

Kriminalisasi Terhadap Pengguna Jasa Seks Komersial: Studi Komparatif Pemberantasan Prostitusi Swedia dan Korea Selatan

*. Criminalization of Commercial Sex Service Users: A Comparative Study of Prostitution Eradication
in Sweden and South Korea*

Rizky Chandra Pratama

Universitas Lampung

e-mail: rizkychandraa14@gmail.com

Abstract: Article 12 of Law No. 12 on Sexual Violence Crimes explicitly recognizes sex workers as victims of sexual exploitation. Nevertheless, it is primarily pimps who are subject to criminalization, while clients of commercial sex services remain free from legal consequences. This study aims to analyze whether commercial sex service users can be prosecuted and how criminal law regulations regarding commercial sex service users in Indonesia compare with those in Sweden and South Korea. The research method employed is a normative legal study utilizing a statutory approach, a conceptual approach, and a comparative approach. The findings indicate that users of commercial sex services cannot be prosecuted because there is no provision in the Criminal Code (KUHP) or any special legislation prohibiting the act of purchasing or using another person's sexual services. Indonesia's criminal law framework lags far behind that of Sweden and South Korea, which have criminalized the purchase of sex; in Indonesia, however, sex buyers or clients remain entirely beyond the reach of the law, even though sex buyers and pimps are interdependent within the ecosystem of prostitution and sexual exploitation.

Abstrak: Ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual secara eksplisit telah menempatkan pekerja seks sebagai korban eksploitasi seksual. Kendati demikian, pihak yang cenderung dikriminalisasi hanya mucikari, sementara pengguna jasa seks komersial bebas dari jeratan hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah pengguna jasa seks komersial dapat dipidana dan bagaimana pengaturan hukum pidana terhadap pengguna jasa seks komersial di Indonesia dengan Swedia dan Korea Selatan. Metode penelitian yang digunakan merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengguna jasa seks komersial tidak dapat dipidana karena tidak ada satu pun pasal di dalam KUHP maupun undang-undang khusus yang melarang tindakan membeli atau menggunakan jasa seksual orang lain. Pengaturan hukum pidana Indonesia jauh tertinggal jika dibandingkan dengan Swedia dan Korea Selatan yang telah mengkriminalisasi pembelian seks, sedangkan di Indonesia pembeli atau pengguna seks justru sama sekali tidak tersentuh hukum, padahal pengguna seks dan mucikari saling melengkapi dalam ekosistem prostitusi dan eksploitasi seksual.

Article History

Received: 20 April 2026

Revised: 29 April 2026

Published: 13 May 2026

Keywords :

Criminalization, Clients of
Commercial Sex Services,
Prostitution, Sexual Exploitation

Kata Kunci : Kriminalisasi,
Pengguna Jasa Seks Komersial,
Prostitusi, Eksploitasi Seksual

 <https://doi.org/10.5281/zenodo.20150697>

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](#).



PENDAHULUAN

Prostitusi dan seks komersial merupakan fenomena sosial yang telah lama ada dalam masyarakat Indonesia, namun paradoksnya justru menjadi salah satu bidang yang paling tidak tuntas diatur dalam hukum pidana nasional. Ketidaktuntasan pengaturan ini paling nyata terlihat pada satu fakta yang mencengangkan bahwa dari seluruh pihak yang terlibat dalam ekosistem seks komersial, mulai dari pekerja seks, mucikari, hingga pengguna jasa seks, hanya pengguna jasa seks yang secara konsisten tidak tersentuh oleh hukum pidana.

Sementara ketentuan Pasal 420 dan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) hanya mengkriminalisasi mucikari. Tidak

terdapat satu pun pasal dalam hukum pidana Indonesia yang secara tegas melarang dan mengancam pidana terhadap tindakan membeli atau menggunakan jasa seksual orang lain. Padahal pengguna jasa seks komersial secara langsung maupun tidak langsung telah menciptakan permintaan yang menggerakkan praktik prostitusi bahkan eksploitasi seksual.¹ Oleh karena itu, pengguna jasa seks komersial yang juga terlibat dan menciptakan ekosistem prostitusi justru berada pada zona bebas hukum.

Kondisi ini mencerminkan pilihan kebijakan kriminalisasi yang secara sistematis menempatkan beban tanggung jawab pada sisi penawaran (*supply side*) sambil membebaskan sisi permintaan (*demand side*). Padahal, sejumlah penelitian kriminologis menunjukkan bahwa tanpa permintaan, eksploitasi seksual komersial tidak akan eksis. Farley et al. (2017) dalam studi lintas negara mereka menemukan bahwa laki-laki yang membeli seks memiliki kecenderungan lebih tinggi untuk merasionalisasi eksploitasi dan memandang perempuan sebagai komoditas.² Dengan kata lain, kriminalisasi hanya terhadap mucikari tanpa menyentuh pembeli seks merupakan kebijakan kriminal yang tidak tuntas dalam upaya pemberantasan prostitusi dan perdagangan manusia untuk tujuan eksploitasi seksual sehingga dapat dibaratkan “menangkap ikan sambil terus membiarkan airnya keruh”.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) sempat menimbulkan harapan bahwa celah normatif ini akan segera tertutup. Ketentuan Pasal 12 UU TPKS yang mengatur tentang eksploitasi seksual dalam lingkup relasi personal merupakan trobosan yang potensial dapat digunakan untuk menjerat pengguna jasa seks komersial dalam konteks eksploitasi. Namun kemudian timbul pertanyaan, apakah konstruksi normatif Pasal 12 UU TPKS cukup kuat untuk menjangkau pengguna jasa seks komersial, ataukah pasal tersebut sesungguhnya tidak ditujukan dan tidak dapat diterapkan untuk mengkriminalisasi pengguna jasa seks komersial. Pertanyaan ini memiliki implikasi yang sangat nyata bagi penegakan hukum, perlindungan korban eksploitasi seksual, dan arah reformasi legislatif di Indonesia.

Penelitian mengenai kriminalisasi pengguna jasa prostitusi sebenarnya telah banyak dilakukan, namun terdapat celah krusial yang belum terjawab secara tuntas dalam literatur yang ada. Penelitian terdahulu, seperti yang dilakukan oleh Kusumawati dan Rochaeti (2019), memfokuskan argumen pada urgensi kriminalisasi pengguna jasa sebagai cara memutus mata rantai prostitusi dari sisi permintaan (*demand side*), dengan catatan bahwa regulasi yang ada seperti KUHP lama, UU TPPO, dan UU Pornografi belum mampu menjerat konsumen secara komprehensif.³ Di sisi lain, Ilyas dan Apriyani (2021) menekankan pada kekosongan hukum dalam konteks prostitusi *online* dan mengusulkan penggunaan Pasal 55 KUHP tentang penyertaan sebagai solusi sementara, sembari mendorong pembaruan hukum pidana yang lebih spesifik bagi pengguna jasa.⁴ Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Andrew dan Hervina (2023) yang berfokus pada analisis kebijakan hukum pidana terhadap pengguna jasa prostitusi, hasil penelitiannya menekankan bahwa kebijakan kriminal terhadap pengguna jasa prostitusi hanya tersebar secara parsial malui peraturan daerah sehingga menimbulkan inkonsistensi dalam memberantas praktik prostitusi sampai ke akar-akarnya.⁵

Kendati demikian, penelitian-penelitian tersebut belum secara spesifik mengurai persoalan apakah Pasal 12 UU TPKS dapat diterapkan untuk menjerat pengguna jasa seks komersial dalam perspektif dogmatika hukum. Kebaruan penelitian ini menghadirkan analisis dogmatis yang fokus dan sistematis terhadap kemungkinan penerapan Pasal 12 UU TPKS terhadap pengguna jasa seks, yang kemudian diperbandingan secara komparatif dengan Model Nordik Swedia dan regulasi Korea Selatan sebagai representasi dua pendekatan yang berbeda dalam kriminalisasi permintaan seks komersial.

¹ Eddyono, Supriyadi Widodo, Rio Hendra, and Adhigama Andre Budiman. "Melawan Praktik Prostitusi Anak di Indonesia dan Tantangannya." *Paper: Institute for Criminal Justice Reform* 3 (2017): 1-38.

² Farley, Melissa, Jacqueline M. Golding, Emily Schuckman Matthews, Neil M. Malamuth, and Laura Jarrett. "Comparing sex buyers with men who do not buy sex: New data on prostitution and trafficking." *Journal of interpersonal violence* 32, no. 23 (2017): 3601-3625.

³ Kusumawati, Apriliani, and Nur Rochaeti. "Memutus mata rantai praktik prostitusi di Indonesia melalui kriminalisasi pengguna jasa prostitusi." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 1, no. 3 (2019): 366-378.

⁴ Adam Ilya, and Maria Novita Apriyani. "Urgensi Kriminalisasi Pengguna Jasa Prostitusi Online Sebagai Upaya Penanggulangan Permasalahan Sosial di Indonesia" *Mulawarman Law Review* 6, no. 2 (2021): 73-90

⁵ Ramadhani, Andrew, and Hervina Puspitosari. "Urgensi Kriminalisasi Pengguna Jasa Prostitusi di Indonesia." *Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir* 3, no. 2 (2023): 203-217.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini merumuskan dua permasalahan pokok: (1) Apakah pengguna jasa seks komersial dapat dipidana berdasarkan hukum positif Indonesia, khususnya melalui Pasal 12 UU TPKS? (2) Bagaimana perbandingan pengaturan pertanggungjawaban pidana pengguna jasa seks di Indonesia dengan Swedia (Model Nordik) dan Korea Selatan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang berfokus pada analisis norma hukum, asas hukum, dan doktrin yang berlaku dalam hukum positif.⁶ Pilihan metode ini sesuai dengan objek penelitian yang bersifat normatif yakni menguji apakah suatu norma hukum yakni ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) dapat diterapkan terhadap penggunaan jasa seks komersial.

Tiga pendekatan digunakan secara integratif. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menganalisis teks normatif Pasal 12 UU TPKS beserta penjelasannya, serta menghubungkannya dengan KUHP, UU PTPPO, dan peraturan terkait. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengelaborasi konsep-konsep kunci seperti pertanggungjawaban pidana, *actus reus*, *mens rea*, eksploitasi seksual, dan persetujuan (*consent*). Ketiga, pendekatan komparatif (*comparative approach*) untuk membandingkan pengaturan Indonesia dengan Swedia dan Korea Selatan dalam pemberantasan prostitusi. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang terbagi menjadi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi UU TPKS dan naskah akademiknya, KUHP lama dan baru (UU No. 1 Tahun 2023), UU PTPPO, serta instrumen hukum Swedia (*Sexköpslagen* 1999) dan Korea Selatan (*Special Act on the Punishment of Prostitution Solicitation* 2004). Bahan hukum sekunder meliputi jurnal ilmiah hukum nasional dan internasional serta buku teks hukum pidana. Analisis dilakukan secara kualitatif menggunakan teknik interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum Pengguna Jasa Seks dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia

Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP/*Wetboek van Strafrecht*) warisan kolonial Belanda, terdapat dua pasal yang mengatur tentang seks komersial. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 296 KUHP mengancam pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda bagi barang siapa yang dengan sengaja menyebabkan atau memudahkan perbuatan cabul oleh orang lain dengan orang lain, dan menjadikannya sebagai pencaharian atau kebiasaan. Sementara ketentuan Pasal 506 KUHP mengancam pidana kurungan bagi makelar cabul yang memperoleh keuntungan dari pelacuran seorang perempuan. Dikaji secara gramatikal, subjek hukum yang dijangkau dalam kedua pasal tersebut adalah perantara atau fasilitator atau yang dikenal dengan istilah mucikari bukan pengguna jasa seks. Ketentuan tersebut sama dengan yang diatur dalam Pasal 420 dan Pasal 421 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional). Oleh karena itu, tidak terdapat satu pun frasa dalam KUHP Lama maupun KUHP Nasional yang secara langsung melarang perbuatan seseorang yang membeli atau menggunakan jasa seksual orang lain sehingga pengguna jasa seks komersial tidak dapat dijerat pidana. Oleh karena itu, hal ini tidak sejalan dengan semangat pemberantasan prostitusi dan justru akan melanggengkan praktik prostitusi tersebut.

. Kondisi ini mencerminkan bahwa kebijakan kriminal terhadap praktik prostitusi dipandang sebagai masalah ketertiban umum yang harus dikendalikan melalui penindakan terhadap perantara, bukan melalui kriminalisasi perilaku privat antara pembeli dan penjual seks. Pada level peraturan daerah, sejumlah Perda tentang ketertiban umum (Perda Tibum) di berbagai daerah memuat larangan terhadap kegiatan prostitusi, namun sanksinya bersifat administratif (teguran, denda, pengusiran dari

⁶ Kristiawanto, *Memahami Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Prenada, 2022, hlm. 23-26

lokasi) dan bukan pidana substantif. Lebih penting lagi, Perda-Perda tersebut umumnya menysar lokasi dan kegiatan prostitusi secara umum, tanpa membedakan antara mucikari, pekerja seks, dan pengguna jasa seks. Dengan demikian, tidak ada satu pun instrumen hukum pidana yang secara konsisten dan eksplisit menargetkan pengguna jasa seks dalam transaksi seksual komersial.⁷

Kekosongan norma ini memiliki implikasi yang paradoksal, dalam praktiknya, pengguna jasa seks komersial merupakan sumber permintaan dan secara ekonomi menggerakkan seluruh rantai eksploitasi seksual komersial,⁸ justru menjadi pihak yang paling terlindungi oleh sistem hukum yang ada. Aparat penegak hukum tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menindak pengguna jasa seks komersial, bahkan dalam situasi di mana terdapat indikasi kuat bahwa pekerja seks berada dalam kondisi dieksploitasi.⁹ Kondisi ini turut diperparah oleh kecenderungan aparat untuk menjadikan pekerja seks bukan pengguna sebagai target utama penertiban. Operasi-operasi penertiban prostitusi di berbagai kota di Indonesia hampir selalu berujung pada penangkapan pekerja seks dan terkadang mucikari, sementara pengguna seks diizinkan pergi atau bahkan tidak pernah menjadi target sama sekali.

Oleh karena itu, apabila kebijakan kriminal dalam pembarantasan tindak pidana kekerasan seksual terutama berkaitan dengan prostitusi dan eksploitasi seksual ingin konsisten pada paradigma perlindungan korban, maka terdapat kebutuhan mendesak untuk menempatkan pengguna jasa seks sebagai subjek hukum yang dapat dikriminalisasi. Hal ini didasarkan dengan alasan bahwa tidak mungkin timbul transaksi seksual jika tidak ada permintaan dari pengguna seks, dan begitu juga sebaliknya bahwa tidak mungkin akan ada penawaran melalui mucikari, jika tidak ada permintaan, keduanya saling membentuk ekosistem dalam praktik prostitusi dan eksploitasi seksual tersebut.

2. Pasal 12 UU TPKS: Peluang dan Batas Penerapannya terhadap Pengguna Jasa Seks

Lahirnya UU TPKS sebenarnya telah membawa perubahan yang cukup progresif terkait pemberantasan praktik eksploitasi seksual yang diharapkan pula dapat menekan angka praktik prostitusi yang ada di Indonesia. Ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) UU TPKS menetapkan bahawa: *"Setiap Orang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan menyalahgunakan kedudukan, wewenang, kepercayaan, perbawa yang timbul dari tipu muslihat atau hubungan keadaan, kerentanan, ketidaksetaraan, ketidakberdayaan, ketergantungan seseorang, penjeratan hutang atau memberi bayaran atau manfaat dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan, atau memanfaatkan organ tubuh seksual atau organ tubuh lain dari orang itu yang ditujukan terhadap keinginan seksual dengannya atau dengan orang lain, dipidana karena eksploitasi seksual, dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)."*

Apabila dikaji melalui interpretasi teleogis, UU TPKS lahir untuk memberikan perlindungan komprehensif terhadap korban kekerasan seksual sehingga pekerja seks dalam sistem yang eksploitatif sering kali dipandang sebagai korban.¹⁰ Dengan menarik pengguna jasa seks komersial ke dalam Pasal 12 UU TPKS, maka secara teoritis hukum mengakui bahwa tanpa "pembeli" eksploitasi seksual tersebut tidak akan pernah terjadi. Dari rumusan Pasal 12 UU TPKS tersebut, unsur-unsur pidana yang harus dipenuhi dalam kaitannya dengan kemungkinan menjerat pengguna jasa seks berdasarkan pasal ini

⁷ Amrianto, Andika Dwi, Maria Kunti Atika Putri, Ahmad Yusup, and I. Putu Aditya Darma Putra. "Kriminalisasi dan reformulasi perbuatan prostitusi dalam hukum pidana: Catatan kritis atas minimnya pengaturan perbuatan prostitusi di Indonesia." *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan* 4, no. 2 (2023): 123-143.

⁸ Putri, Vira Afni Navada, and Novia Alif Rahmadhani. "Analisis Prostitusi Sebagai Pemenuhan Kebutuhan Ekonomi Ditinjau Dari KUHP" *Jurnal Fundamental Justice* 5, no. 1 (2024): 19-30.

⁹ Maryonza, Rolinka, M. Arafat Hermana, and Ana Tasia Pase. "Legal Study of Users of Prostitution Services Online According to Indonesian Legislation." *Jurnal Hukum Sehasen* 9, no. 1 (2023): 25-40.

¹⁰ Supratman Andi Agtas, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual*, Jakarta, Badan Legislasi DPR RI, 2021, hlm. 99-101

adalah: (i) adanya subjek hukum ("setiap orang"); (ii) adanya perbuatan ("melakukan"); (iii) objek perbuatan adalah "eksploitasi seksual"; dan (iv) perbuatan tersebut dilakukan "dalam lingkup relasi personal." Setiap unsur ini perlu dianalisis secara cermat untuk menentukan apakah perilaku pengguna jasa seks dapat masuk ke dalamnya.

Apabila dianalisis dan dijabarkan lebih lanjut mengenai setiap unsur-unsur tindak pidana dalam Pasal 12 UU TPKS dalam kaitannya untuk menjerat pengguna jasa seks komersial, maka analisisnya sebagai berikut:

1) Unsur "Setiap Orang"

Unsur "setiap orang" merupakan subjek hukum yang merujuk pada siapa saja, baik perseorangan maupun korporasi" sehingga dalam konteks ini pengguna jasa seks komersial memenuhi kualifikasi sebagai "setiap orang".

2) Unsur "Dengan Kekerasan atau Ancaman Kekerasan" atau "Penyalahgunaan Kekuasaan, Perbawa yang Timbul dari Tipu Muslihat, Hubungan Relasi Kuasa, Memberi Bayaran atau Manfaat"

Bagian ini adalah unsur cara atau modus operandi yang dilakukan sehingga harus dipenuhi. Dalam banyak kasus pekerja seks berada dalam posisi rentan secara ekonomi, sosial, atau psikologis. Pengguna jasa yang menyadari kerentanan tersebut dan tetap melakukan transaksi seksual dapat dianggap menyalahgunakan kondisi tersebut demi pemuasan seksual.

3) Unsur "Melakukan Eksploitasi Seksual"

Unsur *actus reus* yang paling krusial adalah "melakukan eksploitasi seksual." Pasal 1 angka 8 UU TPKS mendefinisikan eksploitasi seksual sebagai "*tindakan dengan kekerasan, ancaman kekerasan, penipuan, berbohong, menggunakan nama palsu atau martabat palsu, penyalahgunaan kepercayaan, menipu, atau mempengaruhi orang yang berada dalam keadaan kerentanan, kelalaian, atau ketidakberdayaan, untuk memberikan keuntungan kepada pihak lain.*" Definisi ini mengandung dua elemen struktural yang menentukan. Pertama, adanya cara/modus yang koersif atau manipulatif: kekerasan, ancaman kekerasan, penipuan, atau pemanfaatan keadaan rentan. Kedua, adanya tujuan untuk memberikan keuntungan kepada pihak lain. Kombinasi kedua elemen ini menunjukkan bahwa tidak setiap transaksi seksual komersial otomatis memenuhi unsur "eksploitasi seksual" dalam arti Pasal 12 UU TPKS. Harus ada pembuktian bahwa transaksi tersebut melibatkan kondisi koersif atau pemanfaatan kerentanan, bukan sekadar adanya pertukaran uang untuk jasa seksual.

4) Unsur "Mendapatkan Keuntungan atau Manfaat"

Keuntungan dapat diartikan sebagai keuntungan materiel atau non materiel. Apabila dikaji berdasarkan unsur ini, pada dasarnya pengguna jasa seks komersial telah mendapatkan keuntungan non materiel berupa kepuasan seksual, sementara mucikari mendapatkan keuntungan materiel berupa uang. Secara rasional hal ini dapat dipandang bahwa, jika keuntungan materiel mucikari berasal dari pembayaran pengguna jasa seks komersial, maka pengguna jasa adalah pihak yang secara aktif menginisiasi lahirnya "keuntungan" tersebut melalui transaksi yang bersifat eksploitatif.

3. Pro Kontra Penerapan Pasal 12 UU TPKS Untuk Menjerat Pengguna Jasa Seks

Terdapat sejumlah argumen normatif yang mendukung kemungkinan penerapan Pasal 12 UU TPKS terhadap pengguna jasa seks dalam kondisi tertentu. **Pertama**, argumen dari interpretasi teleologis. Tujuan UU TPKS sebagaimana tersurat dalam konsideransnya adalah memberikan perlindungan komprehensif terhadap korban kekerasan dan eksploitasi seksual. Interpretasi teleologis menghendaki agar norma hukum ditafsirkan sedemikian rupa sehingga mencapai tujuan

pembentukannya.¹¹ Apabila pengguna jasa seks menggunakan jasa seseorang yang berada dalam kondisi dieksploitasi, baik ia mengetahuinya maupun seharusnya mengetahuinya, maka pengguna jasa tersebut turut serta menciptakan dan mempertahankan kondisi eksploitasi. Penjeratan pengguna jasa dalam kondisi seperti ini sejalan dengan tujuan perlindungan korban yang menjadi jiwa UU TPKS.¹²

Kedua, argumen dari doktrin *wilful blindness* atau kebutaan yang disengaja. Dalam doktrin hukum pidana anglo-saxon yang semakin banyak diadopsi dalam literatur hukum Indonesia, seseorang yang secara sengaja menutup mata terhadap fakta-fakta yang secara nyata mengindikasikan kondisi eksploitatif dapat dianggap memenuhi unsur *mens rea* berupa kesengajaan.¹³ Seorang klien yang menggunakan jasa seks di lokasi yang dikenal sebagai tempat eksploitasi, atau yang membayar harga yang sangat tidak wajar, atau yang mendapatkan jasa melalui perantara (mucikari), dan ia tetap melangsungkan transaksi tersebut, secara normatif dapat diargumentasikan telah memenuhi unsur "mempengaruhi orang yang berada dalam keadaan kerentanan" dalam definisi eksploitasi seksual UU TPKS (Harkrisnowo, 2023). **Ketiga**, argumen dari perspektif sistemik. Dalam Naskah Akademik UU TPKS, secara eksplisit disebutkan bahwa undang-undang ini dirancang untuk merespons seluruh dimensi kekerasan dan eksploitasi seksual, termasuk yang terjadi melalui transaksi komersial.¹⁴ Frasa "memberikan keuntungan kepada pihak lain" dalam definisi eksploitasi seksual dapat ditafsirkan mencakup keuntungan yang diperoleh klien berupa kepuasan seksual dari kondisi eksploitatif orang lain.¹⁵

Di sisi lain, terdapat argumen-argumen normatif yang kuat yang menunjukkan keterbatasan Pasal 12 UU TPKS dalam menjangkau pengguna jasa seks. **Pertama**, argumen dari interpretasi gramatikal. Teks Pasal 12 UU TPKS menggunakan frasa "melakukan eksploitasi seksual," bukan "menggunakan jasa seks" atau "membeli seks." Dalam penafsiran gramatikal yang ketat, "melakukan eksploitasi" mensyaratkan peran aktif dalam proses eksploitasi itu sendiri, bukan sekadar menjadi konsumen dari hasil eksploitasi. Pengguna jasa seks yang membeli layanan seksual, secara gramatikal, tidak "melakukan eksploitasi" melainkan "menggunakan hasil eksploitasi" yang dilakukan oleh pihak lain (mucikari). Perbedaan ini secara normatif sangat signifikan dalam doktrin hukum pidana yang mengenal prinsip *legalitas* ketat.

Kedua, argumen dari asas *lex stricta*. Salah satu derivasi dari asas legalitas dalam hukum pidana adalah *lex stricta*: larangan analogi dan perluasan makna yang merugikan tersangka. Menafsirkan "melakukan eksploitasi seksual" sebagai mencakup tindakan "menggunakan jasa seks" merupakan bentuk perluasan makna (analogi) yang secara tradisional dilarang dalam hukum pidana Indonesia¹⁶. Tanpa norma yang secara eksplisit menyatakan bahwa membeli atau menggunakan jasa seks adalah perbuatan pidana, penegak hukum tidak dapat menggunakan Pasal 12 UU TPKS untuk menjerat pengguna jasa seks tanpa melanggar asas *lex stricta*.

Ketiga, argumen dari desain norma. Apabila pembentuk UU TPKS memang bermaksud untuk mengkriminalisasi pengguna jasa seks, lazimnya akan dirumuskan norma yang lebih tegas dan eksplisit seperti yang dilakukan Swedia melalui *Sexköpslagen*. Ketiadaan norma eksplisit semacam itu

¹¹ Askarial, S. H. "Interpretasi atau penafsiran sebagai metode penemuan hukum." *Menara Ilmu: Jurnal Penelitian dan Kajian Ilmiah* 12, no. 2 (2018).

¹² Sistha, Windy Widya, Irawan Harahap, and Rudi Pardede. "Perlindungan hukum terhadap korban kekerasan seksual." *Collegium Studiosum Journal* 8, no. 1 (2025): 394-312.

¹³ Panggih Husodo, Lisa Anggraini, Nurul Amin, and Elviandri Elviandri. "Willful Blindness Sebagai Mens Rea Telaah Filsafat Hukum H.L.A Hart", Qonun: Jurnal Islam dan Perundang-Undangan, 9, no. 2, (2025): 163-190

¹⁴ Supratman Andi Agtas, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual*, Jakarta, Badan Legislasi DPR RI, 2021, hlm. 99-101

¹⁵ Mutiara Nastya Rizky, Risma Intan Fitriani, Fatma Ayu Husnasari, Muhammad Wahyu Sudibiyo dan Firmansyah Maulana. "Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Eksploitasi Seksual Komersial Melalui Media Sosial", *Media Iuris* Vol. 2 No. 2, (2019):197-215

¹⁶ Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus*, Bandung, Alumni Penerbit Akademik, 2012, hlm. 7

merupakan indikasi bahwa pengguna jasa seks bukan subjek yang dituju oleh Pasal 12 UU TPKS. Naskah Akademik UU TPKS pun tidak secara tegas menyebutkan pengguna jasa seks sebagai salah satu kategori pelaku yang hendak dijangkau.

Berdasarkan pertentangan kedua kelompok argumen di atas, maka Pasal 12 UU TPKS secara normatif membuka peluang tetapi tidak memberikan kepastian untuk menjerat pengguna jasa seks dalam kondisi yang sangat spesifik, yakni ketika: (i) dapat dibuktikan bahwa pekerja seks berada dalam kondisi kerentanan, paksaan, atau ketidakberdayaan; (ii) pengguna jasa tersebut mengetahui atau sepatutnya mengetahui kondisi tersebut; dan (iii) ia tetap melangsungkan transaksi seksual dengan memanfaatkan kondisi tersebut. Hal ini sejalan dan berkaitan dengan penerapan unsur kesengajaan secara luas termasuk *dolus eventualis*. Di luar kondisi-kondisi spesifik tersebut misalnya dalam transaksi seksual yang dilakukan atas dasar persetujuan antara orang dewasa tanpa unsur paksaan atau kerentanan yang terbukti, Pasal 12 UU TPKS tidak dapat diterapkan terhadap pengguna jasa seks. Ini berarti bahwa Indonesia masih memiliki kekosongan normatif yang signifikan dalam hal kriminalisasi permintaan seks komersial dan tidak ada norma yang secara tegas dan konsisten melarang tindakan membeli atau menggunakan jasa seksual orang lain. Kondisi ini berbeda secara fundamental dengan Model Nordik di Swedia dan regulasi Korea Selatan, sebagaimana akan dianalisis dalam bagian berikut.

4. Perbandingan Hukum: Swedia dan Korea Selatan

Swedia menjadi negara pertama di dunia yang secara eksplisit memperkenalkan pendekatan hukum dalam pemberantasan prostitusi yang dikenal dengan "model nordik". Swedia mengkriminalisasi tindakan membeli seks melalui *Sexköpslagen* (Undang-Undang Pembelian Seks) yang berlaku sejak 1 Januari 1999 yang kemudian sejak tahun 2005 telah dicabut dan dintegrasikan dalam KUHP Swedia (*Swedish Penal Code*).¹⁷ Filosofi yang mendasarinya bersumber dari perspektif feminis radikal yang memandang prostitusi sebagai bentuk kekerasan berbasis gender yang tidak dapat dilepaskan dari relasi kekuasaan yang timpang antara laki-laki (pembeli) dan perempuan (yang dijual).¹⁸ Dalam pandangan ini, tidak ada "persetujuan sejati" dalam transaksi seksual komersial selama struktural ketidaksetaraan gender masih ada. Pandangan ini menolak konsep "persetujuan" (*consent*) dalam transaksi seksual komersial, karena persetujuan tersebut dianggap lahir dari subordinasi ekonomi dan sosial. Ketika ketimpangan gender masih eksis, pilihan untuk menjual diri dipandang sebagai "pilihan yang terpaksa" (*constrained choice*), bukan manifestasi dari otonomi tubuh yang murni.¹⁹

Konstruksi normatif *Sexköpslagen* sangat berbeda dari Pasal 12 UU TPKS. Undang-undang Swedia secara langsung dan tanpa pengecualian mengkriminalisasi setiap tindakan membeli seks, tanpa mensyaratkan pembuktian adanya unsur eksploitasi, paksaan, atau kerentanan. Bunyi Pasal 1 *Sexköpslagen* adalah: "Seseorang yang memperoleh hubungan seksual dengan imbalan pembayaran dipidana karena pembelian layanan seksual dengan denda atau penjara paling lama enam bulan."²⁰ Norma ini memiliki dua keistimewaan kritis dibandingkan Pasal 12 UU TPKS.

Pertama, norma Swedia bersifat per se, tindakan membeli seks adalah tindak pidana tanpa perlu membuktikan kondisi lain apapun. Ini memberikan kepastian hukum yang jauh lebih tinggi dibandingkan Indonesia. **Kedua**, subjek hukum yang dikriminalisasi adalah *pembeli seks*, bukan "pelaku eksploitasi seksual," sehingga tidak ada ambiguitas tentang siapa yang dituju oleh norma tersebut. Sementara di Indonesia seorang jaksa harus membuktikan serangkaian unsur yang kompleks, jaksa Swedia hanya perlu membuktikan bahwa terdakwa membeli layanan seksual dari orang lain.

¹⁷ Waltman, Max. "Prohibiting sex purchasing and ending trafficking: The Swedish prostitution law." *Mich. J. Int'l L.* 33 (2011): 133-138

¹⁸ Gunilla Ekberg, "The Swedish Law that Prohibits the Purchase of Sexual Services: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings," *Violence Against Women* 10, no. 10 (2004): 1187-1218,

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Ekberg, Gunilla. "The Swedish law that prohibits the purchase of sexual services: Best practices for prevention of prostitution and trafficking in human beings." *Violence against women* 10, no. 10 (2004): 1187-1218.

Pendekatan Swedia juga memuat desain kebijakan yang komprehensif, pekerja seks tidak dipidana (untuk menghilangkan hambatan bagi mereka mengakses layanan sosial), sementara negara menyediakan program keluar (*exit programs*) bagi pekerja seks yang ingin meninggalkan industri tersebut.²¹ Evaluasi pemerintah Swedia (*SOU 2010:49*) melaporkan penurunan signifikan dalam prostitusi jalanan sekitar 50% dalam satu dekade pertama implementasi dibandingkan dengan negara-negara Nordik lain yang belum menerapkan model serupa pada periode yang sama.²²

Korea Selatan menempuh jalur yang berbeda dari Model Nordik. Melalui *Act on the Punishment of Arrangement of Commercial Sex Acts* yang direvisi secara besar-besaran pada tahun 2004 (selanjutnya: UU 2004), Korea Selatan menerapkan pendekatan kriminalisasi bilateral, baik pembeli maupun penjual seks dapat dipidana, namun dengan pengecualian penting bagi korban eksploitasi. Hal ini terlihat dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) UU 2004 Korea Selatan secara tegas menyatakan bahwa seseorang yang melakukan transaksi seksual dipidana dengan penjara paling lama 1 tahun atau denda paling banyak 3 juta won.²³ Tidak diperlukan pembuktian unsur eksploitasi cukup dibuktikan bahwa terdakwa membayar atau menjanjikan pembayaran untuk layanan seksual. Ini menjadikan pendekatan Korea Selatan lebih mirip dengan Model Nordik Swedia dalam hal kemudahan pembuktian. Perbedaan kritis antara Korea Selatan dan Swedia adalah bahwa Korea Selatan juga mengkriminalisasi pekerja seks (penjual seks), namun memberikan pengecualian bagi mereka yang dapat membuktikan bahwa mereka adalah korban eksploitasi atau perdagangan orang. Pengecualian ini mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan antara penghukuman perilaku dan perlindungan korban, meskipun dalam praktiknya menciptakan beban pembuktian yang sulit bagi pekerja seks untuk membuktikan status korban mereka.²⁴ Berdasarkan analisis di atas, perbandingan antara ketiga yurisdiksi dapat dirangkum sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Pengaturan Pertanggungjawaban Pidana Pengguna Jasa Seks

Aspek	Indonesia (Pasal 12 UU TPKS)	Swedia (Sexköpslagen 1999)	Korea Selatan (UU 2004)
Dasar norma kriminalisasi klien	Tidak eksplisit; hanya bisa dijerat jika terbukti ada eksploitasi	Eksplisit: membeli seks adalah tindak pidana per se	Eksplisit: membeli seks adalah tindak pidana per se
Unsur yang harus dibuktikan	Eksploitasi seksual + mens rea (pengetahuan tentang kondisi rentan)	Cukup membuktikan tindakan membeli/membayar seks	Cukup membuktikan pembayaran atau janji pembayaran untuk seks
Status pekerja seks	Tidak dipidana (ditempatkan sebagai korban)	Tidak dipidana (ditempatkan sebagai korban)	Dipidana, kecuali terbukti sebagai korban eksploitasi

²¹ Jay Levy dan P. Jakobsson, "Sweden's abolitionist law and Venice's city strategy: A comparative assessment of two different approaches to prostitution-related policy," *Journal of Social Policy* 43, no. 2 (2014): 393-411.

²² Swedish Government Official Reports, *Förbud mot köp av sexuell tjänst: En utvärdering 1999-2008* (SOU 2010:49), (Stockholm: Fritzes, 2010), hal. 34-36.

²³ Act on the Punishment of Arrangement of Commercial Sex Acts

²⁴ Cho, Seo-Young, Axel Dreher, and Eric Neumayer. "Does legalized prostitution increase human trafficking?." *World development* 41 (2013): 67-82.

Aspek	Indonesia (Pasal 12 UU TPKS)	Swedia (Sexköpslagen 1999)	Korea Selatan (UU 2004)
Sanksi untuk klien	Penjara maks. 12 tahun (jika terbukti eksploitasi)	Denda atau penjara maks. 6 bulan	Penjara maks. 1 tahun atau denda maks. 3 juta won
Kepastian hukum bagi penegak hukum	Rendah — bergantung pada pembuktian eksploitasi yang sulit	Tinggi — norma jelas dan tidak memerlukan unsur tambahan	Tinggi — norma jelas dan tidak memerlukan unsur tambahan
Pendekatan kebijakan	Demand-side lemah; belum ada program keluar sistematis	Demand-side kuat + program keluar bagi pekerja seks	Bilateral + program rehabilitasi bagi pekerja seks

Dari perbandingan di atas, setidaknya terdapat 3 (tiga) aspek yang perlu dipertimbangkan dalam upaya memberantas prostitusi di Indonesia. **Pertama**, kejelasan norma adalah prasyarat kepastian hukum. Baik Swedia maupun Korea Selatan menggunakan rumusan yang jelas dan langsung dalam mengkriminalisasi pembelian seks, sehingga tidak ada ambiguitas tentang siapa yang dapat dipidana dan unsur apa yang harus dibuktikan. Indonesia perlu mempertimbangkan norma serupa apabila bermaksud menjangkau pengguna jasa seks secara efektif.

Kedua, desain kebijakan yang komprehensif lebih efektif dari sekadar kriminalisasi parsial. Swedia menggabungkan kriminalisasi pembeli dengan dekriminialisasi penjual dan penyediaan program keluar yang didanai negara. Korea Selatan menggabungkan kriminalisasi bilateral dengan program rehabilitasi. Indonesia belum memiliki ekosistem kebijakan yang seimbang kriminalisasi melalui Pasal 12 UU TPKS yang lemah tidak diimbangi dengan program dukungan bagi pekerja seks yang ingin keluar dari industri tersebut. **Ketiga**, perspektif korban harus menjadi titik tolak. Baik Swedia maupun Korea Selatan menempatkan pekerja seks sebagai korban yang perlu dilindungi (bukan dipidana), meskipun dengan derajat yang berbeda. Indonesia melalui UU TPKS telah menempuh langkah ke arah yang sama, namun tanpa norma kriminalisasi yang tegas terhadap pembeli seks, perlindungan tersebut menjadi tidak lengkap karena sumber eksploitasi “permintaan” tetap tidak ditangani secara hukum.

5. Implikasi dan Rekomendasi Reformasi Legislatif

Analisis di atas menunjukkan bahwa Indonesia saat ini berada dalam posisi yang paling lemah di antara ketiga yurisdiksi yang dibandingkan dalam hal pengaturan pertanggungjawaban pidana pengguna jasa seks. Kelemahan ini bersifat struktural dan normatif, tidak disebabkan oleh kegagalan penegak hukum semata, melainkan oleh ketidakadaan norma yang cukup jelas dan tegas untuk dijadikan dasar penuntutan. Penelitian ini merekomendasikan beberapa langkah reformasi. **Pertama**, dalam jangka pendek, diperlukan peraturan pelaksana UU TPKS (Peraturan Pemerintah atau Peraturan Mahkamah Agung) yang memuat pedoman teknis tentang bagaimana unsur-unsur Pasal 12 UU TPKS khususnya “eksploitasi seksual” dan “relasi personal” harus ditafsirkan dalam konteks seks komersial, termasuk parameter untuk menentukan kapan pengguna jasa seks dapat dianggap “mengetahui” kondisi eksploitatif korban.

Kedua, dalam jangka menengah, diperlukan reformasi legislatif yang memuat norma kriminalisasi yang lebih eksplisit dan tegas terhadap pembelian seks dalam konteks eksploitasi. Norma

tersebut idealnya mengadopsi prinsip-prinsip Model Nordik mengkriminalisasi pembeli seks sambil menempatkan pekerja seks sebagai korban, namun disesuaikan dengan konteks hukum dan sosial-budaya Indonesia. Hal ini dapat dilakukan melalui revisi UU TPKS atau melalui pembentukan regulasi khusus. **Ketiga**, reformasi legislatif harus dibarengi dengan penguatan ekosistem kebijakan program keluar (*exit programs*) yang terstruktur dan didanai negara bagi pekerja seks yang ingin meninggalkan industri eksploitasi, layanan sosial yang dapat diakses tanpa stigma, dan pelatihan bagi aparat penegak hukum tentang perspektif korban dalam penanganan kasus eksploitasi seksual.

SIMPULAN

Pengguna jasa seks komersial pada prinsipnya tidak dapat dipidana berdasarkan hukum positif Indonesia saat ini. KUHP tidak memuat norma apapun yang melarang tindakan membeli atau menggunakan jasa seksual orang lain. Pasal 12 UU TPKS, meskipun membuka peluang **normatif** untuk menjerat pengguna jasa seks dalam kondisi yang sangat spesifik yakni ketika terbukti bahwa ia mengetahui dan memanfaatkan kondisi eksploitatif korban, namun peluang ini sangat terbatas oleh beban pembuktian yang tinggi dan ketiadaan norma yang secara eksplisit mengkriminalisasi tindakan membeli seks itu sendiri. Ini menjadikan Pasal 12 UU TPKS sebagai instrumen yang mungkin tetapi tidak pasti dalam menjerat pengguna jasa seks, serta berpotensi melanggar asas *lex stricta* apabila diterapkan secara luas tanpa peraturan pelaksana yang memadai.

Secara komparatif, pengaturan Indonesia jauh tertinggal dibandingkan Swedia dan Korea Selatan dalam hal kriminalisasi permintaan seks komersial. Swedia melalui Model Nordik dan Korea Selatan melalui UU 2004-nya sama-sama memiliki norma yang **eksplisit**, jelas, dan langsung dalam mengkriminalisasi pembelian seks, dengan beban pembuktian yang minimal dan kepastian hukum yang tinggi bagi penegak hukum. Sementara di Indonesia pembelian seks ataupun pengguna seks justru berada pada kondisi yang tidak tersentuh hukum. Kekosongan normatif ini adalah kekosongan yang disengaja atau setidaknya dibiarkan, dan hanya dapat diatasi melalui reformasi legislatif yang tegas, komprehensif, dan berorientasi pada perlindungan korban.

REFERENSI

- Amrianto, A. D., Putri, M. K. A., Yusup, A., & Putra, I. P. A. D. P. (2023). Kriminalisasi dan reformulasi perbuatan prostitusi dalam hukum pidana: Catatan kritis atas minimnya pengaturan perbuatan prostitusi di Indonesia. *Jurnal Penegakan Hukum Dan Keadilan*, 4(2), 123-143.
- Askarial, S. H. (2018). Interpretasi atau penafsiran sebagai metode penemuan hukum. *Menara Ilmu: Jurnal Penelitian dan Kajian Ilmiah*, 12(2).
- Cho, S.-Y., Dreher, A., & Neumayer, E. (2013). Does legalized prostitution increase human trafficking?. *World Development*, 41, 67-82.
- Eddyono, S. W., Hendra, R., & Budiman, A. A. (2017). Melawan praktik prostitusi anak di Indonesia dan tantangannya. *Paper: Institute for Criminal Justice Reform*, 3, 1-38.
- Ekberg, G. (2004). The Swedish law that prohibits the purchase of sexual services: Best practices for prevention of prostitution and trafficking in human beings. *Violence Against Women*, 10(10), 1187-1218.
- Farley, M., Golding, J. M., Matthews, E. S., Malamuth, N. M., & Jarrett, L. (2017). Comparing sex buyers with men who do not buy sex: New data on prostitution and trafficking. *Journal of Interpersonal Violence*, 32(23), 3601-3625.
- Husodo, P., Anggraini, L., Amin, N., & Elviandri, E. (2025). Willful blindness sebagai mens rea telaah filsafat hukum H.L.A Hart. *Qonun: Jurnal Islam dan Perundang-Undangan*, 9(2), 163-190.
- Ilya, A., & Apriyani, M. N. (2021). Urgensi kriminalisasi pengguna jasa prostitusi online sebagai upaya penanggulangan permasalahan sosial di Indonesia. *Mulawarman Law Review*, 6(2), 73-90.
- Kristiawanto. (2022). *Memahami penelitian hukum normatif*. Prenada.

- Kusumawati, A., & Rochaeti, N. (2019). Memutus mata rantai praktik prostitusi di Indonesia melalui kriminalisasi pengguna jasa prostitusi. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 1(3), 366-378.
- Levy, J., & Jakobsson, P. (2014). Sweden's abolitionist law and Venice's city strategy: A comparative assessment of two different approaches to prostitution-related policy. *Journal of Social Policy*, 43(2), 393-411.
- Maryonza, R., Hermana, M. A., & Pase, A. T. (2023). Legal study of users of prostitution services online according to Indonesian legislation. *Jurnal Hukum Sehasen*, 9(1), 25-40.
- Mulyadi, L. (2012). *Bunga rampai hukum pidana umum dan khusus*. Alumni Penerbit Akademik.
- Putri, V. A. N., & Rahmadhani, N. A. (2024). Analisis prostitusi sebagai pemenuhan kebutuhan ekonomi ditinjau dari KUHP. *Jurnal Fundamental Justice*, 5(1), 19-30.
- Ramadhani, A., & Puspitosari, H. (2023). Urgensi kriminalisasi pengguna jasa prostitusi di Indonesia. *Yustisia Tirtayasa: Jurnal Tugas Akhir*, 3(2), 203-217.
- Rizky, M. N., Fitriani, R. I., Husnasari, F. A., Sudibiyo, M. W., & Maulana, F. (2019). Perlindungan hukum terhadap anak korban eksploitasi seksual komersial melalui media sosial. *Media Iuris*, 2(2), 197-215.
- Sistha, W. W., Harahap, I., & Pardede, R. (2025). Perlindungan hukum terhadap korban kekerasan seksual. *Collegium Studiosum Journal*, 8(1), 394-412.
- Supratman, A. A. (2021). *Naskah akademik rancangan undang-undang tindak pidana kekerasan seksual*. Badan Legislasi DPR RI.
- Swedish Government Official Reports. (2010). *Förbud mot köp av sexuell tjänst: En utvärdering 1999–2008 (SOU 2010:49)*. Fritzes.
- Waltman, M. (2011). Prohibiting sex purchasing and ending trafficking: The Swedish prostitution law. *Michigan Journal of International Law*, 33, 133-138.