



**KEBIJAKAN KRIMINALISASI KUMPUL KEBO (COHABITATION)
DALAM PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA INDONESIA**

Tesis

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Untuk Menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**YUANA NURSHIYAM, SH.
N. I. M : B4A 000 289**

Pembimbing :

PROF. DR. H. BARDA NAWAWI ARIEF, S.H.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 4**

**“Janganlah Kamu Mengikuti Hawa Nafsumu
Karena Ingin Menyimpang Dari Kebenaran/Keadilan”
(Q. S. An-Nisaa' ayat 135)**

**Kupersembahkan Tesis Ini Untuk :
*Ayahanda Wagiyo dan Ibunda Komariyah Tercinta
Yang Telah Mendidik Dan Membesarkan Penulis
Dengan Doa dan Limpahan Kasih Sayangnya.***

KATA PENGANTAR

Dengan Nama Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang.

Puji syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas segala karunia, rahmat dan hidayah-Nya maka penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul: **"KEBIJAKAN KRIMINALISASI KUMPUL KEBO (COHABITATION) DALAM PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA INDONESIA"**.

Seperti kata pepatah "tak ada gading yang tak retak" begitu pula halnya dalam penulisan tesis ini, penulis menyadari bahwa meskipun telah banyak masukan dan bimbingan yang telah diberikan kepada penulis, namun penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna dan memiliki banyak kekurangan, hal ini semata-mata disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki oleh penulis. Karenanya kritik dan saran sangat penulis harapkan guna penyempurnaan tesis ini.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Yang Terhormat Bapak Prof. DR. H. Barda Nawawi Arief, S.H. selaku pembimbing tesis, sekaligus sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
2. Yang Terhormat Bapak DR. Paulus Hadi Saputro, SH. MH., dan Bapak Eko Sopyono, SH. MH., yang telah mereview tesis dan juga memberikan masukan dalam Seminar Hasil Penelitian;
3. Yang Terhormat Para Guru Besar dan dosen Pengajar yang telah memberikan pengajaran, arahan dan bimbingan selama penulis menjalankan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
4. Seluruh Staf Sekretariat Program Magister Ilmu Hukum dan Civitas Akademika Universitas Diponegoro yang membantu Penulis dalam kelancaran studi;

5. Rekan-rekan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Kelas Khusus Kejaksaan yang bersama-sama penulis dalam suka dan duka menjalankan program ini sampai akhir;
6. Jajaran Pimpinan Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang yang memberikan dukungan dan pengertiannya kepada penulis dan rekan-rekan Program Magister Ilmu Hukum Kelas Khusus Kejaksaan;
7. Yang tersayang Ayahanda Wagiyu, Ibunda Komariyah, kakak dan adik-adik penulis; Chairiana, Latifah, Ulfah, Novia dan Nova serta yang terkasih Irma Yusnita yang telah memberikan motivasi dan doa yang tulus kepada penulis selama menjalankan studi ini.
8. Keluarga Besar penulis yang telah telah memberikan semangat dan doa serta dorongan baik moril maupun materiil hingga selesainya studi ini.

Serta terima kasih kepada semua pihak yang telah memungkinkan penulis mendapat kesempatan untuk mengikuti program dan pihak-pihak yang banyak membantu penulis. Semoga amal baiknya mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT dan segala harapan yang disandangkan kepada penulis dapat penulis wujudkan.

Akhir kata, semoga tesis ini dapat mendatangkan manfaat serta hikmah bagi kita semua, Amin.....

Semarang Maret 2004

Penulis

YUANA NURSHIYAM, SH.

ABSTRAK

Ide untuk mengkriminalisasikan (dan memasukan) perbuatan kumpul kebo menjadi salah satu tindak pidana dalam konsep KUHP baru belakangan ini mulai banyak menarik perhatian masyarakat Indonesia. Karena kumpul kebo dianggap tidak sesuai dengan adat istiadat dan norma agama yang ada di Indonesia. Melalui tesis ini penulis mencoba untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap hukum pidana Indonesia dari sudut kebijakan hukum pidana khususnya mengenai pengkriminalisasian kumpul kebo. Atas dasar tersebut maka penulis membuat tesis dengan judul **"Kebijakan Kriminalisasi Kumpul Kebo (*Cohabitation*) Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Di Indonesia"**.

Adapun permasalahan yang dibahas dalam tesis ini adalah bertujuan mencari jawaban atas permasalahan-permasalahan mengenai : Apa dasar-dasar pertimbangan perlunya kriminalisasi terhadap kumpul kebo (*cohabitation*) di tinjau dari kebijakan hukum pidana ? Bagaimanakah penggunaan kebijakan hukum pidana selama ini dalam mengantisipasi dan menyelesaikan kasus kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia? Serta Bagaimanakah kebijakan kriminalisasi kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia untuk masa yang akan datang?

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode penelitian yuridis normative yaitu memusatkan penelitian pada sumber-sumber data sekunder (penelitian kepustakaan). Selain itu dalam penelitian juga dilakukan penelitian yuridis empiris yaitu melakukan penelitian dengan cara mengumpulkan data primer yang didapat dari wawancara dari beberapa narasumber terkait yang berhubungan dengan pokok masalah yang dibahas dalam tesis. Serta untuk melengkapi maka dilakukan penelitian yuridis normative comparative dengan beberapa hukum pidana negara-negara didunia.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis terlihat bahwa kebijakan kriminalisasi kumpul kebo sudah sepatutnya dilakukan karena perbuatan kumpul kebo tidak sesuai dengan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia. Selain itu kumpul kebo juga dianggap penyakit sosial yang cukup mengganggu masyarakat Indonesia yang terkadang membawa dampak negatif lainnya. Dalam mengkriminalisasikan kumpul kebo sebaiknya diperhatikan keseimbangan kepentingan para pihak yang berhubungan dengan suatu tindak pidana yaitu pelaku, masyarakat sekitar dan negara dalam arti luas. Selain itu pula kriminalisasi yang dilakukan harus berpijak pada unsur nilai, keadilan dan kepastian hukum sehingga dapat diimplementasikan serta diakomodir dalam suatu bentuk aturan hukum yang baik dalam usaha pembaharuan hukum pidana nasional yang secara sosio-filosofis, sosio-kultural dan sosio-politik lebih mencerminkan kepribadian bangsa Indonesia.

Kata Kunci : Kebijakan Kriminalisasi kumpul kebo.

ABSTRACT

The idea to criminalize (and to put into) the action of cohabitation to be one of criminal cases which has recently based the concept of penal law. Because cohabitation is regarded as the action which does not agree with the traditions and religious norms applying in Indonesia. Throughts on the Indonesian penal law from the angle of penal law policy, especially on criminalizing cohabitation. Based on the above reason the writer has devoted to write this thesis entitled "**Criminalization Policy Of Cohabitation In Indonesian Penal Reform**".

It so happens, the problem which is being discussed in this thesis airusat seeking the answer/solution toward the problems on the importance of criminalization toward the cohabitation viewed from the penal law policy ? how crucial the use of penal law implementation in anticipating and resolving the case of cohabitation in Indonesia ? and also how the criminalization policy of cohabitation to be implemented in the future ?

The methodology research used in this thesis is normative yuridical one which means to focus on the research of secunder data (library research). Besiden, the writer has conducted the empirical yuridical research by collecting the primer data obtained from the interview of the related resources. To complete the research, the writer has also conducted the yuridical normative comparative research with a number of foreign penal laws in the world.

Based on the research results, it shows that the criminalization policy on cohabitation should be conducted accordingly as the action of cohabitation is not compliant with the religions and traditional norms in Indonesia. Moreover, cohabitation could categorised as social desease that would yield negatif impact. In criminalizing cohabitation, it would be better to consider the balance of interests between the agent/doer and the surrounding community and state in a hollistic way. Besides, criminalization should stand on the substance / element of values, justice and the law supremacy so that it can be implemented and accommodated in the form of good rules as the efforts to reform the national penal law in a manner of social-philosophy, social cultural, social politic ways as to reflect the identity of the Indonesian.

(Key word : Criminalization policy on cohabitation)

DAFTAR ISI

	Hal
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Dedikasi	iii
Kata Pengantar	iv
Abstrak	vi
Daftar Isi	viii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Permasalahan	12
C. Maksud dan Tujuan Penelitian	12
D. Kontribusi Penelitian	13
E. Kerangka Teori	13
F. Metode Penelitian	23
G. Sistematika Penulisan	27
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	29
A. Perkembangan Dan Pengertian Kejahatan	29
B. Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kejahatan	33
C. Makna Dan Hakekat Pembaharuan Hukum Pidana	49
D. Batasan Dan Ruang Lingkup "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>)	58
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA	65
A. Dasar Pertimbangan Perlunya Kriminalisasi "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>)	65
1. Kriminalisasi Kumpul Kebo (<i>Cohabitation</i>) Ditinjau Dari Tujuan Pemidanaan	65
2. "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>) Sebagai Masalah Sosial Yang Perlu Ditanggulangi.	74

3. Kebijakan Kriminalisasi "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>) Ditinjau Dari Pancasila Sebagai Intisari Nilai Agama, Budaya Dan Adat Istiadat Bangsa Indonesia	88
B. Penggunaan Kebijakan Hukum Pidana Selama ini Untuk Menyelesaikan Kasus "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>) Di Indonesia	114
1. Penggunaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Dan Peraturan Pelaksananya Dalam Mengantisipasi "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>)	114
2. Penggunaan KUHP & PERDA Bagi Penyelesaian Perkara "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>) di Indonesia	119
C. Kebijakan Kriminalisasi "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>) Di Indonesia Untuk Masa Yang akan Datang	128
1. Rumusan RUU KUHP Mengenai "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>).....	128
2. Perbandingan Mengenai Pengaturan "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>) Di Beberapa KUHP Asing.....	132
a. KUHP Negara - Negara <i>Commonwealth</i> (Persemakmuran Inggris)	132
b. KUHP Negara-Negara Islam	138
c. KUHP Negara-Negara di Eropa.....	143
3. Prospek Penanggulangan "Kumpul Kebo" (<i>Cohabitation</i>) Di masa Depan	145
BAB IV : P E N U T U P	149
A. K e s i p u l a n	149
B. S a r a n	153
Daftar Singkatan	156
Daftar Isi	157
Lampiran-lampiran	166

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kemerdekaan bangsa Indonesia yang diProklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 tidak dapat dilepaskan dari cita-cita pembaharuan hukum. Dalam pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia itu sekaligus juga terkandung pernyataan untuk merdeka dan bebas dari belenggu penjajahan hukum kolonial. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia disamping merupakan rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa juga didorong oleh keinginan luhur bangsa Indonesia untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas. Keinginan luhur untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas itu ingin dicapai dengan membentuk pemerintahan negara Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar 1945.¹ Ini berarti, kemerdekaan dan kebebasan yang ingin dicapai adalah kebebasan berkehidupan sebagai bangsa yang bebas dalam keteraturan atau dalam arti berkehidupan yang bebas dalam suatu tertib/tatanan hukum.

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 juga menegaskan bahwa: "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*)", tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dengan demikian Proklamasi kemerdekaan yang tertuang dalam Pembukaan Undang-

¹ Barda Nawawi Arief (1), *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996, hal. 1.

Undang Dasar 1945 mengamanatkan usaha pembaharuan hukum di Indonesia. Usaha memperbaharui kehidupan kebangsaan dalam suasana hukum itu dimulai dengan tersusunnya Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.

Usaha pembaharuan hukum pidana di Indonesia tentunya tidak terlepas dari politik hukum yang bertugas untuk meneliti perubahan-perubahan yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar supaya memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru di dalam masyarakat. Politik hukum tersebut meneruskan arah perkembangan tertib hukum, dari "*Ius Constitutum*" yang bertumpu pada kerangka landasan hukum yang terdahulu menuju pada penyusunan "*Ius Constituendum*" atau hukum pada masa yang akan datang.²

Hal tersebut diatas sejalan seperti yang dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** yaitu :³

Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofi dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.

Jadi upaya pembaharuan hukum pidana Indonesia mempunyai suatu makna yaitu menciptakan suatu kodifikasi hukum pidana nasional untuk menggantikan kodifikasi hukum pidana yang

² Soeharjo SS., *Politik Hukum dan Pelaksanaannya Dalam Negara Republik Indonesia*, FH UNDIP, Semarang, tanpa tahun, hal. 2.

³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 30-31.

merupakan warisan kolonial yakni *Wetboek van Strafrecht Voor Nederlands Indie 1915*, yang merupakan turunan dari *Wetboek van Strafrecht* Negeri Belanda tahun 1886.⁴ Meskipun dalam KUHP sekarang ini telah dilakukan tambal sulam, namun jiwanya tetap tidak berubah. **Sudarto**⁵ mengatakan "*Wetboek van Strafrecht* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang disingkat W.v.S atau KUHP yang sehari-hari digunakan oleh para praktisi hukum Indonesia telah berusia lebih dari 50 tahun. Selama itu ia mengalami penambahan, pengurangan atau perubahan, namun jiwanya tidak berubah".

Upaya pembaharuan hukum di Indonesia yang sudah dimulai sejak lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, tidak dapat dilepaskan pula dari landasan sekaligus tujuan yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia seperti telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu, "melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila".⁶

Tujuan pembangunan nasional yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 itu semata-mata demi terciptanya kesejahteraan bagi bangsa Indonesia dan untuk mencapai semuanya itu maka dilakukan pembangunan. Adapun pembangunan yang dilakukan tidak hanya pada

⁴ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1984, hal 10.

⁵ Sudarto, *Suatu Dilema Dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, FH. UNDIP, Semarang, 1974, hal. 2.

⁶ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar F.H. UNDIP, Semarang, 1994, hal. 1.

satu sisi kehidupan saja akan tetapi pada semua sisi kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk didalamnya pembangunan hukum. Seiring dengan laju perkembangan pembangunan di Indonesia, berkembang pula bentuk-bentuk kejahatan di tengah-tengah masyarakat.⁷ Dalam upaya menanggulangi kejahatan-kejahatan tersebut dilakukan suatu kebijakan kriminal (*Criminal Policy*), kebijakan itu meliputi secara terpadu upaya penal dan non penal.

Kebijakan hukum pidana merupakan salah satu komponen penting dari ilmu pengetahuan hukum pidana modern. Demikian menurut **Marc Ancel**⁸ di dalam bukunya yang berjudul "*Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problem*". Kebijakan hukum pidana ini diistilahkan olehnya dengan nama *Penal Policy*, sejajar dengan komponen penting lainnya yaitu *Criminology* dan *Criminal Law*. Berdasarkan makna di atas, kebijakan hukum pidana memiliki jelajah yang cukup luas dalam mengimplementasikan kerjanya, karena semua tujuan yang diarahkan untuk membuat hukum positif menjadi lebih baik termasuk ruang lingkup kebijakan hukum pidana ini.

Untuk merumuskan atau membuat hukum pidana lebih baik, tentunya bukanlah suatu pekerjaan yang sangat mudah, apalagi ilmu

⁷ Kongres PBB ke IV th 1970 di Kyoto "*The Prevention of Crime and The Treatment of offenders*" tidak dapat menetapkan dengan pasti hubungan antara kejahatan dan perkembangan (*development*),... akan tetapi kongres mengakui bahwa beberapa aspek penting dari perkembangan masyarakat dianggap potensial sebagai kriminogen artinya mempunyai kemungkinan untuk menimbulkan kejahatan, aspek-aspek ini adalah urbanisasi, industrialisasi, mobilitas sosial dsb (Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, Cet. 2, 1981, hal. 102.

⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 23.

hukum pidana sendiri merupakan bagian dari ilmu pengetahuan sosial yang senantiasa terus berkembang bahkan berubah mengikuti perkembangan dan kondisi zaman. Hukum itu sendiri pada kenyataannya memang merupakan suatu gejala sosial budaya yang berfungsi untuk menerapkan kaidah-kaidah dan pola perilaku tertentu terhadap individu-individu di dalam masyarakat. Ilmu hukum mempelajari gejala-gejala tersebut serta menerangkan arti dan maksud kaidah-kaidah itu⁹. Oleh karenanya pembaharuan hukum pidana sangat penting untuk mengatasi segala persoalan seiring dengan perkembangan zaman, selain itu pembaharuan hukum yang dilakukan juga semata-mata demi tercapainya perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas **Barda Nawawi Arief** mengemukakan bahwa¹⁰;

Sasaran atau tujuan akhir dari kebijakan kriminal (Politik Kriminal) adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*Social Defence*) dan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*Social Welfare*).

Dari berbagai macam kepentingan umum yang hendak dilindungi oleh hukum (sebagai kepentingan hukum) salah satunya adalah rasa kesusilaan masyarakat. Bangsa Indonesia yang telah terkenal dengan budayanya yang tinggi serta menjunjung tinggi nilai-nilai kesusilaan dalam kehidupannya sehari-hari kini mulai mempersoalkan timbulnya

⁹ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983, hal. 17.

¹⁰ Barda Nawawi Arief (5), *Op Cit.*, hal. 2.

fenomena baru dalam kehidupan bermasyarakatnya yaitu berupa penyimpangan kehidupan di bidang kejahatan seksual. Penyimpangan kesusilaan itu salah satunya adalah perbuatan kumpul kebo. Hidup bersama tanpa adanya ikatan suatu perkawinan yang terjadi antara seorang pria dan seorang wanita dimana mereka sama-sama belum menikah atau yang kita kenal dengan kumpul kebo kini mulai marak di kota-kota besar Indonesia, hal ini oleh masyarakat dianggap telah merusak rasa kesusilaan masyarakat Indonesia. Selain dianggap merusak rasa kesusilaan masyarakat, kumpul kebo juga dianggap membawa dampak negatif lain dan terkadang menciptakan tindak pidana lain seperti aborsi, pembunuhan bayi yang lahir tidak diinginkan maupun pembuangan bayi sebagai hasil akibat adanya perbuatan kumpul kebo .

Upaya hukum pidana positif yang ada (KUHP) dalam penanggulangan masalah-masalah yang berhubungan dengan kumpul kebo dan tindak pidana seksual lainnya ini dianggap kurang memadai. Hal tersebut terlihat pada rendahnya pengaduan atau pelaporan tindak pidana seksual di Kepolisian. Kondisi tersebut menjadi penyebab (sebagai faktor kriminogen) timbulnya "main hakim" oleh para warga masyarakat dalam mengatasi kasus-kasus tindak pidana kesusilaan ini dan munculah beberapa kasus seperti "arak bugil" bagi pelaku kumpul kebo yang tertangkap basah.

Memang harus diakui bahwa kejahatan seksual merupakan suatu masalah yang sangat pelik, mulai dari perumusannya hingga

membuktikannya di muka pengadilan, contohnya pada saat membahas tindak pidana perzinahan seperti kumpul kebo ini, apakah si pelaku dapat didakwa delik aduan atau delik biasa? Juga masalah perkosaan, perbuatan seperti apa yang harus dikualifikasikan sebagai perkosaan itu? Apakah kumpul kebo juga harus dilarang dan diancam sanksi pidana? Itu adalah sebagian dari diskusi yang cukup rumit dalam membahas kejahatan seksual. Hal tersebut diakui oleh para penyusun Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional Indonesia.

Berbeda dengan Indonesia, mengenai kumpul kebo ini telah dimuat dalam KUHP beberapa negara di dunia salah satunya adalah negara Malaysia, meskipun berbeda-beda dalam ruang lingkup dan ancaman hukumannya. Dari sisi kehidupan beragama, agama mana pun yang ada didunia ini secara tegas melarang perbuatan-perbuatan menyimpang semacam ini dan berusaha menghindarkan para pemeluknya dari perbuatan ini. Agama Hindu misalnya mengenal bentuk kejahatan seksual kumpul kebo ini yang diberi nama "*Smara Dadi*" (hubungan seksual di luar nikah).

kumpul kebo ini dalam tinjauan dalam Agama Islam adalah perbuatan yang sangat dilarang dan sangat dilaknat oleh syari'at Islam, karena dalam kumpul kebo terdapat suatu perbuatan yang dilaknat Allah SWT yaitu perbuatan Zina. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam firman

Allah SWT dalam kitab suci Al Qur'an Surat Al Isra' (17) ayat 32 yang berbunyi sebagai berikut :¹¹

Artinya : "Dan jangan kamu mendekati zina, sesungguhnya zina itu adalah suatu perbuatan yang keji dan jalan yang buruk."

Dan sanksi bagi pelaku Zina dalam agama Islam diatur secara tegas dalam Al Qur'an Surat An Nur (24) ayat 2 yaitu¹² :

Artinya : "Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya, seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan sekumpulan orang yang beriman".

Dari sinilah hukum terutama hukum pidana diharapkan sangat memegang peranan penting. Kaidah keagamaan seperti "Zina" dipandang sebagai suatu kejahatan serius, sehingga perlu hukum yang melindungi dan menegakkan norma yang di dalamnya terdapat norma agama tersebut. **Sudikno Mertokusumo**¹³ mengatakan bahwa kaidah hukum itu melindungi lebih lanjut kepentingan-kepentingan manusia yang telah mendapatkan perlindungan dari kaidah keagamaan, kaidah kesusilaan dan kesopanan. Disamping itu melindungi kepentingan manusia yang belum mendapatkan perlindungan dalam ketiga kaidah tadi.

Seiring dengan perkembangan kualifikasi kejahatan seksual pun mengalami pergeseran, dalam kaitan ini kita bertemu dengan masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi seperti yang terjadi terhadap delik

¹¹ Q. S. Al Isra' (17) ayat 32.

¹² Q. S. An Nur (24) ayat 2.

¹³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hal. 12.

overspel (perzinahan dalam perkawinan) maupun perbuatan hidup bersama tanpa ikatan perkawinan yang sah antara seorang laki-laki dan seorang wanita yang sama-sama belum menikah/*cohabitation* atau yang di negeri Belanda disebut dengan nama *Samenleven*.¹⁴ tidak lagi menjadi tindak pidana dalam KUHP, begitu pula di Amerika Serikat atau sekalipun menjadi suatu tindak pidana dalam kenyataannya masalah kumpul kebo ini jarang ada penegakkan hukumnya. Sebaliknya yang terjadi di Indonesia, akhir-akhir ini timbul suatu pemikiran dan desakan dari berbagai pihak yang menginginkan agar keberadaan tindak pidana seksual seperti kumpul kebo dilarang dan diancam pidana, karena hal semacam itu dianggap telah merusak rasa kesusilaan masyarakat dan juga bertentangan dengan kepribadian bangsa Indonesia yang secara tegas termaktub dalam Pancasila dan UUD 1945.

Secara yuridis hukum pidana yang berlaku di Indonesia sekarang ini tidak dapat mengancam dengan sanksi pidana terhadap orang yang melakukan hubungan badan di luar perkawinan yang syah ini, apabila dilakukan oleh orang yang sudah dewasa atau kedua belah pihak tidak diikat oleh perkawinan dengan orang lain serta dilakukan tanpa adanya paksaan.¹⁵

Padahal apabila melihat kehidupan masyarakat Indonesia yang masih dikenal sebagai bangsa yang teguh memegang nilai-nilai

¹⁴ *Samenleven* berbeda dengan istilah *Samenwonen*. *Samenwonen* artinya adalah "bertempat tinggal bersama" dalam Wojowarsito, *Kamus Umum Bahasa Belanda*, PT. Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1992, hal. 559.

¹⁵ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, hal. 53.

ketimuran, kumpul kebo yang didalamnya ada perbuatan zina dan perbuatan zina lainnya merupakan perbuatan tabu dan kotor. Berdasarkan laporan hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) pada tahun 1973 mengenai "Pengaruh agama terhadap Hukum Pidana dalam lingkungan Hukum Adat Aceh (Islam), Hukum Adat Bali (Hindu) dan Hukum adat Manado (Kristen), perzinahan merupakan salah satu delik yang dapat dikenai sanksi pidana adat."¹⁶ Sebagai contoh pelaksanaan sanksi adat terhadap delik perzinahan itu, di wilayah hukum adat Lampung, apabila terjadi perzinahan, maka pelakunya dihukum dengan sanksi "*bubu Ayam*", yaitu dimasukkan dalam bubu ikan besar dan diisi dengan berbagai macam duri kemudian diayun di sungai sampai mati. Di aceh, pelaku perbuatan zina dibedakan antara pelaku yang *muhsin*, yaitu orang dewasa, merdeka, beristri dengan nikah yang syah dan telah menyetubui istrinya serta yang tidak *muhsin*. Hukuman bagi yang *muhsin*, ialah masing-masing dipukul seratus kali dan diasingkan selama setahun. Bagi yang tidak *muhsin* dipukul lima puluh kali dan diasingkan selama setengah tahun. Dalam perkembangannya hukuman ini berganti menjadi sanksi denda dan keduanya dikawinkan.¹⁷

Sehubungan dengan hal-hal tersebut diatas **R. Soepomo**¹⁸ mengemukakan bahwa pada prinsipnya hukum adat di Indonesia

¹⁶ LPHN, *Pengaruh Agama Terhadap Hukum Pidana*, Laporan Penelitian, 1973.

¹⁷ Hilman Hadikusuma, *Hukum Pidana Adat*, Alumni, Bandung, 1989, hal. 88.

¹⁸ R. Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradya Paramitha, Jakarta, 1977, hal. 54.

menganggap perbuatan zina merupakan perbuatan yang menentang kepentingan hukum masyarakat, menentang hukum suatu keluarga, perbuatan aib dan mengotori masyarakat. Dan ancaman hukumannya sangat berat.

Menghadapi permasalahan demikian, banyak pihak yang mengusulkan agar dalam dalam pembaharuan hukum pidana nasional nantinya tetap memperhatikan aspek sosiokultural dan aspek religius bangsa Indonesia mengenai penetapan sanksi pidana bagi pelaku delik perzinahan khususnya kumpul kebo. Hal ini dirasa perlu karena selama ini keadilan masyarakat terganggu dengan tidak ditindaknya pelaku perzinahan khususnya pelaku kumpul kebo oleh aparat penegak hukum. Para ahli hukum nasional dalam Seminar Hukum Nasional I Maret 1963 memutuskan agar dalam memperbaiki konsep tentang perzinahan unsur agama dan adat dijalinan dalam KUHP yang akan datang.¹⁹

Bertitik tolak dari pokok-pokok pikiran di atas, maka penelitian ini bermaksud melakukan kajian kritis analisis yuridis mengenai bagaimana kumpul kebo diantisipasi dan diatasi oleh aturan yang ada selama ini masih berlaku maupun dalam Konsep Kitab Undang-undang Hukum Pidana guna mengetahui prospek pengaturan kumpul kebo yang didalamnya ada perbuatan zina ini dalam pembaharuan hukum pidana Indonesia, disamping itu akan dipaparkan pula pengaturan kumpul kebo menurut hukum lain sebagai bahan pelengkap dan pembanding.

¹⁹ Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin (Editor), *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 210.

B. Permasalahan

Dengan bertolak dari latar belakang penelitian yang dikemukakan di atas, maka persoalan-persoalan yang akan dikaji antara lain :

1. Apa dasar-dasar pertimbangan perlunya kriminalisasi terhadap kumpul kebo (*cohabitation*) di tinjau dari kebijakan hukum pidana?
2. Bagaimanakah penggunaan hukum pidana selama ini dalam mengantisipasi dan menyelesaikan kasus kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia?
3. Bagaimanakah kebijakan kriminalisasi kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia untuk masa yang akan datang?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian.

Berdasarkan uraian latar belakang dan pokok permasalahan seperti yang dikemukakan di atas, maka maksud dan tujuan penelitian ini ialah antara lain:

1. Untuk mengetahui dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi kumpul kebo (*cohabitation*) ditinjau dari kebijakan hukum pidana.
2. Untuk mengetahui penggunaan kebijakan hukum pidana selama ini dalam mengantisipasi dan menyelesaikan kasus kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia.
3. Untuk mengetahui kebijakan kriminalisasi kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia untuk masa yang akan datang.

D. Kontribusi Penelitian.

Hasil-hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk :

1. Menambahkan informasi/gambaran kepada para penegak hukum, pengambil kebijakan pada tingkat legislatif, dalam menyongsong pembaharuan hukum pidana, terutama dalam delik kesusilaan khususnya mengenai kumpul kebo (*cohabitation*).
2. Memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan akademisi guna mengadakan pengkajian lebih lanjut dalam hukum pidana terutama dalam penyelesaian masalah-masalah yang berhubungan kumpul kebo (*cohabitation*).

E. Kerangka Teori :

Masyarakat dan hukum merupakan suatu yang tidak dapat dipisahkan, hukum selalu ada dalam masyarakat dan masyarakat merupakan tempat berlakunya hukum, karena itu menurut **Satjipto Rahardjo**²⁰ bahwa: "masyarakat persekutuan hidup atau organisasi sosial merupakan basis dan modal yang utama bagi berlangsungnya kehidupan hukum".

Selanjutnya **Satjipto Raharjo**²¹ mengemukakan bahwa setiap masyarakat harus ada hukum yang mengatur perilaku-perilaku dan tata kehidupan anggota masyarakat. Untuk adanya tata hukum dalam masyarakat diperlukan 3 komponen kegiatan yaitu : 1) Pembuatan

²⁰ Satjipto Rahardjo (1), *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 102.

²¹ *Ibid.* hal. 102.

norma-norma hukum, 2) Pelaksana norma-norma hukum tersebut 3) Penyelesaian sengketa yang timbul dalam suasana tertib hukum tersebut, untuk itu sebelum tata hukum dapat dijelmakan, lebih dahulu dibutuhkan adanya suatu kehidupan bersama yang terorganisasi.

Pembaharuan hukum, khususnya pembaharuan hukum pidana mencakup pembaharuan hukum secara struktural, membangun lembaga-lembaga hukum, dan pembaharuan hukum secara substansial, menghasilkan produk-produk aturan hukum yang bersifat kultural yang didasarkan pada nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Pembaharuan hukum dimaksudkan untuk membentuk hukum pidana yang didasarkan pada nilai-nilai falsafah bangsa Indonesia, sebagaimana dikemukakan oleh **Sunarjati Hartono**²², bahwa :

Hukum nasional yang akan kita bentuk bersama ini merupakan suatu cara untuk mengatur tindak-tanduk manusia Indonesia, melalui saluran-saluran atau lembaga-lembaga hukum yang telah tersedia dan atau dapat diadakan, sesuai dengan falsafah hidup kita itu, yaitu Pancasila. Karena Pancasila itu antara lain juga digali dari hukum adat yang sesungguhnya tidak lain dari hukum asli bangsa kita, maka dengan sendirinya hukum nasional kita yang bersama-sama kita bentuk itu harus berakar pada hukum adat itulah.

Sejalan dengan pendapat tersebut, **Satjipto Rahardjo**²³ juga mengemukakan bahwa; hukum adat merupakan suatu kenyataan yang hidup dalam masyarakat, sehingga ia merupakan sektor yang turut

²² Sunarjati Hartono, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Alumni, Bandung, 1997, hal. 16.

²³ Satjipto Rahardjo (1), *Op. Cit*, hal. 102.

menentukan baik dalam hal pembentukan maupun penerapan hukum di Indonesia.

Pembaharuan hukum pidana yang dimaksud menciptakan hukum positif secara nasional; tidak bisa dilepaskan dari nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, hukum yang hidup dalam masyarakat karena masyarakat memegang teguh nilai-nilai kemasyarakatan sebagai pedoman untuk berbuat atau untuk tidak berbuat sebagaimana dikemukakan oleh **Eugen Ehrlich**²⁴ bahwa; hukum positif yang baik (dan karena efektif) adalah hukum yang sesuai dengan "living law", mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian pihak penguasa dalam membuat undang-undang hendaknya memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat.

Eugene Ehrlich²⁵ juga mengatakan bahwa; hukum positif berbeda dengan hukum yang hidup (*living law*), hukum positif hanya efektif jika ia selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat atau pola-pola kebudayaan, pusat pengembangan hukum bukan terletak pada badan legislatif, keputusan-keputusan badan yudikatif atau ilmu-ilmu hukum tetapi justru terletak pada kehidupan masyarakat itu sendiri.

Pembentukan hukum (undang-undang) harus memperhatikan pula nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan asas-asas hukum yang

²⁴ Soleman B Teneko, *Hukum Adat Suatu Pengantar Awal Dan Prediksi Masa Mendatang*, Eresco, Bandung, 1987, hal. 114.

²⁵ Ronny Hanitijo Soemitro (1), *Permasalahan Hukum Dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984 hal. 20.

ada, menurut **Roeslan Saleh**²⁶ aturan-aturan hukum yang terjadi oleh karena pembentuk undang-undang dalam membentuk aturan hukum atau hakim dalam keputusannya menimbang-nimbang berbagai asas hukum yang satu dengan yang lainnya. Selain itu pula pembentukan hukum (undang-undang) secara nasional harus menimbang berbagai aspek, apalagi bangsa Indonesia merupakan bangsa yang majemuk dan heterogen dalam hukum adat (hukum pidana adatnya), sehingga ketentuan dalil-dalil kesusilaan khususnya yang menyangkut zina dalam hukum pidana adat yang satu dengan yang lainnya berbeda, untuk itu harus dicari karakteristiknya guna membentuk hukum pidana nasional.

Asas-asas hukum adat dapat berfungsi di dalam maupun di luar hukum positif. Oleh karena asas hukum itu berisi nilai-nilai. Sebagai ukuran nilai-nilai, asas hukum merupakan aturan tertinggi dari sistem hukum positif²⁷. Nilai yang berupa rasa kesusilaan dan kesopanan tersebut ada dalam diri setiap manusia yang hidup dalam setiap budaya dan adat istiadat yang berbeda. Nilai-nilai itu merupakan penuntun hidup manusia dalam berperilaku dalam kehidupannya.

Didasarkan bahwa manusia yang terdiri dari jasmani dan rohani dalam bertindak atau bersikap dijiwai oleh nilai. Nilai tersebut merupakan unsur rohaniah (sebagai suara batin) dapat memberi motif pada manusia dalam perbuatannya. Keberadaan dunia nilai menurut **Parson**²⁸ disebut

²⁶ Roeslan Saleh, *Perkembangan-perkembangan Asas-asas Hukum Pidana*, Diktat, tanpa tahun, hal. 3.

²⁷ *Ibid.* hal. 3.

²⁸ Satjipta Raharjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 63.

sebagai "*ultimate reality*" merupakan sumber tertinggi yang mengalirkan nilai-nilai yang mengontrol manusia dan kehidupannya dalam masyarakat, yaitu yang menimbulkan kesadaran diskriminatif pada mereka untuk membedakan mana yang boleh dan mana yang tidak diperbolehkan.

Barda Nawawi Arief²⁹ mengatakan, nilai merupakan aspek dalam atau aspek batiniah/kejiwaan yang ada dibalik atau dibelakang norma. Lebih lanjut dikatakan, hukum pidanalalah yang paling dekat dan paling sarat dengan nilai-nilai kejiwaan/moralitas.

Berbicara masalah nilai. **Sudarto**³⁰ mengatakan bahwa, "sistem nilai (*value system*) sesuatu bangsa, masyarakat atau golongan tidaklah sama...". KUHP yang merupakan produk kolonial atau Belanda mengandung nilai-nilai yang sedikit banyak berbeda dengan sistim nilai bangsa Indonesia, oleh karena itu dalam perjalanan sejarah berlakunya KUHP di Indonesia terkadang terjadi benturan antara nilai-nilai yang terkandung dalam pasal-pasal KUHP (khususnya dalam pasal-pasal delik kesusilaan) dengan kenyataan dan atau kesadaran hukum masyarakat. Dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**³¹ bahwa :

Dengan memakai ide-ide/pola pikir dan norma-norma substansi KUHP secara dogmatis, tidak mustahil dalam penerapannya terjadi benturan (konflik) dengan nilai-nilai dan kepentingan/kebutuhan hukum yang ada dalam masyarakat. Adanya kesenjangan/ketidak

²⁹Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar F.H. UNDIP, Semarang, 1994, hal. 28, 29.

³⁰Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, cet. 2, 1981, hal. 28.

³¹Barda Nawawi Arief, *Op. Cit*, hal. 8.

sesuaian ("*gap/discrepancy*") dan bahkan perbedaan nilai/kepentingan inilah yang tidak mustahil dapat menjadi faktor timbulnya ketidakpuasan dalam praktek penegakan hukum. Bahkan dapat pula menjadi faktor penyebab timbulnya korban (faktor "*Victimogen*") maupun timbul delik/kejahatan lain (faktor "*Criminogen*").

Lebih lanjut dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**³² bahwa :

"Kongres PBB mengenal "*Prevention of Crime and the treatment of offenders*" sering menyatakan dan mensinyalir bahwa sistem hukum pidana yang ada selama ini di beberapa negara sering berasal (diimport) dari hukum asing semasa zaman kolonial pada umumnya telah usang dan tidak adil ("*obsolete and unjust*") serta telah ketinggalan jaman dan tidak sesuai dengan kenyataan ("*outmoded and unreal*") karena tidak berakar pada nilai-nilai budaya bahkan ada "*diskrepansi*" dengan aspirasi masyarakat serta "tidak responsif" terhadap kebutuhan sosial masa kini.

Oleh sebab itu tidaklah mengherankan timbul permasalahan "main hakim" sendiri yang terjadi ditengah-tengah masyarakat dalam kasus-kasus kesusilaan seperti arak bugil bagi pelaku perzinahan, kasus *Nlasan* dan sebagainya.

Upaya yang dapat dilakukan adalah melakukan pembaharuan hukum pidana. Pembaharuan hukum pidana mempunyai makna, suatu upaya untuk melakukan Reorientasi dan Reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio politik, sosio-filosofis dan sosio-kultural masyarakat.³³ Apabila kita konsisten dengan pendapat di muka, persoalan kriminalisasi/dekriminalisasi delik kesusilaan khususnya mengenai kumpul kebo berkaitan erat dengan persoalan persepsi nilai-nilai yang dianut oleh Negara/Bangsa Indonesia, mengenai hal ini

³² *Ibid.* Hal. 8.

³³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, hal. 30-31

Muladi³⁴ berpendapat bahwa "hendaknya kita jangan gegabah asal meniru saja negeri-negeri barat yang berdasarkan sistem nilai (*Value system*) *Individual liberalistic*".

Di dalam menentukan isi/substansi tindak pidana kesusilaan khususnya mengenai kumpul kebo hendaknya mengacu pada nilai-nilai budaya bangsa Indonesia. **Barda Nawawi Arief**³⁵ mengatakan bahwa :

"penentuan delik kesusilaan juga harus berorientasi pada Nilai-nilai Kesusilaan Nasional (NKN) yang telah disepakati bersama dan juga memperhatikan nilai-nilai kesusilaan yang hidup di dalam masyarakat. NKN ini dapat digali antara lain dari produk legislative nasional (berbentuk Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang) dalam struktur masyarakat Indonesia NKN itupun tentunya bersumber dari nilai-nilai agama dan kesusilaan yang hidup di tengah-tengah masyarakat".

Sebagai contoh dalam rangka memperhatikan nilai-nilai kesusilaan dalam masyarakat menurut **Barda Nawawi Arief**³⁶ perumusan delik perzinahan yang semula merupakan delik aduan relatif (DAR), hal tersebut berdasarkan bahwa relatifitasnya bukan berarti dibergantungkan kepada kepentingan individu yang bersangkutan (pihak suami/istri) tetapi hendaknya diorientasikan/dibergantungkan kepada kepentingan masyarakat.

Berbicara mengenai kejahatan atau crime, ada satu pendapat dari **Edwin H. Sutherland**³⁷ yang menyatakan bahwa "setiap pembahasan kejahatan mempunyai ruang lingkup penelaahan proses

³⁴ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, 1984.

³⁵ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit*, hal. 293.

³⁶ Barda Nawawi Arief, *Ibid*, hal. 324

³⁷ B. Simandjuntak, *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*, Tarsito, Bandung, 1981, hal. 4.

pembuatan Undang-undang, pelanggaran undang-undang serta reaksi terhadap pelanggaran undang-undang itu". Proses tersebut dimulai dengan adanya kriminalisasi atau dekriminalisasi suatu perbuatan. Sehingga dapat dikatakan bahwa suatu perbuatan itu dapat dihukum atau tidak lagi dapat dikatakan dihukum.

Soetandyo Wigjosebroto³⁸ berpendapat bahwa, Kriminalisasi ialah suatu pernyataan bahwa suatu perbuatan tertentu itu harus dibilang sebagai perbuatan pidana". *Judgements and decision* demikian itu, selalu dikonsepsikan sebagai hasil-hasil formal yang berlangsung dan atau lewat lembaga-lembaga politik dan atau pemerintah (khususnya lembaga legislatif) dengan hasil akhirnya berupa produk perundang-undangan tepatnya perundang-undangan hukum pidana.

Beliau juga mengatakan bahwa; proses-proses formal yang disebut itu, karena berlangsung di lembaga-lembaga kekuasaan pemerintahan, tak ayal lagi akan merefleksikan jelas-jelas adanya konteks kepentingan dan/atau kontes moral antara pihak-pihak yang menguasai akses kelembaga-lembaga itu.

Berbicara mengenai pembaharuan hukum pidana Indonesia, ada dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dalam menggunakan sarana penal (hukum pidana), yaitu masalah penentuan:

1. Perbuatan apa yang harus dijadikan tindak pidana dan,

³⁸ Soetandyo Wigjosebroto, *Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia (Perspektif Sosiologi dan Kontribusinya dalam penyusunan kebijakan kriminalisasi dan dekriminalisasi)*, Seminar Nasional tentang "Kriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan terhadap si pelaku (pelanggar).

Analisis terhadap dua masalah sentral tersebut tidak dapat dilepaskan dari Konsep bahwa kriminalisasi merupakan bagian integral dari kebijakan sosial. Ini berarti pemecahan masalah-masalah tersebut di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu dari kebijakan sosial yang ditetapkan. Dengan demikian kebijakan hukum pidana termasuk pula didalamnya kebijakan dalam menangani masalah sosial tersebut di atas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*Policy Oriented Approach*).

Atas dasar pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sentral tersebut maka menurut pendapat **Sudarto**³⁹ bahwa dalam menghadapi masalah sentral diatas, yang sering disebut masalah kriminalisasi harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut :

1. penggunaan hukum harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yang mewujudkan masyarakat adil dan makmur materiil dan spitiuil berdasarkan Pancasila; sebab dengan hal ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menannggulangi kejahatan dan mengadakan penggunaan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan "perbuatan yang tidak dikehendaki", yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan spiritual) atas warga masyarakat;
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*Cost and Benefit Principle*);
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan

³⁹ Sudarto (2), *Op. Cit*, hal. 44-48

penegak hukum, yaitu jangan sampai terjadi adanya kelampauan beban tugas (*Overbelasting*).

Sejalan dengan yang dikemukakan **Sudarto** diatas, **Barda Nawawi Arief** mengatakan bahwa menurut **Bassiuni**⁴⁰ keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yaitu mempertimbangkan bermacam-macam faktor, termasuk :

1. Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungan dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
2. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai;
3. Penilaian atau penafiran tujuan-tujuan yang ingin dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;
4. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.

Berangkat dari teori bahwa manusia itu adalah makhluk sosial dimana manusia tidak dapat hidup tanpa manusia yang lainnya dan dalam hubungan sosial tersebut ada suatu bentrokan kepentingan yang pada akhirnya dibentuk suatu peraturan untuk mengatasi bentrokan itu. Untuk mengatasi persoalan-persoalan yang ada didalam masyarakat perlu suatu peraturan berisi suatu kebijakan dan kebijakan hukum dalam hal ini

⁴⁰ Barda Nawawi Arief (5), *Op. Cit.* Hal. 35. Mengenai pendapat M. Cherif Bassiouni dalam bukunya *Substantive Criminal Law*, yang menyebutkan bahwa :

The decion to criminalize or decriminalize should be bassed on certain policy factor, which take into account a variety of factor, including :

1. *The propositional of the means used in relationship to the outcome obtained;*
2. *The cost analysis of the outcome obtained in the relationship to the objectives sought an appraisal of the objectives sought in relationship to order priority in the allocation of human power; and*
3. *an appraisal of the objectives sought in relationship to other priorities in the allocation of human power and.*
4. *The social impact of criminalize and the decriminalize in terms or its secondary effects.*

hukum pidana. Salah satunya adalah kebijakan kriminalisasi. Kebijakan kriminalisasi dapat dikatakan sebagai kebijakan proses penyusunan perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi perbuatan yang diancam pidana dalam perundang-undangan.

Kebijakan kriminalisasi ini pada dasarnya berupa penekan pada upaya pemilihan (baik perbuatan maupun sanksinya) untuk mewujudkan suatu perundang-undangan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang baik berarti sesuai dengan keadaan dan situasi pada waktu baik sekarang maupun yang akan datang. Disamping itu dapat menampung rasa keadilan bagi masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Ruang Lingkup

Mengingat Objek dari penelitian ini adalah kebijakan kriminalisasi kumpul kebo dalam pembaharuan hukum pidana Indonesia, maka permasalahan pokok yang diteliti menyangkut :

- a. Dasar pertimbangan perlunya kriminalisasi kumpul kebo (*Cohabitation*).
- b. Kebijakan Hukum pidana dalam mengantisipasi dan menyelesaikan kasus kumpul kebo di Indonesia selama ini.
- c. Kebijakan kriminalisasi Kumpul kebo dalam rangka pembaharuan hukum pidana Indonesia.

2. Metode Pendekatan Penelitian

Mengingat sasaran utama penelitian ini pada masalah kebijakan dalam mengkriminalisasikan kumpul kebo maka pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang bersifat yuridis normatif. Walaupun pendekatan yuridis normatif dilakukan namun demikian pendekatan ini pun ditunjang dan dilengkapi dengan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yang demikian didasarkan pada pengertian "Metode Yuridis" sebagaimana yang di kemukakan oleh **Sudarto**⁴¹ yang menyatakan bahwa :

"Metode yuridis dalam arti sempit ialah penggunaan metode yang hanya melihat hubungan yang logis atau anti logis, ataupun dengan cara lain yang sistematis, di dalam keseluruhan perangkat norma. Sebaliknya apabila yang dilihat itu tidak hanya hubungannya di dalam perangkat norma belaka, tetapi juga bahkan terutama dilihat pentingnya efek sosial dari pembentukan norma-norma (hukum) sehingga justru dilihat latar belakang kemasyarakatannya, maka metode ini tidaklah kurang yuridis pula, ialah yuridis dalam arti luas".

Penelitian ini juga melakukan pendekatan yuridis normatif komparatif dengan tujuan untuk mengadakan perbandingan dengan beberapa peraturan pidana negara lain di dunia, khususnya peraturan yang mengatur tentang kumpul kebo guna mencari kesempurnaan pembuatan peraturan perundang-undangan Indonesia dimasa datang.

⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman)*, disajikan pada Penataran Metodologi Penelitian Hukum di Universitas Djendral Soedirman Purwokerto tanggal 11-15 September 1995), hal. 6-7.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Sebagaimana spesifikasi dalam penelitian ini yang merupakan penelitian normatif, maka sumber data yang utama dalam penelitian ini adalah data sekunder sedangkan data primer sebagai penunjang.

Dalam metodologi riset, data sekunder yang berupa bahan pustaka memiliki ciri umum antara lain :⁴²

- a. Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready made*).
- b. Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu.
- c. Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat.

Data sekunder yang digunakan meliputi :⁴³

- a. Bahan hukum primer, seperti: Al Qur'an, Al Hadist, Ijma' (kesepakatan ahli hukum islam), Al kitab (Injil), bahan hukum yang mengikat antara lain :
 - 1) Norma dasar Pancasila;
 - 2) Peraturan dasar (UUD 1945, Ketetapan-ketetapan MPR);
 - 3) Peraturan Perundang-undangan;
 - 4) Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya hukum adat;
 - 5) Yurisprudensi dan Traktat.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer yaitu :
 - a) Konsep Rancangan KUHP Nasional;
 - b) Hasil karya ilmiah para sarjana;
 - c) Hasil-hasil penelitian;
 - d) Buku-buku yang relevan;

⁴² Soerjono, Soekanto dan Srimamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu tinjauan Singkat*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hal. 28.

⁴³ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 98.

- e) Hasil-hasil pertemuan ilmiah (seminar, simposium, diskusi) dan lain-lainnya.
- c. Bahan hukum tersier, yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya:
 - a) Bibliografi;
 - b) Indeks kumulatif.

Selain mencari data sekunder penelitian juga mencari data primer yang didapat dari wawancara dari beberapa narasumber terkait seperti:

- a. Aparat penegak hukum ; Polisi, Jaksa dan Hakim.
- b. Para Pemuka Agama; Alim Ulama, Pendeta dan Pastor.

2. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder maka pengumpulan data terutama ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen sedangkan data primer bersifat sebagai penunjang.

3. Penyajian dan Analisa Data

Data yang diperoleh didajikan secara kualitatif dan kuantitatif. Penanganan data tersebut dilakukan secara kualitatif dengan melakukan analisa deskriptif dan preskriptif. Penganalisaan deskriptif dan preskriptif ini bertitik tolak dari analisan yuridis-sistematis yang pendalamannya dikaitkan atau dilengkapi dengan analisa yuridis-empiris, analisa historis dan komparatif.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan hasil penelitian ini secara garis besar disusun secara sistematis yang terbagi dalam empat bab.

Bab II tentang Tinjauan Pustaka. Pada bab ini diketengahkan suatu Tinjauan Pustaka yang relevan dengan judul tulisan yaitu "Kebijakan Kriminalisasi kumpul kebo Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia". Dalam upaya penanggulangan Perbuatan kumpul kebo atau *Cohabitation* tidak terlepas dari kebijakan kriminal (*Criminal Policy*). Selanjutnya dalam kerangka kebijakan kriminal tersebut diuraikan kebijakan hukum pidana sebagai upaya penal (menanggulangi kejahatan melalui sarana hukum/sanksi pidana) khususnya dalam rangka menanggulangi kumpul kebo. Langkah-langkah tersebut tidak terlepas dari penguraian pendekatan kebijakan nilai, masalah ini tidak terlepas dari persoalan nilai kesusilaan bangsa Indonesia sebagai kepentingan umum yang perlu dilindungi.

Bab III merupakan hasil penelitian dan analisa data. Bab ini berisikan tiga sub bab. Sub bab pertama berisikan tentang dasar-dasar pertimbangan perlunya kriminalisasi terhadap kumpul kebo (*cohabitation*) ditinjau dari kebijakan hukum pidana. Sub bab ke dua berisikan tentang penggunaan aturan perundang-undangan selama ini untuk menyelesaikan kasus kumpul kebo di Indonesia dan sub bab ketiga berisikan tentang kebijakan kriminalisasi kumpul kebo di Indonesia untuk masa yang akan datang.

Bab IV merupakan bab penutup, dalam bab ini diuraikan tentang kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian dan beberapa saran atas hasil penelitian tesis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Perkembangan Dan Pengertian Kejahatan

Kejahatan merupakan bagian dalam kehidupan masyarakat, dimana ada masyarakat maka disitulah hadir kejahatan. Kejahatan adalah sebagai gejala sosial yang senantiasa dihadapi oleh seluruh masyarakat di dunia ini. Kejahatan sangat meresahkan dan mengganggu kehidupan masyarakat sehingga menjadi suatu permasalahan tersendiri dalam masyarakat. Pada dasarnya masyarakat menginginkan kehidupan yang teratur dan harmonis agar tidak terjadi ketegangan-ketegangan yang mengancam kehidupan sosial (kemasyarakatan) sehingga kejahatan menjadi masalah sosial sendiri.

Eksistensi kejahatan sudah ada semenjak masyarakat itu ada, oleh sebab itu kejahatan dikatakan oleh **Benedict S Alper**¹. *kejahatan* adalah sebagai "*The oldest social problem*". Dewasa ini perkembangan kejahatan semakin meningkat, dibandingkan pada masa-masa yang lalu, demikian juga dengan bentuk dan penyelesaiannya. Penyelesaian kejahatan pada masa lalu terlihat ada pembatasan secara resmi, dan tidak ada campur tangan penguasa. Kejahatan dipandang sebagai persoalan pribadi atau keluarga yang harus diselesaikan secara pribadi atau kekeluargaan, sesuai dengan yang diderita dan dirasakan oleh

¹ Barda Nawawi Arief (1), *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, 1994, hal. 11.

korban kejahatan tersebut. Konsep keadilan secara personal itu dapat ditemui pada perundang-undangan lama seperti, "Code Hammurabi" (1900 SM), perundang-undangan "Romawi Kuno" (450 SM) dan juga pada masyarakat "Yunani Kuno" seperti "curi sapi dibayar sapi". Penyelesaian kejahatan dengan cara seperti tersebut di atas dapat disebut sebagai "pembalasan" (konsep pembalasan). Kemudian sasaran kejahatan mulai berkembang dan tidak hanya terjadi pada pribadi lawan pribadi atau keluarga lawan keluarga, tetapi sudah kearah perbuatan-perbuatan yang dapat ditujukan kepada raja (penguasa), perbuatan itu seperti penghianatan terhadap raja. Keadaan ini telah menjadi urusan kerajaan, tetapi pada masa itu konsep penyelesaian secara personal masih dipergunakan. Perjalanan waktu membawa perubahan yaitu penyelesaian kejahatan menjadi urusan raja (Pemerintah atau negara).

Kejahatan disamping merupakan masalah kemanusiaan, secara individu juga merupakan masalah sosial yang oleh **Marc Ancel**² disebut sebagai "*a human and social problem*". Sedangkan **G.P. Hoefnagels**³ lebih condong kepada pengertian yuridis yaitu bahwa "Kejahatan adalah perilaku yang dinyatakan sebagai tindakan yang dapat di hukum". Kejahatan sering dikaitkan dengan pelanggaran-pelanggaran norma-norma kehidupan bersama. **Bonger**⁴ mengemukakan bahwa kejahatan merupakan perbuatan anti-sosial yang secara sadar mendapat reaksi dari

² Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problem*, 1985 hal. 99.

³ G.P. Hoefnagels dalam Sudjono Dirjosisworo, *Sinopsis Kriminologi Indonesia*, 1994, hal. 18.

⁴ Soerjono Soekanto, Henkie Liklikuwata dan Mulyana W. Kusuma, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal. 21.

negara berupa pemberian derita, dan kemudian sebagai reaksi terhadap rumusan-rumusan hukum (*legal definition*) mengenai kejahatan. Kejahatan atau tindak kriminal dianggap sebagai perilaku yang menyimpang dan merupakan ancaman bagi masyarakat. Hal ini pernah dikemukakan oleh **Saparinah Sadli**⁵, yang menyatakan bahwa perilaku menyimpang itu merupakan suatu ancaman yang nyata atau ancaman terhadap norma-norma yang mendasari kehidupan atau keteraturan sosial, dapat menimbulkan ketegangan individual maupun ketegangan-ketegangan sosial dan merupakan ancaman riil atau potensial bagi berlangsung ketertiban sosial.

Mardjono Reksodiputro⁶ juga mengemukakan bahwa masyarakat memerlukan aturan-aturan yang mengatur hubungan antar warganya dan karena itu adanya penyimpangan dari aturan tersebut dianggap mengacaukan tatanan masyarakat (tertib sosial) walaupun ia juga mengakui bahwa tidak semua perilaku yang menyimpang berdampak disfungsional terhadap tatanan masyarakat.

Kejahatan merupakan perbuatan manusia dan merugikan masyarakat, maka perlu diberikan sanksi. Akan tetapi untuk dapat dikatakan suatu perbuatan adalah sebagai kejahatan (tindak pidana)

⁵ Saparinah Sadli, *Persepsi Mengenai Perilaku Yang Menyimpang*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hal. 56.

⁶ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Kumpulan Karangan Buku Kedua, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hal. 41-43.

perlu ditetapkan sebagai demikian oleh penguasa dan dapat dikenakan sanksi.⁷

Kejahatan merupakan tindakan atau perbuatan yang dilarang oleh undang-undang dan diperlukan sanksi jika melakukannya. Penjatuhan sanksi tersebut didasarkan pada suatu alasan bahwa setiap orang yang melakukan kejahatan dianggap telah mengganggu ketertiban sosial. Oleh karena itu perlu kiranya untuk mencari pemecahan dalam menanggulangi kejahatan yang mengganggu ketertiban sosial (masyarakat) ini.

Untuk menjaga ketertiban masyarakat, maka hukum harus dijalankan dengan seksama dengan dukungan oleh perangkatnya. **I.S. Soesanto**⁸ mengajukan empat unsur yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, khususnya dalam konteks penegakan hukum pidana, yaitu :

- (1) undang-undang,
- (2) pelanggar,
- (3) korban (masyarakat) dan
- (4) aparat penegak hukum itu sendiri.

Empat komponen tadi berada dalam hubungan yang saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur politik sosial, budaya dan ekonomi pada suatu situasi tertentu.

Pemberantasan atau penanggulangan kejahatan banyak cara atau usaha yang dilakukan oleh setiap masyarakat. Namun usaha tersebut tidak menghapuskan secara tuntas kejahatan yang ada, mungkin

⁷ Soedarto (4), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 107.

⁸ I.S. Soesanto, *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, dalam *Masalah-Masalah Hukum* No. 9, Tahun 1992, hal. 5.

hanya dapat mengurangi kualitas maupun kuantitasnya. Salah satu upaya untuk menanggulangi kejahatan dapat melalui suatu kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana.

Berkaitan dengan pembahasan tulisan ini, maka digunakan istilah "tindak pidana" yang tidak lain maksudnya adalah untuk menggantikan istilah kejahatan atau pelanggaran. Sebagaimana diketahui bahwa KUHP membagi tindak pidana berupa kejahatan dan pelanggaran. Namun dalam perkembangannya khususnya dalam konsep KUHP Baru⁹ sudah tidak ada lagi membedakan antara kejahatan dengan pelanggaran dan yang ada hanya kejahatan.

B. Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Upaya Penanggulangan Kejahatan.

Untuk membahas kebijakan hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan atau tindak pidana, terlebih dahulu dibahas tentang pengertian kebijakan. Pengertian Kebijakan ditinjau dari segi terminology, kamus besar bahasa Indonesia memberikan pengertian kebijakan, yaitu¹⁰ :

- a. Kepandaian, kemahiran, kebijaksanaan;
- b. Rangkaian konsep dan asa yang menjadi garis besar dan dasar rencana dipelaksanaan disuatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis

⁹ Usul Rancangan KHUP Baru Tahun 1999/2000 dirumuskan dalam Buku II perumusan "tindak pidana", sistematika ini berdasarkan resolusi/rekomendasi bidang hukum pidana pada Seminar Hukum Nasional I yang diadakan di Jakarta pada tanggal 11- 16 Maret 1963.

¹⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal. 131.

pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran garis haluan.

Kebijakan merupakan terjemahan dari istilah "*policy*" dalam bahasa Inggris atau "*politiek*" bahasa Belanda. **Peter Salim**¹¹ menterjemahkan *policy* dengan kebijakan, kebijaksanaan dan politik. **Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardhana**¹² menterjemahkan *policy* juga dengan istilah kebijakan, yaitu suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif. **Barda Nawawi Arief**¹³ mengatakan bahwa, istilah "kebijakan" berasal dari kata "*Politic*", "*Politics*", dan "*Policy*" (Inggris) atau "*Politiek*" (Belanda). Politik berarti "*acting of judging wisely, prudent*", jadi ada unsur "*wise*" dan "*prudent*" yang berarti bijaksana. *Politics* berarti "*the science or the art of government*". *Policy* berarti a) *Plan of action*, suatu perencanaan untuk melakukan suatu tindakan dari negara b) *art of government*, dan c) *wise conduct*.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, istilah "Politik" diartikan sebagai berikut :¹⁴

1) Pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti sistem pemerintah, dasar-dasar pemerintah); 2) segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat dan sebagainya) mengenai pemerintah negara atau terhadap negara lain; 3) Cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah), kebijakan.

¹¹ Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Modern English Pers, Jakarta, edisi ke 2, 1995.

¹² Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardhana, dalam Barda Nawawi Arief (2), *Kebijakan Legislatif...*, hal. 59.

¹³ Barda Nawawi Arief (4), *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)* Bahan Penataran Kriminologi, FH. Universitas Katolik Parahyangan, Bandung 9-13, hal. 5.

¹⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit.*, hal. 780.

Karena itu diperoleh gambaran bahwa didalam istilah *Policy* akan ditemukan makna: Kebijakanaksanaan. Maka Kebijakan mempunyai kaitan yang erat dengan kebijakanaksanaan. Di dalam kebijakan tentu terkandung kebijakanaksanaan.

Kata "*policy*" dapat pula dirumuskan denngan cara lain seperti yang dikemukakan oleh **Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood**¹⁵ "Kebijakan" (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan. Sedangkan **David L. Sills** di dalam *International Encyclopedia of Social Science*, memberikan penjelasan bahwa *policy* itu mengandung dua pengertian, yaitu ¹⁶:

1. *Administrative policy*;
2. *Substantive policy*.

Administrative policy adalah cara untuk melakukan sesuatu (*a way of doing things*). *Substantive policy* adalah apa yang dilakukan sebagai program substantive (*what is being done*). Maka *policy*/kebijakan itu dapat dilihat dari dua sudut, apa dan bagaimana suatu program itu dilakukan. Misalnya kejahatan, Apa program pemerintah untuk mengatasi kejahatan? Kejahatan mana yang harus dihapus atau dieliminir? Perumusan delik pada hakekatnya merupakan rencana pemerintah untuk menanggulangi kejahatan, sedangkan sarana-sarana penal dan non penal merupakan cara mewujudkan rencana tersebut.

Maka dapat dirumuskan bahwa *policy* adalah suatu perencanaan/program dari pembuatan kebijakan mengenai apa yang akan dilakukan Dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana

¹⁵ Barda Nawawi Arief, (1), *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, Tahun 1994, hal. 59

¹⁶ Barda Nawawi Arief (6), *Bahan Kuliah Pembaharuan Hukum Pidana*, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Undip, Tahun 2001.

melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah diprogramkan atau direncanakan tersebut. Dilihat dari hakekatnya, *policy* merupakan "*plan of action*" atau perencanaan penanggulangan kejahatan. Karena *policy* itu merupakan rencana penanggulangan kejahatan, maka harus bersifat rasional yang melekat pada *planning* dan pelaksanaan yang baik

Jika mengambil arti dari istilah tersebut, maka kebijakan hukum pidana dapat diartikan juga dengan cara bertindak, atau siasat dari pemerintah (negara) dengan menggunakan sarana hukum pidana untuk mencapai tujuan/sasaran tertentu, khususnya dalam menghadapi kejahatan. Istilah "kebijakan Hukum Pidana" ini sering disebut juga dengan "politik hukum pidana" yang dalam bahasa asing disebut *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechtspolitik*.¹⁷

Kebijakan hukum pidana dalam upaya penanggulangan kejahatan atau tindak pidana dapat diartikan sebagai salah satu usaha penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana dengan sanksi berupa pidana. Sanksi pidana dalam hukum pidana berupa pidana merupakan sistem sanksi yang bersifat negatif¹⁸ yang berarti dipandang sebagai suatu penderitaan. Sanksi dalam hukum pidana inilah yang membedakan dengan sanksi dalam bidang-bidang hukum lain.

¹⁷ Barda Nawawi Arief (5), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Tahun 1996, hal. 27

¹⁸ Soedarto (4), *Op. cit.* hal. 106.

Barda Nawawi Arief¹⁹. yang mengambil pendapat **Gene Kassebaum** menyatakan bahwa penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sanksi pidana merupakan cara yang paling tua, setua peradaban manusia itu sendiri. Pemberian sanksi ini memang sangatlah diperlukan akan tetapi juga harus mempertimbangkan seperti apa yang dikemukakan oleh **Herbert L. Paker**²⁰ yang menyatakan bahwa:

1. Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun dimasa yang akan datang, tanpa pidana.
2. Sanksi pidana merupakan alat atau sarana yang terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera untuk menghadapi ancaman-ancaman dari perawatan (*treatment*) dari pidana.
3. Sanksi pidana suatu ketika merupakan "penjamin yang utama atau terbaik" dan suatu ketika merupakan "pengancam yang utama" dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat-cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam, apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.

Sehubungan dengan hal tersebut **Karl Menninger**²¹ mengemukakan bahwa sikap "memidana" (*punitive attitude*) harus diganti dengan "sikap mengobati" (*therapeutic attitude*).

Penghapusan pidana dalam hukum pidana mendapat tanggapan dari **Roeslan Saleh**²² yang masih memandang perlu untuk memakai pidana dan hukum pidana. Ada beberapa alasan yang dikemukakan yang inti alasannya adalah sebagai berikut :

¹⁹Barda Nawawi Arief (4), *Op. Cit.*, hal. 18.

²⁰Barda Nawawi Arief (1), *Op. Cit.*, hal. 28

²¹Barda Nawawi Arief (4), *Ibid. hal.20*.

²²Barda Nawawi Arief (1), *Op. Cit.*, hal. 21, yang diambil dari buku Roeslan Saleh, *Mencari Asas-asas Umum yang sesuai Untuk Hukum Pidana Nasional*, Kumpulan bahan upgrading hukum pidana, jilid 2, 1971, hal. 15-16.

- a. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi yang terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan, persoalan bukan hasil yang akan dicapai, tetapi pertimbangan antara nilai dan hasil itu dan nilai dari batas-batas kebebasan pribadi masing-masing;
- b. Ada usaha-usaha perbaikan dan perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi siterhukum; dan disamping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah digunakannya itu dan tidaklan dapat dibiarkan begitu saja;
- c. Pengaruh pidana atau hukum pidananya bukan semata-mata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat, yaitu warga masyarakat yang menaati norma-norma masyarakat.

Pemidanaan berhubungan dengan tujuan pemidanaan itu sendiri. Para sarjana ahli hukum berpendapat berbeda-beda masalah teori tujuan pemidanaan ini, yang secara tradisional dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu :

1. Teori absolut atau teori pembalasan (*retributif theory*).

Teori ini menganggap pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Jadi dasar pembenaran dari pidana terletak pada adanya atau terjadinya kejahatan itu sendiri²³.

Nigel Walker²⁴, menyatakan teori retributif ini dapat pula dibagi dalam beberapa golongan, yaitu:

- a. Teori retributif murni (*the pure retributivist*) yang berpendapat pidana harus cocok dengan kesalahan si pembuat.
- b. Teori retributif tidak murni (dengan modifikasi) yang dapat dibagi dalam:

²³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 10-11.

²⁴ *Ibid.*

- 1) Teori retributif terbatas (*the limiting retributivist*) yang berpendapat bahwa pidana tidak harus cocok/sepadan dengan kesalahan, hanya saja tidak boleh melebihi batas yang cocok/sepadan dengan kesalahan terdakwa.
- 2) Teori retributif yang distributif (*retributivist in distribution*), Teori retributif yang distributif disingkat dengan teori distributif berpendapat bahwa pidana janganlah dikenakan pada orang yang tidak bersalah, tetapi pidana juga tidak harus cocok atau sepadan dan dibatasi oleh kesalahan. Prinsip tiada pidana tanpa adanya kesalahan dihormati, tetapi dimungkinkan adanya pengecualian misalnya dalam hal "strict liability".

2. Teori relatif (*Utilitarian/doeltheorieen*)²⁵.

Teori relatif memandang pidana untuk melindungi kepentingan masyarakat. Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan terhadap pelaku kejahatan akan tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat, yang disebut dengan teori tujuan "ulitarian theory", yang dianut oleh **Bentham**. Teori relatif berusaha untuk mencari pembenaran dari suatu pidana dan dasar pembenarannya terletak pada tujuannya. Pidana yang dijatuhkan bukan orang yang berbuat jahat melainkan orang tidak berbuat jahat.

Namun apabila digolongkan, pendapat-pendapat tentang teori pemidanaan sebagai mana dijelaskan di atas maka dapat disimpulkan bahwa ada 4 (empat) teori pemidanaan²⁶, yaitu :

1. Teori Pembalasan

²⁵*Ibid.*

²⁶ Bandingkan dengan pendapat Andi Hamzah dan Sumangelupu, yang membagi tujuan penjatuhan pidana menjadi 5 (lima), yaitu: pembalasan (*revenge*), penghapusan dosa (*expiation*), memenjarakan (*detrent*), perlindungan terhadap umum (*protection of the public*) dan memperbaiki si penjahat (*rehabilitation of the criminal*) dalam bukunya, "Pidana Mati di Indonesia, Dimasa lalu, kini dan Masa Depan", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 14-17. serta bandingkan pula dengan Bambang Poernomo, yang membagi dengan teori ajaran menuntut balas (*revindicate*) dan ajaran hukuman (*punitif*), dalam bukunya *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberti, 1988, hal. 9-10.

Teori pembalasan ini didasari oleh keyakinan zaman kuno, yaitu siapa yang membunuh, maka ia harus dibunuh. Seseorang yang menyebabkan kerusakan atau kerugian pada orang lain, maka harus menderita sama dengan orang yang menderita tersebut. Hal ini dapat diartikan bahwa orang yang melakukan kejahatan itu harus menebus dosanya, antara lain dengan pidana.

2. Teori memenjarakan.

Teori ini mempunyai tujuan agar pelaku kejahatan menjadi jera. Teori ini bersifat mencegah adanya kejahatan kembali. Tujuannya adalah disamping untuk menjadikan jera bagi pelaku kejahatan juga untuk membuat takut orang lain agar tidak melakukan kejahatan.

3. Teori memperbaiki.

Teori memperbaiki ini menyatakan bahwa pidana dikenakan terhadap pelaku kejahatan untuk memperbaiki orang yang berbuat jahat.

4. Teori gabungan.

Teori gabungan ini mempunyai dasar dan tujuan bahwa pelaku kejahatan harus dikenakan pidana akan tetapi pidana itu harus bersifat mencegah dan memperbaiki pelaku kejahatan serta dapat melindungi masyarakat.

Dari beberapa pendapat tentang dasar, alasan dan tujuan hukum pidana dipakai untuk menanggulangi kejahatan masih perlu dipertahankan adalah karena alasan "prevensi khusus" dan "prevensi umum". "Prevensi khusus" dimaksudkan untuk mencegah pelaku

kejahatan tersebut melakukan kembali kejahatannya sedangkan "prevensi umum" adalah untuk mencegah agar anggota masyarakat yang lain tidak melakukan kejahatan juga. Penggunaan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana ini tidak lain juga untuk sarana ketertiban masyarakat disamping untuk kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan pemikiran ini, maka penggunaan hukum pidana sebagai penanggulangan kejahatan tidak menjadi permasalahan dan merupakan hal yang wajar asalkan sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana adalah bagian dari politik hukum atau politik kriminal pada umumnya.

Politik kriminal (*criminal policy*) adalah termasuk salah satu usaha yang baik untuk menanggulangi kejahatan. **Soedarto**²⁷ menyatakan bahwa politik kriminal merupakan "suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan". Pengertian politik kriminal ini diambil dari definisi **Marc Ancel**²⁸ yang merumuskannya sebagai "*the rational organization of the control of crime by society*". Oleh karena itu politik hukum pidana merupakan usaha yang rasional dalam menanggulangi kejahatan melalui sarana pidana.

Kebijakan hukum pidana dapat dilihat sebagai bagian dari politik hukum. Politik hukum ini mengandung arti bagaimana mengusahakan

²⁷Soedarto (3), *Op. Cit.*, hal. 38.

²⁸Marc Ancel, *Social Defence, A Modern Approach to Criminal Problem*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965, hal. 209.

atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan yang baik²⁹.

Pengertian ini diambil dari pendapat **Soedarto**³⁰ yang memandang politik hukum sebagai :

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Perwujudan perundang-undangan yang baik dimaksudkan, antara lain³¹ :

1. Mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan hasil guna.
2. Usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.

Kemudian **Soedarto**³² mendefinisikan politik kriminal sebagai berikut :

1. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggar hukum yang berupa pidana.
2. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dan aparatur penegak hukum, termasuk didalamnya cara kerja di pengadilan dan polisi.
3. 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.

²⁹ Barda Nawawi Arief (5), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Pt. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 26.

³⁰ Lihat Soedarto (1A), *Hukum Pidana I*, FH UNDIP, Semarang 1986, hal. 159 dan Soedarto (3), *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 20.

³¹ Soedarto (4), *Loc. Cit.*

³² Soedarto (1A), *Op. Cit.*, hal. 113-114.

Jadi pengertian politik hukum (politik kriminal) ini jika dilihat dari arti luas tidak berhenti dalam pembuatan undang-undang saja, tetapi juga pelaksanaannya oleh badan-badan yang brewenang yang mempunyai tujuan sebagaimana tujuan hukum itu sendiri. **Soeharjo Sastrosoeharjo**³³ menyatakan:

Politik hukum bertugas meneliti perubahan mana yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar supaya memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru di dalam kehidupan masyarakat. Politik hukum tersebut meneruskan arah perkembangan tertib hukum. Dari "*ius constitutum*" menuju "*ius constituendum*".

Marc Ancel³⁴ menggunakan politik hukum dengan istilah "*Penal Policy*" ia mengemukakan bahwa :

" . . . that modern criminal science has in fact three essential components; criminology, which studies the phenomenon of crime in all its aspects; criminal law, which is the explanation and application of the positif rules where by society reaches againts the pnenomenon of crime, finally, penal policy, both, a science and art, of which the partical purpose, ultimately, are to enable the legislator who has to draf criminal statutes, but the court by which they are applie and the prison administration which gives practical effect to the court's decision".

(Modern criminal science terdiri dari tiga komponen: *Criminology/kriminologi*, yang mempelajari fenomena kejahatan dalam semua aspeknya; *Criminal Law/Hukum pidana*, yang menjelaskan dan menerapkan hukum positif atas masyarakat yang bereaksi terhadap fenomena kejahatan; yang terakhir, *Penal Policy* (politik hukum pidana) adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menetapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan)".

³³ Soeharjo Sastrosoeharjo, *Politik Hukum dan Pelaksanaannya dalam Negara Republik Indonesia*, makalah kuliah S2, UNDIP, tanpa tahun, hal. 3.

³⁴ Marc Ancel, *Op. Cit.*, hal. 4-5.

Barda Nawawi Arief³⁵, yang mengutip pendapat **A. Mulder** menyebutkan bahwa "*strafrechtspolitik*" ialah garis kebijakan untuk menentukan:

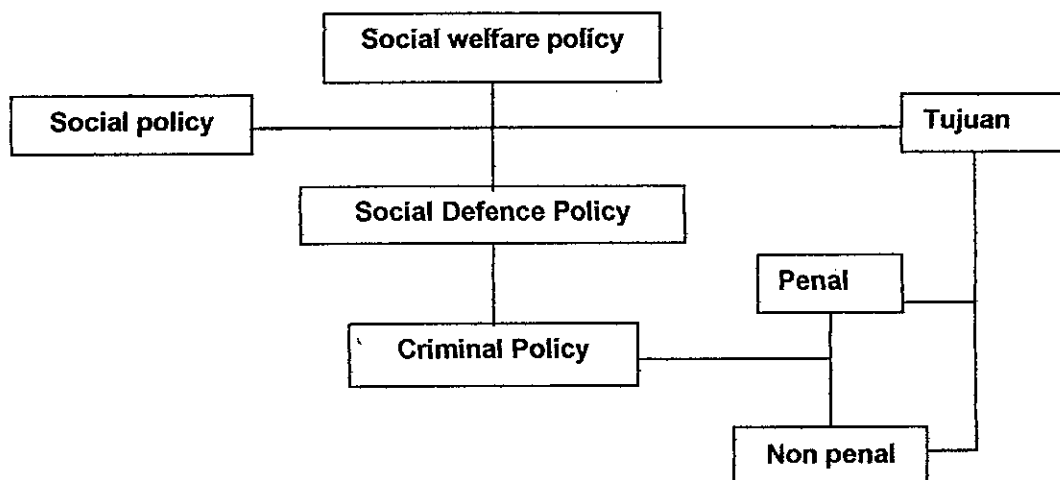
1. Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbahurui,
2. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana,
3. Cara bagaimana penyidik, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Kebijakan hukum pidana dalam hal ini merupakan bagian dari politik hukum (Politik kriminal). Dengan demikian kebijakan hukum pidana dapat diartikan dengan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Politik kriminal itu sendiri merupakan bagian dari politik penegakkan hukum dalam arti luas (*law enforcement policy*). Semuanya merupakan bagian dari politik sosial (*social policy*), yakni usaha dari masyarakat atau negara untuk meningkatkan kesejahteraan warganya³⁶. Politik kriminal itu sendiri merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Jadi politik kriminal merupakan salah satu cara dalam upaya penanggulangan kejahatan, yang merupakan bagian dari politik penegakan hukum (*law enforcement policy*). Hal ini berarti kebijaksanaan hukum pidana mencakup ruang lingkup kebijakan baik dibidang hukum pidana material, dibidang hukum pidana formal dan bidang pelaksanaan pidana.

³⁵Barda Nawawi Arief (5), *Op. Cit.*, hal. 28.

³⁶Muladi dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief (6), *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hal. I.

Kebijakan hukum pidana adalah bagian politik kriminal yang merupakan bagian integral dari politik sosial. Hal ini sebagaimana **Barda Nawawi Arief** menggambarkan dalam skema sebagai berikut³⁷



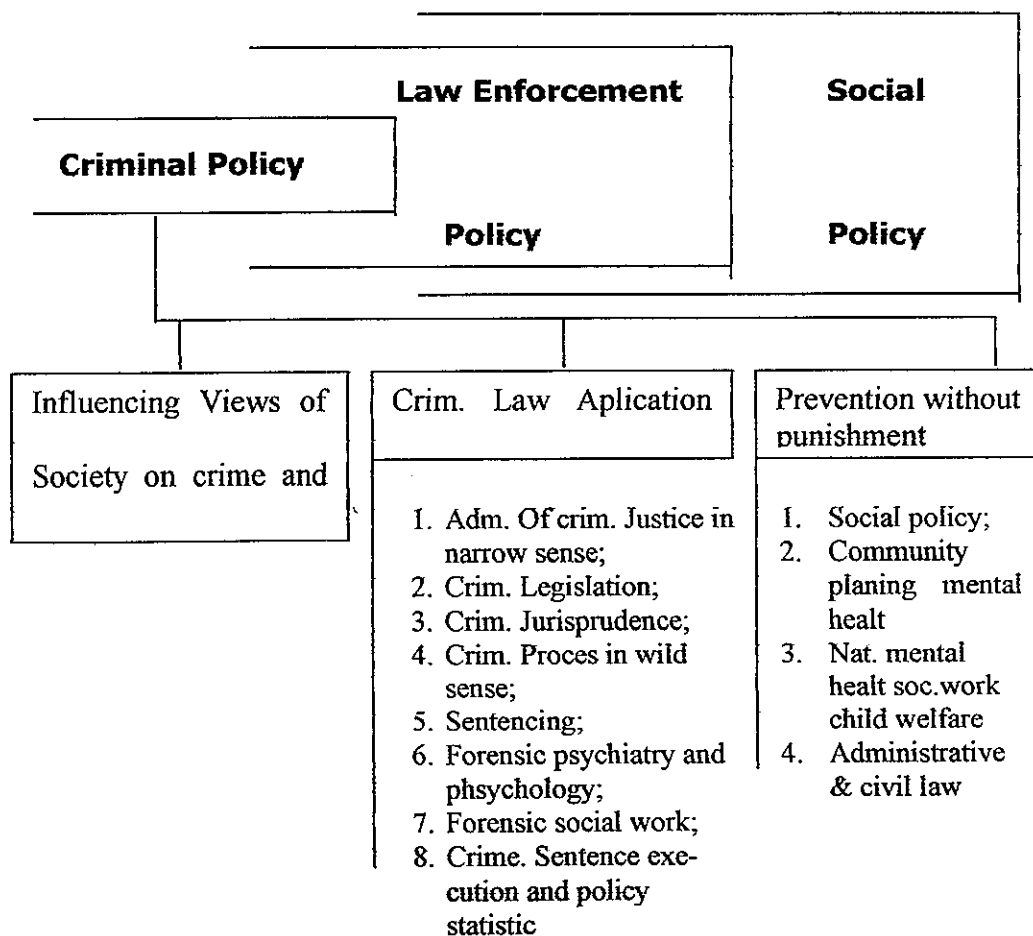
Sehubungan dengan skema di atas, **G. P. Hoefnagels**³⁸ juga mengemukakan :

"Criminal Policy as a science of policy is part of a larger policy: law enforcement policy : the law enforcement policy The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy"

³⁷Barda Nawawi Arief (5), *Op. Cit.*, hal. 3

³⁸*Ibid* hal. 3.

Berdasarkan uraian itu , **G. P. Hoefnagels**³⁹ memberikan skema sebagai berikut :



Upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana yang merupakan bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan perlindungan masyarakat adalah bagian dari keseluruhan kebijakan sosial yang ada. Selain kebijakan hukum pidana ini, maka dalam rangka usaha untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan

³⁹*Ibid* hal. 4.

perlindungan masyarakat, masih ada kebijakan sosial lainnya, seperti kebijakan di bidang perekonomian, kebijakan di bidang politik dan kebijakan di bidang pertahanan dan keamanan. Hal ini dilakukan dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional sebagaimana diarahkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Kebijakan hukum pidana yang tercakup dalam politik kriminal merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, tentunya berusaha untuk mewujudkan ketertiban dan perlindungan masyarakat. Adanya ketertiban dan perlindungan masyarakat ini harus direncanakan dalam pembangunan nasional.

Soedarto⁴⁰ mengemukakan bahwa :

Hukum pidana hendaknya baru digunakan apabila upaya-upaya lain yang diperkirakan kurang memberi hasil yang memuaskan atau kurang sesuai. Akan tetapi kalau toh hukum pidana akan dilibatkan, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau istilah yang lazim digunakan dalam kongres tersebut di atas, dalam "*planning for Social defence planning*" inipun harus merupakan bagian yang itegral dari rencana pembangunan.

Jika dilihat dari politik kriminal pada umumnya, maka upaya penanggulangan tindak pidana hanya melalui sarana pidana (penal) akan tetapi dapat berupa di luar hukum pidana (non penal). Upaya penanggulangan kejahatan melalui sarana penal dapat dikatakan bersifat

⁴⁰Soedarto, *Op. Cit.*, hal. 96.

refresif, sedangkan upaya penanggulangan melalui non penal bersifat preventif.

Upaya penanggulangan kejahatan dengan melalui sarana non penal akan lebih mempunyai sifat pencegahan. Sehingga yang menjadi sasaran utama penanganannya adalah menangani faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor tersebut adalah yang ditujukan terhadap kondisi-kondisi sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan atau tindak pidana. Berdasarkan hal ini maka upaya non penal mempunyai kedudukan strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.

Upaya non penal yang mempunyai kedudukan strategis ini terlihat dalam konres PBB ke-6 Tahun 1980 mengenai "*Crime trends and crime prevention strategies*" antara lain dikemukakan :⁴¹

- a. Bahwa masalah kejahatan merintangai kemajuan untuk pencapaian kualitas hidup yang pantas bagi semua orang;
(the crime problem impedes progress towards the attainment of an acceptable quality of life for all people);
- b. Bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan;
(crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime);
- c. Bahwa penyebab utama dari kejahatan di banyak negara adalah ketimpangan sosial, diskriminasi rasial dan diskriminasi nasional, standard hidup yang rendah, pengangguran, dan kebutahurufan (kebodohan) di antara golongan besar penduduk;
(the main causes of crime in many countries are social inequality, racial and national discrimination, low standard of living, unemployment and illiteracy among broad sections of the population);

⁴¹Barda Nawawi Arief (5), *Op. Cit.*, hal. 11.

Kebijakan hukum pidana yang pada dasarnya mempelajari tentang masalah bagaimana sebaiknya peraturan hukum pidana dibuat untuk menanggulangi kejahatan. Hal ini didalamnya mengandung aspek kebijakan penanggulangan kejahatan dan kebijakan perlindungan kesejahteraan masyarakat. Disamping itu aspek pengaturan untuk mengalokasikan Kekuasaan/ kesewenangan. Pengalokasian kekuasaan/kesewenangan ini meliputi kekuasaan untuk menetapkan hukum pidana (kekuasaan formulatif/legislatif) mengenai perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan, kekuasaan untuk menerapkan hukum pidana (kekuasaan aplikatif/yudikatif) dan kekuasaan untuk menjalankan/melaksanakan hukum pidana (kekuasaan eksekutif/administratif).⁴²

C. Makna Dan Hakekat Pembaharuan Hukum Pidana

Perkembangan masyarakat atau modernisasi membawa perubahan besar dalam susunan masyarakat, yang lebih penting lagi membawa perubahan pada nilai-nilai budaya dari masyarakat itu. Merupakan suatu kenyataan bahwa antara pembangunan dan kejahatan atau pelanggaran hukum ada hubungan yang erat satu sama lainnya. Oleh karena itu, perencana pembangunan harus meliputi pula perencanaan perlindungan masyarakat terhadap pelanggar hukum. Dalam

⁴² Barda Nawawi Arief (4), *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar F.H. UNDIP, Semarang, 1994, hal. 358-359.

hal yang terakhir ini pembaharuan hukum pidana merupakan hal yang mutlak harus dilakukan.

Sehubungan dengan kenyataan bahwa perkembangan masyarakat membawa pengaruh terhadap penerapan ketentuan-ketentuan hukum pidana, maka dalam proses perkembangan masyarakat atau modernisasi yang membawa pengaruh terhadap hidup dan kehidupan perlu mendapat perhatian tentang masalah kriminalisasi, sesuai dengan tuntutan bagi keamanan, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat.

Masalah kriminalisasi tersebut yaitu adanya perbuatan-perbuatan jahat, yang ditampung dalam ketentuan hukum pidana yang telah ada, perlu ditanggapi oleh pembentuk undang-undang dengan mempertimbangkan perlu tidaknya kriminalisasi.

Berbicara tentang kriminalisasi menurut **Soetandyo Wignjosebroto**⁴³, "Kriminalisasi ialah suatu pernyataan bahwa suatu perbuatan tertentu itu harus dibilang sebagai perbuatan pidana". *Judgements and decisions* demikian itu, selalu dikonsepsikan sebagai proses-proses formal yang berlangsung dalam atau lewat lembaga-lembaga politik dan/atau pemerintah (khususnya lembaga legislatif) dengan hasil akhirnya berupa produk perundang-undangan hukum pidana.

⁴³ Soetandyo Wignjosebroto, *Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia (Perspektif sosiologi dan kontributifny dalam penyusunan kebijakan kriminalisasi daan dekriminalisasi)*, seminar Nasional "Kriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Yogyakarta, 15 Juli 1993.

Selanjutnya beliau mengatakan bahwa proses formal yang disebut itu, karena berlangsung di lembaga-lembaga kekuasaan pemerintah, tak ayal lagi akan merefleksikan jelas-jelas adanya konteks kepentingan dan/atau konteks ide moral antara pihak-pihak yang menguasai akses ke lembaga-lembaga itu.⁴⁴

Dengan demikian kebijakan kriminalisasi dalam pembentukan perundang-undang dapat dikatakan sebagai kebijakan proses penyusunan pembuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi perbuatan yang diancam pidana dalam perundang-undangan. Dalam kebijakan kriminalitas ini penekannya terletak pada upaya pemilihan (baik itu perbuatan maupun sanksinya) untuk mewujudkan suatu perundang-undangan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu baik yang sekarang maupun yang akan datang disamping itu dapat menampung rasa keadilan bagi masyarakat.

Pada akhirnya, dapatlah disimpulkan bahwa perkembangan masyarakat berpengaruh kuat terhadap perkembangan hukum pidana. Khususnya melalui jalur-jalur perkembangan ilmu pengetahuan hukum pidana dan korelasinya secara timbal balik dengan politik hukum pidana.

Dikatakan demikian, karena pembahasan masalah pembaharuan hukum pidana akan menyangkut pula masalah politik hukum pidana. Melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan

⁴⁴ *Ibid.*

perundang-undangan pidana sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.

Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan sekaligus proses politik, karena dengan proses-proses tersebut akan memberikan bentuk dan mengatur atau mengadakan masyarakat.

Pembaharuan hukum pidana secara menyeluruh meliputi pembaharuan hukum pidana materiel (substantif), hukum pidana formil (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana (*strafvollzugsgesetz*). Adapun tujuan utama dari pembaharuan hukum itu adalah untuk penanggulangan kejahatan.

Pembaharuan hukum perlu diteliti dan dipelajari, terutama mengingat bahwa sejak pada tanggal 18 Agustus 1945, berdasarkan penegasan pada Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain membebankan bangsa Indonesia untuk melakukan pembaharuan terhadap peraturan-peraturan bekas pemerintah penjajah. Terlebih mengingat peraturan tersebut telah tidak sesuai dengan kondisi dan situasi pada masa sekarang ini.

Sejauhmana ketentuan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 ini telah berkembang, dapat disimpulkan bahwa untuk badan negara telah selesai diadakan yang baru. Mengenai peraturan perundang-undangan, justru masih sedang berlangsung, dalam arti telah terjadi

upaya-upaya pembaharuan undang-undang, termasuk dalam bidang hukum pidana, namun belum tuntas.⁴⁵

Dengan demikian bagaimana dan sampai dimana proses pembaharuan hukum pidana perlu dipelajari, dengan mengamati dan melakukan studi tentang hukum pidana pada masyarakat yang mengalami perkembangan yang pesat.

Menurut **Sudarto**⁴⁶ ada beberapa alasan mengapa KUHP itu perlu diperbaharui :

1. Alasan politik, Negara Republik Indonesia yang merdeka adalah wajar mempunyai KUHP-nya, yang diciptakan sendiri. KUHP yang diciptakan sendiri bisa dipandang sebagai lambang (symbol) dan merupakan suatu kebanggaan dari suatu negara yang telah merdeka dan melepaskan diri dari kungkungan penjajahan politik. KUHP dari suatu negara, yang "dipaksakan" untuk diberlakukan disuatu negara lain, bisa dipandang sebagai simbol dari penjajahan oleh negara yang membuat KUHP itu. Demikianlah, dipandang dari sudut politik sudah waktunya bagi negara kita untuk mempunyai KUHP Nasional, yang sebenarnya sudah diserukan oleh seminar Hukum Nasional yang pertama tahun 1963.
2. Alasan sosiologis, bahwa pengaturan dalam hukum pidana merupakan pencerminan ideologi politik suatu bangsa dimana hukum itu berkembang. Ini berarti bahwa nilai-nilai sosial dan kebudayaan dari bangsa itu mendapat tempat dalam pengaturan di hukum pidana. Ukuran untuk mengkriminalisasikan sesuatu perbuatan tergantung dari nilai-nilai pandang kolektif yang terdapat dalam masyarakat tentang apa yang baik, yang benar, yang bermanfaat atau sebaliknya. Jadi pandangan masyarakat tentang kesusilaan dan agama sangat berpengaruh dalam pembentukan hukum, khususnya hukum pidana.
3. Alasan praktis, alasan yang dipandang dari sudut paktek sehari-hari. Tidak banyak orang yang menyadari sekarang ini, bahwa teknis resmi dari KUHP kita ini adalah tetap teks yang ditulis dalam bahasa Belanda. Sehubungan dengan kenyataan, bahwa

⁴⁵ Soedarto (4), *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1980, hal. 2.

⁴⁶ *Ibid* (3), hal. 66-67.

teks resmi KUHP itu masih bahasa Belanda, maka sebenarnya apabila kita hendak menerapkan KUHP itu secara tepat, maka orang harus mengerti bahasa Belanda.

Urgensitas pembaharuan hukum pidana akan lebih tepat apabila didasarkan pada pendapat tersebut di atas. Oleh karena itu, dari sudut pandang yang demikian, KUHP yang sekarang berlaku sudah selayaknya diganti dengan KUHP nasional. Seperti yang telah dikemukakan oleh **Van Vollenhoven, Ter Haar dan Idema**⁴⁷, yang menyimpulkan bahwa KUHP itu tidak cocok bagi bangsa Indonesia. Yang jelas ialah bahwa perbuatan yang menurut ukuran-ukuran bangsa Indonesia harus diancam dengan pidana, tetapi tidak dipidana dalam KUHP. Terlebih bangsa Indonesia, yang didasarkan pada falsafah dan pandangan hidup yang lain dengan negara-negara barat.

Dalam hal ini dikatakan oleh **Sudarto**⁴⁸ bahwa :

Pengaturan dalam hukum pidana merupakan pencerminan dari ideologi politik dari suatu bangsa dimana hukum itu berkembang dan merupakan hal yang sangat penting bahwa seluruh bangunan hukum itu bertumpu pada pandangan politik yang sehat dan kosisten. KUHP dari negara-negara Eropa Barat yang bersifat individualis-kapitalis itu bercorak lain dari pada KUHP dari negara-negara Eropa Timur yang berpandangan Sosialis. Di negara kita pandangan politik ini berdasarkan Pancasila, sedangkan pandangan tentang hukum pidana erat sekali hubungannya dengan pandangan yang umum tentang hukum, tentang negara dan masyarakat serta tentang kriminalitas (kejahatan).

Dengan demikian, perwujudan suatu perundang-undangan didasarkan pada asas-asas hukum yang merupakan landasan suatu

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸Barda Nawawi Arief (4), *Loc. Cit.*

bangsa tersebut. Menurut **Roeslan Saleh**⁴⁹ asas-asas hukum adalah pikiran-pikiran yang menuntun, pilihan terhadap kebijakan, prinsip hukum, pandangan manusia dan masyarakat, kerangka harapan masyarakat yang semuanya itu bukanlah hukum positif. Sedangkan yang lain berpendapat bahwa asas hukum adalah hukum positif.

Roeslan Saleh⁵⁰ mengemukakan bahwa asas-asas tersebut dimasukkan ke dalam hukum, melainkan dibatasinya, diperhalus dan dinuansakannya, dilihat dari beberapa subyek tertentu, materi, hubungannya dan situasi. Asas-asas inilah yang menyuarakan kesadaran hukum dan juga menciptakan hukum guna mengemukakan keyakinan fundamental yang hidup dalam masyarakat dan tidak seharusnya terjadi.

Dengan demikian, terlihat bahwa dalam tiap-tiap pembentukan hukum, permulaannya merupakan suatu perencanaan yang didasarkan kepada suatu tujuan yang tidak yuridis. Tujuan tersebut merupakan suatu kepentingan atau suatu nilai yang akan dicapai diwaktu yang akan datang, atau kepentingan nilai yang akan diamankan. Penilaian ini selalu bersifat idiil, artinya merupakan suatu adekuansi antara apakah dan apa yang dicapai. Jadi merupakan suatu gambaran mengenai masa depan. Situasi kenyataan itu berada pada sisi sebab dari suatu keputusan yang bersifat yuridis, sedangkan gambaran masa depan yang idiil berada pada sisi motifnya.

⁴⁹ Roeslan Saleh (5), *Arah dan Asas Dalam Kebijakan Kriminalitas dan Diskriminalisasi*, makalah disajikan dalam seminar nasional tentang "Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia" tanggal 15 Juli 1993, hal. 28.

⁵⁰ *Ibid*, hal. 29.

Situasi kenyataan dan keyakinan idiil yang berkembang bersamaan itu merupakan suatu faktor dalam pembentukan hukum baru. Baik yang satu maupun yang lain faktor-faktor itu berbeda menurut waktu dan tempat serta dipengaruhi oleh perubahan-perubahan dan pertumbuhan-pertumbuhan, oleh karena itu bersifat historis dan evolutif.

Situasi kenyataan itu merupakan suatu yang telah ada, diterima oleh kesadaran kita sebagai suatu pengalaman yang bersifat menyeluruh dari lingkungan sekitar kita, baik yang bersifat materiel maupun bersifat kemanusiaan. Sedangkan keyakinan idiil adalah pandangan dalam masyarakat mengenai manusia dan martabatnya dalam hubungan inter individual dan dalam hubungannya dengan penguasa, bentuk-bentuk kenegaraan dan kekuasaan, cita-cita bagi suatu kehidupan yang bersifat manusiawi dan sebagainya.

Dari sini, nampak adanya suatu pemikiran yang bersifat prospektif dalam mewujudkan bentuk hukum yang lebih ideal.

Dapat disimpulkan bahwa pembentukan hukum pertama-tama ditentukan oleh faktor-faktor yang tidak yuridis dan faktor-faktor nilai yang mendasarinya. Oleh karena itu, pembentukan hukum harus membawa faktor-faktor historis, falsafah, etis politik, sosial, ekonomi dan lain-lainnya.

Roeslan Saleh⁵¹ mengatakan bahwa tidak sedikit ahli hukum barat bahkan mencela sikap seakan-akan suatu lembaga hukum barat

⁵¹ Roeslan Saleh (5), *Ibid*, hal. 37.

adalah satu-satunya bentuk yang memenuhi martabat manusia yang bersifat fundamental dan universal. Ide tentang hak-hak asasi manusiapun tidak dikualifikasikan begitu saja sebagaimana telah ada pada tiap-tiap bentuk kehidupan masyarakat yang diorganisasikan secara hukum. Dikatakan oleh para ahli hukum barat demikian itu bahwa hubungan mereka dengan para pemikir dan ahli hukum Asia dan Afrika menunjukkan betapa berbedanya masalah-masalah barat mengenai hubungan antara individu, masyarakat dan penguasa di negara-negara mereka itu yang didukung pula oleh tradisi-tradisi dan kebudayaannya.

Dengan demikian kita akan mendekati kebenaran apabila berani menyatakan bahwa tiap-tiap kebudayaan mempertimbangkan nilai-nilai sendiri dan mengerjakan lebih jauh hal-hal tersebut dalam sistem hukumnya. Dengan meninjau pada KUHP yang sekarang berlaku sebetulnya belum dapat menjawab makna dan hakekat bagi pembaharuan hukum pidana yang berlaku didalam masyarakat.

Barda Nawawi Arief⁵² menegaskan bahwa makna dan hakekat pembaharuan hukum pidana berkaitan erat dengan latar belakang dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana itu sendiri.

Beliau juga menegaskan bahwa latar dan urgensi diadakannya pembaharuan hukum pidana dapat ditinjau dari aspek *sosio-politik*, *sosio-filosofik*, *sosio-kultural* atau berbagai aspek kebijakan (khususnya kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum). Ini

⁵² Barda Nawawi Arief (6), *Bunga Rampai...*, hal. 30-31.

berarti, makna dan hakekat pembaharuan hukum pidana juga berkaitan erat dengan berbagai aspek itu. Artinya, pembaharuan hukum pidana juga pada hakekatnya merupakan perwujudan dari perubahan dan pembaharuan terhadap berbagai aspek dan kebijakan yang melatarbelakangi itu.

Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.

D. Batasan Dan Ruang Lingkup "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*)

Sebelum dibahas mengenai "kumpul kebo" ini akan diulas dahulu sekelumit hal tentang zina. Berdasarkan Laporan hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) pada tahun 1973, yang melihat adanya keterkaitan antara agama yang dianut penduduk dengan hukum adat yang berlaku, menyimpulkan bahwa berdasarkan hukum adat Aceh yang mayoritas penduduknya beragama Islam, hukum adat Bali yang mayoritas penduduknya beragama Hindu dan hukum adat Manado yang mayoritas penduduknya beragama Kristen, perzinahan merupakan salah satu delik adat yang dapat dikenai sanksi/hukum adat.⁵³

⁵³ LPHN, *Pengaruh Agama terhadap Hukum Pidana*, Laporan penelitian, 1973.

Pengertian perzinahan menurut hukum adat atau yang disebut *sumbang* adalah persetubuhan antara pria dan wanita di luar perkawinan yang syah, baik sudah kawin maupun belum kawin. Jika perbuatan itu sudah jelas dilakukan, maka pelaku-pelaku harus dihukum yang berat ringan hukumannya tergantung dari hukum adat yang berlaku di lingkungan adat setempat.⁵⁴

Kata zina itu sendiri berasal dari kata-kata yang berarti sebagai berikut :

1. Perbuatan senggama antara laki-laki dan perempuan yang tidak terikat oleh tali perkawinan (pernikahan).
2. Perbuatan bersenggama antara seorang laki-laki yang terikat perkawinan dengan seorang perempuan yang bukan istrinya, atau seorang perempuan yang terikat perkawinan dengan seorang laki-laki yang bukan suaminya.⁵⁵

Seorang ahli bahasa Indonesia yaitu **Purwadarminta**⁵⁶ dalam "Kamus Umum Bahasa Indonesia" yang dia buat, mengartikan bahwa zina adalah merupakan suatu perbuatan persetubuhan yang tidak syah dan bersundal, bermukah dan bergendak.

⁵⁴ Syayid Sabiq, *Fiqh as Sunah*, Al Ma'arif, Bandung, Alih Bahasa oleh Moh. Nabhan Hussein, 1990, hal. 93.

⁵⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (2), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985, hal. 1155.

⁵⁶ Purwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985, hal. 158.

Istilah zina merupakan istilah serapan yang diambil dari bahasa Arab⁵⁷. Penyerapan istilah dari bahasa asing ini dimaksudkan bahwa kata zina terlalu banyak sinonimnya di dalam istilah bahasa Indonesia, seperti bersundal, bermukah dan bergendak.⁵⁸ Bahasa asing ini pun kini membaaur dalam bahasa Indonesia.

Zina menurut **Fauzan A.**⁵⁹ Adalah:

Perbuatan seorang laki-laki yang memasukan kemaluannya ke dalam vagina seorang wanita, seperti memasukan pemoles colek mata kedalam botolnya, atau seperti memasukan tali timba ke dalam sumur, atau seperti seorang suami menggauli istrinya yang diharamkan oleh Allah SWT.

Secara umum pun, pemakaian kata zina untuk menunjuk pada suatu perbuatan bersetubuh di luar perkawinan yang sah. Kata Zina ini banyak digunakan oleh masyarakat dalam pembicaraan sehari-hari. Pemakaian kata zina untuk mengartikan *overspel* yang berasal dari bahasa Belanda pada pasal 284 ayat (1) KUHP dipandang oleh beberapa orang tidak tepat. Menurutnya, kata zina dalam pasal 284 ayat (1) KUHP itu berbeda dengan kata zina menurut hukum Islam. Sehingga dapat

⁵⁷ Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, Yayasan Penyelenggaraan Penterjemahan penafsiran Al Qur'an, Jakarta, 1972, hal. 158.

⁵⁸ Pemasukan istilah dilakukan melalui proses penyerapan dapat dipertimbangkan jika salah satu syarat atau lebih dipenuhi, yaitu :

- a) Istilah serapan yang dipilih lebih cocok karena konotasinya.
- b) Istilah serapan yang dipilih lebih singkat dibandingkan dengan terjemahan indonesianya;
- c) Istilah serapan yang dipilih dapat mempermudah tercapainya kesepakatan jika istilah Indonesia terlalu banyak sinonimnya. Lihat PPPN Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Pedoman Umum Pembentukan Istilah*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, 1993, hal. 7

⁵⁹ Fauzan A, *Hukum Bagi Pezinah dan Pemuduhnya*, Khaurul Bayan, Jakarta, 2002, hal. 10.

dimengerti apabila terjadi perbedaan dalam mengartikan kata *overspel* tersebut dalam berbagai berbagai terjemahan *Wetboek van Strafrecht* sebagai naskah asli KUHP Indonesia. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman di dalam KUHP menyatakan sebagai terjemahan resmi dari *Wetboek van Strafrecht* (W.v.S) telah menggunakan kata hendak untuk menunjuk pada *overspel* tersebut. Adapun KUHP terjemahan **Mulyatno** dan **R. Soesilo** tetap memakai kata zina, sedangkan **Andi Hamzah** dan **Soenarto Soerodibroto** mempergunakan kata mukah.

Perbuatan zina itu bermacam-macam bentuk dan salah satu bentuknya adalah perbuatan zina dengan nama "kumpul kebo". Kamus Indonesia kontemporer mengartikan "kumpul kebo" adalah sebagai berikut :

"Kumpul kebo" adalah suatu perbuatan tinggal bersama di bawah satu atap seperti layaknya suami istri tanpa adanya ikatan perkawinan.⁶⁰

I.P.M Ranuhandoko⁶¹ dalam Terminologi hukum Inggris-Indonesia juga mengartikan, juga memberikan pengertian mengenai "kumpul kebo" (*Cohabitation*) yaitu : "Hidup sebagai suami istri, tetapi tidak diikat oleh perkawinan." Selanjutnya beliau juga mengatakan bahwa di Amerika Serikat "kumpul kebo" tumbuh dan berkembang sehingga

⁶⁰ Peter Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Modern English Pers. Jakarta, edisi ke 2, 1995, hal. 794.

⁶¹ I.P.M Ranuhandoko, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

terdapat pelanggaran hukum, karena hidup bersama tanpa menikah, tetapi hukum sendiri tidak memberi sanksi yang ketat, hal ini disebut dengan nama *Notorious Cohabitation*.

"Kumpul kebo" yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan nama *Cohabitation*. Dalam "*Black Law Dictionary*"⁶² kata *Cohabitation* diartikan :

"Cohabitation", to live together as husband and wife. The mutual assumption of those rights, duties and obligations wich are usually manifested by married people, including but not necessary dependent on sexual relation.

Orang Indonesia mempunyai sebutan yang unik untuk pasangan yang hidup bersama sebelum menikah: "kumpul kebo". Secara sederhana diartikan sebagai berikut: "Pasangan yang telah tinggal serumah sebelum menikah, sama halnya dengan binatang (yang kemudian diidentifikasi dengan kerbau), yang tinggal satu atap tanpa ikatan resmi". Istilah kumpul kebo, yang menganalogikan hubungan manusia dengan binatang itu tentu saja menunjukkan bagaimana masyarakat menilai negatif keputusan untuk hidup bersama tanpa menikah. Di Indonesia, seks diposisikan sebagai tabu yang pertama. Dan pola hidup bersama antara dua orang yang belum menikah dengan orang yang bukan istri atau suaminya sangat identik dengan seks di luar lembaga pernikahan.

⁶² Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary*, Sevent Edition, West Group, St. Paul, Minn, 1999
hal

Masyarakat selama ini memastikan bahwa pasangan yang hidup bersama tersebut tentu saja melakukan aktivitas seksual. Meski kasus hamil di luar nikah sekarang ini banyak sekali terjadi, namun itu sama sekali tidak menunjukkan adanya kelonggaran masyarakat terhadap konvensi sosial yang membatasi hubungan seksual dalam lembaga pernikahan. Pokoknya, pemenuhan naluri biologis hanya dibenarkan dalam ikatan suami istri. Jika tidak, berarti salah dan haram hukumnya. Itu sebabnya, masyarakat memberikan penilaian yang sama atau bahkan jauh lebih buruk bagi pasangan "pelaku kumpul kebo".

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas maka baru-baru ini ada suatu desakan agar "kumpul kebo" dijadikan salah satu delik kesusilaan. "kumpul kebo" dianggap merupakan suatu perbuatan yang merusak rasa susila masyarakat dan hukum adat serta hukum agama manapun tidak menyetujui keberadaannya. Untuk itu maka para ahli hukum pidana dalam merancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 1999/2000 yang nantinya akan dimasukkan ke DPR sebagai Rancangan KUHP baru berupaya merumuskan "kumpul kebo" dalam salah satu pasal delik kesusilaan. Rancangan KUHP 1999/2000 Pasal 422 Ayat (1) memasukkan "kumpul kebo" dalam perumusan delik yang bunyinya antara lain sebagai berikut:

"Setiap orang yang melakukan hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan yang syah dan karenanya mengganggu

perasaan kesusilaan masyarakat setempat, dipidana paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Kategori II.”⁶³

Pengertian “kumpul kebo” dalam Rancangan KUHP 1999/2000 dijelaskan dalam penjelasan Rancangan Undang-Undang KUHP ini yaitu dalam penjelasan Pasal 422 yang bunyinya antara lain sebagai berikut:

“Ketentuan dalam pasal ini dalam masyarakat dikenal dengan istilah “kumpul kebo”.”⁶⁴

Hal ini jelas sekali bahwa dalam pembentukan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang nantinya akan berlaku dan menggantikan KUHP yang lama dan merupakan warisan penjajahan kolonial telah berupaya memikirkan “kumpul kebo” sebagai salah satu usaha pembaharuan hukum pidana Indonesia. Pembaharuan hukum pidana Indonesia berupaya agar undang-undang yang akan berlaku di Indonesia merupakan undang-undang yang berisikan nilai-nilai yang ada dan tumbuh dalam masyarakat Indonesia. Nilai-nilai itu bermuara pada pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar pembentukan negara Indonesia.

⁶³ Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia(1), *Rancangan KUHP*, 1999/2000, hal.160.

⁶⁴ Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia (2), *Rancangan Penjelasan atas KUHP*, 1999/2000, hal 116.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA

A. Dasar Pertimbangan Perlunya Kriminalisasi "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*)

1. Kebijakan Kriminalisasi Kumpul Kebo (*Cohabitation*) Ditinjau Dari Tujuan Pidanaan

Dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo (*cohabitation*), yang termasuk didalamnya pemberian sanksi pidana merupakan salah satu masalah sentral dalam politik kriminal. Dikatakan demikian, karena masalah kriminalisasi merupakan masalah kebijakan yang paling strategis yaitu termasuk dalam kebijakan formulasi yang akan menentukan langkah kebijakan selanjutnya.

Mengingat masalah ini, merupakan masalah kebijakan, maka pendekatannya pun harus dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi kepada kebijakan (*policy oriented approach*). Dalam pendekatan ini tercakup pengertian pendekatan yang rasional, pendekatan fungsional, pendekatan ekonomi dan pendekatan nilai.

Sebelum membahas permasalahan tersebut, akan ditinjau terlebih dahulu dasar pertimbangan kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo dari aspek-aspek pokok tujuan pidanaan.

Berbicara mengenai tujuan pidanaan terlepas dari tujuan negara Indonesia. Tujuan negara Indonesia sebagai mana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke empat yaitu

yang berbunyi: "Untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila", adalah disamping sebagai landasan kebijakan umum juga sebagai landasan kebijakan kriminal, melalui sarana sanksi (hukum) pidana. Dengan demikian, kebijakan kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo tidak boleh tidak harus berorientasi kepada tujuan negara tersebut.

Dalam konteks demikian, maka makna "untuk melindungi kesejahteraan umum" berarti termasuk didalamnya melindungi masyarakat dari segala bentuk kejahatan, dengan demikian secara implisit tersirat adanya *prevensi general*. Sehubungan dengan hal ini, maka dengan membentuk suatu kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo akan dapat mewujudkan tujuan *prevensi general* maupun *prevensi special* tersebut.

Disamping itu, bahwa makna "untuk memajukan kesejahteraan umum yang berdasarkan Pancasila" berarti salah satunya ingin mencapai kesejahteraan yang berdasarkan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila.

Makna yang terkandung didalam tujuan negara ini, sudah sewajarnya menjadi landasan dari tujuan pemidanaan selanjutnya. Dengan demikian, dasar-dasar pertimbangan kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo, dilihat dari pendekatan yang rasional harus dilihat dari tujuan yang ditetapkan.

Penetapan tujuan ini merupakan prasyarat bagi suatu politik kriminal yang rasional, seperti yang dikemukakan oleh **Karl O. Christiansen** sebagai berikut :¹

"Prasyarat yang fundamental dalam merumuskan suatu cara, methode atau tindakan yang rasional ialah bahwa tujuan yang akan dicapai harus telah dirumuskan dengan baik Tanpa suatu tujuan kita tidak dapat bicara tentang sarana yang rasional dari politik kriminal, bahkan sebenarnya kita tidak menggunakan istilah sarana atau pernyataan-pernyataan lain yang serupa. Akan tetapi patutlah ditekankan bahwa tujuan-tujuan itu tidak dapat ditetapkan dengan suatu metode yang rasional Tujuan dari suatu aktivitas tertentu tidak pernah merupakan hasil dari suatu keputusan yang rasional, dan **karakteristik dari suatu politik kriminal yang rasional tidak lain daripada penerapan metode metode yang rasional.** (huruf tebal dari **Barda Nawawi Arief**).

Dalam pembahasan terdahulu telah dijelaskan bahwa tujuan umum dari politik kriminal adalah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial". Tujuan umum ini berasal dari teori relative atau teori tujuan yang oleh **J. Andenaes**² disebut sebagai "Teori perlindungan masyarakat" (*The theory of social defence*). Dalam hal ini, pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan tertentu yang bermanfaat.

¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang 1996, hal. 81 memberikan penjelasan mengenai pendapat Karl O. Christiansen dalam bukunya, *Some Consideration On the Possibility of Rational Criminal Policy*, Resource Material Series No. 7 UNAFEL, Tokyo, Japan, 1974. hal. 57. Dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang 1996, hal. 81.

² Muladi dan Barda Nawawi Arief (2), *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 16.

Pada teori ini, tujuan pidana adalah pencegahan atau *prevention*. Pencegahan sebenarnya bukanlah tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial dan pidana yang dikenakan harus berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini pidana melihat kemuka (bersifat perspektif), pidana di sini dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi unsur pencelaan dapat diterima apabila tidak membantu pencegahan kejahatan untuk mencapai kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Menurut **Barda Nawawi Arief**³, tujuan umum itu merupakan induk dari keseluruhan pendapat atau teori-teori mengenai tujuan pidana. Dengan perkataan lain, semua pendapat dan teori-teori yang berhubungan dengan tujuan pidana dan pemidanaan sebenarnya hanya merupakan perincian atau pengidentifikasian dari tujuan umum.

Selanjutnya **Barda Nawawi Arief** Mengemukakan bahwa identifikasi dari beberapa aspek atau bentuk perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat itu dapat dikemukakan sebagai berikut⁴ :

- a. Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap perbuatan anti sosial yang merugikan dan membahayakan masyarakat, maka timbullah pendapat atau teori bahwa tujuan pidana dan hukum pidana adalah penanggulangan kejahatan. Tujuan ini sering digunakan dengan berbagai istilah seperti "penindasan kejahatan" (*repression of crime*); "pengurangan

³ Barda Nawawi Arief (2) , *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, 1994, hal. 85-89.

⁴ *Ibid.*

kejahatan" (*reduction of crime*), pencegahan kejahatan (*prevention of crime*) ataupun "pengendalian kejahatan" (*control of crime*). Kebanyakan para penulis melihat pidana dan hukum pidana dari sudut ini. Demikian pula pembuat Konsep Rancangan KUHP Indonesia.

- b. Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap sifat berbahayanya orang (si pelaku), maka timbul pendapat yang menyatakan bahwa tujuan pidana adalah untuk memperbaiki si pelaku. Berbagai istilah sering digunakan untuk menyatakan tujuan ini, antara lain : *Rehabilitasi, reformasi, treatment of offenders, reeducation, readaptio sosial, resosialisasi, pemasyarakatan, pembebasan*. Memperbaiki si pelaku mengandung makna merubah atau mempengaruhi tingkah lakunya agar kembali patuh pada hukum. Oleh karena itu pula yang menyatakan bahwa tujuan pidana untuk "mempengaruhi para pelanggar dan orang-orang lain kearah perbuatan yang sesuai dengan hukum" atau menurut istilah **Hulsman** tujuan utamanya adalah *gedraagsbeinvloeding* (mempengaruhi tingkah laku) karena hakekat dari pidana adalah *tot de orde roepen* (menyerukan untuk tertib), maka diharapkan orang itu tidak mengulangi lagi perbuatan jahatnya. Bertolak dari hal ini, maka sering pula dikatakan bahwa tujuan pidana adalah untuk mencegah terjadinya pengulangan tindak pidana (*recidive*).
- c. Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana atau reaksi terhadap pelanggar pidana, maka dikatakan bahwa tujuan pemidanaan dan hukum pidana adalah untuk mengatur atau membatasi kesewenang-wenangan penguasa maupun warga masyarakat pada umumnya. Sehubungan dengan tujuan ini ada yang menyatakan bahwa tugas yuridis dari hukum pidana adalah *policing the police*; dan untuk mencegah kesewenang-wenangan warga masyarakat pada umumnya dalam melakukan reaksi terhadap si pelanggar sering pula dikatakan bahwa pidana dimaksudkan untuk menyediakan saluran untuk mewujudkan "motif-motif balas dendam" atau "untuk menghindari balas dendam". Tujuan untuk melindungi si pelanggar terhadap pembalasan secara sewenang-wenang di luar hukum atau pembalasan secara tidak resmi (*unofficial retaliation*) ini, oleh **Nigel Walker** disebut "tujuan Montero" (*Montero's aim*) Montero adalah sarjana hukum Spanyol yang pada tahun 1916 mengemukakan hal itu.
- d. Aspek lain dari perlindungan masyarakat adalah perlunya mempertahankan keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu oleh adanya kejahatan. Sehubungan dengan ini, maka sering pula dikatakan bahwa tujuan pidana adalah untuk memelihara atau memulihkan keseimbangan masyarakat. Tujuan serupa ini, yang mengandung makna

pemidanaan menurut hukum adat, terlihat dalam perumusan Konsep Rancangan Buku I KUHP tahun 1971/1972 dan konsep tahun 1982/1983. dalam konsep Tahun 1971/1972 dirumuskan dengan kalimat "untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana", dan dalam Konsep tahun 1982/1983 dirumuskan dengan kalimat "untuk menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat". Rumusan terakhir ini agak berlebihan karena tujuan pidana berupa "penyelesaian konflik", mendatangkan rasa damai atau "membawa kerukunan", pada hakekatnya adalah untuk memulihkan keseimbangan.

Apabila dilihat dari tujuan yang hendak dicapai dengan pidana dan hukum pidana selama ini belum pernah dirumuskan secara formal dalam undang-undang. Perumusan itu baru terlihat dalam Konsep Rancangan KUHP Buku I Tahun 1971/1972, Konsep KUHP Tahun 1982/1983 dan Konsep KUHP Tahun 1999/2000.

Dalam Konsep Rancangan KUHP Tahun 1971/1972 dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) sebagai berikut :

Maksud dan tujuan pemidanaan ialah :

1. Untuk mencegah dilakukannya tindak pidana dari pengayoman negara, masyarakat dan penduduk;
2. Untuk membimbing agar terpidana insyaf dan menjadi anggota masyarakat yang berbudi baik dan berguna;
3. Untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana.

Sedangkan, dalam Pasal 3.01.01 (1) usul Rancangan KUHP Tahun 1982/1983 dirumuskan sebagai berikut :

Pemidanaan bertujuan :

- Ke - 1 : Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- Ke - 2 : Mengadakan koreksi terhadap terpidana dan dengan demikian menjadikannya orang yang baik dan berguna, serta mampu untuk hidup bermasyarakat;
- Ke - 3 : Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat;
- Ke - 4 : Membebaskan rasa bersalah;

Dalam Konsep terbaru yaitu Konsep KUHP Tahun 1999/2000, tujuan pemidanaan juga ada dan tercantum dalam Bab III bagian kesatu tentang Pemidanaan yaitu dalam Pasal 50 Ayat (1), yang isinya sebagai berikut :

Pemidanaan bertujuan :

- a. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- b. Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- c. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
- d. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

Ketiga perumusan tersebut, jelas memperlihatkan aspek-aspek dari tujuan umum itu. Dengan kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo, maka akan dapat mewujudkan tujuan "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat", dan khususnya tujuan yang tercakup dalam Rancangan KUHP Buku I Tahun 1971/1972, Konsep KUHP Tahun 1982/1983 serta Konsep KUHP Tahun 1999/2000.

Dikatakan demikian, karena dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat, kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo akan memberikan perlindungan terhadap masyarakat yang anti sosial dan merugikan masyarakat baik sebagai pelaku maupun korban dari tindak pidana tersebut (*prevensi general*). Yang menurut **J. Andenaes** dikatakan, bahwa salah satu pengaruh *prevensi general* atau pencegahan umum dari pidana adalah untuk memperkuat larangan-larangan moral, sehingga mendorong untuk melakukan perbuatan patuh pada hukum.

Dilihat dari sudut perlunya perlindungan masyarakat terhadap sikap amoral pelaku, maka dengan memberikan pidana akan dapat memberikan pendidikan bagi si pelaku, dengan demikian si pelaku akan dapat merubah sikapnya agar sesuai dengan hukum dan agama atau yang disebut *prevensi special*.

Dilihat dari perlunya perlindungan masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan dalam menggunakan sanksi pidana,

dengan adanya kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo, maka ketentuan-ketentuan pidana akan ditetapkan secara limitatif. Dengan demikian, tujuan pidana disini untuk mengatur atau membatasi kesewenang-wenangan penguasa khususnya dalam mengatasi Kumpul Kebo yang selama ini belum ada pengaturannya.

Dilihat dari perlunya perlindungan masyarakat untuk mempertahankan keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai-nilai yang terganggu oleh adanya kejahatan, maka sering pula dikatakan bahwa tujuan pidana adalah untuk memelihara atau memulihkan keseimbangan masyarakat. Tujuan serupa ini yang mengandung makna pidana menurut hukum adat.⁵ Dengan kriminalisasi tersebut akan mengembalikan dan menyeimbangkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang diakibatkan oleh perbuatan amoral atau perbuatan tercela itu, sehingga akan mendatangkan kedamaian dalam masyarakat.

Bertolak dari empat aspek tujuan perlindungan masyarakat seperti yang dikemukakan diatas, maka tujuan pidana mengandung dua aspek pokok yaitu⁶:

1. Aspek perlindungan masyarakat terhadap tindak pidana, dan;
2. Aspek perlindungan terhadap individu atau pelaku tindak pidana.
3. Aspek pokok yang pertama meliputi tujuan-tujuan :
 - a. Mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana;
 - b. Memulihkan keseimbangan masyarakat yang perwujudannya sering dikemukakan dalam berbagai ungkapan, antara lain : menyelesaikan konflik, mendatangkan rasa aman, memperbaiki

⁵ Barda Nawawi Arief (2), *Ibid*, hal. 95.

⁶ Barda Nawawi Arief (2), *Ibid*, , hal. 95.

kerugian atau kerusakan yang timbul, menghilangkan noda-noda yang ditimbulkan, memperkuat kembali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Dengan tujuan kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo tersebut akan dapat mewujudkan tujuan umum dari politik atau kebijakan kriminal yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) dan berorientasi pada nilai (*value judgement approach*).

Dengan demikian, kriminalisasi kumpul kebo dilihat dari tujuan pemidanaan terlihat ada dua fase dari fungsi suatu kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo yaitu pertama berfungsi sebagai simbolik dan kedua sebagai instrumental. Yang pertama merupakan kebijakan untuk mencela perbuatan, dalam hal ini Kumpul Kebo yang tidak dapat diterima menurut ukuran masyarakat yang beradab dan beragama, sehingga lebih berorientasi pada nilai-nilai masyarakat dan agama. Kedua, yaitu sebagai alat untuk merealisasi tujuan-tujuan yang direncanakan dengan tujuan untuk menciptakan ketertiban dan keamanan. Peraturan tersebut dalam hal ini lebih berfungsi sebagai instrumen pemerintah.

2. "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*) Sebagai Masalah Sosial Yang Perlu Ditanggulangi

Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan akhir

atau tujuan dari politik kriminal ialah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat".

Oleh karena itu, pada akhirnya politik kriminal juga merupakan bagian integral dari politik sosial yaitu suatu kebijakan atau suatu upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial. Dengan demikian berarti penanganan masalah-masalah sosial juga harus menjadi kebijakan dalam penanggulangan kejahatan yang merupakan bagian dari perencanaan pembangunan Nasional.

Berbicara mengenai hal tersebut di atas **Sudarto**⁷ pernah mengemukakan dalam bukunya "Hukum dan Hukum Pidana" yang menyatakan bahwa :

"apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi, maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning*, dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional".

Penegasan perlunya upaya penanggulangan kejahatan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan nasional, terungkap dalam pernyataan-pernyataan sebagai berikut:⁸

- a. Konggres PBB ke-4 mengenai *Prevention of Crime and the Treatment of Offender* tahun 1970 yang tema sentralnya membicarakan masalah *Crime and Developmen* juga pernah menegaskan :

⁷ Sudarto (2), *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, 1981, hal.104.

⁸ Barda Nawawi Arief (6), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Abadi, Bandung, 1996, hal. 5-6.

- "Any dichotomy between a country's policies for social defence and its planning for national development was unreal by definition".*
- b. Konggres PBB ke-5 tahun 1975 juga menegaskan :
"The many aspects of criminal policy should be coordinated and the whole should be integrated into the general social policy of each country".
 - c. Dalam Deklarasi Caracas yang dihasilkan oleh Konggres PBB ke-6 tahun 1990, antara lain ditegaskan :
"Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development. Political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new internasional economic order" (Deklarasi No. 2).
 - d. Dalam salah satu pertimbangan "Milan Plan of Action" yang dihasilkan Konggres PBB ke-7 tahun 1985 di Milan (Italia) juga ditegaskan, bahwa :
"Crime prevention and criminal justice should be considered in the context of economic development. Political system, social and cultural values and social change, as well as in the context of the new internasional economic order. The criminal justice system should be fully responsive to the diversity of political, economic and social system and to the constantly evolving conditions of society" ;
 - e. Konggres PBB ke-8 di Havana (Cuba), juga masih mengakui perlunya pendekatan kebijakan integral seperti yang telah digariskan dalam kongres-kongres terdahulu.

Bertolak dari persepsi kebijakan integral yang demikian itu, maka kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak artinya bila kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor kriminogen dan victimogen.

Sehubungan dengan hal ini **Barda Nawawi Arief**⁹ menegaskan bahwa:

1. Pembangunan itu sendiri pada hakekatnya memang tidak bersifat kriminogen, khususnya apabila hasil-hasil itu didistribusikan secara pantas dan adil kepada semua rakyat serta menunjang seluruh kondisi sosial;
2. Namun demikian, pembangunan dapat bersifat kriminogen atau dapat meningkatkan kriminalitas apabila pembangunan itu;
 - a. Tidak direncanakan secara rasional;

⁹ Barda Nawawi Arief (6), *Ibid*, hal.10.

- b. Perencanaannya timpang atau tidak seimbang
- c. Mengabaikan nilai-nilai kultural dan moral serta
- d. Tidak mencakup strategis perlindungan masyarakat yang integral.

Apabila hal itu dikaitkan dengan pembangunan di Indonesia, maka sudah sewajarnya perencanaan pembangunan itu mencakup permasalahan-permasalahan yang dapat mengingatkan kriminalitas, sehingga dapat bersifat kriminogen. Namun dilihat dari sudut politik kriminal masalah strategis yang harus ditanggulangi ialah masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung atau tidak langsung menimbulkan atau menumbuhsuburkan kejahatan. Penanganan atau penggarapan masalah-masalah ini justru merupakan posisi kunci dan strategis dilihat dari sudut kriminal. Salah satu faktor kriminogen tersebut yaitu permasalahan yang berkaitan dengan kumpul kebo.

Kumpul kebo merupakan penyakit sosial yang akhir-akhir ini menggejala dan menjadi trend di kota-kota besar di Indonesia. Mengapa dikatakan sebagai penyakit sosial, karena kumpul kebo dianggap telah merusak tatanan kehidupan bermasyarakat, selain itu kumpul kebo merusak nilai-nilai budaya yang tumbuh dan berkembang di masyarakat Indonesia Selain itu "Kumpul Kebo bertentangan dengan ajaran agama yang ada di Indonesia.

Oleh karena perbuatan kumpul kebo dianggap telah merusak tatanan kehidupan masyarakat maka masyarakat menganggap tindakan semacam itu perlu diberantas dan dibuat aturan mengenai

hal tersebut. Walaupun masyarakat Indonesia berbeda adat istiadatnya namun banyak adat istiadat yang tumbuh dan berkembang di Indonesia tidak mentolelir perbuatan kumpul kebo tumbuh dan berkembang.

Akibat ketidak sukaan masyarakat adat atas perbuatan kumpul kebo maka muncul berbagai macam reaksi atas pelaku kumpul kebo tersebut. Berbagai reaksi yang timbul tersebut tertuang dalam beberapa tindakan masyarakat yang kadang dapat bersifat baik atau kadang malah bersifat merusak. Ketidak-sukaan masyarakat adat pada perbuatan kumpul kebo dapat terlihat dalam beberapa kasus yang terjadi selama di berbagai daerah di Indonesia selama ini. Sebagai salah satu contoh adalah seperti kasus arakan masal yang terjadi di daerah Sukaleur Bandung.¹⁰

Sebenarnya kejadian semacam ini tidak hanya terjadi di lingkungan masyarakat adat Sukaleur Bandung saja tetapi banyak masyarakat yang melakukan tindakan yang sama ketika mendapati pelaku kumpul kebo terjadi didaerahnya. Contoh lain adalah di Batam kumpul kebo juga sangat ditentang karena merupakan penyakit sosial yang merusak adat istiadat dan tatanan kehidupan masyarakat di Batam. Kumpul kebo di Batam terjadi akibat makin berkembangnya propinsi Batam sehingga menjadi daerah internasional. Sebagai daerah internasional Batam merupakan lahan yang empuk bagi pelaku

¹⁰ Pikiran Rakyat, artikel *Pasangan Kumpul Kebo Diarak Warga*", Bandung, Jum'at 27 Desember 2002.

Kumpul kebo kerap terjadi juga pada lingkungan anak-anak muda Indonesia terutama di kota-kota besar seperti Jakarta, Yogyakarta, Semarang, Medan dan kota besar lainnya. Kumpul kebo mulanya berasal dari kegiatan free sex dikalangan remaja namun berkembang menjadi suatu hubungan yang jauh lebih serius namun tidak dilandasi legalitas perkawinan sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

Berdasarkan data beberapa tahun terakhir di sejumlah kota besar, misalnya Tahun 1998 tim dari Fakultas Psikologi Universitas Indonesia menemukan bahwa para remaja ternyata telah terlibat aktif berperan serta menyemarakkan sisi 'kehidupan free sex'. Terutama sejak terjadinya krisis moneter 1998, sekitar 150 ribu anak Indonesia di bawah usia 18 menjadi pelaku sex pranikah. Selain itu berdasarkan data UNICEF, remaja-remaja di dunia kini berani melakukan hubungan seks di usia dini, 13-15 tahun. Penelitian di beberapa daerah di Indonesia menunjukkan bahwa seks pranikah belum terlampaui banyak dilakukan. Misalnya di beberapa daerah seperti Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, dan Lampung, angkanya berkisar 0,4-5%. Di daerah perkotaan Jawa Barat angkanya mencapai 1,3% dan pedesaan 1,4%, serta perkotaan di Bali mencapai 4,4%.¹¹

Namun, beberapa penelitian lain menunjukkan jumlah remaja yang melakukan seks pranikah jauh lebih fantastis. Di Yogyakarta,

¹¹ WWW.bkkbn.Go.Id., *artikel "Orang Tua Perlu Hati-hati Menjaga si Buah Hati"*, Media Indonesia, Minggu 04 Mei 2003, hal. 2

pada 2002 ditemukan 97% mahasiswi pernah berhubungan badan dengan pacarnya. Ini lebih parah dari 19 tahun silam yang dikabarkan 62% populasi mahasiswa-mahasiswi melakukan kumpul kebo. Perilaku seks pranikah mahasiswi Yogyakarta itu diungkapkan melalui penelitian selama tiga tahun (1999-2002) oleh Lembaga Studi Cinta dan Kemanusiaan-Pusat Pelatihan Bisnis Humaniora (LSC&KK-Pusbih). Penelitian itu melibatkan 1.600 mahasiswi berstatus indekosan dari 16 perguruan tinggi (swasta dan negeri) sebagai responden. Usianya 17-23 tahun. Hasil survei memperlihatkan 97,05% terbukti tidak perawan. Sedangkan lainnya, sebanyak 2,77% mengaku pernah bercumbu dengan sang pacar atau masturbasi. Sisanya, 0,18% tak pernah terlibat hubungan seks. Sebagian responden adalah anak-anak orang mampu. Orang tua mereka mengirim uang rata-rata Rp. 500.000,- sampai dengan 1 juta rupiah setiap bulannya, di luar biaya indekos. Tempat yang sering digunakan untuk bercinta adalah kamar indekos, dan terbanyak tempat indekos laki-laki. Dengan alasan ekonomis. Tempat lainnya, yaitu di losmen. Aktivitas seksual ini dilakukan pada pagi hari, pukul 09.00-11.00 WIB. Sementara di Semarang pada tahun 2000, Pilar-PKBI Jawa Tengah bekerja sama dengan Tim Embrio 2000 menyurvei perilaku seksual dengan 127 responden (64 laki-laki dan 63 perempuan) dari berbagai perguruan tinggi. Hasil survei menyebutkan aktivitas yang dilakukan saat pacaran tidak hanya ngobrol, memeluk, atau mencium bibir. Tapi,

telah melangkah lebih jauh yaitu meraba daerah sensitif 48%, petting 28%, dan 20% berhubungan seksual sampai tahap penetrasi. Satu hal lagi yang terungkap, hubungan seks di kalangan remaja itu tanpa alat kontrasepsi. Dari 27 responden yang menjawab telah berhubungan seksual, 16 orang atau 61,5% mengatakan tanpa alat kontrasepsi.¹²

Dari berbagai penelitian, menunjukkan perilaku seksual pada remaja ini mempunyai korelasi dengan sikap remaja terhadap seksualitas. Penelitian Sahabat Remaja tentang perilaku seksual di empat kota menunjukkan 3,6% remaja di Medan, 8,5% di Yogya, 3,4% di Surabaya, serta 31,1% di Kupang telah terlibat hubungan seks secara aktif bahkan cenderung mengarah ke hubungan bersifat kumpul kebo. Padahal, 20 tahun lalu hanya 1,2-9,6% setuju hubungan seks sebelum menikah. Sepuluh tahun kemudian angka itu naik menjadi di atas 10%. Lima tahun kemudian angka ini naik menjadi 17%. Bahkan ada remaja sebanyak 12,2% yang setuju free sex dan sex pra nikah ataupun perbuatan Kumpul Kebo.¹³

Menurut **Sri Wahyuningsih**¹⁴, koordinator Program Pencegahan Yayasan Pelita Ilmu, Dari hasil penelitian tentang maraknya seks bebas di kalangan remaja, ternyata berkaitan erat dengan dampak krisis moneter yang terjadi. Selain itu terjadinya seks bebas di kalangan remaja, menurut Wahyuningsih, banyak faktornya.

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

Dari temuan di lapangan, hubungan seks terjadi karena ada perubahan nilai. Mereka lebih permisif terhadap tindakan kegiatan seperti pacaran berduaan dan perbuatan yang mengarah hubungan seksual yang mengarah perbuatan kumpul kebo.

Sarlito Wirawan Sarwono¹⁵, guru besar Fakultas Psikologi UI, pernah melakukan penelitian di Kabupaten Pati, Jawa Tengah. Di dalam hasil penelitiannya tentang seks bebas, hasilnya kurang lebih sama antara penelitian di Jakarta, di Desa Begak, dan di daerah-daerah lain: 1,53% dari sekitar 300 responden remaja menghalalkan sanggama sebelum nikah. Dari hasil penelitian **Sarlito**, mencoba menjawab apakah sikap permisif terhadap perilaku seks berkorelasi dengan kemajuan di sekitarnya? Jawabannya tidak selalu. Ia lantas menunjuk survei-survei yang dilakukan di sejumlah negara maju dan negara berkembang. Data tahun 1984 memaparkan, 46% remaja putri dan 66% remaja putra Liberia, negara berkembang di Afrika, pernah bersanggama. Bandingkan dengan penelitian di Amerika Serikat ini : data tahun 1979 menunjukkan, sekitar 46% remaja putri dan 69% remaja putra tak sungkan berkoitus. Sebaliknya di Jepang, yang sudah begitu modern, remaja putri yang pernah bersanggama cuma 8% dan prianya 42%.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut diatas **Sarlito** menyimpulkan bahwa , tinggi rendahnya tingkat kecenderungan seks

¹⁵ *Ibid*

bebas di sebuah negara tidak selalu disebabkan oleh faktor kemajuan ekonomi atau teknologi di sebuah negara. Penundaan perkawinan karena sekolah atau dibatasi oleh hukum dan munculnya alat-alat kontrasepsi - yang sebenarnya lahir karena kemajuan di bidang ekonomi atau teknologi - ikut mendorong perilaku itu. Penyebab lainnya adalah makin longgarnya pandangan masyarakat terhadap seks ini pun lahir karena pengaruh kemajuan.

Sehubungan dengan hal tersebut **Endang Ekowarni**¹⁶, dosen Fakultas Psikologi Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta mengemukakan bahwa "faktor lingkungan -entah itu sistem politik, perilaku para orangtua, kekuasaan yang mengekang, pergeseran pandangan, dan sebagainya- mendorong remaja untuk melakukan perbuatan tak terpuji diantaranya adalah melakukan "free sex" yang mengarah terhadap kumpul kebo.

Kumpul Kebo sebagai satu penyakit sosial ia tidak tumbuh berdiri sendiri. Dalam beberapa kasus kumpul kebo ditemui kasus-kasus lain yang mengikutinya yaitu seperti kasus Aborsi, pembunuhan bayi, maupun kasus lainnya.

Pada beberapa kasus aborsi didapati bahwa sebagian besar kasus itu terjadi dikarenakan akibat ketakutan akan kehamilan yang tidak berada dalam suatu ikatan perkawinan seperti kegiatan 'free seks ataupun kumpul kebo'. Aborsi dilakukan karena pelaku malu

¹⁶ Lihat [www. Gatra.com](http://www.Gatra.com), Jakarta, Indonesia, th. 1996.

hamil sebelum menikah, selain itu karena belum siapnya pasangan itu untuk menjalani kehidupannya sebagai orang tua yang bertanggung jawab.

Kejahatan membunuh anak yang baru dilahirkan latar belakangnya sama dengan pengguguran kandungan yaitu kelahiran bayi ini tidak diinginkan dan atau dengan lahirnya anak ini membawa aib bagi pelaku. Pada umumnya anak yang baru dilahirkan itu hasil hubungan di luar nikah seperti 'free sexs' atau kumpul kebo. Oleh aparat penegak hukum menerapkan beberapa pasal dalam KUHP atas tindak pidana semacam ini. Sebagai contoh kasus yang diputus oleh Pengadilan Negeri Sungguminasa dengan Putusan No. 146/Pid/B/1994 PN. Sungguminasa, tanggal 5 Nopember 1994 yaitu mengenai pembunuhan bayi yang terjadi di Sungguminasa dimana ada seorang ibu yang membunuh bayinya setelah ia melahirkan. Kasus semacam ini banyak terjadi di berbagai daerah di Indonesia tidak hanya di kota-kota besar tetapi juga kerap terjadi di daerah lainnya.

Kumpul kebo adalah suatu perbuatan selain melanggar rasa susila masyarakat dan dilarang agama, juga dapat menimbulkan terjadinya tindak pidana lain. Tindak pidana yang ditimbulkan antara lain adalah munculnya Pekerja Seks Komersil (Psk), PSK ini dihasilkan dari bagian pasangan yang kurang berhasil membina hubungan kumpul kebo sehingga untuk kembali ke masyarakat ia malu dan menjadikan PSK sebagai tumpuan hidupnya. Tak jarang juga kumpul

kebo menimbulkan kejahatan seperti aborsi atau pembunuhan bayi yang tidak berdosa yang diakibatkan dari hasil yang tidak diinginkan oleh pasangan kumpul kebo itu.

Dari kasus tersebut di atas membuktikan bahwa kumpul kebo dikatakan sebagai masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan. Dan penanganan terhadap masalah inilah yang justru merupakan posisi kunci yang harus ditanggulangi.

Merupakan suatu hal yang wajar apabila Konggres PBB ke-6 tahun 1980 sangat memperhatikan masalah tersebut, dalam arti masalah yang secara langsung atau tidak langsung menimbulkan kejahatan salah satunya adalah kumpul kebo. Dan dalam pertimbangan resolusi mengenai "*Crime trends and crime prevention strategis*", antara lain dikatakan :¹⁷

- 1) Bahwa masalah kejahatan merintangki kemajuan untuk mencapai kualitas hidup yang pantas bagi semua orang;
(*the crime problem impedes progres toward the attainment of an acceptable quality of life for all people*);
- 2) Bahwa strategis pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan;
(*crime prevention strategis should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*).

Dengan pernyataan tersebut diatas jelas, bahwa kumpul kebo dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan, sehingga merintangki kemajuan dan pencapaian kualitas hidup yang pantas bagi

¹⁷ Barda Nawawi Arief (5), *Ibid*, hal. 11.

semua orang. Dan penghapusan sebab-sebab dan kondisi-kondisi yang menimbulkan kejahatan yaitu cara mengkriminalisasikan kumpul kebo, merupakan penanganan dan penggarapan yang strategis dalam kebijakan kriminal. Disamping itu terdapat beberapa dimensi perkembangan kejahatan yang mendapat perhatian kongres PBB mengenai "*The Prevention of Crime and Treatment Offender*", hal ini banyak menjadi perhatian di beberapa kongres PBB yang diadakan yang pada akhirnya melahirkan suatu resolusi antara lain adalah : "menghimbau semua anggota PBB untuk mengambil alih tindakan dalam kekuasaan mereka untuk menghapus kondisi-kondisi kehidupan yang menurunkan martabat kemanusiaan dan menyebabkan kejahatan, yang meliputi masalah pengangguran, kemiskinan, kebutuhurufan (kebodohan), diskriminasi rasial dan nasional dan bermacam-macam bentuk dari ketimpangan sosial".¹⁸ Salah satu ketimpangan sosial itu yaitu munculnya fenomena baru salah satunya yaitu maraknya perbuatan kumpul kebo. Jelas ketimpangan sosial itu sangat menurunkan martabat bangsa dan merusak rasa kesusilaan masyarakat.

Dalam beberapa hal kumpul kebo itu menimbulkan dampak yang negatif dan sangat beragam dan berdampak kurang baik dan dapat menghambat kemajuan pembangunan. Hal ini menunjukkan bahwa dengan adanya kumpul kebo timbul berbagai kejadian

¹⁸ Barda Nawawi Arief (5), *Ibid*.

kriminalitas dimana perbuatan kriminalitas ini sangat meresahkan masyarakat dan perbuatan ini mengakibatkan ketimpangan pembangunan baik itu dari segi sosial, budaya, religi dan kemampuan pengembangan individual yang handal untuk membangun bangsa. Oleh karena itu wajarlah apabila hukum pidana seyogyanya difungsionalisasikan dalam mengantisipasi permasalahan tersebut dalam arti mengkriminalisasikan perbuatan kumpul kebo.

3. Kebijakan Kriminalisasi "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*) Ditinjau Dari Pancasila Sebagai Intisari Nilai Agama, Budaya Dan Adat Istiadat Bangsa Indonesia

Pembahasan di muka telah digambarkan mengenai dasar pertimbangan kriminalisasi terhadap perbuatan kumpul kebo yang dilihat dari tujuan pemidanaan dan juga dasar pertimbangan yang dilihat dari pentingnya atau urgensi pembaharuan hukum pidana dalam rangka kebijakan kriminal.

Kenyataan menunjukkan bahwa perkembangan kriminalitas berhubungan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat Indonesia secara keseluruhan yang sedang mengalami proses modernisasi. Perkembangan globalisasi dimana pengaruh yang diakibatkan hubungan bebas antara negara telah mengakibatkan pula berbagai pergeseran kehidupan masyarakat baik itu pergeseran hidup yang berdampak baik maupun dampak yang tidak baik. Karena kejahatan merupakan gejala dan masalah kemasyarakatan yang cukup kompleks, maka pemecahan masalahnya tidak dapat semata-

mata dilihat dari masalah pidana dan ppidanaan akan tetapi dilihat dari sudut pandang yang lainnya juga.

Sejarah juga menunjukkan bahwa berubah dan berkembangnya kejahatan diikuti pula dengan berubah dan berkembangnya pidana itu sendiri. Dengan demikian menuntut suatu pemikiran atau peninjauan kembali atau suatu reorientasi terhadap masalah yang berhubungan dengan masalah tersebut.

Sehubungan dengan hal ini, sangat tepat apa yang dikemukakan oleh **S. Balakrisnan**¹⁹ bahwa :

" Hukum pidana sedang berubah dan memang seharusnya memerlukan perubahan sesuai dengan perubahan masyarakat. Hal ini tidak benar, tidak hanya mengenai perbuatan apa yang dinyatakan atau dirumuskan sebagai suatu kejahatan, tetapi juga mengenai apa yang seharusnya dijadikan pidana untuk suatu kejahatan, karena gagasan-gagasan mengenai pidana juga telah berubah sesuai dengan perubahan-perubahan itu terutama dalam hal pandangan hidup tentang moral dan kemasyarakatan."

Karl O. Christiansen²⁰ juga mengemukakan bahwa ; "*The Conception of problem crime and punishment is an essential part of the culture of any society*". Dan lebih ditegaskan lagi oleh **W. Clifford**²¹ bahwa : "*The very foundation of any criminal justice system consists of the phylosophy behind a given country*".

Konteks yang demikian jelas bahwa permasalahan yang mendasari dalam Sistem Peradilan Pidana khususnya masalah

¹⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief (1), *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998,

²⁰ *Ibid* hal. 167.

²¹ *Ibid*, hal 167

kejahatan dan pemidanaan harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan yang didasarkan pada falsafah dan pandangan hidup dari suatu bangsa. Oleh karena itu dalam hal kejahatan dan pemidanaan harus didasarkan pada pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila.

Hal ini menunjukkan terdapat sesuatu yang prinsipil dalam kebijakan hukum pidana yaitu adanya suatu pandangan atau budaya suatu masyarakat yang mendasari kebijakan hukum pidana itu sendiri. Seperti yang dikemukakan oleh **Bambang Poernomo**²², bahwa kebijakan hukum di Indonesia pada masa sekarang juga harus dikembangkan menuju kepada pembangunan masyarakat Indonesia, dengan membentuk pola hukum nasional Indonesia yang sering disebut sebagai "Hukum Pancasila".

Selanjutnya dikatakan pula, pengembangan hukum dan hukum pidana di Indonesia harus dijiwai oleh kehendak yang mantap dan yakin tumbuh dalam masyarakat sesuai dengan landasan Konstitusional UUD 1945 dan falsafah hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila guna menunjukkan hukum yang menjadi tampak lebih baik dikemudian hari.²³

Penggarisan pernyataan yang demikian berarti adanya istilah nasional yang dilekatkan pada istilah kebijakan hukum pidana dengan maksud untuk lebih menyatakan secara tegas suatu kebijakan hukum

²² Bambang Poernomo, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberti, Yogyakarta, 1988, hal. 108

²³ *Ibid*, hal.109.

pidana yang berasal dari negara atau bangsa itu sendiri sebagai suatu pencerminan dari nilai-nilai budaya atau pandangan hidup bangsa yang bersangkutan. Meskipun secara terminologi pengertian kebijakan hukum pidana itu sendiri sudah mengandung pengertian budaya atau pandangan hidup suatu masyarakat itu sendiri.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, juga telah dikemukakan bahwa kebijakan hukum pidana nasional harus didasarkan atas pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Dengan ini dimaksudkan bahwa Pancasila harus dijadikan materi substansial dalam penetapan kebijakan hukum pidana nasional, mengingat Pancasila merupakan kebudayaan masyarakat Indonesia, tidak hanya hasil dari aktivitas seluruh masyarakat Indonesia namun juga merupakan formulasi sistem nilai yang dicita-citakan dan diwujudkan oleh masyarakat Indonesia.

Pemikiran tersebut dapat dipahami dengan menggunakan pemikiran dari **Koentjaraningrat**²⁴ yang merumuskan kebudayaan sebagai suatu keseluruhan gagasan dan karya manusia yang harus dibiasakannya dengan belajar beserta keseluruhan dari hasil budi dan karyanya. Selanjutnya dinyatakan adanya tiga wujud kebudayaan, yaitu antara lain sebagai berikut :

1. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan-peraturan;
2. Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat;

²⁴ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan pembangunan*, PT. Gramedia, Jakarta, 1988.

3. Wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia.

Pengertian itu menggambarkan bahwa Pancasila merupakan wujud kebudayaan masyarakat Indonesia yang digali dan diciptakan oleh dan dari masyarakat Indonesia sendiri. Dengan demikian Pancasila dijadikan sarana fungsional untuk mengatur, mengendalikan dan memberikan arah pada kelakuan dan perbuatan masyarakat Indonesia. Termasuk dalam penentuan kebijakan hukum pidana yang mempunyai fungsi sebagai sarana pengatur perilaku manusia untuk tunduk dan patuh pada hukum (pidana) yang telah ditetapkan.

Pancasila adalah suatu substansi karena unsur-unsurnya berasal dari bangsa Indonesia sendiri dan sebagai suatu realita karena merupakan kenyataan hidup bangsa Indonesia, sungguh-sungguh ada dan nyata serta hidup subur di dalam diri masyarakat.

Oleh karena itu Pancasila dikatakan sebagai dasar negara, ideologi bangsa, kepribadian bangsa, jiwa bangsa dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Pancasila berarti mempunyai ruang lingkup Indonesia, harus berlaku di seluruh Indonesia, harus dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia dan Pancasila harus dilaksanakan di dalam segala kegiatan kenegaraan dan kemasyarakatan. Dengan demikian sangat rasional apabila proses kriminalisasi tersebut didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Pancasila terdiri dari lima sila yang merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan antara sila yang satu dengan lainnya. Dalam hubungan kesatuan ini **Sunoto**²⁵ mengatakan bahwa :

" Sila pertama mendasari dan menjiwai sila kedua, ketiga, keempat dan kelima. Sila kedua dijiwai oleh sila pertama dan bersama-sama menjiwai sila ketiga keempat dan kelima. Sila ketiga dijiwai oleh sila pertama dan kedua bersama-sama menjiwai sila ke empat dan kelima. Sila keempat dijiwai oleh sila pertama, kedua dan ketiga dan bersama-sama menjiwai sila kelima. Sila kelima dijiwai oleh sila pertama, kedua, ketiga dan keempat."

Dilihat dari nilai-nilai kesusilaan nasional perbuatan yang berkaitan dengan kumpul kebo merupakan perbuatan yang tidak sesuai dan bertentangan sekali dengan prinsip dan falsafah yang menjiwai Pancasila. Hal ini dapat dipahami dengan mengaitkan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila, yaitu antara lain sebagai berikut :

a. Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sila ketuhanan Yang Maha Esa pada hakekatnya mengandung sifat-sifat Ketuhanan, yang berarti adanya kesesuaian dengan hakekat Tuhan. Tuhan mempunyai sifat yang tidak terbatas misalnya, Tuhan Maha Besar, Maha Agung, Maha Pengasih, Maha Penyayang, Maha Mengetahui, Maha Mendengar, Maha Melihat dan sebagainya. Dengan mengemukakan lambang tersebut, menurut **Sunoto**²⁶, apa yang dilakukan di negara kita baik yang mengenai kenegaraan, kemasyarakatan maupun perorangan harus sesuai

²⁵ Sunoto, *Mengenal Filsafat Pancasila (Pendekatan Melalui Metafisika, Logika Dan Etika)*, Edisi ke 3, PT. Menindita Offset, Yogyakarta, 1984, hal. 91.

²⁶ *Ibid.*

dengan sifat-sifat itu. Dalam hal ini bangsa Indonesia mengetahui bahwa salah satu sumber nilai yang bersumber pada hukum Tuhan Yang Maha Esa. Pengakuan ini sekaligus juga berarti keharusan manusia Indonesia untuk tekun dan tunduk kepada Tuhan yaitu dengan menjalankan segala perintahnya dan tidak melanggar semua larangan-Nya. Oleh karena itu pada hakekatnya negara berkewajiban untuk membina pelaksanaannya dan dalam hal ini telah dilakukan antara lain berupa penataran P4.²⁷

Uraian tersebut diatas mengatakan dengan jelas bahwa, segala kegiatan negara seperti merealisasikan tujuannya dalam hal ini termasuk kriminalisasi terhadap kumpul kebo harus sesuai dengan hakikat sila pertama. Setiap warga dan bahkan negara wajib mencegah perilaku yang bertentangan dengan nilai-nilai Ketuhanan.

Kehidupan bernegara terlihat tidak ada satu agamapun di dunia yang manghalalkan adanya kumpul kebo. Agama bahkan dengan jelas menentang dan mengharamkan, dan bagi pelanggarnya maka dikenakan hukuman yang telah ditentukan oleh agama itu masing-masing.

Sebagai implementasi dari larangan tersebut dibawah ini ada dua agama terbesar di Indonesia yang diambil sebagai contoh yaitu antara lain:

²⁷ Sunoto, *Ibid*, hal. 61.

1) Agama Islam.

Firman Allah SWT dalam Al Qur'an Surat Al Isra' ayat 32

Artinya : "Dan janganlah kamu mendekati zina, sesungguhnya perzinahan itu adalah suatu perbuatan yang keji dan suatu jalan yang buruk."²⁸

Dalam ayat ini disyari'atkan bahwa; mendekati perbuatan zina itu diharamkan, dimana telah pula ditunjukkan segi permasalahannya, yaitu bahwasannya zina dikatakan suatu perbuatan yang keji dan agar ditinggalkan.

Muhammad Ali sah Shobuniy²⁹ mengemukakan bahwa menurut Islam yang bersumber pada Al Qur'an dan hadist atau Sunnah **Nabi Muhammad SAW** menetapkan bahwa zina dan kumpul kebo yang didalamnya ada perbuatan zina adalah merupakan salah satu perbuatan yang dikenai *had* (hukuman).

Menurut ulama-ulama fiqih, penetapan hukuman zina oleh Allah adalah secara bertahap (*tadarruf*), sebagaimana Allah menetapkan keharaman minuman keras.

Untuk pertama kalinya, hukuman zina itu ialah teguran resmi yang bernada ceriaan. Hal ini disebutkan oleh Allah

²⁸ Al Qur'an, Surat Al Isra' ayat 32.

²⁹ Muhammad Ali sah Shobuniy, *Tafsiru Ayati al Ahkam*, diterjemahkan oleh Muammal Hamidy dan Imron A. Manan, Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hal. 76-77. Lihat pula Sayyid Sabiq, *Fiqih As Sunah*, Al Ma'arif, Bandung, alih bahasa oleh Moh, Nabhan Husein, 1990, hal. 90.

dalam Al Qur'an dalam Surat An Nisa ayat 16 yang berbunyi sebagai berikut:

Artinya : "Dan terhadap dua orang di antara kamu yang melakukan perbuatan keji, maka sakitilah mereka. Kemudian jika mereka bertaubat dan memperbaiki dirinya, maka berpalinglah kalian dari mereka berdua."

Pada tahapan kedua hukuman ini ditingkatkan dalam bentuk tahanan rumah, sebagaimana dijelaskan oleh Allah SWT dalam Surat An Nisa ayat 15 yang berbunyi sebagai berikut :

Artinya : "Dan terhadap para wanita yang melakukan perbuatan keji, hendaklah ada empat orang saksi diantara kamu yang menyaksikannya, kurunglah mereka (wanita) itu dirumah, sampai mereka menemui ajalnya, atau sampai Allah memberi jalan lain padanya."

Hukuman zina ditetapkan berdasarkan pelaku-pelaku (*Zanin*), yaitu *Ghoiru Muhson* dan *Muhson*. *Zina Ghoiru muhson* adalah zina yang dilakukan oleh orang yang masih perjaka atau masih perawan. Sedangkan zina *Muhson* adalah zina yang dilakukan oleh orang yang sudah *baligh*³⁰, berakal sehat, merdeka dan sudah pernah berhubungan badan secara syah.³¹

Hukum Islam menetapkan bahwa pelaku zina *Ghoiru Muhson* dihukum dengan dera atas pukulan seratus kali dan diasingkan selama satu tahun. Ketentuan ini berdasarkan

³⁰ Secara Etimologi kata *Baligh* adalah *isim fa'il* dari *balagha-yablughu-balighun*, yang berarti orang yang sampai, secara hukum diartikan orang yang telah cakup, yang ditandai dengan berumur 15 tahun (bagi laki-laki) dan sembilan tahun bagi perempuan), pernah keluar sperma atau haid/menstruasi. Lihat Syekh Salim bin Samir, *Safinatu an Naja*, an Nasyir, Jakarta, tanpa tahun, hal. 16

³¹ Sulaiman Rasyid, *Fikih Islam*, Sinar baru, Bandung, 1992, hal. 402; Abu Bakar Muhammad al Husairy, *Kifayatu al Akhyar*, dar Al Fikr, Beirut, tanpa tahun, hal. 180

firman Allah SWT dalam Al Qur'an yang berbunyi sebagai berikut :

Artinya : "Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap seorang keduanya, seratus kali, dan jangan belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan dari orang-orang yang beriman."³²

Untuk melaksanakan hukuman atas pezina ini Islam telah menentukan syarat-syarat yang berat bagi terlaksananya hukuman tersebut, yaitu :

- a. Hukuman dapat dibatalkan apabila masih terdapat keraguan terhadap peristiwa atau perbuatan zina itu. Hukuman benar-benar akan dilaksanakan apabila benar-benar diyakini terjadinya perbuatan zina itu.
- b. Untuk meyakini perihal terjadinya perzinahan tersebut haruslah ada empat orang saksi laki-laki yang adil. Dengan demikian empat saksi wanita tidak cukup untuk dijadikan bukti, sebagaimana kesaksian laki-laki *fasik*³³.
- c. Kesaksian empat orang saksi laki-laki yang adil ini pun masih memerlukan syarat, bahwa masing-masing melihat persis proses perzinahan itu, seperti masuknya kemaluan laki-laki kebibir kemaluan wanita dan ketika terbenamnya penis tersebut kedalam vagina. Persyaratan ini agak sulit dipenuhi.
- d. Pelaku dari perbuatan zina itu adalah orang yang berakal, baligh, atas kemauan sendiri (tidak dilakukan dalam keadaan terpaksa) dan mengetahui bahwa zina itu diharamkan³⁴.

Apabila persyaratan tersebut di atas tidak dapat dipenuhi, maka atas perbuatan tersebut tidak dapat dijatuhkan

³² Al Qur'an, Surat An Nur ayat 2.

³³ Ash Shobuni mensyaratkan keempat saksi ini harus *baligh*, berakal dan atas kemauan sendiri (tidak ada paksaan). Lihat ash Shobuni, *Op Cit*, hal. 135.

³⁴ Sayyid Sabiq, *Op. Cit.*, hal. 38.

hukuman zina, melainkan hanya hukuman *Ta'zir*, yaitu ditentukan oleh hakim (*Qodhi*) sendiri yang ada kalanya berupa hukuman penjara atau hukuman denda.³⁵

2) Agama Katolik dan Kristen Protestan.

Baik itu agama Kristen Protestan maupun Katolik merupakan dua agama yang bersumber pada satu kitab suci yang sama yaitu alkitab (Kitab suci Injil), hanya cara pelaksanaan beribadahnya saja berbeda namun pada prinsipnya tetap sama dan mengikuti segala peraturan alkitab (kitab suci Injil).

Karena bersumber pada satu kitab suci maka cara pandang segala kehidupan dari keagamaannya pun sama begitu pula halnya dengan cara pandang kedua keparcayaan ini memandang rasa kesopanan dan kesusilaan khususnya kumpul kebo. Kedua agama ini sama-sama mengharamkan perbuatan zina. Zina yang diharamkan adalah zina dalam bentuk apapun dan karena perbuatan kumpul kebo yang didalamnya ada perbuatan zina maka perbuatan itu pun di haramkan. Baik itu dalam agama Kristen Protestan ataupun dalam Agama Katolik tidak mengenal adanya hubungan antara seorang laki-laki dan perempuan kecuali hubungan yang dilandasi oleh tali perkawinan. Karena bagi kedua ajaran agama ini hanya

³⁵ *Ibid*, hal. 93.

mengenal satu hubungan saja antara kedua insan yang berbeda jenis kelamin yaitu hubungan perkawinan. Dan mungkin diantara kedua agama Kristen ini agama Katolik yang lebih keras mengatur hal tersebut . Oleh karena itu maka akan dibahas lebih lengkap bagaimana agama Katolik mengatur mengenai kumpul kebo.

Dalam agama Katolik hanya dikenal suatu hubungan perkawinan yaitu suatu hubungan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk membentuk suatu keluarga yang dipersatukan dengan janji dihadapan Tuhan Allah. Suatu hubungan diluar perkawinan disebut Zinah.

Sebagaimana diatur dalam Ajaran Katolik bahwa berbuat Zinah adalah melanggar salah satu Perintah Allah yaitu perintah ketujuh. Dalam bahasa aslinya Ibrani, perintah ketujuh ini berbunyi demikian : "*Lo tin' ap!*", yang secara harfiah berarti "jangan engkau berzinah!" (terjemahan bahasa Yunani : "*Ou moikheuseis!*"; terjemahan Latin : "*Non moechaberis!*", terjemahan Inggris: "*You shall not commit adultery!*"; terjemahan Jerman: "*Du solls nicht die Ehebrechen!*"; terjemahan Italia : "*Non farai adulterio!*").³⁶

Perintah ketujuh ini bermaksud untuk melindungi kekudusan perkawinan. Menurut kepercayaan bangsa Israel,

³⁶ Pastor Hendrik Njiolah, Pr, *Sepuluh Perintah Allah (suatu penjelasan)*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta, 2003, hal.36.

Allah menciptakan manusia sebagai laki-laki dan perempuan, supaya mereka kawin dan beranak cucu (Alkitab:Kej 1:26-28). Dengan hidup berkeluarga, suami istri sudah *menjadi satu daging*" (Alkitab:kej 2:18.21-25), sehingga tidak boleh dipisahkan baik dengan perceraian (Alkitab:Mat 19:3-6, Mrk 10:2-9) maupun dengan pencabulan (Alkitab:Kor 6:15-18).

Karena perkawinan antara laki-laki dan perempuan adalah kudus, maka perkawinan tidak boleh dilakukan sembarangan, melainkan melalui norma-norma hukum perkawinan (Alkitab:Im 18:1-30). Barang siapa melanggar norma-norma perkawinan, ia akan dihukum mati, karena ia menodai kekudusan perkawinan (Alkitab:Im 20:10-21, Ul 22:13-30). Bangsa Israel harus menghindari segala bentuk penodaan kekudusan perkawinan, sebab semua itu adalah perbuatan terkutuk (Alkitab:Ul 27:20-23).

Menurut para ahli tafsir, perintah "*jangan berzinah*" (Alkitab:Kel 20:14, Ul 5:18) pertama-tama diartikan "*jangan bersetubuh dengan istri orang lain*" (Alkitab:Im 18:20). Oleh karena itu, orang-orang bijak menasehati bangsa Israel, agar mereka senantiasa berhati-hati dalam menjalin relasi dengan perempuan (Alkitab:Ams 5:1-23; 6:20;7:27; Sir 9:2-8), khususnya dengan istri orang lain (Alkitab:Ams 6:29; Sir 9:9). Untuk menghindari perzinahan sebaiknya setiap suami

menikmati kesenangan dengan istrinya sendiri (Alkitab:Ams 5:15-20; Pkh 9:9).

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, **Sirakh** menasehati para muridnya, supaya mereka jangan memandangi dan menginginkan perempuan cantik yang bukan kepunyaan mereka (Alkitab:Sir 9:5,7-8). Menurut Yesus, barang siapa memandangi dan menginginkan seorang perempuan, ia sesungguhnya sudah berzinah dengan dia di dalam hatinya (Alkitab: Mat 5:27-29). Karena itu setiap orang harus menjaga matanya, supaya tidak tergoda oleh kecantikan atau keelokan seorang perempuan (Alkitab:Ams 6:25; Sir 9:8; Mat 5:29).³⁷

Melihat isi dari Alkitab sebagaimana telah dijelaskan diatas maka sudah jelas bahwa ajaran agama Katolik menentang keras apa yang disebut dengan kumpul kebo karena didalamnya terdapat perbuatan zina yang diharamkan. kumpul kebo sangat tidak dibenarkan yang dibenarkan adalah suatu hubungan yang terjalin antara seorang laki-laki dan seorang wanita dalam suatu ikatan perkawinan. Dalam Ajaran katolik suatu hubungan perkawinan adalah merupakan suatu hubungan yang suci yang hanya bisa dipersatukan dihadapan Tuhan Allah sekali dalam seumur hidup dan yang dapat memutuskan tali perkawinan hanyalah kematian. Jadi dalam hal terjadi suatu

³⁷ *Ibid*, hal 36-37

hubungan dimana tinggal seorang laki-laki dan seorang perempuan dalam suatu rumah tanpa ada ikatan tali perkawinan atau yang dikenal dengan Kumpul kebo sangat diharamkan dan menurut ajaran Katolik merupakan suatu kemungkiran diri dari agama dan Tuhan.

Mengenai zina dan perbuatan zina lainnya tidak ada aturan yang baku dalam Alkitab atau Injil tidak diatur secara jelas tetapi hanya tersirat didalamnya. Agama tidak memberikan sanksi yang nyata, karena menurut ajaran Katolik Agama merupakan suatu hubungan yang terjalin secara pribadi antara seseorang dengan Tuhannya yaitu Allah, sehingga apabila ada suatu norma agama yang dilanggar oleh penganutnya maka didalam dirinya sendiri terjadi pergolakan batin atas pelanggaran yang diperbuatnya dan agama tidak mengenakan sanksi.

Begitu pula dalam hal kumpul kebo ajaran Katolik tidak memberikan sanksi agama, dan walaupun terjadi perbuatan semacam biasanya penganut yang melakukan kumpul kebo menjauhkan diri dari Komuni gerejanya dan masyarakat komuni biasanya menjaga jarak atau membatasi hubungan dengan penganut yang melakukan kumpul kebo tersebut. Apabila mereka ingin insyaf maka mereka harus mau perbuatan kumpul kebonya disahkan menjadi suatu ikatan perkawinan

yang suci dengan dilakukan pemberkatan dan upacara sebagaimana diatur dalam ajaran Agama Katolik, setelah itu baru mereka dapat diterima kembali dalam lingkungan Komuni gerejanya. Jadi jelas sekali bahwa Ajaran Agama Katolik jelas-jelas menentang dan melarang atas perbuatan kumpul kebo dan mengutuk serta menjauhkan para penganutnya dari perbuatan tersebut.

b. Sila Kedua, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab.

Setiap manusia pada hakikatnya mempunyai sifat kemanusiaan, demikian pula bangsa Indonesia. Kemanusiaan bangsa Indonesia mempunyai ciri khasnya yaitu adil dan beradab. Ciri adil dan beradab ini dapat ditunjukkan dalam perbuatan manusia Indonesia yang tidak hanya mementingkan kehidupan jasmaniah dan lahiriah saja. Demikian pula yang diutamakan bukan hanya yang menyangkut kepentingan diri pribadi akan tetapi juga kepentingan masyarakat. Semuanya itu dalam rangka pengabdian kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Oleh karena itu maka sila kedua tidak dapat dilepaskan dari sila pertama, sehingga dalam kehidupan bermasyarakat senantiasa dikaitkan dengan kehidupan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian kumpul kebo jelas sangat tidak dibenarkan. Perbuatan kumpul kebo tidak mencerminkan keseimbangan antara kehidupan manusia yang adil karena tidak ada keseimbangan

antara kehidupan jasmani dan rohani, dan juga tidak ada keseimbangan antara kehidupan pribadi dan bermasyarakat. Hal tersebut sekaligus tidak mencerminkan kehidupan kemanusiaan yang beradab atau bersusila, justru dengan perbuatan itu menjadi manusia amoral. Pembangunan moral bangsa atau moral nasional yang dituju, yang menjadi tujuan kebijakan sosial dalam setiap kebijakan kriminal ialah moral yang bertolak dari paham kebebasan moral.

Oemar Seno Adji³⁸ sehubungan dengan hal ini mengatakan, bahwa patut mendapat perhatian dalam KUHP yang akan datang dan kerananya merupakan suatu kriminalisasi suatu perbuatan yang secara sosial tidak dibenarkan pula tidak dikehendaki oleh agama.

c. Sila Ketiga, Persatuan Indonesia.

Persatuan Indonesia pada hakekatnya adalah mempunyai arti, bangsa Indonesia yang terdiri dari berjuta-juta manusia dan mempunyai beragam jenis bahasa dan adat istiadat, agama serta kebudayaan itu merupakan satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan, hal ini merupakan ciri khas Indonesia yang berbeda dengan negara lain di dunia.

Dilihat dari kepribadian bangsa Indonesia maka kumpul kebo tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia yang

³⁸ Oemar Seno Adji, *Hukum Pidana dan Pengembangan*, Erlangga, Jakarta 1980, hal. 45.

bersifat kekeluargaan. Sedangkan kumpul kebo hanya mementingkan kepentingan individual dan mengacuhkan kepentingan umum selain itu merusak tata kesopanan bangsa Indonesia.

- d. Sila Keempat, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Pemusyawaratan dan Perwakilan.

Istilah hakikat rakyat menunjukkan bahwa yang penting adalah keseluruhan dan bukan bagian-bagian. Antara keseluruhan dan bagian mempunyai hubungan yang erat, oleh karena itu harus ada kerjasama. Mereka harus bersama-sama bekerja yaitu dari mereka, oleh mereka dan untuk mereka. Mereka harus menjawab tantangan secara bersama, memecahkan persoalan secara bersama demi kepentingan bersama.

Dengan demikian wajar, urgensi kriminalisasi terhadap kumpul kebo, yang merupakan persoalan bersama perlu dipecahkan bersama-sama demi kepentingan bersama.

- e. Sila Kelima, Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Hakikat adil adalah memberikan kepada diri sendiri dan orang lain apa yang sudah menjadi semestinya. Oleh karena itu keadilan sebenarnya menyangkut hubungan diri sendiri, orang lain atau masyarakat dan dengan alam sekitar serta Tuhan YME. Dengan demikian orang tidak boleh semena-mena merusak lingkungan hidup, termasuk merusak tatanan kehidupan

masyarakat dan kesopanan. Kerusakan itu sangat merugikan lingkungan, masyarakat maupun manusia itu sendiri. Dengan demikian sangat tepat apabila perbuatan Kumpul Kebo dikriminalisasi karena dapat merusak tata lingkungan masyarakat khususnya kesopannya dan yang paling fatal merusak diri dan melanggar agama yang dianutnya.

Berbuat adil terhadap Tuhan berarti menyadari segala hak dan kewajibannya kepada Tuhan YME. Dalam hal ini manusia wajib menjalankan segala perintahnya dan menjauhi semua larangannya.

Sila kelima ini merupakan tujuan bangsa Indonesia yaitu agar seluruh rakyat Indonesia mendapatkan keadilan sosial, artinya hidup dengan bahagia, tentram dan sejahtera jasmani dan rohani.

Dengan mengetahui nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, maka Pancasila berfungsi sebagai jiwa seluruh bangsa Indonesia. Dengan demikian berarti Pancasila menjadi dasar perubahan atau pembaharuan bagi hukum pidana Indonesia yang menuju pada kemajuan demi kebahagiaan dan kesejahteraan bangsa Indonesia

Uraian tersebut di atas, nampak bahwa dalam melakukan kriminalisasi terhadap kumpul kebo berorientasi pada kebijakan (*Policy-Oriented*) juga berorientasi pada nilai (*Value judgment approach*) yaitu nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan

kriminalisasi tersebut setidaknya-tidaknya dapat mengurangi permasalahan yang ada.

Sebagai usaha untuk penanggulangan kejahatan, kebijakan kriminalisasi dapat dilaksanakan dengan berbagai bentuk. Salah satunya adalah bersifat represif yaitu dengan menggunakan sarana penal yang sering disebut sebagai Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice system*). Dalam hal ini secara luas mencakup pula proses kriminalisasi.

Dalam proses kriminalisasi terdapat dua masalah sentral, yaitu masalah penentuan :

- a. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan;
- b. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada sipelanggar.³⁹

Menurut **Barda Nawawi Arief**, penganalisaan terhadap dua masalah sentral ini tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Ini berarti pemecahan masalah-masalah di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial politik yang telah diterapkan.

Dengan demikian dalam menganalisa suatu perbuatan yang dapat dijadikan tindak pidana khususnya kumpul kebo harus dapat mewujudkan tujuan pembangunan nasional yaitu mewujudkan

³⁹ Barda Nawawi Arief (5), Op. Cit., hal. 32.

masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila. Yang pada dasarnya tujuan tersebut sama dengan tujuan politik kriminal yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Penganalisaan di atas dasar tujuan tersebut merupakan suatu pendekatan kebijakan yang rasional. Dikatakan demikian karena karakteristik dari politik kriminal yang rasional tidak lain dari pada penerapan metode-metode yang rasional, sehingga proses untuk melakukan kriminalisasi tidak ditetapkan secara emosional.

Bertolak dari pendekatan itu, **Sudarto**⁴⁰ berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama, yang sering disebut masalah kriminalisasi harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut :

- a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional yaitu, mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dengan mengadakan pengurangan terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan spiritual) atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*).
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kepastian atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

⁴⁰ Sudarto (2), *Hukum dan Hukum Pidana*, 1977, hal. 44-48.

Pendekatan yang berorientasi pada kebijakan sosial terlihat pula dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang. Dalam salah satu laporannya dinyatakan antara lain sebagai berikut :⁴¹

" Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan harus sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat."

Khususnya mengenai kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, laporan simposium itu antara lain menyatakan untuk menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindak kriminal, perlu memperhatikan kriteria umum sebagai berikut :

- a. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.
- b. Apakah biaya mengkriminalisasikan seimbang dengan hasil yang akan dicapai, artinya pembuatan Undang-Undang, pengawasan dan penegakkan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.

⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Op Cit*, hal. 34-35, mengenai Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, Tahun 1980 di Semarang

- c. Apakah akan malah menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.
- d. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau manghalangi cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Dari beberapa kriteria tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam mengkriminalisasikan perbuatan yang berkaitan dengan kumpul kebo pertama-tama harus memperhatikan tujuan dilakukannya kriminalisasi tersebut yang dalam hal ini telah diuraikan di atas.

Kedua, dalam mengkriminalisasikan kumpul kebo harus jelas bahwa perbuatan tersebut benar-benar tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan atau dapat merugikan atau dapat mendatangkan korban.

B Simandjuntak⁴² sehubungan dengan hal ini mengatakan bahwa dalam kehidupan sehari-hari ada suatu tindakan yang menurut hukum pidana perlu dihukum sedangkan menurut perasaan masyarakat bukan suatu tindakan yang perlu dihukum. Sebaliknya ada suatu tindakan yang oleh masyarakat sebagai kejahatan tetapi tidak dicantumkan dalam KUHP. Perbedaan ini disebabkan oleh situasi yang berubah dapat mempengaruhi perasaan masyarakat tentang apa yang merugikan, tidak pantas dibiarkan dan tidak dapat dibiarkan.

⁴² B Simandjuntak, *Pengantar Kriminologi Patologi Sosial*, Tarsito Bandung, 1981, hal. 71.

Tindakan yang demikian disebut kejahatan yang memuat unsur anti sosial yang dapat menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat. Berdasarkan unsur tersebut dapat dirumuskan bahwa kejahatan adalah suatu tindakan anti sosial yang merugikan, tidak pantas, tidak dapat dibiarkan begitu saja, sehingga dapat menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat. Kejahatan merupakan bagian perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan, ini berarti bahwa setiap kejahatan bertentangan dengan kesusilaan.

Selanjutnya **Bonger**⁴³ juga mengatakan bahwa kesusilaan berakar dalam rasa sosial dan lebih dalam tertanam daripada agama. Kesusilaan merupakan salah satu kaidah pergulatan. Dilihat dari segi tujuan bahwa kesusilaan bertujuan untuk menyempurnakan seseorang yang berakar dari kekuatan batin individu bersifat otonom. Normatif serta meletakkan kewajiban.

Uraian tersebut di atas mengatakan dengan jelas bahwa perbuatan kumpul kebo merupakan perbuatan yang tidak sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat karena dapat mendatangkan korban dan merugikan.

Ketiga, kriminalisasi terhadap kumpul kebo, jelas membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Tetapi, apabila dikaitkan dengan hasil yang akan dicapai yaitu menanggulangi masa depan bangsa karena runtuhnya suatu moral bangsa berarti juga runtuhnya

⁴³ *Ibid.*

bangsa itu sendiri. Oleh karena itu kriminalisasi tersebut perlu dilakukan.

J Andenaes⁴⁴ dalam hal ini mengatakan dengan istilah pendekatan ekonomis :

" Bahwa apabila orang berdasarkan hukum pidana pada konsepsi perlindungan masyarakat/*social defence*, maka tugas selanjutnya adalah mengembangkan serasional mungkin. Hasil maksimum harus dicapai dengan biaya yang minimum penderitaan individu. Dalam tugas demikian, orang harus mengandalkan pada hasil-hasil penelitian ilmiah mengenai sebab-sebab kejahatan dan efektifitas dari bermacam-macam sanksi.

Keempat, kriminalisasi terhadap kumpul kebo harus memperhatikan kapasitas kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum

Dalam mengkriminalisasikan perbuatan tersebut, terkait pula dengan urgensitas diperbaharainya KUHP yang memuat tiga alasan yaitu politik, sosial dan praktis. Khususnya alasan sosiologis yang memberikan ukuran dalam mengkriminalisasikan sesuatu perbuatan tergantung dari nilai-nilai dan pandangan kolektif yang terdapat pada masyarakat tentang apa yang baik, yang benar, yang bermanfaat atau sebaliknya. Jadi pandangan masyarakat tentang kesusilaan dan agam berpengaruh dalam pembentukan hukum khususnya hukum pidana.⁴⁵

Van Bemmelen mengatakan bahwa pada umumnya harus dipandang sebagai kriminalitas adalah segala sesuatu yang bersifat

⁴⁴ Muladi dan Barda Nawawi Arief (1), *Op. Cit.*, hal. 165.

⁴⁵ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana)*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal.66-67.

merusak dan tidak susila. **Herbert L. Packer**⁴⁶ juga mengatakan bahwa dalam mencari batas dari sanksi-sanksi pidana menegaskan terlebih dahulu bahwa : *"Only conduct generally considered immoral should be treated as criminal."*

Selanjutnya dikatakan itu haruslah terbatas sampai kepada kelakuan yang pada umumnya dalam masyarakat dipandang tidak susila. Selain daripada immoralitas tersebut, masih harus ada hal lain lagi untuk dapat menganggap bahwa ancaman pidana itu patut, yaitu masih harus ada syarat mengganggu orang lain.

Hal positif lainnya yang terkait dengan syarat mengganggu orang lain ini adalah bahwa hal tersebut memaksa pembentuk undang-undang untuk menimbang-nimbang antara kerusakan yang dapat ditimbulkan oleh perbuatan pidana itu sendiri dengan kerusakan yang diderita oleh masyarakat dan pembuat itu sendiri dalam hal digunakannya aparat penegak hukum pidana. Dalam hal ini **Bemmelen**⁴⁷ menulis "setiap pembentuk undang-undang harus membandingkan antara ketidaktenangan yang akan timbul dalam masyarakat bilamana kriminalitas itu tidak dipidana dan kerugian yang dapat ditimbulkan pada masyarakat akibat dari pidana."

Begitu pula halnya dalam membuat pengaturan mengenai perbuatan kumpul kebo. Pembentuk undang-undang harus

⁴⁶ Roelan Saleh (6), *Mencari Kriteria Menentukan Dipidananya Suatu Perbuatan*, Makalah Disajikan Pada Seminar Nasional tentang *Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Yogyakarta, 15 Juli 1993, hal. 24.

⁴⁷ Roeslan Saleh, *Op. Cit.*, hal. 25

mempertimbangkan berbagai unsur yang menyangkut kumpul kebo seperti norma agama, norma adat dan kemauan masyarakat itu sendiri terhadap kumpul kebo. Karena kumpul kebo merupakan salah satu penyakit sosial yang tidak hanya membawa dampak buruk seperti munculnya tindak pidana lain seperti Aborsi, Pembunuhan Bayi atau Pelacuran tetapi kumpul kebo juga bertentangan dengan norma-norma lain seperti norma agama, norma adat istiadat dan norma hukum. Tidak ada satu agama pun di dunia yang membolehkan kumpul kebo itu dijalani oleh umatnya, selain itu pula norma adat juga tidak membenarkan apalagi membiarkan perbuatan ini berada di lingkungan masyarakat adat. Hal-hal tersebut di atas menjadi dasar pertimbangan perlunya kriminalisasi kumpul kebo (*Cohabitation*) di Indonesia.

B. Penggunaan Kebijakan Hukum Pidana Selama ini Untuk Mengantisipasi Dan Menyelesaikan Kasus "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*) Di Indonesia.

1. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Dan Peraturan Pelaksanaannya Dalam Mengantisipasi Kumpul Kebo (*Cohabitation*).

Aturan mengenai tata-tertib perkawinan sudah ada sejak masyarakat sederhana yang dipertahankan anggota-anggota masyarakat dan para pemuka masyarakat adat dan atau pun oleh para pemuka agama. Aturan tata tertib ini terus berkembang maju dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan pemerintahan dan di dalam suatu negara. Di Indonesia aturan tata tertib perkawinan itu sudah ada sejak zaman kuno, yaitu sejak zaman Sriwijaya, Majapahit,

sampai masa kolonial Belanda dan terus berkembang sampai Indonesia merdeka.

Budaya perkawinan dan aturannya yang berlaku pada suatu masyarakat atau pada suatu bangsa tidak terlepas dari pengaruh budaya dan lingkungan dimana masyarakat itu berada. Ia dipengaruhi oleh pengetahuan, pengalaman, kepercayaan dan keagamaan yang dianut oleh masyarakat bersangkutan. Aturan perkawinan di Indonesia tidak hanya dipengaruhi oleh ajaran agama yang ada tetapi juga dipengaruhi oleh budaya barat.

Berlakunya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan satu-satunya aturan hukum yang mengatur tentang Perkawinan di Indonesia. Sebelum adanya undang-undang ini di Indonesia berlaku berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan warga negara dan berbagai daerah.⁴⁸ Oleh karenanya untuk mempersatukannya maka dilahirkanlah UU No. 1 Tahun 1974 ini.

Pada dasarnya UU ini telah mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 dan sudah menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman, baik menurut

⁴⁸ Perhatikan Penjelasan umum (2) dari UU No. 1 Tahun 1974 dan ingat pula bahwa didalam Indische Staats Regeling (ISR) yaitu Peraturan Ketetapan Hindia Pasal 163 membedakan golongan penduduk di Hindia Belanda menjadi 3 golongan, yaitu : golongan Eropa (termasuk Jepang), golongan Pribumi (Indonesia) dan golongan Timur Asing, kecuali yang beragama Kristen.

kenyataan sosial maupun pelaksanaan Hukum Adat dan Hukum Agama. Beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip antara lain:⁴⁹

- a. Perkawinan bertujuan membentuk keluarga bahagia dan kekal.
- b. Perkawinan adalah sah bilamana dilakukan menurut hukum agamanya dan kepercayaannya itu.
- c. Perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undang.
- d. Perkawinan berasaskan monogami terbuka.
- e. Calon suami istri harus sudah masuk jiwa raganya untuk melangsungkan perkawinan.
- f. Batas umur perkawinan adalah bagi pria 19 tahun dan bagi wanita adalah 16 tahun.
- g. Perceraian dipersulit dan harus dilakukan di muka sidang pengadilan.
- h. Hak dan kedudukan suami istri adalah seimbang.

Dalam Pasal 1 UU no. 1 Tahun 1974 dikatakan bahwa "Perkawinan ialah ikatan lahir batin antara seseorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Dari perumusan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa betapa sakralnya suatu perkawinan sehingga harus dihormati oleh setiap orang dan karena begitu sakralnya perkawinan itu sehingga perlu dijaga, diatur dan dihormati oleh setiap orang dalam negara Indonesia ini.

Pasal 1 UU No.1 Tahun 1994 tentang Perkawinan juga merupakan rumusan pasal yang melegitimasi suatu hubungan antara seorang laki-laki dan seorang perempuan untuk berbuat dan berpola sebagai layaknya seorang suami istri serta saling membantu dan melengkapi agar masing-masing dapat mengembangkan

⁴⁹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundang-undangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hal. 6.

kepribadiannya membantu dan mencapai kesejahteraan material dan spiritual.

Dalam pasal tersebut di atas juga tersirat bahwa dengan dilangsungkannya perkawinan guna membentuk keluarga yang bahagia. Menurut **Hilman Hadikusama**⁵⁰ pembentukan keluarga yang bahagia itu erat hubungannya dengan keturunan, dimana pemeliharaan dan pendidikan anak menjadi hak dan kewajiban orang tua. Di dalam perkawinan hubungan seksual sangat di legalkan dan menjadi sarana dalam menuju kebahagiaan, yaitu untuk memperoleh keturunan dan penyaluran hasrat biologis kebutuhan seksual yang manusiawi.

Hal tersebut di atas berbeda dengan perbuatan yang dilakukan oleh seorang laki-laki dan perempuan yang melakukan kegiatan sebagaimana layaknya suami-istri yang dikenal dengan sebutan kumpul kebo. Kegiatan seksual yang dilakukan tanpa adanya ikatan perkawinan ini jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan.

Kumpul kebo adalah perbuatan yang sangat tidak bertanggung jawab dan jelas sangat menyimpang, tidak hanya menyimpang dari ketentuan UU No.1 Tahun 1974 tetapi juga bertentangan dengan norma-norma agama dan Norma-norma adat yang berlaku di lingkungan masyarakat Indonesia. Kumpul kebo jelas

⁵⁰ *Ibid.*

melanggar semua aturan yang ada di dalam UU Perkawinan, dimana UU Perkawinan itu mengatur tentang semua hal yang menyangkut Perkawinan, yaitu antara lain mengatur tentang :

- a. Dasar-dasar Perkawinan;
- b. Sahnya perkawinan;
- c. Azas monogami;
- d. Syarat-syarat perkawinan;
- e. Tata cara perkawinan;
- f. Beristri lebih dari satu orang;
- g. Pencegahan perkawinan;
- h. Pembatalan perkawinan;
- i. Perjanjian perkawinan;
- j. Hak dan kewajiban suami istri;
- k. Harta benda dalam perkawinan;
- l. Perceraian, dan ketentuan penutupnya;

Kesemuahannya teratur dan tersistematik demi kelancaran perkawinan di Indonesia.

UU No. 1 Tahun 1974 ini juga mempunyai peraturan pelaksanaannya yaitu :

- a. Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- b. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri sipil;

- c. Peraturan No. 10 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983 tentang Izin Perkawinan dan Perceraian Bagi Pegawai Negeri sipil.

Oleh karena itu sudahlah jelas bahwa UU No. 1 Tahun 1974 ini merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang secara jelas dan nyata berupaya menampung aspirasi masyarakat Indonesia dalam ruang lingkup perkawinan. Undang-undang ini pula berlaku sebagai alat legitimasi atas perbuatan seksual antara seorang laki-laki dan perempuan sehingga perbuatan maksiat seperti kumpul kebo atau perbuatan yang melanggar kesusilaan lainnya tidak terjadi di Indonesia.

2. Penggunaan KUHP & PERDA Bagi Penyelesaian Perkara "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*) di Indonesia.

Seiring dengan perkembangan jaman yang semakin maju ada suatu pemikiran dari masyarakat agar hukum dan aturannya kembali ditegakkan dan dikembalikan lagi sesuai dengan jalan sebagaimana mestinya. Masyarakat menganggap bahwa banyak aturan-aturan hukum yang tidak sesuai dengan yang tertulis atau bahkan ada perbuatan yang semestinya harus dibuat aturan yang jelas untuk mengaturnya.

Kini banyak anggota masyarakat menganggap bahwa aturan agama jauh lebih baik diterapkan dibanding dengan aturan umum yang berlaku, akan tetapi ada yang berpendapat bahwa aturan hukum

harus diseimbangkan dengan aturan agama yang dianut. Banyak hal yang sudah mulai dibenahi dan diatur secara sempurna dengan mengikuti perkembangan masyarakat akan tetapi ada juga yang perlu dan masih harus disempurnakan lagi pengaturannya.

Salah satunya adalah aturan mengenai kumpul kebo (*Cohabitation*). Sampai dengan saat ini di Indonesia kumpul kebo belum diatur secara baku menjadi suatu peraturan perundang-undangan. Akhir-akhir ini muncul suatu gagasan bahwa perbuatan kumpul kebo dijadikan suatu perbuatan pidana yang harus dibentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Ide ini muncul dan berkembang setelah adanya dorongan dari masyarakat untuk mengembalikan moral dan rasa susilanya kembali mengikuti ajaran agama yang mereka anut. Dan para pembuat undang-undang pun berfikiran dan mencoba untuk membuat formulasi perundang-undangan untuk perbuatan kumpul kebo ini.

Perlunya pengaturan mengenai kumpul kebo ini memang sangat diperlukan mengingat ada banyak kasus yang berkenaan dengan kumpul kebo yang sulit sekali penanganannya khususnya mengenai aturan hukumnya. Sebagai akibatnya banyak kasus kumpul kebo yang diselesaikan secara brutal dan main hakim sendiri oleh masyarakat yang mendapati kasus ini di tempat mereka tinggal dan menetap. Kadang kala masyarakat juga ingin menyerahkan pelaku ke aparat penegak hukum untuk diadili melalui jalur hukum akan tetapi

karena tidak ada aturan yang mengaturnya dan desakan masyarakat tersebut aparat penegak hukum mengantisipasinya dengan menggunakan beberapa peraturan yang seharusnya tidak digunakan untuk kasus semacam itu.

Dalam beberapa kasus kumpul kebo yang terjadi di Indonesia aparat penegak hukum dalam hal ini Penyidik menggunakan pasal mengenai Zina yang ada di dalam KUHP yaitu Pasal 284 KUHP.

- (1) Diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan :
 - Ke-1. a. Seorang pria telah kawin yang melakukan zina, padahal diketahui, bahwa pasal 27 BW berlaku baginya;
 - b. Seorang wanita yang telah kawin yang melakukan zina.
 - Ke-2. a. Seorang pria yang turut serta melakukan perbuatan itu, padahal diketahui, bahwa yang turut bersalah telah kawin.
 - b. Seorang wanita yang tidak kawin yang turut serta melakukan perbuatan itu padahal diketahui olehnya, bahwa yang turut bersalah telah kawin dan Pasal 27 BW berlaku baginya.
- (2) Tidak dilakukan penuntutan melainkan atas pengaduan suami/istri yang tercemar dan bila mana bagi mereka berlaku Pasal 27 BW, dalam tempo tiga bulan diikuti dengan permintaan bercerai atau pisah meja dan tempat tidur, karena alasan itu juga;
- (3) Terhadap pengaduan ini tidak berlaku Pasal 72, 73 dan 75;
- (4) Pengaduan dapat ditarik kembali selama pemeriksaan dalam sidang pengadilan belum dimulai;
- (5) Jika bagi suami-istri berlaku pasal 27 BW, pengaduan tidak dapat diindahkan selama perkawinan belum diputus karena perceraian atau sebelum keputusan yang menyatakan pisah meja dan tempat tidur menjadi tetap.⁵¹

Akan tetapi pasal ini hanya diberlakukan oleh aparat penegak hukum (Penyidik) untuk menjerat pelaku kumpul kebo yang salah satu pelakunya sudah berkeluarga saja.

⁵¹ Moelyatno, "KUHP", Bumi Aksara, cetakan ke 18 tahun 1994, halaman 124-125.

Pasal 284 ini sebenarnya juga sangat sulit diterapkan, ibarat simalakama yaitu bisa saja dikenakan untuk pelaku kumpul kebo atau pelaku zina lainnya akan tetapi untuk pelaksanaan proses peradilannya sangat sulit pembuktiannya. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh beberapa orang aparat penegak hukum diantaranya adalah **Bambang Joko Mulyono**⁵² salah seorang Jaksa Fungsional sekaligus menjabat Kepala Seksi Tindak Pidana Umum pada Kejaksaan Negeri Semarang yang memberikan penjelasan antara lain bahwa Pasal 284 merupakan pasal yang agak sulit dibuktikan. Hal ini dikarenakan syarat untuk dapat memperoleh bukti minimal untuk dituntutnya seseorang dimuka persidangan dalam perkara kesusilaan agak sulit didapatkan. Sebagai contoh adalah alat bukti keterangan saksi, untuk mendapatkan saksi yang melihat secara langsung kejadian jarang sekali ada karena biasanya kejadian terjadi disuatu tempat tertutup. Dalam hal ini untuk mensiasatinya Penuntut Umum biasanya mencari alat bukti yang lain yaitu seperti alat bukti Petunjuk dan alat bukti keyakinan Hakim. Alat bukti petunjuk misalnya didapati dari keterangan beberapa orang saksi yang memberikan kesaksian bahwa pelaku adalah memang benar terlihat sedang berduaan disuatu tempat pada waktu dan tempat kejadian perkara.

Selanjutnya beliau mengatakan bahwa karena pasal ini merupakan delik aduan Absolut yaitu suatu delik yang tidak akan

⁵² Bambang Joko Mulyono, "Wawancara Pribadi", Kejaksaan Negeri Semarang, tanggal 12 Desember 2003

diproses lebih lanjut kalau tidak ada pengaduan dari pihak korban yang dalam hal ini adalah istri atau suami pelaku.

Bambang Joko juga mengemukakan bahwa pada kasus kumpul kebo di Kota Semarang dan sekitarnya, hampir jarang sekali ditemukan, walaupun memang ada ditemukan dan di laporkan ke aparat penegak hukum biasanya pelaku hanya dikenakan denda berdasarkan Perda karena hal ini merupakan tindak pidana ringan, atau bisa saja pelaku dilepaskan kembali dengan alasan hubungan seksual yang dilakukan oleh dua orang yang sudah sama-sama dewasa dimana masing-masing pelaku tidak terikat perkawinan dan dilakukan atas hubungan suka sama suka tidak dapat dipidana. Dan dalam hal ini biasanya pelaku dikenakan Perda mengenai Ketertiban Umum dan sanksinya berupa kurungan minimum selama 7 hari dan maksimum 6 bulan atau juga dijatuhi denda maksimal 5 juta rupiah.

Dalam hal penyidikan atas perkara tindak pidana kesusilaan sebagaimana diatur dalam Pasal 284 KUHP ini juga ditemukan banyak sekali kendalanya, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh **Murtiyanto**⁵³ yang merupakan seorang anggota Kepolisian Wilayah Kota Besar Semarang. Beliau mengatakan bahwa untuk mempermudah dilakukan penyidikan dan pemberkasan atas perkara kesusilaan maka dijadikanlah dua berkas atas perkara yang sama. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah penyidikan dan pembuktian.

⁵³ Murtiyanto, "Wawancara Pribadi", POLWILTABES Semarang, tanggal 3 Desember 2003.

Selain itu karena sulitnya memperoleh saksi atas perkara kesusilaan maka kedua pelaku, masing-masing dijadikan saksi atas perkara yang sama, dan atas pemisahan berkas dalam suatu perkara yang sama KUHP tidak melarangnya.

Selanjutnya dijelaskan bahwa apabila diketemukan kasus kumpul kebo, sebenarnya penyidik agak kesulitan mencari penyelesaiannya. Untuk ditindak menurut hukum tidak ada satu pasal pun dalam KUHP yang mengatur tentang hal ini, sebagai solusinya pelaku hanya dikenakan Perda tentang Kemanan dan Ketertiban Umum yang hukumannya berupa minimal 7 hari kurungan maksimal 6 bulan kurungan atau pula dijatuhi denda maksimal 6 juta rupiah.

Ada kalanya penggunaan Pasal 284 KUHP tidak dapat menjerat pelaku kumpul kebo secara maksimal. Hal ini dapat ditemui seperti dalam contoh kasus kumpul kebo di Waingapu Nusa Tenggara Timur.

Adapun kasus posisinya antara lain:

Sepasang suami istri bernama HWD dan MD dalam kehidupan rumah tangganya tidak rukun. Karena sering bertengkar maka sampai pada puncaknya, pada tahun 1981 mereka hidup terpisah dan tidak tinggal dalam satu rumah lagi tanpa ada perceraian. Setahun kemudian tepatnya beberapa bulan menjelang akhir 1982, MD berkenalan dengan seorang Pria beristri DA namanya. Keluarga DA tidak tinggal di Waingapu, mereka masih tinggal jauh di kota lain. Sebaliknya MB mengaku janda karena bercerai dan dalam waktu singkat MB dan DA telah melakukan hubungan badan beberapa kali dan sebagai akibatnya pada bulan Agustus 1983 MB melahirkan seorang anak. Berita kelahiran anak itu terdengar sampai ke telinga HWD yang masih sebagai suami yang sah, kemudian HWD mengakui perbuatan istrinya dengan DA karena merasa

anak yang dilahirkan bukan berasal dari hubungan suami istri. Pengaduan itu dilakukan secara tertulis kepada Polisi masing-masing tanggal 2 Nopember 1983 dan 22 Juli 1986.

Berkat pengaduan itu maka perbuatan MB dengan DA diproses menjadi perkara Pidana. Berkas Perkaranya dipisah, yang satu atas nama MB dan yang satu atas nama DA. Di peradilan tingkat pertama, masing-masing berkas diperiksa oleh Hakim yang sama. Kemudian Pengadilan Negeri waingapu dengan Putusan-putusannya No. 36/Pid/B/1987/PN.WNP tanggal 18 September 1987⁵⁴ dan No. No. 37/Pid/B/1987/PN.WNP tanggal 18 September 1987,⁵⁵ baik MB maupun DA perbuatannya dinilai telah terbukti tetapi bukan merupakan tindak Pidana, karenanya masing-masing terdakwa terlepas dari segala tuntutan hukum.

Ditingkat Kasasi Perkara MB dan DA diperiksa oleh Majelis Hakim Agung yang berbeda. Dengan Putusan No. 135.K/Pid/1988 tanggal 28 Februari 1990, Mahkamah Agung menjatuhkan pidana penjara selama dua bulan dengan masa percobaan selama enam bulan untuk MB.⁵⁶ Sedangkan dalam putusan No. 181 K/Pid/1988 tanggal 14 Nopember 1990, Mahkamah Agung menyatakan dakwaan Penuntut Umum tidak dapat diterima, dengan pertimbangan bahwa pengaduan korban dalam perkara ini ternyata hanya ditujukan kepada terdakwa (DA), sedangkan pihak perempuan dengan siapa terdakwa melakukan perbuatan yang didakwakan tersebut tidak turut diadukan⁵⁷

Memperhatikan kasus tersebut dari hasil penyelesaiannya tersebut diatas, tampak bahwa dalam suatu kasus ada dua putusan (yang berkekuatan hukum tetap) yang isinya berbeda. Hal ini terjadi, berawal dari dipisahkannya kasus menjadi dua perkara dan di tingkat Kasasi diperiksa dan diadili oleh Majelis Hakim Agung yang berbeda pula.

⁵⁴ *Majalah Varia Peradilan* NO. 62, Nopember 1990, halaman 86.

⁵⁵ *Majalah Varia Peradilan* NO. 88, Nopember 1993, halaman 44

⁵⁶ *Majalah Varia Peradilan* NO. 62, Nopember 1990, halaman 90

⁵⁷ *Majalah Varia Peradilan* NO. 88, Nopember 1993, halaman 48.

Mengapa kasus tersebut dipisah menjadi dua perkara? Karena dimaksudkan untuk memudahkan pembuktian peristiwanya. Perbuatan persetubuhan pada umumnya tidak ada saksi yang melihat, sebab perbuatan itu dilakukan ditempat tertutup, sehingga dengan memisahkan kasus menjadi dua perkara terjadi terdakwa-terdakwa saling menjadi saksi pada perkara lainnya.

Pemisahan ini tidak dilarang oleh KUHP, dan tidak mungkin ada putusan yang berbeda apabila di tingkat kasasi perkara MB dan perkara DA diperiksa oleh Majelis Hakim Agung yang sama. Perbedaan putusan tersebut dapat mengakibatkan ketidak-pastian hukum.

Putusan kasasi untuk DA, Mahkamah Agung menghendaki dalam perkara perzinahan korban mengadukan pelaku kedua-duanya. Namun dalam putusan No. 52 K/Kr/1953 tanggal 19 Maret 1955 Mahkamah Agung berpendapat Pasal 284 KUHP merupakan "*absoluut klachtdelict*" sehingga pengaduan terhadap lelaki yang melakukan perzinahan merupakan pengaduan terhadap istri yang berzinah, sedangkan Jaksa berwenang untuk atas "*asas opptuniet*" hanya mengadakan penuntutan terhadap salah seorang dari mereka.⁵⁸

Selain penggunaan Pasal 284 KUHP untuk beberapa kasus kumpul kumpul kebo di Indonesia, aparat penegak hukum juga menerapkan beberapa peraturan lain yaitu peraturan yang mengatur tentang Tindak Pidana Ringan/ TIPIRING yaitu seperti Peraturan

⁵⁸ Rangkuman Yurisprudensi Mahkamah Agung RI, 1993, halaman 26.

Daerah tentang Keamanan dan Ketertiban Masyarakat ataupun Peraturan Daerah tentang Perbuatan Asusila. Akan tetapi pengaturan Perda ini disetiap daerah berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Dalam Peraturan Daerah Keamanan dan Ketertiban Masyarakat ataupun Peraturan Daerah tentang Perbuatan Asusila yang berlaku tersebut ada yang mengatur mengenai kumpul kebo tetapi ada pula yang tidak menyinggungnya.

Adapun salah satu daerah yang sudah mulai menerapkan pengaturan tentang kumpul kebo yaitu antara lain Batam. Di daerah ini pelaku kumpul kebo diatur Perda No: 13 Tahun 2002, tentang "Pemberantasan Perbuatan Maksiat". Perda ini mengatur tentang pelarangan kumpul serumah tanpa ikatan suami-istri yang sah atau populer disebut kumpul kebo, dan bagi pelaku yang melanggar akan dikenakan denda sebesar Rp 5.000.000.- atau hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan.

Berlakunya Perda ini di Kota Batam ini dikarenakan banyaknya ditemukan kasus kumpul kebo yang dilakukan oleh warga asing/pendatang yang tinggal disana, sehingga menimbulkan keresahan dikalangan masyarakat Batam. Dan untuk mengantisipasinya Pemerintah Kota Batam bersama dengan DPRD Kota Batam membuat Perda ini dimana didalamnya diatur mengenai ancaman pidana berupa kurungan atau denda sebesar Rp. 5.000.000.- bagi siapapun yang melakukan kumpul kebo di Batam.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam mengantisipasi dan menangani kasus-kasus kumpul kebo yang terjadi di Indonesia seperti memberlakukan Pasal 284 KUHP atau menggunakan peraturan lainnya seperti Perda bagi pelaku kumpul kebo yang tertangkap atau dibawa masyarakat untuk diadili oleh aparat penegak hukum, maka didapati bahwa penggunaan aturan perundang-undangan selama ini untuk menyelesaikan kasus kumpul kebo di Indonesia belum mengakomodir sepenuhnya, karena peraturan perundang-undangan yang ada tidak mengatur secara jelas mengenai kumpul kebo ini.

C. Kebijakan Kriminalisasi "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*) Di Indonesia Untuk Masa Yang Akan Datang.

1. Rumusan RUU KUHP Mengenai "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*).

Memang sampai dengan saat ini masih terdapat silang pendapat mengenai dibuatnya aturan mengenai kumpul kebo akan tetapi dalam Konsep RUU KUHP Tahun 1999/2000 kumpul kebo dicoba dirumuskan menjadi suatu perbuatan yang dianggap merupakan suatu perbuatan pidana.

Adapun rumusannya adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 422 Konsep RUU KUHP Tahun 1999/2000 yaitu yang berbunyi:

- 1) Setiap Orang yang melakukan hidup bersama sebagai suami istri diluar perkawinan yang syah dan karenanya mengganggu perasaan

kesusilaan masyarakat setempat dipidana pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak kategori II.

- 2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dilakukan penuntutan, kecuali atas pengaduan keluarga salah satu pembuat tindak pidana sampai derajat ketiga, Kepala Adat, atau oleh Kepala Desa/Lurah setempat.

Menurut Barda Nawawi Arief ketentuan ayat (2) Pasal 422 RUU KUHP Tahun 1999/2000 ini tidak ada dalam konsep asli yaitu pada Pasal 388 ayat (2) Konsep asli tahun 1993 yang menjadi rujukan pada konsep-konsep berikutnya. Adapun ancaman pidana dalam Pasal 388 Konsep KUHP Tahun 1993 hanya berupa hukuman pidana denda⁵⁹.

Rumusan Pasal 422 RUU KUHP Tahun 1999/2000 sangat menarik karena berbeda dengan pasal perzinahan lain yang ada dalam Konsep KUHP Tahun 1999/2000, yaitu Pasal 420 yang isinya antara lain :

- (1) Laki-laki dan perempuan yang masing-masing tidak terikat dalam perkawinan yang sah melakukan persetubuhan, dan karenanya mengganggu perasaan kesusilaan masyarakat setempat dipidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling lama Kategori II.

⁵⁹ Barda Nawawi Arief, "*Bimbingan Thesis*", Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, Februari 2004.

- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam dalam ayat (1) tidak dilakukan penuntutan, kecuali atas pengaduan keluarga salah satu pembuat tindak pidana sampai dengan derajat ketiga, kepala adat, atau oleh kepala desa/lurah setempat.

Larangan yang ada di dalam Pasal 420 dan Pasal 422 RUU - KUHP itu berlaku atau larangan Pasal 420 dan Pasal 422 RUU - KUHP itu dapat memenuhi unsur-unsur kejahatan jika masyarakat setempat merasa terganggu rasa susilanya. Hal ini berarti bahwa Sepanjang masyarakat setempat tidak merasa terganggu rasa kesusilaannya, maka persenggamaan (persetubuhan) yang terjadi atau yang dilakukan oleh seorang pria dan perempuan yang tidak terikat dalam perkawinan itu tetap tidak dilarang, artinya dibolehkan.

Kemudian, seandainya masyarakat setempat merasa terganggu rasa kesusilaannya, menurut Pasal 420 dan Pasal 422 RUU KUHP Tahun 1999/2000, mereka tidak dapat melakukan pengaduan meskipun mereka mempunyai bukti-bukti yang sesuai dengan syarat-syarat pembuktian zina menurut hukum pidana islam, ataupun dengan hukum pidana yang berlaku. Menurut pasal tersebut, orang yang berwenang melakukan pengaduan hanya keluarga dari salah satu pihak pelaku sampai derajat ketiga, atau Kepala Desa/Lurah setempat. Selain ketiga orang yang berkedudukan seperti yang ditentukan tidak dapat melakukan pengaduan kepada polisi.

Sanksi terhadap pelaku kumpul kebo, menurut Pasal 422 RUU – KUHP Tahun 1999/2000, meskipun mereka mengakui bahwa mereka telah atau sedang melakukan hidup bersama seperti suami istri tanpa ikatan perkawinan yang sah, sepanjang masyarakat setempat tidak terganggu rasa kesusilaannya, maka perbuatan mereka tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana kejahatan yang dapat dijatuhi hukuman berdasarkan Pasal 422 RUU – KUHP. Jadi jelas, sekalipun para pelaku kumpul kebo itu mengaku atas perbuatan zina mereka dihadapan seorang Polisi, atau polisi mengetahui ada perbuatan kumpul kebo dalam masyarakat setempat, namun apabila masyarakat setempat tidak merasa terganggu rasa kesusilaannya dan perbuatan kumpul kebo itu tidak diadukan oleh Kepala Adat, Kepala Desa atau Lurah setempat, maka mereka tetap tidak dapat dituntut.

Rasa kesusilaan masyarakat Indonesia berbeda-beda hal ini dikarenakan di negara Indonesia tumbuh berbagai macam suku bangsa dimana mereka hidup dengan adat istiadatnya masing-masing. Oleh karena itu maka memang agak sulit menentukan kriteria atas penilaian rasa kesusilaannya. Akan tetapi dapat disimpulkan bahwa rasa kesusilaan dapat dinilai dari rasa ketidak sukaan masyarakat atas perbuatan kumpul kebo disuatu daerah. Besar kecilnya keinginan masyarakat itu untuk menindak pelaku kumpul kebo menjadikan patokan nilai rasa kesusilaan masyarakat atas perbuatan kumpul kebo tersebut.

2. Perbandingan Mengenai Pengaturan "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*) di beberapa KUHP Negara Lain.

a. KUHP Negara-negara *Commonwealth* (Pesemakmuran Inggris)

1) Malaysia dan Singapura⁶⁰.

Pada dasarnya KUHP Negara Malaysia dan Negara Singapura intinya hampir sama, karena KUHP kedua negara tersebut merupakan warisan dari Kolonial Inggris. Begitu pula apabila berbicara mengenai masalah yang menyangkut delik Kesopanan dan Kesusilaan maka dalam hal ini KUHP Negara Malaysia dan Singapura sama-sama mengaturnya dalam Bab XIV KUHP Malaysia yang Berjudul "*Offences Affecting The Public Healts, Safety, Convenience, Decency and Morals*".

Disamping mengatur tentang hal-hal tersebut di atas KUHP negara Malaysia dan Singapura mengatur tentang Kejahatan terhadap tubuh manusia (*Offences Affecting The Human Body*) yaitu dalam Bab XVI yang isinya antara lain kejahatan yang menyebabkan keguguran (*causing miscarriage*), kejahatan mencegah kelahiran anak (*child destruction before birth*), kejahatan meninggalkan atau menelantarkan anak dibawah umur 12 tahun (*abandonment of a child under twelve years*), membeli/menjual anak untuk pelacuran dan sebagainya (*selling/buying minor for purpose of*

⁶⁰ Andi Hamzah, *KUHP Malaysia Sebagai Perbandingan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

protistution etc), perkosaan (*rape*), incest, perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hukum alam (*carnal intercourse against the order of nature*) dan perbuatan yang sangat tidak senonoh sesama laki-laki atau yang disebut dengan kebiadaban mengenai kesusilaan atau *outrages on decency*).⁶¹

Dan dalam Bab XX KUHP Malaysia dan Singapura diatur Mengenai "*Offences Relating To Marriage*" yang dalam salah satu pasal dalam bab tersebut mengatur tentang kumpul kebo atau *cohabitation*. *Cohabitation* diatur dalam Pasal 493 KUHP Malaysia dan Singapura adapun isinya antara lain disebutkan bahwa :

"Setiap lelaki yang dengan tipuan menyebabkan seorang wanita yang bukan istrinya yang sah percaya bahwa ia adalah istri yang sah dari laki-laki itu, dan hidup bersama atau melakukan hubungan seksual dengan dia atas kepercayaan tersebut, diancam pidana selama tidak lebih dari 10 tahun penjara dan juga denda".⁶²

Berbeda dengan rumusan Pasal 422 ayat (1) Rumusan RUU KUHP Tahun 1999/2000 Indonesia, Pasal 493 KUHP Malaysia ini bukan merupakan delik aduan. Jadi dalam hal ini walaupun tidak ada pengaduan dari orang lain maka tindak

⁶¹ Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Thn. 2002, hal. 175-176.

⁶² Andi Hamzah, *KUHP MALAYSIA Sebagai Perbandingan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Thn. 1987, hal.274.

pidana yang dilakukan oleh pelaku tetap dapat dihukum sesuai dengan bunyi pasal tersebut.

Rumusan Pasal 493 KUHP Malaysia bukan merupakan delik materil akan tetapi delik formil, yaitu dimana bukan karena akibat perbuatannya itu si pembuat dapat dihukum akan tetapi karena perbuatan si pembuat maka ia dihukum, yaitu dalam hal ini melakukan tipuan untuk melakukan kumpul kebo .

Dengan adanya rumusan Pasal 493 KUHP Malaysia maka jelas kedudukan perbuatan kumpul kebo/*Cohabitation* merupakan suatu tindak pidana yang secara jelas dan nyata oleh undang-undang diancam dengan pidana penjara sebagaimana diatur dalam pasal tersebut.

2) KUHP Brunei Darussalam.⁶³

Negara Brunei Darussalam telah lama mengatur tentang kumpul kebo dalam KUHPnya. Sebagai negara bekas kolonial Inggris, negara Brunei Darussalam tentu mewarisi beberapa produk hukum negara kolonialnya termasuk didalamnya pengaturan tentang hukum pidananya.

Dalam Bab XX KUHP nya diatur tentang "*Offences relating to Marriage*" (Kejahatan yang berkenaan dengan Perkawinan), salah satu pasalnya mengatur tentang kumpul

⁶³ <http://www.agc.gov.bn/pdf/Cap22.pdf>.

kebo. Kumpul kebo diatur dalam Pasal 493 KUHP Brunai Darussalam yang isinya antara lain sebagai berikut :

Article 493.

"Every man who by deceit causes any woman who is not lawfully married to him to believe that she is lawfully married to him, and to cohabit or have sexual intercourse with him in that belief, shall be punished with imprisonment for a term which may extend to 10 years, and shall also be liable to fine.

(Seorang laki-laki yang melakukan penipuan yang menyebabkan seorang perempuan yang tidaklah dengan sah dinikahinya untuk percaya bahwa dia dengan sah dinikahi nya, dan dalam hubungan kumpul kebo tersebut atau melakukan hubungan seksual dengan dia atas kepercayaannya tersebut, akan dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya 10 tahun penjara, dan juga dijatuhi denda).

Pengaturan kumpul kebo di Brunai Darussalam mengatur tentang penjatuhan pidana bagi seorang laki-laki yang melakukan hubungan layaknya sebagai suami - isteri. Hubungan yang terjadi berupa hubungan kumpul kebo yang didalamnya terdapat unsur kecurangan yaitu adanya unsur penipuan. Unsur penipuan dalam hal ini adalah membuat seorang perempuan percaya bahwa ia adalah selaku isteri yang sah atas laki-laki tersebut.

Penjatuhan pidana bagi pelaku kumpul kebo -terhadap laki-laki tersebut- adalah paling lama 10 tahun penjara dan pejatuhan denda atas perbuatan itu.

3) KUHP India⁶⁴.

Bab XX KUHP India mengatur mengenai "*Offences Relating To Marriage*". Dalam Bab yang berisikan tentang Kejahatan Yang Berkenaan Dengan Perkawinan ini diatur pula mengenai kumpul kebo. Pengaturan mengenai kumpul kebo di India hampir sama dengan pengaturan kumpul kebo yang diatur di negara Brunei Darussalam, Singapura maupun Malaysia. Hal ini dikarenakan mereka adalah negara koloni Inggris yang secara otomatis mereka mendapat warisan ketentuan-ketentuan hukum yang sama dari negara koloninya tersebut.

Pengaturan mengenai kumpul kebo dalam KUHP India diatur dalam Pasal 493 KUHP India yang adapun isinya antara lain sebagai berikut :

Article 493 of Indian Penal Code.

"Every man who by deceit causes any woman who is not lawfully married to him to believe that she is lawfully married to him and to cohabit or have sexual intercourse with him in that belief, shall be punished with imprisonment of either description for a term which may extend to ten years, and shall also be liable to fine."

Sebagaimana halnya KUHP Brunei Darussalam, Singapura maupun KUHP Malaysia, dalam pasal ini mengatur mengenai kumpul kebo di negara India. Pengaturan dimaksud

⁶⁴ <http://www.indialawinfo.com/bareacts/ipc.html>.

adalah pengaturan mengenai pengancaman pidana penjara terhadap seorang laki-laki yang hidup bersama sebagai suami istri ("*Cohabitation*"), atau melakukan hubungan seksual dengan wanita karena ditipu telah percaya bahwa ia (wanita itu) telah kawin secara tidak sah dengan laki-laki itu.

Hukuman bagi pelaku kumpul kebo ini adalah sepuluh tahun penjara dan juga denda. Hukuman ini sama dengan hukuman yang diberikan oleh KUHP Brunei Darussalam, Malaysia dan Singapura.

4) KUHP Negara Kepulauan Fiji⁶⁵.

Dalam *Chapter XVIII* KUHP Negara Kepulauan Fiji diatur mengenai "*The Offences Relating To Marriage*" atau dalam bahasa Indonesianya adalah pengaturan mengenai Kejahatan yang berkenaan dengan perkawinan. Bab ini berisikan 3 Pasal yaitu Pasal 184, Pasal 185 dan Pasal 186 , yang masing-masing berisikan tentang :

1. Pasal 184 tentang "*Fraudulent pretence of marriage*".
2. Pasal 185. berisi tentang "*Bigamy*".
3. Pasal 186 berisikan tentang "*Marriage ceremony fraudulently gone through without lawful marriage*".

Dalam Bab yang mengatur mengenai "*Offence Relating To Marriage*" ini, ada satu pasal yang mengatur

⁶⁵http://www.vanuatu.usp.ac.fj/Paclawmat/Fiji_legislation/Consolidation_1978/Fiji_Penal_Code.html.

mengenai kumpul kebo di Negara Kepulauan Fiji ini yaitu Pasal 184. Di dalam Pasal 184 ini berisi antara lain :

"Any person who wilfully and by fraud causes any woman who is not lawfully married to him to believe that she is lawfully married to him and to cohabit or have sexual intercourse with him in that belief, is guilty of a felony, and is liable to imprisonment for ten years".

(Siapapun yang dengan sengaja dan oleh penipuan menyebabkan setiap perempuan yang tidaklah dengan sah dinikahnya untuk percaya bahwa dia dengan sah dinikahnya dan untuk kumpul kebo atau melakukan hubungan seksual dengan dia didalam kepercayaannya itu, adalah bersalah atas suatu kejahatan, dan adalah dapat dikenakan hukuman penjara untuk sepuluh tahun.

Pengaturan mengenai kumpul kebo di KUHP negara Kepulauan Fiji sama halnya dengan pengaturan kumpul kebo di negara-negara bekas koloni Inggris, yaitu sama-sama mengatur mengenai seorang laki-laki yang hidup sebagai suami istri dengan seorang wanita, dimana wanita itu adalah percaya bahwa laki-laki itu telah mengawininya secara sah. Hukuman bagi pelaku kumpul kebo di KUHP negara Kepulauan Fiji ini pun sama yaitu paling lama 10 tahun penjara.

b. Negara-Negara Islam.

Di negara-negara islam seperti negara-negara di Timur Tengah dan Afrika, sistim hukumnya banyak menggunakan sistim hukum islam atau yang dikenal dengan sistem hukum Sharia. Di dalam hukum sharia, ada suatu hukuman yang spesifik dikenal

sebagai Hadd. Ini kejahatan yang dihukum oleh hukuman spesifik, seperti rajam, cambukan atau pemotongan suatu tangan.

Dalam hal perzinahan yang didalamnya termasuk kumpul kebo hukum sharia mengaturnya secara jelas sebagaimana pengaturannya didalam Al'quran.

Rajam adalah hukuman yang diberikan oleh hukum islam bagi perzinahan. Rajam adalah hukuman berupa dilempar dengan batu sampai mati untuk perzinahan. Rajam telah dipraktekkan oleh Nabi Muhammad SAW di muka rakyat banyak yaitu menghukum sebanyak 100 cambukan atau penjatuhan hukuman rajam untuk para pelaku perzinahan. Perzinahan di dalam bahasa Inggris digambarkan sebagai hubungan seksual gelap oleh para laki-laki dan perempuan yang sudah kawin maupun yang belum kawin. Zina dalam hal ini yaitu seperti pedophilia, hubungan seks antar saudara (incest), perkosaan dan juga Kumpul kebo.

Banyak negara di Timur tengah dan Afrika yang mayoritas penduduknya beragama Islam yang menggunakan hukuman Rajam ini dalam KUHPnya. Diantara nya adalah :

1) KUHP Nigeria⁶⁶

Di Nigeria terdapat beberapa negara bagian, dimana negara-negara bagiannya itu mempunyai hak untuk membuat peraturan pidana yang mengatur dan berlaku bagi daerahnya

⁶⁶ <http://www.zamfaraonline.com/sharia>.

tersebut. Seperti negara Islam lainnya Nigeria memerlakukan hukum Shariah dinegaranya tersebut. Sebagai salah satu contoh adalah Negara Bagian Zamfara Nigeria.

Sebagai negara bagian Zamfara memiliki KUHP yang berlaku khusus didalam negara bagian itu. Sehubungan dengan kejahatan kesusilaan didalam KUHPnya Negara bagian Zamfara mengaturnya dalam Bab VIII yang mengatur tentang "*Hudud and Hudud related To Offences / Zina (Adultery or Fornication)*" dalam bab ini diatur tentang semua jenis kejahatan yang berhubungan dengan kesusilaan

Dalam kejahatan kesusilaan yang berhubungan dengan perbuatan Zina termasuk didalamnya perbuatan kumpul kebo, disebutkan dalam Pasal 126 Bab VIII tentang tentang zina antara lain:

Article 126 . Zina defined

Whoever, being a man or a woman fully responsible, has sexual intercourse through the genital of a person over whom he has no sexual rights and in circumstances in which no doubt exists as to the illegality of the act, is guilty of the offence of zina.

Barang siapa baik itu seorang laki-laki maupun seorang wanita yang telah dewasa atau yang secara penuh bertanggung jawab, telah melakukan hubungan seksual melalui/sampai genital dimana ia tidak punya hak untuk hubungan seksual itu dan dalam keadaan di mana tidak diragukan ada ketidaksahan tindakan, adalah bersalah atas kejahatan perzinahan.

Dari pengertian zina diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perbuatan zina adalah suatu perbuatan yang

dilakukan oleh seorang laki-laki ataupun seorang perempuan yang melakukan hubungan seksual dimana antara keduanya tidak mempunyai hak atas hubungan seksual itu atau ketika keduanya melakukan hubungan seksual tidak ada satu aturan pun yang melegalkannya.

Pengertian setiap orang dalam pasal ini yaitu siapapun orangnya baik itu laki-laki atau pun seorang perempuan yang sudah menikah atau belum menikah. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 126 Zamhara State of Nigerian Sharia'ah Penal Code.

Hukuman bagi pezina yaitu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 127 Zamhara State of Nigerian Sharia'ah Penal Code yaitu berbunyi:

Whoever commits the offence of zina shall be punished:-
(a) with caning of one hundred lashes if unmarried, and shall also be liable to imprisonment for a term of one year; or
(b) if married, with stoning to death (*rajm*).

Jadi sama halnya dengan hukum islam maka di Nigeria berlaku hukuman di Pecut dengan cambuk sebanyak 100 pecutan dan juga dikenakan hukuman penjara selama satu tahun hal ini diperuntukan bagi pelaku zina yang belum menikah, sedangkan bagi pelaku yang sudah menikah maka ia dihukum rajam hingga mati.

2) KUHP Sudan⁶⁷

Di negara Sudan Pelaku Zina termasuk didalamnya pelaku kumpul kebo diatur dalam KUHPnya yaitu dalam Pasal 146. Di dalam article 146 of Sudan's Penal Code, Perzinahan digambarkan sebagai pergaulan/perhubungan seksual dengan seorang laki-laki dan seorang wanita tanpa terikat perkawinan yang sah baik itu dilakukan oleh orang yang sudah menikah maupun yang belum menikah. Walaupun kitab undang-undang hukum pidana didasarkan pada suatu penafsiran Hukum Islam semua orang harus tunduk pada hukum ini.

Berdasarkan article 146 of Sudan's Penal Code yang menyebutkan antara lain : "whoever commits the offence of adultery shall be punished with:

- (a) execution by stoning when the offender is married, or
- (b) one hundred lashes of the whip when the offender is not married."

Jadi siapapun yang melakukan perzinahan akan dihukum dengan (a) dilempar dengan batu (Rajam) bagi pelanggar sudah menikah, atau (b) seratus cambukan untuk pelanggar yang belum menikah."

⁶⁷ http://www.ecoi.net/pub/sb106_sud-criminalact1991.rtf

c. KUHP Negara-negara di Eropa

1) KUHP Yugoslavia⁶⁸.

Pengaturan mengenai delik-delik kesusilaan dalam KUHP Yugoslavia dapat terlihat dalam Chapter XVI yang berjudul "*Criminal Offences against the Dignity of the Person and Morals*" yang terdiri dari 10 pasal, yaitu mulai dari Pasal 179 sampai dengan Pasal 189.

Dalam KUHP Yugoslavia pengaturan mengenai Delik "*Bigami*", "*Non matrimonial Cohabitation with a Minor*" (Kumpul Kebo dengan anak berusia 14 tahun, dan "*Incest*" tidak diatur dalam Chapter XVI KUHP Yugoslavia yaitu mengenai "*Criminal Offences against the Dignity of the Person and Morals*" melainkan diatur dalam Chapter XVII yang berjudul "*Criminal Offences against Marriage and the Family*".

Khusus mengenai pengaturan kumpul kebo di atur dalam Pasal 193 KUHP Yugoslavia. Pengaturan kumpul kebo dalam pasal ini sangat menarik perhatian karena diatur sebagai berikut :⁶⁹

- (1) Yang dipidana adalah kumpul kebo antara orang dewasa dengan anak yang telah mencapai usia 14 tahun, pidananya tidak kurang dari 3 bulan penjara;
- (2) Pidana yang sama juga dikenakan kepada orang tua atau wali yang mengizinkan atau mendorong/membujuk anak diatas 14 tahun untuk kumpul kebo dengan orang lain;

⁶⁸ <http://www.parlament.sr.gov.yu>

⁶⁹ Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, RajaGrafindo Indonesia, Jakarta, 2003. hal. 181.

- (3) Apabila ayat (2) dilakukan untuk keuntungan pribadi, maksimum pidananya 5 tahun penjara berat;
 (4) Apabila perkawinan berlangsung, penuntutan tidak dilakukan dan apabila telah dilakukan penuntutan, penuntutan itu tidak dilanjutkan.

2) KUHP Islandia⁷⁰

Didalam KUHP Islandia juga diatur mengenai Kumpul Kebo, hal ini diatur dalam Pasal 199 KUHP Islandia yang isinya antara lain sebagai berikut :

Article 199 Icelandic Penal code :

"Any person who has sexual intercourse, or other sexual relations, with a person who wrongly believes that the act is taking place within marriage or a cohabitational union, or who is under the misapprehension that he or she is participating in the act with a different person, shall be imprisoned for a term of up to 6 years".

Akan tetapi apabila pelaku kumpul kebo ini kemudian menikah atau dinikahkan maka Pasal 199 tidak akan lagi berlaku, hal ini seperti yang diatur dalam Pasal 205 KUHP Islandia.

Article 205 of the Icelandic Penal Code

"Punishment under Articles 194-199, 202 and 204 may be waived if the man and woman between whom the sexual act took place, have subsequently married or entered into a cohabitational union, or, if they were married or in a cohabitational union at the time, have subsequently entered into or continued that union."

Dari hasil penelitian yang dilakukan didapati bahwa kumpul kebo dibeberapa KUHP negara-negara di dunia sebagaimana

⁷⁰ <http://eng.domsmalaraduneyti.is/laws-and-regulations>

dijelaskan diatas pengaturannya berbeda antara negara satu dengan lainnya. Hal ini didasarkan pada kultur budaya dan adat istiadat negara tersebut masing-masing. Pengaturan mengenai kumpul kebo pada negara-negara ini mempunyai keunikan masing-masing. Dari aturan-aturan yang diterapkan oleh negara-negara itu ada baiknya salah satunya kita jadikan acuan bagi pengkriminalisasian kumpul kebo di Indonesia. Akan tetapi aturan yang akan dibuat itu jangan diambil begitu saja sesuai dengan yang asli akan tetapi dimodifikasikan sesuai dengan kebutuhan dan kultur bangsa Indonesia serta dipertimbangkannya unsur agama didalamnya. Karena berbedanya adat antara daerah satu dan yang lainnya memungkinkan menyebabkan beberapa perbedaan pandangan mengenai kumpul kebo, yaitu disatu daerah ada yang melarang tetapi ada daerah yang menjadikannya adat istiadat. Sekiranya pengaturan yang terdapat dalam Pasal 422 RUU-KUHP Tahun 2002 yang mengatur mengenai kumpul kebo dirasa cukup membawa aspirasi masyarakat Indonesia yang memiliki keanekaragaman budaya dan adat istiadat.

3. Prospek Penanggulangan "Kumpul Kebo" (*Cohabitation*) Di Indonesia Dimasa Mendatang.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa sampai saat ini belum ada suatu aturan pun dalam KUHP maupun dalam undang-undang lainnya yang mengatur tentang perbuatan kumpul kebo. Yang ada hanya ketentuan mengenai kesusilaan yang termasuk didalamnya

perzinahan. Sebenarnya kumpul kebo sama dengan perzinahan akan tetapi perbuatan ini dilakukan antara dua orang yang masing-masing di antara keduanya belum ada suatu ikatan perkawinan. Oleh karena itu wajar apabila perbuatan ini mulai ditinjau mengingat tuntutan perkembangan jaman, dimana dengan mulai sadarnya masyarakat Indonesia akan pentingnya kembali kepada nilai-nilai budaya dan agama untuk melanjutkan perjuangan reformasi yang telah ditempuh.

Dengan peninjauan kembali tersebut berarti perlu diadakan pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan jiwa dan keadaan bangsa Indonesia sekarang ini, termasuk didalamnya pembaharuan terhadap tindak pidana kesusilaan. Pembaharuan ini dilakukan dengan membuat suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur perbuatan yang berkaitan dengan kesusilaan termasuk didalamnya kumpul kebo dalam arti mengkriminalisasikan suatu perbuatan kumpul kebo secara lebih baik. Dengan peraturan ini diharapkan dapat melengkapi peraturan-peraturan yang sudah ada dalam KUHP.

Adapun hal-hal yang perlu diperhatikan dalam kriminalisasi terhadap perbuatan kumpul kebo ini yaitu adalah sebagai berikut :

- 1) Dalam kriminalisasi perbuatan Kumpul kebo ini, masih memperhatikan asas legalitas.
- 2) Perlu adanya perumusan yang jelas terhadap perbuatan kumpul kebo, apakah ia termasuk delik formil atau delik materil.

Bahkan seyogyanya menganut pokok pemikiran Konsep KUHP baru yang mencakup asas legalitas dan asas kesalahan serta sifat melawan hukum yang formil dan sifat melawan hukum yang materil.

Pokok pemikiran itu, bertolak dari prinsip keseimbangan monodualistik, dalam arti memperhatikan keseimbangan dua kepentingan antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individual yang dikenal dengan istilah "*Daad dader Strafrecht*", yaitu hukum pidana yang memperhatikan segi-segi objektif dari suatu perbuatan (*daad*) dan juga segi subyektif dari orang/pembuat (*dader*).

Bertolak dari prinsip keseimbangan mono-dualistik itulah, maka konsep tetap mempertahankan dua asas yang sangat fundamental dalam hukum pidana, yaitu asas legalitas dan asas kesalahan/culpabilitas. Kedua asas inilah yang masing-masing dapat disebut sebagai "asas kemasyarakatan" dan asas kemanusiaan".⁷¹

Perumusan asas legalitas ini diperluas dengan mengakui eksistensi berlakunya hukum yang hidup (hukum tidak tertulis/hukum adat) sebagai dasar patut dipidananya suatu perbuatan sepanjang perbuatan itu tidak ada persamaannya atau tidak diatur dalam undang-undang. Perluasan asas ini pun, tidak dapat terlepas dari pokok pemikiran untuk mewujudkan dan sekaligus menjamin asas

⁷¹ Barda Nawawi Arief (3), *Aspek Baru Dalam Konsep KUHP Baru (Disesuaikan dengan konsep tahun 1991/1992 Edisi s/d Maret 1993)*, Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Fak. Hukum UNDIP, Semarang, 1995 hal. 21.

keseimbangan antara kepentingan individual dan kepentingan masyarakat, dan antara kepastian hukum dengan keadilan.

Adanya rumusan mengenai kumpul kebo dalam konsep yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 422 RUU KUHP merupakan salah satu pelaksanaan asas legalitas. Dengan adanya kriminalisasi kumpul kebo maka status perbuatan kumpul kebo dapat terlihat jelas yaitu sebagai suatu tindak pidana yang dilarang dan diancam hukuman berupa sanksi bagi pelanggarnya. Selain itu dengan dirumuskannya kumpul kebo menjadi tindak pidana dalam Konsep KUHP memudahkan pekerjaan aparat penegak hukum dalam menangani kasus-kasus kumpul kebo dimasa depan sesuai aturan hukum yang berlaku. Sehingga perbuatan kumpul kebo yang sekarang ini belum ada penyelesaiannya maka dimasa depan kumpul kebo dapat diatasi dan tangani dengan baik.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan atas permasalahan yang dirumuskan oleh penulis yaitu: (1) Apa dasar-dasar pertimbangan perlunya kriminalisasi terhadap kumpul kebo (*cohabitation*) ditinjau dari kebijakan hukum pidana? (2) Bagaimanakah penggunaan kebijakan hukum pidana selama ini dalam mengantisipasi dan menyelesaikan kasus kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia? (3) Bagaimanakah kebijakan kriminalisasi kumpul kebo (*cohabitation*) di Indonesia untuk masa yang akan datang? Maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. a. Kriminalisasi kumpul kebo ditinjau dari tujuan pemidanaan adalah guna mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana ataupun untuk memulihkan keseimbangan masyarakat yang perwujudannya sering dikemukakan dalam berbagai ungkapan, antara lain menyelesaikan konflik, mendatangkan rasa aman, memperbaiki kerugian atau kerusakan yang timbul, menghilangkan noda-noda yang ditimbulkan, memperkuat kembali nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dapat tercapai. Dengan demikian kriminalisasi terhadap Kumpul Kebo tersebut akan dapat mewujudkan tujuan umum dari politik kriminal yaitu "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial", dan hal ini

senada dengan tujuan negara Indonesia seperti diamanatkan dalam alenia ke empat pembukaan UUD 1945.

- b. Kumpul kebo merupakan masalah sosial yang perlu segera ditanggulangi karena kumpul kebo tidak hanya merusak moral dan tata kesopanan dalam masyarakat tetapi juga dapat menumbuhkan kejahatan lain seperti aborsi, pembunuhan bayi hasil kumpul kebo ataupun masalah sosial lainnya seperti munculnya pekerja seks komersil yang dihasilkan dari hubungan kumpul kebo yang tidak berhasil. Hal ini jelas bahwa dengan adanya kumpul kebo timbul berbagai kejadian kriminalitas dimana perbuatan kriminalitas ini sangat meresahkan masyarakat dan perbuatan ini mengakibatkan ketimpangan pembangunan baik itu dari segi sosial, budaya, religi dan kemampuan pengembangan individual yang handal untuk membangun bangsa. Oleh karena itu wajarlah apabila hukum pidana seyogyanya difungsionalisasikan dalam mengantisipasi permasalahan tersebut dalam arti mengkriminalisasikan perbuatan kumpul kebo
- c. Kriminalisasi kumpul kebo dilihat dari Pancasila sebagai intisari nilai agama, budaya dan adat istiadat bangsa Indonesia merupakan proses pembaharuan hukum pidana yang kini lebih berorientasi pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat Indonesia. Proses ini berhubungan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat Indonesia yang mengakibatkan berbagai pergeseran kehidupan

masyarakat baik pergeseran hidup yang berdampak positif maupun yang negatif. Oleh karena itu dengan pengkriminalisasian kumpul kebo maka terjadi pembaharuan hukum pidana yaitu pembentukan aturan hukum baru yang mengatur berlandaskan Pancasila sebagai nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

2. Penggunaan aturan perundang-undangan selama ini baik itu KUHP ataupun peraturan lainnya seperti Peraturan daerah untuk menyelesaikan kasus kumpul kebo di Indonesia belum dapat mengakomodir sepenuhnya. Hal ini didasari bahwa baik itu KUHP maupun Perda tidak mengatur secara jelas mengenai kumpul kebo. Penggunaan KUHP untuk memenuhi keinginan masyarakat agar kumpul kebo diselesaikan menurut hukum pidana maka aparat penegak hukum menggunakan aturan-aturan ini walaupun dalam proses peradilan dalam pembuktiannya sangat sulit dan agak dipaksakan.
3. Dari hasil penelitian didapati bahwa kebijakan kriminalisasi kumpul kebo untuk masa yang akan datang khususnya dalam konsep diatur sebagai berikut :
 - a. Konsep mengatur kumpul kebo menjadi suatu tindak pidana dalam Bab XV Buku II tentang Tindak Pidana Kesusilaan, Pasal 422.
 - b. Kumpul kebo merupakan perbuatan yang dapat dipidana atau tindak pidana (delik) menurut Pasal 422 Konsep. Perbuatan kumpul kebo dapat dipidana apabila perbuatan itu dianggap telah

merusak atau mengganggu perasaan kesusilaan masyarakat. Akan tetapi kelemahannya adalah konsep tidak mengatur definisi atau batasan mengenai rasa kesusilaan masyarakat yang terganggu sehingga kategori gangguan rasa kesusilaan itu beraneka macam dan sulit untuk membatasinya.

- c. Dalam konsep mengenai sanksi pidana digunakan sistem perumusan 'kumulatif' (gabungan) ancaman pidana pokok pidana penjara dan denda. Bagi pelaku yang terbukti melakukan tindak pidana kumpul kebo ini menurut konsep akan di pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak kategori II yaitu jika tidak ditentukan minimum khusus, pidana denda paling sedikit Rp. 15.000.- (lima belas ribu rupiah).
- d. Konsep mengatur kumpul kebo menjadi suatu delik aduan (delik aduan absolut) dimana kumpul kebo menjadi tindak pidana apabila ada pengaduan dari pihak-pihak yang ditentukan dalam konsep yaitu pihak keluarga salah satu pihak pembuat tindak pidana, kepala adat atau kepala desa atau Lurah setempat dimana perbuatan itu dilakukan. Dari perumusan delik absolut tersebut ada kelemahannya yaitu konsep tidak memberikan penjelasan mengapa hanya ketiga macam orang itu saja yang dapat mengadukan kumpul kebo sehingga perbuatan itu dipidana. Selain itu perumusan pasal tersebut mengatakan bahwa perbuatan kumpul kebo dapat dipidana apabila telah mengganggu perasaan

kesusilaan masyarakat, kemudian apabila masyarakat merasa terganggu rasa kesusilaannya tetapi ketua adat dan kepala desa/Lurah tidak mengadakan perbuatan ini maka perbuatan ini tidak dapat dipidana karena tidak memebuhi unsur perbuatan pidana. Hal ini merupakan ganjalan dan harus dibuat penjelasannya lebih lanjut dalam konsep.

- e. Konsep tidak mengatur secara jelas mengenai batas pertanggungjawaban pidana kumpul kebo, baik baik itu subjek maupun objeknya. Mengenai pelaku tindak pidana, konsep hanya memberikan aturan bahwa setiap orang memberikan penjelasan yang jelas tentang siapa saja yang dapat dipidana. Mengenai perbuatannya konsep tidak mengatur perbuatan kumpul kebo yang bagaimana dapat dipidana, apakah perbuatan kumpul kebo yang dilakukan antaras orang yang sudah dewasa dengan anak dibawah umur seperti yang diatur oleh KUHP Norwegia dan Polandia atau hanya kumpul kebo yang dilakukan oleh orang yang sama-sama sudah dewasa saja.

B. S a r a n .

1. Dasar-dasar pertimbangan mengapa perlu dipertimbangkannya pengkriminalisasian perbuatan "Kumpul Kebo" ditinjau dari kebijakan hukum pidana harus diperhatikan, hal ini dikarenakan hal ini menyangkut beberapa aspek kehidupan masyarakat khususnya aspek hukum yang dalam hal ini hukum pidana. Selain itu pula dalam

mempertimbangkan kriminalisasian tersebut harus mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan agama sehingga tidak melenceng dari tujuan yang dicita-citakan oleh bangsa yaitu sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alenia ke empat.

2. Pengaturan mengenai "Kumpul Kebo" dalam aturan hukum pidana secara umum dan berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia memang selama ini belum ada sehingga terjadi kesulitan mengatasi perbuatan kumpul kebo. Kekayaan Hukum adat istiadat yang ada di Indonesia merupakan kekayaan yang sangat berharga oleh karena itu aturan hukum adat bisa dimaksimalkan untuk mengatasi persoalan kumpul kebo di daerah-daerah di Indonesia. Sebagai contoh Perda yang mengatur mengenai kumpul kebo di Batam yaitu Perda No. No: 13 Tahun 2002 dijadikan contoh bagi daerah-daerah lainnya untuk mengatasi persoalan kumpul kebo diwilayahnya masing masing sebelum ada aturan hukum nasional dibuat.
 - a. Aturan pidana mengenai kumpul kebo dalam Konsep KUHP baru sekiranya memang sudah cukup baik. Karena selain konsep mengakomodir apa yang terjadi didalam masyarakat Indonesia sekarang ini. konsep juga mempertimbangkan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yaitu Pancasila yang didalamnya terdapat unsur nilai agama budaya dan adat istiadat bangsa Indonesia. Pengaturan mengenai kumpul kebo dalam konsep sudah cukup baik akan tetapi untuk terwujudnya aturan yang baik maka perlu

dikaji secara khusus dan mendalam melalui berbagai forum resmi seperti seminar dan diskusi khusus di lembaga pendidikan seperti universitas atau pengkajian dalam bentuk lainnya. Selain itu mempelajari peraturan mengenai kumpul kebo negara-negara di dunia yang lebih dulu mengaturnya mengenai kumpul kebo juga diperlukan, karena dengan membandingkan maka kita akan mendapatkan formulasi yang terbaik dan tercocok dengan keadaan dan kondisi masyarakat Indonesia. Sehingga formulasi yang baik dapat terbentuk dan persoalan mengenai kumpul kebo dimasa mendatang dapat teratasi.

Daftar Singkatan

DPR	Dewan Pertimbangan Rakyat
Jo	Juncto, berkaitan dengan
Kejari	Kejaksaan Negeri
Kejati	Kejaksaan Tinggi
Konsep KUHP	Konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (1918 sampai sekarang ini).
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (1918 sampai sekarang ini).
MA	Mahkamah Agung
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MvT	Memorie van Toelichting.
PERDA	Peraturan Daerah
PN	Pengadilan Negeri
Psk	Pekerja seks komersil
UU	Undang-Undang.
UUD 45	Undang-Undang Dasar 1945
RUU KUHP	Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia
Stb.	Staatsblad, Lembaran Negara Belanda.
UNICEF	United Nation Children Education fund
WvS	Wetboek van Strafrecht/Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
WWW	World Wide Web.

Daftar Pustaka

- Al-Qur'an al Karim, *Al Qur'an dan Terjemahannya*, Departemen Agama RI. Penerbit Gema Risalah Press, Bandung, 1992.
- A., Fauzan, *Hukum Bagi Pezinah dan Penuduhnya*, Khauirul Bayan, Tahun 2002.
- A. Garner, Bryan (ed), *Black's Law Dictionary*, Sevent Edition, West Group, St. Paul, Minn, 1999.
- Abd Ghofar, Asyhari, *Pandangan Islam Tentang Zina dan Perkawinan Sesudah Hamil Suatu Pergeseran Nilai Sosial*, Citra Harta Prima, Jakarta, 2001.
- Adami As., *Tinjauan Singkat Tentang Zinah dan rangkaian-rangkaian Delik Susila Pada KUHPidana*, Swadaya, Jakarta, 1980
- Ahmed An-Na'im, Abdullahi, *Dekonstruksi Syariah (Wacana Kebebasan Sipil, Hak Asasi Manusia dan Hubungan Internasional dalam Islam)*, Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKIS) berkerjasama dengan Penerbit Pustaka Pelajar Jogjakarta, 1994.
- Akbar, H. Ali, *Pelacur dan Penyakit Kelamin*, Departemen Sosial Ri., Jakarta 1967.
- Ali Assais, Muhamad, *Tafsir Ayatul Ahkam*, Cet. II, Fa. Sumatra, Bandung, 1981
- Ali Sah Shobuniy, Muhammad , *Tafsiru Ayati al Ahkam*, diterjemahkan oleh Muammal Hamidy dan Imron A. Manan, Bina Ilmu, Surabaya, Tahun 1992.
- Alkitab Perjanjian Baru*, Lembaga Alkitab Indonesia, Jakarta, 1978.
- Alkostar, Artidjo dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, Tahun 1986.
- Amir Hamzah, Teuku, *Segi-Segi Hukum Pidana, Pengaturan Kehamilan dan Pengguguran Kandungan (Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum)*, Rajawali, Jakarta, 1987.

- Ancel. Marc. *Social Defence. A Modern Approach to Criminal Problem.* Routledge & Kegan Paul, London, Tahun 1965.
- Atmasasmita, Rpmli, *Kapita selekta Hukum Pidana dan Kriminologi.* Mandarmaju, Bandung, 1993.
- B. Simandjuntak, *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*, Tarsito, Bandung, Tahun 1981.
- B.Teneko, Soleman, *Hukum Adat Suatu Pengantar Awal Dan Prediksi Masa Mendatang*, Eresco, Bandung, Tahun 1987.
- Baidhawiy, Zakiyuddin dan Mutohharum Jinan, *Aqama dan Pluralitas Budaya Lokal*, Pusat studi Budaya dan Perubahan sosial Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2003
- Basiouni, M. Chief, *Substantive Criminal Law*, Charles Thomas Publisher Springfield, Illionis, USA 1978.
- Deklarasi Prinsip-prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan, Resolusi Majelis Umum PBB No. 40/43 tanggal 29 Nopember 1985 diterjemahkan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM, 1995.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Tahun 1985.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- Dirjosisworo, Sudjono, *Sinopsis Kriminologi Indonesia*, Tahun 1994.
- Diubaedah, Neng, *Pornoqrafi & Porno Aksi ditinjau dari Hukum Islam*. Prenada Media, Jakarta, 2003.
- Esposito, John L. & John O. Voll, *Demokrasi di Negara-Negara Muslim Problem Dan Prospek*, Mizan, Tahun 1999.
- Ghofar, Asyhari Abd., *Pandangan Islam Tentang Zina dan Perkawinan Sesudah Hamil Suatu Pergeseran Nilai Sosial*, Citra Harta Prima, Jakarta, 2001.
- Hadiwardoyo, Al. Purwa. *Moral dan Masalahnya*. Kanisius, Yogyakarta, 1990.

- Hadikusuma, Hilman, *Hukum Perkawinan Indonesia menurut Perundang-undangan, Hukum Adat, Hukum Agama*, Mandar Maju, Bandung, Tahun 1990.
- , *Hukum Pidana Adat*, Alumni, Bandung, Tahun 1989.
- Hamzah, Andi dan Sumangelupu, "*Pidana Mati di Indonesia, Dimasa lalu, kini dan Masa Depan*", Ghalia Indonesia, Jakarta, Tahun 1983.
- Hamzah, Andi (1), *Catatan Tentang Perbandingan Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 1991.
- (2), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberti, Jakarta, Tahun 1988.
- Hartono, Sunarjati, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, Alumni, Bandung, Tahun 1997.
- J.Moleong, Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, Tahun 1998.
- Koentjarningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan pembangunan*, PT. Gramedia, Jakarta, Tahun 1988.
- Lamintang, PAF, *Delik-Delik Khusus: Tindak Pidana-Tindak Pidana Melanggar Norma-norma Kesusilaan dan Norma-Norma Kepatutan*, Mandarmaju, Bandung, 1980.
- Lembaga Alkitab Indonesia, *Alkitab*, Jakarta, 1993.
- LPHN, *Pengaruh Agama terhadap Hukum Pidana*, Laporan penelitian, Tahun 1973.
- LPHN, *Pengaruh Agama Terhadap Hukum Pidana*, Laporan Penelitian, Tahun 1973.
- Majalah *Varia Peradilan* NO. 62, Nopember 1990.
- Majalah *Varia Peradilan* NO. 88, Nopember 1993.
- Marpaung, Leden, *Kejahatan Terhadap Kesusilaan Dan Masalah Prevensinya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Muladi (1), *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, Tahun 1984.
- dan Barda Nawawi Arief (2), *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, Tahun 1998.
- (3), *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, tahun 1992.
- Nawawi Arief, Barda(1), *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Badan penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Tahun 1994.,
- (2), *Aspek Baru Dalam Konsep KUHP Baru (Disesuaikan dengan konsep tahun 1991/1992 Edisi s/d Maret 1993)*, Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Fak. Hukum UNDIP, Semarang, Tahun 1995 .
- (3), *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman)*, disajikan pada Penataran Metodologi Penelitian Hukum di Universitas Djendral Soedirman Purwokerto tanggal 11-15 September 1995.
- (4), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Tahun 1996.
- (5), *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar F.H. UNDIP, Semarang.
- (6) *Bahan Kuliah Pembaharuan Hukum Pidana*, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Undip, Tahun 2001.
- (7) *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Pt. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Pastor Hendrik Njiolah, Pr, *Sepuluh Perintah Allah (suatu penjelasan)*, Yayasan Pustaka Nusantara, Yogyakarta, Tahun 2003.
- Peter, Salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, Modern English Pers*, Jakarta, edisi ke 2, tahun 1995.
- Pikiran Rakyat, artikel "*Pasangan Kumpul Kebo Diarak Warga*", Bandung, Jum'at 27 Desember 2002.

- PPN Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Pedoman Umum Pembentukan Istilah*, Gramedia Widiasarana, Jakarta, Tahun 1993.
- Purwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Tahun 1985.
- Poernomo, Bambang, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Liberti, Yogyakarta, Tahun 1988.
- Ranuhandoko, I.P.M, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 1996.
- Reksodiputro, Mardjono, *Kriminologi dan Sistim Peradilan Pidana*, Kumpulan Karangan Buku Kedua, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Tahun 1997.
- Remmelink, Jan, *Hukum Pidana (Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Rahardjo, Satjipto (1), *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, Tahun 1979.
- (2), *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Rasyid, Sulaiman, *Fikih Islam*, Sinar baru, Bandung, 1992, h. 402; Abu Bakar Muhammad al Husairy, *Kifayatu al Akhyar*, dar Al Fikr, Beirut, tanpa tahun.
- Sabiq, Syayid, *Fiqh as Sunah*, Al Ma'arif, Bandung, Alih Bahasa olh Moh. Nabhan Hussein, Tahun 1990.
- Sadli, Saparinah, *Persepsi Mengenai Perilaku Yang Menyimpang*, Bulan Bintang, Jakarta, Tahun 1976.
- Samir, Syekh Salim, , *Fiqh As Sunah*, Al Ma'arif, Bandung, alih bahasa oleh Moh, Nabhan Husein, 1990
- *Safinatu an Naja*, an Nasyir, Jakarta, tanpa tahun.
- Saleh, Roeslan (1), *Perkembangan-perkembangan Asas-asas Hukum Pidana*, Diktat, tanpa tahun.

- (2), *Mencari Asas-asas Umum yang sesuai Untuk Hukuman Pidana Nasional*, Kumpulan bahan upgrading hukum pidana, jilid 2, Tahun 1971.
- (3), *Hukum Pidana Sebagai Konfrontasi Manusia dan Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Tahun 1983.
- (4), *Segi Lain Hukum Pidana*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- (5), *Arah dan Asas Dalam Kebijakan Kriminalitas dan Diskriminalisasi*, makalah disajikan dalam seminar nasional tentang "Kriminalisasi dan Dekriminalisasi Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia" tanggal 15 Juli 1993
- (6), *Mencari Kriteria Menentukan Dipidananya Suatu Perbuatan*, Makalah Disajikan Pada Seminar Nasional tentang *Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Yogyakarta, 15 Juli 1993.
- Sastrosoeharjo, Soeharjo, *Politik Hukum dan Pelaksanaannya dalam Negara Republik Indonesia*, makalah kuliah S2, UNDIP, tanpa tahun
- Seno Adji, Oemar, *Hukum Pidana dan Pengembangan*, Erlangga, Jakarta tahun 1980.
- Shobuniy, Muhammad Ali sah, *Tafsiru Ayati al Ahkam*, diterjemahkan oleh Muammal Hamidy dan Imron A. Manan, Bina Ilmu, Surabaya, Tahun 1992.
- Soesanto, I.S., *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, dalam Masalah-Masalah Hukum No. 9, Tahun 1992.
- Soepomo, R., *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Pradya Paramitha, Jakarta, Tahun 1977.
- Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983.
- , Henkie Liklikuwata & Mulyana W. Kusuma, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Tahun 1981
- Soejono D, *Pelacuran Ditinjau dari segi Hukum dan Kenyataan dalam Masyarakat*, PT. Karya Nusantara, Bandung, 1977.

- Soesilo. *Pokok-pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan delik-delik Khusus*, Politiea, Bogor, 1984.
- SS., Soeharjo, *Politik Hukum dan Pelaksanaannya Dalam Negara Republik Indonesia*, FH UNDIP, Semarang, tanpa tahun.
- , Henkie Liklikuwata dan Mulyana W. Kusuma, *Kriminologi Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Tahun 1981.
- , *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983.
- Sunoto, *Mengenal Filsafat Pancasila (Pendekatan Melalui Metafisika, Logika Dan Etika)*, Edisi ke 3, PT. Menindita Offset, Yogyakarta, Tahun 1984.
- Sudarto (1), *Suatu Dilema Dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, FH. UNDIP, Semarang, 1974.
- (2), *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, cet. 2, Tahun 1981.
- (3), *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana)*, Sinar Baru, Bandung, Tahun 1983.
- (4), *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.
- Terjemahan & Tafsir Al Qur'an huruf Arab & Latin, Fa. Sumatra. Bandung, 1978.
- Wigjosoebroto, Soetandyo, *Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia (Perspektif Sosiologi dan Kontribusinya dalam penyusunan kebijakan kriminalisasi dan dekriminalisasi)*, Seminar Nasional tentang "Kriminalisasi dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Yogyakarta, 15 Juli 1993.
- Wojowarsito, *Kamus Umum Bahasa Belanda*, PT. Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, Tahun 1992.
- WWW.bkkbn.Go.Id., *artikel "Orang Tua Perlu Hati-hati Menjaga si Buah Hati"*, Media Indonesia, Minggu 04 Mei 2003.
- WWW.Gatra.com, Jakarta, Indonesia, th. 1996.

Yunus, Mahmud, *Kamus Arab-Indonesia*, Yayasan Penyelenggaraan Penterjemahan penafsiran Al Qur'an, Tahun Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan :

Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (1), *Rancangan KUHP*, 1999/2000.

Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (2), *Rancangan Penjelasan atas KUHP*, 1999/2000.

Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (1), *Rancangan KUHP 2002*. Hamzah, Andi, *KUHP MALAYSIA Sebagai Perbandingan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Thn. 1987.

----- (2), *KUHP Philipina Sebagai Perbandingan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Thn. 1987.

Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman

Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (2), *Rancangan Penjelasan atas KUHP 2002*.

Moelyatno, *KUHP* (terjemahan), FE. UII, Jogjakarta, 1978.

-----, "*KUHP*", Bumi Aksara, cetakan ke 18 Tahun 1994.

[http://WWW.Indonesia.go. Id.](http://WWW.Indonesia.go.Id.), *Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

<http://www.eng.domsmalaraduneyti.is/laws-and-regulations>, *The Islandic Penal Code*

<http://www.indialawinfo.com/bareacts/ipc.html>, *The Indian Penal code*

<http://www.zamfaraonline.com>, *The Zamhara State of Nigerian Sharia'ah Penal Code*

<http://www.agc.gov.bn/pdf/Cap22.pdf> , *Brunei Darussalam Penal code* .

http://www.ecoi.net/pub/sb106_sud-criminalact1991.rtf. *Sudan Penal Code*

http://www.vanuatu.usp.ac.fj/Paclawmat/Fiji_legislation/Consolidation_1978/Fiji_Penal_Code.html. *Fiji Island Penal Code*

<http://www.parlament.sr.gov.yu>, *Republik Federal of Yugoslavia Penal Code*

Rangkuman Yurisprudensi Mahkamah Agung RI, Tahun 1993.