

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum sesuai amant Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pasal 1 ayat (3). Negara hukum adalah negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas apabila dilanggar. Negara yang kuat adalah negara yang memiliki aturan. Aturan tersebut tentunya yang membatasi segala bentuk kewenangan-wenangan. Hingga pada akhirnya keadilan dan keseimbangan bisa diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat. Frans Magnis Suseno menyatakan negara hukum didasarkan pada suatu keinginan bahwa kekuasaan negara harus harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Hukum menjadi landasan dari segenap tindakan negara dan hukum itu sendiri harus baik serta adil. Negara hukum sendiri berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negara.

Hukum dibentuk untuk menjaga keseimbangan kepentingan masyarakat, sehingga tercipta ketertiban dan keadilan yang dapat dirasakan oleh semua orang dalam masyarakat yang bersangkutan. Bahkan dalam mazhab sejarah dinyatakan bahwa keseluruhan hukum sungguh-sungguh terbentuk melalui kebiasaan dan perasaan kerakyatan, yaitu melalui pengoperasian kekuasaan secara diam-diam.

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto dan Budi Sulistyowati, 2014. *Sosisologi Suatu Pengantar*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta. h. 172.

Salah satu kejahatan yang cukup banyak terjadi di lingkungan masyarakat adalah kejahatan pemalsuan. Pemalsuan merupakan salah satu bentuk perbuatan yang disebut sebagai kejahatan, yaitu sebagai suatu perbuatan yang sifatnya bertentangan dengan kepentingan hukum. Perbuatan pemalsuan itu sendiri merupakan suatu jenis pelanggaran terhadap dua norma dasar, yakni kebenaran (kepercayaan) yang pelanggarannya dapat tergolong dalam kelompok kejahatan penipuan. Penipuan adalah tindak kejahatan pidana yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum.

*Criminal Liability* atau di dalam Bahasa Indonesia berarti pertanggung jawaban pidana (*toereken-baarheid*) adalah kewajiban individu atau korporasi untuk menanggung konsekuensi atas perbuatannya karena telah melakukan suatu kejahatan yang merugikan orang lain. Suatu perbuatan dapat dikategorikan merupakan kejahatan dan dapat dipertanggungjawabkan harus memenuhi unsur mensrea dan unsur actusreus. Mensrea secara umum diartikan adalah niat dari seseorang atau korporasi yang disini termasuk subjek hukum untuk melakukan kejahatan, artinya orang tersebut secara sadar akan melakukan kejahatan. Sedangkan actus reus adalah perbuatan yang dihasilkan dari mens rea atau yang di ekspetasikan. Menurut Roeslan Shaleh pertanggungjawaban pidana adalah: Pertanggungjawaban pidana diartikan sebagai diteruskannya celaan yang obyektif yang dipidana karena perbuatan itu. Dasar adanya perbuatan pidana adalah asas legalitas, sedangkan dasar dapat dipidananya pembuat adalah asas kesalahan.

Dalam negara hukum adanya tindak kejahatan pidana sudah diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait pengaturan hukum tindak pidana pemalsuan sehingga pelaku tindak pidana harus mempertanggungawaban secara hukum sebagai sanksi pidana yang diputuskan oleh hakim.

Saat ini banyak sekali terjadi tindak pidana pemalsuan dengan berbagai macam bentuk dan perkembangannya yang menunjuk pada semakin tingginya tingkat intelektualitas dari kejahatan pemalsuan yang semakin kompleks. Kejahatan pemalsuan adalah kejahatan yang mana di dalamnya mengandung sistem ketidakbenaran atau palsu sesuatu objek yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.

Dalam perkembangannya dari berbagai macam tindak pidana pemalsuan, tindak pidana pemalsuan surat mengalami perkembangan yang begitu kompleks, sebab jika kita melihat objek yang dipalsukan yaitu berupa surat, maka tentu saja ini mempunyai dimensi yang sangat luas.

Surat adalah lembaran kertas yang di atasnya terdapat tulisan kata, frasa dan/atau kalimat yang terdiri huruf-huruf dan/atau angka dalam bentuk apa pun dan dibuat dengan cara apa pun yang tulisan mana mengandung arti dan/atau makna buah pikiran manusia.<sup>2</sup>

Pemalsuan merupakan suatu bentuk kejahatan yang diatur dalam Bab XII Buku II KUHPidana, dimana pada buku tersebut dicantumkan bahwa yang termasuk pemalsuan hanyalah berupa tulisan-tulisan saja. Termasuk didalamnya pemalsuan tanda tangan yang diatur dalam Pasal 263 KHUPidana. s/d Pasal 276 KUHPidana.

Tindak pidana yang sering terjadi adalah berkaitan dengan Pasal 263 KUHPidana (membuat surat palsu dan memalsukan surat); dan Pasal 264 (memalsukan akta-akta otentik) dan Pasal 266 KUHPidana

(menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik).

Hukum di Indonesia mengatur tindak pemalsuan terhadap sesuatu merupakan salah satu bentuk tindak pidana yang telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Memang pemalsuan surat sendiri akan mengakibatkan seseorang/pihak merasa dirugikan, hal inilah yang membuat pemalsuan ini diatur dan termasuk suatu tindakan pidana. Berdasarkan ketentuan yang termuat dalam KUHP pemalsuan terdiri dari beberapa jenis. Adakalanya sumpah dan keterangan palsu, pemalsuan mata uang, uang kertas negara dan uang kertas bank, pemalsuan surat dan adakalanya juga pemalsuan terhadap materai dan merek.

Dalam penelitian ini penulis membahas pada kasus tindak pidana pemalsuan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor : 540/585/DISESDM- G.ST/2015 tanggal 28 September 2015 yang dilakukan oleh pengurus CV. Mitra Bersama yaitu saksi Tjia William sebagai Direktur, saksi Ge Recta Geson, terdakwa dan saksi Chandra Waworundeng terhadap yang telah diubah oleh terdakwa isi surat pada halaman 3 atas inisiatif terdakwa. Dalam putusan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 948 K/PID/2020 Bahwa Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor : 540/585/DISESDMG. ST/2015 tanggal 28 September 2015 tentang Revisi Keputusan Bupati Morowali Nomor : 540.3/SK.006/DESDM/VI/2013 tentang Persetujuan Peningkatan Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi menjadi Usaha Pertambangan Operasi Produksi kepada CV. Mitra Bersama tidak sesuai dengan surat aslinya yang tersimpan di Kantor Dinas ESDM (Energi Sumber Daya Mineral) Provinsi Sulawesi Tengah.

Adanya perbedaan isi Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Nomor : 540/585/DISESDM-G.ST/2015 tanggal 28 September 2015 yang

terdakwa serahkan kepada saksi Tjia William berbeda dengan arsip Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah yang telah terdakwa ubah tersebut, saksi Tjia William mau melakukan pelunasan atas pembelian CV. Mitra Bersama kepada terdakwa selaku penjual. Pemalsuan isi surat yang terjadi pada uraian diatas tentunya dalam negara hukum pelaku yang melanggar hukum harus mendapatkan sanksi pidana karena dapat merugikan pemerintah atau orang lain. Menurut Andi Hamzah sanksi dapat diartikan sebagai hukuman bagi pelanggar sesuai ketentuan undang-undang. Sedangkan sanksi pidana adalah akibat hukum terhadap pelanggaran ketentuan pidana yang berupa pidana dan/atau tindakan. Namun dalam sanksi yang dijatuhkan oleh Hakim menuriut penulis masih terlalu ringan sehingga tidak dapat memberikan efek terhadap pelaku tidak kejahatan pidana serupa yang akan dilakukan oleh orang lain.

Berdasarkan uraian di atas, penulis dalam penelitian tesis ini tertarik untuk meneliti lebih lanjut dengan judul : **PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN ISI SURAT KEPUTUSAN GUBERNUR SULAWESI TENGAH YANG BERAKIBAT MERUGIKAN ORANG LAIN, .** (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 948 K/PID/2020).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka ditentukan perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum tindak pidana pemalsuan dalam peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana pertanggungawaban pidana atas tindakan pemalsuan surat dalam peraturan perundang-undangan?
3. Bagaimana Pertimbangan Hakim Atas Tindakan Pemalsuan Isi Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 948 K/PID/2020?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum tindak pidana pemalsuan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui pertanggungjawaban pidana atas tindakan pemalsuan surat dalam peraturan perundang-undangan.
3. Untuk mengetahui Pertimbangan Hakim Atas Tindakan Pemalsuan Isi Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 948 K/PID/2020

### **D. Manfaat Penelitian**

Melalui Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis, normatif maupun praktis, yakni ;

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum dan penelitian lebih lanjut oleh para akademisi terkait Pertanggungjawaban Pidana Pemalsuan Isi Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Yang Berakibat Merugikan Orang Lain.
2. Secara praktis, Praktis hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran kepada para penegak hukum, pemerintah , para pengusaha dan masyarakat terkait Secara teoritis, hasil penelitian ini akan memberikan sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum dan penelitian lebih lanjut oleh para akademisi terkait Pertanggungjawaban Pidana Pemalsuan Isi Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Tengah Yang Berakibat Merugikan Orang Lain.

## E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

### 1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi-konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.<sup>4</sup>

Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.<sup>5</sup> Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.<sup>6</sup> Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: “Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.”<sup>7</sup> Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana

---

<sup>4</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

<sup>5</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

<sup>6</sup> Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35

teori membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.<sup>8</sup>

Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.<sup>9</sup> Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa :

Dalam ilmu pengetahuan hukum, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bias disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.<sup>10</sup>

#### **a. Teori Sistem hukum (*legal theorie system*)**

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada: “substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum.”<sup>11</sup> Ketiga subsistem yang ada dalam system hukum saling berkaitan antara satu sama lainnya.

Substansi hukum adalah bagian substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, atau aturan baru yang mereka susun.

---

<sup>8</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254.

<sup>9</sup>*Ibid.*, h. 15

<sup>10</sup>*Ibid.* h. 16

<sup>11</sup> Lawrence W. Friedman, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhammad Arifin, disunting oleh Ahcmad Nasir Budiman, dan Sulaiman Saqib, *Teori dan Filsafat Hukum : Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, h. 120.



Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).

Negara Indonesia yang masih menganut sistem *civil law sistem* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law Sistem* atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia.<sup>12</sup>

Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa “proses pembangunan merupakan suatu perubahan yang harus diupayakan agar berjalan teratur dan berkelanjutan (*sustainable development*) disetiap sektor antara lain politik, ekonomi, demografi, psikologi, hukum, intelektual maupun teknologi.”<sup>13</sup>

Suatu penelitian hukum difungsikan sebagai sarana untuk pembaharuan masyarakat (*Law as a tool of social engineering*) agar pembangunan benar-benar berjalan menurut garis kebijaksanaan yang diamanatkan oleh UUD Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan menyesuaikan konsep dari Roscoe Pound terhadap hukum di Indonesia, kemudian oleh Romli Atmasasmita dikembangkan lagi dengan konsep *Bureaucratic and Social Engineering*.

---

<sup>12</sup>*Ibid.* h. 2.

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi hukum Bagi Kalangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 11.

Romli Atmasasmita mengemukakan, hukum harus memegang peranan dalam memberdayakan masyarakat dan birokrasi untuk mewujudkan masyarakat madani.<sup>14</sup> Kemudian Mochtar Kusumaatmadja memberikan pandangannya mengenai fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, yang kemudian dikenal sebagai Teori Hukum Pembangunan. Di mana fungsi dan peran hukum diletakkan di atas premis atau prinsip sebagai berikut:<sup>15</sup>

- a. Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi dari keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.
- b. Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.
- c. Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.

---

<sup>14</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif, Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, h. 64.

<sup>15</sup> *Ibid.*, h. 6.

- d. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
- e. Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Hukum sangat diperlukan bagi proses perubahan termasuk perubahan yang cepat yang biasa diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun, apabila suatu perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib, maka hukum merupakan sarana yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.<sup>16</sup>

Struktur hukum mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut, umpamanya menyangkut tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya.<sup>17</sup> Struktur hukum disebut sebagai sistem struktural yang menentukan apakah suatu perbuatan dapat dijangkau oleh hukum.

Budaya/kultur hukum menurut Lawrence M. Friedman pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik

---

<sup>16</sup> Emma Nurita. *Cybernotary Pemahaman Awal dan Konsep Pemikiran*. Refika Aditama, Jakarta, 2014, h. 96.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto, *ibid.*, h. 9.

(sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari. Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.<sup>18</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie:

Substansi yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan atau pun dalam putusan-putusan hakim selalu berasal dari budaya hukum, dan institusi hukum yang bekerja untuk membuat maupun menerapkan dan menegakkan hukum juga dipengaruhi oleh budaya hukum yang hidup dan mempengaruhi orang-orang yang bekerja di dalam setiap institusi itu. Karena itu, menurut Lawrence Friedmann, budaya hukum itulah yang menjadi komponen utama dalam setiap sistem hukum.<sup>19</sup>

Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum di masyarakat

### **b. Teori Pertanggungjawaban Pidana**

Tanggung jawab seseorang ada seimbang dengan kerugian yang diakibatkan oleh perbuatannya yang bertentangan dengan hukum dari orang lain, hal ini disebut tanggung jawab kualitatif, yaitu orang yang bertanggung jawab karena orang itu memiliki kualitas tertentu.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> *Ops. cit.*, h. 9

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hukum Hens Kelsen*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006, h. 21-22

<sup>20</sup> W.Sommermeijer, *Tanggung Jawab Hukum*, Pusat Studi Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 2002, h. 23

Setiap perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum yang berkaitan dengan perbuatan hukum tentunya berdasarkan sebab tertentu dan akan menimbulkan akibat tertentu pula. Sebab akibat yang muncul tidak serta merta dapat dilepaskan dari kewajiban seseorang atas apa yang telah dilakukan, dalam artian bahwa segala tindakan hukum dapat dimintakan tanggung jawab hukumnya. Teori tanggung jawab akan digunakan dalam penelitian ini.

Ada dua istilah yang menunjuk pada tanggung jawab dalam kamus hukum yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab. *Liability* meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggung jawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada tanggung jawab politik.<sup>21</sup>

Menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum*

---

<sup>21</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 335.

*Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik* yang dikutip oleh Selly Masdalia Pertiwi, dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”.<sup>22</sup>

Tanggung jawab individu adalah seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri, sedangkan pada pertanggung jawaban kolektif seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain. Suatu sanksi dapat dikenakan kepada seorang individu yang melakukan suatu perbuatan hukum bersama-sama dengan individu lainnya tetapi ia berposisi dalam suatu hubungan hukum dengan pelaku delik. Menurut teori tradisional pertanggung jawaban dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu pertanggung jawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan teori pertanggung jawaban mutlak (*absolute responsibility*).<sup>23</sup> Pertanggung jawaban berdasarkan kesalahan yaitu seorang individu yang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya dengan sengaja dan diperkirakan memiliki tujuan untuk menimbulkan kerugian. Pertanggung jawaban mutlak artinya seorang individu bertanggung jawab atas

---

<sup>22</sup> Selly Masdalia Pertiwi, *Tesis: Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Otentik Yang Berakibat Batal Demi Hukum Pada Sat Berakhir Masa Jabatannya*, Program Studi Kenotariatan Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar, 2014, h. 22.

<sup>23</sup> *ibid* h. 21

pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.<sup>24</sup>

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dapat menjadi beberapa teori, yaitu :

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).

Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun demikian bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya. Teori tanggung jawab sekiranya dapat sebagai pisau analisis sehingga dapat memberikan apa yang menjadi tanggung jawab dari para Direksi khususnya Direksi Utama terhadap perusakan lingkungan hidup.

### **c. Teori Sanksi Pidana**

Masalah penentuan pidana tidak terlepas dari pembentukan suatu undang-undang, yang mana pada dasarnya merupakan suatu kebijakan

---

<sup>24</sup> *ibid.* , h. 14

politik negara atau kebijakan hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai sub sistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Sudarto berpendapat bahwa politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat dan kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan apa yang dicita-citakan.<sup>25</sup>

Kebijakan, dalam pengertian yang selama ini dipahami oleh masyarakat umum, terutama dalam bidang pemerintahan adalah *policy*, yang dapat diartikan sebagai *the general principle by which a government is guided in its management of public affairs, or the legislature in its measures* (sebuah prinsip umum yang mana digunakan sebagai pedoman oleh pemerintah dalam manajemen penyelenggaraan urusan publik atau dalam pembentukan perundang-undangan). Kebijakan penentuan pidana adalah prinsip umum yang digunakan oleh pembentuk undang-undang

---

<sup>25</sup> Sudarto, 1983, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni. h. 20.



dalam menentukan pidana dengan dasar-dasar yang rasional, proporsional, fungsional, dan tetap mengacu pada asas yang ditetapkan dalam ketentuan umum, baik yang ditentukan dalam Buku I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang selanjutnya disebut KUHP) maupun pedoman-pedoman umum untuk pembentukan peraturan perundangan yang berlaku. Peter Hoefnagels berpendapat, bahwa kebijakan penentuan pidana atau dikenal dengan *criminal policy* mempunyai ruang lingkup yang cukup luas, yang meliputi penerapan hukum pidana, pencegahan tanpa pidana, dan pengaruh pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan pemidanaan melalui massmedia.<sup>26</sup>

Kebijakan penentuan pidana dapat diartikan sempit dan luas. Dalam arti sempit adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana. Kebijakan kriminal dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi. Arti yang paling luas adalah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui undang-undang dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma dalam masyarakat jika terjadi pelanggaran.

Dilihat dari lingkup di atas, pada dasarnya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yakni lewat jalur penal atau hukum pidana dan lewat jalur nonpenal atau bukan hukum pidana. Jalur nonpenal meliputi pencegahan tanpa pidana, dan pengaruh

---

<sup>26</sup> Packer, Herbert L., 1968, *The Limits of The Criminal Sanction*, California: Stanford University Press. h. 56 - 57.

pandangan masyarakat terhadap kejahatan dan pemidanaan melalui mass media. Jalur penal adalah melalui penerapan hukum pidana yang pada umumnya orang menyebut sebagai tindakan represif (penanganan atau penanggulangan), selain mempunyai makna represif, jalur penal mempunyai makna preventif dalam artian luas. Pemidanaan itu dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana sehingga kelak tidak akan mengulangi lagi perbuatannya, dan di lain pihak, pemidanaan itu juga dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa (pencegahan umum). Oleh karena itu, pandangan yang terakhir ini dianggap berorientasi ke depan (*forward-looking*).

Umumnya pandangan yang terakhir di atas dianggap lebih ideal dalam rangka penerapan gagasan pemidanaan, dibandingkan dengan pandangan pertama yang masih dianggap *backward-looking*. Pandangan yang bersifat preventif atau pembinaan yang ada pada dewasa ini dianggap lebih modern sehingga banyak mempengaruhi kebijakan penentuan pidana di berbagai negara-negara di dunia, termasuk Indonesia.

Sebagaimana dapat dipahami bahwa upaya dalam penanggulangan kejahatan melalui jalur nonpenal lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif tersebut antara lain berpusat pada masalah atau kondisi sosial atau

ekonomi yang mana secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan.

Gambaran tersebut di atas, pada dasarnya upaya nonpenal yang paling strategis adalah segala daya upaya untuk menjadikan masyarakat sebagai lingkungan sosial dan lingkungan hidup yang sehat, baik materiel maupun immateriel dari faktor-faktor kriminogen. Dengan demikian, masyarakat dengan seluruh potensinya harus dijadikan sebagai faktor penangkal kejahatan atau faktor anti kriminogen yang merupakan bagian integral dari keseluruhan kebijakan penentuan pidana. Beberapa negara di Eropa, misalnya, penentuan pidana mati sama sekali dilarang karena dinilai melanggar HAM dan penentuan pidana penjara disana sudah tidak sepopuler seperti di negara-negara berkembang.

Di Belanda, telah berkembang adanya pengaturan dan juga penerapan secara konsisten penyelesaian perkara di luar sidang pengadilan (*afdoening buiten process*). Disana, peran Jaksa Penuntut Umum, dalam hal penyelesaian perkara di luar sidang pengadilan, diberikan tempat oleh undang-undangnya, untuk dapat menjatuhkan pidana denda bagi pelaku tindak pidana dalam kasus individual. Ada dua metode *diversi* dalam proses peradilan pidana di Belanda, yakni non penuntutan pidana, dan transaksi (tawar- menawar) dalam penyelesaian perkara di luar sidang pengadilan.

Transaksi dapat dipertimbangkan sebagai bentuk *diversi* yang oleh pelaku secara sukarela membayar sejumlah uang kepada negara,

memenuhi satu atau lebih persyaratan finansial yang ditetapkan oleh penuntut umum dalam rangka menghindari penuntutan tindak pidana dan pengadilan lebih lanjut. Transaksi ini dikenal sejak 1838 pada kasus finansial (keuangan). Pada tahun 1983, pembayaran atau penetapan pada suatu kasus finansial semata-mata menanggukkan untuk pelanggaran ringan yang secara prinsip hanya dipidana dengan denda. Pasal 74 PC menentukan bahwa transaksi dapat dilakukan untuk tindak pidana yang diancam kurang dari 6 tahun, dengan syarat:

1. Pembayaran sejumlah uang ke negara, asalkan jumlah uang tersebut tidak kurang dari 5 *Gulden* dan tidak lebih dari maksimum denda yang ditentukan undang-undang;
2. Penyangkalan atas benda yang telah disita atau dalam penyitaan;
3. Penyerahan benda atas penyitaan atau pembayaran pada negara atas harga yang dinilai;
4. Pembayaran penuh kepada negara sejumlah uang atau mentransfer benda yang disita dari terdakwa, sebagian atau seluruhnya, taksiran-taksiran perolehan yang diperoleh (dengan memakai) atau berasal dari tindak pidana, termasuk biaya yang disimpan;
5. Seluruh atau sebagian kerugian atas kerusakan yang disebabkan oleh tindak pidana

Di Belanda, transaksi ini hampir sama dengan *a plea-bargaining system*, dan hampir 90% semua tindak pidana dibawa dalam lingkup transaksi. Lebih dari 35% semua tindak pidana diselesaikan berdasarkan

transaksi oleh jaksa. Upaya meminimalisasi resiko, perhitungan dan keseragaman pelaksanaan transaksi dikeluarkan petunjuk pelaksanaan untuk tindak pidana biasa yang sering dilakukan transaksi, misalnya, pencurian ringan, transaksinya antara 45-350 Euro; pencurian sepeda, transaksinya 113-340 Euro. Tindak pidana yang sering ditransaksikan adalah mabuk di depan umum dan pengutil. Polisi juga dapat melakukan transaksi, namun jumlahnya dibedakan dengan jaksa, yakni maksimumnya 350 Euro, jaksa maksimum transaksinya adalah 450.000 Euro.<sup>27</sup>

Berdasarkan transaksi di atas, dewan jaksa penuntut umum (*Board of Prosecutor General*) mengeluarkan petunjuk pelaksanaan nasional. Petunjuk pelaksanaan tersebut didasarkan pada kepentingan umum, misalnya :

1. Selain sanksi, hukuman yang dipandang lebih baik atau akan lebih efektif, misalnya, tindakan disiplin, administratif, dan juga tindakan perdata;
2. Penuntutan akan menjadi tidak proporsional, tidak adil, atau tidak efektif dikaitkan dengan jenis kejahatan yang tidak mengakibatkan kerugian dan tidak layak untuk dikenai hukuman;
3. Penuntutan akan menjadi tidak proporsional, tidak adil, atau tidak efektif bila dikaitkan dengan pelaku kejahatan, misalnya umurnya, kesehatan, prospek penyembuhan, atau pelaku pertama;
4. Penuntutan menjadi bertentangan dengan kepentingan negara, seperti halnya alasan keamanan, ketenteraman dan juga ketertiban, atau jika ada peraturan baru yang *diintrodusir*;
5. Penuntutan akan menjadi bertentangan dengan kepentingan korban, misalnya ganti kerugian telah dibayar.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*,h. 22.

<sup>28</sup> *Ibid.*,h. 21.

Di Indonesia, Pasal 82 KUHP juga menganut penyelesaian perkara di luar peradilan. Pasal 82 ayat 1 KUHP berbunyi "Kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam dengan pidana denda saja menjadi hapus, kalau dengan suka rela dibayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai, atas kuasa pejabat yang ditunjuk untuk itu oleh aturan-aturan umum, dan dalam waktu yang ditetapkan olehnya".

Selanjutnya ayat 2 menentukan: "Jika di samping pidana denda ditentukan perampasan, maka barang yang dikenai perampasan harus diserahkan pula, atau harganya harus dibayar menurut taksiran pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat 1".

Dihubungkan dengan perkembangan tujuan dan bentuk-bentuk pidana dan pembedaan di atas, maka dengan pendekatan *restorative justice* (keadilan restoratif) akan lebih cocok jika diterapkan dalam hal memulihkan keseimbangan (*evenwicht, harmonie*) antara dunia lahir dan dunia gaib, antara golongan manusia seluruhnya dan juga orang perseorangan, antara persekutuan dan teman sejawatnya dalam kehidupan alam pikiran tradisional Indonesia yang bersifat kosmis. Pemikiran ini, salah satunya telah dikembangkan melalui pembentukan Undang-Undang tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, yang minggu lalu telah disetujui oleh rapat Paripurna DPR-RI.

Barb Toews, dalam bukunya *The Little Book of Restorative Justice for People in Prison* mengatakan bahwa kebanyakan orang berpendapat

bahwa keadilan mengharuskan adanya suatu pembalasan, hukuman, dan pemenjaraan. Sistem peradilan pidana terpadu sering merespon hal seperti itu karena sistem tersebut mempercayai bahwa masyarakat yang bersalah harus dihukum karena kejahatannya. Namun demikian, hasil dari penghukuman justru akan mengakibatkan kerugian kepada pelaku, korban, keluarga pelaku, dan masyarakat sekitar. Untuk itu, keadilan restoratif yang dapat menjawab permasalahan tersebut.<sup>29</sup> Lebih lanjut dikatakan bahwa keadilan restoratif menawarkan suatu respons keadilan yang mencari perbaikan individu, pemulihan hubungan, dan memajukan atau mendorong kebaikan.

Konsep keadilan restoratif bila dikaitkan dengan hukum adat di atas, sama dekatnya dengan konsep penyelesaian perkara di luar pengadilan (*afdoening buiten process*) yang hampir sama dengan paradigma penghukuman keadilan *restoratif* dimana pelaku didorong untuk memperbaiki kerugian yang telah ditimbulkannya kepada korban, keluarganya, dan juga masyarakat. *Suspended prosecution* atau di Belanda dikenal dengan istilah *seponering*, telah diterapkan di beberapa negara sebagai bentuk *diversi* yang mengarah pada model keadilan *restoratif*.

Hoefnagels mengingatkan bahwa "*Punishment in criminal law is limited not only by effectiveness and purposefulness but above all by*

---

<sup>29</sup> *Ibid.*,h. 5.

*legality*".<sup>30</sup> Jadi, selain efektif, kebijakan penentuan pidana juga harus mempunyai tujuan yang penuh makna secara mendalam sebagai dasar berpijak untuk lebih berorientasi pada falsafah pemidanaan dan tujuan pemidanaan.

Belanda, dalam kultur pemidanaan (*penal culture*), yang lebih spesifik lagi mengenai budaya penjatuhan pidana (*sentencing culture*), dalam beberapa hal berbeda dengan Inggris dan Wales. Sistem Inggris mempunyai tradisi penjara, sedangkan di Belanda lebih pada humanitarian (cinta kasih atau manusiawi) yang dikombinasi dengan suatu kesadaran yang besar dari dampak pelaksanaan pemenjaraan yang *destruktif*. Belanda, ide penghukuman hanya tujuan akhir sebagai *ultimum remedium*.<sup>31</sup> Perkembangannya dalam bidang ilmu hukum, semua delik dalam KUHP Belanda dicantumkan ancaman pidana denda sebagai alternatif pidana penjara.

Prospek pengaturan pidana denda tidak hanya memfokuskan diri pada substansi hukum pidana, tetapi juga melihat pada pelaksanaan proses peradilan sebagai ujung tombak terciptanya rasa akan keadilan dalam masyarakat. Pembinaan terhadap penataan institusi atau lembaga dan sistem manajemen atau tata laksana yang mendukung sistem peradilan pidana dalam makna proses hukum yang adil atau layak. Diskresi kelembagaan termasuk diperhitungkan untuk melaksanakan keadilan restoratif dengan persyaratan tertentu, yang mana dibarengi

---

<sup>30</sup> *Ibid.*,h. 139.

<sup>31</sup> *Ibid.*,h. 319.



dengan pengawasan, keterbukaan informasi, dan akuntabilitas penegak hukum.

Pembentuk undang-undang di Indonesia kini hanya perlu memilih, apakah masih memilih pandangan *retributif* atau pembalasan (*retributive view*) yang mana mengandaikan pidana sebagai ganjaran negatif terhadap setiap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh warga masyarakat atautkah pandangan utilitarian (*utilitarian view*) yang lebih melihat pidana itu dari segi manfaat atau kegunaannya. Pandangan *utilitarian* melihat situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana dan penjatuhan pidana tersebut harus dilihat dari segi tujuan, manfaat, atau kegunaannya untuk perbaikan dan pencegahan. Satu sisi pembedaan dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana sehingga kelak tidak akan mengulangi lagi perbuatan yang sama. Sisi lain, pembedaan dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa.

Pada umumnya, pandangan *utilitarian* tersebut dianggap lebih ideal dalam rangka penerapan gagasan pembedaan. Pandangan yang bersifat preventif dan pembinaan, dewasa ini dianggap lebih modern dan karena itu banyak mempengaruhi kebijakan penentuan pidana di berbagai negara. Selain pandangan di atas, Packer mempunyai pandangan lain yang disebut dengan pandangan *behaviorial*. Packer berpendapat bahwa pada dasarnya, *behaviorial* ini juga berorientasi ke depan, artinya pidana

tidak dilihat sebagai pembalasan kepada penjahat, tetapi dilihat sebagai sarana untuk memperbaiki tingkah laku terpidana. Hanya saja, berbeda dengan pandangan utilitarian, pandangan kaum behaviorist ini didasari oleh paham *determinisme* yang ekstrem. Individu manusia dianggap sama sekali tidak mempunyai kehendak bebas dan karenanya tidak mungkin dituntut pertanggungjawaban moral yang tegas. Setiap perbuatan anti sosial yang dilakukan disebabkan oleh banyak faktor yang berada di luar kekuasaan individu itu sendiri.

Pandangan Muladi juga perlu dipertimbangkan dalam penentuan pidana karena Muladi mencoba melakukan integrasi antara ketiga pandangan tersebut yang disebut dengan teori tujuan pemidanaan yang integratif. Pandangan inilah yang dapat memenuhi fungsinya dalam rangka mengatasi kerusakan yang diakibatkan oleh tindak pidana (kemanusiaan dalam sistem Pancasila). Pilihan teori *integratif* ini dilakukan karena adanya pendekatan multi dimensional yang bersifat mendasar terhadap dampak pemidanaan, baik dampak yang bersifat individual maupun dampak yang bersifat sosial.

Perlu diingat juga, bahwa ancaman hukuman yang ditentukan dalam suatu undang-undang, pada umumnya menimbulkan pemaksaan psikologis bagi mereka yang akan atau telah melakukan pelanggaran pidana. Teori pemaksaan psikologis dimaksudkan bahwa ancaman hukuman itu harus dapat mencegah niat orang untuk melakukan kejahatan, dalam arti orang harus menyadari bahwa jika melakukan suatu

kejahatan itu mereka pasti akan dipidana. Jadi, tujuan utama pidana adalah memaksa penduduk secara psikologis agar mereka itu jangan sampai melakukan tindakan yang bersifat melanggar hukum.

Berdasarkan hal tersebut, Anselm von Feuerbach berpendapat bahwa asas yang penting bagi pemberian ancaman pidana yakni setiap penjatuhan pidana oleh hakim haruslah merupakan suatu akibat hukum dari suatu ketentuan menurut undang-undang dengan maksud menjamin hak-hak yang ada pada setiap orang. Undang-undang harus memberikan suatu ancaman pidana berupa suatu penderitaan kepada setiap orang yang melakukan pelanggaran hukum.<sup>32</sup>

Tujuan pemidanaan yang dikembangkan oleh para pembentuk RUU KUHP tampaknya merupakan gabungan dari teori tujuan itu sendiri yakni pencegahan umum (*generale preventie*) terutama teori pencegahan umum secara psikologis (*psychologische dwang*) dan pencegahan khusus (*speciale preventie*) yang mempunyai tujuan agar penjahat tidak mengulangi perbuatannya. Pelaku tindak pidana di kemudian hari akan menahan diri agar tidak berbuat seperti itu lagi, karena pelaku merasakan bahwa pidana merupakan penderitaan sehingga pidana itu berfungsi mendidik dan memperbaiki.

Dalam RUU KUHP, tujuan pemidanaan ditentukan sebagai berikut: mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat; memasyarakatkan terpidana dengan

---

<sup>32</sup> Lamintang, P.A.F., 1983, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Sinar Baru. h. 127-128.

mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan juga berguna; menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan membebaskan rasa bersalah pada para terpidana. Pidanaan tersebut tidak ditujukan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

## **2. Kerangka Konsep**

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas.

Konsepsi merupakan definisi operasional dari intisari obyek penelitian yang akan dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Pertanggungjawaban menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum,

tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.<sup>33</sup>

2. Tindak pidana adalah setiap perbuatan yang diancam hukuman sebagai kejahatan atau pelanggaran baik yang disebut dalam KUHP Pidana maupun peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>34</sup>
3. Pemalsuan berasal dari kata palsu yang berarti “tidak tulen, tidak sah, tiruan, gadungan, sedangkan pemalsuan masih dari sumber yang sama diartikan sebagai proses, cara, perbuatan memalsu”.<sup>35</sup>
4. Surat keputusan adalah surat yang berisi suatu keputusan yang dibuat oleh pimpinan suatu organisasi atau lembaga pemerintahan berkaitan dengan kebijakan organisasi atau lembaga tersebut.<sup>36</sup>

## **F. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di perpustakaan Universitas Islam Sumatera Utara dan penelusuran melalui internet terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh penelitian terdahulu, yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang menjadi objek kajian dalam penulisan tesis ini. Adapun beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian ini adalah:

---

<sup>33</sup> Andi Hamzah, 2005, Kamus Hukum, Ghalia Indonesia, 2005

<sup>34</sup> Marbun, Rocky, dkk, ibid, h. 31.

<sup>35</sup> Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional, 2008, h. 817.

<sup>36</sup> Titin Astini dan Aah Johariyah , *Melakukan Proses Administrasi*, Armico, Bandung, 2004, h. 20.

1. Tesis Adi Utama Pandapotan Lubis, NIM : 167011124/MK, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan 2019.

Judul Tesis yang menjadi topik/tema dalam penelitian ini adalah mengenai: **“Analisis Yuridis Pertanggung Jawaban Notaris Terhadap Pemalsuan Tanda Tangan Oleh Penghadap Dalam Akta Autentik”**

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tesis ini adalah Bagaimana tanggung jawab pihak yang memalsukan tanda tangan dalam akta autentik, Bagaimana tanggung jawab hukum bagi Notaris terhadap pemalsuan tanda tangan yang dilakukan oleh Penghadap dalam Pembuatan Akta Autentik, gaimana bentuk perlindungan hukum Notaris dalam Tindak Pidana Keterangan Palsu oleh Penghadap dalam Pembuatan Akta Autentik.

2. Tesis Irda Pratiwi, NPM : 087011053/M.Kn mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan 2011

Judul penelitian: **“Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Surat Kuasa Yang Dibuat Notaris (Study Kasus Putusan MA NO. 303 K/PID/2004)”**

Adapun permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah Bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan oleh notaris terhadap akta surat kuasa yang mengandung unsur tindak pidana?, Bagaimana penerapan asas pencemar membayar dalam perkara

lingkungan hidup, Faktor-faktor apakah penyebab terjadinya tindak pidana pemalsuan surat kuasa yang dibuat notaris dalam Putusan MA No. 303 K/Pid/2004. Bagaimana upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana pemalsuan surat kuasa yang dilakukan oleh notaris

3. Tesis Putri Septi Lia, NIM : 02012681721012 mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang 2020

Judul penelitian: **“Tindak Pidana Pemalsuan Surat Alas Hak Atas Tanah Yang Digunakan Dalam Penerbitan Sertipikat Hak Milik (Studi Pada Kantor Pertanahan Kota Palembang)”**

Adapun permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah Kriteria hukum apa yang digunakan untuk membuktikan alas hak atas tanah palsu atau tidak?, Bagaimana tanggungjawab Kantor Pertanahan terhadap sertipikat hak milik yang telah terbit, namun ternyata surat alas haknya yang dinyatakan palsu oleh pengadilan. Bagaimana pengaturan mengenai alas hak atas tanah di masa mendatang untuk mencegah dan mengatasi tindak pidana pemalsuan alas hak atas tanah

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan, maka sejauh yang diketahui, penelitian tentang: **Pertanggungjawaban Tindak Pidana Pemalsuan Isi Dari Surat Keputusan Gubernur Yang Menimbulkan Kerugian Bagi Orang Lain (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung**

**Republik Indonesia Nomor 948 K/PID/2020)** belum pernah dilakukan baik dilihat dari judul maupun dari substansi permasalahan. Sehingga penelitian ini adalah asli adanya. Artinya, secara akademik penulisan ini dapat dipertanggungjawabkan kemurniannya.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>37</sup>

### **2. Metode Pendekatan**

Tesis ini disusun dengan menggunakan metode pendekatan yuridis - normatif yaitu suatu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau menelaah data sekunder. Hal ini berarti pendekatan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku yaitu berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

---

<sup>37</sup> Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2004), h. 52.



### 3. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian dalam penulisan tesis ini adalah Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 948 K/PID/2020.

### 4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, yaitu suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka (literatur, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, jurnal ilmiah dsb). Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan tindak pidana pemalsuan.

### 5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

#### a. Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang disajikan dalam bentuk kata verbal bukan dalam bentuk angka. yang termasuk data kualitatif dalam penelitian ini yaitu gambaran umum obyek penelitian.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta : Rakesarasin, 1996), h. 2.

#### b. Sumber Data

Sumber data penelitian ini adalah sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan mengenai tindakan pemalsuan.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku yang berhubungan dengan objek yang diteliti
- 3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

#### c. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data merupakan landasan utama dalam menyusun tesis ini yang didasarkan atas : penelitian kepustakaan (*library research*); Dengan metode ini penulis dapat mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, berupa putusan dari pengadilan, buku-buku, majalah, dokumen-dokumen, serta sumber-sumber teoritis lainnya sebagai dasar penyelesaian permasalahan dalam tesis ini.

### 6. Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data belum memberikan arti apa-apa bagi tujuan suatu penelitian. Penelitian belum dapat ditarik kesimpulan bagi tujuan penelitiannya, sebab data itu masih

merupakan data mentah dan masih diperlukan usaha atau upaya untuk mengolahnya.

Proses yang dilakukan adalah dengan memeriksa, meneliti data yang telah diperoleh untuk menjamin apakah data dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan. Setelah data diolah dan dirasa cukup maka selanjutnya disajikan dalam bentuk narasi dan mungkin juga dalam bentuk tabel.

Setelah data terkumpul lengkap dan telah diolah dengan menggunakan narasi ataupun tabel maka selanjutnya dianalisis secara kualitatif melalui tahap-tahap konseptualisasi, kategorisasi, relasi dan eksplanasi.

Konseptualisasi adalah upaya menemukan makna dari konsep-konsep atau dalil-dalil yang terkandung dalam ketentuan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis, melalui interpretasi dari kata-kata atau kalimat-kalimat yang tercantum dalam ketentuan hukum tersebut.

Kategorisasi artinya melakukan pengelompokan terhadap konsep-konsep yang sama atau sejenis atau yang berkaitan dengan tanggung jawab sosial perusahaan dalam menjalankan usaha/bisnisnya.

Relasi yaitu upaya untuk menghubungkan antara berbagai kategorikategori atau fenomena-fenomena yang ada.

Eksplanasi yaitu upaya memberikan penjelasan terhadap hubungan-hubungan antarberbagai kategori berdasarkan perspektif pemikiran teoritis yang dikemukakan oleh para sarjana atau pakar

## BAB II

### PENGATURAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMALSUAN DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Pengertian Pemalsuan Surat

Pemalsuan berasal dari kata palsu dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), “palsu” yang berarti “tidak sah”, “tiruan”, “tidak jujur”.

Selanjutnya surat menurut pandangan penulis adalah kertas yang berisikan berbagai jenis tulisan yang dibuat dengan tangan maupun diketik dengan mesin kemudian tulisan tersebut mengandung makna atau tujuan tertentu.

Kamus Hukum Indonesia menerangkan pengertian pemalsuan surat adalah: “Memalsukan suatu surat hingga menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti dari sesuatu hal dengan maksud untuk memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsukan. (H.Pidana)”<sup>39</sup>.

Kehidupan masyarakat sering terjadi tindak pidana pemalsuan yang dalam hal ini telah dimuat dalam Pasal 263 KUHP terkait membuat surat palsu dan memalsukan surat<sup>40</sup>.

Tindak pidana tersebut merupakan tindak pidana yang dimaksudkan di dalam ketentuan pidana Pasal 263 KUHP:

---

<sup>39</sup> Dzulkifli Umar dan Jimmy P. 2012. “*Kamus Hukum*”. Grahamedia Press, Surabaya.

<sup>40</sup> P.A.F.Lamintang dan Theo Lamintang, 2013, “*Delik-delik Khusus Kejahatan Membahayakan Kepercayaan Umum terhadap Surat, Alat Pembayaran, Alat Bukti, dan Peradilan*”, Sinar Grafika, Jakarta, h. 4

- 1) “Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat, yang dapat menerbitkan sesuatu hak, suatu perjanjian (kewajiban), atau sesuatu pembebasan utang, atau yang boleh dipergunakan sebagai keterangan bagi sesuatu perbuatan, dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat- surat itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, maka kalau menggunakannya dapat mendatangkan sesuatu kerugian dihukum karena pemalsuan surat, dengan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun”.
- 2) “Dengan hukuman serupa itu juga dihukum, barangsiapa dengan sengaja menggunakan surat palsu atau yang dipalsukan itu seolah-olah surat asli dan tidak dipalsukan, kalau hal ini mempergunakan dapat mendatangkan sesuatu kerugian”.<sup>41</sup>

Berdasarkan Pasal di atas, maka dapat dikatakan yang dimaksudkan dengan surat ialah sebagai berikut:

- 1) Yang dapat menimbulkan suatu hak (misalnya: ijazah, karcis tanda masuk, surat andil, dll)
- 2) Yang dapat menimbulkan suatu perjanjian (misalnya: surat perjanjian piutang, perjanjian sewa, perjanjian jual beli)
- 3) Yang dapat menimbulkan suatu pembebasan utang (misalnya: kwitansi atau surat semacam itu)
- 4) Yang dapat dipergunakan sebagai keterangan bagi sesuatu perbuatan atau peristiwa (misalnya: akte lahir, buku tabungan pos, buku kas, buku harian kapal, surat angkutan, obligasi, dll).

Sedangkan bunyi Pasal 264 KUHPidana:

- 1) Si tersalah dalam perkara memalsukan surat, dihukum penjara selama-lamanya delapan tahun, kalau perbuatan itu dilakukan: 1e. Mengenai surat authentiek.  
2e. “Mengenai surat utang atau surat tandautang (*certificaat*) dari sesuatu surat Negara atau sebahagiannya atau dari sesuatu

---

<sup>41</sup> R.Soesilo, 1995, “*Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komenta-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*”, Politeia: Bogor, h. 195

balai umum.

- 3e. Mengenai saham-saham (aandeel) atau surat utang atau certificaat tanda saham atau tanda utang dari sesuatu perserikatan, balai, atau perseroan atau maskapai.
  - 4e. Mengenai talon atau surat tanda utang sero (dividend) atau tanda bunga uang dari salah satu surat yang diterangkan pada 2e dan 3e, atau tentang surat keterangan yang dikeluarkan akan pengganti surat itu.
  - 5e. Mengenai surat utang-piutang atau surat perniagaan yang akan diedarkan.
- 2) Dengan hukuman serupa itu juga dihukum, barangsiapa dengan sengaja menggunakan akte itu seolah-olah isinya cocok, dengan hal yang sebenarnya, ayat pertama, seolah-olah itu surat asli dan tidak dipalsukan, jika pemakaian surat itu dapat mendatangkan suatu kerugian.

Selanjutnya bunyi Pasal 266 KUHPidana:

- 1) Barang siapa menyuruh menempatkan keterangan palsu ke dalam suatu akte authentiek tentang sesuatu kejadian yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akte itu, dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan akte itu seolah-olah keterangannya itu cocok dengan hal sebenarnya, maka kalau dalam mempergunakannya itu dapat mendatangkan kerugian, dihukum penjara selama-lamanya tujuh tahun.
- 2) Dengan hukuman serupa itu juga dihukum barangsiapa dengan sengaja menggunakan akte itu seolah-olah isinya cocok dengan hal sebenarnya jika pemakaian surat itu dapat mendatangkan kerugian.

Adapun perbedaan membuat surat palsu dengan memalsukan surat:

1. Membuat surat palsu, adalah membuat yang isinya bukan yang sebenarnya (tidak benar), atau membuat surat sedemikian rupa, sehingga menunjukkan asal surat itu yang tidak benar.
2. Kemudian memalsukan surat adalah mengubah surat demikian rupa, sehingga isinya menjadi lain dari isi yang asli. Adapun caranya merubahnya bermacam-macam. Yakni dilakukan dengan cara menguragkan, menambahkan, atau merubah sesuatu dari surat tersebut<sup>42</sup>.

Menurut Adami Chazawi: "Dari berbagai macam tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat salah satunya adalah kejahatan pemalsuan,

---

<sup>42</sup> *Ibid*, h. 19

bahkan dewasa ini banyak sekali terjadi tindak pidana pemalsuan dengan berbagai macam bentuk dan perkembangannya yang menunjuk pada semakin tingginya intelektualitasnya dari kejahatan pemalsuan yang semakin kompleks. Kejahatan pemalsuan adalah kejahatan yang mana didalamnya mengandung system ketidakbenaran atau palsu atas suatu (objek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya<sup>43</sup>.

## **B. Unsur-Unsur Pemalsuan Surat**

Pemalsuan surat diatur dalam Bab XII buku II KUHP, dari Pasal 263 sampai dengan Pasal 276 KUHP, yang membedakan pemalsuan surat menjadi 7 (tujuh) macam kejahatan, yakni:

- a. Pemalsuan surat pada umumnya (Pasal 263 KUHP);
- b. Pemalsuan surat yang diperberat (Pasal 263 KUHP);
- c. Menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akte autentik (Pasal 266 KUHP);
- d. Pemalsuan surat keterangan dokter (Pasal 267, 268 KUHP);
- e. Pemalsuan surat surat-surat tertentu (Pasal 269, 270, dan 271 KUHP);
- f. Pemalsuan surat keterangan Pejabat tentang hak milik (Pasal 274 KUHP);

---

<sup>43</sup> Adami Chazawi, 2001, "*Kejahatan Terhadap Pemalsuan*", Rajawali Pers, Jakarta, h. 3

g. Menyimpan bahan atau benda untuk pemalsuan surat (Pasal 275 KUHP);

Tindak pidana pemalsuan surat pada umumnya adalah berupa pemalsuan surat dalam bentuk pokok (bentuk standar ) yang dimuat dalam Pasal 263, rumusannya adalah sebagai berikut:

- a. Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti dari pada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, dipidana, jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama 6 bulan
- b. Dipidana dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yg dipalsukan seolah -olah asli, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Tindak pidana pemalsuan surat yang dimaksudkan di dalam ketentuan pidana Pasal 263 ayatl (1) KUH Pidana terdiri atas unsur - unsur:

- a. Unsur subjektif: dengan maksud untuk menggunakannya sebagai surat yang asli dan tidak dipalsukan atau membuatl orang lain menggunakan surat tersebut.
- b. Unsur -unsur objektif:
  - 1) Barang siapa;



- 2) Membuat secara palsu atau memalsukan;
- 3) Suatu surat yang dapat menimbulkan suatu hak, suatu perikatan atau suatu pembebasan utang atau;
- 4) Suatu surat yang dimaksud untuk membuktikan suatu kenyataan;
- 5) Penggunaannya dapat menimbulkan suatu kerugian.<sup>44</sup>

Menurut Adami Chazawi dalam Pasal 263 tersebut ada dua kejahatan, masing-masing di rumuskan pada ayat (1) dan (2).

Rumusan pada ayat ke-1 terdiri dari unsur-unsur:

a. Unsur-unsur obyektif:

- 1) Perbuatan (membuat palsu dan memalsu).
- 2) Obyeknya yakni surat yang dapat menimbulkan suatu hak, menimbulkan suatu perikatan, menimbulkan suatu pembebasan hutang, dan yang diperuntukkan sebagai bukti dari pada sesuatu hak.

b. Unsur subyektifnya: dengan maksud untukl memakai atau menyuruh orang lain seolah -olah isinya benar dan tidak dipalsu.<sup>45</sup>

Sedangkan Pasal 263 ayat (2) KUH Pidana mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

a. Unsur-unsur obyektif;

- 1) Perbuatan memakai;
- 2) Obyeknya: (surat palsu dan surat yang dipalsukan);

---

<sup>44</sup> Chazawi, Adami (II), *Kejahatan terhadap Pemalsuan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, h. 7-8.

<sup>45</sup> Chazawi, Adami (III), *Pelajaran Hukum Pidana 2*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, h. 98-99.

3) Pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian.

b. Unsur subyektifnya yaitu dengan sengaja.<sup>46</sup>

Berdasarkan unsur-unsur delik pemalsuan surat tersebut, diketahui terdapat unsur obyektifnya yaitu membuat surat palsu dan memalsukan sesuatu surat, dan antara kedua istilah tersebut terdapat pengertian yang berbeda. Adapun perbedaannya adalah bahwa membuat surat palsu maksudnya yaitu membuat sebuah surat sebagian atau seluruh isinya palsu, ini berarti bahwa sebelum perbuatan dilakukan tidak ada surat asli yang dipalsukan. Sedangkan pengertian “memalsukan surat” adalah perbuatan mengubah dengan cara bagaimanapun oleh orang yang tidak berhak atas sebuah surat yang berakibat sebagian atau seluruh isinya menjadi lain /berbeda dengan isi surat semula, berarti bahwa surat itu sebelumnya sudah ada, kemudian surat itu ditambah, dikurangi, atau dirubah isinya sehingga surat itu tidak lagi sesuai aslinya.

### **C. Jenis – Jenis Pemalsuan Surat**

Pemalsuan surat diatur dalam Bab XII Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dari Pasal 263 sampai dengan Pasal 276 yang dapat dibedakan menjadi tujuh macam kejahatan pemalsuan surat yakni:

1. Pemalsuan surat dalam bentuk pokok

Pada bentuk pokok ini diatur dalam Pasal 263 KUHP yang secara umum pengertian dari pemalsuan surat ini adalah pembuatan surat

---

<sup>46</sup> *Ibid.* h. 42.

palsu atau memalsukan surat, dan surat yang dimaksud yaitu:

- a) Surat dapat menimbulkan suatu hak (misalnya ijazah, karcis tanda masuk, surat andil, dll)
- b) Surat dapat menimbulkan suatu perjanjian (misalnya surat perjanjian piutang, perjanjian sewa, perjanjian jual-beli)
- c) Surat dapat menimbulkan suatu pembebasan utang (misalnya kwitansi atau surat semacam itu)
- d) Surat dapat dipergunakan sebagai keterangan bagi sesuatu perbuatan atau peristiwa (misalnya akte lahir, buku tabungan pos, buku kas, bukuharian kapal, surat angkutan, obligasi, perjalanan dll).

## 2. Pemalsuan surat khusus

Pemalsuan surat khusus diatur pada Pasal 264 KUHP, orang yang dapat dihukum menurut Pasal ini ialah orang yang membuat surat palsu atau yang memalsukan:

1. Mengenai surat authentiek.
2. Mengenai surat utang atau surat tanda utang (*certificaat*) dari sesuatu surat Negara atau sebahagiannya atau dari sesuatu balai umum.
3. Mengenai saham-saham (*aandee*) atau surat utang atau *certificaat* tanda saham atau tanda utang dari sesuatu perserikatan, balai, atau perseroan atau maskapai.
4. Mengenai talon atau surat tanda utang sero (*dividend*) atau tanda bunga uang dari salah satu surat yang diterangkan pada II dan III, atau tentang surat keterangan yang dikeluarkan akan pengganti surat itu.
5. Mengenai surat utang-piutang atau surat perniagaan yang akan diedarkan.<sup>47</sup>

Dapat dibedakan dengan jelas bahwa kejahatan pemalsuan

---

<sup>47</sup> R. Soesilo, *Op.Cit.*, h. 19

terhadap akta otentik hukumnya lebih berat dibandingkan dengan hukuman terhadap kejahatan pemalsuan surat - surat biasa yang dimuat dalam Pasal 263 KUHP. Hal ini disebabkan karena akta otentik mengandung kepercayaan yang lebih besar akan kebenaran isinya. Akta otentik mempunyai tingkat kebenaran lebih tinggi dari pada surat - surat biasa atau surat - surat lainnya, sehingga dirasa perlu untuk meningkatkan maksimum ancaman pidananya<sup>48</sup>.

### 3. Pemalsuan akta otentik (dengan isi keterangan palsu)

Pemalsuan ini diatur dalam Pasal 266 KUHP dengan rumusan bahwa akta otentik adalah akta yang isinya tidak sesuai dengan kebenaran<sup>49</sup>.

Akte otentik terdiri dari:

- a. Akta notaris
- b. Akta yang dibuat oleh pegawai catatan sipil seperti akta kelahiran dan akta kematian.
- c. Berita acara dari Polisi, Kejaksaan, dan Pengadilan.

Sehingga yang dapat dihukum berdasarkan Pasal 266 KUHP ini ialah orang yang memberikan keterangan atau penjelasan tidak benar kepada pegawai yang berwenang untuk membuat akte atau surat-surat resmi tertentu.

Kemudian, orang yang dengan sengaja menggunakan surat (akta) yang memuat keterangan atau isi yang tidak benar.

---

<sup>48</sup> Sianturi, 1989, "*Tindak Pidana Di KUHP Beserta Uraianannya*", Jakarta : Alumni Ahaem Petehaem, h. 420.

<sup>49</sup> Moch. Anwar, 1996, "*Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP Buku II)*", Alumni:Bandung, h. 198.

#### 4. Pemalsuan surat keterangan dokter

Pemalsuan ini diatur dalam Pasal 267 KUHP, perbuatan seseorang dokter yang dilarang menurut Pasal ini ialah membuat surat dengan berisikan keterangan palsu terkait ada atau tidaknya suatu penyakit kemudian surat tersebut diserahkan kepada orang yang telah memintanya. Ancaman hukumannya akan ditambah apabila surat keterangan yang palsu itu digunakan guna memalsukan atau menahan orang dalam rumah sakit gila. Serta terdapat juga Pasal 268 yang juga mengandung rumusan terkait pemalsuan surat keterangan dokter namun subjek hukum dari Pasal ini hanyalah orang biasa yang tidak memiliki profesi sebagai seorang dokter.

#### 5. Pemalsuan surat keterangan kelakuan baik

Pemalsuan surat keterangan kelakuan baik diatur dalam Pasal 269 KUHP, R. Soesilo menjabarkan orang-orang yang dikenakan Pasal ini sebagai berikut<sup>50</sup>:

- a. Orang yang membuat surat palsu atau memalsukan surat keterangan tentang kelakuan baik, kecakapan, kemiskinan, cacat atau keadaan lain, dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh menggunakan surat itu supaya dapat masuk pekerjaan, menerbitkan kemurahan hati atau perasaan suka memberi pertolongan.
- b. Orang yang menggunakan surat semacam itu sedang ia tahu akan kepalsuannya.

#### 6. Pemalsuan surat pas jalan

Pemalsuan surat pas jalan diatur dalam Pasal 270 KUHP, yang menjadi objek pemalsuan dalam Pasal ini ialah: surat pas jalan, surat pengganti pas jalan, surat keselamatan (jaminan atas keamanan diri), surat perintah jalan. Surat-surat lain yang diberikan menurut

---

<sup>50</sup> R. Soesilo, Lock. *Cit.*, h. 19

peraturan perundang-undangan izin masuk ke Indonesia tersebut dalam L.N. 1949 No. 331, misalnya: surat izin masuk, paspor, surat izin mendarat, surat izin berdiam<sup>51</sup>.

#### 7. Pemalsuan surat keterangan pegawai negeri

Pemalsuan surat keterangan pegawai negeri diatur dalam Pasal 274 KUHP. Penjelasan R. Soesilo dalam KUHP mengenai masalah tersebut adalah<sup>52</sup>:

- a. Surat keterangan yang dibuat palsu atau yang dipalsukan dalam Pasal ini adalah terdiri dari, surat keterangan yang dalam prakteknya banyak diberikan oleh para pegawai pamongpraja, termasuk para pamong desa, kepada penduduk yang akan membawa keluar atau menjual barang-barangnya, untuk menyatakan bahwa barang-barang itu betul milik orang tersebut.
- b. Pemalsuan surat semacam itu tidak berdasar atas suatu perundang-undangan, akan tetapi oleh masyarakat Indonesia dipandang perlu, guna menghindarkan penahanan barang - barang oleh polisi karena disangka berasal dari kejahatan (pencurian).
- c. Pemalsuan surat semacam itu biasanya dilakukan dalam praktek untuk memudahkan penjualan barang- barang yang asalnya gelap atau dari kejahatan.

#### **D. Pengaturan Tindak Pidana Pemalsuan Surat Dalam Hukum Pidana**

Setelah penulis membaca beberapa literatur dan undang- undang yang bersangkutan, makapenulis mengambil kesimpulan bahwa pemalsuan surat diuraikan dalam Pasal 263 sampai dengan Pasal 276 KUHP. Pada tiap pasal yang bersangkutan terdapat unsur yang terkandung didalamnya.

Adapun bentuk-bentuk pemalsuan surat, yaitu:

---

<sup>51</sup> *Ibid*, h. 20

<sup>52</sup> *Ibid*

1. Pemalsuan surat umumnya: dalam bentuk pokok pemalsuan surat (Pasal 263 KUHP).
2. Pemalsuan surat yang diperberat (Pasal 264 KUHP).
3. Menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akte autentik (Pasal 266 KUHP).
4. Pemalsuan surat keterangan dokter (Pasal 267 dan Pasal 268 KUHP).
5. Pemalsuan surat-surat tertentu (Pasal 269, 270, 271 KUHP).
6. Pemalsuan surat keterangan pejabat tentang hak milik (Pasal 274 KUHP).
7. Menyimpan bahan atau benda untuk melakukan pemalsuan surat (Pasal 275 KUHP).

Pada Pasal 263 ayat yang berbunyi:

- (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat, yang dapat menerbitkan suatu hak, sesuatu perjanjian (kewajiban) atau pembebasan utang, atau yang boleh dipergunakan sebagai keterangan bagi suatu perbuatan, dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat-surat itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, maka kalau menggunakannya dapat mendatangkan sesuatu kerugian dihukum karena pemalsuan surat, dengan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun.
- (2) Dengan hukuman serupa itu juga dihukum, barangsiapa dengan

sengaja menggunakan surat palsu atau yang dipalsukan itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, kalau hal mempergunakan dapat mendatangkan sesuatu kerugian.

Adapun unsur yang terkandung pada Pasal ini ialah:

1) Unsur barang siapa

Yang di maksud dengan “barangsiapa” yaitu setiap orang tanpa terkecuali sebagai subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban hukum serta mampu dan cakap bertanggung jawab akan segala perbuatannya.

2) Unsur membuat surat palsu dan memalsu surat

Adapun yang dimaksud dengan membuat surat palsu yaitu membuat surat yang isinya salah atau tidak benar dengan cara membuat surat sedemikian rupa sehingga menunjukkan sumber surat yang tidak benar. Pada saat yang sama, makna memalsu surat mengubah surat sedemikian rupa sehingga isinya berbeda dengan isian aslinya, atau surat tersebut menjadi berbeda dengan isian aslinya. Surat ini bisa dipalsukan dengan berbagai cara, seperti menambah, mengurangi atau mengubah sesuatu dari surat tersebut.<sup>53</sup>

3) Unsur dapat menimbulkan suatu hak dan perjanjian atau suatu pembebanan utang

Maksud pada unsur ini yaitu ada hak yang timbul dari suatu

---

<sup>53</sup> R. Soesilo, *Op.Cit.*, h. 19



perikatan atau perjanjian yang tertuang dalam surat itu sendiri.

- 4) Unsur boleh dipergunakan sebagai keterangan bagi suatu perbuatan

Maksud dari unsur ini adalah surat tersebut memiliki kekuatan pembuktian dan juga pengaruh terhadap perbuatan hukum.

- 5) Unsur dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat-surat itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan

Yaitu orang yang menggunakan misalnya menyerahkan surat itu kepada orang lain yang harus mempergunakan lebih lanjut atau menyerahkan surat itu di tempat dimana surat tersebut sedang dibutuhkan. Orang yang dengan sengaja menggunakan dan menyuruh orang lain menggunakan surat palsu tersebut akan dihukum. Dalam hal menggunakan surat palsu ini pun harus pula dibuktikan, bahwa orang itu bertindak seolah-olah itu asli dan tidak dipalsukan, demikian pula perbuatan itu harus dapat mendatangkan kerugian.

- 6) Unsur dapat mendatangkan suatu kerugian

Pada unsur ini ada hal atau perbuatan yang dapat memberikan kerugian kepada pihak lain, namun kata dapat pada unsur ini tidak perlu kerugian tersebut telah terjadi tapi bilamana sudah ada maksud untuk mendatangkan kerugian itu sudah cukup. Yang diartikan dengan kata kerugian di sini tidak saja hanya meliputi

kerugian materil akan tetapi juga kerugian di masyarakat, kesusilaan, dan kehormatan.

KUHP berturut -turut memuat empat titel, semua tentang kejahatan terhadap kekuasaan umum. Jadi jelaslah bahwa pemalsuan dalam surat - surat dianggap lebih bersifat kepentingan masyarakat dalam keseluruhannya, yaitu kepercayaan masyarakat kepada isi surat -surat daripada bersifat mengenai kepentingan dari individu-individu yang mungkin secara langsung dirugikan dengan pemalsuan surat ini.<sup>54</sup>

a. Membuat Surat Palsu, hal ini terjadi misalnya apabila:

- 1) Seseorang P membuat suratl seolah-olah berasal dari Q dan menandatangani dengan meniru tanda tangan Q;
- 2) Seorang membuat surat dengan menandatangani sendiri tetapi isinya tidak benar;
- 3) Seorang P mengisi kertas kosong yang ada tanda tangan dari Q dengan tulisan yang tidak benar.<sup>55</sup>

b. Pemalsuan Surat Berdasarkan KUH Pidana Pasal 263

Pemalsuan merupakan suatu bentuk kejahatan yang diatur dalam Bab XII Buku II KUH Pidana, dimana pada buku tersebut dicantumkan bahwa yang termasuk pemalsuan hanyalah berupa tulisan-tulisan saja, termasuk didalamnya pemalsuan tanda tangan yang diatur dalam Pasal 263 sampai dengan Pasal 276 KUH Pidana. Tindak pidana yang sering terjadi adalah berkaitan dengan Pasal 263

---

<sup>54</sup> Prodjodikoro, Wirjono, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama, 2010, h. 187.

<sup>55</sup> *Ibid*, h. 1.

(membuat surat palsu atau memalsukan surat), Pasal 264 (memalsukan akta -akta autentik ), dan Pasal 266 (menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta autentik).

Ancaman hukuman dalam pasal ini ialah orang yang membuat suratl palsu atau memalsukan surat:

- 1) Yang dapat menerbitkan sesuatu hak;
- 2) Yang dapat menerbitkan suatu perutangan;
- 3) Yang dapat membebaskan dari pada utang;
- 4) Yang dapat menjadi bukti sesuatu hal, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, jikalau pemakaian surat itu dapat mendatangkan kerugian.

Tindak pidana pemalsuan surat juga mengancam hukuman kepada orang yang dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan, seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, kalau pemakaian surat itu dapat mendatangkan kerugian.

- 1) Suratl yang dapat menerbitkan sesuatu hak (surat izin mengemudi, ijazah, karcis tanda masuk, surat saham ).
- 2) Suratl yang dapat menerbitkan suatu perutangan (suratl kuasa untukl dapat membuat utang).
- 3) Suratl yang dapat menjadi bukti tentang sesuatu hal (akte kelahiran, akte kematian, akte pendirian sesuatu usaha, dan lain sebagainya).

- 4) Surat palsu dapat diartikan surat yang disusun sedemikian rupa, sehingga isinya tidak pada mestinya.
- 5) Memalsukan surat berarti mengubah surat itu sedemikian rupa, sehingga isinya menjadi lain dari pada isi surat yang asli.
- 6) Memalsukan tanda tangan yang berkuasa menanda tangani “ termasuk dalam pengertian memalsukan surat. Demikian pula menempelkan pas foto orang lain dari pada yang berhak dalam ijazah sekolah, surat izin mengemudi, harus dapat dipandang sebagai suatu pemalsuan.
- 7) Dapat mendatangkan kerugian tidak perlu dibuktikan bahwa kerugian itu sudah ada, cukup dengan adanya “kemungkinan “ saja.
- 8) Yang diartikan kerugian tidak hanya kerugian materiil, tetapi juga kerugian-kerugian dilapangan kemasyarakatan, kesusilaan, kehormatan dan sebagainya.