

# **Waria : warga negara yang tersisihkan dalam pelayanan publik**

**Oleh :**

**Sri Yuliani**

**Pengajar di Prodi Administrasi Negara FISIP UNS**

Dalam masyarakat ada sekelompok manusia yang tidak terjangkau oleh pelayanan publik dikarenakan karakteristik fisiknya. Salah satunya adalah mereka yang umum dikenal sebagai waria. Waria merupakan salah satu contoh kaum transeksual yaitu *male-to-female transsexual* (Suwarno,2004) atau orang yang terlahir lelaki namun sejak kecil merasa dirinya perempuan sehingga mereka hidup layaknya perempuan.

Kaum transeksual di bagian dunia manapun umumnya didiskriminasi dan tidak diakui hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial maupun budaya oleh negara. Dede Oetomo (dalam Kompas,16-9-2004) menyatakan hak-hak biologis waria selalu dianggap patologis, anomali, atau abnormal. Tempat-tempat pertemuan mereka untuk *social gathering* selalu diidentifikasi sebagai tempat maksiat. Padahal sebagai bagian masyarakat mereka punya hak dan kewajiban yang sama di bidang hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Sejak tahun 1999 sebenarnya kaum waria di Indonesia telah mendapat jaminan perlindungan dengan disahkannya UU No 39/1999 tentang Hak Azasi Manusia. Pasal 3 ayat (2) undang-undang tersebut menyebutkan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum” dan ayat (3) berbunyi ,”Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi”. Bahkan Pasal 5 ayat (3) menyebut,”...berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya”. Berdasar aturan ini, kelompok waria oleh Komnas HAM kini ditempatkan sebagai kelompok minoritas dalam Subkomisi Perlindungan Kelompok Khusus.

Namun sekalipun UU N0 39/1999 menjadi dasar hukum yang kuat bagi waria untuk memperoleh perlakuan yang adil dari negara, kenyataan di lapangan selama ini waria belum diperlakukan sebagaimana warga negara 'normal' lainnya. Aksesibilitas terhadap pelayanan publik dasar bagi waria belum diberikan oleh pemerintah Indonesia.

Komunitas waria adalah salah satu fakta sosial yang ada dimanapun di dunia. Sebagai manusia waria ingin agar jati dirinya diakui, butuh pekerjaan untuk menopang hidupnya, butuh berinteraksi dengan sesamanya dalam suatu aktivitas sosial maupun budaya, dan kebutuhan-kebutuhan manusia pada umumnya. Sebagai manusia biasa mereka membutuhkan perlakuan dan pelayanan dari negara yang sama dengan warga negara lainnya.

Artikel ini lebih jauh hendak membahas tentang aksesibilitas waria dalam memperoleh pelayanan publik dasar serta faktor-faktor yang menyebabkan waria tersisihkan dalam pelayanan publik.

### **Aksesibilitas Waria dalam Memperoleh Pelayanan Publik Dasar**

Kebutuhan akan pelayanan publik yang adil belum sepenuhnya dipahami oleh aparat birokrasi. Dalam prakteknya, masih banyak pelayanan publik yang tidak memberi akses yang sama bagi semua lapisan masyarakat. Diskriminasi dalam pelayanan publik terutama sering dialami oleh kelompok marginal dalam masyarakat, seperti kelompok miskin dan minoritas. Padahal prinsip pelayanan publik adalah tidak memihak individu atau kelompok manapun.

Agus Dwiyanto (2001) menyebutkan ada tiga faktor utama yang menjadi penyebab diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik di Indonesia. *Pertama*, faktor struktural yaitu adanya system paternalisme dalam birokrasi. Paternalisme adalah sistem yang menempatkan atasan sebagai pihak yang sentral dalam birokrasi. Orientasi aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan lebih ditujukan kepada kepentingan pejabat atasan dibanding ke masyarakat pengguna jasanya. *Kedua*, faktor kultural yaitu adanya ikatan kekerabatan untuk mendahulukan lingkungan terdekat yakni saudara terdekatnya, trah, atau sesama etniknya. Budaya nepotisme ini turut memberikan sumbangan terhadap perlakuan diskriminatif dalam pelayanan publik. *Ketiga*, faktor ekonomi. Rendahnya tingkat penghasilan seorang petugas pelayanan memaksa petugas untuk mencari alternatif

sumber penghasilan yang lain dengan jalan memberikan pelayanan lebih cepat kepada pengguna jasa dengan imbalan tertentu.

Ketiga faktor penyebab diatas cocok untuk menjelaskan diskriminasi dalam pelayanan publik yang berdasarkan alasan status sosial ekonomi. Dalam pemberian pelayanan publik juga berlaku diskriminasi yang tidak disadari sebagai bentuk ketidakadilan yakni diskriminasi karena karakteristik fisik seperti cacat tubuh, ras, dan gender. Salah satu diskriminasi layanan publik karena faktor fisik adalah diskriminasi terhadap kelompok masyarakat yang dikenal sebagai waria atau transeksual.

Suwarno (2004) membedakan antara *male-to-female transsexual* (MFT) yaitu transeksual dari lelaki ke perempuan yakni orang yang terlahir lelaki namun sejak kecil merasa dirinya perempuan sehingga mereka hidup layaknya perempuan. Mereka inilah yang umum dikenal dengan sebutan waria (wanita-pria). Sebaliknya adalah *female-to-male transsexual* (FMT) yaitu transeksual dari perempuan ke lelaki yaitu orang yang terlahir perempuan tetapi merasa dirinya lelaki sehingga mereka hidup sebagai laki-laki.

Karena penampilan fisiknya ‘menyimpang’ dari karakteristik atau identitas gender yang dianggap normal menurut pandangan umum masyarakat, kaum waria tidak diakui keberadaannya oleh negara, masyarakat bahkan juga oleh keluarganya sendiri. Menurut Joffe (dalam Epstein, 1988 : 119) hukum dan kebijakan publik turut mempersulit posisi waria , karena hukum juga mengatur bentuk relasi seksual dan pernikahan yang sah atau diperbolehkan negara. Hukum di banyak negara juga digunakan untuk mengontrol perempuan dan kelompok minoritas lainnya , termasuk waria, agar tidak keluar dari peran dan karakteristik gender yang telah dikonstruksikan masyarakat. Di beberapa negara kontrol ini disertai dengan ancaman sangsi atau hukuman yang dijatuhkan oleh lembaga pengadilan. Untuk memaksakan peran atau karakteristik gender yang diharapkan oleh nilai sosial, negara seringkali menggunakan pendekatan paksaan dan kekerasan.

Tatanan dan nilai sosial politik yang mengkategorikan waria sebagai bentuk „penyimpangan“ menyebabkan manusia berjenis wanita-pria mengalami kesulitan untuk memanfaatkan sarana dan prasarana publik yang penggunaannya harus berbagi dengan manusia ‘normal’ lainnya. Penelitian yang dilakukan penulis tentang aksesibilitas waria untuk memperoleh pelayanan publik di Kota Surakarta mengidentifikasi beberapa jenis

pelayanan publik yang sulit diakses oleh waria yakni antara lain meliputi kesempatan menempuh pendidikan formal, kesempatan bekerja di sektor formal atau birokrasi, kesulitan mengakses fasilitas publik seperti toilet umum, pelayanan kesehatan dan rawat inap di rumah sakit, dan transportasi umum.

. Penolakan masyarakat pada waria selama ini bukan saja karena penampilan fisiknya yang “aneh” tapi terlebih lagi karena perilaku seksualnya yang dianggap menyimpang. Waria tidak hanya dianggap sebagai orang cacat fisik saja, tapi yang lebih berat mereka dianggap sebagai pendosa atau orang yang dikutuk Tuhan karena tertarik dengan sesama jenis (homoseks). Karena itu, masyarakat umum sedapat mungkin berusaha menghindari kontak dengan waria. Mereka merasa jijik apabila harus bersentuhan apalagi berbagi fasilitas publik dengan waria.

Kisah hidup waria membuktikan bahwa suatu fasilitas publik yang sangat mudah diakses kebanyakan orang dan hampir diterima sebagai sesuatu yang sudah ada sendirinya dan bisa dimanfaatkan setiap saat dibutuhkan, ternyata menjadi barang mewah dan sulit dijangkau bagi sekelompok manusia yang dikategorikan ‘menyimpang’. Faiz (2004) menyatakan dalam tatanan masyarakat yang demokratis, setiap orang sekalipun berbeda, mendapat perlakuan sederajat, sejauh yang bersangkutan tidak melakukan hal-hal yang merugikan orang lain. Kaum waria adalah orang yang berbeda dari sisi identitas seksualnya. Perbedaan ini seyogyanya tidak dijadikan dasar untuk meminggirkan atau mendiskriminasi mereka, sebagaimana orang tidak boleh mendiskriminasi orang yang berbeda warna kulit, keyakinan, dan status sosialnya.

### **Faktor-Faktor Penyebab Diskriminasi Terhadap Waria**

Diskriminasi dalam mendapatkan pelayanan publik dasar yang dialami waria dapat ditelusuri akar penyebabnya dari berbagai faktor penyebab. Faktor utama adalah faktor kultur dan struktur masyarakat yang mengkategorikan manusia ke dalam dua jenis kelamin saja. Kondisi fisik dan gender waria yang menyimpang dari kategorisasi rigid yang ditopang oleh konstruksi nilai sosial budaya maupun religi menjadi justifikasi untuk menutup akses waria dalam mendapatkan hak dan menjalankan kewajiban publik.

Dikotomi manusia menjadi dua jenis kelamin : laki-laki dan perempuan dan dua jenis identitas gender : maskulin dan feminin menyebabkan waria yang berjenis kelamin

laki-laki tapi berjiwa dan naluri feminin tidak masuk ke dalam kategori manusia ‘normal’ menurut standard nilai sosial budaya dan agama. Sulitnya waria untuk mendapatkan pengakuan identitasnya oleh negara dapat dikatakan bersumber dari perbedaan perspektif pemahaman atau pun ketidaktahuan akan “*sense of identity*” waria. Aparatur Negara, sebagaimana masyarakat pada umumnya, lebih memahami waria dari ciri-ciri fisiknya dan menganggapnya lebih sebagai laki-laki daripada perempuan.

Menurut Ruth Benedict (dalam Dananjaja, 2003) penggolongan dari tipe kepribadian “normal” dan “abnormal” berhubungan erat dengan perumusan konfigurasi atau pola kebudayaan (*pattern of culture*) dari suatu masyarakat. Berdasarkan teorinya, maka Benedict berpendapat bahwa tidak ada kriteria yang sah (valid) mengenai tipe kepribadian “normal” dan “abnormal”. Suatu kepribadian dianggap normal apabila sesuai dengan tipe kepribadian yang dominan, sedangkan tipe kepribadian yang sama, apabila tidak sesuai dengan tipe kepribadian dominan akan dianggap “abnormal” atau menyimpang (*deviant*).

Pengkategorian “normal” dan “abnormal” merupakan upaya standarisasi nilai (Lukmantoro, 2006). Penetapan standar ini diraih dengan cara dominasi (kekerasan fisik) maupun hegemoni (persetujuan dengan dalih moral maupun intelektual). Standar tidak pernah diraih melalui kesepakatan seluruh elemen masyarakat. Standarisasi tidak pernah terlepas dari upaya pelembagaan atau institusionalisasi yang merujuk pada nilai-nilai yang dianggap memenuhi kualifikasi normalitas dari kepentingan gender, agama, kelas, dan juga etnisitas tertentu.

Lebih lanjut, Lukmantoro menyatakan, standarisasi tidak akan terbebas dari stigmatisasi karena mengerahkan kekuatan berdasarkan kualifikasi norma tertentu. Padahal, stigmatisasi tidak sekedar upaya memberi label. Gejala sosial yang paling mencolok dalam proses stigmatisasi adalah terdapat pihak yang lebih berdaya dan berkuasa menentukan batas antara yang dapat diterima dan layak disalahkan, dan juga konvensional serta menyimpang terhadap pihak lain yang kurang atau tidak berdaya. Dalam proses stigmatisasi ini muncullah mekanisme inklusi dan eksklusi yang bermakna sebagai terdapat pihak yang dilibatkan dan layak dianggap benar serta pada saat sama terdapat pihak lain yang pantas dikucilkan dan disingkirkan.

Apabila standarisasi nilai itu dilegalkan dalam bentuk hukum atau undang-undang, maka yang terjadi adalah negara mempunyai pembenaran menghukum pihak lain yang dianggap abnormal, tidak konvensional, serta tersingkirkan. Dalam hal ini, diskriminasi Negara terhadap waria bisa dipahami sebagai bentuk eksklusi atau penyingkiran waria dari akses layanan publik dasar. Tindakan ini dibenarkan karena waria yang berperilaku feminin dan mempunyai preferensi seksual pada sesama jenis ditetapkan sebagai cacat sosial atau patologi sosial yang pantas dikucilkan atau disingkirkan.

Perlakuan aparat terhadap waria dalam bentuk razia, pelecehan seksual, tidak mengakui identitas, tidak melayani kebutuhan publik dasar seperti pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja dan sebagainya tidak dipandang sebagai bentuk pelanggaran HAM tapi diterima sebagai perlakuan yang sewajarnya atau sebagai bentuk sanksi atau hukuman atas perilaku waria yang dianggap menyimpang. Tindakan pengucilan, penyingkiran, penghinaan, maupun pelecehan terhadap waria yang dilakukan masyarakat dan aparat tidak dilihat sebagai pelanggaran hukum, tapi sesuatu yang bisa diterima.

Sebaliknya, pemberian pelayanan atau pemenuhan kebutuhan publik para waria oleh Negara dalam bentuk pengakuan identitas (dalam Kartu Tanda Penduduk), kesempatan mengakses pendidikan, layanan kesehatan dan pekerjaan justru akan dianggap sebagai bentuk penerimaan Negara terhadap perilaku yang dianggap “abnormal” yang bertentangan dengan atau melanggar standar moral dan kepatutan menurut nilai sosial dan agama.

Konstruksi gender dan seksualitas yang ditanamkan melalui nilai budaya maupun agama dan diperkuat oleh kebijakan negara menghasilkan stigmatisasi manusia atau kelompok lain yang berbeda dari yang umum dan dianggap normal. Menurut Budi Hardiman (2003) konstruksi sosial semacam ini menjadi pemicu rasa takut akan yang lain atau yang berbeda (heterofobia).

Lebih lanjut Hardiman menjelaskan, rasa takut atau benci pada yang lain terjadi karena tidak adanya persentuhan sosial. Hambatan atau blokade persentuhan sosial terjadi lewat stigma. Manusia mengenal manusia lainnya sebagai anggota sebuah kelompok dengan label dan identitasnya (Muslim, Kristen, Cina, Jawa, Perempuan, Waria, dan sebagainya). Pelabelan merupakan blokade bagi terjadinya persentuhan sosial. Stigma

menghalangi pengenalan akan yang lain, karena rasa takut untuk bersentuhan diawetkan dan diperbesar. Mereka yang distigma tidak dilihat sebagai individu, melainkan sebagai elemen sebuah kelompok yang didiskreditkan. Disini yang lain dieksklusi dari “kita” dan dilemparkan ke dalam “mereka”.

Waria adalah korban stigmatisasi. Waria adalah bagian dari yang lain (fisik , gender, dan preferensi seksual), karena itu menyimpang dari norma nilai budaya, hukum dan agama. Sebagai bagian yang terstigma , mereka dilecehkan di jalan, di tempat-tempat umum, disingkirkan dari aktivitas sosial, tidak diberi akses untuk mendapatkan atau memanfaatkan fasilitas publik, tidak diakui identitasnya, menjadi korban tindakan kekerasan aparat, dan sebagainya.

Hardiman menyatakan heterofobia bersumber dari dalam diri manusia itu sendiri. Kengerian akan yang lain tidak sepenuhnya bersumber pada obyek tapi dari pikiran manusia. Ciri biologis tak perlu membuat jarak antara ‘kita’ dan ‘mereka’, jika konstruksi pikiran tidak menajamkan perbedaan itu. Kesadaran yang terpaku pada ruang fisis obyeknya menghasilkan fobia. Kesadaran yang mampu menembus ruang psikis obyeknya melampaui rasa takut itu. Dan ini bisa terjadi melalui saling pemahaman dalam proses komunikasi. Dengan kata lain, kelainan dari ‘yang lain’ itu lebih merupakan sebuah konstruksi sosial. Konstruksi inilah yang mendramatisasi kelainan ‘yang lain’ dan membuat dipersepsi sebagai ancaman.

Dari analisis ini bisa dikatakan bahwa rendahnya aksesibilitas waria dalam memperoleh pelayanan publik dasar dikarenakan adanya heterofobia, khususnya homophobia, di kebanyakan masyarakat Indonesia, termasuk aparatur publiknya. Generator dari fobi pada waria adalah konstruksi sosial yang bersumber pada nilai sosial budaya dan diperkuat melalui norma hukum Negara.

Kendati pun waria dianggap sebagai kelompok manusia yang menyimpang dari nilai-nilai moral dan agama, tapi bagaimana pun sebagai manusia mereka perlu diperlakukan sesuai dengan martabatnya dengan segala hak-hak dasarnya. Untuk itu negara tetap berkewajiban menyediakan pemenuhan kebutuhan dasar sepanjang pelayanan tersebut tidak bertentangan atau mencederai rasa keimanan atau religiositas masyarakat, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, dan fasilitas publik yang sensitif terhadap ‘*sense of identity*’ waria.

## Daftar Pustaka

- Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity*. Blackwell Publisher. Massachusetts.
- Danandjaja, James. 2003. Homoseksual atawa Heteroseksual ?, dalam Srinthil , Media Perempuan Multikultural : *Menggugat Maskulinitas dan Femininitas*. Penerbit Kajian Perempuan Desantara. Jakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2003. *Reformasi : Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Epstein, Cynthia Fuchs. 1988. *Deceptive Distinctions : Sex, Gender And The Social Order*. The Russell Sage Foundation. New York.
- Faiz. 2004. *Lebih Memahami Para Transeksual*. Kompas 9 Agustus
- Hardiman, F. Budi. 2003. *Takut akan Yang Lain (Catatan-catatan tentang Heterofobia)*, dalam Kompas 5 September.
- Lukmantoro, Triyono. 2006. Membongkar RUU Pendemoralisasi Perempuan, dalam Kompas 29 Mei.
- Suwarno, Bambang. 2004. *Transeksual Minoritas Yang Terlupakan*. Kompas 26 Juli
- Yuliani, Sri dan Argyo Demartoto. 2006. *Aksesibilitas Waria Dalam Memperoleh Pelayanan Publik Dasar di Kota Surakarta*. Laporan Penelitian Dosen Muda UU No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Azasi Manusia
- Kompas, 16 September 2004. Mereka Terdiskriminasi, Mereka Kehilangan Hak-Hak Sipil