

TESIS

**ANALISIS KEBIJAKAN HUKUM PIDANA
TERHADAP PROSTITUSI DI INDONESIA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM**



Oleh

SITI RENA MAULIDA

NIM. 2320215320058

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2025

**ANALISIS KEBIJAKAN HUKUM PIDANA
TERHADAP PROSTITUSI DI INDONESIA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM**

TESIS

**Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat**

Oleh

**SITI RENA MAULIDA
NIM. 2320215320058**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2025

Judul Tesis : Analisis Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Prostitusi Di Indonesia
Dalam Perspektif Hukum
Nama : Siti Rena Maulida
NIM : 2320215320058

Disetujui

Komisi Pembimbing

Pembimbing



Dr. H. AHMAD SYAUFI, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004

Diketahui,

Koordinatur Program Magister Hukum

Universitas Lambung Mangkurat

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Lambung Mangkurat



Dr. H. AHMAD SYAUFI, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004



Dr. ACHMAD FAISAL, S.H., M.H.
NIP. 19750615 200312 1 001

Tanggal Lulus :

Tanggal Wisuda:

**TESIS INI
TELAH DIPERIKSA DAN DISETUJUI
PADA SENIN, 7 JULI 2025**

PEMBIMBING



**Dr. H. AHMAD SYAUFU, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004**

**DISAHKAN OLEH
KOORDINATOR
PROGRAM MAGISTER HUKUM**



**Dr. H. AHMAD SYAUFU, S.H., M.H.
NIP. 19720208 199903 1 004**

**DIKETAHUI OLEH
DEKAN FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**



**Dr. ACHMAD FAISAL, S.H., M.H.
NIP. 19750615 200312 1 001**

Tesis ini telah dipertahankan

Di depan

Sidang Panitia Penguji Tesis

Pada Senin, 07 Juli 2025

Susunan Panitia Penguji Tesis

Ketua : Dr. Diana Haiti, S.H., M.H.

Sekretaris : Dr. Anang S. Tornado, S.H., M.H., M.Kn.

Anggota : Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H.

MOTO

Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya. Ia mendapat pahala (dari kebaikan) yang diusahakannya, dan ia mendapat siksa (dari kejahatan) yang dikerjakannya.

(Al-Qur'an Surat Al-Baqarah ayat 286)

PERSEMBAHAN

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan penguasa semesta alam, yang atas kuasa serta ridho-Nya karya ilmiah tesis ini dapat terselesaikan dengan sempurna yang dipersembahkan bagi orang-orang yang peneliti cintai dan sayangi.

Bapak dan Ibu Almarhum tercinta dan terkasih,

Kupersembahkan karya ini untuk kedua orang tuaku tercinta,
yang doanya selalu menjadi penerang jalan,
yang kasih dan pengorbanannya tak pernah habis meski tak selalu terucap.
Tanpa restu dan ridamu, aku bukan siapa-siapa.

Dosen Pembimbing Tesis

Kupersembahkan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada dosen pembimbing saya, **Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H.** yang telah membimbing dengan sabar, memberi arahan dengan penuh perhatian, dan menjadi bagian penting dalam tercapainya penyusunan tesis ini. Terima kasih atas ilmu, waktu, dan keikhlasan yang telah Bapak curahkan.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Siti Rena Maulida
NIM : 2320215320058
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di Perguruan Tinggi, dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiarisme.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud diatas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, Juli 2025



MAULIDA, RENA. 2025. “Analisis Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Prostitusi di Indonesia dalam Perspektif Hukum.” Pembimbing: Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H. 104 Halaman.

RINGKASAN

Penelitian ini menganalisis kebijakan hukum pidana terhadap praktik prostitusi di Indonesia, dengan pendekatan normatif dan perspektif sosial. Prostitusi di Indonesia merupakan isu kompleks yang tak hanya terkait dengan moralitas, tetapi juga menyangkut aspek hukum, sosial, dan ekonomi. Meskipun Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) memuat pasal-pasal terkait pelacuran, seperti Pasal 296 dan 297, serta Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, pelaksanaan dan efektivitasnya masih menemui banyak hambatan, terutama di era digital.

Sejarah prostitusi di Indonesia menunjukkan bahwa praktik ini telah ada sejak masa kerajaan, masa kolonial, hingga masa kemerdekaan. Pada masa penjajahan, prostitusi bahkan dilegalkan secara administratif oleh pemerintah kolonial demi menjaga stabilitas sosial. Setelah kemerdekaan, pemerintah Indonesia mencoba menerapkan berbagai kebijakan seperti lokalisasi, namun kebijakan ini justru menimbulkan dampak sosial baru, termasuk munculnya prostitusi terselubung.

Di masa kolonial, praktik prostitusi bahkan dilegalkan secara administratif oleh pemerintah Hindia Belanda, dengan membentuk kawasan lokalisasi dan menerapkan sistem registrasi serta pemeriksaan kesehatan terhadap pekerja seks. Pemerintah kolonial memandang keberadaan prostitusi sebagai bagian dari kebutuhan sosial yang perlu diatur demi ketertiban umum dan kesehatan publik. Namun, legalisasi tersebut lebih berpihak pada kepentingan penjajah dan kurang mempertimbangkan hak-hak perempuan pribumi yang terlibat.

Memasuki masa pendudukan Jepang, praktik prostitusi berubah menjadi bentuk eksploitasi seksual sistemik melalui kebijakan *jugun ianfu*, yaitu perempuan Indonesia yang dipaksa menjadi budak seks bagi tentara Jepang. Hal ini menunjukkan bahwa prostitusi sering kali tidak hanya lahir dari pilihan individu, melainkan akibat tekanan struktural dan kekuasaan militer.

Setelah kemerdekaan, praktik prostitusi terus berlangsung dan dihadapi pemerintah dengan kebijakan yang berubah-ubah. Pada era Orde Baru, strategi penanganan prostitusi dilakukan melalui pendekatan lokalisasi, di mana aktivitas prostitusi diarahkan ke kawasan tertentu untuk memudahkan pengawasan. Meski demikian, pendekatan ini memunculkan berbagai persoalan baru, seperti prostitusi terselubung dan eksploitasi yang tetap berlangsung di luar zona resmi.

Dalam ranah hukum, KUHP Indonesia mengatur pelacuran secara tidak langsung melalui Pasal 296 dan 297, yang lebih menitikberatkan pada pelaku fasilitator atau mucikari, bukan pada pelaku utama maupun pengguna jasa. Selain itu, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang serta Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi menjadi bagian dari instrumen hukum yang dipakai dalam upaya penanggulangan praktik prostitusi, meskipun sering kali masih belum efektif dalam implementasinya.

Di sisi lain, kemajuan teknologi dan internet telah menyebabkan transformasi besar dalam bentuk prostitusi, dari yang konvensional menjadi prostitusi daring. Praktik prostitusi kini banyak dilakukan secara online, melalui media sosial, aplikasi chatting, dan situs web khusus. Prostitusi daring ini menjadi tantangan baru bagi aparat penegak hukum karena sulit terdeteksi dan tidak terikat pada batas wilayah tertentu. Hal ini menuntut kebijakan hukum pidana yang lebih adaptif dan responsif terhadap perkembangan zaman.

Dalam kerangka teoritik, penelitian ini menggunakan teori kebijakan hukum pidana, teori sosial dan kriminalitas, serta teori keadilan. Melalui pendekatan ini, penulis menekankan bahwa prostitusi tidak bisa hanya dilihat sebagai tindakan menyimpang atau kejahatan individual, tetapi sebagai refleksi dari struktur sosial yang timpang. Faktor seperti kemiskinan, ketimpangan gender, serta kurangnya akses pendidikan dan lapangan kerja menjadi pendorong utama seseorang terjerumus dalam dunia prostitusi.

Penelitian ini juga mengkritisi adanya kekaburan hukum (*legal ambiguity*) dalam regulasi prostitusi di Indonesia. Tidak adanya ketentuan eksplisit mengenai prostitusi dalam KUHP menyebabkan penegakan hukum menjadi tidak konsisten

dan menimbulkan multitafsir. Oleh karena itu, perlu adanya pembaruan hukum pidana yang secara jelas dan tegas mengatur aspek-aspek prostitusi, baik dalam konteks pelaku, pengguna jasa, maupun fasilitator.

Kesimpulan dari penelitian ini menyatakan bahwa penanganan prostitusi di Indonesia masih belum berjalan optimal karena pendekatannya yang terlalu represif dan minim perlindungan terhadap pekerja seks sebagai individu yang rentan. Diperlukan kebijakan hukum pidana yang tidak hanya menindak secara hukum, tetapi juga memberi ruang bagi rehabilitasi sosial, perlindungan hak asasi, dan pemberdayaan ekonomi bagi pelaku prostitusi.

Rekomendasi dalam penelitian ini adalah perlunya reformulasi kebijakan hukum pidana terhadap prostitusi dengan pendekatan multidisipliner, mengedepankan prinsip keadilan sosial, serta membuka ruang dialog antara negara, masyarakat sipil, dan individu yang terlibat dalam praktik prostitusi. Hukum pidana harus mampu hadir secara manusiawi, adil, dan solutif agar fenomena prostitusi dapat ditangani secara menyeluruh dan berkelanjutan.

MAULIDA, SITI RENA. 2025. “Analisis Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Prostitusi Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum”. Program Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing : Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H. 102 Halaman.

ABSTRAK

Kata Kunci : : Analisis Kebijakan, Hukum Pidana, Prostitusi

Prostitusi merupakan permasalahan sosial yang kompleks dan telah menjadi bagian dari dinamika masyarakat Indonesia sejak zaman kuno hingga era digital saat ini. Fenomena ini tidak hanya berkaitan dengan aspek moralitas, tetapi juga menyangkut faktor ekonomi, budaya, hukum, dan sosial. Ketimpangan sosial dan ekonomi yang mengakar menjadi pendorong utama terjadinya praktik prostitusi, yang kemudian menimbulkan polemik dalam penegakan hukum pidana. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perkembangan sejarah prostitusi di Indonesia serta mengevaluasi kebijakan hukum pidana yang berlaku dalam menanggulangi praktik tersebut secara adil dan efektif. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Bahan hukum yang digunakan meliputi KUHP, UU ITE, UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, serta UU Pornografi. Sifat penelitian bersifat deskriptif dan analitis, dengan fokus pada kekaburan hukum dalam regulasi prostitusi. Bab II membahas sejarah perkembangan prostitusi dari masa kerajaan, kolonial, hingga era digital saat ini. Perubahan bentuk prostitusi dari lokalisasi fisik ke praktik daring mengungkap lemahnya regulasi yang tegas dan menyeluruh. Sementara itu, Bab III menguraikan prinsip keadilan dalam penanganan prostitusi, menekankan pendekatan humanis dan non-diskriminatif, serta pentingnya keterlibatan aparat penegak hukum dan formulasi kebijakan yang responsif terhadap realitas sosial. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan hukum pidana di Indonesia masih bersifat ambigu dan belum menyentuh akar masalah secara menyeluruh. Oleh karena itu, diperlukan pembaruan hukum yang lebih progresif dan komprehensif, yang tidak hanya menindak pelaku, tetapi juga memberikan perlindungan dan solusi alternatif bagi korban. Reformulasi kebijakan yang berkeadilan merupakan langkah penting dalam upaya mewujudkan tatanan sosial yang lebih adil dan manusiawi.

MAULIDA, SITI RENA. 2025. "A Legal Policy Analysis of Prostitution in Indonesia from a Legal Perspective". Master of Law Program, faculty of Law, Lambung Mangkurat University. Advisor: Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H. 102 Pages.

ABSTRACT

Keywords: Policy Analysis, Criminal Law, Prostitution.

Prostitution is a complex social issue that has been part of Indonesia's societal dynamics from ancient times to the present digital era. This phenomenon is not only related to moral aspects but also involves economic, cultural, legal, and social factors. Deep-rooted social and economic disparities are major drivers behind the practice of prostitution, which in turn raises polemics in the enforcement of criminal law. This study aims to analyze the historical development of prostitution in Indonesia and to evaluate the existing criminal law policies in addressing this practice in a fair and effective manner. The research employs a normative legal method with a statutory and conceptual approach. The legal materials used include the Indonesian Penal Code (KUHP), the Law on Electronic Information and Transactions (ITE Law), the Law on the Eradication of the Crime of Human Trafficking, and the Pornography Law. The nature of the study is descriptive and analytical, focusing on the legal ambiguity surrounding prostitution regulation. Chapter II discusses the historical evolution of prostitution from the era of kingdoms and colonial rule to the current digital age. The shift from physical localization to online practices reveals the weakness of firm and comprehensive regulations. Meanwhile, Chapter III elaborates on the principles of justice in handling prostitution, emphasizing a humanistic and non-discriminatory approach, as well as the importance of law enforcement involvement and policy formulation that is responsive to social realities. This study concludes that criminal law policy in Indonesia remains ambiguous and does not yet comprehensively address the root causes of the problem. Therefore, there is a need for more progressive and comprehensive legal reform that not only prosecutes offenders but also provides protection and alternative solutions for victims. A just reformulation of policy is a crucial step toward achieving a more equitable and humane social order.

UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji syukur hanya bagi Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan Judul **ANALISIS KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PROSTITUSI DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM.**

Penulisan Tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.

Di dalam penyelesaian tesis ini penulis banyak memperoleh bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan, dan arahan dari berbagai pihak untuk penyempurnaan Tesis ini. Dalam kesempatan ini, penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian studi penulis, yaitu kepada:

1. Yang Sangat Terpelajar Bapak Dr. Achmad Faishal, SH., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat;
2. Yang Terpelajar Bapak Dr. H. Ahmad Syaufi, SH., M.H. selaku Koordinator Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat dan selaku Pembimbing Penulisan Tesis saya yang dengan kesabarannya serta di sela-sela kesibukan selalu berkesempatan untuk meluangkan waktu memberikan arahan dan bimbingan dalam penulisan Tesis ini;
3. Yang Terpelajar Ibu Dr. Diana Haiti, S.H., M.H. selaku penguji yang telah banyak memberikan masukan-masukan yang berharga bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini;
4. Yang Terpelajar Bapak Dr. Anang S. Tornado, S.H., M.H., M.Kn. selaku penguji yang telah banyak memberikan masukan-masukan yang berharga bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini;

5. Seluruh Dosen Pengajar dan Staf pada Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat atas ilmu yang diberikan sehingga penulis mendapatkan pengetahuan yang lebih serta memberikan pelayanan yang baik hingga penulis pada akhirnya dapat menyelesaikan studi;
6. Penulis menghaturkan ucapan terima kasih dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada almarhum Ayah dan almarhumah Ibu, yang telah memberikan kasih sayang, doa, dan teladan sepanjang hidup. Meskipun mereka tidak dapat menyaksikan karya ini, semangat dan nilai-nilai yang diwariskan tetap mengiringi langkah penulis dalam meraih cita-cita. Semoga Allah SWT menerima amal ibadah dan menempatkan mereka di tempat terbaik di sisi-Nya.
7. Penulis juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada sahabat-sahabat tercinta yang senantiasa memberikan semangat, dukungan, dan motivasi selama proses penyusunan tesis ini. Kehadiran dan kebersamaan kalian menjadi sumber energi bagi penulis untuk terus melangkah hingga karya ini dapat diselesaikan dengan baik.
8. Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kakak-kakak Amelia Rahmawati Syaidan dan Saida Anggraini yang dengan penuh keikhlasan dan kemurahan hati telah memberikan dukungan moril maupun materil selama proses penyusunan tesis ini. Bantuan dan perhatian yang diberikan sangat berarti bagi penulis dan menjadi salah satu pendorong semangat untuk menyelesaikan karya ini.
9. Penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada suami tercinta Reyhan Ramadhan yang senantiasa memberikan dukungan, kesabaran, pengertian, dan doa sepanjang proses penyusunan tesis ini.

Kehadirannya yang penuh kasih dan motivasi menjadi sumber semangat bagi penulis untuk dapat menyelesaikan karya ini dengan baik.

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari kekurangan dan kelemahan dari tesis ini. Oleh karenanya, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan dari berbagai pihak. Akhir kata, penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat bagi seluruh pembaca terutama bagi yang ingin melanjutkan maupun mengembangkan tesis ini.

Hormat Penulis

Siti Rena Maulida

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL DEPAN	
HALAMAN JUDUL DALAM	
HALAMAN PENGESAHAN	
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN TESIS	
RINGKASAN	
ABSTRAK	
UCAPAN TERIMA KASIH	
DAFTAR ISI	
BAB I	PENDAHULUAN 1
	A. Latar Belakang Masalah 1
	B. Rumusan Masalah 10
	C. Keaslian Penelitian 10
	D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian 12
	E. Tinjauan Pustaka 12
	F. Metode Penelitian 42
	G. Pertanggung Jawaban Sistematika Penulisan 46
BAB II	SEJARAH PERKEMBANGAN PROSTITUSI DI INDONESIA DAN PENGARUHNYA TERHADAP KEBIJAKAN HUKUM PIDANA 47
	A. Sejarah Perkembangan Prostitusi di Indonesia..... 47
	B. Faktor yang Mempengaruhi Perkembangan Prostitusi di Indonesia..... 60
	C. Pengaruh Prostitusi terhadap Kebijakan Hukum Pidana..... 67
BAB III	KEBIJAKAN YANG DAPAT DITERAPKAN UNTUK MENANGANI PROSTITUSI SECARA LEBIH EFEKTIF DAN BERKEADILAN..... 75
	A. Prinsip Keadilan dalam Kebijakan Penanganan Prostitusi..... 75
	B. Peran Aparat Penegak Hukum dalam Penanganan Prostitusi..... 83
	C. Formulasi Kebijakan yang Lebih Efektif dan Berkeadilan dalam Penanganan Prostitusi..... 93
BAB IV	PENUTUP 103
	A. Kesimpulan 103
	B. Saran 104
DAFTAR PUSTAKA	
RIWAYAT HIDUP	