

Wacana Kesejahteraan Dalam Program Pemberdayaan Pekerja Seks Komersial (PSK) di Lokalisasi Tondo Kiri

Moh Wahyudi Anugerah Pratama^{1,*}; Irwan Waris², Sisrilnardi³

¹Universitas Tadulako, Palu, Indonesia, mohwahyudianugerahpratama@gmail.com

²Universitas Tadulako, Palu, Indonesia, irwanwaris@yahoo.co.id

³Universitas Tadulako, Palu, Indonesia, sisrilnardi13@gmail.com

*Correspondence : mohwahyudianugerahpratama@gmail.com

ARTICLE INFO:

Kata kunci: *hegemoni, lokalisasi tondo kiri, pemberdayaan, pekerja seks komersial.*

Received. : Januari 2026

Revised. : Februari 2026

Accepted : Februari 2026

ABSTRAK:

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis produksi wacana kesejahteraan dalam program pemberdayaan terhadap PSK oleh Pemerintah Kota Palu terkait dengan PSK di Lokalisasi Tondo Kiri. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan Analisis Wacana Kritis (*Critical Discourse Analysis*) dan berfokus pada teori artikulasi dan hegemoni yang dikemukakan oleh Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe 1985. Pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi analitik, dan analisis dokumen kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa wacana pemerintah diorganisir oleh nodal point "Rehabilitasi" yang mengartikulasikan pemberdayaan melalui rantai ekuivalensi pemberdayaan, rehabilitasi, normalisasi moral, pelatihan keterampilan, kepatuhan pada norma. Wacana ini menjadi hegemonik melalui kombinasi regulasi formal, media massa, naturalisasi bahasa teknokratis-birokratis, dan proses metonimik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa produksi wacana kesejahteraan dalam program pemberdayaan psk adalah proses politik yang beroperasi melalui artikulasi hegemonik, bukan refleksi objektif dari kebutuhan riil PSK. Kontestasi antara wacana pemerintah dan wacana PSK bersifat antagonistik dimana pemerintah memprioritaskan moralitas dan ketertiban, sementara PSK memprioritaskan survival material dan keamanan ekonomi.

ABSTRACT

This study aims to analyze the production of welfare discourse within empowerment programs targeting commercial sex workers implemented by the Palu City Government in relation to sex workers in the Tondo Kiri Red-Light District. The study adopts a qualitative research method with a Critical Discourse Analysis approach and focuses on the theory of articulation and hegemony proposed by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe 1985. Data were collected through in-depth interviews, analytic observation, and policy document analysis. The findings show that the government's discourse is organized around the nodal point of "Rehabilitation," which articulates empowerment through a chain of equivalence linking empowerment, rehabilitation, moral normalization, skills training, and compliance with norms. This discourse becomes hegemonic through a combination of formal regulation, mass media, the naturalization of technocratic-bureaucratic language, and metonymic processes. The study concludes that the production of the

empowerment discourse is a political process operating through hegemonic articulation, rather than an objective reflection of the real needs of CSWs. The contestation between the government discourse and the CSWs' discourse is antagonistic, with the government prioritizing morality and order, while CSWs prioritize material survival and economic security.

Pendahuluan

Pekerja Seks Komersial (PSK) di Lokalisasi Tondo Kiri merupakan komunitas yang keberadaannya kerap kali menjadi topik perdebatan moral dan kebijakan publik di Kota Palu. Mereka merupakan individu-individu yang hanya dilihat dari satu sisi cerita. Tidak ada gadis kecil yang bermimpi suatu hari nanti akan menjual tubuhnya untuk sesuap nasi, namun realitas kehidupan seringkali jauh lebih kejam dari apa yang bisa kita bayangkan.

Pekerja Seks Komersial (PSK) di Lokalisasi Tondo Kiri merupakan subjek yang terjebak dalam relasi kuasa yang asimetris dengan mucikari, aparat negara, dan masyarakat yang menstigma namun secara ekonomi bergantung pada keberadaan lokalisasi. Mereka berada dalam posisi di mana mobilitas dan pilihan hidupnya dibatasi oleh kepentingan pihak-pihak dominan. Efek dari relasi kuasa asimetris ini menciptakan kondisi struktural di mana PSK di Tondo Kiri tidak sekadar mengalami kemiskinan ekonomi, tetapi juga marginalisasi yang berlapis-lapis. Konsep marginalisasi berlapis ini sejalan dengan literatur tentang *intersectional oppression* oleh Nelson Butler (2015), di mana subordinasi tidak beroperasi dalam satu dimensi melainkan melalui persinggungan berbagai sumbu penindasan ekonomi, sosial, dan hukum yang saling mengunci dan memperkuat satu sama lain. Marginalisasi yang dialami PSK di Tondo Kiri berlapis-lapis dan saling mengunci. Pertama, *marginalisasi sosial*, dimana mereka dikategorikan sebagai "penyakit masyarakat" yang merusak moral. Kedua, *marginalisasi ekonomi*, tanpa akses ke sumber daya produktif yang memadai, pilihan kerja mereka terbatas pada sektor informal yang rentan eksploitasi. Ketiga, *marginalisasi hukum*, Perda Kota Palu No.21/1998 mengkriminalisasi prostitusi, namun lokalisasi ditoleransi dalam zona abu-abu, PSK Tondo Kiri dapat dirazia kapan saja tanpa perlindungan hukum yang jelas. Kondisi ini menciptakan situasi paradoksal, Di satu sisi mereka dikriminalisasi oleh hukum, namun disisi lain diabaikan oleh kebijakan kesejahteraan.

Yang menarik dari marginalisasi berlapis ini adalah bahwa dominasinya tidak selalu beroperasi melalui kekerasan fisik atau paksaan yang terlihat kasat mata. Lebih sering, ia bekerja melalui mekanisme yang halus atau apa yang Foucault (1977) sebut sebagai kekuasaan yang mendisiplinkan (*disciplinary power*) yang bahkan tanpa disadari telah diterima PSK sebagai kewajiban. Program pemberdayaan yang diklaim sebagai "penyelamatan" justru memproduksi subjek yang patuh pada norma yang ditentukan negara, bukan subjek yang otonom dalam menentukan nasib mereka sendiri

Pemerintah Kota Palu telah melaksanakan program pemberdayaan yang pada permukaan tampak progresif, namun pertanyaan mendasar kemudian muncul, siapa yang berhak mendefinisikan apa yang baik bagi PSK? Dinas Sosial Provinsi Sulawesi

Tengah melalui UPT PSKW Kejora mendefinisikan pemberdayaan sebagai rehabilitasi moral dan pelatihan keterampilan, namun program ini gagal menyentuh akar permasalahan struktural karena tidak ada modal usaha, akses pasar, atau penghapusan stigma yang menutup kesempatan kerja formal.

Penelitian terdahulu tentang pemberdayaan PSK cenderung melihat persoalan ini dari sudut pandang positivistik yang mendominasi paradigma intervensi pemerintah. Setiawati (2022) menunjukkan bagaimana institusi pemerintah memiliki kuasa penuh dalam menentukan nasib PSK di Kota Serang. Firdha (2022) menemukan bahwa relasi kuasa tidak hanya vertikal tetapi juga horizontal dan berlapis-lapis di Kabupaten Wonogiri. Adriani Yulizar (2015) mengadopsi pendekatan holistik dengan memasukkan ceramah agama di Banjarbaru. Murdiyanto (2019) mengungkap dampak penutupan lokalisasi, sementara Arini Sulistyowati & Dwi Wahyu Prasetyono (2018) mengambil kasus Dolly sebagai studi pemberdayaan pasca-penutupan. Namun, hampir semua penelitian tersebut belum menggali lebih dalam mengapa kesenjangan antara program dan realitas terus terjadi, dan belum banyak yang membongkar bagaimana relasi kuasa menguntungkan pihak penginisiasi program.

Penelitian ini penting karena berangkat dari kesadaran bahwa masalahnya bukan semata-mata kegagalan teknis implementasi program, melainkan krisis epistemologis dalam cara kita memahami pemberdayaan itu sendiri. Pendekatan positivistik yang mendominasi kebijakan sosial mengasumsikan bahwa masalah PSK adalah masalah keterampilan individual yang dapat diselesaikan melalui pelatihan. Untuk membongkar relasi kuasa ini, penelitian ini menggunakan Analisis Wacana Kritis (CDA) dengan kerangka teori artikulasi dan hegemoni Laclau & Mouffe (1985). Sebelum masuk lebih jauh, kita perlu mengurai dulu apa yang dimaksud dengan Analisis-Wacana-Kritis. Tiga terminologi ini; analisis, wacana, kritis bukan sekadar rangkaian kata yang bisa dipahami secara terpisah. Di dalamnya terdapat hierarki kesulitan yang sering membuat orang terjebak pada pemahaman yang reduktif atau salah kaprah.

Pertama, soal analisis. Tulisan kita selama ini sering dianggap hanya deskriptif, bukan analitik. Mengapa? Karena kita terjebak pada *syndrome* "adalah" yang berhenti pada tahap definisi kalau dalam studi ini semisal "Pemberdayaan adalah...," "Kesejahteraan adalah...," "PSK adalah..." Kita seperti puas dengan menjawab "apa itu" tanpa menginterogasi "bagaimana ia diproduksi," "siapa yang punya kuasa untuk mendefinisikan," dan "logika apa yang sedang beroperasi di baliknya." Analisis dalam konteks *Critical Discourse Analysis* (CDA) tidak dalam pijakan mendeskripsikan atau mengklasifikasikan. Ia adalah praktik membongkar mekanisme produksi wacana sosial. Bagaimana cara kita mengetahui produksi wacana sosial itu? Dengan rentetan pertanyaan yang terus-menerus bukan dengan jawaban yang prematur.

Kedua, soal wacana. Wacana adalah perkara yang tidak mudah karena sering disalahartikan. Banyak yang mengira wacana hanyalah "omongan" atau "retorika." Padahal, dalam wacana kritis, wacana dipahami sebagai teori sekaligus praktik.

Wacana bukan hanya apa yang dikatakan, tetapi juga apa yang tidak bisa dikatakan. Wacana bukan hanya teks, tetapi juga praktik material yang membentuk subjek, mengatur perilaku, dan menciptakan rejim kebenaran. *Ketiga*, soal kritis. Kritis bukan sekadar "mengkritik" dalam pengertian sehari-hari. Kritis sama dengan ngeyel dalam pengertian paling radikal dari kata itu. Kritis berarti terus-menerus mengganggu (*troubling*), mendisrupsi naturalisasi, dan menolak untuk menerima apa yang tampak "*taken for granted*" sebagai sesuatu yang alamiah.

Berangkat dari uraian diatas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis produksi wacana kesejahteraan dalam program pemberdayaan terhadap PSK oleh Pemerintah Kota Palu terkait dengan PSK di Lokalisasi Tondo Kiri. Secara spesifik dibagi menjadi sub-pembahasan diantaranya; (1) mengidentifikasi periode awal dan konteks historis dimulainya program pemberdayaan terhadap PSK; (2) mengeksplorasi mekanisme konstruksi dan pemaknaan artikulasi wacana pemberdayaan PSK; dan (3) menganalisis kontestasi makna dan praktik hegemonik dalam proses pemberdayaan PSK di Lokalisasi Tondo Kiri.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan Analisis Wacana Kritis / *Critical Discourse Analysis* (Howard,2000). Pilihan epistemologis ini merupakan penolakan tegas terhadap positivisme metodologis yang masih mendominasi studi pemberdayaan. Penelitian ini berlandaskan pada paradigma konstruktivis dengan tipe penelitian deskriptif-analitis. Analisis wacana kritis tidak berhenti pada level semantik atau sintaksis, tetapi beroperasi pada level *episteme* dengan cara menginterogasi bagaimana formasi diskursif tertentu menciptakan rejim kebenaran, siapa yang memiliki otoritas untuk berbicara, dan logika apa yang sedang dioperasikan di balik yang tampak "alamiah" atau *taken for granted* (Fiantika *et al.*, 2022).

Teknik pengumpulan data penelitian ini berupa observasi guna mendapatkan gambaran secara langsung terkait situasi PSK di Lokalisasi Tondo Kiri. wawancara dengan informan yang dipilih secara *purposive*, yaitu pemilihan informan secara sengaja dengan pertimbangan tertentu, dimana subjek dipilih secara sengaja karena dianggap relevan dalam memberikan informasi yang dibutuhkan (Abdussamad, 2021). Adapun informan yang dimaksud yakni PSK Tondo Kiri, Mucikari, pejabat Dinas Sosial Kota dan Provinsi, UPT PSKW Kejora, DP3A, Lurah Tondo, RW, dan masyarakat sekitar Lokalisasi Tondo Kiri. Selanjutnya pengumpulan data berupa dokumnetasi yang dilakukan dengan mengumpulkan dan menelaah dokumen analisis dokumen kebijakan dan pemberitaan media lokal.

Instrumen penelitian utama adalah peneliti sendiri dengan pendekatan refleksif yang mengakui posisi diskursif dan epistemologis peneliti (Jørgensen & Phillips, 2012). Analisis data dilakukan menggunakan kerangka teori artikulasi dan hegemoni Ernesto Laclau & Chantal Mouffe (1985), dengan fokus pada identifikasi nodal point, rantai ekuivalensi, rantai diferensiasi, dan praktik hegemonik. Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

Hasil

Bagaimana sesuatu yang kita ciptakan malah berbalik menguasai diri kita? Pertanyaan ini, yang diajukan Karl Marx (1867) dalam analisisnya tentang fetisisme komoditas, menggelitik ketika kita berhadapan dengan program "pemberdayaan" PSK di Lokalisasi Tondo Kiri. Istilah yang awalnya dirancang untuk menandai pergeseran dari pendekatan represif ke pendekatan kesejahteraan, kini justru menjadi selubung yang mengaburkan pengabaian sistematis negara terhadap PSK. "Pemberdayaan" telah mengalami proses otonomisasi dari konteks material yang seharusnya diubahnya dan menjadi retorika yang cukup diucapkan tanpa perlu diterjemahkan ke dalam program konkret.

Penelusuran genealogis terhadap program pemberdayaan PSK di Lokalisasi Tondo Kiri mengungkapkan bahwa istilah ini tidak memiliki makna yang stabil. Ia muncul, bergeser, dan diisi ulang oleh berbagai logika kuasa sepanjang delapan dekade, dari moralitas negara kesejahteraan Orde Baru, melalui bifurkasi kriminalisasi dan kesejahteraan pasca-Reformasi, hingga responsibilisasi neoliberal kontemporer. Ini merupakan bentuk pemetaan transformasi diskursif yang menunjukkan bagaimana PSK dikonstruksi, diatur, dan akhirnya diabaikan sama negara lewat bahasa kesejahteraan.

Hasil penelitian ini disajikan dalam dua bagian utama yang menjawab periode awal dan konteks historis program pemberdayaan PSK di Lokalisasi Tondo Kiri.

a. Fase Pemberdayaan dan Kelahiran Subjek yang dapat diatur

Untuk memahami kemunculan program pemberdayaan, perlu ditelusuri terlebih dahulu periode di mana istilah itu belum ada, fase di mana PSK belum memiliki kategori administratif khusus dalam sistem birokrasi negara. Sebelum 1974, PSK adalah subjek yang *invisible* (tidak terlihat) dan *ungovernable* (tidak dapat diatur). Dalam terminologi Foucauldian, visibilitas adalah prasyarat bagi governmentality seni memerintah yang beroperasi melalui pengetahuan tentang populasi (Foucault, 1991). Mereka eksis dalam realitas sosial, namun tidak memiliki tempat dalam tatanan administratif negara. Tidak ada data sistematis, tidak ada program khusus, tidak ada institusi yang bertanggung jawab atas mereka.

Momen *rupture* pertama terjadi pada 6 November 1974 dengan penerbitan UU No.6/1974 tentang Kesejahteraan Sosial yang memperkenalkan kategori "Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial" (PMKS). Kategori ini menempatkan PSK dalam sistem klasifikasi birokrasi yang sama dengan gelandangan, pengemis, dan penyandang disabilitas. Dalam kerangka Foucault (1977) tentang *birth of a subject*, kategori administratif adalah prakondisi bagi semua teknologi kuasa yang mengikutinya. Dengan kategori PMKS, PSK menjadi subjek yang *knowable* (dapat diketahui) dan *governable* (dapat diatur) oleh negara bukan sebagai pekerja dalam ekonomi informal, melainkan sebagai subjek bermasalah yang perlu diperbaiki.

Operasionalisasi kategori PMKS dimulai tahun 1982/1983 dengan pelayanan kesejahteraan berbasis pendampingan sosial tanpa infrastruktur fisik. Transisi ke model panti terjadi tahun 1985/1986, dan 22 Juni 1992 menandai operasionalisasi penuh Panti Sosial Karya Wanita (PSKW) Kejora dengan sistem pengasramaan. Program pembinaan selama 3-6 bulan meliputi konseling psikologis, pembinaan agama, pelatihan keterampilan (menjahit, memasak, tata rias), serta olahraga dan disiplin harian dirancang untuk mengubah PSK dari "subjek yang menyimpang" menjadi "subjek yang normal" melalui normalisasi moral, ekonomi, dan tubuh.

Tahun 1994, Kepmen Sosial No.14/HUK/1994 menetapkan nama resmi "Panti Sosial Karya Wanita (PSKW) Kejora." Nama "Karya Wanita" mencerminkan asumsi gender bahwa perempuan harus bekerja dalam sektor domestik atau reproduktif, bukan sektor seks. Legitimasi administratif ini memperkuat identitas panti sebagai institusi permanen dalam lanskap kebijakan sosial, sekaligus mengukuhkan konstruksi PSK sebagai subjek yang memerlukan rehabilitasi jangka panjang.

b. Fase Responsibilisasi, Pemberdayaan Sebagai Retorika Kosong

Tahun 2010 menandai momen keretakan paling signifikan dalam fase ini, program pembinaan PSK di PSKW Kejora dihentikan. Panti mengalihkan fokus ke gelandangan dan pengemis. Alasan resmi penghentian tidak pernah dijelaskan secara publik, namun wawancara dengan pejabat pada 2025 mengindikasikan dua interpretasi yang saling bertentangan.

Pemberdayaan dianggap selesai. Asumsi bahwa prostitusi sudah berkurang sehingga tidak perlu lagi program khusus, klaim tanpa data yang dapat diverifikasi. Pemberdayaan dianggap gagal, PSK terus kembali ke prostitusi setelah menyelesaikan program, sehingga dianggap "tidak kooperatif" atau "resisten terhadap perubahan". Penghentian program di tahun 2010 dapat dimaknai sebagai deklarasi politik bahwa PSK tidak layak diinvestasikan oleh negara kesejahteraan. Ini mencerminkan kemenangan wacana kriminalisasi atas wacana kesejahteraan. PSK dikonstruksi ulang dari "subjek yang perlu diselamatkan" menjadi "subjek yang tidak dapat diselamatkan" atau "subjek yang tidak kooperatif".

Meskipun program panti memiliki banyak keterbatasan, pendekatan paternalistik, individualisasi masalah struktural, keterampilan tanpa modal ia tetap menyediakan akses ke layanan dasar seperti pemeriksaan kesehatan gratis, konseling, tempat tinggal sementara bagi PSK yang menghadapi kekerasan dari mucikari atau pelanggan. Penghentian program berarti PSK kehilangan jaring pengaman terakhir yang disediakan negara. Pada saat yang sama, Perda 21/1998 tetap berlaku, sehingga PSK menghadapi ancaman razia dan penertiban tanpa ada program alternatif. Mereka terjebak dalam situasi paradoksal: dikriminalisasi oleh hukum, namun diabaikan oleh kebijakan kesejahteraan.

Upaya reaktivasi 13 Februari 2018 yang diberitakan media lokal ("Pemkot Palu dan Tokoh Agama sepakat menyelesaikan masalah Lokalisasi Tondo Kiri") tidak pernah terlaksana karena ambiguitas kewenangan tidak ada kejelasan leading sector, pembagian tugas, alokasi anggaran, atau mekanisme koordinasi antar-instansi. Data wawancara Juli-Agustus 2025 mengkonfirmasi vakum total program pemberdayaan:

- a) Dinsos Kota Palu: "Program yang menyentuh langsung mereka di kami belum ada... belum memiliki program yang terstruktur."
- b) UPT PSKW Kejora: "Sudah dialihfungsikan... fokusnya pada tuna sosial (Gelandangan & Pengemis)."
- c) PSK: "...tidak pernah ada program yang untuk kesejahteraan kami disini."

Klaim ini adalah *discursive closure* (Foucault, 1977). Penutupan ruang diskursus melalui deklarasi verbal, bukan penyelesaian substantif. Dengan menyatakan prostitusi sudah tidak ada, pemerintah tidak perlu lagi merancang program atau mengalokasikan anggaran. PSK secara diskursif tidak eksis, sehingga pengalaman mereka tidak legitimate. Logikanya kalau masalahnya sudah selesai, mengapa masih diurus? Tapi ini logika berbahaya yang mentransformasi kegagalan kebijakan menjadi kesuksesan retorik. Prostitusi masih ada, tapi karena negara bilang tidak ada, maka semua program untuk PSK jadi tidak relevan.

Pembahasan

Bagian sebelumnya telah memetakan medan empiris melalui kronologi kemunculan wacana pemberdayaan, konfigurasi kebijakan pemerintah, implementasi program di lapangan, serta respons beragam aktor yang terlibat. Data tersebut menunjukkan apa yang dikatakan dan apa yang terjadi. Bab ini bergerak ke pertanyaan yang berbeda yakni bagaimana makna pemberdayaan diproduksi melalui praktik artikulasi, dan mengapa wacana tertentu menjadi dominan sementara yang lain termarginalkan. Transisi dari deskripsi ke analisis ini menuntut pembedahan terhadap relasi-relasi diskursif yang membentuk subjek PSK dalam kerangka kebijakan.

Analisis akan ditempuh melalui tiga langkah. Pertama, membongkar konstruksi wacana pemerintah dengan mengidentifikasi titik nodal yang menjadi jangkar makna, serta menelusuri rantai ekuivalensi dan diferensiasi yang menghubungkan signifier-signifier kunci seperti 'pemberdayaan', 'kesejahteraan', dan 'ketertiban'. Kedua, memetakan kontestasi makna dengan memeriksa bagaimana praktik hegemonik pemerintah beroperasi, sekaligus mengungkap wacana tandingan yang dikonstruksi PSK dari posisi mereka sebagai subjek yang memiliki agensi. Ketiga, mensintesis temuan untuk memahami medan diskursif sebagai arena di mana antagonisme antara wacana dominan dan wacana tandingan membentuk realitas sosial pemberdayaan PSK di Tondo Kiri.

Kerangka teoritis Laclau dan Mouffe 1985 tentang artikulasi dan hegemoni menjadi pisau bedah utama. Teori ini memungkinkan kita melihat wacana bukan sebagai representasi netral atas realitas, melainkan sebagai praktik produksi makna yang melibatkan perebutan, fiksasi sementara, dan naturalisasi. Dengan demikian, pertanyaan penelitian utama bagaimana produksi wacana pemberdayaan terhadap PSK oleh Pemerintah berlangsung akan dijawab melalui pembacaan kritis terhadap proses-proses diskursif yang mengonstruksi subjek, membatasi kemungkinan, dan melegitimasi tindakan tertentu sambil mengeksklusi yang lain.

1. Nodal Point Rehabilitasi : Pemberdayaan sebagai Intervensi Birokratis dan Normalisasi Moral

Pertanyaan yang perlu diajukan terlebih dahulu adalah apa yang sebenarnya menjadi pusat gravitasi dari wacana kesejahteraan dalam program pemberdayaan yang dikonstruksi pemerintah? Dari penelusuran dokumen kebijakan, transkrip wawancara dengan pejabat, dan praktik program yang terdokumentasi, muncul satu signifier yang secara konsisten menjadi rujukan bagi signifier-signifier lainnya, "Rehabilitasi". Analisis artikulatoris mengidentifikasi bahwa wacana pemerintah diorganisir oleh nodal point "Rehabilitasi". Titik nodal dalam pengertian Laclau-Mouffe (1985) yang menjadi jangkar bagi seluruh sistem makna dalam wacana pemerintah tentang PSK. Rehabilitasi adalah penanda/*signifier* yang relatif kosong namun mampu menyatukan berbagai elemen diskursif (pemberdayaan, kesejahteraan, keterampilan, moralitas, ketertiban) ke dalam satu kesatuan wacana yang tampak koheren. Di sini, 'Rehabilitasi' berperan sebagai Penanda Kosong (*Empty Signifier*) sebuah istilah yang maknanya direbut oleh pemerintah untuk mewakili kepentingan normalisasi moral. Sebagaimana dijelaskan oleh Jacob Torfing (1999), penanda kosong sangat efektif dalam praktik hegemoni karena ia mampu menyatukan berbagai elemen yang berbeda (pemberdayaan, keterampilan, moralitas) ke dalam satu narasi besar yang seolah-olah menguntungkan semua pihak, padahal sebenarnya sedang memaksakan agenda kelompok dominan

Mengapa rehabilitasi, bukan pemberdayaan itu sendiri? Alasannya terletak pada materialitas institusional yang mendukungnya. Rehabilitasi adalah dasar dari eksistensi UPT PSKW Kejora, legitimasi anggaran Dinas Sosial, dan rujukan dalam hierarki regulasi dari Permensos No.20/2015 hingga praktik operasional di lapangan. Ketika pejabat Dinsos Kota Palu menyatakan bahwa intervensi dilakukan "melalui pembinaan terhadap pendamping-pendamping di lapangan", atau ketika UPT PSKW Kejora menjelaskan program "bimbingan keterampilan dan pembinaan fisik/mental", mereka sedang mengoperasionalkan logika rehabilitasi.

Rehabilitasi juga memiliki legitimasi epistemologis yang kuat. Istilah ini berakar pada wacana medis dan psikologis yang mengandaikan adanya kondisi "normal" yang harus dipulihkan. PSK dikonstruksi sebagai subjek yang "sakit"

bukan secara fisik, melainkan secara sosial dan moral sehingga memerlukan proses pemulihan untuk kembali ke kondisi "sehat" atau "berfungsi secara sosial". Konstruksi ini menciptakan asimetri kuasa yang fundamental dimana negara memiliki otoritas untuk mendefinisikan apa yang normal dan apa yang menyimpang, siapa yang perlu direhabilitasi dan bagaimana rehabilitasi harus dilakukan.

Stabilitas nodal point ini yakni kemampuannya untuk tetap menjadi rujukan meskipun program konkret sudah lama dihentikan menunjukkan bahwa ia telah mengalami proses *sedimentation* (pengendapan). Dalam teori Laclau Mouffe (1985), *sedimentation* adalah proses di mana suatu wacana yang awalnya kontingen (hasil dari artikulasi politik tertentu) menjadi tampak natural dan *taken-for-granted*. Rehabilitasi tidak lagi dipertanyakan sebagai pendekatan yang tepat, ia telah menjadi "*common sense*" dalam birokrasi kesejahteraan sosial.

a. Rantai Ekuivalensi Wacana Pemerintah

Pemerintah membangun rantai ekuivalensi di mana pemberdayaan diartikulasikan dengan serangkaian praktik birokratis:

Pemberdayaan = Rehabilitasi = Normalisasi Moral = Pelatihan Keterampilan =
Kepatuhan pada Norma.

Mari kita bedah artikulasi kunci

- (1) Pemberdayaan = Rehabilitasi : Pejabat Dinsos Kota Palu (20 Mei 2025) secara eksplisit menghubungkan "terkait dengan Pemberdayaan yang kami lakukan disini bukan intervensi langsung... tetapi kami hanya melakukan pembinaan terhadap pendamping-pendamping di lapangan." Pernyataan ini mengungkapkan bahwa pemberdayaan dipahami sebagai sesuatu yang dilakukan oleh negara kepada subjek, bukan proses yang dikontrol subjek sendiri.
- (2) Rehabilitasi = Pelatihan Keterampilan : UPT PSKW Kejora (25 Juli 2025) menjelaskan program mencakup "bimbingan keterampilan" meliputi menjahit, memasak, tata rias. Artikulasi ini mencerminkan bias gender dimana pemberdayaan perempuan dipahami sebagai mempersiapkan mereka untuk peran domestik, bukan produktif dalam sektor formal.
- (3) Kepatuhan pada Norma = Tujuan Akhir : Dinsos Kota Palu (20 Mei 2025) menyatakan indikator keberhasilan adalah "bagaimana tuna susila ini (PSK), dapat berdaya... mampu memperbaiki kehidupannya baik itu secara norma agama yah yang terkait dengan norma yang ada di masyarakat." Pernyataan ini mengungkapkan bahwa "berdaya" diukur dari kepatuhan pada norma bukan dari peningkatan pendapatan atau otonomi dalam membuat keputusan hidup.

Artikulasi signifier "Kesejahteraan" diartikulasikan dalam dua cara yang saling bertentangan diimana disatu sisi Kesejahteraan di gambarkan sebagai Kepatuhan Normatif, "*memperbaiki kehidupannya baik itu secara norma agama*" [Dinsos, 20 Mei 2025]. Artinya Kesejahteraan diukur bukan dari perspektif

subjek, melainkan dari perspektif masyarakat tentang kesesuaian dengan standar yang diterima secara sosial. Sementara disisi seberangnya Kesejahteraan dipahami sebagai Tanggung Jawab Individual, "*apakah dia mau sejahtera atau tidak... tergantung dari dirinya*" (PLT Kepala UPT PSKW Kejora, 25 Juli 2025). Logika responsabilisasi neoliberal ini mengalihkan tanggung jawab dari negara ke individu. Untuk artikulasi signifier "Keterampilan" ia selalu diartikulasikan dengan pekerjaan domestik, menjahit, memasak, tata rias. Tidak pernah ada program untuk profesi dalam sektor formal yang menawarkan upah lebih tinggi. Sementara Rantai Diferensiasi signifier ini digambarkan sebagai berikut.

b. Rantai Diferensiasi Wacana Pemerintah

Sama pentingnya dengan apa yang diartikulasikan adalah apa yang dieksklusi.

- 1) Pemberdayaan \neq Pemberian Modal Usaha. Tidak ada bukti modal usaha pernah diberikan sistematis.
- 2) Pemberdayaan \neq Harm Reduction. Paradigma yang mengakui prostitusi mungkin tidak dapat dihilangkan sepenuhnya namun risikonya dapat diminimalkan tidak pernah menjadi bagian wacana resmi.
- 3) Pemberdayaan \neq Partisipasi PSK. Tidak ada mekanisme yang memberikan ruang bagi PSK untuk mendefinisikan sendiri apa yang mereka anggap sebagai pemberdayaan.
- 4) Pemberdayaan \neq Perubahan Struktural. Wacana memfokuskan pada perubahan individu, bukan pada struktur ekonomi yang membuat prostitusi menjadi pilihan rasional bagi perempuan miskin.

Hasil dari proses artikulasi dan diferensiasi ini adalah deflasi semantik, dimana pemberdayaan kehilangan substansi kritisnya dan menjadi retorika kosong. Dari analisis di atas, poin utamanya ialah bahwa wacana kesejahteraan dalam program pemberdayaan yang dikonstruksi pemerintah salahsatunya beroperasi melalui proses artikulasi hegemonik, upaya untuk memfiksasi makna signifier-signifier kunci (pemberdayaan, kesejahteraan, keterampilan, kemandirian) dalam cara yang melayani kepentingan negara dan kelompok konservatif, sambil mengeksklusi artikulasi alternatif yang mungkin lebih sesuai dengan kebutuhan material PSK. Proses artikulasi ini merupakan hasil dari habitus birokrasi, disposisi dan praktik yang telah terinternalisasi melalui pelatihan profesional, struktur institusional, dan konsensus sosial-moral yang dominan. Birokrat yang merancang program pemberdayaan tidak bermaksud jahat; mereka beroperasi dalam kerangka wacana yang telah ada dan tampak natural.

2. Operasionalisasi Hegemoni : Regulasi, Media, dan Naturalisasi Bahasa Teknokratis

Wacana pemerintah menjadi hegemonik melalui empat mekanisme:

- 1) Regulasi Formal. Hierarki peraturan dari UU No.6/1974, Perda Kota Palu No.21/1998, hingga Permensos No.20/2015 mengkodifikasi wacana dalam bentuk yang memiliki kekuatan memaksa.
- 2) Media Massa. Analisis pemberitaan menunjukkan pola framing konsisten yang menciptakan ilusi konsensus tanpa memberi ruang bagi suara PSK.
- 3) Naturalisasi Bahasa Teknokratis-Birokratis. Penggunaan jargon profesional ("*asesmen*," "*refungsionalisasi*," "*monitoring-evaluasi*") menciptakan jarak dan membuat kritik struktural tampak tidak relevan.
- 4) Proses Metonimik. Dalam analisis hegemoni Laclau dan Mouffe, proses metonimik adalah mekanisme di mana sebagian dari suatu totalitas dibuat mewakili keseluruhan totalitas itu. Dalam konteks pemberdayaan PSK ada praktik-praktik tertentu yang dibuat mewakili keseluruhan program pemberdayaan meskipun praktik itu hanya sebagian kecil dan tidak representatif dari realitas yang lebih luas. Pelatihan menjahit yang hanya satu komponen kecil dan seringkali tidak efektif dibuat mewakili keseluruhan konsep pemberdayaan. Proses ini menciptakan ilusi kesederhanaan (masalahnya adalah kurang keterampilan) sambil menyembunyikan apa yang tidak ada: modal usaha, dukungan akses pasar, penghapusan stigma, perlindungan hukum. Secara konseptual, ini adalah inti dari kerja hegemoni. Menurut Marianne Jørgensen & Louise Phillips, (2012), hegemoni beroperasi dengan menaturalisasi satu cara pandang tertentu hingga cara pandang lain menjadi tidak terpikirkan (*unthinkable*).

3. Wacana Tandingan PSK : Nodal Point Ekonomi dan Relasi Antagonistik

Jika wacana pemerintah diorganisir oleh "Rehabilitasi", wacana PSK diorganisir oleh nodal point yang sangat berbeda: "Ekonomi dan Kelangsungan Hidup". Bagi PSK, semua diskusi tentang pemberdayaan harus diukur dari satu kriteria fundamental: apakah itu membantu kami bertahan hidup hari ini dan memberi masa depan yang lebih baik untuk anak-anak kami?. Di balik wacana dominan, PSK memiliki artikulasi alternatif yang memiliki logikanya sendiri, diorganisir oleh nodal point "Ekonomi dan Kelangsungan Hidup." PSK membangun rantai ekuivalensi:

Pemberdayaan = Akses Modal = Proteksi dari Kekerasan = Layanan Kesehatan
Konsisten = Masa Depan Anak.

Hal ini dibuktikan oleh pernyataan dari Siti (PSK, 20 Agustus 2025) dalam wawancaranya menyatakan "*namanya manusia itu selalu pengen upgrade kan. cuma disini yang datang kesini mayoritas karena ekonomi ya kan, ee mereka itu programnya kesini itu gak pernah ada program yang untuk kesejahteraan kami disini.*" Selain itu dalam wawancara di kesempatan lain dengan PSK Tondo Kiri mengafirmasi

asersi identitas mereka sebagai pekerja "*kalau uang kan kita sudah kerja*". (Wawancara Eva, 27 Agustus 2025). Pernyataan dari PSK Tondo Kiri ini mengonfirmasi argumen Charisa R. Showden (2011) bahwa subjek kebijakan (PSK) memiliki agensi kognitif untuk menolak kategori-kategori yang dipaksakan oleh negara.

Implikasi dari temuan ini menegaskan bahwa Selama program pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah diorganisir oleh *nodal point* "Rehabilitasi," program akan selalu gagal karena tujuannya adalah perubahan identitas (dari "tuna susila" menjadi "perempuan normal") bukan perbaikan kondisi material. Secara Teoritis penelitian ini memperkaya khazanah kajian kritis dalam bidang ilmu pemerintahan, khususnya dalam memahami bagaimana kebijakan publik tidak sekadar urusan teknis-administratif, tetapi arena pertarungan wacana dan makna. Adapun secara Praktis. penelitian ini menggugat premis positivistik yang selama ini mendominasi paradigma intervensi pemerintah terhadap kelompok marginal.

4. Arena Kontestasi Dalam Praktik

Kontestasi tidak hanya berlangsung di level diskursif, tetapi juga dalam interaksi konkret.

1) Razia sebagai Teater Kuasa

Razia adalah momen dramatis di mana dua wacana bertabrakan. PSK mengembangkan repertoar resistensi seperti memberi sinyal peringatan, bersembunyi, negosiasi informal dengan aparat. Secara teoritis, tindakan ini merupakan bentuk "*Infrapolitics*" atau resistensi sehari-hari sebagaimana dijelaskan oleh James Scott (1985) dalam *Weapons of The Weak*, Scott berargumen bahwa kelompok marginal jarang melakukan perlawanan terbuka, melainkan menggunakan "teks tersembunyi" (*hidden transcripts*) untuk bertahan hidup di bawah tekanan hegemoni.

Di Konteks Tondo Kiri yang sering terjadi adalah negosiasi informal, razia berakhir dengan "kesepakatan" PSK akan lebih diskret, aparat tidak akan terlalu sering mengganggu. Kadang ada pertukaran ekonomi yang tidak pernah tercatat resmi. PSK memiliki kesadaran kognitif yang tajam, mereka tahu bahwa retorika "demi kebaikan mereka" melayani kepentingan birokrasi (target kinerja, laporan), bukan kepentingan mereka. Kesadaran ini tidak datang dari pendidikan formal, melainkan dari pengalaman hidup melihat bahwa setelah razia tidak ada *follow-up* yang membantu.

2) Pemeriksaan Kesehatan sebagai *Protective Compliance*

PSK hadir dalam pemeriksaan kesehatan rutin bukan karena percaya pada retorika pemerintah, melainkan karena (1) ada ancaman implisit bahwa yang tidak hadir dapat menjadi target razia lebih intensif, (2) pemeriksaan memberikan manfaat praktis akses ke kontrasepsi gratis, diagnosis penyakit. Di sini, tubuh PSK menjadi arena Biopolitik. Mengacu pada pemikiran Michel Foucault (1978) dalam *The History of Sexuality*, negara menggunakan

kesehatan masyarakat sebagai alat *surveillance* (pengawasan). Mereka melihat bahwa pemeriksaan kesehatan bukan murni altruistik, melainkan instrumen *surveillance*. Seperti diungkapkan Lurah Tondo: tujuannya adalah "untuk ujung-ujungnya juga keluarga-keluarga kita yang jajan disana" kesehatan PSK penting demi melindungi pelanggan, bukan karena PSK adalah subjek yang berhak atas kesehatan.

5. Antagonisme , Kami versus Mereka

Relasi antara dua wacana adalah antagonisme dalam pengertian Laclau dan Mouffe situasi di mana dua identitas diskursif saling mengkonstituir melalui negasi timbal balik. Antagonisme ini menegaskan adanya Batas Diskursif (*Discursive Frontier*) yang tidak bisa dijembatani. Di satu sisi, pemerintah membangun identitas diri sebagai 'penyelamat moral', yang secara otomatis menempatkan PSK sebagai 'Liyan' (*the Other*) yang mengancam ketertiban kota. Sebaliknya, bagi PSK, kebijakan pemerintah adalah ancaman bagi eksistensi mereka. Sebagaimana ditegaskan oleh Chantal Mouffe (2005), antagonisme ini menunjukkan bahwa setiap kebijakan publik pada dasarnya adalah arena pertarungan kekuasaan yang tidak pernah netral, di mana kelompok marjinal seringkali dipaksa untuk tunduk pada definisi kesejahteraan yang asing bagi realitas hidup mereka. Kontras nilai yang mendasari

- 1) Wacana Pemerintah, Prioritas pada moralitas, ketertiban, konformitas
- 2) Wacana PSK, Prioritas pada survival ekonomi, keamanan fisik, otonomi

Kontras ini mencerminkan posisi kelas yang berbeda. Pemerintah berasal dari kelas menengah ke atas yang tidak pernah menghadapi dilema antara kehormatan dan kelaparan. PSK berasal dari kelas bawah yang setiap hari menghadapi dilema itu. Bagi mereka, moralitas adalah kemewahan yang tidak dapat mereka gapai ketika anak perlu makan. Dalam kondisi antagonisme ini, tidak ada kompromi mudah. Tidak ada titik tengah di mana PSK dapat sekaligus patuh pada norma moral (berhenti bekerja) dan memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga. Struktur ekonomi memaksa pilihan moralitas atau survival. Dan ketika dipaksa memilih, PSK secara rasional memilih survival meskipun dengan konsekuensi stigma dan marginalisasi.

Kesimpulan

Dari analisis di atas, dapat diajukan empat proposisi utama yang menjawab pertanyaan penelitian, Bagaimana produksi wacana kesejahteraan dalam program pemberdayaan terhadap PSK oleh Pemerintah Kota Palu?

Pertama, Produksi Wacana Melalui Artikulasi yang Menciptakan Rantai Ekuivalensi Spesifik. Pemerintah memproduksi wacana kesejahteraan dalam program pemberdayaan dengan menghubungkan signifier "pemberdayaan" dalam rantai ekuivalensi yang mengorganisir di sekitar nodal point "Rehabilitasi". Artikulasi merupakan praktik politik yang menciptakan makna baru dan melegitimasi intervensi tertentu. Krusialnya, artikulasi ini mengeksklusi artikulasi alternatif redistribusi ekonomi, harm reduction, penghapusan stigma yang menjadi unthinkable dalam kerangka wacana dominan.

Kedua, Wacana Menjadi Hegemonik Melalui Kombinasi Saluran Material, Naturalisasi Bahasa, dan Proses Metonimik. Hegemoni memerlukan infrastruktur seperti regulasi formal (legitimasi hukum), media massa (legitimasi sosial), naturalisasi bahasa (legitimasi epistemologis), dan proses metonimik (ilusi kesederhanaan dan keberhasilan). Yang paling powerful, hegemoni beroperasi secara metonimik sebagian kecil praktik (pelatihan menjahit, satu PSK yang berhasil) dibuat mewakili keseluruhan narasi sambil menyembunyikan ribuan kasus kegagalan.

Ketiga, Wacana pemerintah tidak pernah mencapai dominasi total. PSK memiliki wacana tandingan yang diorganisir oleh nodal point "Ekonomi dan Kelangsungan Hidup", mengartikulasikan signifier kunci secara berbeda. Kontestasi berlangsung pada floating signifier ("kesejahteraan", "bantuan") yang diperebutkan maknanya, dan dalam arena konkret (razia, pemeriksaan kesehatan, kehidupan operasional di lokalisasi). Relasi antara dua wacana adalah antagonisme bukan konflik kepentingan yang dapat dikompromikan, melainkan oposisi identitas fundamental.

Keempat, Dampak paling fundamental dari produksi wacana adalah produksi subjek. Melalui artikulasi dan praktik yang mengoperasionalkannya, PSK dikonstruksi sebagai, (1) Subjek yang Kurang, kurang keterampilan, kurang moral, memerlukan pembinaan, (2) Subjek yang Perlu Diselamatkan dari kehidupan yang salah, dari eksploitasi mucikari, (3) Subjek yang Harus Patuh pada norma moral dan ketertiban publik, (4) Subjek yang Bertanggung Jawab atas Kegagalannya, jika program tidak berhasil, kegagalan diatribusikan pada "ketidakmauan" PSK.

Berdasarkan temuan tersebut penting untuk menekankan bahwa wacana tandingan PSK yang dianalisis di atas bukan monolitik. Tidak semua PSK berbagi perspektif yang sama, tidak semua memiliki tingkat kesadaran kritis yang sama, dan tidak semua artikulasi mereka koheren secara internal. Ada PSK yang menginternalisasi stigma dan merasa bersalah tentang pekerjaan mereka. Ada PSK yang berharap dapat keluar dari prostitusi dan menerima program pemerintah dengan harapan genuine. Fakta bahwa tidak semua PSK mengkritik program tidak berarti kritik yang ada tidak valid. Sebaliknya, eksistensi kritik meskipun dari sebagian PSK mengungkapkan bahwa program tidak memenuhi kebutuhan mereka yang mengkritik, dan itu sendiri adalah kegagalan yang harus diakui dan direspons.

Penelitian ini sengaja tidak memberikan rekomendasi kebijakan yang bersifat teknis-operasional. Karena memberikan solusi teknis tanpa terlebih dahulu membongkar asumsi di balik pertanyaan justru akan memperkuat hegemoni wacana dominan yang menjadi objek kritik penelitian ini. Solusi teknis mengasumsikan bahwa kerangka wacana yang ada sudah benar, hanya perlu diperbaiki implementasinya. Padahal, penelitian ini mengungkapkan bahwa kerangka wacana itu sendiri adalah masalah. Tugas intelektual yang kritis bukan menyelesaikan masalah yang sudah didefinisikan oleh struktur kuasa, tetapi mempertanyakan bagaimana masalah itu didefinisikan sejak awal.

Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh informan penelitian diantaranya pejabat Dinas Sosial Kota Palu dan Provinsi Sulawesi Tengah, pengelola UPT PSKW Kejora, para PSK, mucikari, dan masyarakat di Lokalisasi Tondo Kiri yang telah berpartisipasi dan memberikan data dalam penelitian ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada pihak-pihak yang telah memberikan dukungan moral, teknis, dan akademik selama proses penyusunan jurnal ini, termasuk dosen pembimbing serta rekan sejawat yang telah memberikan masukan konstruktif.. Semoga hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi reformulasi kebijakan pemberdayaan PSK yang lebih adil dan berbasis kebutuhan riil subjek kebijakan.

Referensi

- Abdussamad, Z. (2021). *Metode Penelitian Kualitatif*.
- Arini Sulistyowati, & Dwi Wahyu Prasetyono. (2018). *Model Pemberdayaan Masyarakat Usaha Kecil Menengah (Ukm) Di Kawasan Eks Lokalisasi Dolly Surabaya*.
- Charisa R.Showden. (2011). *Choices Women Make: Agency in Domestic Violence, Assisted Reproduction, and Sex Work*.
- Fiantika, F. R., Wasil, M., Jumiayati, S., Honesti, L., Wahyuni, S., Mouw, E., Jonata, Mashudi, I., Hasanah, N., Maharani, A., Ambarwati, K., Noflidaputri, R., Nuryami, & Waris, L. (2022). *Metodologi Penelitian Kualitatif*.
- Firdha, C. A. (2022). *Perlindungan Perempuan Pekerja Seks Komersial (PSK) Perspektif Hukum Positif Indonesia*.
- Foucault, M. (1977). *Michael Foucault : Discipline & Punish*.
- Howard, D. (2000). *Discourse theory and political analysis : identities, hegemonies, social change*.
- Jørgensen, M., & Phillips, L. (2012). *Discourse Analysis as Theory and Method*.
- Karl Marx. (1867). *Capital: A Critique of Political Economy Volume*.
- Kepmen Sosial Tentang Pembakuan Penamaan Unit Pelaksana Teknis Pusat/Panti/Sasana di Lingkungan Departemen Sosial*
- Laclau, Ernesto; Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy Towards a Radical Democratic Politics*.
- M. Adriani Yulizar, W. D. (2015). *Pemberdayaan Pekerja Seks Komersial (Psk) Di Komplek Pembantuan Banjarbaru Kalimantan Selatan*.
- Michel foucault. (1978). *The History of Sexuality : An Introduction , Volume 1 (1978)*.
- Michel foucault. (1991). *Governmentality*.
- Mouffe, C. (2005). *The Return of the Political*.
- Murdiyanto. (2019). *Dampak Penutupan Lokalisasi Terhadap Pekerja Seks Komersial (PSK)*.
- Nelson Butler, C. (2015). *A Critical Race Feminist Perspective on Prostitution & Sex Trafficking in America*.
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial, (2015)*.

PSKW. (n.d.). *Panti Sosial Karya Wanita Kejora*.

Scott, J. (1985). *Weapons of the Weak : Everyday Forms of Peasant Resistance*.

Setiawati, D. P., Juwandi, R., & Fitrayadi, S. (2022). *Analisis Dinas Sosial Dalam Penanganan Prostitusi Di Kota Serang*.

Torring, J. (1999). *New Theories of Discourse*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial.