



**SEKOLAH TINGGI HUKUM  
INDONESIA JENTERA**

**IMPLIKASI NORMA “MENGESAMPINGKAN” DALAM PENJELASAN PASAL 412  
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2023 TENTANG KITAB UNDANG-  
UNDANG HUKUM PIDANA TERHADAP PERATURAN DAERAH  
TERKAIT KOHABITASI**

**SKRIPSI**

**DISUSUN OLEH:  
BAHALUDDIN SURYA  
101200004**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA  
JAKARTA  
2024**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya Bahaluddin Surya

Dengan ini menyatakan bahwa Tugas Akhir / Skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia :

**Implikasi Norma “Mengesampingkan” dalam Penjelasan Pasal 412 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terhadap Peraturan Daerah Terkait Kohabitasi**

Bahasa Inggris :

***Implications of the ‘Override’ Norm in the Explanation of Article 412 of Law Number 1 Year 2023 on the Criminal Code on Local Regulations Related to Cohabitation***

Adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 20 agustus 2024



Bahaluddin Surya  
101200004

**PENGESAHAN PEMBIMBING**

**Implikasi Norma “Mengesampingkan” dalam Penjelasan Pasal 412 Undang-Undang  
Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terhadap  
Peraturan Daerah Terkait Kohabitasi**

**Bahaluddin Surya**

**101200004**

**Jakarta, 20 Agustus 2024**

**Mengetahui,**

Pembimbing I

Pembimbing II

Ketua Bidang Studi Hukum  
Pidana



Dr. Aria Suyudi, S.H., LL.M



Rifqi Sjarief Assegaf, S.H.,  
LL.M, P.hD



Asfinawati, S.H., M.Fil

**PERSETUJUAN PANITIA SIDANG SKRIPSI**

**Implikasi Norma “Mengesampingkan” dalam Penjelasan Pasal 412 Undang-Undang  
Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terhadap  
Peraturan Daerah Terkait Kohabitasi**

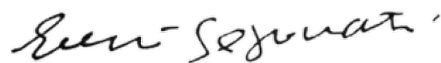
**Bahaluddin Surya**

**101200004**

**Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Tugas Akhir**

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera



**Erni Setyowati, S.H., M.H.**

## PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Bahaluddin Surya  
Nomor Induk Mahasiswa : 101200004  
Email : bahaluddinsurya@jentera.ac.id

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir / Skripsi, dengan judul:

### **Implikasi Norma “Mengesampingkan” dalam Penjelasan Pasal 412 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terhadap Peraturan Daerah Terkait Kohabitasi**

Dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusif Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan/mempublikasikan di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 20 Agustus 2024

Mengetahui,

Yang Menyatakan,

Pembimbing I

Pembimbing II

Ketua Bidang  
Studi Hukum  
Pidana



Bahaluddin Surya

Dr. Aria Suyudi, S.H.,  
LL.M

Rifqi Sjarief Assegaf,  
S.H., LL.M, P.hD

Asfinawati, S.H.,  
M.Fil

## ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis implikasi dari norma “mengesampingkan” dalam penjelasan Pasal 412 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP 2023) terhadap peraturan daerah (Perda) terkait kohabitasi. Pasal 412 KUHP mengatur ancaman pidana bagi pasangan yang hidup bersama tanpa ikatan perkawinan, yang dikenal dengan istilah kohabitasi. Namun, penjelasan pasal ini mengesampingkan peraturan di bawah undang-undang, termasuk peraturan daerah, yang mengatur hal serupa.

Studi ini bertujuan untuk memahami implikasi norma tersebut terhadap keberlakuan Perda yang selama ini mengatur kohabitasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan analisis terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di Indonesia.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penjelasan Pasal 412 KUHP menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi menimbulkan konflik antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengaturan kohabitasi. Implikasi utama dari norma ini adalah bahwa peraturan daerah yang mengatur kohabitasi akan tidak dapat diberlakukan, pemerintah daerah tidak lagi memiliki dasar hukum untuk menindak pelanggaran terkait kohabitasi. Selain itu, hal ini juga dapat menimbulkan perbedaan interpretasi antara aparat penegak hukum, yang berpotensi menghambat penegakan hukum yang konsisten. Oleh karena itu, diperlukan upaya harmonisasi antara ketentuan dalam KUHP 2023 dan peraturan daerah guna mencegah adanya penegakan hukum yang sewenang-wenang serta melindungi hak asasi manusia.

Kata Kunci: Peraturan Daerah, KUHP, Kohabitasi, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

## **ABSTRACT**

*This study analyses the implications of the 'override' norm in the explanation of Article 412 of Law Number 1 Year 2023 on the Criminal Code (KUHP 2023) on local regulations (Perda) related to cohabitation. Article 412 of the Criminal Code stipulates criminal penalties for couples living together without marital ties, known as cohabitation. However, the explanation of this article overrides regulations under the law, including local regulations, which regulate similar matters.*

*This study aims to understand the implications of this norm for the enforceability of local regulations that have been regulating cohabitation. The method used in this research is the normative legal method with an analysis of the principles of the drafting of good laws and regulations in Indonesia.*

*The result of the research shows that the explanation of Article 412 of the Criminal Code raises legal uncertainty and has the potential to cause conflict between the central and local governments in regulating cohabitation. The main implication of this norm is that local regulations governing cohabitation will be unenforceable, local governments will no longer have a legal basis to enforce cohabitation-related offences. In addition, this may also lead to differences in interpretation between law enforcement officers, potentially hindering consistent law enforcement. Therefore, harmonisation between the provisions in the Criminal Code 2023 and local regulations is needed to prevent arbitrary law enforcement and protect human rights.*

*Keyword : Local Regulation, Criminal Code, Cohabitation, Principles of Legislation Drafting*

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implikasi Norma ‘Mengesampingkan’ dalam Penjelasan Pasal 412 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana terhadap Peraturan Daerah Terkait Kohabitasi”. Skripsi ini membahas sejarah pengaturan kohabitasi dalam Peraturan Daerah dan KUHP 2023. Secara khusus, skripsi ini berupaya menguraikan dampak Pasal 412 KUHP 2023 terhadap keberlakuan perda-perda yang mengatur kohabitasi, ditinjau berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Penyusunan skripsi ini tentu tidak terlepas dari bantuan, dukungan, serta bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua saya, yang selalu memberikan doa, dukungan moral, serta dorongan semangat yang tiada henti.
2. Dr. Aria Suyudi, S.H., LL.M dan Rifqi Sjarief Assegaf, S.H., LL.M, P.hD, selaku pembimbing saya yang dengan sabar memberikan arahan, masukan, serta kritik yang membangun selama proses penyusunan skripsi ini.
3. Seluruh pengajar dan keluarga besar Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, yang telah memberikan ilmu dan pengalaman berharga selama masa perkuliahan.
4. Teman-teman *Jennesys*, yang senantiasa memberikan semangat selama menjalani masa studi hingga penyelesaian skripsi ini.

5. Kawan-kawan *Partner's in Crimes* (eks peminatan pidana), yang menjadi tempat untuk meluapkan seluruh emosi dan energi selama saya menyusun skripsi maupun sepanjang masa studi.
6. Rekan-rekan ICJR yang selalu menjadi teman diskusi dan memberikan motivasi serta tekanan untuk menyelesaikan skripsi ini.
7. Seluruh pihak lainnya, yang telah membantu dan mendukung, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam proses penyusunan skripsi ini.

Akhir kata, penulis berharap semoga Tuhan Yang Maha Esa senantiasa memberikan rahmat dan kemudahan bagi kita semua. Semoga skripsi ini dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat, baik bagi dunia akademik maupun praktik hukum.

Jakarta, 20 Agustus 2024

**Bahaluddin Surya**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK.....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang Masalah.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Identifikasi Masalah.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian.....</b>	<b>7</b>
<b>1.4 Kegunaan Penelitian.....</b>	<b>7</b>
<b>1.5 Kerangka Pemikiran.....</b>	<b>8</b>
1.5.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik.....	8
<b>1.1 Metode Penelitian.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Sistematik Penulisan.....</b>	<b>11</b>
<b>BAB II ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK DALAM MENILAI KEBERLAKUAN PERDA.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Kedudukan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik di     Indonesia.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Asas Kesesuaian Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Menilai     Keberlakuan Perda Terkait Kohabitasi.....</b>	<b>20</b>
<b>BAB III SEJARAH PEMBENTUKAN DAN ANALISIS PENGATURAN TINDAK PIDANA KOHABITASI.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1 Sejarah Pengaturan Tindak Pidana Kohabitasi dalam Perda.....</b>	<b>24</b>
<b>3.2 Sejarah Perkembangan Pengaturan Tindak Pidana Kohabitasi dalam KUHP.....</b>	<b>32</b>
<b>3.3 Analisis KUHP 2023 dengan Pengaturan Kohabitasi dalam Perda.....</b>	<b>40</b>
<b>BAB IV IMPLIKASI PASAL 412 KUHP 2023 TERHADAP KEBERLAKUAN PERDA KOHABITASI.....</b>	<b>46</b>
<b>4.1 Perda-Perda Kohabitasi Pasca Berlakunya Pasal 412 KUHP 2023.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2 Pilihan Hukum yang Dapat Ditempuh untuk Mengefektifkan Tujuan Pasal 412     KUHP 2023.....</b>	<b>59</b>
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>68</b>
<b>5.1 Kesimpulan.....</b>	<b>68</b>
<b>5.2 Saran.....</b>	<b>69</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>71</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Alasan Pembentukan Perda terkait Kohabitasi .....	26
Tabel 2. Perkembangan Perumusan Pasal Kohabitasi dalam RKUHP .....	33
Tabel 3. Rumusan Pasal Kohabitasi dalam Perda .....	46
Tabel 4. Rumusan Pasal Larangan Memfasilitasi Pelaku Kohabitasi .....	53

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pada awal tahun 2023, KUHP baru telah disahkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“KUHP 2023”). Hal itu membawa perubahan besar dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Salah satu yang menjadi perhatian publik adalah tindak pidana kesusilaan. Dalam Pasal 412 KUHP 2023 diatur mengenai ancaman pidana bagi pasangan (laki-laki dan perempuan) yang hidup bersama tanpa ikatan perkawinan (kohabitasi), yang memiliki potensi intervensi yang berlebih oleh negara terhadap ranah privat warga negaranya. Pasal 412 KUHP 2023 mengatur bahwa:

“Setiap Orang yang melakukan hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak kategori II.”

Apabila melihat ketentuan pasal ini, frasa “hidup bersama” tidak memiliki definisi yang jelas, hal itu menimbulkan pertanyaan, sejauh mana pasangan dapat dikatakan hidup bersama? Apakah seorang mahasiswa atau pegawai yang berbagai tempat tinggal dengan lain jenis untuk menghemat biaya dapat dianggap ‘hidup bersama’ sehingga dapat dipidana? Frasa ini yang dikhawatirkan menimbulkan potensi penyalahgunaan atau tindakan sewenang-wenang aparat penegak hukum (APH) terhadap ranah privasi warga negara.

Pasal kohabitasi ini juga mendapatkan penolakan dari sebagian masyarakat dan mengundang perhatian dari dunia internasional. Penolakan ini berkaitan pula dengan kekhawatiran masyarakat terkait kriminalisasi terhadap pasangan yang tidak memiliki dokumen perkawinan, seperti masyarakat adat atau mereka yang menganut agama kepercayaan

di luar enam agama yang diakui oleh Pemerintah.<sup>1</sup> Masyarakat internasional juga memiliki kekhawatiran serupa yang berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), seperti hak atas kesetaraan di hadapan hukum dan perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi, hak atas privasi dan hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan, serta kebebasan berpendapat dan berekspresi.<sup>2</sup>

Penjelasan Pasal 412 KUHP 2023 ini pun tidak memberikan definisi yang jelas tentang frasa “hidup bersama” dan “di luar perkawinan”. Namun, penjelasan pasal ini mengatur mengenai pengesampingan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang mengatur mengenai hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan, yakni dengan menyatakan bahwa:

“Ketentuan mengenai hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan dikenal dengan istilah kohabitasi. Ketentuan ini sekaligus mengesampingkan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang mengatur mengenai hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan, sepanjang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus atau istimewa.”

Dari penjelasan tersebut, muncul kata “mengesampingkan” yang menghadirkan berbagai pertanyaan. Pertanyaan ini berkaitan dengan maksud dan tujuan pembentuk undang-undang merumuskan penjelasan pasal tersebut. Lebih lanjut, pertanyaan juga berkaitan dengan implikasinya terhadap keberlakuan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, terutama peraturan daerah (Perda) yang selama ini banyak pula mengatur terkait kohabitasi.

---

<sup>1</sup> Tempo, “Pasal Zina Dan ‘Kumpul Kebo’ Dalam RKUHP Berpotensi Lahirkan Penegak Moral,” diakses 10 April 2024, <http://www.tempo.co/abc/4737/pasal-zina-dan-kumpul-kebo-dalam-rkuhp-berpotensi-lahirkan-penegak-moral>.

<sup>2</sup> BBC News Indonesia, “R KUHP resmi disahkan jadi undang-undang, PBB ‘prihatin’ dengan pasal-pasal ‘diskriminatif,’” diakses 10 April 2024, <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cv2qj19zp28o>.

Ketentuan yang dimaksud dalam Penjelasan Pasal 412 KUHP 2023 merupakan perda-perda yang memuat larangan perbuatan kohabitasi. Hal itu berkaitan dengan konteks KUHP sebagai kodifikasi hukum pidana nasional, yang berusaha melakukan sinkronisasi dan harmonisasi pengaturan pidana di Indonesia. Selain itu, otonomi daerah juga memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah (Pemda) untuk menyusun Perda atas dasar menjaga ketertiban umum, termasuk mengriminalisasi kohabitasi.

Peraturan-peraturan daerah tersebut memberikan legitimasi bagi Kesatuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) untuk menegakkan peraturan daerah tersebut, dan kerap ditafsirkan oleh Pemda sebagai dasar untuk melakukan penggerebekan<sup>3</sup> terhadap seseorang yang diduga melakukan kohabitasi.<sup>4</sup> Dalam praktiknya, tindakan itu berpotensi melanggar hak asasi manusia (HAM) karena tidak diikuti dengan proses peradilan dan mekanisme pembuktian yang jelas. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penegakan Perda dilakukan secara sewenang-wenang karena tidak sesuai dengan proses hukum yang adil (*due process of law*).

Potensi permasalahan muncul setidaknya karena dua hal. *Pertama*, Pasal 412 KUHP 2023 memiliki unsur-unsur tindak pidana yang sepenuhnya sama atau bahkan berbeda dari berbagai Perda yang mengatur “hidup bersama”. Sebagai contoh, dalam Pasal 412 KUHP 2023, pembentuk undang-undang menempatkan pembatasan-pembatasan penerapan pasal kohabitasi ini. Pembatasan tersebut berupa penetapan tindak pidana kohabitasi sebagai delik aduan absolut, yang memiliki implikasi bahwa penerapan pasal tersebut baru dapat diterapkan

---

<sup>3</sup> Tindakan ini disebut dengan Tindakan penertiban non-yustisial, yang dilakukan oleh polisi pamong praja dalam rangka menjaga dan/atau memulihkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat terhadap pelanggaran Perda dan/atau Perkada dengan cara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak sampai proses peradilan. Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Penjelasan Ps. 255 ayat (1) huruf (a).

<sup>4</sup> Lihat Sunu Dyantoro, “Tim Gagak Hitam Satpol PP Tangsel Tangkap Tangan 27 Perempuan Dan 16 Pria,” Tempo, diakses 03 April 2024, <https://metro.tempo.co/read/1622672/tim-gagak-hitam-satpol-pp-tangsel-tangkap-tangan-27-perempuan-dan-16-pria>; dan Lihat Iqbal Muhtarom, “Razia 3 Hotel Di Tangsel, Satpol PP Jaring 18 PSK Dan Sejumlah Pasangan Mesum,” Tempo, diakses 03 April 2024, <https://metro.tempo.co/read/1622383/razia-3-hotel-di-tangsel-satpol-pp-jaring-18-psk-dan-sejumlah-pasangan-mesum>.

ketika terdapat aduan atau laporan dari ‘korban’, yakni suami atau istri bagi mereka yang sudah menikah, atau orang tua/anak bagi mereka yang tidak terikat perkawinan.<sup>5</sup>

Di sisi lain, dalam pemetaan Perda yang dilakukan oleh Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) ditemukan fakta bahwa setidaknya ada 13 Perda kohabitasi yang inkonsisten atau tidak selaras dengan ketentuan Pasal 412 KUHP 2023.<sup>6</sup> Ketentuan-ketentuan dalam Perda tersebut hanya mengatur larangan pasangan yang hidup bersama sebagai suami istri di luar perkawinan tanpa mengkualifikasi larangan tersebut sebagai delik aduan. Contohnya, Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi memuat larangan terhadap laki-laki dan perempuan yang tidak dalam ikatan pernikahan untuk ‘hidup bersama’ sebagaimana layaknya suami istri.<sup>7</sup> Begitu juga Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo yang melarang setiap laki-laki ‘hidup bersama’ dengan perempuan yang bukan istrinya, atau perempuan dengan laki-laki yang bukan suaminya.<sup>8</sup>

*Kedua*, ada sebagian Perda yang juga menyoal tindakan penyedia jasa penginapan (hotel, kosan, dan kontrakan) yang ‘memfasilitasi’ kohabitasi. Sebagai contoh, Perda Kabupaten Ogan Komering Ulu mengatur bahwa “pengelola rumah kost dilarang menggabungkan penghuni kos laki-laki dan perempuan dalam satu rumah kos kecuali suami istri.”<sup>9</sup> Perda lain juga ditemukan di Kota Palangkaraya yang mengatur larangan bagi pengelola Rumah Kos dan Barak, yang menyediakan ruangan/kamar bagi pasangan berbeda jenis kelamin yang tidak memiliki hubungan darah dalam satu bangunan.<sup>10</sup> Perda Palangkaraya ini juga memberikan ancaman pidana berupa penutupan kos atau barang serta adanya kurungan paling

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Ps. 412 ayat (2).

<sup>6</sup> Tim ICJR, Database Pemetaan Peraturan Daerah tentang Perzinaan dan Kohabitasi (ICJR, 2023).

<sup>7</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Asusila, Ps. 7.

<sup>8</sup> Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat, Ps. 3 ayat (2).

<sup>9</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Komering Ulu Nomor 10 Tahun 2019 tentang Pengelolaan dan Pengawasan Rumah Kos, Ps. 19 huruf (d).

<sup>10</sup> Peraturan Daerah Kota Palangkaraya Nomor 16 Tahun 2011 tentang Izin Usaha Pengelolaan Rumah Kos dan Barak, Ps. 12.

lama tiga bulan dan denda paling banyak 20 juta rupiah.<sup>11</sup> Jika kita hubungkan ketentuan ini dengan Pasal 412 KUHP, terdapat dua permasalahan mendasar: pertama, karena Perda tidak mengatur perbuatan dimaksud sebagai delik aduan, kerap kali dilakukan dengan penggerebekan atau razia penginapan, yang dilakukan oleh Satpol PP (tanpa adanya aduan dari ‘korban’); dan kedua, ketentuan itu juga memberikan ancaman pidana bagi pemilik penginapan atau kos yang “dikesampingkan” oleh KUHP 2023.

Perbedaan substansi pasal dan ketidakjelasan perintah pengesampingan ketentuan kohabitasi ini menimbulkan permasalahan baru terkait harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, tidak ada mekanisme pengawasan yang efektif terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi karena tidak ada kewenangan Pemerintah Pusat dalam ‘memaksa’ harmonisasi dan sinkronisasi, baik melalui perubahan Perda maupun pembatalan Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, terutama jika pertentangan tersebut lahir setelah adanya peraturan baru. Kondisi ini lahir karena dihapusnya kewenangan ‘*executive review*’ sebagaimana terlihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUUXIV/2016.

Dalam kedua putusan di atas, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang mengatur mekanisme *executive review*<sup>12</sup> ( *jelaskan apa ini*), bertentangan dengan konstitusi (inkonstitusional). Hal itu menimbulkan konsekuensi terhadap hilangnya kewenangan pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Provinsi. Selain

---

<sup>11</sup>*Id.*, Ps. 15 dan Ps. 16.

<sup>12</sup> Executive review adalah sebuah mekanisme yang digunakan oleh pemerintah untuk meninjau dan mengevaluasi peraturan-peraturan yang ada, untuk memastikan kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Proses ini dilakukan oleh lembaga eksekutif, seperti kementerian atau badan pemerintahan terkait, dengan tujuan untuk mengidentifikasi dan memperbaiki atau mencabut peraturan-peraturan yang bertentangan atau tidak lagi relevan.

itu, Gubernur juga tidak memiliki wewenang dalam hal pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota.

Kembali pada ketentuan Pasal 412 KUHP 2023 yang mengatur mengenai pengesampingan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dapat diduga maksud dari pembentuk undang-undang adalah berupaya untuk melakukan sinkronisasi ketentuan pidana di seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, KUHP 2023 juga memiliki semangat untuk mempertahankan konsep kodifikasi hukum pidana.<sup>13</sup> Hal itu dilakukan dengan memastikan ketentuan pidana dibentuk secara sistematis di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dari berbagai uraian di atas, terlihat bahwa norma “mengesampingan” yang tertuang dalam penjelasan Pasal 412 KUHP 2023 menyisakan pertanyaan terkait keberlakuan berbagai Perda yang telah mengatur kohabitasi. Kondisi itu juga menimbulkan tarik-menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengatur ketentuan kohabitasi. Dalam praktiknya, inkonsistensi Perda dengan Undang-undang juga dapat menimbulkan kebingungan bagi Aparat Penegak Hukum (APH), praktisi hukum dan masyarakat. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis lebih lanjut Pasal 412 KUHP 2023 dan implikasinya terhadap perda-perda terkait kohabitasi.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Dari uraian permasalahan di atas, penelitian ini bermaksud untuk menjawab pertanyaan utama, yakni apa implikasi dari norma ‘mengesampingan’ dalam penjelasan Pasal 412 KUHP

---

<sup>13</sup> Upaya ini telah terlihat sejak penyusunan Naskah KUHP 2005. Dalam naskah itu, pemerintah berusaha menyusun tindak pidana “baru”, yang dianggap sesuai dengan masyarakat modern dan belum dicakup dalam KUHP Hindia Belanda. Hal itu dilakukan dengan kebijakan kriminalisasi dan memasukkan seluruh tindak pidana di luar KUHP ke dalam RKUHP. Penyusunan model kodifikasi itu, terus dilakukan hingga penyusunan RKUHP 2012 – 2015. Lihat Supriyadi Widodo Eddyono, Alex Argo Hernowo, dan Adery Ardhan Saputro, *Melihat Rencana Kodifikasi dalam RKUHP: Tantangan Upaya Pembaruan Hukum Pidana di Indonesia* (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), 2015), hlm. 17.

2023 terhadap perda-perda yang telah mengatur mengenai kohabitasi ditinjau berdasarkan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini akan menjawab pula pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- a. Apa tujuan pembentuk undang-undang mengatur norma pengesampingan dalam Penjelasan Pasal 412 KUHP 2023?
- b. Bagaimana implikasi KUHP 2023 terhadap keberlakuan perda-perda terkait kohabitasi?
- c. Apa mekanisme hukum yang tersedia untuk ‘mengesampingkan’ perda-perda terkait kohabitasi yang bertentangan dengan Pasal 412 KUHP 2023?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memahami implikasi norma “mengesampingkan” dalam Penjelasan Pasal 412 KUHP 2023 terhadap Perda yang memuat ketentuan kohabitasi, sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui implikasi norma “mengesampingkan” dalam Pasal 412 KUHP 2023 terhadap keberlakuan dan penegakan hukum Perda terkait kohabitasi.
2. Mengusulkan mekanisme yang tepat untuk mengesampingkan Perda terkait kohabitasi yang memuat ketentuan pidana sesuai dengan Penjelasan Pasal 412 KUHP 2023 bagi pemerintah pusat dan daerah.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan literatur maupun bahan dalam mempersiapkan aturan-aturan atau pedoman implementasi KUHP 2023, yang akan berlaku di 2026 mendatang. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi rujukan bagi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Polisi, Jaksa, dan Hakim dalam menangani

perkara tindak pidana kohabitasi yang diatur dalam berbagai Perda. Lebih lanjut, penelitian ini dapat menjadi pertimbangan pemerintah pusat dan daerah dalam menentukan langkah-langkah persiapan implementasi KUHP 2023.

## **1.5 Kerangka Pemikiran**

### **1.5.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik**

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan asas yang harus menjadi perhatian setiap penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini telah diamanatkan oleh Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (UU PPP). Dalam pasal tersebut, tertuang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Berbagai asas tersebut penting untuk diperhatikan dalam proses penyusunan maupun sebagai acuan untuk menilai peraturan perundang-undangan yang baik. Hal itu bertujuan untuk memastikan bahwa peraturan dapat dijalankan secara efektif dan sesuai

dengan tujuan pembentukannya. Dalam teori ilmu perundang-undangan sendiri, asas-asas tersebut dibagi menjadi dua, yaitu asas formal dan asas material.<sup>14</sup>

Asas-asas yang formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelike doestelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
5. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material berupa:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
2. asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids-beginsel*);
4. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); dan
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Dalam penelitian ini, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik akan digunakan untuk menganalisis pengaturan kohabitasi dalam Pasal 412 KUHP 2023 dan implikasinya terhadap perda-perda kohabitasi. Oleh karena itu, penelitian ini akan fokus membahas asas-asas yang dinilai paling terkait, yakni asas kesesuaian antara

---

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*, Revisi (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 325.

jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 5 huruf c UU PPP.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan memiliki makna bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>15</sup> Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan harus memastikan tidak ada pertentangan atau inkonsistensi antar jenis dan tingkatan peraturan perundang-undangan.

## 1.1 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif atau doktrinal dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undang (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Metode penelitian doktrinal merupakan penelitian hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh peneliti.<sup>16</sup> Dengan demikian, metode ini membutuhkan pendekatan konseptual yang membantu peneliti dalam proses analisis. Konsep-konsep ini akan menjelaskan berbagai istilah maupun perkembangan suatu doktrin maupun praktik hukum yang terjadi.

Pendekatan peraturan perundang-undang (*statute approach*) akan membantu peneliti dalam hal mengidentifikasi dan memahami berbagai peraturan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Selain itu, penggunaan pendekatan historis (*historical approach*) akan membantu dalam melihat sejarah pembentukan Pasal 412 KUHP 2023 dan perda-perda terkait kohabitasi. Pendekatan ini akan membantu untuk menjawab pertanyaan pertama terkait alasan pembentuk undang-undang menyusun ketentuan dalam Pasal 412 KUHP 2023.

---

<sup>15</sup> *Id*, Penjelasan Ps. 5 huruf (c).

<sup>16</sup> Hartiwiningsih, Lego Karjoko, dan Soehartono, *Metode Penelitian Hukum* (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2019), hlm. 1.19.

Bahan-bahan dalam penelitian ini didapat dari sumber-sumber meliputi: a) bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Peraturan teknis internal Kementerian Dalam Negeri serta Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang berkaitan dengan Peraturan Daerah serta Peraturan Daerah yang berkaitan dengan kohabitasi; b) bahan hukum sekunder dari buku, jurnal akademik, berita, laporan, dan lain-lain.

Untuk mendapatkan data primer, peneliti akan memanfaatkan situs peraturan.go.id. Selanjutnya, data sekunder diperoleh dengan memasukkan kata kunci ke dalam mesin pencarian. Untuk literatur hukum yang berbentuk fisik, peneliti akan memanfaatkan perpustakaan publik atau cara lain.

Bahan-bahan tersebut dianalisis secara kritis. Pada bahan hukum primer, dijelaskan makna dan konsekuensi terhadap Perda terkait kohabitasi, serta keuntungan dan kerugian apa yang timbul. Bahan hukum sekunder digunakan sebagai pijakan untuk mendukung atau mempertanyakan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memahami falsafah, asas-asas hukum, dan kerangka berpikir hukum tentang permasalahan ini.

## **1.2 Sistematik Penulisan**

### **Bab I Pendahuluan**

1. Latar Belakang Masalah: Di bagian ini, akan diuraikan konteks atau fenomena yang menjadi latar belakang penelitian. Hal itu bertujuan untuk menjelaskan mengapa penelitian ini penting atau relevan untuk dilakukan.

2. Identifikasi Masalah: Selanjutnya, akan dibahas secara lebih rinci permasalahan yang ingin diteliti. Identifikasi masalah ini membantu memfokuskan penelitian dan menentukan tujuan penelitian.
3. Tujuan Penelitian: Bagian ini menjelaskan tujuan dari penelitian yang akan dilakukan. Tujuan penelitian biasanya terkait dengan pemecahan masalah atau pencapaian hasil tertentu.
4. Kegunaan Penelitian: Di sini, akan dijelaskan manfaat atau relevansi hasil penelitian bagi berbagai pihak, seperti akademisi, praktisi, atau masyarakat umum.
5. Kerangka Pemikiran: Bagian ini menjelaskan teori atau konsep-konsep yang digunakan sebagai dasar dalam penelitian. Kerangka pemikiran ini membantu mengarahkan pembahasan dan analisis selama penelitian.
6. Metode Penelitian: Di bab ini, akan dijelaskan metode-metode yang digunakan dalam penelitian, termasuk desain penelitian, teknik pengumpulan data, dan analisis data.
7. Sistematika Penulisan: Pada bagian terakhir, akan dijelaskan secara singkat bagaimana penulisan laporan penelitian ini disusun. Sistematika penulisan ini dapat mencakup urutan dan struktur isi dari setiap bab atau bagian dalam laporan.

## **Bab II Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik di Indonesia**

Bagian ini akan membahas berbagai literatur yang berkaitan dengan topik penelitian. Penulisan akan disusun secara sistematis untuk memastikan Bab ini dapat menjadi pijakan penulis untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian. Penulisan akan dibagi menjadi dua pembahasan, sebagai berikut:

## **2.1 Kedudukan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik di Indonesia**

Dalam bagian ini akan dibahas kedudukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembahasan akan dimulai dengan menganalisis fungsi atau peran dari asas-asas dan melihat sejauh mana kedudukan asas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **2.2 Asas Kesesuaian Hierarki Peraturan Perundang-Undangan dalam Menilai Keberlakuan Perda Terkait Kohabitasi**

Pada bagian ini, akan membahas asas yang relevan dalam proses analisis permasalahan. Asas kesesuaian hierarki dianggap paling relevan dalam menganalisis KUHP dan Perda. Bagian ini akan menjelaskan maksud atau definisi dan kerangka analisis asas kesesuaian hierarki peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam proses penulisan.

## **Bab III Sejarah Pembentukan dan Analisis Pengaturan Tindak Pidana Kohabitasi**

### **3.1 Sejarah Pengaturan Tindak Pidana Kohabitasi dalam Perda**

Bagian ini akan membahas tentang sejarah pengaturan tindak pidana kohabitasi dalam Perda. Tulisan akan fokus menganalisis tujuan dan arah pembentuk undang-undang membentuk larangan kohabitasi. Analisis akan dilakukan terhadap 13 Perda kohabitasi yang inkonsisten atau tidak selaras dengan ketentuan Pasal 412 KUHP 2023.

### **3.2 Sejarah Perkembangan Pengaturan Tindak Pidana Kohabitasi dalam KUHP 2023**

Sejarah pembentukan ini akan membahas sejarah pembentukan ketentuan tindak pidana kohabitasi dalam Perda maupun KUHP. Pembahasan akan fokus melihat tujuan dari terbentuknya pasal kohabitasi dan analisis perumusan pasal kohabitasi dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

### **3.3 Analisis KUHP 2023 dengan Pengaturan Kohabitasi dalam Perda**

Bagian ini akan menganalisis berbagai ketentuan dalam KUHP 2023. Pembahasan akan fokus melihat berbagai pasal yang dapat mempengaruhi Perda dan sejauh mana dampaknya terhadap Perda, khususnya yang berkaitan dengan kohabitasi.

## **Bab IV Implikasi Pasal 412 KUHP 2023 terhadap Keberlakuan Perda Kohabitasi**

### **4.1 Perda-Perda Kohabitasi Pasca Berlakunya Pasal 412 KUHP 2023**

Implikasi ini akan dibagi menjadi 2, terkait ketentuan Perda kohabitasi yang menysasar pasangan yang hidup bersama dan Perda yang menysasar objek penyedia jasa penginapan. Nantinya akan dilihat, dari kaca mata Pasal 412 KUHP 2023, apakah perda-perda tersebut tetap berlaku. Selain itu, akan dilihat juga kondisi yang berubah terkait penegakan hukum tindak pidana kohabitasi.

### **4.2 Pilihan Hukum yang Dapat Ditempuh untuk Mengefektifkan Tujuan Pasal 412 KUHP 2023**

Dalam bagian ini, akan dijelaskan berbagai peluang mekanisme pengawasan yang dapat dilakukan, seperti *Judicial review* di MA, mekanisme *preview* di tingkat pusat dan daerah, serta berbagai peluang untuk menguji ketentuan-ketentuan yang dianggap

inkonsisten dan siapa yang dapat menentukan bahwa suatu Perda bertentangan dengan ketentuan undang-undang.

## **Bab V Penutup**

Bab penutup akan menyimpulkan temuan dan hasil penelitian secara keseluruhan. Selain itu, di bagian ini juga akan disajikan saran-saran atau rekomendasi yang dapat diambil berdasarkan hasil penelitian. Penutup juga dapat mencakup refleksi penelitian, saran dan arah untuk penelitian selanjutnya.