

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara yuridis hukum pidana yang berlaku di Indonesia sekarang ini tidak dapat mengancam dengan sanksi pidana terhadap orang yang melakukan hubungan badan diluar perkawinan yang sah. Menurut hukum di Indonesia, jika hubungan seksual dilakukan oleh orang dewasa, maka kedua belah pihak tidak diwajibkan oleh perkawinan dengan orang lain, dan itu dilakukan tanpa paksaan, dan tidak dapat diancam hukuman pidana terhadap mereka yang melakukannya di luar ikatan perdata.

Menghadapi beberapa permasalahan yang demikian, ada pihak yang mengusulkan agar keberadaan tindak pidana seksual seperti kumpul kebo dilarang dan diberikan sanksi pidana dengan syarat tetap memperhatikan aspek religius dan aspek sosiokultural bangsa Indonesia. Maka dari itu hal ini dirasa perlu karena selama ini banyak masyarakat yang terganggu akibat tidak adanya tindakan dari aparat penegak hukum terhadap pelaku perzinahan khususnya kumpul kebo tersebut.¹

Pada KUHP baru yang baru saja disahkan pada tanggal 2 Januari 2023 sebagaimana Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP, salah satu materi yang cukup besar disorot dalam demo tersebut yaitu tindak pidana

¹ Sudarto, *"Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat"*, Bandung, Sinar Baru, 1983, hlm, 78

kesusilaan mengenai Kumpul Kebo (*Cohabitation*) maupun perzinahan. Tuntutan dari para Mahasiswa pendemo tentang penolakan atas seks di luar nikah sebagai suatu tindak pidana menjadi sorotan media dan tidak hanya media dalam negeri tetapi juga media dari luar negeri.

Tidak kurang dari "*The New York Post* misalnya, media dari AS ini membuat tulisan yang berjudul Ratusan orang Indonesia memprotes Mengenai Undang-Undang yang membatasi hak-hak maupun seks sebelum menikah. Sementara BBC, media asal Inggris menulis tentang judul Gas air mata meletus seiring protes larangan seks yang berlanjut. Hal yang sama juga dilakukan oleh media dari Bangkok Post yang menulis judul Protes di Indonesia terus terjadi meski Undang-Undang larangan seks ditunda".

Mengingat kedudukan mahasiswa yang strategis dalam hal ini maka penelitian ini dilakukan untuk menggali tentang persepsi mahasiswa yang lebih komprehensif atas pandangan terhadap kumpul kebo (*Cohabitation*) sebagai tindak pidana.²

Penentangan para mahasiswa terhadap kriminalisasi kumpul kebo bersumber dari kenyataan bahwa menurut KUHP saat ini, kumpul kebo bukanlah suatu kejahatan, padahal perbuatan tersebut bertentangan dengan

² Sefti Oktarianisa, "Media Asing Masih Soroti Seks Sebagai Tuntutan Demo Mahasiswa," CNBC Indonesia, accessed February 27, 2022, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191001163208-4-103598/media-asing-masih-soroti-seks-sebagai-tuntutan-demo-mahasiswa>. Diakses pada tanggal 17 Oktober 2022

adat istiadat dan norma kesopanan yang telah diterapkan. Penyelesaian kasus-kasus kumpul kebo ini berbeda-beda menurut lokasinya karena satu-satunya cara penanganan perkara kumpul kebo adalah melalui hukum adat masyarakat setempat.

Dalam KUHP Baru Tahun 2023, pada Pasal 412 mengatur tentang Kumpul Kebo/Hidup bersama tanpa menikah sebagai tindak pidana dan diancam dengan pidana penjara. Pasal ini merupakan salah satu isu yang diangkat para pelaku demonstrasi yang mengatasnamakan mahasiswa pada akhir tahun 2019 untuk menolak KUHP Baru dan dianggap sebagai rumusan pasal yang kontroversial. Pasal 412 ini terdapat pada Bab yang memuat Tindak Pidana Kesusilaan. Pasal 412 KUHP Baru:

- 1) Setiap Orang yang melakukan hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak kategori II.
- 2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilakukan penuntutan kecuali atas pengaduan suami, istri, Orang Tua atau anaknya.

Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat juga diajukan oleh kepala desa atau dengan sebutan lainnya sepanjang tidak terdapat keberatandari suami, istri, Orang Tua, atau anaknya".³

Dalam perumusan pasal tersebut yang dimaksud dengan *Cohabitation*/Hidup bersama sebagai suami istri tanpa menikah merupakan

³ Pasal 412 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Diakses Pada tanggal 17 Oktober 2022

tindak pidana yang dapat diancam dengan tindak pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Katagori II. Sanksi pidana denda Katagori II.

Dalam KUHP lama *cohabitation* bukanlah merupakan suatu tindak pidana. Tidak ada satu pasalpun dalam KUHP yang mengatur tentang *Cohabitation* ini, sementara perbuatan ini banyak terjadi dan korbannya adalah perempuan. Pada Tahun 1983 Hakim Bismar Siregar yang pada saat itu bertugas pada Pengadilan Tinggi Sumatera Utara melalui Putusan Perkara Nomor 144/Pid/1983/PT-Medan melakukan koreksi terhadap Putusan Pengadilan Negeri Medan menghukum terdakwa dengan pidana penjara 3 (tiga) tahun atas perbuatan melanggar Pasal 378 KUHP tentang penipuan dengan cara melakukan penipuan terhadap seorang perempuan yang setelah menyerahkan "barang" (hidup bersama sebagai suami istri tanpa ikatan perkawinan) kemudian perempuan tersebut ditinggalkan begitu saja.

Dalam Putusan ini Hakim Bismar Siregar memperluas pengertian kelaminperempuan sebagai barang. Atas putusan ini Mahkamah Agung pada 1996 membatalkan putusan tersebut dengan pertimbangan Hakim Bismar Siregar telah melakukan analogi yang terlalu jauh dengan memperluas kata "barang" walaupun putusan hakim Bismar Siregar tersebut mendapatkan banyak respon positif saat itu, walaupun ada beberapa pihak yang menyatakan bahwa putusan tersebut dari aspek kepastian hukum sangat berbahaya karena telah melanggar batasan pembuatn undang-undang dengan

melakukan penafsiran yang tanpa batas.⁴

Dari sisi penegakan hukum juga tidak semua aturan hukum memiliki kepastian dan kejelasan yang dimana membuat aparat penegak hukum menjadi bingung dalam melakukan penerapan hukum itu sendiri. Sampai saat ini aturan hukum yang terkait dengan persekusi di Indonesia belum jelas diatur, dimana masyarakat dibuat bingung mengenai penggolongan persekusi itu sendiri, ada yang berpendapat persekusi tersebut melanggar hak asasi manusia lalu ada yang berpendapat bahwa persekusi tersebut melanggar ketentuan hukum yang ada didalam hukum pidana dan banyak lagi pendapat yang lainnya sebagai berikut :

Hukum tidak dapat dikenakan apabila pasal di dalam hukumnya memiliki penafsiran bermacam-macam, hukumnya kabur atau konsepnya belum ada. "Bagaimana bisa dapat diterapkan suatu aturan terhadap pelaku tindak pidana jika hukumnya saja tidak jelas dan tegas".⁵

Demi kepentingan bersama menurut mazdhab sejarah yang mengemukakan tesis bahwa hukum lahir dan berkembang bersama kehidupan masyarakat. Dan bahkan ilmu hukum barat mutakhir secara keseluruhan mencampakkan metode penelitian historis dan diarahkan secara menyeluruh untuk mengkaji hukum seperti keadaan sekarang atau bagaimana ia

⁴ "Putusan Bonda yang „Mengayun“ Bismar," hukumonline.com, July 10, 2015, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt559fba87c3065/putusan-ibonda-i-yang-mengayun-bismar/>.

⁵ Andri Saputra Gulo, Sahuri Lasmadi,dan Kabib Nawawi,"Cybercrime dalam Bentuk Phising Berdasarkan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik", *Pampas Journal Of Criminal Law*, Vol 1 No.2,2020, hlm.79

seharusnya, bukan seperti keadaan di masa lampau. Bahkan yurisprudensi barat kontemporer secara keseluruhan meninggalkan metodologi penelitian sejarah dan termotivasi untuk mempelajari hukum seperti sekarang ini atau sebagaimana mestinya daripada seperti dulu.⁶

Sebagai perpanjangan dari delik delik dalam KUHP yang masih berlaku, kumpul kebo merupakan salah satu kegiatan yang dikriminalisasi dalam Konsep KUHP Baru. Gagasan mengkriminalisasi kumpul kebo dalam KUHP baru telah mencetuskan berbagai perspektif. Baik pendukung maupun penentang gagasan tersebut telah menyuarakan posisinya, yang berujung pada konflik horizontal. Pendukung berpendapat bahwa pencantuman kumpul kebo sebagai kejahatan dalam Rancangan KUHP perlu menjadi undang-undang karena kumpul kebo adalah realitas sosial yang menimbulkan kesulitan dalam masyarakat tetapi saat ini tidak diatur atau dicakup oleh undang-undang.

Oleh karena itu wajar apabila kemudian dikodifikasikan dalam sebuah peraturan yang konkret dengan cara mengkriminalisasikannya sebagai suatu perbuatan pidana. Rencana pemberlakuan kumpul kebo sebagai suatu delik masih belum terbukti akan menimbulkan konflik horizontal. Selama ini di kampung-kampung pun berlaku norma yang menolak pelanggaran moral seperti itu sehingga pelakunya acap kali

⁶ <https://www.saturadar.com/2019/09/Pengertian-Persekusi.html>, Diakses pada tanggal 11 November 2022.

digerebek petugas hansip dan warga masyarakat yang merasa terganggu.

Secara teori, tujuan negara hukum adalah untuk mengontrol bagaimana orang berinteraksi satu sama lain sambil juga membela kepentingan manusia dari potensi ancaman. Kaidah hukum berfungsi untuk melindungi kepentingan manusia, baik secara individual maupun secara kelompok, maka manusia yang memiliki kepentingan hukum itu harus dihayati, dipatuhi, dilaksanakan dan ditegakkan, bahwa :

“Sistem penegakan hukum yang mempunyai nilai-nilai yang baik adalah menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta dengan perilaku nyata manusia. Pada hakikatnya, hukum mempunyai kepentingan untuk menjamin kehidupan sosial masyarakat, karena hukum dan masyarakat terdapat suatu interelasi”.⁷

Sedangkan pihak yang kontra antara lain menyatakan bahwa hubungan intim antara laki-laki dan perempuan, meskipun mereka belum ada ikatan perkawinan, tidak boleh diganggu karena termasuk dalam wilayah privat masing-masing individu. Dampak lainnya yaitu pasal tersebut justru berpotensi menimbulkan main hakim sendiri di tengah masyarakat. Aktivis ICJR Erasmus Napitupulu berpendapat, “meski merupakan delik aduan, namun tidak dapat dipastikan masyarakat mengetahui bahwa perzinahan hanya dapat diadukan oleh suami, istri, orang tua atau anak.

⁷Ayu Veronica, Kabib Nawawi, Erwin, “Penegakan Hukum Pidana Terhadap Penyelundupan baby lobster”, PAMPAS: Journal of Criminal Law Vol. 1, No. 3, <https://online-journal.unja.ac.id/Pampas/article/view/11085/10260> Diakses pada tanggal 11 November 2022, Hlm 47.

Maka dari itu suatu saat bisa terjadi main hakim sendiri. Masyarakat bisa jadi tidak tahu kalau itu delik aduan. Yang mereka tahu hanyalah perzinahan tidak boleh, nanti bisa jadi malah main hakim sendiri". Erasmus juga menyoroti ketentuan pengaduan yang bisa dilakukan oleh orang tua. Hal itu justru dapat meningkatkan perkawinan usia anak. Karena berdasarkan catatan ICJR, 89 persen perkawinan anak di Indonesia terjadi karena kekhawatiran orang tua, baik karena faktor ekonomi maupun karena asumsi orang tua bahwa anaknya telah melakukan hubungan di luar perkawinan.

Mengangkat isu seksualitas manusia belum tentu merupakan ide yang baik, setidaknya tidak dalam pengertian yang dipahami oleh sebagian besar masyarakat. Ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia belum berhasil menyelesaikan persoalan perzinahan yang ada pada masyarakat di wilayah Indonesia. Meningkatnya jumlah kasus perzinahan membuktikan hal ini. Selain itu, telah terjadi perubahan dalam cara masyarakat tertentu menghargai kesopanan, sebagaimana dibuktikan oleh perilaku pezina tertentu yang semakin berani dan bebas dari rasa bersalah.

Dalam hukum positif makna zina dikhususkan kepada hubungan perselingkuhan bagi suami atau istri yang dilakukan secara suka sama suka, tetapi ada yang merasa dirugikan (delik aduan). Akan tetapi bagi pezina yang dilakukan oleh seorang yang belum menikah, tidak termasuk dalam

kategori zina.⁸

Oleh karena itu, perancang undang-undang mulai memasukkan hukum adat (*gewoonrecht*) atau hukum yang berlaku di dalam masyarakat ke dalam KUHP Baru. Kriminalisasi kumpul kebo dalam KUHP Baru muncul sebagai akibat dari kenyataan hidup bermasyarakat yang memang menghendaki hal tersebut. Masyarakat juga sering tidak bisa berbuat apa-apa ketika menjumpai praktek kumpul kebo. Tidak heran jika banyak terjadi main hakim sendiri di masyarakat. Pelaku perzinahan ditelanjangi dan diarak karena mereka tahu, hukum tidak bisa menjangkau kejahatan seperti itu. Kumpul kebo merupakan suatu perbuatan yang memiliki ruang lingkup lebih luas daripada zinah atau perbuatan cabul lainnya. Kasus-kasus pergaulan bebas di kalangan masyarakat secara terselubung hampir dapat dirasakan.⁹

Sulit untuk memperkarakan kasus kumpul-kebo. Karena elemen tindak pidananya menyatakan “melakukan hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan yang sah”. Apa yang kemudian menjadi indikator hidup bersama sebagai suami istri? Dan sangat menyulitkan dalam pembuktiannya. Karena tindakan yang menjadi fokus permasalahan dalam

⁸“Meninjau Secara Kritis RUU Anti Pornografi dan Hak Perempuan”, Kompas, 23 September 2003 . www.kompas.com diakses pada tanggal 01 November 2022

⁹ Hukum Online, Apa Kabar KUHP Baru <http://www.HukumOnline.com>.

praktek kumpul kebo adalah terjadinya hubungan persetubuhan (sexual intercourse).¹⁰ Implikasi yang paling besar justru bukan kepada pasangan yang belum menikah, namun justru kepada pasangan yang menikah, namun pernikahan yang tidak tercatat, (secara adat) dan tidak tercatat oleh ketentuan administrasi Negara seperti misalnya pernikahan siri. Di Indonesia masih sangat banyak pasangan yang melakukan pernikahan sah secara agama namun belum disahkan oleh Negara.¹¹

Karena itu, perlu adanya Pembaharuan Hukum Pidana pada penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak Pidana Kumpul Kebo (*Cohabitation*), sebagaimana dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief bahwa Pembaharuan Hukum Pidana dapat dilakukan dengan meliputi pembaharuan terhadap substansi hukum Pidana, pembaharuan terhadap struktur hukum pidana, pembaharuan terhadap budaya Hukum Pidana.¹²

Berdasarkan sistem Pemidanaan dalam arti sempit, pembaharuan hukum pidana meliputi hukum pidana substansif, yaitu aturan khusus dan aturan umum. Aturan umum meliputi buku 1 KUHP, sedangkan aturan

¹⁰ Barda Nawawi Arief, *RUU KUHP Baru Sebuah Rekonstruksi Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Badan Penyelenggara Universitas Diponegoro, Semarang, 2008, hlm 2

¹¹ Sudarto, *"Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat"*, Bandung : Sinar Baru, 1983, hlm 53.

¹² Noviacahyani, W., & Sudarti, E. (2022). Dasar Pertimbangan Hakim dalam Menjatuhkan Pidana Pelaku Tindak Pidana Korupsi. *PAMPAS: Journal of Criminal Law*, 3(3), 264-282.

husus meliputi buku II atau buku III KUHP dan UU diluar KUHP. Mengapa perlu dilakukannya pembaharuan hukum, karena untuk mengkaji kembali sudah efektifkah jika sanksi Pidana kepada pelaku Kumpul Kebo (*Cohabitation*) tersebut menggunakan Pasal 416 KUHP Baru.¹³

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat fenomena kumpul kebo dan membahasnya dalam bentuk skripsi. Karena disadari ataupun tidak, perbuatan kumpul kebo atau tinggal bersama tanpa ikatan perkawinan yang sah telah hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia yang majemuk tanpa ada aturan hukum yang dapat mencegah dan menanggulangnya. Maka penulis mengangkat berbagai permasalahan yang timbul di atas menjadi sebuah karya ilmiah atau skripsi dengan judul **KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP COHABITATION (KUMPUL KEBO)**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peraturan tentang kumpul kebo berdasarkan KUHP maupun Kebijakan Hukum Pidana yang baru?
2. Bagaimana Kebijakan Kriminalisasi Kumpul Kebo untuk ke depan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peraturan tentang kumpul kebo berdasarkan KUHP maupun Kebijakan Hukum Pidana yang baru.

¹³ Barda Nawawi Arief, *Op Cit.*, hlm 2.

2. Untuk mengetahui dan memahami kebijakan kriminalisasi Kumpul kebo untuk kedepannya.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan khususnya untuk menambah wawasan bagi khususnya bagi kalangan masyarakat mengenai kebijakan hukum Pidana terhadap pelaku *cohabitation* (kumpul kebo) dan aturan yang mengatur perbuatan kumpul kebo.

2. Secara Praktis

Hasil Penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan atau masukan terhadap masyarakat dan semua pihak di kalangan masyarakat untuk mengetahui tanggung jawab dan aturan atas perbuatan kumpul kebo (*Cohabitation*). Memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang diteliti. Hasil penelitian ini selanjutnya akan menjadi pembaharuan atau bahan pemikiran, dan akan diperhitungkan pada saat diputuskan untuk dibebaskan dari segala tanggung jawab atas tindak pidana Kumpul Kebo.

E. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan Hukum Pidana

Dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk

mengarahkan pemerintah (termasuk penegak hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dalam mengalokasikan hukum/peraturan dalam suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat (warga Negara).

Menurut Sudarto dalam Barda Nawawi Arif, Mengemukakan Tiga arti mengenai kebijakan kriminal yakni :

- a. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasardari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa Pidana;
- b. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan Resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.¹⁴

Lain Halnya dengan Miriam Buldiarjo dalam Dey Revana dan Kristian yang menyebutkan pengertian kebijakan yaitu :

Usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima dengan baik oleh sebagian warga, untuk membawa masyarakat kearah kehidupan bersama yang harmonis (*the good life*). Untuk mencapai *The good life* ini menyangkut bermacam-macam kegiatan yang antara lain menyangkut proses penentuan tujuan dari sistem serta cara-cara melaksanakan tujuan itu.¹⁵

2. Kumpul Kebo (*Cohabitation*)

Definisi kumpul kebo tidak jelas dalam Rancangan Undang-Undang

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana "Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru Edisi kedua,"* Cetakan Ke-3, Kencana, 2008, hlm. 3.

¹⁵ Arisortedes Julian, *Alegori 420*, Vice Versa Books, Yogyakarta, 2018, hlm. 1.

Hukum Pidana Republik Indonesia. Namun secara garis besar pengertian kumpul kebo dapat dilihat pada Pasal 416 RUU KUHP. Dalam ketentuan Pasal 416 RUU KUHP disebutkan bahwa :

- 1) Setiap orang yang melakukan hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (Enam)Bulanatau pidana denda paling banyak kategori II.
- 2) Terhadap Tindak Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilakukan penuntutan kecuali atas pengaduan :
 - a. Suami atau istri bagi orang yang terikat perkawinan; atau
 - b. Orang tua atau anaknya bagi orang yang tidak terikat perkawinan.
- 3) Terhadap pengaduan dan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku ketentuan pada pasal 25, 26, dan 30.
- 4) Pengaduan dapat ditarik kembali selama pemeriksaan di siding pengadilan belum dimulai.

“Kumpul kebo” dalam bahasa Belanda disebut “Samenleven” dan dalam bahasa trendinya adalah “*Living Together*” tetapi, yang dimaksud adalah “kumpul kebo”. Istilah “kumpul kebo” berasal dari masyarakat Jawa tradisional (generasi tua). Secara gamblangnya pasangan yang belum menikah, tapi sudah tinggal di bawah satu atap. Perilakunya itu dianggap sama seperti kebo. Entah kenapa hidup bersama tanpa ikatan perkawinan itu dibilang sebagai “kumpul kebo”.

Konon katanya secara anekdotal, kebo atau kerbau dianggap binatang yang kerap bersikap semaunya sendiri, jadi hidup bersama tanpa ikatan perkawinan dianggap sebagai cermin perilaku semau-maunya sendiri. Atau menurut para pengamat kebo, mereka sangat jarang melihat kebo jantan dan betina berhubungan seks, yang mereka lihat hanya mesra-

mesraan saja dan tahu-tahu si betina, bunting serta kemudian melahirkan anak.¹⁶

F. Landasan Teoritis

1. Teori Kebijakan Hukum

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana), oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).¹⁷

Selain bagian dari usaha penegakan hukum, juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*) serta bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat, sehingga dalam pengertian "*social policy*" terkandung pula "*social welfare policy*" dan "*social defence policy*".¹⁸ Secara luas, kebijakan hukum pidana dapat mencakup ruang lingkup kebijakan dibidang hukum pidana materiil, dibidang hukum pidana formal dan dibidang hukum pidana pelaksanaan pidana.

Kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap

¹⁶ <http://www.hukumonline.com>, Pasal-Pasal Kesusilaan di RUU KUHP Dinilai Masih Rancu, diakses tanggal 02 Agustus 2022.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 29;

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 29-30;

konkretisasi/ operasionalisasi/ fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari:

- a. Kebijakan formulasi/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana. Dalam tahap ini merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana, karena pada tahap ini kekuasaan legislatif/legislatif berwenang dalam hal menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana yang berorientasi pada permasalahan pokok dalam hukum pidana meliputi perbuatan yang bersifat melawan hukum, kesalahan/pertanggungjawaban pidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh pembuat undang-undang. Sehingga apabila ada kesalahan/kelemahan dalam kebijakan legislative maka akan menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi;
- b. Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana. Tahap aplikatif merupakan kekuasaan dalam hal menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan; dan
- c. Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana. Tahap ini merupakan tahapan dalam melaksanakan hukum pidana oleh para pelaksana/eksekusi pidana.¹⁹

Mengenai teori Kebijakan Hukum Pidana, G. Peter Hoefnagels mengatakan bahwa, “ *Criminal Policy is The Rational Organization of The Social Reaction To Crime*”.²⁰ Lebih lanjut, G. Peter Hoefnagels menyebutkan kebijakan kriminal, sebagai berikut :

- 1) *Criminal Policy is the science of responses* (Kebijakan kriminal adalah ilmu tentang reaksi dalam menghadapi kejahatan)
- 2) *Criminal Policy is the science of crime prevention* (Kebijakan kriminal adalah ilmu untuk menanggulangi kejahatan)
- 3) *Criminal Policy is a Policy of Designating human behavior as crime* (Kebijakan kriminal adalah kebijakan untuk merancang tingkah laku manusia sebagai kejahatan)

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 29-30;

²⁰ Dey revana, Kristian, Op Cit Hlm.84

- 4) *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime* (Kebijakan kriminal adalah suatu reaksi terhadap kejahatan yang rasional).

Menurut Utrecht, Politik Hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku agar sesuai dengan kenyataan social. Politik Hukum yang sekarang berlaku agar sesuai dengan kenyataan social. Politik Hukum membuat suatu *Ius Constituendum* (Hukum yang akan berlaku dan berusaha agar *Ius Constituendum* itu pada suatu hari berlaku sebagai *Ius Constitutum* (Hukum yang berlaku yang baru)).

2. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum menjalankan tugasnya untuk memastikan bahwa hukum diterapkan dengan benar dan untuk mengontrol masyarakat untuk kepentingan semua orang. Indonesia tidak didasarkan pada kekerasan tetapi pada aturan hukum yang berlaku. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia adalah bagian dari negara hukum yang memegang teguh supremasi hukum sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Sebagai penegak hukum, pemerintah wajib menjaga dan memelihara ketertiban yang ada di masyarakat dengan cara melakukan penegakan hukum terhadap masyarakat yang melakukan pelanggaran-pelanggaran hukum.

Penegakan hukum itu sendiri dapat dilihat sebagai tindakan yang

menyelaraskan keterkaitan antara nilai-nilai yang terdapat dalam prinsip-prinsip hukum yang berlaku di masyarakat dan menunjukkan sikap tidak hormat pada tahap terakhir dari penerjemahan nilai untuk menegakkan dan memelihara keharmonisan sosial dalam masyarakat. Apabila peraturan perundang-undangan dapat berfungsi dengan baik, maka penegakan hukum dapat dilakukan.

Penegakan hukum tersebut antara lain yang pertama adalah penegak hukum yang baik adalah aparat penegak hukum yang tangguh dan mampu menjalankan penegakan hukum dengan baik sesuai dengan aturan perundang-undangan. Kedua adalah peralatan hukum yang memadai. Ketiga adalah masyarakat yang sadar akan hukum dan mematuhi semua aturan perundang-undang yang berlaku dan yang terakhir adalah birokrasi pemerintahan yang mendukung penegakan hukum.

Beberapa permasalahan dalam penegakan hukum, permasalahan itu antara lain adalah yang pertama adalah kesenjangan antara hukum normatif dan hukum sosiologis antara fakta hukum dan aturan hukum yang ada. Yang kedua adalah kesenjangan antara perilaku hukum yang ada di dalam masyarakat yang seharusnya tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat pada kenyataannya dan yang ketiga adalah perbedaan antara hukum yang ada di masyarakat atau implementasi hukum yang dilaksanakan di dalam

masyarakat. Keempat adalah masalah utama penegakan hukum di negara-negara berkembang khususnya Indonesia bukanlah pada sistem hukum itu sendiri, melainkan pada kualitas manusia yang menjalankan hukum (penegak hukum).²¹

Selain itu ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang negatif, yang pertama adalah faktor yang ada di dalam sistem hukum itu sendiri mulaidari hukumnya, penegak hukumnya serta sarana prasarana untuk penegakan hukum. Kedua adalah faktor yang ada di luar sistem hukum yang meliputi kesadaran hukum masyarakat itu sendiri. Perkembangan hukum di masyarakat sosial politik dan budaya yang mempengaruhi hal tersebut.

Ada beberapa faktor permasalahan penegakan hukum, yang pertama adalah faktor kualitas penegak hukum secara professional, kedua lemahnya wawasan pemikiran bagi penegak hukum dalam memahami hukum itu sendiri yang ketiga adalah minimnya keterampilan untuk bekerja memenuhi kebutuhan hukum yang keempat rendahnya motivasi kerja, yang kelima adalah rusaknya moralitas personil aparat penegak hukum yang membuat hukum itu menjadi tidak dapat ditegakkan yang keenam adalah tingkat pendidikannya hukum yang rendah perlunya perbaikan pendidikan hukum sejak dini, yang ketujuh adalah sangat

²¹ Rusli Muhammad, *Potret Lembaga Pengadilan Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 4.

sedikitnya program- program pengembangan sumber daya manusia di kalangan organisasi-organisasi penegak hukum untuk meningkatkan kemampuan dalam ilmu hukum.

Tidak hanya aparat penegak hukum saja yang dapat menegakkan hukum, masyarakat juga memiliki hak untuk turut serta dalam penegakan hukum agar hukum dipatuhi oleh masyarakat. Hal ini dibutuhkan sikap kerjasama antara pihak penegak hukum dan masyarakat dalam penegakan hukum yang ada di masyarakat sehingga hukum dapat dipatuhi dan ditaati serta kedaulatan hukum tetap dijaga.

Masyarakat memberikan sumbangsih pemikirannya dalam penegakan hukum, selain aparat penegak hukum masyarakat dihimbau untuk turut serta dalam menjagahukum agar tetap tertib serta dipatuhi oleh masyarakat yang lainnya.

Ini diharapkan agar di dalam penegakan hukum antara penegak hukum dan masyarakat saling bantu-membantu dan saling bahu-membahu dalam penegakan hukum yang ada sehingga hukum dapat ditegakkan demi keadilan kepastian dan manfaat yang tentunya akan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat itu sendiri.

Seperti kita ketahui bahwasanya semua negara pasti memiliki peraturan perundang-undangan ataupun hukum yang berlaku. Negara kita negara Indonesia merupakan negara hukum yang memiliki peraturan-

peraturan hukum yang sifatnya memaksa kepada seluruh masyarakat yang ada di wilayah teritorial Indonesia harus patuh dan tunduk terhadap peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh bangsa Indonesia, bahkan di Indonesia mengatur orang asing yang berada di wilayah Indonesia untuk patuh terhadap hukum yang berlaku di Indonesia. Penegakan hukum dianggap sangat penting. Pemerintah disini bertanggung jawab untuk mengelola suatu wilayah dan rakyatnya.

Untuk mencapai tujuan dalam kehidupan bernegara pemerintah wajib menjaga hak asasi warga negaranya. Tidak hanya tanggung jawab, pemerintah memiliki kepentingan yang lebih luas lagi untuk menciptakan kondisi-kondisi yang kondusif sehingga terciptanya kesejahteraan di dalam masyarakat. Di Indonesia memiliki visi dalam penegakan hukum ada beberapa inisiatif yang dilakukan. Satu contoh perbaikan di tubuh kepolisian untuk mendorong kepolisian lebih profesional dalam melakukan penegakan hukum.

Penegakan hukum dapat dilihat pada hakekatnya sebagai manifestasi fisik dari gagasan untuk menciptakan hukum yang adil dan sesuai hukum, yang dilakukan oleh pemerintah dalam kapasitasnya sebagai pemangku kepentingan yang memiliki kewenangan untuk menetapkan hukum dan menegakkannya untuk memajukan keadilan, kepastian, dan manfaat bagi masyarakat. Agar warga negara dapat menjalankan haknya

sebagai warga negara dan menjamin kemandiriannya sebagai masyarakat yang dilindungi oleh negaranya, maka penegakan hukum memenuhi tujuan tersebut.

3. Teori Kepastian Hukum

Teori ini merupakan salah satu dari tujuan hukum, yang menciptakan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat. Kepastian hukum juga merupakan salah satu ciri yang tidak dapat dilepaskan dari norma hukum, terutama pada norma hukum tertulis. Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan ini.²² Menurut Van Apeldoorn kepastian hukum memiliki dua segi yang harus dipahami, “kepastian hukum dapat juga berarti hal yang dapat ditentukan oleh hukum dalam hal-hal yang konkret” dan “kepastian hukum merupakan suatu perlindungan bagi beberapa pihak terhadap kesewenangan seorang hakim”.²³

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian hukum yang jelas yaitu perihal (keadaan) pasti (sudah tetap), ketentuan, ketetapan sedangkan pengertian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara, jadi kepastian hukum

²²Siti Halilah, Mhd. Fakhurrahman Arif, Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli, *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 4 No. 2, hlm 61, 2021. <https://ejournal.an-nadwah.ac.id/index.php/Siyasah/article/download/334/275/>. Diakses pada 2 November 2023 pukul 21:42 WIB.

²³ *Ibid.*

adalah ketentuan atau ketetapan yang dibuat oleh perangkat hukum suatu negara yang mampu memberikan jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga negara.²⁴

Suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma. Kepastian hukum yang sesungguhnya adalah bila peraturan perundang-undangan dapat dijalankan sesuai dengan prinsip dan norma hukum. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan social.²⁵

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Dalam hal Tipe penelitian, maka penulis melakukan penelitian secara yuridis Normatif yang mana penelitian ini memfokuskan pada pengkajian dan analisis terhadap Peraturan Perundang-undangan, buku

²⁴ Bagir Manan dan Kuntanan Magnar. Beberapa Masalah Hukum Tata Negara, (Bandung: PT. Alumni, 2017). Hlm. 23.

²⁵ M. Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP Penyidikan dan Penuntutan, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal.76.

literatur, teori, konsep, dan asas hukum yang berhubungan dengan pengaturan terhadap pelaku yang melakukan Kumpul Kebo di Indonesia.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya.²⁶ Pendekatan Konseptual yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti; sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.²⁷

b. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan

²⁶ Perundang-undangan Diakses pada tanggal 31 Oktober 2022.

²⁷ Bahder Johan Nasution, "*Metode Penelitian Hukum, Mandar Maju*", Bandung, 2008, Hlm.92

perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) biasanya digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormaanannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktek penyimpangan baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya dilapangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pada pendekatan ini penulis menelaah Pasal 416 dan 485 RKUHP, Kitab Undang-undang Hukum Pidana, dan Rancangan Undang-undang Kitab Undang-undang Hukum Pidana

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan Kasus (*case approach*) adalah salah satu jenis pendekatan dalam penelitian hukum normatif yang peneliti mencoba membangun argumentasi hukum dalam perspektif kasus konkrit yang terjadi dilapangan, tentunya kasus tersebut erat kaitannya dengan kasus atau peristiwa hukum yang terjadi di lapangan. Untuk itu biasanya jenis pendekatan ini tujuannya adalah untuk mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan.

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-

kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.²⁸

Pendekatan Kasus atau *Case Approach*, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi.²⁷

3. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan Hukum dilakukan dengan cara menginterpretasikan semua peraturan Perundangan-undangan yang berkaitan dan berhubungan dengan permasalahan yang akan penulis teliti yaitu dengan penjabaran terhadap pengaturan terhadap Tindak Pidana yang melakukan Kumpul kebo (*Cohabitation*)

Penulis Juga akan menilai dari beberapa sumber Jurnal, buku, serta bahan hukum lain yang berkaitan dengan Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Kumpul Kebo (*Cohabitation*), melakukan kegiatan Pengumpulan data-data terkait dan penelusuran peraturan perundangan-undangan, Melakukan penelusuran dan pencarian bahan-bahan kepustakaan dan berbagai literature atau buku-buku serta jurnal-jurnal yang mendukung

²⁸ *Ibid.*

Penelitian dan melakukan penelusuran dan pencarian bahan-bahan melalui internet atau website untuk melengkapi bahan Hukum Lainnya.²⁹

H. Sistematika Penulisan

Untuk mengetahui gambaran secara umum penulisan skripsi ini, maka penulis menggambarannya dalam suatu rangkaian yang disusun secara sistematis. Maka sistematika Penulisan adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, Kerangka Konseptual, landasan teori, metode penelitian dan sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM

Bab ini berisikan tinjauan umum mengenai tinjauan umum tentang kumpul kebo, tinjauan umum tentang kumpul kebo menurut hukum islam dan tinjauan umum tindak pidana kumpul kebo menurut KUHP Baru.

BAB III : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan pembahasan dari hasil penelitian yaitu mengenai peraturan tentang kumpul kebo berdasarkan hukum islam yang ada dalam KUHP maupun Kebijakan Hukum Pidana

²⁹ Ibid. Hlm 93.

yang baru serta kebijakan kriminalisasi kumpul kebo untuk ke depan.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi penutup dari penelitian skripsi yang merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dalam bentuk jawaban atas masalah yang telah dirumuskan, diikutin saran yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.