

BAB III

PEMBAHASAN

A. Dasar Hukum Penertiban Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta

Terdapat beberapa rangkaian kebijakan di wilayah Kota Yogyakarta yang secara spesifik mengatur aktivitas prostitusi.⁷⁹ *Rijksblaad* tahun 1924 nomor 19 artikel 1 dan 2 menyebutkan larangan rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang dipergunakan untuk kegiatan prostitusi. Artinya, jauh sebelum peraturan tersebut dikeluarkan, sudah ada kegiatan prostitusi di wilayah Yogyakarta. Jauh setelahnya, pemerintah daerah Yogyakarta mengeluarkan Perda No. 15 tahun 1954 tentang Penutupan Rumah-rumah Pelatjuran. Dalam Perda tersebut ditetapkan beberapa hal. Pasal 1 menjelaskan bahwa yang dimaksud rumah pelatjuran adalah rumah-rumah atau bangunan (perumahan) lainnya, termasuk pekarangan yang digunakan untuk pelatjuran. Dalam Perda ini pelatjuran dimaknai sebagai tindakan orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina untuk mendapatkan upah. Dalam perda ini mengatur mengenai mekanisme penutupan rumah/ pekarangan yang disinyalir didalamnya terdapat praktik prostitusi. Mulai dari lama waktu penutupan rumah sampai perpanjangan penutupan rumah/ pekarangan yang dibenarkan apabila pemilik rumah “bandel”. Dalam perda tersebut juga mengatur sanksi yang dikenakan bagi pihak-pihak yang

⁷⁹ Mudjiono, *Sarkem; Reproduksi Sosial Pelacuran*, ctk. Pertama (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005), hlm. 26-31

melanggar, yakni kurungan tiga bulan atau denda setinggi-tingginya seratus rupiah.

Tanggal 4 November tahun 1954, dikeluarkan lagi peraturan daerah No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Muka Umum. Perda tersebut melarang segala aktivitas prostitusi di tempat-tempat umum/ wilayah public.

Pasal 1 berbunyi “Tindakan orang-orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapat upah”.

Pasal 2 berbunyi “Yang dimaksud dengan tempat-tempat umum ialah jalan-jalan, tanah-tanah lapang, ruangan-ruangan dan lain sebagainya yang oleh umum mudah dilihat atau didatangi”.

Pasal 3 berbunyi “Barang siapa yang ada di tempat umum, dilarang membujuk orang lain, baik dengan perkataan-perkataan, perbuatan-perbuatan, isyarat-isyarat maupun dengan cara-cara lain yang bermaksud untuk melakukan perbuatan mesum (pelanjahan)”.

Pasal 4 berbunyi “Barangsiapa yang karena tingkah lakunya bagi pejabat-pejabat polisi menimbulkan dugaan bahwa mereka tergolong orang yang akan melakukan perbuatan mesum, sesudah mereka mendapat peringatan, maka mereka dilarang berada di tempat umum itu”.

Pasal 5 berbunyi “Pelanggaran terhadap pasal 3 dan pasal 4 dikenakan hukuman kurungan selama-lamanya satu bulan atau denda setinggi-tingginya seratus rupiah”.

Berbagai regulasi diatas tidak bisa menghilangkan aktivitas prostitusi, rumah-rumah yang digunakan sebagai tempat transaksi seksual masih saja ada. Menangkap problem tersebut, pemerintah kemudian membuat regulasi yang bertujuan untuk mengatur agar keberadaannya dapat dilokalisir. Oleh karenanya, pada tanggal 15 november 1974 dikeluarkan keputusan kepala daerah No. 166/KD/1974 tentang penunjukan tempat untuk proyek resosialisasi wanita tuna susila⁸⁰ di Yogyakarta. Dalam keputusan tersebut, diantaranya mengatur mengenai penunjukan tanah seluas 7200 meter persegi di sebelah selatan Desa Mrican, tepatnya sebelah barat sungai Gajah Uwong, sebagai tempat resosialisasi di Yogyakarta. Dari kebijakan ini kemudian lahir berbagai regulasi yang bertujuan untuk mensinergikan stakeholder terkait dan mengefektif kebijakan itu sendiri. Missal saja, keputusan walikota Yogyakarta No. 170/ K.D./1974 tentang tim pelaksana proyek resosialisasi wanita tuna susila yang didalamnya melibatkan kecamatan setempat dan ketua Rukun Kampung wilayah Sarkem. Pengosongan wilayah Sarkem dari segala benruk aktivitas prostitusi menjadi bagian penting dalam konteks regulasi ini. Dan upaya tersebut dilakukan melalui surat pemerintah No. 02940/01040/Sek./1976 tentang perintah pelaksanaan pemindahan mucikari beserta anak buahnya selambat-lambatnya tanggal 2 maret 1976 pukul

⁸⁰ Resosialisasi pada dasarnya bertujuan untuk mempersiapkan perempuan pekerja seks untuk kembali di tengah-tengah masyarakat. Program resosialisasi biasanya meliputi aktivitas-aktivitas keterampilan bagi perempuan pekerja seks, siraman rohani, penguatan mental mereka. Namun, selama perempuan pekerja berada di tempat resosialisasi ia tetap bisa bertransaksi seksual di jam-jam tertentu, yakni malam hari. Dinamika di tempat resosialisasi terbilang jauh lebih tertib dan teratur, karena kemudian transaskis seksual tidak dilakukan sewaktu-waktu. Dari sisi medis pun lebih menguntungkan, karena kesehatan perempuan-perempuan pekerja seks lebih terkontrol. Para germo pun harus membayar uang sewa yang kemudian masuk ke kas daerah.

24.00 dan melaksanakan bimbingan dan pengawasan kampung lama yang ditinggalkan.

Setelah resosialisasi wanita tuna susila di kota Yogyakarta terealisasi, pada tanggal 6 maret 1976, Pjs. Sekretaris Daerah mewakili Walikota Yogyakarta mengeluarkan Instruksi Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II No. 01/IN/1976 tentang mengintensifkan dan menertibkan pelaksanaan peraturan daerah DIY No. 18 tahun 1954. Dalam instruksi tersebut dikemukakan perlu adanya tindak lanjut tahap pemberantasan dan pembersihan prostitusi di wilayah Yogyakarta, terkecuali tempat yang dimasukkan dalam keputusan Walikota Yogyakarta No. 166/KD/1974.

Pada tanggal 23 Desember 1993, walikota Yogyakarta mengeluarkan keputusan No. 1040/KD/1993 yang terkait dengan pola penanggulangan gelandangan, pengemis dan tuna susial. Dalam keputusan tersebut, bab II mengatur mengenai pola penanggulanagn wanita tuna susila yang bersifat preventif, represif dan kuratif. Walaupun dalam pola penanggulangan wanita tuna susila tertera mengenai resosialisasi, tetapi pada tanggal 31 Desember 1997, Walikota Yogyakarta mengeluarkan Keputusan No. 408/KD/1997 tentang Pencabutan Keputusan Walikota Yogyakarta No. 166/KD/1974 tentang Penunjukan Tempat untuk Proyek Resosialisasi Wanita Tunasusila.

Hingga saat ini Perda No. 18 tahun 1954 tentang Larangan Pelacuran di Muka Umum masih berlaku dan menjadi dasar hukum bagi Satuan Polisi Pamong

Praja (Satpol PP) dalam bertugas. Perda ini pula yang menjadi dasar dalam melakukan penertiban terhadap perempuan pekerja seks di wilayah Yogyakarta.

Regulasi lain di wilayah kota Yogyakarta yang digunakan sebagai dasar dalam menindak aktivitas yang terindikasi berbau prostitusi ialah pasal 296, 297, dan 506 KUHP.

Pasal 296 berbunyi, “Barangsiapa yang pekerjaannya atau kebiasaannya, dengan sengaja menghubungkan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain, dan menjadikannya kebiasaan atau mata pencaharian, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima belas ribu rupiah”.

Pasal 297 berbunyi, “Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum dewasa, diancam pidana penjara paling lama enam tahun”.

Pasal 506 berbunyi, “Barangsiapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikan sebagai pencaharian, diancam dengan kurungan paling lama satu tahun”.

Dari ketiga pasal dalam KUHP diatas tidak ada satu aktivitas pun yang dapat menjerat perempuan pekerja seks. yang dapat dipidanakan melalui pasal tersebut ialah mucikari/ germo atau penyedia tempat-tempat yang digunakan sebagai tempat transaksi seksual. Sebagaimana yang disinggung dalam tulisan sebelumnya KUHP gamang dalam mendefinisikan pelacuran/ prostitusi, termasuk juga pekerja seks. Imbas dari hal tersebut ialah bertebarannya peraturan local

tingkat pemerintah daerah yang kemudian melarang aktivitas tersebut. Salah satu wilayah kabupaten di Yogyakarta, Kabupaten Bantul, termasuk yang memilikinya yakni melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran. Sebagaimana Perda serupa di berbagai daerah di Indonesia, Perda ini menuai kritik habis-habisan. Hal ini terkait dengan rumusan-rumusan dalam Perda yang diskriminatif dan berpeluang pada kriminalisasi terhadap perempuan. Diskriminasi pada perda ini terlihat dalam maksud/tujuan dan sebagai akibat (psl 1 ayat (4)). Diskriminasi dalam maksud atau tujuan ditujukan pada rumusan yang multi tafsir dan berbasis prasangka yang mana perempuan, akibat dari gendernya, menjadi korban. Kejadian-kejadian salah tangkap terhadap perempuan yang dianggap sebagai pekerja seks juga terjadi. Di tahun 2007, beberapa elemen masyarakat mengupayakan pembatalan Perda Larangan Pelacuran Kabupaten Bantul melalui Judicial Review. Namun sayangnya upaya tersebut tidak berbuah manis akibat beberapa hal yang sifatnya teknis-administratif—ketentuan JR waktu itu pengajuannya dibatasi dalam waktu 128 hari setelah diundangkan.

B. Problem Dasar Hukum Penertiban Perempuan Pekerja Seks di Wilayah Kota Yogyakarta dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Dari dua dasar hukum yang digunakan dalam penertiban perempuan pekerja seks di wilayah Kota Yogyakarta (Perda No. 18 tahun 1954 dan Pasal 296,297, dan 506 KUHP) terselip beragam persoalan. Persoalan-persoalan tersebut sangat bersinggungan dengan dimensi hak asasi manusia dan narasi-narasi perempuan, terutama perempuan miskin.

Dalam Perda No. 18 tahun 1954 pelacuran memang didefinisikan secara netral, yakni sebagai “tindakan orang-orang yang menyerahkan badannya untuk berbuat zina dengan mendapat upah”, sama sekali tidak menunjukkan satu jenis kelamin tertentu. Meskipun nampak netral, tetapi sesungguhnya karena budaya, artinya cara berpikir dan mengkonstruksi perempuan dan seksualitasnya, maka mereka yang ditangkap petugas ketika penertiban dalam rangka penerapan Perda No. 18 tahun 1954 adalah perempuan. Perempuan menjadi lebih rentan dikriminalkan, dibandingkan dengan laki-laki, karena konteks sosial budaya tentang prostitusi menyebabkan perempuan berbeda kedudukannya di hadapan hukum. Artinya, peraturan daerah tentang prostitusi serupa ini juga menyebabkan perempuan kehilangan jaminan hak konstitusionalnya atas persamaan di hadapan hukum (Pasal 27 (1), 28D (1) dan (2)).⁸¹

Dalam teori hukum feminis, selalu muncul pertanyaan perempuan kepada hukum. Bagaimana sejatinya hukum menstrukturkan atau memposisikan perempuan? Bagaimana identitas dan seksualitas perempuan didefinisikan oleh hukum? Apakah realitas dan pengalaman perempuan diperhitungkan atukah diabaikan oleh hukum? Perempuan yang mana? Dengan demikian, dapat ditanyakan apakah hukum merugikan atau menguntungkan perempuan dan dengan cara bagaimana? Ketika kita menjawab pertanyaan perempuan terhadap

⁸¹ Pasal 27 (2): Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya
Pasal 28D: (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.

hukum, kita sedang menguji apakah hukum telah gagal memperhitungkan pengalaman dan nilai-nilai khas perempuan, atau bagaimanakah standar hukum dan konsep hukum yang ada telah merugikan perempuan. Permasalahan tersebut mengugat ciri hukum yang netral dan obyektif, karena ketika relasi kuasa yang timpang, maka netralitas dan obyektivitas justru akan mengorbankan mereka yang tidak memiliki kuasa.

Pelacuran dalam Perda No. 18 tahun 1954 dimaknai semata persoalan “transaksi jual-beli” yang berujung pada upah (Pasal 1). Pemaknaan tersebut meniadakan narasi-narasi perempuan sebagai korban. Prostitusi dianggap sebagai transaksi bisnis biasa, padahal prostitusi beririsan dengan persoalan ketiadaan opsi, korban perdagangan orang, kekerasan, dan ancaman. Disini ada pengalaman dan realitas perempuan yang tidak diperhitungkan, yakni tentang bagaimana, dengan cara apa, dan dalam kondisi seperti apa sehingga mereka berada dalam industry prostitusi.

Dalam menyoal Perda No. 18 tahun 1954 penting kiranya untuk mempertanyakan ulang mengenai “perempuan yang mana”. Siapakah yang akan menjadi korban dari perda tersebut—dan perda lainnya yang serupa. Perempuan dengan identitas tertentu. Identitas adalah persoalan bagaimana seseorang distrukturkan/ diposisikan, baik oleh orang lain maupun oleh dirinya sendiri. Struktur yang diulakatkan pada diri seseorang tersebut bersifat ganda didasarkan pada berbagai kategori dan golongan sosialnya, seperti: ras, etnik, agama, kelas, dan latar belakang pendidikan. Identitas seseorang sebagaimana yang distrukturkan oleh orang lain akan sangat menentukan bagaimana ia akan

diperlakukan. Strukturisasi ini akan berdampak terhadap terjadinya perbedaan, pembatasan dan pengucilan, atau tak lain ialah bekerjanya diskriminasi. Perempuan yang mengalami diskriminasi, bahkan kekerasan, bukan semata-mata karena ia perempuan, tetapi karena persoalan identitas yang beragam yang kemudian menyebabkannya dianggap sebagai “yang lain”, “liyan”, bahkan “subaltern”. Perempuan miskin yang berasal dari bangsa, etnik, atau agama tertentu akan mengalami diskriminasi, yang mana tak sama dengan perempuan lainnya, meskipun sama-sama perempuan. Dalam perda-perda diskriminatif, termasuk pula Perda No. 18 tahun 1954, identitas kelas menjadi sangat signifikan, karena mereka yang ditangkap oleh petugas razia adalah perempuan-perempuan miskin yang sedang berada di tempat-tempat umum (pasal 2 Perda No. 18 tahun 1954). Dalam pelaksanaan, kebijakan-kebijakan daerah tentang prostitusi menysar dan memiliki dampak tersendiri bagi perempuan miskin. Tempat-tempat pelaksanaan razia sering kali menysar ke kantong-kantong masyarakat miskin yang dianggap menjadi sarang prostitusi, termasuk juga jalan raya. Padahal, perempuan kelas pekerja harus berada di jalan pada larut malam agar dapat beraktivitas mencari nafkah, misalnya untuk menunggu kendaraan umum. Pada konteks itu, selain menjadi ajang pelembagaan diskriminasi terhadap perempuan dalam bentuk pengurangan hak atas perlindungan hukum akibat kriminalisasi, aturan tentang prostitusi juga menghambat pemenuhan hak konstitusional perempuan atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan (pasal 27 (2)).⁸² Apalagi bila pihak perusahaan justru tidak mau menggunakan tenaga

⁸²

Pasal 27 (2): Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak

kerja perempuan di waktu malam untuk menghindari persoalan terkait pelaksanaan kebijakan daerah tentang prostitusi. Padahal, mereka bisa mendapatkan upah yang lebih besar daripada bekerja di siang hari, ataupun upah tambahan karena lembur.

Perda No. 18 tahun 1954 juga melembagakan kecurigaan dan prasangka. Ialah Pasal 4 yang menjadi ruang bagi pejabat-pejabat untuk menindak seseorang berdasar prasangka, subyektif dan tidak terukur. Perda-perda tersebut memang memberikan kuasa hukum yang besar kepada Satpol PP selaku pelaksana kebijakan daerah. Karena landasan hukumnya mengabaikan asas praduga tidak bersalah, maka Satpol PP dapat menangkap siapa saja yang mereka anggap “mencurigakan” atau “memberi isyarat” sebagai pekerja seks. Terlebih lagi, bila perempuan itu dikenali sebagai pekerja seks, mereka akan tetap ditangkap sekalipun tidak sedang menjajakan jasa seksual. Mereka ditangkap semata-mata karena latar belakangnya, yang kemudian juga menjadi justifikasi untuk setiap tindak diskriminasi dan kekerasan yang mereka alami. Dalam kondisi ini, selain kehilangan jaminan perlindungan hukum (Pasal 28D (2)), pekerja seks sebagai warga negara juga kehilangan hak konstitusional atas rasa aman (28G (1))⁸³ dan

bagi kemanusiaan.

⁸³ Pasal 28G (1): Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

ancaman kekerasan perlakuan yang diskriminatif atas dasar apa pun (Pasal 28I (2)).⁸⁴

Adapun problem dalam KUHP jelas bahwa yang dapat dipidanakan melalui pasal 296, 297 dan 506 ialah orang-orang pemilik rumah bordil, mucikari dan makelar atau calo dari praktik prostitusi, adapun pekerja seks dan pengguna tidak diatur dalam pasal-pasal tersebut. Lalu mengapa dalam praktiknya justru perempuan pekerja seks yang banyak disasar? Hal ini tentu saja menyimpangi asas legalitas sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat (1) KUHP.⁸⁵ Cherif Bassiouni⁸⁶ menyatakan bahwa dalam konteks hukum pidana nasional, asas legalitas menganut prinsip yang fundamental yaitu larangan terhadap *ex post facto* dalam hukum pidana. Selain itu juga ada larangan penerapan sanksi pidana secara retroaktif dan analogi dalam yudisial interpretasi. Oleh karena itu, aturan hukum pidana tidak boleh bersifat ambigu.

Berkaitan dengan asas legalitas Machteld Boot⁸⁷ menyatakan bahwa ada beberapa hal yang berkaitan dengan asas legalitas, yaitu:

1. Prinsip *nullum crimen, noela poena sine lege praevia*. Artinya. Tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang sebelumnya.

Konsekuensi dari makna ini adalah ketentuan hukum pidana tidak boleh

⁸⁴ Pasal 28I (2): etiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

⁸⁵ "tidak ada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan itu dilakukan"

⁸⁶ Yahyanto, "Eksistensi Pemberlakuan Asas Legalitas Hukum Pidana terhadap Pelanggaran HAM Berat", Makalah Training Rule of Law bagi Dosen Hukum HAM, 3-6 Juni 2015, hlm. 11

⁸⁷ Putusan Majelis Eksaminasi Publik terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 16P/HUM/2006 dan 26P/HUM/2007.

berlaklu surut. Makna ini dalam sejarah perkembangan asas legalitas telah disimpangi di beberapa negara dengan alasan melindungi kepentingan negara dan bahaya yang ditimbulkan terhadap masyarakat;

2. Prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang tertulis. Konsekuensi dari makna ini adalah semua ketentuan pidana haruslah tertulis. Dengan kata lain, baik perbuatan yang dilarang, maupun pidana yang diancam terhadap perbuatan yang dilarang harus tertulis secara *expressive verbis* dalam undang-undang;
3. Prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa aturan undang-undang yang jelas. Konsekuensi selanjutnya dari makna ini adalah bahwa rumusan perbuatan pidana harus jelas sehingga tidak bersifat multitafsir yang dapat membahayakan bagi kepastian hukum. Demikian pula dalam hal penuntutan, dengan rumusan yang jelas, penuntut umum akan dengan mudah menentukan mana perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana dan mana yang bukan;
4. Prinsip *nullum crimen, noela poena sine lege stricta*. Artinya, tidak ada perbuatan pidana, tidak ada pidana tanpa undang-undang yang ketat. Konsekuensi dari makna ini secara implisit tidak memperbolehkan analogi. Ketentuan pidana harus ditafsirkan secara ketat sehingga tidak menimbulkan perbuatan pidana baru.

Dapat dikatakan secara teoritis penerapan pasal 296, 297, dan 506 KUHP sebagai dasar penertiban perempuan pekerja seks tidak memenuhi prinsip yang terkandung dalam asas legalitas, terutama prinsip *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, sehingga hanya akan membahayakan kepastian dan perlindungan yang hendak dicapai melalui hukum.

Pentingnya asas legalitas juga termaktub dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia, tersimpul dalam Pasal 11 deklarasi yang secara tegas menyatakan:

1. Setiap orang yang dituntut karena diduga melakukan suatu tindak pidana dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya menurut hukum dalam suatu pengadilan yang terbuka, di mana dia memperoleh semua jaminan yang diperlukan untuk pembelaannya
2. Tidak seorang pun dapat dipersalahkan melakukan tindak pidana karena perbuatan atau kelalaian yang tidak merupakan perbuatan pidana menurut undang-undang nasional atau internasional ketika perbuatan tersebut dilakukan. Juga tidak diperkenankan menjatuhkan hukuman yang lebih berat daripada hukum yang seharusnya dikenakan ketika pelanggaran pidana dilakukan.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, ada beberapa catatan sebagai berikut: Pertama, asas praduga tidak bersalah adalah asas yang fundamental untuk melindungi hak asasi manusia dari proses pidana dan peradilan pidana yang sewenang-wenang. Kedua, menyangkut perlindungan hak asasi manusia terhadap kekuatan berlaku surut suatu ketentuan hukum pidana. Ketiga, jika terjadi perubahan peraturan, pelaku

harus dijatuhi hukuman yang tidak lebih berat daripada hukum yang berlaku pada saat pelaku melakukan perbuatan kriminalnya.

C. Gambaran Umum Lokasi Prostitusi

Penelitian ini dilakukan kurang lebih selama satu bulan, namun persinggungan peneliti dengan komunitas perempuan pekerja seks (termasuk di lokasi penelitian) sudah terbangun cukup lama, setidaknya sejak tahun 2010. Kedekatan peneliti dengan komunitas perempuan pekerja sedikit banyak memudahkan dalam proses penelitian. Kedekatan itu pula yang memudahkan peneliti untuk membangun komunikasi dengan pihak-pihak yang “dituakan” di lokasi prostitusi—bagi perempuan pekerja seks orang-orang tersebut cukup disegani, atau bagi sebagian lebih tepatnya takut. Namun tidak pula penelitian ini tanpa hambatan. Karena untuk di wilayah Pasar Kembang peneliti terbilang cukup kesulitan untuk menemukan perempuan pekerja seks yang akan dijadikan narasumber. Hal ini jauh dari prediksi peneliti. Kedekatan peneliti dengan komunitas perempuan pekerja seks di sana tidak menjadi jaminan untuk mengakses semua informasi dengan mudah. Ada hal-hal yang sangat sensitive. Dalam hal penertiban peneliti harus bersinggungan dengan pihak keamanan swasta di Pasar Kembang, dan ini tidak peneliti alami di Bong Suwong. Wawancara pun harus dilakukan di bawah pengawasan pihak keamanan. Kekhawatiran pihak keamanan ialah tema yang diulas dalam penelitian sedikit banyak akan menyinggung persoalan pungutan yang berjalan di Pasar Kembang. Singkatnya, peneliti pada akhirnya berhasil mewawancarai perempuan pekerja seks dengan

kondisi “dibawah tekanan” dan lebih berhati-hati dalam mengajukan pertanyaan.

Gambaran umum dua lokasi penelitian akan dipaparkan dibawah ini:

1. Lokasi Pasar Kembang

Sarkem (Pasar Kembang) sebenarnya ialah nama salah satu jalan di selatan stasiun Tugu. Namun popularitas Sarkem sebagai destinasi wisata “esek-esek” di Yogyakarta sudah terlanjur tersohor. Secara administrative Sarkem masuk wilayah Kecamatan Gedong Tengen Kota Yogyakarta. Kapan tepatnya di wilayah Sarkem mulai di jadikan tempat transaksi seksual? Mungkin bersamaan dengan pembangunan jalur kereta api di wilayah tersebut. Sebagaimana analisis Hull, bahwa meningkatnya aktivitas pembangunan konstruksi jalan kereta api di wilayah Jawa, diikuti pula dengan muncul dan berkembangnya aktivitas prostitusi dan pembangunan penginapan atau fasilitas lainnya. Termasuk juga Sarkem. Stasiun Tugu (yang terletak tepat di utara Sarkem) menjadi simpul kegiatan ekonomi, baik itu penginapan, pedagang makanan, penyedia jasa wisata, sampai—yang tertua—prostitusi.

Di Sarkem, konsentrasi prostitusi terbesar berada di Sarkem⁸⁸. Jumlah perempuan pekerja seks yang terdata sampai bulan Maret 2016 sebanyak 272 orang. Tidak semuanya menetap di gang III Sosrowijayan Kulon, sebagian ada yang memilih tinggal di luar tapi ketika malam hari baru mereka datang ke Sarkem untuk bekerja. Adapun umur mereka bervariasi, mulai umur 19 tahun sampai sekitar 50 tahun. Latar belakang pendidikan

⁸⁸ Dalam penelitian ini Pasar Kembang yang dimaksud hanya dibatasi pada wilayah gang III Sosrowijayan Kulon.

pun bervariasi, mulai dari yang tidak mengenyam pendidikan formal sama sekali sampai yang pernah mengenyam pendidikan tingkat perguruan tinggi.⁸⁹

Yang cukup unik dari aktivitas prostitusi di Sarkem ialah lokasinya yang membaur dengan perkampungan, yakni di gang III Sosrowijayan Kulon. Bentuknya sama seperti perkampungan pada umumnya, namun yang membedakan ialah ketika malam tiba. Hampir di setiap gang-gang sempit dan rumah-rumah warga akan berjejal perempuan pekerja seks yang sedang *thetek*.⁹⁰ Sebagian warga yang tinggal di Sarkem juga ada yang pasangan tetap atau pasangan suami-istri. Untuk membedakan rumah mereka dari aktivitas prostitusi biasanya didepan rumah akan dipasang plakat “rumah tangga”. Rumah-rumah yang ada di dalam Sarkem sebagian besar memiliki ijin HO losmen, di rumah-rumah tersebutlah perempuan pekerja seks *thetek*. Tidak ada ikatan emosional antara pemilik losmen dengan perempuan pekerja seks yang *thetek* di losmen, hanya ikatan ekonomi saja. Setiap perempuan pekerja seks bebas untuk memilih losmen yang akan digunakan sebagai tempat transaksi seksual. Namun secara kultural terbangun mekanisme bahwa kalau memang *theteknya* di Losmen A, misalnya, maka kalau transaksi seksual jangan di losmen B. Tidak semua transaksi seksual harus di dalam Sarkem, tergantung kesepakatan

⁸⁹ Data-data ini didapat dari obrolan ringan sejak peneliti berada di komunitas maupun dengan CO (community organizer) PKBI DIY. Sulit untuk mendapatkan data yang komperhensif mengenai latar belakang pendidikan perempuan pekerja seks di Sarkem, hal ini terkait dengan mobilitas perempuan pekerja seks yang cukup tinggi perpindahannya. Pengurus RW setempat ketika mendata hanya memuat nama asli sesuai identitas dan asal daerah, beserta foto copy KTP.

⁹⁰ Istilah yang digunakan ketika menjajakan diri.

antara perempuan pekerja seks dan calon pembeli. Kalau itu dilakukan di dalam losmen-losen maka biaya sewa sekali transaksi seksual sebesar Rp. 20.000,-.

Jasa perempuan pekerja seks yang berada di Sarkem bervariasi, tergantung hasil transaksinya. Biasanya perempuan pekerja seks yang muda akan pasang tariff minimal Rp. 150.000,-. Ketika pembeli seks ingin berkaraoke terlebih dahulu, maka biayanya berbeda lagi. Tarif room⁹¹ perjam nya Rp. 80.000,- itu belum termasuk biaya sewa LC yakni Rp. 100.000,- per jam. Tarif untuk transaksi seksual dengan LC pun dibedakan, dalam hal ini sesuai kesepakatan.

Perempuan pekerja seks di Sarkem dibebani kewajiban untuk iuran bulanan sebesar Rp. 250.000. Banyak sedikitnya tamu iuarannya tetap sama. Selain perempuan pekerja seks, pemilik room juga dibebani kewajiban untuk membayar iuran bulanan sebesar Rp. 30.000,- per room. Dana tersebut akan masuk pada 2 kas, yakni untuk RW III dan satu lagi masuk kas kemanan swasta di Sarkem. Dana-dana tersebut dikelola untuk dialokasikan ke beberapa plot pengeluaran, yakni membayar fasilitas kebersihan kampung, tenaga keamanan kampung, membantu pembiayaan perempuan pekerja seks yang sedang sakit, sumbangan apabila ada perempuan pekerja seks yang meninggal dan yang paling penting untuk Atensi.⁹² Bagi mereka yang berada di Sarkem hanya membuka warung

⁹¹ Sebutan warga untuk menunjuk pada rumah yang memiliki fasilitas mini karaoke. Bentuknya sangat sederhana, yakni kamar kecil yang disulap untuk menjadi ruang karaoke.

⁹² Atensi ialah uang yang diberikan ke beberapa stakeholder sebagai upaya untuk mengamankan lokasi prostitusi dari pihak swasta (preman) ataupun aparat keamanan.

makan dan usaha losmen maka tidak dikenakan iuran sama sekali kecuali berupa iuran wajib untuk kebersihan lingkungan.

Beberapa tahun terakhir ini, gang III Sosorowijayan Kulon mulai dipenuhi dengan room, rumah-rumah yang memiliki room akan digunakan para LC (*Lady Companion*)/ pemandu lagu untuk thetek. Hampir sebagian besar LC di Sarkem ialah perempuan pekerja seks, namun ada juga diantara nya yang mengaku bukan perempuan pekerja seks. Persaingan perempuan pekerja seks di Sarkem dapat dibilang cukup ketat, apalagi setelah room mulai menjamur di wilayah tersebut. Tuntutan terhadap “layanan” perempuan pekerja seks makin bertambah, pembeli seks juga menginginkan sensasi lain tidak semata transaksi seksual. Perempuan pekerja seks yang tidak memiliki kemampuan bernyanyi, menghibur, dan kuat menenggak minuman keras akan mulai kehilangan pelanggannya—kecuali bagi mereka yang memiliki pelanggan tetap. Kondisi semacam ini dikeluhkan oleh beberapa perempuan pekerja seks. Tidak semua perempuan pekerja seks terbiasa minum minuman beralkohol. Keadaan akan sulit ketika mereka dipertemukan dengan pembeli seks yang minta ditemani karaoke dan mabuk-mabukan. Kondisi yang tidak nyaman setelah menerima tamu dengan tuntutan yang “neko-neko” terkadang membuat perempuan pekerja seks lebih memilih untuk tidak mengambil tamu yang diprediksi akan minta yang “neko-neko”. Ketika perempuan pekerja seks tidak dapat beradaptasi dengan model tamu yang dijumpai,

Sepengetahuan peneliti untuk beberapa titik lokasi di kota Yogyakarta , terutama Sarkem dan Bong Suwong, atensi masuk ke Kecamatan, Koramil, Polsek dan Polresta.

biasanya ia terpaksa untuk mengambil tamu yang “neko-neko” tersebut dengan segala resiko-resikonya atau ia memilih untuk *thetek* di tempat lain (biasanya lari Bong Suwong) yang dirasa sesuai dengan kenyamanan perempuan pekerja seks yang bersangkutan. Hal ini harus dilakukan, suka tidak suka, ramai atau sepi, karena biaya hidup sebagai perempuan pekerja seks di Sarkem terbilang cukup tinggi—dibandingkan 2 wilayah lain di kota Yogyakarta.

Perempuan pekerja seks di Sarkem memiliki sebuah paguyuban, yakni paguyuban Bunga Seroja. Paguyuban ini mengorganisir perempuan pekerja seks yang berada di wilayah tersebut untuk memiliki kesadaran akan pentingnya kesehatan reproduksi, pengetahuan tentang HIV dan AIDS, serta resiko-resiko penyakit akibat pekerjaannya. Puskesmas Gedongtengen dan Klinik Griya Lentera secara rutin melakukan test kesehatan terhadap perempuan pekerja seks, mulai dari cek kesehatan umum, IMS, sampai HIV. Kesadaran untuk penggunaan kondom di Sarkem menjadi konsentrasi bagi semua pihak yang ada didalamnya, hal ini tertuang dalam “Kesepakatan Bersama” yang dsahkan pada tahun 2012 dengan melibatkan perempuan pekerja seks, pemilik losmen, Kecamatan Gedongtengen, Puskesmas Gedongtengen, dan KPA Kota Yogyakarta. Dalam kesepakatan tersebut tertuang mengenai kewajiban bagi perempuan pekerja seks untuk hanya menerima/ melayani pembeli seks yang bersedia

menggunakan kondom.⁹³ Di beberapa losmen juga disediakan *outlet* kondom yang menyediakan kondom secara gratis.⁹⁴ Di “Kesepakatan Bersama” terdapat point-point yang cukup menarik, yakni larangan untuk menerima perempuan pekerja seks yang berumur dibawah 18 tahun. Ini menjadi sebuah terobosan dan tetap harus dipantau, karena bagi sebagian orang atau tamu misalnya, “main” dengan perempuan pekerja seks yang umurnya terbilang masih anak-anak dianggap sebagai jamu/ obat. Paguyuban Bunga Seroja sempat menemukan seorang perempuan pekerja seks yang terbilang usia anak-anak, maka mereka segera melakukan *assessment* dan pendampingan, untuk selanjutnya dilakukan tindakan-tindakan efektif yang bertujuan untuk menjauhkan anak tersebut dari aktivitas transaksi seksual. Paguyuban Bunga Seroja pada saat itu bekerja sama dengan Dinas Sosial dan LSM. Paguyuban Bunga Seroja sampai saat ini masih dalam proses membiasakan diri dengan kerja-kerja advokasi. Dengan dibekali pemahaman tentang hak asasi manusia, diharapkan nantinya paguyuban dapat terbiasa mendampingi perempuan pekerja seks yang mengalami berbagai macam persoalan, baik itu yang terkait dengan

⁹³ Kesepakatan ini belum sepenuhnya maksimal, karena control atas mekanisme ini belum ada dan kewajiban yang hanya membebani perempuan pekerja seks dirasa tidak memperhatikan factor-faktor lain yang hanya bisa dipahami oleh perempuan pekerja seks. Missal saja, saat perempuan pekerja seks sepi tamu kemudian kedatangan tamu tapi si tamu tidak bersedia menggunakan kondom, kecil kemungkinan bagi perempuan pekerja seks untuk menolak tamu tersebut.

⁹⁴ Outlet kondom gratis mulai ada sejak tahun 2012, harapannya sejak tahun 2016 outlet kondom sudah beralih menjadi mandiri (tidak lagi gratis). Namujn sepertinya hal ini masih berupa wacana, sampai penelitian ini selesai dilakukan outlet kondom belum juga mandiri. Kendala terbesar untuk mengalihkannya menjadi mandiri ialah komitmen pihak-pihak pelibat bisnis prostitusi yang belum memiliki kesamaan komitmen dalam penanggulangan HIV dan AIDS. Missal saja, tidak semua pemilik losmen bersedia menyediakan kondom di losmennya karena mereka harus beli terlebih dahulu. Logika untung-rugi yang masih dikedepankan tanpa melihat kepentingan lebih besar dari komitmen area wajib kondom.

hukum ataupun mendampingi dalam mengakses layanan kesehatan. Sampai saat ini yang sudah berjalan dengan baik ialah mendampingi perempuan pekerja seks dalam mengakses layanan kesehatan.

Namun sangat disayangkan, dinamika dan proses penguatan Paguyuban Bunga Seroja sangat kurang. Keaktifan anggota peguyuban hanya didominasi oleh perempuan-perempuan pekerja seks yang sudah senior, bahkan sudah purnatugas. Maka tak heran kini Paguyuban Bunga Seroja kesulitan dalam kaderisasi. Menurut ketua Bunga Seroja, **bu S**⁹⁵, tak lain hal ini karena sikap “acuh” dari para perempuan pekerja seks itu sendiri. Kesadaran akan pentingnya berorganisasi belum sepenuhnya terbangun. Mobilitas perempuan pekerja seks yang cukup tinggi juga menjadi kendala dalam mengorganisir. **Bu S** menganalogikan bahwa sebagian besar paradigma perempuan pekerja seks di Sarkem hanya sebatas mencari uang: *“penting golek duit”*. *“Padahal berorganisasi itu penting, untuk memperjuangkan hak-hak kita. Tapi disini mbak-mbak e podo egois mbak”*, sepeggal pernyataan **Bu S** yang dalam dan memberi pesan bahwa kesadaran yang dimilikinya kini ialah hasil dari berorganisasi dengan komunitas.

Kondisi mungkin akan berbeda apabila dalam proses penguatan organisasi paguyubann juga didukung oleh ketua RW III dan pihak keamana swasta kampong setempat. Dalam beberapa hal, ketua RW III dan pihak keamana kampong memiliki peran besar di Sarkem. Kondisi paguyuban Bunga

⁹⁵ Wawancara peneliti dengan Bu S selaku ketua paguyuban Bunga Seroja Sarkem dan Ketua P3SY (Perkumpulan Perempuan Pekerja Seks Yogyakarta) pada tanggal 17 Juli 2016.

Seroja yang tidak kuat sangat merugikan perempuan pekerja seks itu sendiri. Karena imbas terbesarnya ialah; peran paguyuban mulai dilupakan dalam proses-proses pengambilan kebijakan yang menyangkut Sarkem—tentunya termasuk perempuan pekerja seks. Apabila peran itu mulai hilang, maka representasi suara perempuan pekerja seks dalam forum-forum tersebut juga akan hilang.

2. Bong Suwong

Tidak jauh dari Sarkem, tepatnya 500 meter kearah barat, ialah titik lokasi prostitusi Bong Suwong. Bong Suwong tidak sepopuler Sarkem (Sarkem), namun bagi pembeli layanan seks Bong Suwong mungkin tidaklah asing. Situasi jauh berbeda dari Sarkem, Bong Suwong berada di sepanjang perlintasan rel kereta api (sekitar 200 meter) barat stasiun Tugu. Di sepanjang perlintasan rel tersebut berdiri bangunan-banguna liar. Bangunan tersebut ada yang digunakan sebagai tempat tinggal, ada yang digunakan sebagai warung yang menjula makanan dan minuman, ataupun sebagai tempat tinggal dan warung. Ketika malam menyergap, pemilik warung mulai mempersiapkan dagangannya. Setidaknya terdapat 30an warung di Bong Suwong. Rata-rata warung menjual makanan ringan seperti snack, kripik, permen, kalau toh ada makanan yang lebih mengenyangkan ialah mie instan. Minuman yang diujakan, mulai dari *soft drink* sampai teh panas. Tidak ada warung yang menjula miras, menurut penuturan pengurus Paguyuban pedagang, di Bong Suwong tidak ada

miras. Salah satu perempuan pekerja seks yang berhasil diwawancarai mengatakan: “belum masuk ngebong saja sudah mabuk, apalagi kalau di dalam disediakan miras, tambah mabuk nanti”.

Sama halnya dengan lokasi prostitusi lainnya, aktivitas di Bong Suwong mulai ramai ketika jarum jam menunjukkan pukul 22.00. Terutama di malam minggu, pengunjungnya makin membludak. Ketika menginjak kaki di Bong Suwong kesan yang didapat peneliti sangat jauh berbeda dengan yang ditemui di Sarkem. Tidak ada lampu kelap-kelip dan hingar bingar music. Kalau toh ada music hanya berasal dari 1-2 warung saja. Kondisinya pun sangat-sangat temaram. Pencahayaan memang dibuat setemaram mungkin. Ketika berjalan di Bong Suwong disarankan untuk jangan menggunakan *high hills*, kondisi medan yang terjal menuntut siapaun yang berkunjung ke Bong Suwong untuk “awas” penglihatan. Ditambah lagi lokasi nya yang berada di perlintasan rel kereta api.

Bong Suwong dalam dunia prostitusi di Yogyakarta dikenal sebagai tempat “jajan” yang relative terjangkau. Tidak hanya tariff perempuan pekerja seks yang *rate* harganya terbilang terjangkau, tapi bagi perempuan pekerja seks biaya operasional di Bong Suwong juga murah. Adapun tarif perempuan pekerja seks di Bong Suwong bervariasi, sesuai kesepakatan dengan pembeli seks. Namun diketahui bahwa tarif minimal ialah Rp. 40.000.- dan biasanya yang tarifnya minimum itu yang sudah STW⁹⁶

⁹⁶ Singkatan dari *Setengah Tuwo*, yakni perempuan pekerja seks yang umurnya sudah dianggap tua, biasanya yang berumur diatas 45 tahun.

sedangkan tarif maksimal tidak menentu, sesuai kesepakatan perempuan pekerja seks dengan pembelinya. Tarif itu nantinya akan dipotong untuk biaya sewa kamar sebesar Rp. 10.000,- untuk sekali transaksi.

Menurut data Paguyuban perempuan pekerja seks Bong Suwong, terdapat 70 orang yang terdaftar sebagai anggotanya. Namun jumlah pastinya melebihi data tersebut, kurang lebih 100 orang, karena banyak sekali perempuan pekerja seks yang keluar-masuk Bong Suwong dan tidak tergabung di Paguyuban. Di Bong Suwong tiap perempuan pekerja seks yang tergabung dalam Paguyuban diwajibkan membayar iuran perbulan sebesar Rp. 80.000. Iuran ini dialokasikan untuk beberapa hal; mulai dari iuran untuk kebersihan, keamanan, dan dana untuk menebus anggota Paguyuban yang terkena razia. Sedangkan bagi perempuan pekerja seks yang tidak tergabung dalam Paguyuban, mereka hanya dibebankan iuran sebesar Rp. 3000 untuk membayar kamar. Iuran perbulan maupun iuran yang harian semuanya masuk dan dikelola oleh Paguyuban perempuan pekerja seks.

Di Bong Suwong terdapat 3 paguyuban, yakni Paguyuban PPS (Paguyuban Perempuan Pekerja Seks), Paguyuban Pedagang, dan Arum Nдалu Sehat. Paguyuban PPS beranggotakan perempuan pekerja seks yang berada di Bong Suwong. Kegiatannya berfokus pada pengumpulan dan pengelolaan iuran wajib anggota Paguyuban. Paguyuban pedagang beranggotakan seluruh pemilik warung dan kamar. Kegiatan paguyuban pedagang berfokus pada pengumpulan dan pengelolaan iuran wajib

anggotanya. Sedangkan Arum Ndaluh Sehat keanggotaannya meliputi perempuan pekerja seks, pemulung yang tinggal di Bong Suwong, dan beberapa pemilik warung. Kegiatan Arum Ndaluh Sehat ialah arisan perbulan dengan iuran perbulannya Rp. 2000. Yang menarik dari Arum Ndaluh Sehat, meskipun keanggotaannya sedikit (yakni sekitar 35 orang) dan memiliki kas yang terbilang paling sedikit, Arum Ndaluh Sehat merupakan paguyuban yang berfokus pula pada masalah-masalah kesehatan reproduksi, IMS dan HIV dan AIDS. Paguyuban Arum Ndaluh Sehat terbentuk jauh sebelum Paguyuban PPS. Paguyuban PPS baru terbentuk sekitar 1 tahun belakangan. Dari sejarahnya, Arum Ndaluh Sehat terbentuk dari terbangunnya kesadaran atas kesamaan nasib komunitas. Berbeda dengan Paguyuban PPS yang pembentukannya lebih pada reaksi untuk mengamankan lokasi prostitusi dari berbagai gangguan, termasuk dalam hal ini ialah ketika terjadi penertiban.

Tidak hanya perempuan pekerja seks saja yang dibebani iuran perbulan, pemilik warung dan pemilik kamar juga diwajibkan membayar iuran. Untuk pemilik kamar, mereka diwajibkan membayar iuran sebesar Rp. 15.000 per harinya. Sedangkan pemilik warung diwajibkan membayar iuran sebesar Rp. 2000 per harinya. Berbagai iuran-iuran wajib tersebut dikelola oleh masing-masing Paguyuban. Peruntukannya pun beragam. Yang pasti paguyuban PPS akan mengelola dan mengalokasikan dana mereka untuk atensi dan membayar denda bagi perempuan pekerja seks yang di razia.

Berdasarkan wawancara peneliti dengan informan, yang *notabene* ialah pengurus paguyuban pedagang (**Pak N**), iuran-iuran tersebut akan dikelola dan dialokasikan berdasarkan post yang sudah direncanakan. Salah satunya—dan yang terpenting—ialah uang atensi⁹⁷ yang diberikan pada beberapa stakeholder sekitar, mulai dari kecamatan Gedongtengan, Polsek Gedongtengan, Koramil dan yang paling besar ialah Polresta. Uang tersebut diambilkan dari kas milik Paguyuban PPS. Apabila dana kas kurang maka akan dipinjamkan dari kas Paguyuban Pedagang. Informan menganalogikan uang-uang tersebut untuk memperkuat sinyal.

Program pemerintah daerah baik itu dari Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan KPA telah lama menysar perempuan pekerja seks yang berada di Bong Suwong. Program-program dari Dinas Sosial yang bertujuan untuk “pengentasan” sebagian besar pernah mengakses. Sebagaimana problem di lokasi prostitusi lainnya, program ini tidak efektif. Hanya beberapa saja

⁹⁷ Wawancara dengan pak N yang merupakan pengurus di Bong Suwong pada tanggal 20 Juli 2016. Dari wawancara tersebut didapati informasi bahwa besaran uang atensi pada tiap-tiap *stakeholder* tidaklah sama, saying sekali beliau (pak N) tidak mau menyebutkan angka. Yang pasti uang atensi tersebut harus diberikan merata. Bahkan dalam sesi wawancara, uang atensi tidak hanya masuk ke Kecamatan Gedongtengen, Polsek Gedongtengen, Koramil, dan Polresta saja, tapi juga sampai pada PM (polisi Militer) dan ormas dari dua partai besar di Yogyakarta (PDIP P dan PPP). Informan menyadari betul bahwa pihak-pihak yang bermain tersebut adalah oknum dan bisa jadi hanya mencatut nama-nama pimpinan tempat mereka berdin. Tapi demi keberlangsungan kegiatan di Bong Suwong, tiap keinginan dari pihak-pihak tersebut sebisa mungkin dipenuhi, asal besarannya masih bisa dijangkau. Ketika peneliti menanyakan, apakah pihak-pihak tersebut secara gamblang dan terang-terangan meminta? Informan menjawab ada yang jelas-jelas meminta, namun ada pula yang uang atensi itu diberikan berdasarkan inisiatif dari informan sendiri. Missal saja, dengan basa-basi uang bantuan untuk membeli kertas-kertas di kantor. Uang atensi pastilah sangat tidak menguntungkan para pelibat di Bong Suwong, karena suatu saat tuntutan atas uang atensi semakin banyak. Dan pastinya itu akan menaikkan uang iuran pelibat prostitusi di Bong Suwong, termasuk perempuan pekerja seks.

perempuan pekerja seks yang memilih berhenti. Bukan kemudian menekuni keterampilan yang didapat dari Dinas Sosial, tapi karena faktor-faktor lain. Misal saja, ada yang berkeluarga kemudian berhenti, memiliki seorang anak sehingga memutuskan untuk berhenti dan membuka warung di Bong Suwong, ada juga yang karena positif HIV sehingga memilih untuk membuka warung dan kamar di Bong Suwong. Pilihan perempuan pekerja seks untuk meninggalkan pekerjaan dating dari kesadaran diri nya sendiri, bukan karena intervensi program.

Salah satu problem yang ada di Bong Suwong ialah kesadaran perempuan pekerja seks akan kesehatan reproduksinya. Keluhan itu tidak hanya sekali terdengar oleh peneliti, dari sekian interaksi yang sudah lama terbangun memang persoalan kesehatan belum teratasi dengan baik. Perempuan pekerja seks di Bong Suwong sedikit sekali yang mengakses layanan kesehatan, yakni pemeriksaan rutin IMS dan VCT.⁹⁸ Tenaga medis baik itu dari Puskesmas Gedongtengan ataupun Klinik Griya Lentera ketika mengadakan pemeriksaan rutin di Bong Suwong sepi peminat, hanya di akses oleh orang-orang yang sama dari waktu ke waktu. Selain itu, kesadaran akan pentingnya penggunaan kondom juga terbilang rendah. Cuplikan wawancara peneliti dengan ketua Arum Ndaluh Sehat, yakni Na⁹⁹;

“disini perempuan pekerja seks (Bong Suwong) gensinya tinggi. Gak mau ikutan test. Mereka takut akan hasil test nya. Walaupun kita sudah bilang

⁹⁸ Voluntary Consulting Test, yakni pemeriksaan HIV dengan prinsip sukarela.

⁹⁹ Wawancara dengan Na selaku Ketua Arum Ndaluh Sehat pada tanggal 27 Juli 2016. Dulu Na ialah perempuan pekerja seks, namun 3 tahun belakangan ia memilih berhenti dan membuka warung di Bong Suwong.

hasil nya bersifat rahasia, itu masih tidak dipercaya. Ada juga yang karena gandengannya melarang, karena dianggap buang-buang waktu. Kan waktu adalah uang. Alasan perempuan pekerja seks ketika diminta ikut test, ngomongnya sudah punya dokter pribadi. Padahal kerja seperti ini (kerja seks) yang paling penting kan kesehatan. Penggunaan kondom juga sedikit, sering-seringnya didelekk (disembunyikan). Jadi ketika akan ngamar bawa kondom, tapi gak dipakai, Cuma ditaruh dibawah kasur”.

Rendahnya kesadaran perempuan pekerja seks tentang pentingnya kesehatan reproduksi makin diperparah dengan sikap “cuek” dari para pengurus ataupun pemilik-pemilik kamar untuk ikut bagian dalam sosialisasi program “wajib kondom”.

D. Perempuan Pekerja Seks dalam Rupa-Rupa Penertiban

Banyak orang memahami bahwasanya penertiban yang dilakukan oleh aparat yang berwenang selama ini ialah model *mainstream* yang ajeg dan tidak berubah. Namun fakta dilapangan, penertiban memiliki keragaman bentuk hasil dari “adaptasi” dengan lingkungan dan petugas yang berwenag. Dalam ragam penertiban tersebut terlihat bagaimana kemudian hukum menempatkan perempuan pekerja seks.

1. Penertiban Model Konvensional

a. Maksud dan Praktik Penertiban Model Konvensional

Yang peneliti maksud dengan penertiban model konvensional dalam hal ini ialah tindakan yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait dengan

menggunakan pendekatan yang umum dilakukan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab yang diamanahkan 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.

Waktu penertiban tidak dapat diprediksi, bisa dilakukan sewaktu-waktu. Menurut pengakuan Polisi Pamong Praja, penertiban terhadap perempuan pekerja seks rutin dilakukan sebulan sebanyak 2-3 kali. Dari slot anggaran untuk melakukan 8 kali tindakan hukum, biasanya 2-3 kali dilakukan untuk penertiban perempuan pekerja seks. Adapun kepolisian, siklus penertiban terhadap perempuan pekerja seks tidak menentu. Hal ini disesuaikan keadaan. Yakni ketika menurut kepolisian aktivitas di lokasi prostitusi tersebut di rasa tidak tertib dan tidak rapi. Ketika dikonfirmasi mengenai titik-titik mana saja yang dijadikan sasaran penertiban, baik Kepolisian maupun Pol PP mengkonfirmasi bahwa penertiban dilakukan di beberapa tempat umum yang disinyalir sebagai tempat prostitusi.

Pemilihan atas wilayah yang akan dijangkau dengan penertiban sifatnya random. Dalam satu kali oprasi penertiban, biasanya lokasi yang dijangkau meliputi dua lokasi yang disinyalir terdapat aktivitas prostitusi. Asal lokasi tersebut termasuk tempat umum maka akan di sasar. Oprasi penertiban perempuan pekerja seks menjangkau Bong Suwong, tapi tidak dengan Sarkem. Hal ini dikarenakan Sarkem berada ditengah-tengah pemukiman.

Adapun mekanisme penertiban tertuang dalam SOP Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta. Nama SOP tersebut ialah Pelaksanaan Operasi Terpadu yang meliputi penertiban: Larangan Pelacuran di Muka Umum; Penyelenggaraan Reklame; Pemotongan Daging dan Penanganan Daging; Ijin Penyelenggaraan Pondokan; Penyelenggaraan Adminduk; Ijin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Ijin Tenaga Kesehatan; Perizinan Usaha Hotel dan Penginapan; Pengelolaan Kebersihan; Penyelenggaraan Perparkiran; Izin Gangguan; Penataan PKL. Ketika mendapati bahwa Perda Larangan Pelacuran di Muka Umum SOP nya berlaku sama dengan pelanggaran Perda yang lain, bahkan yang sifatnya administrative, peneliti cukup terkejut. Ketika ditanya mengapa untuk beberapa jenis pelanggaran di payungi dengan satu SOP? Jawaban sangat sederhana yang didapati: Agar tidak terlalu banyak SOP.

Dalam tata urutan SOP, dasar penertiban dilakukan ketika Kepala Bidang Operasi menerima tugas dari Kepala Dinas untuk melakukan penertiban/ upaya hukum. Hal tersebut kemudian ditindak lanjuti oleh Kepala Seksi. Tugas Kepala Seksi kemudian mengumpulkan data-data lapangan. Dalam hal ini Kepala Seksi akan menugaskan staf nya untuk mulai mengidentifikasi dan memetakan lokasi penertiban yang meliputi situasi di lapangan, akses yang paling mudah untuk memasuki lokasi, termasuk ada tidaknya potensi perlawanan. Hasil dari identifikasi dan pemetaan lapangan dilaporkan kembali ke Kepala Seksi. Kepala Seksi kemudian melaporkan hasil pemetaan ke Kepala Bidang beserta sekaligus

memberikan masukan. Ketika “hitung-hitungan” selesai dalam sebuah keputusan untuk melakukan penertiban, maka Kepala Seksi akan mengkoordinasikan rencana kegiatan ke beberapa instansi terkait. Dalam proses ini pula kelengkapan administrative mulai dipersiapkan untuk pelaksanaan operasi. Ketika kesiapan administrasi, personil dan koordinasi sudah terpenuhi maka selanjutnya Kepala Dinas akan memberikan arahan, dalam tahapan ini Kepala Dinas menunjuk satu orang sebagai Komandan Operasi yang bertugas bertanggungjawab terhadap proses operasi di lapangan. Setelah arahan selesai, selanjutnya ialah pelaksanaan operasi. Adapun tindakan-tindakan yang dilakukan selama operasi meliputi: Pengamanan lokasi; Mencari dan mengamankan barang bukti atau pelanggar; Mencatat dan membuat Berita Acara; Mengidentifikasi pelanggaran; Membuat surat panggilan.

Dalam tataran praktik, penertiban konvensional bisa dilakukan oleh satu instansi, dua instansi, ataupun beberapa jajaran instansi. Terkadang Pol PP melakukan penertiban secara bersama-sama dengan Polisi. Namun ada kalanya juga penertiban tersebut dilakukan secara sendiri-sendiri. Sesekali operasi gabungan dilakukan, dalam hal ini maka lebih banyak pihak yang terlibat termasuk juga TNI. Ketika ditanya kepada para Pol PP dan Kepolisian mengenai kendala yang dihadapi ketika melakukan penertiban, keluhannya hampir semuanya sama. Baik Kepolisian dan Pol PP mengeluhkan bahwa operasi yang mereka laksanakan tidaklah efektif dalam menyelesaikan persoalan prostitusi. Hal ini dikarenakan beberapa

hal. *Pertama*, informasi akan adanya penertiban yang bocor¹⁰⁰ atau sudah dapat diperkirakan¹⁰¹ oleh pihak-pihak di lokasi sasaran penertiban. *Kedua*, sanksi berupa denda yang dijatuhkan sangat ringan. *Ketiga*, kehidupan masyarakat sekitar yang memang telah menyatu dan tergantung dengan praktik prostitusi. Walaupun dirasa tidak efektif, pilihan untuk melakukan penertiban tetap menjadi kegiatan rutin bahkan untuk mengukur kinerja, hal ini dikarenakan undang-undang dan kebijakan daerah yang mengamanahkan demikian.

¹⁰⁰ Wawancara peneliti dengan Totok Suyonoto selaku Kepala Bagian Pengendalian Operasi Dinas Satpol PP Kota Yogyakarta pada tanggal 19 Juli 2016. Dalam wawancara tersebut narasumber menyebutkan bahwa bocornya kegiatan operasi/ razia bisa berasal dari; (a) Pihak-pihak (polisi) yang memang sudah lama *memback up* kegaitan prostitusi di lokasi sasaran penertiban; (b) Orang-orang yang berada dilokasi prostitusi itu sendiri. Missal saja, orang-orang yang berada di lokasi prostitusi Giwangan akan memberikan informasi ke “kolega” mereka yang berada di Bong Suwong—atau sebaliknya—bahwa dilokasinya baru saja dilakukan penertiban. Hal ini ditujukan agar rekan-rekan mereka yang berada di titik lokasi lain untuk waspada. Karena biasanya setelah menertibkan di satu lokasi prostitusi PolPP akan melanjutkan ke lokasi prostitusi lainnya.

Wawancara peneliti dengan Ponijo selaku Kepala Binmas Polsek Gedongtengen pada tanggal 1 Agustus 2016 juga mengutarakan hal yang hampir senada. Bahwa informasi akan adanya penertiban seringkali bocor terlebih dahulu. Siapa yang kemungkinan membocorkan? Dari Kepolisian itu sendiri. Menurut penuturan beliau, ada pihak-pihak di internalnya yang memang dekat dengan orang-orang di lokasi prostitusi. Terkadang mereka memberi tahu mengenai rencana penertiban. Ketika ditanya mengenai apa kira-kira modus pihak yang membocorkan, beliau menjawab karena kedekatan yang sudah terbangun dengan orang-orang di lokasi prostitusi tersebut.

¹⁰¹ Yang dimaksud dengan “sudah dapat diperkirakan” adalah jadwal Pol PP dalam melakukan penertiban dihari-hari tertentu kemudian dijadikan acuan bagi orang-orang atau komunitas yang berada di lokasi prostitusi untuk waspada akan adanya kemungki n penertiban. Hari itu biasanya minggu malam dan rabu malam. Hal ini diakui oleh Kepala Bidang Pengendalian Operasi Pol PP Kota Yogyakarta. Penjadwalan operasi penertiban pada hari-hari tersebut juga dikarenakan slot yang diberikan oleh Pengadilan setempat untuk menyidangkan perkara-perkara Tipiring memang telah ditentukan. Kewenangan Pol PP ataupun Polisi untuk melakukan penahanan juga hanya sehari, sehingga waktu untuk melakukan penertiban disesuaikan dengan ketentuan dari pengadilan setempat. Apabila akan dilakukan perubahan diluar hari tersebut, maka Pol PP harus mengkomunikasikan dengan pihak-pihak terkait.

b. Narasi Perempuan Pekerja Seks dalam Penertiban Model Konvensional

Kritik atas penertiban prostitusi tidak semata mengenai ketidak-efektifannya dalam merespon persoalan prostitusi. Lebih dari itu ialah bagaimana praktik tersebut telah mencederai kemanusiaan perempuan pekerja seks. Salah tangkap, kekerasan dan ancaman menjadi hal yang mudah ditemui. Tiga narasumber peneliti di Bong Suwong menceritakan pengalamannya sebagai korban salah tangkap, bahkan salah satunya ketika penelitian dilakukan sedang menjalani proses hukumnya. Ialah **Tn**,¹⁰² mantan perempuan pekerja seks yang kemudian membuka warung di Bong Suwong, korban salah tangkap pihak Polresta Yogyakarta di tahun 2005. **Tn** menceritakan pengalamannya ketika secara tiba-tiba kepolisian membawanya secara paksa dari tempat tinggalnya/ kost nya di perkampungan sekitar Bong Suwong. Waktu itu malam hari, **Tn** bersama dua teman lainnya sedang tidak bekerja dan menghabiskan waktunya di kamar kost mereka. Salah satu temannya keluar untuk membeli makanan di angkringan sekitar Bong Suwong. Tidak lama setelah temannya yang membeli makan tersebut pulang, tiba-tiba sekitar 3 petugas kepolisian mendatangi kamar kost mereka dan meminta **Tn** dan teman-temannya untuk ikut ke kantor Polresta Yogyakarta. Ketika **Tn** menanyakan apa alasan yang mendasari tindakan kepolisian, tak lain karena mereka ialah mereka perempuan pekerja seks yang sedang menjajakan dirinya.

¹⁰²

Wawancara peneliti dengan Tn pada tanggal 23 Juli 2016.

Mendengar hal tersebut **Tn** tidak terima dan menolak untuk dibawa, sedangkan kedua teman **Tn** lainnya memilih diam. Namun **Tn** tidak dapat terus melawan karena Polisi yang terus memaksa dan meminta **Tn** untuk menjelaskan semuanya di Kantor Polisi. **Tn** akhirnya menuruti kehendak Polisi dengan harapan penjelasannya dapat diterima. Sesampainya di kantor Polisi **Tn** kemudian menjalani proses pemeriksaan/ pembuatan BAP. Dalam kesempatan ini **Tn** menjelaskan bahwa yang dilakukan kepolisian ialah kesalahan karena saat penangkapan **Tn** sedang tidak bekerja dan berada di kamar kostnya. Alasan ini tidak diterima oleh pihak Kepolisian, mereka bersikeras bahwa **Tn** melakukan pelanggaranpun tidak sedang bekerja. Alih-alih menyikapi keberatan **Tn**, polisi justru mempermasalahkan kartu penduduk yang dimilikinya. **Tn** dianggap bukan penduduk setempat meskipun **Tn** telah memiliki Kipem. Dalam proses pemeriksaan **Tn** dibuat sama sekali tidak berdaya, berbagai penjelasannya tidak didengar dan kepolisian tidak berupaya untuk mengkonfirmasi dengan saksi lainnya. Kedua teman **Tn** lebih tidak berdaya lagi, mereka lebih memilih untuk tidak melawan sama sekali. Mereka bertiga kemudian menginap satu malam di Polres Yogyakarta. Keesok harinya, **Tn** bersama kedua temannya disidangkan ke Pengadilan Negeri Yogyakarta. Dalam proses ini **Tn** keberatan atas beberapa hal dalam BAP. Ada dua hal ketidakcocokan yang mendasar. Pertama, BAP menyebutkan bahwa ia sedang menjajakan diri, padahal **Tn** tidak sedang bekerja dan berada di kamar kostnya. Kedua, BAP menyebutkan bahwa **Tn** dan kawan-

kawannya ditangkap di warung angkringan di Bong Suwong, dan ini tidak benar karena penangkapan terjadi di kamar kostnya yang berada di tengah pemukiman warga. **Tn** menyampaikan seluruh keberatan tersebut pada hakim, dan hakim akan memberikan kesempatan pada **Tn** untuk melakukan pembelaan. Apa yang menimpa **Tn** sejak awal diketahui oleh PKBI DIY yang waktu itu intens dalam mendampingi komunitas perempuan pekerja seks. Ketika **Tn** keberatan atas proses yang dijalaninya dan berencana untuk melakukan pembelaan atas proses tersebut, PKBI DIY dan LBH Apik mendukung dan bersedia untuk mendampingi proses nantinya. Namun **Tn** mengurungkan niatnya. Hal ini karena pertimbangan untuk keamana lokasi tempat nya bekerja dan tentu saja nasib teman-teman nya yang mengadu nasib di Bong Suwong.

Salah tangkap juga pernah dialami oleh **Na**, seorang perempuan pekerja seks yang 3 tahun belakangan mulai membuka warung di Bong Suwong. **Na** menceritakan bahwa selama menjadi perempuan pekerja seks dirinya seringkali terjaring proses penertiban. **Na** sampai lupa angka pastinya. Namun yang paling tidak bisa ditolerir oleh **Na** ialah ketika akan dibawa Satpol PP karena dianggap sebagai perempuan pekerja seks, padahal **Na** sudah berhenti dari pekerjaan tersebut. *“gak trimo aku mbak, aku kan mbuka warung”* (“tidak terima saya mbak, saya kan membuka warung”), pernyataan **Na** untuk menjelaskan penolakannya. Salah tangkap yang pertama terjadi ketika **Na** hendak bersiap membuka warungnya di malam hari. Ketika **Na** keluar dari kamar kostnya, ia berpapasan dengan beberapa

petugas Satpol PP. Spontan **Na** berbalik arah untuk kembali lagi ke dalam kamar kostnya. **Na** paham bahwa ini pertanda akan ada penertiban di Bong Suwong. Namun tiba-tiba **Na** disergap dengan cepat oleh petugas Satpol PP tersebut. **Na** meronta berteriak dan mengatkan bahwa ia bukan perempuan pekerja seks melainkan pedagang. Petugas Pol PP tersebut tetap bersikeras. Perlawanan **Na** mengundang perhatian warga lainnya dan suami **Na**. Warga dan suami **Na** kemudian menjelaskan bahwa perempuan yang hendak Pol PP bawa tersebut bukan perempuan pekerja seks. Mendengar penjelasan dari warga Pol PP kemudian mengurungkan niatnya dan melanjutkan pencarian mereka di perlintasan rel Bong Suwong. Salah tangkap yang kedua terjadi tepat di depan warung **Na**. Pol PP memaksa **Na** untuk ikut ke kantor Pol PP kota Yogyakarta. Awalnya Pol PP tidak percaya dengan penjelasan dari **Na** sampai ada pengurus paguyuban yang menjelaskan bahwa **Na** merupakan pemilik warung dan bukan perempuan pekerja seks.

Satu lagi korban salah tangkap ialah **SJ**¹⁰³, perempuan pekerja seks yang dalam 3 tahun belakangan bekerja di Bong Suwong. **SJ** merupakan Ibu dari seorang anak laki-laki berusia 13 tahun. Sebagai *singgle parent* **SJ** berusaha menghidupi dirinya beserta anaknya, termasuk menyekolahkan. Sulitnya mendapatkan pekerjaan dengan upah yang layak membawa **SJ** pada pilihan bekerja sebagai pekerja seks. **SJ** harus meninggalkan anaknya di Solo dan mencari penghidupan di Bong Suwong. Selama menjadi

¹⁰³

Wawancara peneliti dengan SJ dilakukan pada tanggal 1 Agustus 2016

pekerja seks tak terhitung jumlahnya **SJ** terjaring penertiban. Namun kejadian tidak mengenakan justru terjadi di tahun ini, tepatnya sebelum bulan Ramadhan tiba. **SJ** terjaring penertiban di daerah Parang Kusumo, Bantul. Saat itu **SJ** terjaring di salah satu tempat kost sekitar Parang Kusumo. Permasalahannya, **SJ** tidak sedang bekerja, melainkan hanya berkunjung ke salah satu temannya yang kebetulan bekerjanya di Parang Kusumo. Pikir **SJ** mekanisme penertiban di Bantul sama saja dengan di Kota, sehingga **SJ** tidak menaruh rasa khawatir. Namun ternyata di Bantul prosesnya dirasa **SJ** cukup berat. Bahwa hasil persidangan tidak hanya mewajibkan membayar denda namun juga ada kewajiban apel yang harus dilakukan setiap minggu selama 3 bulan. Pada dasarnya **SJ** tidak keberatan dengan kewajiban apel yang dibebankan padanya, yang membuat berat ialah lokasi apel yang jauh. Awalnya **SJ** selama 2 minggu berturut-turut diwajibkan apel ke Kejaksaan Negeri Bantul, ini tidak terlalu memberatkan karena lokasinya yang masih wilayah Yogyakarta. Begitu juga ketika lokasi apel di pindah ke Bapas Wonosari, **SJ** masih bisa menjangkaunya dengan mudah dan biaya yang terjangkau. Namun ketika memasuki minggu keempat dan seterusnya **SJ** dipindah ke Bapas Solo, sesuai KTP **SJ**. Hal ini yang dirasa memberatkan, karena praktis **SJ** harus mengeluarkan kurang lebih biaya sebesar Rp. 80.000 untuk setiap kali apel. Bagi **SJ** nominal tersebut cukup besar dan berat untuk ditanggungnya selama 2 bulan, pun hanya dilakukan seminggu sekali. **SJ** tidak bisa berbuat banyak selain menjalankan putusan dari pengadilan. Sampai

penelitian ini dilakukan **SJ** masih menjalani kewajiban apel di Bapas Solo, sama sekali **SJ** tidak pernah membolos. Ancaman dari Bapas makin membuat **SJ** ketakutan, yakni akan melaporkan perihal pekerjaan **SJ** ke keluarganya, terutama anaknya.

Dalam proses penertiban, baik itu yang salah tangkap ataupun yang tidak, narasi perempuan pekerja seks tak lepas dari ingatan-ingatan akan dimensi kekerasan dan ancaman. Penjangkauan yang selama ini dilakukan oleh Satpol PP maupun Polisi tidak mengedepankan pendekatan-pendekatan persuasive. Dalam wawancara yang dilakukan peneliti, hampir semua perempuan pekerja seks mengalami hal tersebut. Paling sering dilakukan oleh petugas ialah secara paksa membawa perempuan pekerja seks dengan konfrontasi fisik. *“leh njupuk kae diseret aku mbak, padahal tanganku pas iko lagi bar dijahit. Tak omongi tanganku pak... tetep wae diseret. Akhire tanganku aboh, infeksi jarena. Tak waduli kae polisine malah omonge rak mungkin”* (waktu itu ketika mengambil saya di seret, padahal waktu itu tangan saya habis dioperasi. Saya bilang tangan saya pak... tetap saja saya diseret. Akhirnya tangan saya bengkak, katanya infeksi. Saya berkeluh kesah ke polisinya (yang menyeret) tetapi justru disangkal”. Narasi tersebut berasal dari **Na**, ketika ia terjaring penertiban di Bong Suwong. Kondisi tangannya yang diperban karena habis menjalani operasi tidak menjadi alasan bagi polsis untuk menurunkan intensitasnya dalam menyeret **Na**. Padahal bagi **Na** tidaklah masalah ia harus dibawa ke kantor Polisi atau kantor Pol PP untuk selanjutnya diproses secara hukum, **Na**

memahami bahwa itu bagian dari resiko pekerjaan. Namun **Na** keberatan apabila diperlakukan dengan cara-cara kekerasan. *“kene iki nek di jak omong-omongan yo iso kok”* (“kita bisa kok di ajak dialog”).

Ada pula perempuan pekerja seks yang saking takut dan trauma terjaring penertiban sampai-sampai mengompol. Kejadiannya sekitar tahun 2008, ada penertiban besar-besaran di Sarkem. Sekitar 48 perempuan pekerja seks terjaring. Operasi tersebut dilakukan ketika mendekati bulan ramadhan dan atas desakan dari FPI. Polres Kota Yogyakarta akhirnya turun tangan dengan melakukan operasi penertiban perempuan pekerja seks dan Miras. **S**, seorang perempuan pekerja seks yang turut terjaring menceritakan bahwa operasi tersebut betul-betul tidak terdeteksi. **S** tidak mengalami kekerasan sama sekali, tetapi ia menyaksikan salah satu temannya (**Y**) kedatangan mengompol ketika digelandang ke truk Polisi. **S** menjelaskan *“ya takutlah mbak, apalagi yang belum pernah kerazia. Opo maneh kae disorot, walah....”* (“ya takutlah mbak, apalagi yang belum pernah mengalami razia. Apalagi waktu itu di shooting, walah...”)

Bagi Pol PP sendiri ketika dikonfirmasi mengenai “kebiasaan” mereka dalam melakukan penertiban, pantang bagi mereka untuk melakukan kekerasan. Upaya paksa dilakukan ketika memang perempuan pekerja seks itu melawan untuk dibawa. Kalau toh terjadi kekerasan ialah ketika perempuan pekerja seks melawan untuk dibawa.¹⁰⁴ Pertanyaannya kemudian ialah bagaimana cara mengidentifikasi bahwa yang akan dibawa

¹⁰⁴ Wawancara peneliti dengan Totok Suyonoto selaku Kepala Bagian Pengendalian Operasi Dinas Satpol PP Kota Yogyakarta pada tanggal 19 Juli 2016.

oleh Pol PP atau Polisi ialah perempuan pekerja seks. Dari kedua instansi tersebut peneliti mendapati jawaban yang sama. Bahwa cara mengidentifikasi ialah dari cara berpakaianya. “Dari pakaiannya sudah kelihatan mbak”, jawaban singkat Kepala Bidang Pengendalian Operasi Pol PP Kota Yogyakarta. Bahkan dalam wawancara peneliti dengan beliau menyebutkan, bahwa identifikasi tersebut dilekatkan pada dua hal: cara berpakaian dan membawa kondom.¹⁰⁵ Polisi pun dalam mengidentifikasi mengacu dari cara berpakaian, berikut pernyataan dari kepala Binmas Polsek Gedongtengen ketika dimintai penjelasan mengenai cara mengidentifikasi seseorang sebagai perempuan pekerja seks, “Dari pakaian sudah terlihat mbak, dan mereka biasanya bergerombol. Jadi yang kami bawa ke kantor Polisi semua (mereka yang bergerombol), kemudian mereka akan kami minta keterangan. Lagi pula orang-orangnya itu juga kok mba”.¹⁰⁶ Pernyataan dari kedua lembaga tersebut, sekali lagi, menjelaskan bahwa penertiban yang mereka lakukan pada dasarnya sudah berbasis pada prasangka. Apalagi statement “orang-orangnya itu juga kok”, mempertegas bahwa tindakan hukum berupa penertiban pada dasarnya tidak mengacu pada perbuatannya melainkan pada orang-orangnya. Jadi tidak peduli dimana pun, sedang bekerja atau tidak—asal ia seorang perempuan pekerja seks—maka tindakan hukum berupa penertiban dapat dikenakan padanya.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Wawancara peneliti dengan Ponijo selaku Kepala Binmas Polsek Gedongtengen pada tanggal 1 Agustus 2016.

Dalam beberapa narasi perempuan pekerja seks, pertanyaan yang diajukan oleh petugas melecehkan perempuan pekerja seks. **Na**, menceritakan pengalamannya ketika diperiksa di kantor Polisi (tepatnya polsek ataukah Polres kota Yogyakarta N lupa); *“ditakoni kowe leh main piye carane?? Leh njelaske yo risih”* (“saya ditanya: kamu kalau “main” dengan klienmu caranya bagaimana?? Kalau menjelaskan ya tidak nyaman”). Ada kalanya petugas yang memeriksa membuat pernyataan yang menyinggung perasaan perempuan pekerja seks. *“leh mu golek penggawean seng apik, ojo penggawean koyo ngene”* (kamu kalau cari kerja yang baik, jangan pekerjaan yang seperti ini”), **Tn** menirukan ucapan Polisi yang memeriksanya. *“Sopo seng pengen kerjo koyo ngene pak, lha nek ono gawean seng luwih apik tur bayaran nyucuk yo tak jupok pak”* (“siapa yang ingin bekerja seperti ini pak, kalau ada pekerjaan yang lebih baik dan gajinya mencukupi ya saya ambil pak”), jawab **Tn** secara spontan. Dengan latar belakang pendidikan tamatan SD, janda, orang tua terlilit hutang, **Tn** tidak memiliki daya ketika harus dihadapkan dengan tuntutan hidup dan keluarga. Ibunya sendiri yang menjerumuskan **Tn** menjadi perempuan pekerja seks. Namun narasi seperti yang diutarakan oleh **Tn** bagi sebagian petugas tidak mudah untuk dipahami. Dalam paradigma berpikir petugas yang berwenang, pilihan untuk menjadi perempuan pekerja seks dilakukan atas dasar kesenangan terhadap pekerjaan itu sendiri. Kepala Bidang Penanganan Operasi Pol PP Kota Yogyakarta menganalogikan dengan: pekerjaannya enak, dapat uangnya cepat. Bagi beliau perempuan pekerja

seks tidak akan pernah meninggalkan pekerjaannya karena pekerjaan tersebut merupakan aktivitas yang “enak” dan mendatangkan uang dengan cepat.

Proses penahanan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang juga berpotensi menimbulkan kekerasan atau pun pelecehan terhadap perempuan pekerja seks. **Tn** ingat betul dengan kejadian yang dialaminya di tahun 2008. Ketika ia terjaring penertiban di Bong Suwong. Ia bersama dengan belasan temannya di tahan semalam di Polresta Yogyakarta. **Tn** bersama teman-temannya diinapkan di pendopo yang letaknya berada di tengah-tengah dan dikelilingi oleh sel tahanan. Pendopo tersebut terbuka. Tentu saja **Tn** dan teman-temannya menjadi tontonan dan di *bully* oleh tahanan lainnya yang berada di dalam sel. “*wah yo disoraki. Ono seng ngejak main pisan, kae napi narkoba kan bebas kluyuran mbak. Kene mbak main karo aku, tak bayar wes, lumayan gawe mbayari dendomu sesok*” (wah ya disoraki. Ada yang mengajak “main” juga, napi narkoba kan bebas (selnya tidak dikunci). Sini mbak “main” dengan saya, saya bayar, lumayan bisa buat bayar denda besok”).

Dalam narasi perempuan pekerja seks yang menjadi korban penertiban konvensional hamper semuanya mengalami trauma. Ketika ditanyakan pada narasumber, bagaimana mereka mengatasi rasa trauma tersebut? Hamper semua narasumber memiliki jawaban yang serupa. Tidak adanya pilihan yang memungkinkan mereka untuk survive dengan pekerjaan lain menjadikan sikap berserah pada nasib sebagai jalan untuk bersahabat

dengan keadaan. Dalam wawancara tersirat bahwa prinsip perempuan pekerja seks untuk bersahabat dengan keadaan ialah menerima segala resiko dari pekerjaan, termasuk ditertibkan. Adapun rasa trauma dengan berbagai cara mereka atasi sendiri. Biasanya luapan emosi tersebut mereka curahkan pada sesama perempuan pekerja seks dengan berbagi cerita. Dan tentu saja dalam moment tersebut beberapa diantara mereka kemudian saling menguatkan. Pola-pola tersebut peneliti temukan diantara perempuan pekerja seks yang peneliti wawancara dan memang telah menjadi hal yang lumrah di komunitas.

2. Penertiban Model “Sample”

a. Maksud dan Praktik Penertiban Model Sample

Satu lagi model penertiban di luar jalur konvensional ialah penertiban model sample. Penertiban sudah dipraktikan cukup lama di lokasi Sarkem, setidaknya sejak tahun 2010. Sedangkan di Bong Suwong hal ini terbilang baru, sampai penelitian dilakukan model ini baru dijalankan sebanyak satu kali, sekitar bulan february atau maret 2016 dengan 3 perempuan pekerja seks sebagai sample. Beragam alasan digunakan untuk mendasari pola ini. Yang paling menonjol ialah bahwa tindakan ini lebih meminimalisir potensi terjadinya kekerasan dan trauma bagi perempuan pekerja seks. Karena dalam proses ini petugas yang berwenang tidak secara langsung melakukan penjangkauan maupun aktivitas lainnya di lapangan. Proses tersebut didahului dengan permintaan dari petugas yang berwenang untuk menyediakan beberapa perempuan pekerja seks yang nantinya akan di

klaim sebagai hasil dari penertiban di lapangan. Permintaan tersebut disampaikan pada beberapa pengurus atau orang yang dituakan di suatu wilayah lokasi prostitusi. Pengurus kemudian akan menyiapkan beberapa perempuan pekerja seks yang dipilih dengan menggunakan skema tertentu. Selanjutnya, perempuan pekerja seks yang ditugaskan akan diantarkan oleh pengurus lokasi prostitusi menuju kantor polisi yang memesan untuk selanjutnya di proses sebagaimana hasil penertiban langsung di lapangan. Sependek penelitian ini dilakukan, penertiban model sample hanya dilakukan oleh kepolisian, baik itu pada tingkat Polsek Gedongtengen dan Polresta Kota Yogyakarta.

b. Narasi Perempuan Pekerja Seks dalam Penertiban Model Sample

Dalam menentukan perempuan pekerja seks yang di jadikan sample, kedua lokasi penelitian memiliki skema pemilihan yang berbeda. Di Bong Suwong, perempuan pekerja seks yang dipilih ialah mereka yang—subyektif dari pengurus—tidak produktif dan sudah tua. Dari wawancara peneliti dengan salah satu pengurus Bong Suwong (**Pak N**), pertimbangan untuk memilih perempuan pekerja seks yang tua dan dinilai tidak produktif dikarenakan hal tersebut lebih mudah untuk dilakukan. Salah satu penuturan dari pengurus mengenai hal ini ialah *"ketimbang thetek rak payu mending di gawe sample wae, enak dibayar"* ("dari pada menjajakan diri tidak laku lebih naik menjadi sample, enak dibayar").

Mencari perempuan pekerja seks yang bersedia menjadi “relawan” untuk dijadikan sample bukanlah perkara mudah. Kesulitan tersebut dikarenakan keenganan dari perempuan pekerja seks itu sendiri. Dalam banyak hal perempuan pekerja seks tidak memiliki pengetahuan akan isu-isu hukum. Hal ini menjadikan mereka enggan terlibat dan takut ketika akan dihadapkan pada proses hukum. Selain itu, pengalaman perempuan pekerja seks yang berhadapan dengan hukum meninggalkan narasi-narasi trauma diantara mereka. Maka tidak heran apabila perempuan pekerja seks memilih untuk menghindar ketika akan dilibatkan pada proses hukum, apapun itu, pun direncanakan atau tidak.¹⁰⁷ Oleh karena nya pengurus Bong Suwong memilih untuk menugaskan perempuan pekerja seks yang tua untuk menjadi sample. Bagi perempuan pekerja seks yang masuk kategori “tua” ini menjadi pilihan yang cukup menggiurkan, terutama bagi mereka yang dalam kurun waktu beberapa hari sama sekali tidak mendapatkan pelanggan, sama sekali tidak ada pemasukan. Uang sebesar Rp. 100. 000,- yang merupakan kompensasi dari pengurus ketika bersedia menjadi sample pastilah sangat membantu. Namun pada dasarnya pilihan tersebut hadir dalm ruang-ruang yang sarat dengan interfensi. Dua narasumber peneliti dari Bong Suwong, yakni Bu **Pm** dan Bu **Sy** menyampaikaikan serangkaian pengalamannya ketika menjadi sample.¹⁰⁸

Tawaran menjadi sample datang tidak untuk dikompromikan, pun untuk

¹⁰⁷ Hasil wawancara peneliti dengan pak N yang merupakan pengurus di Bong Suwong pada tanggal 20 Juli 2016 dan beberapa narasumber di Bong Suwong.

¹⁰⁸ Wawancara peneliti dengan Pm dan Sy pada tanggal 7 Agustus 2016.

bertanya dan memperoleh informasi terkait dengan mekanisme yang akan dilaluinya.

“kulo mboten semerap mbak mangke kepripon. Pokokke mung dikon dadi sample, sokor melu wae. Ak diomongi ngko manut wae karo pak polisi”

(“saya tidak tahu nanti bagaimana. Pokoknya hanya disuruh jadi sample.

Saya diminta nanti menurut saja dengan pak polisi”). Sepenggal narasi dari

Sy mengenai mekanisme penertiban sample yang sama sekali tidak dimengerti oleh mereka. Ketika peneliti menelisik makin dalam yakni

terkait alasan mengapa tidak meminta penjelasan dari pengurus,

narasumber merespon dengan pernyataan yang makin jelas

menggambarkan kondisi prostitusi di wilayah Bong Suwong. **Pm**

menuturkan *“wedi mbak,, wong seng kerjone koyo ngene ora pantes*

takon-takon, wong bodho koyo aku ngene yo mung iso manut opo jare

pengurus. Seng penting panggonan kerjo mengko aman” (“takut mbak...

orang yang bekerjanya seperti ini (pekerja seks) tidak pantas tanya-tanya,

orang bodoh seperti saya bisanya hanya ikut apa kehendak pengurus. Yang

penting tempat bekerja nantinya aman”). Kondisi ini menggambarkan

bahwa untuk menyelamatkan suatu lokasi prostitusi maka yang paling

pantas menjadi tumbal ialah perempuan pekerja seks. Pilihan untuk

menugaskan perempuan pekerja seks yang “tua” menjadi pilihan strategis

karena posisi tawar jauh lebih lemah.

Strategi ini pun terkonfirmasi dengan lugas oleh pengurus Bong Suwong

yang memang bertugas dalam mengatur atensi dan penertiban sample.

Yang paling mudah untuk dilakukan ialah menyetorkan perempuan pekerja seks untuk mengamankan seluruh aktivitas lokasi prostitusi. Lebih spesifik lagi di Bong Suwong memilih perempuan pekerja seks yang “tua”, selain secara finansial lemah, mereka terkondisikan berada di layer paling bawah dalam struktur bisnis prostitusi. Perempuan pekerja seks yang masuk kategori “tua” harus bersaing dengan yang muda, nilai transaksi mereka jauh dari perempuan pekerja seks yang masih muda.

Tidak dapat dibayangkan kondisi yang dialami perempuan pekerja seks yang ditugaskan menjadi sample pastilah berat. Takut, tegang, tanpa informasi, sepi pelanggan, tuntutan untuk menjadi penyelamat aktivitas prostitusi di wilayahnya, kesemuanya campur aduk menjadi satu. Maka tidaklah mengherankan satu diantara sample selepas menjadi sample sehari-hari sakit. **Pm** menuturkan bahwa ketakutan itu makin terasa ketika ia diharuskan berada dalam sel tahanan kantor polisi, hal yang sama sekali tidak ada dalam perkiraannya. *“rak tau mbak aku nang sel, stress aku, ndasku nyut-nyut, tapi piye maneh”* (“tidak pernah saya berada dalam tahanan, saya stress, kepala saya sakit, tapi bagaimana lagi”). Bahkan ketakberdayaan sebagai individu sampai pada taraf sempurna. Dimuka persidangan perempuan pekerja seks dari penertiban sample sama sekali tidak berbicara. Semua yang menjawab pertanyaan hakim ialah pihak kepolisian. Hal tersebut terjadi karena memang sudah terkondisikan dari awal, **Sy** menjelaskan perihal diamanya dalam persidangan *“pancen aku dikon meneng wae mbak kalean pak polisine. Meneng wae bu ngko leh*

ditakoni pak hakim aku wae seng njawab. Aku yo mung manut to mbak” (“memang saya diminta diam saja mbak oleh bapak polisinya. Diam saja bu nanti yang menjawab bapak hakim biar saya saja (polisi). Saya menurut saja mbak”). Singkatnya, penertiban sample ialah penertiban yang di scenario.

Dalam proses persidangan penertiban sample, perempuan pekerja seks didampingi oleh pengurus yang memang menugaskan. Ketika putusan telah dijatuhkan maka penguruslah yang menyelesaikan proses selanjutnya. Yakni membayar denda sesuai dengan putusan hakim. Uang yang digunakan untuk membayar denda diambilkan dari iuran-iuran rutin di Bong Suwong, baik itu penertiban konvensional maupun penertiban sample. Setelah proses administrasi telah diselesaikan kemudian perempuan pekerja seks dibawa pulang oleh pengurus ke Bong Suwong.

Ketika Bong Suwong mulai menjajaki model sample, Sarkem justru lebih mutakhir lagi dalam menerapkan sample. Tahun 2010 Sarkem telah menerapkan penertiban model sample. Sebagaimana Bong Suwong, penertiban sample banyak melibatkan peran-peran pengurus terutama keamanan swasta kampung. Ketika permintaan untuk menyiapkan perempuan pekerja seks untuk dijadikan sample dari kepolisian, bergegaslah pengurus bergerak. Mulai dari menentukan perempuan pekerja seks yang bertugas menjadi sample sampai pada hal-hal teknis seperti mendampingi ke kantor Polisi dan Pengadilan. Kalau di Bong Suwong penentuan “relawan” sample mendasarkan pada perempuan

pekerja seks yang sepi pengguna jasanya, maka di Sarkem yang dijadikan sample ialah mereka yang dikenal *mbeler*.¹⁰⁹ Yakni perempuan pekerja seks yang tidak tertib dalam membayar atensi bulanan. Kompensasi yang diberikan bagi mereka yang bersedia menjadi sample ialah ia dibebaskan untuk tidak membayar atensi selama 1 bulan. Proses yang dilalui perempuan pekerja seks yang dijadikan sample hamper sama dengan yang dialami oleh perempuan pekerja seks yang ada di Bong Suwong, yakni oleh pengurus di bawa ke polisi (Polresta Yogyakarta) dan kemudian keesok harinya di bawa ke Pengadilan. Kalau perempuan pekerja seks Bong Suwong sample menginap semalam di kantor polisi maka tidak demikian dengan perempuan pekerja seks dari Sarkem. Mereka (pekerja seks Sarkem) tidak perlu menginap. Yang penting datang di waktu sidang esok harinya. Sebagaimana yang diutarakan oleh Nr¹¹⁰ “*aku rak nginep mbak. Awan di gowo nang kantor polisi, trus sesokke nang jalan kapas kae (pengadilan). “Aku rak nginep kok mbak...”* (saya tidak menginap mbak. Siang dibawa ke kantor polisi, kemudian keesok harinya ke jalan kapas (pengadilan). Saya tidak menginap kok mbak...”). Pernyataan seorang pengurus yang bertugas mendampingi di proses-proses pnertiban sample juga menjelaskan bahwa perempuan pekerja seks di Sarkem ketika dijadikan sample tidak perlu bermalam di kantor polisi. Seorang lagi narasumber inisial L¹¹¹ menyampaikan bahwa dijadikan sample ialah hal

¹⁰⁹ *Mbeler* untuk menunjuk tindakan orang yang susah diatur.

¹¹⁰ Wawancara peneliti dengan Nr dan L pada tanggal 20 Agustus 2016.

¹¹¹ *Ibid.*

yang sulit untuk ditolak. Karena pengurus yang memintanya. Apabila hal ini di tolak maka bisa jadi L kehilangan pekerjaannya di Sarkem, dan ini akan berdampak pada keberlangsungan kehidupan ia dan anak-anaknya. “mau tidak mau ya dilakukan mbak. Ini kan permintaan pengurus. Kalau gak dikerjakan urusan nanti panjang mbak. Kasihan anak-anak saya”. Sepenggal kalimat L yang menjelaskan bahwa posisinya sebagai perempuan pekerja seks tidak memiliki daya tawar, bahkan ditingkatan internal lingkungannya bekerja.

Model penertiban sample di Sarkem pada dasarnya merupakan metode yang tidak ajeg. Setidaknya dari temuan peneliti, model sample Sarkem mengalami 3 kali perubahan. *Pertama*, ketika sample tersebut merupakan hasil kompromi antara pengurus dan polisi untuk menyiapkan sample yang diambil. Dalam hal ini pengurus akan mengkomunikasikan pada polisi agar pengambilan sample dari penertiban diambil di losmen tertentu. Pemilihan losmen pun merupakan hasil musyawarah antar pemilik losmen dan dilakukan secara bergiliran. Yang *kedua*, ialah penertiban model sample perempuan pekerja seks. Dimana 2-3 perempuan pekerja seks dipersiapkan oleh pengurus untuk dijadikan sample penertiban, untuk kemudian diserahkan ke polisi yang meminta dan keesok harinya disidangkan. Dan *ketiga*, ialah yang paling mutakhir ialah penertiban model sample “terima bersih”. Dalam praktik ini perempuan pekerja seks yang dijadikan sample sepenuhnya diurus sendiri oleh Polisi. Pengurus tidak tahu menahu bagaimana perempuan pekerja seks yang dijadikan

sample didapat. Dalam hal ini semuanya polisi yang mengatur. Mulai dari penjadwalan sampai mempersiapkan perempuan pekerja seks yang dijadikan sample. Bagaimana kemudian polisi mendapatkan perempuan pekerja seks nya? Berdasarkan wawancara dengan salah satu pengurus sekaligus keamanan di Sarkem, yakni AS,¹¹² sample tersebut bukanlah perempuan pekerja seks dari Sarkem tetapi dari daerah lain yang kemudian diklaim didapat dari Sarkem. Bisa jadi itu dari Bong Suwong, Jalan Kabupaten, Babarsari ataupun dari Giwangan. Dalam mekanisme ini pengurus hanya menyiapkan sejumlah dana saja yang besarnya pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan dana yang dikeluarkan ketika menggunakan model penertiban sample yang mereka urus sendiri. Proses yang lebih simple jelas menjadi keunggulan model “terima bersih” ini, karena pengurus kemudian tidak perlu kerepotan untuk menyiapkan perempuan pekerja seks dan mendampingi mereka selama di kepolisian dan pengadilan.

Penertiban model sample memang dirancang sedemikian rupa oleh beberapa pihak agar terlihat sebagai bentuk kerja penertiban pada umumnya (konvensional). Mekanisme tersebut berawal dari permintaan dari kepolisian setempat (bisa Polsek Gedongtengen atau Polresta Kota Yogyakarta) pada pengurus di suatu lokasi prostitusi. Jumlah perempuan pekerja seks yang diminta pun tidak menentu. Periode penertiban sample pun tidak bisa diprediksi, sesuai dengan permintaan akan adanya laporan

¹¹²

Wawancara peneliti dengan AS pada tanggal 23 Agustus 2016.

penertiban dari pimpinan. Dalam konteks kerja kepolisian, tindakan untuk melakukan penertiban terbagi dalam beberapa skema yang sifatnya rutin untuk dilakukan, misal saja oprasi cipta kondisi menjelang pemilu, oprasi cipta kondisi ramadhan, oprasi ketupat, dan oprasi lilin. Adapun penertiban untuk prostitusi dilakukan dengan mendasarkan pada pengamatan yang terjadi di lapangan. Ketika kondisi nya tertib dan aman-aman saja maka kepolisian hanya akan mengedepankan tindakan preventif berupa sambang.¹¹³ Namun tidak berarti kondisi yang aman tersebut menjadikan suatu lokasi prostitusi aman dari penertiban. Karena ketika pada jajaran pimpinan yang lebih tinggi menghendaki adanya laporan mengenai aktivitas penertiban, maka “hasil kerjanya” harus terpenuhi. Tinggal kemudian hendak menggunakan jalur apa dalam memenuhinya, konvensional atau sample.

E. Pola Penertiban Perempuan Pekerja Seks dalam Perspektif Hak Asasi Manusia

Berbagai varian penertiban, baik itu konvensional ataupun model sample, sama-sama menyimpan persoalan yang mendasar bagi perempuan pekerja seks. Pengalaman perempuan pekerja seks ketika ditertibkan tak sepi dari pelanggaran hak asasi manusia. Kekerasan (mulai dari fisik, psikis, sampai verbal), diskriminasi, perlakuan sewenang-wenang, pelecehan, sampai dengan korban dari

¹¹³ Yakni secara rutin turun ke wilayah-wilayah yang merupakan lokasi prostitusi untuk melihat aktivitas berada di dalamnya. Wawancara peneliti dengan kepala Binmas Polsek Gedongtengen menegaskan bahwa sambang bertujuan untuk menjalin komunikasi dengan warga sekitar dan memetakan hal-hal yang dapat mengundang police hazard/ potensi gangguan. Missal maraknya peredaran miras di suatu lokasi prostitusi. Kepolisian sangat menyadari bahwa kinerja mereka justru terjadi setelah police hazard/ potensi gangguan di lokasi prostitusi tidak tertangani

manipulasi proses hukum. Sempurna semua dialami perempuan pekerja seks. Dalam penertiban konvensional misalnya, cara kerjanya berbasis pada prasangka. Siapapun –perempuan—yang berada di lokasi prostitusi yang “mencirikan” perempuan pekerja seks maka tidak segan-segan untuk diambil sebagai hasil dari penertiban untuk kemudian diproses sampai jalur persidangan. Dasar hukum yang digunakan dalam melakukan penertiban pun menjadi ruang dalam melembagakan prasangka. Perda No. 18 tahun 1954 mengenai Larangan Pelacuran di Muka Umum pasal 3 mendefinisikan pelacuran dimuka umum: “Barang siapa yang ada ditempat umum, dilarang membujuk orang lain, baik dengan perkataan-perkataan, perbuatan-perbuatan, isyarat-isyarat maupun dengan cara lain yang bermaksud untuk melakukan perbuatan mesum”.

Dalam rumusan pasal tersebut identifikasi sebagai perempuan pekerja seks tidak jelas, asal terlihat mesum saja sudah dapat dikategorikan sebagai perempuan pekerja seks. Tafsir atas pasal tersebut sangat subyektif. Sangat tergantung dengan siapa yang menafsirkan dan apa yang ada dibalik isi kepalanya. Walaupun ketentuan pasal tidak menyebut satu jenis kelamin tertentu sebagai pekerja seks, namun praktiknya perempuan menjadi obyek yang paling banyak terjaring dari penertiban. Dalam salah satu kesaksian perempuan pekerja seks Bong Suwong yang tertangkap di Parangkusumo menyampaikan pengalamannya dalam satu persidangan di Pengadilan Negeri Bantul. Hakim yang bertugas dalam kesempatan tersebut menanyakan pada petugas Pol PP Bantul perihal mengapa yang dihadirkan disidang semuanya selalu perempuan. “Bu hakim waktu itu bertanya pada Pol PP, kenapa semuanya perempuan? Kalau mereka ini memang

sedang menjajakan dirinya harusnya ada pembelinya. Mana laki-laki nya?" tiru **SJ** perempuan pekerja seks yang terjaring razia di Parangkusumo.¹¹⁴

Seluruh narasumber penelitian pun menjelaskan demikian. Bahwa di tiap-tiap penertiban yang mereka alami, hanya perempuan saja yang dihukum. Perempuan diproses sampai pada tingkat persidangan. Sedangkan laki-laki yang terjaring mereka akan dicatat nama nya saja di kantor polisi kemudian dipulangkan begitu saja. Polsek Gedongtengen pun mengklaim bahwa kerja-kerja penertiban konvensional yang mereka jalani memperlakukan perempuan dan laki-laki secara sama. Laki-laki dan perempuan sama-sama menjadi sasaran ketika melakukan penertiban. Namun ketika ditanyakan bagaimana cara mengidentifikasinya, polisi menjawab ialah mereka yang ada di lokasi prostitusi sedang bergerombol dan menggunakan pakaian-pakaian yang minim. Kriteria kedua tentu saja menunjuk pada perempuan—lagi.

Pol PP lebih lugas lagi dalam menjadikan perempuan sebagai obyek penertiban. Sebagaimana disampaikan sebelumnya, bahwa cara mengidentifikasi yang dilakukan Pol PP spesifik menunjuk pada perempuan, yakni perempuan yang berpakaian seksi dan kedapatan membawa kondom. Laki-laki pembeli seks tidak menjadi sasaran ketika penertiban. Asal dia perempuan maka ia perempuan pekerja seks. Padahal dalam satu titik lokasi prostitusi tidak semua perempuan berprofesi sebagai pekerja seks – dan tidak semua laki-laki merupakan pembeli seks. Tak heran apabila kasus salah tangkap sering mewarnai proses-proses penertiban yang dilakukan selama ini.

¹¹⁴ Wawancara peneliti dengan SJ dilakukan pada tanggal 1 Agustus 2016.

Bentuk pelanggaran lain dari penertiban konvensional ialah penangkapan sewenang-wenang terhadap perempuan pekerja seks. Pengalaman dua perempuan pekerja seks penelitian menyebutkan bahwasanya penangkapan yang dilakukan terhadap mereka justru terjadi ketika mereka sedang tidak bekerja. Lokasi penangkapannya pun dilakukan bukan di tempat umum sebagaimana yang terdapat dalam Perda Larangan Pelacuran, melainkan ditangkap ketika sedang berada didalam kamar kos. Kalau memang kerja penertiban berdasarkan pada kebijakan baik Perda ataupun UU, maka 2 perempuan pekerja seks tersebut sama sekali tidak melakukan pelanggaran. Pada kasus ini terlihat bahwa perspektif aparat penegak hukum (Pol PP dan Polisi) mendudukan perempuan pekerja seks sebagai pelaku “kejahatan” yang melekat pada diri mereka sepanjang waktu, pun ketika mereka tidak melakukan pelanggaran.

Adapun model sample yang bagi sebagian pihak dinilai ramah terhadap perempuan pekerja seks dan pelibat prostitusi di suatu lokasi, pada sisi lain menyimpan banyak persoalan. Pertama, bahwa prosedur tersebut manipulative, disusun berdasarkan kinerja yang tidak ada. Karena tidak ada peristiwa nyata, maka dibuatlah scenario seolah-olah polisi melakukan penertiban dengan penjangkauan langsung. Kedua, tidak adanya perlakuan yang sama di muka hukum. Antara perempuan pekerja seks satu dengan yang lainnya mengalami perbedaan perlakuan atas satu tindakan pelanggaran yang sama. Narasi dari perempuan pekerja seks model sample antara Bong Suwong dan Sarkem sangat berbeda. Di Bong Suwong sample harus bermalam di kantor Polisi yang meninggalkan rasa trauma bagi mereka. Sedang sample dari Sarkem tidak perlu

bermalam di kantor Polisi. Ketiga, tidak jauh berbeda dengan model penertiban konvensional, model *sample* juga menjadikan perempuan pekerja seks “tumbal” untuk menjaga keamanan keseluruhan lokasi prostitusi. Dalam perspektif penegak hukum prostitusi hanya dupicu oleh perempuan dan penyelesaiannya dibebankan pada perempuan. Pada tubuh perempuan lah seluruh “dosa” prostitusi dibebankan. Melihat fakta-fakta diatas maka penertiban tidak bisa lagi dikatakan sebagai upaya penegakan hukum. Beragam pelanggaran sangat mudah ditemui dalam proses-proses tersebut. Hanya saja pembiaran atas pelanggaran tersebut lebih dipilih ketimbang menyelesaikan persoalan prostitusi dari akar permasalahannya. Melalui penertiban Negara justru sedang melembagakan kategori *abjek* terhadap perempuan pekerja seks.¹¹⁵ Penciptaan kategori abjek berfungsi untuk menegakan perilaku yang “normal”. Proses melekatkan abjek pada perilaku tertentu tidak hanya mensahkan penghukuman pada perilaku tersebut, tetapi juga menegakan batas-batas “normal” dan “abnormal” secara rigid dan terus menerus diawasi. Perempuan pekerja seks tidak dipandang sebagai individu utuh yang memiliki HAM, melainkan dilihat hanya sebagai perempuan-perempuan amoral yang kehidupannya bertentangan dengan nilai-nilai kesusilaan. Pada kondisi ini kemudian stigma, diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan pekerja seks bekerja dan dibenarkan.

Dalam perspektif HAM penertiban terhadap perempuan pekerja seks tidak lebih dari mempertontonkan adegan demi adegan pelanggaran HAM. Padahal

¹¹⁵ Dari kata *abject* yang berarti hina atau rendah. Lihat Saskia E. Wieringa, et., al., *Membongkar Seksualitas Perempuan yang Terbungkam*, ctk. Pertama (Yogyakarta: LKiS, 2007), hlm. XV

tidak sedikit Undang-Undang yang menjamin bagi siapapun, termasuk perempuan pekerja seks, untuk bebas dari segala bentuk tindakan diskriminasi. Pasal 28 I ayat (2) UUD menjadi sumber hukum yang mengatur larangan diskriminasi terhadap siapapun dengan dasar apapun. Pasal ini menyebutkan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif. Pasal 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM pun menjadi dasar perlindungan hukum bagi siapa pun untuk mendapatkan perlakuan dan perlindungan yang sama di muka hukum dan tidak mendapatkan perlakuan diskriminasi. Pasal ini menyebutkan bahwa setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bernasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan (Ayat 1). Setiap orang berhak atas pegakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum (Ayat 2), Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi (Ayat 3). Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Pasal 7 menjadi dasar hukum larangan perlakuan diskriminasi dengan alasan apa-pun kepada siapapun. Setiap perlakuan diskriminatif merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Pasal ini menegaskan bahwa semua orang adalah sama di muka hukum dan tanpa diskriminasi apapun berhak atas perlindungan hukum yang sama. Pengaturan terhadap hak untuk tidak mendapatkan perlakuan diskriminasi juga terdapat dalam *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang telah di

ratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 tahun 2005 menyebutkan bahwa semua orang adalah sama dihadapan hukum dan berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun (Pasal 26). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) yang telah di ratifikasi pemerintah Indonesia melalui Undang-undang Nomor 11 tahun 2005 juga mengatur larangan Negara peserta untuk melakukan diskriminasi. Pasal 2 ayat (2) mengatur bahwa setiap negara anggota kovenan harus berusaha agar setiap warganya bisa menikmati hak-hak mereka tanpa adanya perlakuan dikriminasi. *Convention on the Elimination of Discrimination against Women* (CEDAW) yang telah di ratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 dengan jelas mendefinisikan tindakan diskriminasi. Yakni pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, social, budaya, sipil atau apapun oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara perempuan dan laki-laki (pasal 1).

Rentetan jaminan perlindungan dari segala bentuk tindakan diskriminasi seperti—masih—dalam angan-angan. Terutama bagi perempuan. Dalam iklim kehidupan yang ditopang dengan budaya patriarki relasi kuasa yang menghegemoni perempuan menjadi karakteristik yang menonjol. Bahkan beroperasi melampaui resistensi dan menjadi konsesus yang sangat alamiah dimana

banyak perempuan yang tidak menyadarinya. Patriarki¹¹⁶ dapat dimaknai sebagai sebuah sistem struktur social dalam masyarakat yang hidup dan tumbuh dalam rentang historis yang cukup lama dan bertransformasi secara kontinyu. Dimana dalam hal ini laki-laki mempunyai posisi dominan dan dengan posisinya itu mereka melakukan eksploitasi terhadap perempuan yang mewujud dalam praktik sosial, ekonomi, politik, maupun budaya, baik dalam ruang privat maupun public. Dalam konteks penegakan hukum, bisa jadi pada saat penegakan hukum dijalankan bersamaan dengan itu pula sistem tempat dimana laki-laki mendominasi, melakukan opresi dan melakukan eksploitasi atas perempuan.

Lebih lanjut, kita tidak bisa memandang hukum apa adanya (*taken for granted*) dalam bingkai netralitas, relasi social, politik, ekonomi, budaya, dan agama. Sebaliknya, dibutuhkan daya kritis untuk menyingkap tabir tentang kekuatan apa yang ikut bermain mempengaruhi eksistensi hukum. Karena baik secara normative maupun empiric hukum tidak bersifat netral, bebas dari

¹¹⁶ Patriarki berasal dari bahasa Yunani *patér*, dengan bentuk genitif *patris*, dengan akar kata *part* yang bermakna "bapak" dan *arché* yang bermakna "tua" "awal", atau secara metaforis, "aturan" . Patriarki merujuk pada harapan kultural bahwa seorang bapak mempunyai tanggung jawab utama terhadap kesejahteraan keluarganya (pada masa kebudayaan kuno, termasuk mengatur budak dalam keluarga). Patriarki kemudian digunakan dalam konteks yang lebih luas, yakni merujuk pada masyarakat yang mana kaum laki-laki memegang tanggung jawab untuk mesejahterakan komunitasnya secara menyeluruh sehingga mereka juga memegang tugas-tugas yang berkaitan dengan urusan publik. Sebagai sebuah sistem social patriarki menempatkan laki-laki sebagai sosok otoritas utama yang sentral dalam organisasi sosial. Ayah memiliki otoritas terhadap perempuan, anak-anak dan harta benda. Secara tersirat sistem ini melembagakan pemerintahan dan hak istimewa laki-laki dan menuntut subordinasi perempuan. Kebanyakan sistem patriarki juga adalah patrilineal. Patriarki adalah konsep yang digunakan dalam ilmu-ilmu sosial, terutama dalam antropologi dan studi referensi feministas. Lihat <https://en.wikipedia.org/wiki/Patriarchy>

segala bentuk kepentingan. Seorang eksponen feminis, MacKinon mengatakan bahwa:¹¹⁷

“Hukum mendefinisikan dan memperlakukan perempuan menurut cara dan logika lelaki memandang dan menyikapi perempuan baik secara sosial, kultural, politis maupun religius. Hukum digunakan sebagai instrumen ideologis untuk mendefinisikan dan mengontrol perilaku sosial dan masalah seksual perempuan”.

Kebijakan mengenai penertiban dituangkan dalam kalimat-kalimat yang netral seolah hanya berujung pada pencapaian hakekat tertib. Namun corak masyarakat dimana hukum hidup, tumbuh, berkembang tidak dapat diabaikan sebagai variabel yang mempengaruhi performa hukum. Penegakan hukum di Indonesia dibangun dalam struktur masyarakat patriarki sehingga proses tersebut belum memberikan pertimbangan yang berkeadilan bagi perempuan pada umumnya. Satjipto Raharjo¹¹⁸ memberikan catatan penting mengenai penegakan hukum sebagai proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, diantaranya ialah ide-ide keadilan. Selaras dengan hal tersebut, Boediono¹¹⁹ mengatakan bahwa tertib hukum bukanlah tertib hukum apabila tidak mengandung keadilan sehingga dia didukung oleh masyarakat sebagai subjek hukum umum. Persoalannya keadilan ialah masalah rasa, yang sangat relatif dan tiap orang memiliki kadar yang berbeda satu sama lainnya. Karena relative

¹¹⁷ Noryamin, *Nasib Perempuan Korban Kekerasan dalam Himpitan Hukum*, Jurnal Kriminologi Indonesia Vol. 7 No.1 Mei 2010, hlm. 67 – 107.

¹¹⁸ Niken Savitri, *HAM Perempuan – Kritik Teori Hukum feminis terhadap KUHP*, ctk. Pertama (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008), hlm. 121-123

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 77.

tersebut maka rasa keadilan tidak dapat diterapkan dan diberlakukan secara umum, dan setiap orang memiliki perasaan subjektif yang membedakan adil dan tidak adil. Dibutuhkan adanya suatu media untuk mewujudkan pengertian tentang rasa keadilan yang diterima secara objektif oleh setiap orang. Disinilah hukum berperan, yakni rasa keadilan yang semula particular dan relative dijadikan satu rumusan yang objektif melalui rumusan hukum.

Kembali pada persoalan penertiban, dalam perspektif hukum feminis proses tersebut sama sekali tidak menghadirkan rasa keadilan dan kepastian hukum bagi perempuan pekerja seks. Penertiban terhadap perempuan pekerja seks, baik model konvensional maupun sample, dengan segudang persoalan justru melanggengkan praktik-praktik pelanggaran HAM. Penertiban terhadap perempuan pekerja seks tidak bisa dengan *jumawa* mengklaim bahwa kerja tersebut ialah penegakan hukum karena fakta dilapangan justru hukum sedang dipermainkan. Problem ini tidak akan selesai dan terus berkelanjutan apabila Negara tidak mengambil sikap tegas. Tinggal paradigma apa yang digunakan dalam merespon persoalan prostitusi.¹²⁰ Tidak mudah untuk dilakukan namun lebih tidak mudah untuk di diamkan. Karena berlarut-larut dalam budaya yang

¹²⁰ Setidaknya terdapat empat paradigma yang berbeda dalam kaitannya dengan prostitusi. Pertama, *prohibisionist* yang berpendapat bahwa prostitusi ialah kejahatan dan harus dihukum baik penyedia, pembeli seks dan pekerja seks. Kedua, *abolisionist* yang menyatakan bahwa prostitusi adalah bentuk dari trafficking dan eksploitasi, dan segala bentuk industry seks harus dilarang. Dalam hal ini pekerja seks ialah dipandang sebagai korban, dan hal ini yang mendasari pandangan perempuan yang dilacurkan. Ketiga, *regulasionalist* dengan pendapat bahwa prostitusi sebagai suatu kejahatan tidak dapat dielakan dari masyarakat, oleh karenanya dalam kondisi tertentu harus diatur. Pengaturan dalam hal ini ditujukan untuk menjaga ketertiban umum dan kesehatan umum. Keempat, *decriminalization*, yakni kerja seksual ialah pekerjaan oleh karenanya segala aturan tentang larangan pelacuran harus dihapuskan. Pandangan ini berfokus pada penghapusan pemaksaan dan kekerasan, serta pemenuhan hak-hak pekerja seks.

memaklumi keculasan lambat tapi pasti akan menjadi problem bangsa. Memapankan diri dalam budaya culas berarti kita sedang mengakui dan memberi ruang pada praktik-praktik diskriminatif terhadap mereka yang liyan dan membenarkan nilai-nilai yang mendeskreditkan kelompok tertentu, dalam hal ini ialah perempuan pekerja seks. Akankah beranjak atau memang tidak ada niat untuk beranjak pergi menjauh dan memilih untuk dekat melekat pada keadilan.

Negara sudah terlampau lama diam tidak bersikap dan memilih menutup mata-telinga atas realita praktik prostitusi yang polanya semakin canggih. Di era pemerintahan Jokowi-JK upaya serius negara dalam merespon persoalan prostitusi justru mengarah pada pelarangan praktik tersebut, menjadikannya ilegal. Melalui Kementerian Sosial wacana bebas prostitusi ditargetkan dapat terpenuhi di tahun 2019 makin menguatkan indikasi tersebut.¹²¹ Apabila tindakan tersebut yang diambil maka kebijakan tersebut menegaskan bahwa negara sama sekali tidak memahami akar persoalan dari prostitusi. “Merumahkan pekerja seks” memberi kesan bahwa apa yang dilakukan oleh perempuan pekerja seks ialah bagian dari jalanan, yang liar dan keras, bertolak belakang dengan konsepsi rumah sebagai tempat tinggal yang aman dan nyaman, tempat beristirahat melepas lelah setelah seharian bekerja. Dalam narasi perempuan pekerja seks di jalanan atau dimana pun tidak menjadi soal, asalkan yang dirumah dalam keadaan kenyang dan kebutuhan dasar mereka terpenuhi. Program-program pengentasan yang selama ini jadi unggulan dari Kementerian Sosial tidak akan bisa mengantarkan perempuan pekerja seks sebagai individu baru karena polanya tidak pernah berubah dan

¹²¹ <http://www.antarane.ws.com/berita/545548/mensos-pemerintah-targetkan-bebas-prostitusi-2019> diakses pada tanggal 6 September 2016.

hanya berorientasi pada program. Pemberian keterampilan memasak, menjahit, dan tata-boga pada perempuan pekerja seks mengulang kembali logika patriarki dimana peran perempuan ialah ranah domestic. Tidak ada pilihan lain selain keterampilan domestic. Padahal tidak ada factor tunggal yang mendasari seseorang menjadi perempuan pekerja seks, perempuan bukan satu entitas narasi. Apabila pengentasan yang dilakukan oleh Kementerian Sosial masih berdasar pada ketunggalan kebutuhan perempuan, maka selama itu pula program hanya sebatas program.

Di akhir bab ini ide mengenai legalisasi prostitusi kiranya patut untuk kembali dipertimbangkan. Bukan pula hal baru, setiap kali wacana legalisasi prostitusi di gulirkan tarik menarik antara yang pro dan yang kontra saling berebut memenangkan logika-logika publik. Nilai-nilai agama menjadi basis dalam membangun argument kontra, sedangkan bagi pendukung prostitusi alasan-alasan kontrol atas kesehatan dan mencegah kesehatan umum masyarakat menjadi dasar argumen. Ide untuk legalisasi prostitusi memiliki dasar pertimbangan yang tidak semata persoalan kesehatan. Kompleksitas masalah perempuan pekerja seks beririsan dengan hak-hak dasar lainnya seperti persoalan keselamatan perempuan pekerja seks selama bekerja, memastikan bahwa perempuan pekerja seks memiliki hak yang sama dalam layanan kesehatan, memutus mata rantai eksploitasi terhadap perempuan pekerja seks, mencegah adanya pekerja seks anak dan pembeli seks anak, menutup kemungkinan adanya pekerja seks korban trafficking, dan menguatkan pekerja seks dalam pengelolaan finansial untuk mempersiapkan ketika akan purna tugas. Dalam prinsip legalisasi prostitusi tidak semata untuk

mengatur atas aktivitas didalamnya, lebih dari itu ialah melalui kebijakan tersebut negara menjamin bahwa perempuan pekerja seks terlindungi dari eksploitasi, kekerasan, dan diskriminasi.

