

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP  
PELAKU PENYALAHGUNAAN DATA PENERIMA  
BANTUAN SOSIAL DI KOTA SUNGAI PENUH**

TESIS

PEMBIMBING :

1. PROF. DR. H. ABDUL BARI AZED, SH.MH
2. DR. FERDRICKA NGGEBOE, SH.MH



Disusun Oleh :

**FITRIYA**

NPM. B16031057

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS BATANGHARI  
JAMBI  
2018**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karuniaNYA, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul **“PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP PELAKU PENYALAHGUNAAN DATA PENERIMA BANTUAN SOSIAL DI KOTA SUNGAI PENUH”**

Tesis ini disusun adalah untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi. Walaupun untuk menyusun tesis ini penulis telah mengerahkan kemampuan yang maksimal, akan tetapi tetap disadari bahwa apa yang telah dicapai, tidaklah sempurna apa yang diharapkan. Begitu pula sebagai insan biasa, penulis tidak mungkin bebas dari berbagai kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu , atas segala kekurangan dan kesalahan itu penulis mohon maaf.

Terwujudnya tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan serta petunjuk dari berbagai pihak, kepada semuanya penulis haturkan terima kasih. Sehubungan dengan itu pula, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya secara khusus kepada yang terhormat:

1. Bapak H. Fachruddin Razi, S.H., M.H. selaku Rektor Universitas Batanghari Jambi yang telah banyak memberikan motivasi dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan pada Universitas Batanghari Jambi.
2. Bapak Prof. Dr. H. Abdul Bari Azed, S.H., M.H. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi dan juga sekaligus Pembimbing Pertama yang telah banyak memberikan bimbingan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti perkuliahan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi.

3. Ibu Dr. Hj. Suzanalisa, S.H., M.H. selaku Sekretaris Program Ilmu Hukum Universitas Batanghari yang telah banyak memberikan bimbingan dan kemudahan kepada penulis selama mengikuti perkuliahan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi.
4. Ibu Dr. Ferdicka Nggeboe, SH.MH, selaku Pembimbing Kedua yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan sehingga tesis ini dapat diselesaikan.
5. Bapak Ibu para dosen serta seluruh staf Tata Usaha Program Magister Ilmu Hukum Universitas Batanghari Jambi yang telah mendidik dan membimbing serta memberi kemudahan di bidang administrasi selama penulis mengikuti perkuliahan.
6. Orang tua yang selalu mendo'akan dan memberi dukungan serta anak ku tercinta yang telah mengikhhlaskan sebagian waktu yang seharusnya menjadi miliknya bagi penulis dalam menyelesaikan pendidikan.
7. Rekan-rekan kuliah sepeerjuangan di Universitas Batanghari Jambi.

Atas segala bimbingan dan bantuan yang telah diberikan, penulis ucapkan banyak terima kasih dan semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya. Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang relevan hendaknya.

Jambi, September 2018

Penulis

***FITRIYA***

## ABSTRAK

Pemerintah Kota Sungai Penuh telah melaksanakan bantuan sosial bagi rakyat miskin di Kota Sungai Penuh terhadap kriteria penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), namun adanya temuan penyalahgunaan data ini pernah dilaporkan kepada penegak hukum namun belum ada tindak lanjut hanya dilakukan pemutusan bantuan sosial yang diberikan oleh Pemerintah Kota Sungai Penuh, maka dilakukan penelitian yang memiliki tujuan yaitu menjelaskan dan menganalisis pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial, kendala yang dihadapi dalam memproses pelaku tindak pidana penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh dan upaya yang dilakukan dalam mengatasi tindak pidana penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh. Pembahasan yang diperoleh bahwa Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial telah diatur di dalam KUHP dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).Kendala yang dihadapi dalam memproses pelaku tindak pidana penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh adalah pelaku penyalahgunaan data telah berpindah tempat tinggal, sulitnya menangkap barang bukti, sulitnya menangkap pelaku penyalahgunaan data, kurangnya kepedulian dan kesadaran masyarakat. Upaya yang dilakukan dalam mengatasi tindak pidana penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh upaya preventif yaitu : melakukan penyuluhan hukum kepada masyarakat, membentuk tim khusus untuk sebagai monitoring dan evaluasi bantuan sosial dengan melibatkan masyarakat di setiap kecamatan, memperkuat keyakinan agama bagi setiap individu dan upaya represif : meningkatkan pentingnya informasi dari masyarakat sangat penting dan diperlukan oleh aparat penegak hukum untuk menangkap pelaku penyalahgunaan data karena dengan informasi tersebut aparat penegak hukum mengetahui bahwa adanya tindak pidana penyalahgunaan data yang terjadi disuatu wilayah, penangkapan serta memberikan sanksi yang berat bagi pelaku pemalsuan data.

Kata Kunci : Pertanggungjawaban Pidana, Penyalahgunaan Data Penerima Bantuan Sosial, Kota Sungai Penuh

## **ABSTRACT**

Social assistance for poor people has been implemented by the government of Sungai Penuh city. There fore, if were misuses from this program the only penalty was termination from the program. This research purposes is to analyze what criminal responsibility will be held by the person who falsify those poor people data and the obstacle and preventive action for falsified data of poor people. Criminal responsibility for falsifying social assistance data has been regulated in Criminal and Law No 24 Year 2013 on the Amendment of Low No. 23 years 2006 concerning Population Administration with imprisonment for maximum 6 years and/or a fine which isn't more than Rp. 50.000.000 (fifty millions rupiah). The obstacles to capture those who falsifyingthe data is the fraud has moved, lack of evidence, proof of data forgery, and last but not least lack of public awareness. So the preventive effort are conducting legal counseling to community, make a special unitteams for monitoring and evaluation by involving local community in each sub-district, strengthening religious belief. Though, repressive effort are law enforcer and community has to aware that those falsifying data can be happed, then in doing so they can process the criminal at the region, arrest and give severe for data forgery.

Keywords:Criminal, Data Falsifying, Sungai Penuh City

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>ABSTRACT</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	10
D. Kerangka Konsep.....	11
E. Kerangka Teoritis.....	14
F. Metode Penelitian.....	25
G. Sistematika Penulisan.....	28
<b>BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI PIDANA DAN PEMIDANAAN</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Pidana.....	30
B. Karakteristik Perbuatan Pidana dan Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana.....	46
C. Tinjauan Umum Mengenai Pidanaaan.....	53
D. Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana.....	66
<b>BAB III TINJAUAN TENTANG TINDAK PIDANA PEMALSUAN DAN PEMBERDAYAAN BANTUAN SOSIAL OLEH DINAS SOSIAL</b>	
A. Pengertian Tindak Pidana Pemalsuan .....	75

	B.	Macam-macam Bentuk Kejahatan Pemalsuan.....	75
	C.	Konsep Kesejahteraan Sosial.....	96
	D.	Pemberdayaan Bantuan Sosial Masyarakat Oleh Departemen Sosial Republik Indonesia .....	98
<b>BAB</b>	<b>IV</b>	<b>PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP PELAKU PENYALAHGUNAAN DATA PENERIMA BANTUAN SOSIAL DI KOTA SUNGAI PENUH</b>	
	A.	Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Data Penerima Bantuan Sosial .....	102
	B.	Kendala Yang Dihadapi Dalam Memproses Pelaku Penyalahgunaan Data Penerima Bantuan Sosial Di Kota Sungai Penuh .....	120
	C.	Upaya Yang Dilakukan Dalam Mengatasi Pelaku Penyalahgunaan Data Penerima Bantuan Sosial Di Kota Sungai Penuh.....	123
<b>BAB</b>	<b>V</b>	<b>PENUTUP</b>	
	A.	Kesimpulan .....	131
	B.	Saran.....	132

**DAFTAR PUSTAKA**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pancasila merupakan ideologi bangsa, dasar negara Indonesia dan Undang Undang Dasar 1945 merupakan cita-cita luhur bangsa Indonesia tercermin sejak awal dari Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, maka untuk mencapainya Pemerintah Indonesia memiliki visi yaitu terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong. Program pemerintah telah direncanakan dalam rangka gotong royong membentuk masyarakat Indonesia menjadi mandiri terutama untuk penduduk miskin. Menurut data Badan Pusat Statistik jumlah penduduk miskin di Indonesia untuk 3 (tiga) tahun terakhir yaitu untuk tahun 2016 per bulan September jumlah penduduk miskin berjumlah 27,76 juta jiwa (10,70 %), tahun 2017 berjumlah 26,58 juta jiwa (10,12%) dan untuk tahun 2018 per bulan Maret berjumlah 25,95 juta jiwa (9,82%).

Pemerintah dalam mengurangi kemiskinan ini merupakan penjabaran dari strategi pemerintah untuk menghasilkan pertumbuhan yang berkesinambungan yang berarti pertumbuhan untuk semua secara adil dan merata. Salah satu program pemerintah untuk rakyat miskin yaitu memberikan bantuan sosial dalam rangka membantu beban pengeluaran masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan dasar pangan, sandang dan papan yang bertujuan agar daya beli mereka akan terangkat dan memberikan mereka peluang yang

lebih baik dalam mengakses berbagai peluang ekonomi yang tersedia agar dapat lepas dari jeratan kemiskinan.

Dalam menentukan seseorang dapat dikategorikan miskin atau tidak, diperlukan kriteria-kriteria tertentu sebagai bahan perhitungan dan penentuan batas-batas kemiskinan. Menurut Kementerian Sosial Republik Indonesia penduduk yang dikatakan miskin mempunyai kriteria-kriteria tertentu antara lain :

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m<sup>2</sup>
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
3. Jenis dinding bangunan tempat tinggal dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa di plaster
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
6. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan
7. Bahan bakar masak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
8. Hanya mengkonsumsi daging/ayam/susu satu kali dalam seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian dalam satu tahun
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik

12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah : petani dengan luas lahan 500m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000,- per bulan.
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga tidak sekolah/tidak tamat SD/tamat SD
14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit/non kredit, emas, ternak, kapal motor atau barang modal lainnya.

Perolehan data rakyat miskin oleh pemerintah menggunakan sistem basis data terpadu yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dibawah koordinasi dari Kementerian Sosial Republik Indonesia. Basis Data Terpadu dapat digunakan untuk:

1. Melakukan analisis atau perencanaan kegiatan/program penanggulangan kemiskinan

Data ini dapat digunakan antara lain bagi instansi pemerintah, lembaga penelitian, lembaga swadaya masyarakat untuk melakukan analisis tentang indikator sosial ekonomi bagi 40% masyarakat dengan kondisi sosial-ekonomi terendah. Bagi perencanaan program Pemerintah (Pusat maupun Daerah), indikator tersebut dapat digunakan untuk merancang program penanggulangan kemiskinan yang relevan, sekaligus memperkirakan anggaran yang dibutuhkan untuk program tersebut.

2. Menetapkan sasaran penerima manfaat program-program perlindungan sosial.

Ketika instansi pelaksana program penanggulangan kemiskinan atau perlindungan sosial telah menetapkan kriteria kepesertaan program, maka Basis Data Terpadu dapat menyediakan data nama dan alamat individu/keluarga/rumah-tangga bagi instansi pemerintahan yang mengelola program perlindungan sosial. Sebagai contoh, sejak tahun 2012 Basis Data Terpadu telah menyediakan nama dan alamat penerima manfaat dari Program Raskin, Jamkesmas, Bantuan Siswa Miskin, Program Keluarga Harapan, maupun program-program lain yang dikelola Pemerintah Daerah.

Olah data oleh TNP2K dalam Basis Data Terpadu kriteria dapat dikelompokkan ke dalam kelompok yang disebut desil. Desil adalah kelompok per-sepuluhannya sehingga seluruh rumah tangga dapat dibagi ke dalam 10 desil. Dengan demikian pengelompokan rumah tangga dalam Basis Data Terpadu adalah sebagai berikut:

1. Desil 1 adalah rumah tangga dalam kelompok 10% terendah
2. Desil 2 adalah rumah tangga dalam kelompok antara 10-20% terendah
3. Desil 3 adalah rumah tangga dalam kelompok antara 20-30% terendah dan seterusnya

4. Desil 10 adalah rumah tangga dalam kelompok 10% dengan tingkat kesejahteraan paling tinggi.

Sebagaimana pernyataan oleh Menteri Sosial Khofifah Indar Parawansa menyebutkan : masyarakat harus secara aktif mendatangi kepala desa, kelurahan, camat, dan lainnya untuk menyatakan dokumen penduduk bahwa dirinya miskin. Nantinya data tersebut akan masuk dalam sistem informasi dan konfirmasi data yang terintegrasi hingga Kementerian Sosial yang akan menilai apakah orang tersebut termasuk miskin atau layak dan tidak layak menerima bantuan. Kita dapat melakukan Undang-undang Penanganan fakir miskin, dalam Undang-undang Nomor 13 tahun 2011 ini menyatakan bahwa apabila dirinya miskin harus pro aktif daftar di Kepala Desa atau Balai Kelurahan, Camat, Bupati, Gubernur baru ke Kementerian Sosial.

Untuk membantu penduduk miskin pemerintah mempunyai program bantuan sosial melalui Kementerian Sosial Republik Indonesia. Bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah melalui Kementerian Sosial sebagai wujud pemberdayaan masyarakat. Adapun kriteria penduduk yang berhak menerima bantuan sosial oleh Kementerian Sosial adalah :

- 1) Penghasilan rendah atau berada di bawah garis kemiskinan, seperti tercermin dari tingkat pengeluaran per orang per bulan, yaitu:
  - a. Pedesaan Rp 55.000,- (Rp 236.500,-/KK/bulan)
  - b. Perkotaan Rp 67.000,- (Rp 288.100,-/KK/bulan)
- 2) Keterbatasan Pemilikan
  - a. Pakaian 2-3 stel
  - b. Tidak memiliki tanah, atau punya
  - c. Penerangan, lampu minyak tanah

- 3) Perumahan kurang layak huni
  - a. Luas kurang dari 40 m<sup>2</sup>
  - b. Dinding sederhana, bambu/papan
  - c. Kondisi kurang sehat
- 4) Keterbatasan Pendidikan
  - a. Tidak tamat SD
  - b. Tidak tamat SLTP
- 5) Keterbatasan keterampilan
- 6) Relatif kondisi kesehatan rendah
  - a. Gizi rendah
  - b. Sering terkena serangan penyakit
  - c. Relatif kurang dapat memenuhi kebutuhan air bersih
  - d. Umumnya tidak memiliki MCK
- 7) Keterbatasan dalam penghayatan terhadap kesusilaan (penghayatan normatif kurang/kurang memiliki harga diri).

Adapun jenis-jenis bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Sosial Republik Indonesia adalah antara lain berupa ; bantuan untuk penyandang cacat, rehabilitasi rumah tidak layak huni; kelompok usaha bersama fakir miskin (KUBE FM); beras sejahtera (RANSTRA); program keluarga harapan (PKH) dan lain sebagainya.

Salah satu jenis bantuan sosial yang di peroleh Kota Sungai Penuh yaitu bantuan beras sejahtera (RANSTRA) yang sebelumnya kita kenal dengan istilah beras miskin (RASKIN) dimana Kota Sungai Penuh untuk tahun 2016 dan 2017 mendapat kuota 3.049 RTM. Tahun 2018 istilah RASKIN di ganti dengan beras sejahtera (RANSTRA), dimana untuk Kota Sungai Penuh mendapat kuota bantuan sosial berupa beras sejahtera (RANSTRA) sebanyak 2.744 jiwa yang dibagi dalam 8 (delapan) Kecamatan

69 (enam puluh Sembilan) Desa/Kelurahan, yaitu sebanyak 10kg per bulan perkeluarga penerima manfaat (KPM).

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 bahwa Pendataan dan pemutakhiran data PMKS dan PSKS dilaksanakan oleh instansi sosial Kabupaten/Kota, dengan prinsip pengelolaan data diproses secara spesifik; memadai dan relevan; akurat dan terbaru; tidak disalahgunakan; dan akuntabel.

Sehubungan dengan pernyataan ini di Pemerintah Kota Sungai Penuh telah dilaksanakan bantuan sosial bagi rakyat miskin di Kota Sungai Penuh terhadap kriteria penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) pada tahun 2017 berjumlah 5.682 orang. Adanya temuan data 30% dari jumlah PMKS telah terjadi penyalahgunaan data penerima bantuan sosial yang dilakukan masyarakat tidak sesuai dengan verifikasi dan validasi data di lapangan terkait kriteria PMKS yang ditelusuri bahwa adanya surat pernyataan miskin yang dikelola pada tingkat kelurahan atau desa di Kota Sungai Penuh sehingga hal ini berdampak kepada tidak tercapainya program bantuan sosial bagi rakyat miskin sedangkan di Kota Sungai Penuh juga ditemukan sekitar 10% rakyat miskin yang layak memenuhi kriteria PMKS namun tidak diberikan pernyataan miskin sehingga tidak masuk dalam data sebagai kriteria PMKS<sup>1</sup>.

Temuan adanya penyalahgunaan data ini sudah pernah di laporkan kepada penegak hukum akan tetapi belum ada tindak lanjutnya, hanya

---

<sup>1</sup> Laporan Dinas Sosial Kota Sungai Penuh Desember 2017

dilakukan pemutusan bantuan sosial yang diberikan oleh Pemerintah Kota Sungai Penuh, namun perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat yang telah menyatakan diri sebagai rakyat miskin sebagai perbuatan pidana dikarenakan perbuatan tersebut yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar aturan tersebut<sup>2</sup>. Adapun aturan hukum yang dilanggar sebagai berikut :

Di dalam KUHP, tindak pidana penyalahgunaan data dengan memberikan surat-surat palsu dikategorikan pemalsuan data, diatur di dalam Pasal 263 dan 269, yang selengkapnya menggariskan bahwa:

#### Pasal 263

- (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

#### Pasal 269

- (1) Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsu surat keterangan tanda kelakuan baik, kecakapan, kemiskinan, kecacatan atau keadaan lain, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat itu supaya diterima dalam pekerjaan atau supaya menimbulkan kemurahan hati

---

<sup>2</sup> Adami Chazawi, , Stelsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan & Batas Berlakunya Hukum Pidana, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal. 79.

dan pertolongan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 4 bulan.

- (2) Dipidana dengan pidana yang sama barangsiapa yang dengan sengaja memakai surat keterangan yang palsu atau yang dipalsukan tersebut dalam ayat pertama, seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsu.

Sementara di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, tindak pidana pemalsuan dokumen kependudukan, digariskan di dalam Pasal 93, sebagai berikut:

Pasal 93:

Setiap Penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Sampai saat ini pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh belum ada yang dilaporkan ke penegak hukum serta belum mendapat sanksi pidana walaupun setiap tahunnya kejadian seperti ini selalu ada dan berulang secara terus menerus, tidak adanya tindakan lain yang dilakukan sebagai tindak lanjut untuk memproses permasalahan ini ke jalur hukum, membuat penulis tertarik melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul **“PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP PELAKU PENYALAHGUNAAN DATA PENERIMA BANTUAN SOSIAL DI KOTA SUNGAI PENUH”**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan diatas, maka perumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial ?
2. Apakah kendala yang dihadapi dalam memproses pidana pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh?
3. Apakah upaya yang dilakukan dalam mengatasi pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk memahami dan menganalisis pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial;
- b. Untuk memahami dan menganalisis kendala yang dihadapi dalam memproses pidana pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh.
- c. Untuk menjelaskan dan menganalisis upaya yang dilakukan dalam mengatasi tindak pidana penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh.

#### 1. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh melalui penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada masyarakat, pemerintah baik pusat dan daerah tentang permasalahan-permasalahan yang timbul terkait penyalahgunaan data penerima bantuan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial khususnya Pemerintah Daerah Kota Sungai Penuh;
- b. Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan atau literatur hukum dan bermanfaat sebagai titik tolak dalam penelitian lebih lanjut tentang penegakan hukum terhadap tindak pidana penyalahgunaan data penerima bantuan sosial pemerintah Indonesia;

#### **D. Kerangka Konsep**

Untuk memberikan gambaran yang jelas dan menghindari penafsiran yang berbeda-beda dalam mengartikan istilah yang digunakan dalam penelitian tesis ini, maka diberikan batasan dari konsep terkait dengan definisi beberapa istilah yang ada, yaitu sebagai berikut:

##### **1. Pengertian Pelaku:**

Pengertian pelaku menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah orang yang melakukan suatu perbuatan. Jadi Pelaku Kejahatan adalah jika seseorang mengalami kegagalan dalam menyesuaikan diri atau berbuat menyimpang dengan sadar atau tidak sadar dari norma-norma yang

berlaku di dalam masyarakat sehingga perbuatannya tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat.<sup>3</sup>

## 2. Pertanggungjawaban Pidana:

Pengertian pertanggungjawaban pidana Menurut Chaerul Huda adalah: Pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Tegasnya, yang dipertanggungjawabkan orang itu adalah tindak pidana yang dilakukannya. Dengan demikian, terjadinya pertanggungjawaban pidana karena telah ada tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas “kesepakatan menolak” suatu perbuatan tertentu.<sup>4</sup>

## 3. Bantuan Sosial

Pengertian Bantuan Sosial menurut Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementrian Negara/Lembaga adalah : pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

## 4. Pemalsuan

---

<sup>3</sup>Romli Atmasasmita, *Teori Dan Kapita Selektia Kriminologi*, PT Eresco, Bandung, 2004, hal. 45.

<sup>4</sup>Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hal. 68.

Perbuatan pemalsuan menurut Adami Chazawi adalah :suatu jenis pelanggaran terhadap kebenaran dan kepercayaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan bagi diri sendiri atau orang lain.<sup>5</sup>

#### 5. Undang-Undang Administrasi Kependudukan:

Undang-Undang Administrasi Kependudukan adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang disahkan di Jakarta 29 Desember 2006, dan ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124.

#### 6. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Pengertian KUHP Menurut Mr. Wirjono Prodjodikoro adalah kodifikasi hukum pidana materil yang berisikan penunjukan dan gambaran dari perbuatan-perbuatan yang diancam dengan hukum pidana, penunjukan syarat umum yang harus dipenuhi agar perbuatan itu merupakan perbuatan yang membuatnya dapat dihukum pidana, penunjukan orang atau badan hukum yang pada umumnya dapat dihukum pidana dan penunjukan jenis hukuman pidana yang dapat dijatuhkan. Secara historis, KUHP Indonesia berasal dari *Wetboek van Strafrecht* (KUHP Belanda) yang diberlakukan di Indonesia berdasarkan asas konkordansi di wilayah Hindia Belanda (*Nederland Indie*) pada 1918.

---

<sup>5</sup> Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Pemalsuan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, halaman 7

## E. Kerangka Teoretis

Sehubungan dengan pokok bahasan dalam penelitian ini yakni pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku pemalsuan dokumen kependudukan dalam perspektif perundang-undangan Indonesia, maka teori yang dijadikan kerangka pemikiran teoritis dalam penelitian tesis ini adalah teori kebijakan hukum pidana, teori perbuatan pidana dan teori pertanggungjawaban pidana.

Untuk itu perlu kiranya dikemukakan sekilas mengenai ketiga teori tersebut, yang akan dibahas secara lebih jelas dalam bab-bab berikutnya dan menjadi pijakan dalam melakukan analisis yuridis terhadap pertanggungjawaban pelaku tindak pidana penyalahgunaan data penerima bantuan sosial.

### 1. Teori Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggung jawaban pidana yang dalam istilah asing disebut juga dengan *toerekenbaardhei* atau *criminal responsibility* menjurus kepada pemidanaan pelaku dengan maksud untuk menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggung jawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak.

Terkait dengan hal itu, Alf Ross seperti dikutip Moeljatno, mengemukakan pendapatnya mengenai apa yang dimaksud dengan seseorang yang bertanggungjawab atas perbuatannya. Pertanggungjawaban pidana dinyatakan dengan adanya suatu hubungan

antara kenyataan-kenyataan yang menjadi syarat akibat dan akibat hukum yang diisyaratkan. Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarang dan diancamnya suatu perbuatan dengan pidana. Ini tergantung dari persoalan, apakah dalam melakukan perbuatan itu dia mempunyai kesalahan, sebab asas dalam pertanggungjawaban dalam hukum pidana ialah: tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (*Geen straf zonder schuld; Actus non facit reum mens rea*).<sup>6</sup>

Senada dengan pendapat Alf Ross, Sutan Remy Sjahdeiny mengemukakan bahwa dipertanggungjawabkannya seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya, atau mengenai pertanggungjawaban pidananya, mengacu pada adagium atau *maxim*, yang sejak lama dianut secara universal dalam undang-undang pidana, yang berbunyi *actus non facit reum, nisi mens sit rea*. Adagium tersebut menyatakan bahwa seseorang hanya dapat dibebani tanggung jawab pidana bukan hanya karena dia telah melakukan suatu perilaku lahiriah (*actus reus*), tetapi juga pada waktu perbuatan itu dilakukan olehnya, orang itu harus memiliki sikap kalbu (*mens rea*) tertentu yang terkait secara langsung dengan perbuatan itu. Dalam bahasa Indonesia adagium tersebut di atas dikenal sebagai *Tiada pidana tanpa kesalahan*.<sup>7</sup>

Pendapat mengenai pengertian pertanggungjawaban pidana juga dikemukakan oleh Sudarto seperti dikutip Makhrus Ali. Bahwa

---

<sup>6</sup>Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal. 12.

<sup>7</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Pers, Jakarta, 2006, hal. 25.

Pertanggungjawaban pidana diartikan dengan diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada perbuatan pidana dan secara subjektif yang ada memenuhi syarat untuk dapat dipidana karena perbuatannya itu. Dasar adanya perbuatan pidana adalah asas legalitas (*principle of legality*), sedangkan dapat dipidananya pembuat adalah asas kesalahan (*principle of culpability*). Ini berarti bahwa pembuat perbuatan pidana hanya akan dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan perbuatan tersebut.<sup>8</sup>

Dengan demikian, untuk menentukan adanya pertanggungjawaban, seseorang pembuat dalam melakukan suatu tindak pidana harus ada “sifat melawan hukum” dari tindak pidana itu, yang merupakan sifat terpenting dari tindak pidana. Tentang sifat melawan hukum apabila dihubungkan dengan keadaan psikis (jiwa) pembuat terhadap tindak pidana yang dilakukannya dapat berupa “kesengajaan” (*opzet*) atau karena “kelalaian” (*culpa*).

Adapun mengenai apa yang dimaksud dengan unsur kesalahan berupa kesengajaan dan kelalaian, Pipin Syarifin mengemukakan bahwa dalam teori hukum pidana Indonesia kesengajaan itu ada tiga macam, yaitu:

1. Kesengajaan yang bersifat tujuan

Bahwa dengan kesengajaan yang bersifat tujuan, si pelaku dapat dipertanggung jawabkan dan mudah dapat dimengerti oleh khalayak ramai. Apabila kesengajaan seperti ini ada pada

---

<sup>8</sup>Mahrus Ali, *Kejahatan Korporasi*, Arti Bumi Intaran, Yogyakarta, 2008, hal. 41.

suatu tindak pidana, si pelaku pantas dikenakan hukuman pidana. Karena dengan adanya kesengajaan yang bersifat tujuan ini, berarti si pelaku benar-benar menghendaki mencapai suatu akibat yang menjadi pokok alasan diadakannya ancaman hukuman ini.

## 2. Kesengajaan secara keinsyafan kepastian

Kesengajaan ini ada apabila si pelaku, dengan perbuatannya tidak bertujuan untuk mencapai akibat yang menjadi dasar dari delik, tetapi ia tahu benar bahwa akibat itu pasti akan mengikuti perbuatan itu.

## 3. Kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan.

Kesengajaan ini yang terang-terang tidak disertai bayangan suatu kepastian akan terjadi akibat yang bersangkutan, melainkan hanya dibayangkan suatu kemungkinan belaka akan akibat itu. Selanjutnya mengenai kealpaan karena merupakan bentuk dari kesalahan yang menghasilkan dapat dimintai pertanggung jawaban atas perbuatan seseorang yang dilakukannya.<sup>9</sup>

Sementara mengenai kealpaan, dikemukakan oleh Moeljatno bahwa kealpaan mengandung dua syarat, yaitu tidak mengadakan penduga-duga sebagaimana diharuskan hukum dan tidak mengadakan penghati-hati sebagai-mana diharuskan hukum. Dari ketentuan diatas, dapat diikuti dua jalan, yaitu pertama memperhatikan syarat tidak mengadakan penduga-duga menurut semestinya. Yang kedua memperhatikan syarat tidak mengadakan penghati-hati guna menentukan adanya kealpaan. Siapa saja yang melakukan perbuatan tidak mengadakan penghati-hati yang semestinya, ia juga tidak mengadakan menduga-duga akan terjadi akibat dari kelakuannya.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Pipin Syarifin, *Hukum Pidana di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2000.hal. 93.

<sup>10</sup>Moeljatno, *Hukum Pidana II.*. Bina Aksara, Jakarta:, 1995, hal. 153.

Selanjutnya Sudarto, seperti dikutip oleh Sahuri L. menjelaskan bahwa:

Dipidananya seseorang tidaklah cukup apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum. Jadi meskipun perbuatannya memenuhi rumusan delik dalam Undang-Undang dan tidak dibenarkan (*an objective breach of a penal provision*), namun hal tersebut belum memenuhi syarat, bahwa orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan (*subjective guilt*). Dengan perkataan lain orang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya atau jika dilihat dari sudut perbuatannya baru dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tersebut. Di sini berlaku apa yang disebut asas “tiada pidana tanpa kesalahan” (*keine strafe ohne schuld* atau *geen straf zonder schuld* atau *nulla poena sine culpa*). *Culpa* disini dalam arti luas, meliputi kesengajaan.<sup>11</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Roeslan Saleh Pertanggungjawaban adalah suatu perbuatan yang tercela oleh masyarakat dan itu dipertanggungjawabkan pada si pembuatnya. Untuk adanya pertanggungjawaban pidana harus jelas terlebih dahulu siapa yang dapat dipertanggungjawabkan, ini berarti harus dipastikan terlebih dahulu yang dinyatakan sebagai pembuat suatu tindak pidana<sup>12</sup>. Pertanggungjawaban pidana adalah sesuatu yang dipertanggungjawabkan secara pidana terhadap seseorang yang melakukan perbuatan pidana atau tindak pidana.

---

<sup>11</sup>Sahuri L. “Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Perspektif kebijakan Hukum Pidana Indonesia”, Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor Pada Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, hal. 35.

<sup>12</sup>Roeslan Saleh. Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana. Aksara Baru. Jakarta, 1999..Hal. 80

Persoalan pertanggungjawaban pidana tidak dapat dilepaskan dari tindak pidana. Keduanya ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Pendapat mengenai hal itu, antara lain dikemukakan oleh Moeljatno, seperti dikutip Sahuri L. bahwa:

Antara perbuatan dan pertanggungjawaban dalam hukum pidana, ada hubungan erat seperti halnya perbuatan dengan orang yang melakukan perbuatan. Perbuatan pidana baru mempunyai arti kalau di sampingnya ada pertanggungjawaban; sebaliknya tidak mungkin adanya per-tanggungjawaban jika tidak ada perbuatan pidana. Kesalahan adalah unsur, bahkan syarat mutlak bagi adanya pertanggungjawaban yang berupa pengenaan pidana. Sebab bagi masyarakat Indonesia juga berlaku asas tidak dipidana jika tidak ada kesalahan.<sup>13</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Chaerul Huda, yang berpendapat bahwa pengertian dari pertanggungjawaban pidana adalah:

Pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Tegasnya, yang dipertanggungjawabkan orang itu adalah tindak pidana yang dilakukannya. Dengan demikian, terjadinya pertanggungjawaban pidana karena telah ada tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas “kesepakatan menolak” suatu perbuatan tertentu.<sup>14</sup>

Pendapat mengenai pengertian pertanggungjawaban pidana juga dikemukakan oleh Chairul Huda, yang mengemukakan bahwa:

Pertanggungjawaban pidana adalah pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Tegasnya, yang dipertanggungjawabkan orang itu adalah tindak pidana yang dilakukannya. Dengan demikian, terjadinya pertanggungjawaban

---

<sup>13</sup>Sahuri L. *Op. Cit*, hal. 35

<sup>14</sup>Chairul Huda, *Op. Cit*, hal 80

pidana karena telah ada tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas “kesepakatan menolak” suatu perbuatan tertentu.<sup>15</sup>

Sudarto seperti dikutip Makhrus Ali, mengemukakan bahwa Pertanggungjawaban pidana diartikan dengan diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada perbuatan pidana dan secara subjektif yang ada memenuhi syarat untuk dapat dipidana karena perbuatannya itu. Dasar adanya perbuatan pidana adalah asas legalitas (*principle of legality*), sedangkan dapat dipidananya pembuat adalah asas kesalahan (*principle of culpability*). Ini berarti bahwa pembuat perbuatan pidana hanya akan dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan perbuatan tersebut.<sup>16</sup>

Terhadap pendapat Sudarto tersebut, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa kesalahan merupakan suatu hal yang sangat penting untuk memidana seseorang. Tanpa itu, pertanggungjawaban pidana tak akan pernah ada. Oleh karena itu, menjadi dapat difahami apabila dalam hukum pidana dikenal asas “tiada pidana tanpa kesalahan” (*green straf onder schuld*). Asas kesalahan ini merupakan asas paling penting sehingga meresap dan menggema dalam hampir semua ajaran penting dalam hukum pidana.

---

<sup>15</sup>Chairul Huda, *Loc. Cit.*

<sup>16</sup>Makhrus Ali, *Op. Cit.*, hal. 41.

Berdasarkan uraian di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa untuk dapat dimintai atau dibebani pertanggungjawaban pidana, seorang pelaku tindak pidana atau seseorang yang melakukan perbuatan melawan hukum yang telah diatur di dalam perundang-undangan yang berlaku, haruslah memiliki unsur kesalahan, baik berupa kesengajaan atau kealpaan. Di samping itu, si pelaku tersebut haruslah mampu bertanggungjawab dan tidak ada alasan pemaaf atau alasan pembenar terhadap perbuatan yang dilakukannya.

Dengan demikian, kiranya menjadi jelas bahwa pertanggungjawaban pidana atau pengenaan pidana akan menjadi efektif, manakala perumusan ketentuan pidana terhadap suatu tindak pidana, memuat ketentuan yang jelas dan tegas tentang unsur-unsur perbuatan pidana dan sanksi pidana yang dapat dikenakan terhadap si pelaku.

## 2. *Teori Pencegahan dan Penanggulangan Tindak Pidana*

Salah satu bentuk upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan pidana atau upaya penanggulangan terhadap kejahatan, adalah melalui kebijakan atau politik hukum pidana (*penal policy*). Penggunaan hukum pidana untuk mencapai tujuan perlindungan masyarakat dari berbagai macam tindak pidana, antara lain dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro. Ahli hukum pidana tersebut menjelaskan bahwa:

Upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan pidana oleh suatu sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang dibentuk oleh negara. Disamping itu negara (masyarakat) dapat pula

berusaha melalui upaya-upaya sosial, seperti dalam bidang pendidikan, perbaikan taraf hidup masyarakat, mengurangi pengangguran dan lain sebagainya. Namun demikian, hukum pidana dalam banyak hal masih dianggap sebagai landasan utama agar angka kriminalitas berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.<sup>17</sup>

Sejalan dengan beberapa pendapat di atas, Siswanto Sunarso mengemukakan bahwa:

Kebijakan hukum pidana (jalur penal) menitikberatkan pada sifat *repressive*. Sementara jalur non penal, lebih mendekati pada sifat *preventive* atau pencegahan sebelum kejahatan terjadi. Penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal, yaitu sasaran pokoknya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan, yang berpusat pada kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuh-suburkan kejahatan.<sup>18</sup>

Dalam hubungan dengan penanggulangan kejahatan menggunakan hukum pidana, Muladi dan Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa:

Untuk mencapai tujuan politik kriminal sebagai bagian integral dari pencapaian tujuan politik pembangunan, diperlukan kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Kebijakan hukum pidana pada intinya merupakan upaya penanggulangan kejahatan melalui upaya pidana yang baik. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, politik hukum pidana identik dengan pengertian “Kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 92.

<sup>18</sup>Siswanto Sunarso, *Penegakan Hukum Psikitropika Dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hal 15.

<sup>19</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. Ketiga, Alumni, Bandung, 2005, hal. 11.

Adapun mengenai istilah “kebijakan” dalam kebijakan hukum pidana, menurut Barda Nawawi Arief berasal dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Selengkapnya ia mengemukakan bahwa:

Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing, istilah politik hukum pidana, sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitiek*”.<sup>20</sup>

Dari sudut pandang yang berbeda, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa:

Masalah kebijakan hukum pidana pada hakikatnya bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis-dogmatik. Disamping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis dan komparatif; bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu-ilmu sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.<sup>21</sup>

Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka kebijakan hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat pula dalam definisi “*penal policy*” dari Marc Ancel yang secara singkat dapat

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal. 25.

<sup>21</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Kencana Perdana Group Jakarta, 2011, hal. 25.

dinyatakan sebagai “suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik”.<sup>22</sup>

Mengacu pada penggunaan hukum pidana dalam orientasi pada kebijakan sosial itulah, menurut Sudarto, sebagaimana dikutip oleh Djoko Prakoso bahwa dalam menghadapi masalah kriminal atau kejahatan, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:

- a. Tujuan penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan sprituil berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penyegaran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk mencegah atau menanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materil dan sprituil atas warga masyarakat;
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil;
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, jangan sampai melampaui beban tugas (*overblasting*).<sup>23</sup>

Upaya pencegahan kejahatan merupakan upaya awal dalam menanggulangi kejahatan. Upaya dalam menanggulangi kejahatan dapat

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal 29

<sup>23</sup>Djoko Prakoso, *Pidana Mati di Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 32.

diambil beberapa langkah meliputi langkah penindakan (represif) disamping langkah pencegahan (preventif)<sup>24</sup>.

## E. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Mengacu pada perumusan masalah dan tujuan penelitian tersebut di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian hukum normatif empiris. Penelitian hukum normatif empiris mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, perbandingan dan sejarah hukum.

Penelitian normatif empiris diambil sebagai pendekatan utama dalam penelitian ini karena yang menjadi perhatian utama adalah ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana pemalsuan dokumen kependudukan.

### 2. Pendekatan yang Digunakan

Berdasarkan tipe penelitian normatif empiris tersebut di atas, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*normative approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan konseptual dilakukan dengan meneliti asas-asas hukum dan teori-teori pemidanaan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan meneliti formulasi ketentuan perundang-undangan

---

<sup>24</sup> Baharuddin Lopa & Moch Yamin, Undang-Undang Pemberantasan Korupsi, Alumni, Bandung, 2001, hal.16

yang berhubungan dengan administrasi kependudukan, baik berbentuk hukum positif maupun masih berbentuk rancangan. Pendekatan sejarah dilakukan dengan meneliti sejarah pengaturan penyelenggaraan administrasi kependudukan.

### 3. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan primer dan sekunder dilakukan melalui berbagai sumber hukum, yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, meliputi KUHP, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
- b. Bahan hukum sekunder, meliputi Rancangan Undang-undang, buku-buku literatur yang berhubungan dengan sistem peradilan pidana, hasil-hasil penelitian bidang hukum pidana, hukum acara pidana, hasil seminar, makalah-makalah, jurnal, majalah hukum dan naskah lain yang ada relevansinya dengan objek yang diteliti;
- c. Bahan hukum tersier, meliputi kamus hukum dan ensiklopedia dan tulisan non-hukum lainnya yang ada kaitannya dengan masalah administrasi kependudukan,

pemidanaan, sistem peradilan pidana dan hukum acara pidana.

#### 4. . Populasi dan Teknik Penentuan Sampel Penelitian

Mengacu pada pokok bahasan dalam penelitian ini, maka yang menjadi objek penelitian adalah penanganan perkara penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh. Terhadap populasi perkara pemalsuan data, melalui teknik *purposive sampling*. Sehubungan dengan ini, ada beberapa responden yang dijadikan sampel dalam penelitian ini, antara lain:

- a). Kepala Bidang Pemberdayaan dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Sungai Penuh (1 orang)
- b). Kepala Bidang Pencatatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Catatan Kota Sungai Penuh; (1 orang)
- c). Hakim Pengadilan Negeri Kota Sungai Penuh
- d). Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan Kota Sungai Penuh; (8 orang)

#### 6. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan-bahan hukum tersebut terkumpul, maka dilakukan analisis terhadap pengertian-pengertian hukum dan norma-norma hukum, dengan cara melihat isi dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah pemidanaan

di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan pemahaman terhadap penelitian ini, disusun sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I, Sebagai pendahuluan dalam penelitian ini dikemukakan mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, kerangka konseptual, kerangka pemikiran teoritis dan sistematika penulisan.

Bab II, Menguraikan tentang tinjauan umum mengenai pidana dan pemidanaan, Tinjauan Umum tentang Hukum Pidana, Karakteristik Perbuatan Pidana dan Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana, Tinjauan Umum Mengenai Pemidanaan.

Bab III, Menguraikan Tinjauan Tentang Tindak Pidana Pemalsuan Dan Pemberdayaan Bantuan Sosial Oleh Dinas Sosial, Meliputi Pengertian Tindak Pidana Pemalsuan, Macam-Macam Bentuk Kejahatan Pemalsuan, Konsep Kesejahteraan Sosial, Pemberdayaan Bantuan Sosial Masyarakat Oleh Departemen Sosial Republik Indonesia

Bab IV, Memuat hasil penelitian dan pembahasan terhadap judulpertanggungjawaban pidana terhadap pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial, kendala yang dihadapi dalam memproses pelaku

tindak pidana pemalsuan data penerimabantuan sosial di Kota Sungai Penuh, dan upaya yang dilakukan dalam mengatasi tindak pidana pemalsuan data penerima bantuan sosial di Kota Sei Penuh.

Bab V, Merupakan bab penutup berisi kesimpulan sebagai intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM MENGENAI PIDANA DAN PEMIDANAAN**

#### **A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Pidana**

Terkait dengan pembahasan di dalam penelitian ini, terdapat 3 (tiga) hal yang perlu ditinjau dan difahami mengenai hukum pidana, yakni kedudukan hukum pidana dalam pencabangan hukum, hukum pidana materiil dan hukum pidana formil, dan ruang lingkup dari perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana.

##### **1. Kedudukan Hukum Pidana Dalam Pencabangan Hukum**

R. Soesilo, seorang ahli hukum pidana menguraikan tentang pengertian daripada hukum bahwa:

Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan yang harus ditaati semua orang di dalam suatu masyarakat dengan ancaman harus mengganti kerugian atau mendapat hukuman, jika melanggar atau mengabaikan peraturan-peraturan itu, sehingga dapat tercapai suatu pergaulan hidup di dalam masyarakat itu yang tertib dan adil.<sup>25</sup>

Selanjutnya, R. Soesilo menyatakan bahwa kumpulan peraturan-peraturan atau norma-norma hukum tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua golongan, yakni hukum privat dan hukum publik. Golongan pertama ialah norma-norma yang mengatur kepentingan perorangan antara warga negara yang satu dengan warga negara yang lain sesamanya atau antara warga negara dengan negara beserta bagian-bagiannya apabila

---

<sup>25</sup>R. Soesilo, *Pokok-pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik-Delik Khusus*, Politeia, Bogor, 1974, hal. 1

ini bertindak sebagai badan perorangan atau badan partikelir, norma disebut sebagai *hukum privat* atau *hukum sipil*, atau dinamakan pula *hukum perdata*. Sedangkan golongan yang kedua ialah norma-norma yang mengatur perhubungan antara negara beserta bagian-bagiannya serta mengatur bentuk dan susunan negara beserta bagian-bagiannya, norma mana yang biasa disebut *hukum publik* atau *hukum umum*.<sup>26</sup>

Ruang lingkup dari masing-masing pencabangan hukum tersebut, dikemukakan oleh R. Soesilo bahwa yang termasuk ke dalam hukum privat adalah :

- a. Hukum Perdata yang tersebut di dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
- b. Hukum Perniagaan yang tersebut di dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Perniagaan;
- c. Hukum Acara Perdata yang tersebut di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata;
- d. Hukum Perdata Antar Negara, yang tersebut dalam traktat-traktat atau perjanjian-perjanjian.<sup>27</sup>

Sementara ruang lingkup hukum publik, dijelaskan oleh R. Soesilo mencakup hukum-hukum sebagai berikut:

- a. Hukum Tata Negara yang tersebut di dalam berbagai-bagai undang-undang Ketatanegaraan seperti Undang-undang Dasar, Undang-undang pokok Swapraja dan lain-lain,
- b. Hukum Pidana, yang tersebut di dalam dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan undang-undang lainnya,
- c. Hukum Acara Pidana, yang tersebut di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dan undang-undang lainnya,
- d. Hukum Pubik Antar Negara yang tersebut dalam traktat-traktat atau perjanjian-perjanjian antar negara.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 3

Berdasarkan pendapat ahli hukum di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau norma-norma yang harus dipatuhi semua orang di dalam suatu masyarakat, dimana hukum tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua golongan, yakni hukum privat dan hukum publik. Norma hukum yang termasuk hukum privat adalah Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata), Kitab Undang-undang Hukum Perdata Perniagaan (KUH Perdata Perniagaan), Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata (KUHA Perdata). Sementara di dalam hukum publik, norma-norma hukum tersebut diatur di dalam Undang-undang yang berkaitan dengan Tata Negara, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan undang-undang pidana lainnya, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan undang-Undang yang berhubungan perjanjian antar negara.

## **2. Hukum Pidana Materiil dan Hukum Pidana Formil**

Selanjutnya, pembahasan mengenai hukum pidana tidak dapat dilepaskan dari eksistensi hukum pidana materiil dan hukum pidana formil. Hal itu antara lain dijelaskan oleh Enschede-Heijder sebagaimana dikutip Andi Hamzah bahwa pengertian hukum pidana antara lain dapat dijelaskan berdasarkan metode atau sistematikanya, dimana ilmu hukum pidana dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian yakni hukum pidana

---

<sup>28</sup>*Ibid.* Hal. 3-4

(hukum pidana materiel) dan hukum acara pidana (hukum pidana formil).<sup>29</sup>

Pendapat senada diungkapkan oleh Van Bemmelen sebagaimana dikutip Leden Marpaung bahwa apabila ditinjau dari aspek fungsinya, salah satu ruang lingkup hukum publik dapat dibagi menjadi hukum pidana materiel (*materieele strafrecht*) dan hukum pidana formal atau hukum acara pidana yang lazim juga disebut "*formeel strafrecht*" atau *strafprocesrecht*<sup>30</sup>.

Terkait dengan doktrin yang membedakan hukum pidana materill dan hukum pidana formil, Van Bemmelen menjelaskan kedua hal tersebut sebagai berikut :

Hukum pidana materiel terdiri atas tindak pidana yang disebut berturut-turut, peraturan umum yang dapat diterapkan terhadap perbuatan itu dan pidana yang diancamkan terhadap perbuatan itu. Hukum pidana formil mengatur cara bagaimana acara pidana seharusnya dilakukan dan menentukan tata tertib yang harus diperhatikan.<sup>31</sup>

Selanjutnya Van Bemmelen, sebagaimana dikutip Andi Hamzah, menjelaskan bahwa ilmu hukum pidana mempelajari peraturan-paraturan yang diciptakan oleh negara, karena adanya dugaan terjadi pelanggaran Undang-undang pidana. Selengkapny ia menyatakan bahwa hukum acara pidana mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Negara melalui alat-alatnya menyidik kebenaran;

---

<sup>29</sup>Andi Hamzah, *Op. Cit.*,

<sup>30</sup>Leden Marpaung, *Asas-Teori-praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008. hal. 2.

<sup>31</sup>*Ibid.*, hal 5

- b. Sedapat mungkin menyidik pelaku perbuatan itu;
- c. Mengambil tindakan-tindakan yang perlu guna menangkap si pelaku dan kalau perlu menahannya;
- d. Mengumpulkan bahan-bahan bukti (bewijmaterial) yang telah diperoleh pada penyidikan kebenaran guna dilimpahkan kepada hakim dan kemudian membawa terdakwa kepada hakim tersebut;
- e. Hakim memberi keputusan tentang terbukti tidaknya perbuatan yang dituduhkan kepada terdakwa dan untuk itu menjalankan pidana atau tindakan tata tertib;
- f. Upaya hukum untuk melawan keputusan tersebut;
- g. Akhirnya melksanakan keputusan tentang pidana dan tata tertib itu.<sup>32</sup>

Pendapat lainnya dikemukakan oleh Mr. Wirjono Prodjodikoro bahwa perbedaan antara hukum pidana materiil dan hukum pidana formil terletak pada beberapa hal sebagai berikut Isi hukum pidana adalah penunjukkan dan gambaran dari perbuatan-perbuatan yang diancam dengan hukum pidana, penunjukan syarat umum yang harus dipenuhi agar perbuatan itu merupakan perbuatan yang membuatnya dapat dihukum pidana, penunjukan orang atau badan hukum yang pada umumnya dapat dihukum pidana dan penunjukan jenis hukuman pidana yang dapat dijatuhkan. Sementara hukum acara pidana, berkaitan erat dengan diadakannya hukum pidana, oleh karena itu merupakan suatu rangkaian peraturan yang memuat cara bagaimana badan-badan pemerintah yang berkuasa, yaitu kepolisian, kejaksaan dan pengadilan

---

<sup>32</sup>Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hal. 3

harus bertindak guna mencapai tujuan negara dengan mengadakan hukum pidana.<sup>33</sup>

Pendapat senada disampaikan oleh Simons sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah, bahwa hukum pidana materiil mengandung petunjuk-petunjuk dan uraian tentang delik, peraturan-peraturan tentang syarat-syarat hal dapat dipidananya seseorang (*strafbaarheld*), penunjukan orang yang dapat dipidana dan ketentuan tentang pidananya, ia menetapkan siapa dan bagaimana orang itu dapat dipidana. Sedangkan hukum pidana formil, menurut Simons mirip dengan apa yang diungkapkan oleh Van Bemmelen bahwa hukum pidana formil mengatur tentang cara negara dengan perantaraan para pejabatnya menggunakan haknya untuk memidana.<sup>34</sup>

Sementara itu, Mr. Tirtaamidjaja sebagaimana dikutip Leden Marpaung menjelaskan hukum pidana materil dan formil sebagai berikut:

Hukum pidana materil adalah kumpulan hukum yang menentukan pelanggaran pidana, menetapkan syarat-syarat bagi pelanggaran pidana untuk dapat dihukum atas pelanggaran pidana. Hukum pidana formil adalah kumpulan aturan hukum yang mengatur cara mempertahankan hukum pidana materiil terhadap pelanggaran yang dilakukan orang tertentu atau dengan kata lain, mengatur cara bagaimana hukum pidana materiil diwujudkan sehingga diperoleh keputusan hakim serta mengatur cara melaksanakan keputusan hakim.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup>*Ibid*

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup>Leden Marpaung, *Op. Cit.*, hal 8

Selanjutnya, Moeljatno sebagaimana dikutip Andi Hamzah, merumuskan hukum pidana materiil dan hukum pidana formil, sebagai berikut:

Hukum pidana adalah sebagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk :

- 1) Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa melanggar larangan-larangan tersebut;
- 2) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang diancamkan;
- 3) Menentukan dengan cara bagaimana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.<sup>36</sup>

Terkait dengan pengertian yang dikemukakan oleh Moeljatno di atas, Andi Hamzah menarik kesimpulan bahwa Moeljatno merumuskan hukum pidana materiil pada butir 1 dan 2, sedangkan hukum pidana formil pada butir 3. Menurut Andi Hamzah, Moeljatno merumuskan delik dan sanksinya pada butir 1 sedangkan pertanggungjawaban pidana pada butir 2 pada pengertian yang telah dikemukakan di atas<sup>37</sup>

Kemudian, terkait dengan hukum pidana materiil, Andi Hamzah mengatakan bahwa secara tradisional hukum pidana dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yakni hukum pidana umum (yang tercantum di dalam KUHP) dan hukum pidana khusus (yang tercantum di dalam perundang-

---

<sup>36</sup>Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hal 4-5

<sup>37</sup>*Ibid.*

undangan pidana di luar KUHP). Sementara mengenai hukum pidana formil (hukum acara pidana) tercantum di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)<sup>38</sup>

### **3. Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana.**

Terkait dengan perbuatan melanggar hukum pidana, hukum pidana Indonesia mengenai beberapa istilah antara lain perbuatan pidana, delik pidana dan tindak pidana. Menurut Sutan Remy Sjahdeini, istilah tindak pidana adalah istilah yang secara resmi digunakan dalam peraturan perundang-undangan sementara dalam wacana hukum pidana dikenal berbagai istilah lain. Ada yang menggunakan istilah delik yang berasal dari bahasa Belanda *delict*. Ada pula yang menyebutnya sebagai perbuatan pidana yang diambil dari frasa *criminal act* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Belanda, selain *delict* juga digunakan istilah *strafbaar feit*, sementara dalam bahasa Inggris digunakan sebutan *crime* atau *offence*.<sup>39</sup>

Sementara itu, pengertian mengenai perbuatan pidana antara lain dikemukakan oleh Moeljatno bahwa tindak pidana atau perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut. Larangan ditujukan kepada perbuatan (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan

---

<sup>38</sup>*Ibid.*, hal. 11

<sup>39</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hal. 25.

orang), sedangkan ancaman pidana ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu.<sup>40</sup>

Pendapat senada dikemukakan oleh R. Soesilo bahwa tindak pidana, yang biasa juga disebut dengan kata-kata istilah: *peristiwa pidana*, *perbuatan yang dapat dihukum* atau dalam bahasa asing “*strafbaar feit*” atau “*delict*”, adalah perbuatan yang dilarang atau diwajibkan oleh undang-undang yang apabila dilakukan atau diabaikan, maka orang yang melakukan atau mengabaikan itu diancam dengan hukuman.<sup>41</sup>

Sejalan dengan pendapat para ahli di atas, P.A.F. Lamintang menerjemahkan “*strafbaar feit*” sebagai perbuatan yang dapat dihukum. Selengkapnya ia menjelaskan bahwa :

*Straf Baar Feit* itu haruslah diartikan sebagai suatu “pelanggaran norma” atau “*Normovertreding*” (gangguan terhadap tertib hukum), yang dapat dipersalahkan kepada pelanggar, sehingga perlu adanya penghukumannya terpeliharanya tertib hukum dan dijaminnya kepentingan umum. Yang dimaksudkan dengan “*Normovertreding* adalah suatu sikap atau perilaku atau “*Gedraging*” yang dilihat dari penampilannya dari luar adalah bertentangan dengan hukum, jadi bersifat “*Onrechmatig*”, “*Wederechtelyk*” atau melanggar hukum.<sup>42</sup>

Selanjutnya, R. Soesilo mengatakan bahwa pengertian tindak pidana sebagai perbuatan yang melanggar atau bertentangan dengan undang-undang yang dilakukan dengan kesalahan oleh orang yang dapat dipertanggungjawabkan, merujuk pada dua unsur tindak pidana, yakni

---

<sup>40</sup>Moeljatno, *Op. Cit.*, hal. 7.

<sup>41</sup>R. Soesilo, *Op. Cit.*, hal. 6

<sup>42</sup> P.A.F. Lamintang dan Djisman Samosir, *Hukum Pidana Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1979, hal. 7

unsur yang bersifat objektif dan unsur-unsur yang bersifat subjektif.

Selanjutnya ia menjelaskan bahwa unsur objektif itu meliputi :

- a. *Perbuatan manusia*, yaitu suatu perbuatan positif, atau suatu perbuatan negatif, yang menyebabkan pelanggaran pidana. Perbuatan positif misalnya : mencuri (Pasal 362 KUHP), penggelapan (Pasal 372), membunuh (Pasal 338 KUHP) dsb, sedangkan contoh dari perbuatan negatif yaitu : tidak melaporkan kepada yang berwajib, sedangkan ia mengetahui ada komplotan untuk merobohkan negara (Pasal 165 KUHP), membiarkan orang dalam keadaan sengsara, sedangkan ia berkewajiban memberikan pemeliharaan kepadanya (Pasal 304 KUHP) dsb.....
- b. *Akibat perbuatan manusia*, yaitu akibat yang terdiri dari atas merusakkan atau membahayakan kepentingan-kepentingan hukum, yang menurut norma hukum pidana itu perlu ada supaya dapat dihukum....
- c. *Keadan-keadaannya* sekitar perbuatan itu, keadaan-keadaan ini bisa jadi terdapat pada waktu melakukan perbuatan, misalnya dalam Pasal 362 KUP, keadaan : “bahwa barang yang dicuri itu kepunyaan orang lain” adalah suatu keadaan yang terdapat pada waktu perbuatan “mengambil”.....
- d. Sifat melawan hukum dan sifat dapat dihukum. Perbuatan itu melawan hukum, jika bertentangan dengan undang-undang. Pada beberapa norma hukum pidana maka unsur “melawan hukum” (melawan hak) itu dituliskan tersendiri dengan tegas di dalam satu pasal, misalnya dalam Pasal 362 KUHP disebutkan :”memiliki barang itu dengan melawan hukum (melawan hak)”. Sifat dapat dihukum artinya bahwa perbuatan itu, harus diancam dengan hukuman, oleh satu norma pidana tertentu. Sifat dapat dihukum tersebut bisa hilang, jika perbuatan itu, walaupun telah diancam hukuman dengan undang-undang tetapi telah dilakukan dalam keadaa-keadaan yang membebaskan misalnya dalam Pasal 44, 48, 49, 50 dan 51 KUHP.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup>R. Soesilo, *Op. Cit.*, hal. 26-28

Sementara yang dimaksud dengan unsur subjektif dari norma pidana adalah kesalahan (*schuld*) dari orang yang melanggar norma pidana, artinya pelanggaran itu harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada pelanggar. Hanya orang yang dapat dipertanggungjawabkan dapat dipersalahkan, jikalau orang itu melanggar norma pidana. Orang yang kurang sempurna atau sakit (gila) akalnya tidak dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya dan karena itu tidak dapat dipersalahkan.....”<sup>44</sup>

Perumusan perbuatan pidana atau tindak pidana yang dikemukakan oleh Van Hamel. Van Hamel sebagaimana dikutip C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, menguraikan bahwa makna kesalahan (*schuld*) meliputi juga kesengajaan, kealpaan, serta kelalaian dan kemampuan bertanggungjawab. Van Hamel juga menyatakan bahwa istilah *strafbaar feit* tidak tepat, tetapi dia menggunakan istilah *strafwaardig feit* (peristiwa yang bernilai atau patut dipidana).<sup>45</sup>

Berdasarkan pendapat ahli-ahli hukum tersebut di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa perbuatan pidana diartikan sebagai kelakuan seseorang baik yang bersifat pasif maupun aktif yang menimbulkan suatu akibat tertentu yang dilarang oleh hukum dimana pelakunya dapat dikenai sanksi pidana.

---

<sup>44</sup>*Ibid.*

<sup>45</sup>C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Hukum Pidana*, cetakan ke-1, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hal.37.

Dengan demikian, dalam sistem hukum pidana, suatu perbuatan dikatakan sebagai tindak pidana atau perilaku melanggar hukum pidana hanyalah apabila suatu ketentuan pidana yang telah ada menentukan bahwa perbuatan itu merupakan tindak pidana. Hal ini berkenaan dengan berlakunya asas legalitas (*principle of legality*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang menyatakan bahwa “Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali berdasarkan aturan pidana dalam perundang-undangan yang sebelum perbuatan itu dilakukan telah ada”.

Asas legalitas yang dianut KUHP di atas, bersumber dari adagium atau azas hukum tidak tertulis yang berbunyi “*nullum delictum nulla poena sine praevia lege*”, yang pada intinya menyatakan bahwa tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali sudah ada ketentuan undang-undang yang mengatur sebelumnya, atau tidak ada tindak pidana tanpa peraturan terlebih dahulu.<sup>46</sup>

Selanjutnya mengenai pertanggungjawaban pidana. Pertanggungjawaban pidana yang dalam istilah asing disebut juga dengan *toerekenbaardhei* atau *criminal responsibility* menjurus kepada pemidanaan pelaku dengan maksud untuk menentukan apakah seseorang terdakwa atau tersangka dipertanggung jawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak.

---

<sup>46</sup>Moeljatno, *Op. Cit.*, hal.23.

Terkait dengan hal itu, Alf Ross seperti dikutip Moeljatno, mengemukakan pendapatnya mengenai apa yang dimaksud dengan seseorang yang bertanggungjawab atas perbuatannya. Pertanggung jawaban pidana dinyatakan dengan adanya suatu hubungan antara kenyataan-kenyataan yang menjadi syarat akibat dan akibat hukum yang diisyaratkan. Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarang dan diancamnya suatu perbuatan dengan pidana. Ini tergantung dari persoalan, apakah dalam melakukan perbuatan itu dia mempunyai kesalahan, sebab asas dalam pertanggungjawaban dalam hukum pidana ialah: tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (*Geen straf zonder schuld; Actus non facit reum mens rea*).<sup>47</sup>

Senada dengan pendapat Alf Ross, Sutan Remy Sjahdeiny mengemukakan bahwa dipertanggungjawabkannya seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya, atau mengenai pertanggungjawaban pidananya, mengacu pada adagium atau *maxim*, yang sejak lama dianut secara universal dalam undang-undang pidana, yang berbunyi *actus non facit reum, nisi mens sit rea*. Adagium tersebut menyatakan bahwa seseorang hanya dapat dibebani tanggung jawab pidana bukan hanya karena dia telah melakukan suatu perilaku lahiriah (*actus reus*), tetapi juga pada waktu perbuatan itu dilakukan olehnya, orang itu harus memiliki sikap kalbu (*mens rea*) tertentu yang terkait secara langsung

---

<sup>47</sup>*Ibid.*

dengan perbuatan itu. Dalam bahasa Indonesia adagium tersebut di atas dikenal sebagai *Tiada pidana tanpa kesalahan*.<sup>48</sup>

Pendapat mengenai pengertian pertanggungjawaban pidana juga dikemukakan oleh Sudarto seperti dikutip Makhrus Ali. Bahwa Pertanggungjawaban pidana diartikan dengan diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada perbuatan pidana dan secara subjektif yang ada memenuhi syarat untuk dapat dipidana karena perbuatannya itu. Dasar adanya perbuatan pidana adalah asas legalitas (*principle of legality*), sedangkan dapat dipidananya pembuat adalah asas kesalahan (*principle of culpability*). Ini berarti bahwa pembuat perbuatan pidana hanya akan dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan perbuatan tersebut.<sup>49</sup>

Dengan demikian, untuk menentukan adanya pertanggungjawaban, seseorang pembuat dalam melakukan suatu tindak pidana harus ada “sifat melawan hukum” dari tindak pidana itu, yang merupakan sifat terpenting dari tindak pidana. Tentang sifat melawan hukum apabila dihubungkan dengan keadaan psikis (jiwa) pembuat terhadap tindak pidana yang dilakukannya dapat berupa “kesengajaan” (*opzet*) atau karena “kelalaian” (*culpa*).

Adapun mengenai apa yang dimaksud dengan unsur kesalahan berupa kesengajaan dan kelalaian, Pipin Syarifin mengemukakan bahwa

---

<sup>48</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hal. 25.

<sup>49</sup>Mahrus Ali, *Op. Cit.*, hal. 41.

dalam teori hukum pidana Indonesia kesengajaan itu ada tiga macam, yaitu:

a. Kesengajaan yang bersifat tujuan

Bahwa dengan kesengajaan yang bersifat tujuan, si pelaku dapat dipertanggung jawabkan dan mudah dapat dimengerti oleh khalayak ramai. Apabila kesengajaan seperti ini ada pada suatu tindak pidana, si pelaku pantas dikenakan hukuman pidana. Karena dengan adanya kesengajaan yang bersifat tujuan ini, berarti si pelaku benar-benar menghendaki mencapai suatu akibat yang menjadi pokok alasan diadakannya ancaman hukuman ini.

b. Kesengajaan secara keinsyafan kepastian

Kesengajaan ini ada apabila si pelaku, dengan perbuatannya tidak bertujuan untuk mencapai akibat yang menjadi dasar dari delik, tetapi ia tahu benar bahwa akibat itu pasti akan mengikuti perbuatan itu.

c. Kesengajaan secara keinsyafan kemungkinan.

Kesengajaan ini yang terang-terang tidak disertai bayangan suatu kepastian akan terjadi akibat yang bersangkutan, melainkan hanya dibayangkan suatu kemungkinan belaka akan akibat itu. Selanjutnya mengenai kealpaan karena merupakan bentuk dari kesalahan yang menghasilkan dapat dimintai pertanggung jawaban atas perbuatan seseorang yang dilakukannya.<sup>50</sup>

Sementara mengenai kealpaan, dikemukakan oleh Moeljatno bahwa kealpaan mengandung dua syarat, yaitu tidak mengadakan penduga-duga sebagaimana diharuskan hukum dan tidak mengadakan penghati-hati sebagaimana diharuskan hokum. Dari ketentuan diatas, dapat diikuti dua jalan, yaitu pertama memperhatikan syarat tidak mengadakan penduga-duga menurut semestinya. Yang kedua

---

<sup>50</sup>Pipin Syarifin, *Hukum Pidana di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2000.hal. 93.

memperhatikan syarat tidak mengadakan penghati-hati guna menentukan adanya kealpaan. Siapa saja yang melakukan perbuatan tidak mengadakan penghati-hati yang semestinya, ia juga tidak mengadakan menduga-duga akan terjadi akibat dari kelakuannya.<sup>51</sup>

Selanjutnya, Sudarto menyatakan bahwa :

Dipidananya seseorang tidaklah cukup apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau bersifat melawan hukum. Jadi meskipun perbuatan tersebut memenuhi rumusan delik dalam undang-undang dan tidak dibenarkan, namun hal tersebut belum memenuhi syarat penjatuhan pidana, yaitu orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah. Dengan kata lain, orang tersebut harus dipertanggungjawabkan atas perbuatannya atau jika dilihat dari sudut perbuatannya, perbuatannya baru dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tersebut.<sup>52</sup>

Terhadap pendapat Sudarto tersebut, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa kesalahan merupakan suatu hal yang sangat penting untuk memidana seseorang. Tanpa itu, pertanggungjawaban pidana tak akan pernah ada. Oleh karena itu, menjadi dapat difahami apabila dalam hukum pidana dikenal asas “tiada pidana tanpa kesalahan” (*green straf onder schuld*). Asas kesalahan ini merupakan asas ini sehingga meresap dan menggema dalam hampir semua ajaran penting dalam hukum pidana.

## **B. Karakteristik Perbuatan Pidana dan Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana**

---

<sup>51</sup>Moeljatno, *Hukum Pidana II*. Bina Aksara, Jakarta:, 1995, hal. 153.

<sup>52</sup>Mahrus Ali, *Op. Cit.*

Mengenai karakteristik perbuatan pidana, kiranya tepat dikemukakan pendapat R. Soesilo. Ahli hukum pidana tersebut mengatakan bahwa dalam sistem perundang-undangan hukum pidana, maka tindak-tindak pidana atau delik-delik itu pertama-tama dibagi atas dua golongan, yaitu kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran.<sup>53</sup>

Terhadap dua jenis atau golongan tindak pidana tersebut, R. Soesilo selanjutnya menjelaskan bahwa pada hakekatnya perbedaan yang tegas tidak ada, oleh karena kedua-duanya adalah sama-sama tindak pidana, sama-sama delik atau perbuatan yang boleh dihukum. Justeru karena itulah oleh undang-undang senantiasa perlu ditegaskan dengan nyata dalam undang-undang itu sendiri manakah yang kejahatan dan yang manakah harus dipandang sebagai pelanggaran. Tanpa penegasan itu tidak mungkin untuk membedakan kejahatan dengan pelanggaran. Walaupun demikian dapat dikatakan bahwa pembagian delik dalam kejahatan dan pelanggaran itu berdasarkan perbedaan antara apa yang disebut delik hukum (*rechtsdelict*) dan delik undang-undang (*wetdelicht*)". Suatu perbuatan merupakan delik hukum (kejahatan), jika perbuatan itu bertentangan dengan azas-azas hukum positif yang hidup dalam rasahukum di kalangan rakyat, terlepas dari pada hal apakah azas-azas tersebut dicantumkan dalam undang-undang pidana".<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup>R. Soesilo, *Op. Cit.*, hal 18

<sup>54</sup>*Ibid.*

Untuk memudahkan pemahaman mengenai perbedaan antara kejahatan dan pelanggaran, R. Soesilo menjelaskan akibat-akibat hukum dari kedua jenis tindak pidana tersebut sebagai berikut:

1. Dalam hal kejahatan diadakan perbedaan antara sengaja – “Opzet” (delik dolus) dan karena salahnya – “Schuld” (delik culpa), umpamanya perbuatan menimbulkan kebakaran, peletusan dan banjir itu apabila dilakukan dengan *sengaja*, merupakan kejahatan yang diancam hukuman penjara selama-lamanya seumur hidup (Pasal 187 KUHP), sedangkan apabila terjadinya *karena salahnya*, hanya diancam hukuman penjara selama-lamanya lima tahun saja (Pasal 188 KUHP). Sebaliknya dalam pelanggaran tidak dibedakan antara sengaja dan karena salahnya. Orang mengendarai sepeda waktu malam hari di jalan umum, baik dengan *sengaja* maupun *karena salahnya* (pelanggaran Pasal 17 dan 19 Peraturan Lalu Lintas jo Pasal 4 dan 48 Undang-undang Lalu Lintas Jalan), itu ancaman hukumannya sama saja, meskipun kemungkinan tentu ada bahwa hukuman yang dijatuhkan berbeda.
2. Pada umumnya percobaan pada kejahatan dapat dihukum, sedang pada pelanggaran tidak. (Pasal 54 KUHP)...
3. Membantu melakukan kejahatan dihukum, akan tetapi pada pelanggaran tidak. ....<sup>55</sup>

Terkait dengan pemahaman mengenai tindak pidana, R. Soesilo mengemukakan bahwa selain pembagian delik antara kejahatan dan pelanggaran itu biasanya melihat sifat dan susunannya, masih ada lagi pembagian-pembagian yang lain, yakni *delik formil dan delik materil, delik komisionis dan delik omisionis, delik dolus dan delik culpa, delik aduan, delik biasa, delik berkualifikasi dan delik sederhana, delikpropria*

---

<sup>55</sup>*Ibid.*, hal. 20

dan *delik biasadan delik berdiri sendiri* (zelf standig) dan *delik lanjutan* (voortgezet).<sup>56</sup>

Pertama, mengenai *delik formil dan delik materiil*. Delik formil yaitu delik yang selesai, jika perbuatan sebagaimana yang dirumuskan dalam peraturan pidana itu telah dilakukan, misalnya pencurian (pasal 362 KUHP). Dalam pasal itu dilarang : mengambil barang orang lain secara tidak syah. Perbuatan pencuri adalah “mengambil”. Dengan selesainya perbuatan mengambil itu, selesailah pencurian itu. *Delik materiil* yaitu jika yang dilarang itu *akibatnya*, misalnya pembunuhan (pasal 338 KUHP). Cara melakukan pembunuhan tidak dilarang, tetapi “akibatnya” (orang lain mati terbunuh) yang dilarang.<sup>57</sup>

Kedua tentang *delik komisionis* dan *delik omisionis*. Delik komisionis adalah delik yang dilakukan terhadap *larangan* yang diadakan oleh undang-undang, misalnya pencurian (Pasal 362 KUHP), penggelapan (Pasal 372 KUHP). Di sini orang *dilarang* mencuri dan menggeleapkan, ia melanggar perbuatan yang dilarang itu. Adapun delik *omisionis* ialah delik yang terdiri atas mengabaikan *keharusan* yang diadakan oleh undang-undang, misalnya orang yang mengetahui komplotan untuk merobohkan negara *harus* melaporkan pada waktu yang tepat kepada

---

<sup>56</sup>*Ibid.*, hal. 22- 24.

<sup>57</sup>*Ibid.*

yang berwajib (Pasal 164 KUHP), tetapi orang itu tidak melaporkan, jadi mengabaikan suatu keharusan. ...<sup>58</sup>

Ketiga, *delik dolus* dan *delik culpa*. Delik dolus yaitu suatu delik yang dilakukan *dengan sengaja*, misalnya membunuh (Pasal 338 KUHP), sengaja menganiaya (Pasal 351 KUHP), sedangkan delik *culpa* yaitu delik yang dilakukan karena salahnya atau lalainya, misalnya kurang hati-hati menyebabkan mati atau luka parah orang lain (Pasal 359 dan Pasal 360 KUHP).<sup>59</sup>

Keempat tentang *delik aduan* dan *delik biasa*. Delik aduan yaitu suatu delik yang hanya boleh dituntut, jika ada pengaduan dari orang yang menderita delik itu, misalnya penghinaan (Pasal 310 dsb. KUHP), pencurian dalam kalangan keluarga (Pasal 367 KUHP), sedangkan delik biasa adalah delik yang karena jabatan oleh pemerintah harus dituntut (tanpa pengaduan), misalnya pembunuhan (Pasal 338 KUHP), penganiayaan (Pasal 351 KUHP).<sup>60</sup>

Kelima menyangkut *delik berkualifikasi* dan *delik sederhana*. Delik berkualifikasi yaitu suatu delik yang berbentuk istimewa, sedangkan delik sederhana ialah suatu delik yang berbentuk biasa, misalnya pencurian biasa (Pasal 362 KUHP) adalah bentuk biasa dari pencurian, sedangkan pencurian dengan pemberatan-pemberatan (Pasal 363 KUHP) adalah bentuk istimewa dari pencurian. Pasal 363 KUHP

---

<sup>58</sup>*Ibid.*

<sup>59</sup>*Ibid.*

<sup>60</sup>*Ibid.*

adalah delik berkualifikasi, sedangkan Pasal 362 KUHP adalah delik sederhana.<sup>61</sup>

Keenam, *delik propria dan delik biasa*. Delik *propria* yaitu suatu delik yang hanya dapat dilakukan oleh orang yang mempunyai kedudukan tertentu, misalnya seorang ibu (Pasal 341 dan 342 KUHP) pegawai negeri (Pasal 414 dsb. KUHP) sedangkan delik biasa dapat dilakukan oleh sembarang orang.<sup>62</sup>

Ketujuh tentang *delik berdiri sendiri (zelf standig)* dan *delik lanjutan (voortgezet)*. Delik berdiri sendiri yaitu delik yang tidak tergabung misalnya pembunuhan (Pasal 338 KUHP) pencurian (Pasal 362 KUHP), lawannya adalah delik lanjutan yaitu delik terdiri dari beberapa perbuatan yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri, akan tetapi antara yang satu dengan yang lainnya ada perhubungan sedemikian rupa, sehingga harus dianggap sebagai perbuatan yang dilanjutkan...<sup>63</sup>

Selanjutnya tentang sanksi pidana, diartikan sebagai suatu nestapa atau penderitaan yang ditimpakan kepada seseorang yang bersalah melakukan perbuatan yang dilarang oleh hukum pidana. Dengan adanya sanksi tersebut diharapkan orang tidak akan melakukan perbuatan pidana lagi.

Dalam *Black's Law Dictionary*, Henry Campbell Black memberikan pengertian sanksi pidana sebagai suatu pidana yang

---

<sup>61</sup>*Ibid.*

<sup>62</sup>*Ibid.*

<sup>63</sup>*Ibid.*, hal. 22- 24.

dijatuhkan untuk menghukum suatu penjahat (kejahatan) seperti dengan pidana denda, pidana pengawasan dan pidana penjara).<sup>64</sup>

Sementara menurut Herbert I. Packer dalam bukunya *The Limits of Criminal Sanction*, sanksi pidana diartikan sebagai *means simply any particular disposition or the range or permissible disposition that the law authorizes (or apperas to authorize) in cases of person who have been judged through the distintive process of the criminal Law to be gulty of crime.*<sup>65</sup>

Berdasarkan pengertian di atas, dapatlah disimpulkan bahwa pada dasarnya sanksi pidana merupakan suatu pengenaan suatu derita kepada seseorang yang dinyatakan bersalah melakukan suatu kejahatan (perbuatan pidana) melalui suatu rangkaian proses peradilan oleh kekuasaan (hukum) yang secara khusus diberikan untuk hal itu, yang dengan pengenaan sanksi pidana tersebut diharapkan orang tidak melakukan pidana lagi.

Dalam sistem hukum pidana baik yang diatur di dalam KUHP maupun Undang-undang pidana di luar KUHP, dikenal ada dua jenis sanksi yang keduanya mempunyai kedudukan yang sama yakni sanksi pidana dan sanksi tindakan. Kedua sanksi tersebut berbeda baik dari ide dasar, landasan filosofis yang melatarbelakanginya, tujuan maupun yang lain.

---

<sup>64</sup> Mahrus Ali, *Op. Cit.*, hal. 91.

<sup>65</sup> *Ibid.*

Menurut Andi Hamzah, jenis pidana di dalam Pasal 10 di atas berlaku untuk semua delik termasuk tindak-tindak pidana yang diatur di dalam perundangan pidana di luar KUHP, kecuali ketentuan Undang-undang itu menyimpang, sebagaimana dimaksud Pasal 103 KUHP.<sup>66</sup>

Sanksi pidana merupakan jenis sanksi yang paling banyak digunakan di dalam menjatuhkan hukuman terhadap seseorang yang dinyatakan bersalah melakukan perbuatan pidana. Sesuai ketentuan Pasal 10 KUHP tersebut di atas, bentuk-bentuk sanksi pidana itu bervariasi, seperti pidana mati, pidana seumur hidup, pidana penjara sementara waktu, pidana kurungan dan pidana denda yang merupakan pidana pokok, dan pidana berupa pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim yang kesemuanya merupakan pidana tambahan.

Sedangkan sanksi tindakan merupakan jenis sanksi yang lebih tersebar di luar KUHP, walaupun dalam KUHP sendiri mengatur juga bentuk-bentuknya, yaitu berupa perawatan di rumah sakit dan dikembalikan kepada orang tuannya atau walinya bagi orang yang tidak mampu bertanggungjawab dan anak yang masih di bawah umur.

Hal ini berbeda dengan bentuk-bentuk sanksi tindakan yang tersebar di dalam undang-undang pidana di luar KUHP, yang lebih variatif sifatnya, seperti pencabutan surat izin mengemudi, perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, perbaikan akibat tindak

---

<sup>66</sup> Andi Hamzah, *Op. Cit.*, hal 175.

pidana, latihan kerja, rehabilitasi, perawatan di suatu lembaga, dan sebagainya.

## C. Tinjauan Umum Mengenai Pidana

### 1. Hakekat Pidana.

Pembahasan mengenai sanksi pidana, tidak dapat dilepaskan dari hakekat pidana dan pidana. Oleh karena itu, perlu ditinjau terlebih dahulu pengertian, ruang lingkup dan hakekat dari pidana dan pidana.

Menurut Sudarto, masalah pidana merupakan masalah yang mendasar dalam hukum pidana. Bahkan sejarah hukum pidana pada dasarnya merupakan sejarah dari pidana dan pidana. Selanjutnya, ia menjelaskan bahwa:

Istilah “penghukuman” berasal dari kata dasar “hukum”, sehingga dapat diartikan sebagai “menetapkan hukum” atau “memutuskan tentang hukumannya” (*berechten*). ”Menetapkan Hukum” untuk suatu peristiwa tidak hanya menyangkut bidang hukum pidana saja tetapi juga hukum perdata. “Penghukuman” dapat disempitkan artinya yakni penghukuman dalam perkara pidana, yang bersinonim dengan ”pidana” atau ”pemberian/penjatuhan pidana” oleh hakim. Penghukuman dalam arti yang demikian, mempunyai makna sama dengan *sentence conditionally* atau *voorwaardelijkveroordeeld* yang sama artinya dengan “dihukum bersyarat” atau “dipidana bersyarat”. Istilah “hukuman” kadang-kadang digunakan untuk pengganti perkataan ”straf” namun kata “pidana” lebih baik dari pada “hukuman”.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup>Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 31.

Pendapat lain mengenai istilah pidana dan pemidanaan, dikemukakan oleh Moeljatno. Ahli hukum tersebut menjelaskan bahwa istilah “hukuman” dan “dihukum” adalah istilah yang kurang tepat untuk menterjemahkan “*straf*” dan “*wordt gestraft*” dalam bahasa Belanda. Istilah yang tepat adalah “pidana” untuk menggantikan kata “*straf*” dan “diancam dengan pidana” untuk menggantikan kata “*wordt gestraft*”.<sup>68</sup>

Selanjutnya, mengenai pengertian dari pidana dan pemidanaan dikemukakan oleh Sudarto bahwa “Yang dimaksud dengan pidana ialah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu”.<sup>69</sup>

Senada dengan Sudarto, Roeslan Saleh mengemukakan pengertian dari pidana sebagai reaksi atas delik dan ini berwujud suatu nestapa yang sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu. Nestapa ini bukanlah suatu tujuan yang terakhir dicita-citakan masyarakat.<sup>70</sup>

Pendapat lain mengenai pidana dan pemidanaan dikemukakan Binsbergen sebagaimana dikutip Dwidja Priyatnobahwa:

Ciri hakiki dari pidana adalah “suatu pernyataan atau penunjukan salah oleh penguasa sehubungan dengan suatu tindak pidana” (*een terechwijzing dorr de overhed gegeven terzake van een strafbaar feit*). Dasar pembenaran dari pernyataan tersebut adalah tingkah laku si pembuat itu “tak dapat diterima baik untuk mempertahankan lingkungan masyarakat maupun untuk menyelamatkan pembuat sendiri” (*onduldbaar is, zowel om het*

---

<sup>68</sup>Moeljatno.. *Op. Cit.*, hal. 11.

<sup>69</sup>*Ibid*

<sup>70</sup>Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal. 9.

*behoud van de gemeenschap, also m het behoud van de dader zelf*);<sup>71</sup>

Ahli asing lain yang berpendapat tentang pengertian pidana dan pemidanaan adalah GP Hoefnagels. Seperti dikutip oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief, GP Hoefnagels mengatakan bahwa:

Pidana bukan merupakan suatu pencelaan (*cencure*) atau suatu penjeraan (*discouragement*) atau merupakan suatu penderitaan (*suffering*). Sanksi dalam hukum pidana adalah semua reaksi pada pelanggaran hukum yang telah ditentukan oleh undang-undang, sejak penahanan dan pengusutan terdakwa oleh polisi sampai vonis dijatuhkan. Jadi secara empiris bahwa pidana merupakan suatu proses waktu. Keseluruhan proses pidana itu sendiri (sejak penahanan, pemeriksaan sampai vonis dijatuhkan) merupakan suatu pidana). Dilihat secara empiris, pidana memang dapat merupakan suatu penderitaan tetapi hal itu tidak merupakan suatu keharusan/kebutuhan. Pemberiansanksi merupakan suatu proses pembangkitan semangat (*encouragement*) dan pencelaan (*cencure*) untuk tujuan dasar agar seseorang berorientasi atau menyesuaikan diri dengan suatu norma atau undang-undang yang berlaku.<sup>72</sup>

Selanjutnya mengenai pemidanaan, pada prinsipnya dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok teori, yaitu “Teori Absolut” atau teori pembalasan (*retributive/velgelling theorieen*) dan “Teori Relatif” atau teori tujuan (*utilitarian/doeltheorieen*). Masing-masing teori memiliki karakteristik atau ciri-ciri pokok. Menurut Karl O. Christiansen, seperti dikutip Muladi dan Barda Nawawi Arief, ciri-ciri pokok dari “Teori Absolut” adalah :

---

<sup>71</sup>*Ibid.*

<sup>72</sup>*Ibid.*

Dalam pandangan teori retributif, pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan kejahatan. Pidana dijatuhkan sebagai pembalasan terhadap orang yang melakukan kejahatan. Jadi di sini dasar pbenarannya adalah kejahatan itu sendiri. Menurut pandangan ini seorang pelaku tindak pidana mutlak harus dipidana. Semboyan yang sangat populer dalam era ini adalah darah ganti darah, nyawa ganti nyawa. Menurut Johannes Andenaes, “tujuan utama (primair) dari pidana adalah untuk memuaskan tuntutan keadilan (*to satisfy the claims of justice*), sedangkan pengaruh-pengaruh lain yang menguntungkan hanya merupakan tujuan yang sekunder”.<sup>73</sup> Tuntutan keadilan yang bersifat absolut ini antara lain dikemukakan oleh Emanuel Kant yang “memandang pidana sebagai “*Kategorische Imperatif*”.<sup>74</sup> Yang berarti seorang harus dipidana oleh hakim karena ia telah melakukan kejahatan. Dengan demikian pidana bukan merupakan alat yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, melainkan semata-mata mencerminkan keadilan.

Selanjutnya mengenai “Teori Relatif”, Tongat menegemukakan bahwa berbeda dari teori retributif sebagaimana dikemukakan di atas, maka menurut teori utilitarian, pidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai, tapi hanya sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat. Dalam teori ini pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada orang yang telah melakukan kejahatan, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itulah teori ini sering disebut sebagai teori tujuan (*utilitarian theory*) atau dikenal dengan sebutan *teori teleologis*.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup>*Ibid.*, hal. 11

<sup>74</sup>*Ibid.*

<sup>75</sup>Tongat, *Pidana Seumur Hidup Dalam Sistem Hukum Pidana di Indonesia*, Cet. Kedua, Universitas Muhammadiyah, Malang, 2004, hal. 7.

Mengenai tujuan tersebut, Van Bemmelen seperti dikutip Tongat mengemukakan bahwa tujuan yang hendak dicapai adalah pencegahan kejahatan (prevensi) dapat dibedakan antara prevensi spesial dan prevensi general atau sering juga disebut *special deterrence dan general deterrence*.<sup>76</sup>

Selanjutnya, ia menjelaskan bahwa:

Dalam prevensi spesial, pengaruh pidana ditujukan terhadap terpidana, jadi pencegahan yang ingin dicapai oleh pidana dengan mempengaruhi berbuat jahat. Sedangkan prevensi general pengaruh pidana ditujukan terhadap masyarakat pada umumnya. Dalam arti pencegahan kejahatan yang ingin dicapai oleh pidana dengan mempengaruhi tingkah laku anggota masyarakat pada umumnya agar tidak melakukan kejahatan. Ini berarti pidana bertujuan agar si terpidana itu berubah menjadi orang yang lebih baik dan berguna bagi masyarakat.

Selain prevensi spesial dan prevensi general, Van Bemmelen memasukkan pula ke dalam teori ini apa yang disebutnya dengan “daya untuk mengamankan”. Merupakan kenyataan, khususnya pidana pencabutan kemerdekaan, lebih mengamankan masyarakat terhadap kejahatan selama penjahat tersebut berada dalam penjara daripada kalau dia tidak dalam penjara.<sup>77</sup>

Mengacu pada uraian di atas, dapat disimpulkan karakteristik dari “Teori Relatif”, yaitu:

a. Tujuan pidana adalah pencegahan;

---

<sup>76</sup>*Ibid.*

<sup>77</sup>*Ibid.*

- b. Pencegahan bukanlah tujuan akhir, tetapi merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat;
- c. Hanya orang yang dapat dipersalahkan yang dapat dipidana;
- d. Pidana harus ditetapkan berdasarkan tujuannya sebagai alat pencegahan kejahatan;
- e. Pidana berorientasi ke depan, pidana dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima jika tidak dapat membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Sementara itu, berangkat dari ketidakpuasan prinsip-prinsip retributif maupun utilitarian, maka muncullah “Teori Integratif”. Teori Integratif berusaha menggabungkan kedua prinsip teori tersebut, sehingga seringkali teori ini disebut *aliran integratif*.

Penulis yang pertama kali menganjurkan teori ini adalah Pellegrino Rossi (1787-18478). Sekalipun ia menganggap pembalasan sebagai asas dari pidana dan bahwa berat pidana tidak boleh melampaui suatu pembalasan yang adil, namun dia berpendirian, bahwa pidana mempunyai berbagai pengaruh antara lain perbaikan suatu yang rusak dalam masyarakat dan prevensi general.<sup>78</sup>

Pada prinsipnya teori ini :

Menganjurkan adanya kemungkinan untuk mengadakan artikulasi terhadap teori pidana yang mengintegrasikan beberapa fungsi sekaligus, yaitu bersifat retributif dan sekaligus juga mempunyai sifat utilitarian, misalnya pencegahan dan rehabilitasi, yang kesemuanya harus dilihat sebagai sasaran-sasaran yang harus dicapai oleh suatu rencana pidana. Jadi

---

<sup>78</sup>*Ibid.*, hal. 19.

dalam hal ini, pidana dan pemidanaan terdiri dari proses kegiatan terhadap pelaku tindak pidana, yang dengan suatu cara tertentu diharapkan untuk dapat mengasimilasikan kembali narapidana ke dalam masyarakat. Seiring dengan itu masyarakat menuntut agar individu tersebut diperlakukan dengan suatu yang juga dapat memuaskan permintaan atau kebutuhan pembalasan. Lebih lanjut hal tersebut diharapkan dapat menunjang tujuan yang bermanfaat, yang dalam hal ini harus ditentukan secara kasuistis. Hal inilah yang sering menimbulkan anggapan pidana sebagai seni (*punishment as an art*).<sup>79</sup>

Menurut Muladi, asumsi dasar dari teori pemidanaan integratif (kemanusiaan dalam sistem Pancasila). adalah bahwa:

Tindak pidana merupakan gangguan terhadap keseimbangan, keselarasan dan keserasian dalam hidup masyarakat yang mengakibatkan kerusakan dan keserasian dalam hidup masyarakat yang mengakibatkan kerusakan individual dan sosial (*individual and social damages*). Tujuan pemidanaan adalah memperbaiki kerusakan individual dan sosial yang diakibatkan oleh tindak pidana”.<sup>80</sup>

Selanjutnya Muladi menjelaskan bahwa :

Seperangkat tujuan pemidanaan dalam teori pemidanaan yang integratif yang harus dipenuhi meliputi, “pencegahan (umum dan khusus), perlindungan masyarakat, memelihara solidaritas masyarakat, pengimbalan/ pengimbangan. Harus dipenuhinya seperangkat tujuan manakah yang merupakan titik berat sifatnya kasuistis.<sup>81</sup>

Pendapat senada mengenai tujuan pemidanaan dikemukakan oleh Andi Hamzah. Menurut ahli hukum pidana tersebut, dalam literatur

---

<sup>79</sup>Muladi, *Op. Cit.*, hal 52.

<sup>80</sup>*Ibid.*

<sup>81</sup>*Ibid.*

berbahasa Inggris tujuan pidana biasa disingkat dengan tiga R dan satu D. Tiga R itu ialah *Reformation*, *Restraint* dan *Restribution*, sedangkan satu D ialah Deterrence yang terdiri atas *individual deterrence* dan *general deterrence* (pencegahan khusus dan pencegahan umum).<sup>82</sup>

Mengenai pengertian dari *Reformation*, Andi Hamzah menjelaskan bahwa :

*Reformation* berarti memperbaiki atau merehabilitasi pelaku pidana menjadi orang yang baik dan berguna bagi masyarakat. Masyarakat akan memperoleh keuntungan dan tiada seorangpun yang merugi bila pelaku pidana menjadi baik. Reformasi perlu digabung dengan tujuan lain seperti pencegahan. Tujuan pemidaan ini seringkali dianggap tidak berhasil oleh sebagian sarjana karena masih banyaknya residivis yang kembali melakukan tindak pidana. Yang perlu ditingkatkan dalam sistem reformasi ialah intensitas pelatihan dan pembinaan di Lembaga Pemasarakatan.<sup>83</sup>

Mengenai tujuan pemidanaan yang kedua yakni *Restraint*, Andi Hamzah menguraikan bahwa:

*Restraint* maksudnya mengasingkan pelaku pidana dari masyarakat. Dengan diasingkannya pelanggar hukum dari masyarakat berarti masyarakat itu akan menjadi lebih aman. Jadi ada juga kaitannya dengan sistem reformasi, jika dipertanyakan berapa lama terpidana harus diperbaiki, tergantung pada dampak dari rasa aman yang dapat ditimbulkan dari pengasingan tersebut.<sup>84</sup>

Selanjutnya, pengertian dari *Retribution*, dikemukakannya sebagai berikut:

---

<sup>82</sup>Andi Hamzah, *Loc. Cit.*

<sup>83</sup>*Ibid.*

<sup>84</sup>*Ibid.*

*Retribution* ialah pembalasan terhadap pelanggar karena telah melakukan kejahatan. Sekarang ini tujuan pemidanaan ini banyak dikritik sebagai sistem yang tidak sesuai dengan masyarakat yang beradab. Namun bagi yang pro pembalasan, mengatakan bahwa orang yang menciptakan sistem yang lebih lunak kepada penjahat seperti reformasi itu dianggap seperti membuat Magna Carta bagi penjahat (*Magna Carta for law breaker*).<sup>85</sup>

Terakhir mengenai *Deterrence*. Terhadap tujuan pemidanaan yang terakhir ini, Andi Hamzah mengatakan bahwa:

*Deterrence* berarti menjerakan atau mencegah sehingga baik terdakwa sebagai individual maupun orang lain yang potensial menjadi penjahat akan jera atau takut untuk melakukan kejahatan. Yang mengkritik teori ini menyatakan adalah kurang adil jika untuk tujuan mencegah orang lain melakukan kejahatan terpidana dikorbankan untuk menerima pidana itu.<sup>86</sup>

Selanjutnya, terkait dengan tujuan pemidanaan yang dikemukakannya di atas, andi Hamzah menjelaskan bahwa :

Yang dipandang tujuan yang berlaku sekarang ialah variasi dari bentuk-bentuk: penjeraan (*deterrent*), baik ditujukan kepada pelanggar hukum itu sendiri maupun kepada mereka yang mempunyai potensi menjadi penjahat; perlindungan kepada masyarakat dari perbuatan jahat; perbaikan (*reformasi*) kepada penjahat. Yang tersebut terakhir yang paling modern dan populer dewasa ini. Bukan saja bertujuan memperbaiki kondisi pemenjaraan tetapi juga mencari alternatif lain yang bersifat pidana dalam membina pelanggar hukum.<sup>87</sup>

Berdasarkan pendapat sejumlah ahli hukum mengenai tujuan pidana dan pemidanaan sebagaimana disebutkan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa tujuan pidana dan pemidanaan itu tidaklah tunggal.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*

Misalnya untuk pembalasan semata atau untuk pencegahan saja. Akan tetapi semuanya sepakat, bahwa tujuan pidana dan pemidanaan itu meliputi tujuan integratif. Hal ini mengingat tujuan yang bersifat tunggal seperti dalam teori retributif dan teori utilitarian mengandung kelemahan-kelemahan.

Bagi bangsa Indonesia, teori pemidanaan yang paling cocok digunakan dalam sistem hukum pidana Indonesia adalah kombinasi tujuan pemidanaan yang didasarkan pada aspek sosiologis, ideologis dan yuridis filosofis masyarakat Indonesia sendiri. Hal itu tercermin pada perumusan tujuan pemidanaan dalam Pasal 50 Rancangan KUHP yang menyatakan bahwa pemidanaan bertujuan :

1. Mencegah dilakukannya tindak pidana demi pengayoman negara, masyarakat dan penduduk;
2. Membimbing terpidana agar insyaf dan menjadi anggota masyarakat yang berbudi baik dan berguna;
3. Menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana;
4. Pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan diperkirakan merendahkan martabat manusia.

Dari perumusan tujuan pemidanaan di atas, Didin Sudirman menyimpulkan bahwa tujuan pemidanaan tidak hanya terbatas pada ketika hakim menjatuhkan pemidanaan kepada penjahat demi pengayoman terhadap negara, masyarakat dan penduduk. Akan tetapi masih berlanjut sampai dengan tujuan pemidanaan yang kedua dan ketiga yakni agar adanya pembimbingan agar si terpidana insyaf dan menjadi anggota

masyarakat yang berbudi baik dan berguna serta adanya upaya untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana.<sup>88</sup>

## **2. Asas-asas Hukum Pidana.**

Dalam hukum pidana terdapat beberapa asas yang berlaku, dan sangat penting untuk selalu dipahami, antara lain :

### ***a) Asas Legalitas***

Asas ini terkenal pula dengan sebutan “*Nullum Delictum, Nulla Poena, Sine Praevia Legi Poenali*” Yang dinyatakan oleh Anselm von Feurbach. Merupakan bahasa latin yang artinya dalam terjemahan bahasa Indonesia yaitu “Tiada *delik* (tindak pidana), tiada pidana, jika tidak ada ketentuan perundang-undangan yang telah mengatur sebelumnya.” Rumusan asas tersebut, dengan kata-kata yang berbeda dapat kita jumpai dalam Pasal 1 ayat 1 KUHP yang bunyinya :

“Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan.”

Dari kalimat tersebut dapat dirumuskan bahwa seseorang hanya dapat dikenakan pidana apabila ada peraturan perundang-undangan yang melarang perbuatannya dan mengancam dengan pidana dan peraturan perundang-undangan itu harus ada sebelum perbuatan itu dilakukan. Asas legalitas ini sangat penting, yaitu agar terjadi kepastian hukum, dan

---

<sup>88</sup>Didin Sudirman, *Reposisi dan Revitalisasi Pemasyarakatan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2007, hal 32.

mencegah kesewenang-wenangan dari penguasa. Konsekuensi dari Pasal 1 ayat (1) KUHP tersebut adalah bahwa perundang-undangan tidak boleh berlaku surut.

***b) Asas Lex Temporis Delicti***

Arti dari asas tersebut adalah perundang-undangan yang berlaku pada tindak pidana dilakukan. Artinya ketentuan perundang-undangan baik mengenai perbuatan yang dilarang maupun pidana yang dapat dipakai sebagai hal untuk menuntut dan menjatuhkan pidana kepada seorang pelaku tindak pidana, adalah perundang-undangan yang ada pada waktu perbuatan itu dilakukan atau dengan kata lain menggunakan ketentuan pidana menurut undang-undang yang lama dan bukan dengan undang-undang pidana atau ketentuan pidana menurut undang-undang yang baru.

***c) Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan***

Terkenal pula dengan kalimat “*Geen Straf Zonder Schuld, Keine Strafe Ohne Schuld*”. Oleh karena tindak pidana itu adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh orang, maka untuk menjatuhkan pidana pada orang tersebut haruslah dilakukan bilamana ada unsur kesalahan pada orang tersebut. Sebab ada kalanya suatu perbuatan memenuhi rumusan perundang-undangan pidana, tetapi ada hal-hal yang meniadakan

tindak pidana, dalam artian walaupun perbuatan pidana dilakukan tetapi pelakunya tidak dijatuhi pidana atau bebas dari ancaman pidana.<sup>89</sup>

### **3. Unsur-unsur Dalam Hukum Pidana**

Unsur kesalahan merupakan unsur mengenai keadaan atau gambaran batin seseorang sebelum atau pada saat memulai perbuatan, karena unsur ini selalu melekat pada diri pelaku dan bersifat subyektif. Unsur kesalahan yang mengenai keadaan batin pelaku adalah berupa unsur yang menghubungkan antara perbuatan dan akibat serta sifat melawan hukum perbuatan dengan si pelaku. Kesalahan dalam hukum pidana berhubungan dengan pertanggung jawaban atau mengandung beban pertanggung jawaban, yang terdiri dari:

#### ***a) Kesengajaan (dolus atau opzet)***

Dalam doktrin hukum pidana dikenal ada 3 bentuk kesengajaan, yaitu kesengajaan sebagai maksud (*opzet als oogmerk*), kesengajaan sebagai kepastian (*opzet bij zekerheidsbewustzijn*), dan kesengajaan sebagai kemungkinan (*opzet bij mogelijkheidsbewustzijn*).<sup>90</sup>

Kesengajaan sebagai maksud sama artinya dengan menghendaki untuk mewujudkan suatu perbuatan (tindak pidana aktif), menghendaki untuk tidak berbuat atau untuk melalaikan kewajiban hukum (tindak pidana pasif) dan atau menghendaki timbulnya akibat dari perbuatan itu (tindak pidana materiil).

---

<sup>89</sup>*Ibid*

<sup>90</sup>*Ibid*

Kesengajaan sebagai kepastian adalah berupa kesadaran seseorang terhadap suatu akibat yang menurut akal orang pada umumnya pasti terjadi oleh dilakukannya suatu perbuatan tertentu. Apabila perbuatan tertentu yang disadarinya menimbulkan akibat yang tidak dituju itu, dilakukannya juga maka disini terdapat kesengajaan sebagai kepastian.<sup>91</sup>

Kesengajaan sebagai kemungkinan ialah kesengajaan untuk melakukan perbuatan yang diketahuinya bahwa ada akibat lain yang mungkin dapat timbul yang ia tidak inginkan dari perbuatan, namun begitu besarnya kehendak untuk mewujudkan perbuatan, ia tidak mundur dan siap mengambil resiko untuk melakukan perbuatan itu.<sup>92</sup>

#### ***b) Kealpaan (culpa)***

Kealpaan yang sering juga disebut ketidaksengajaan, lawan dari kesengajaan. Kesengajaan dan kealpaan adalah berupa unsur batin (subyektif). Manusia dalam keadaan normal mempunyai kemampuan merefleksikan keadaan batin itu kedalam wujud tingkah laku. Dan bila kemampuan berpikir, berperasaan itu tidak digunakan sebagaimana mestinya dalam hal melakukan perbuatan yang pada kenyataannya dilarang, maka hal itulah yang disebut kelalaian.<sup>93</sup>

### **D. Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana**

---

<sup>91</sup>Lamintang ,P.A.F. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 56

<sup>92</sup>*Ibid*

<sup>93</sup>*Ibid*

Sebelum sampai pada pembahasan mengenai kebijakan hukum pidana, kiranya perlu diketahui terlebih dahulu upaya negara untuk melindungi masyarakat dari kejahatan atau upaya penanggulangan kejahatan melalui apa yang sering disebut sebagai “kebijakan kriminal”.

Pengertian kebijakan kriminal antara lain dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro. Ahli hukum pidana tersebut menjelaskan bahwa :

Kebijakan penanggulangan kejahatan dalam arti yang luas pada hakekatnya adalah merupakan segala usaha yang dilakukan oleh pemerintah (negara) dan masyarakat terhadap kemungkinan terjadinya kejahatan (dan mereka yang mempunyai potensi untuk melakukan kejahatan) maupun setelah terjadinya kejahatan (penyidikan, pemeriksaan, peradilan, dan pembinaan si pelanggar hukum).<sup>94</sup>

Selanjutnya Sudarto mengemukakan tiga pengertian mengenai kebijakan kriminal :

1. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
2. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
3. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup>Mardjono Reksodiputro, Buku Ketiga. *Op. Cit.*, hal. 9.

<sup>95</sup>Sudarto, *Op. Cit.*, hal. 1

Di sisi lain, Marc Ancel seperti dikutip Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy*) didefinisikan sebagai “*the rational organization of the control of crime by society*” atau “suatu usaha rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan”.<sup>96</sup>

Selanjutnya, sebagaimana diketahui bahwa kejahatan tumbuh akibat interaksi dan perkembangan sosial masyarakat. Oleh karenanya apabila ingin mencapai keberhasilan dalam melindungi masyarakat dari kejahatan, maka kebijakan penanggulangan kejahatan haruslah bersifat terpadu dan selaras dengan kebijakan sosial.

Kedua kebijakan tersebut memiliki hubungan saling melengkapi. Kebijakan sosial hanya akan dapat tercapai apabila didukung oleh sebuah kebijakan kriminal yang baik. Sebaliknya, kebijakan penanggulangan kejahatan tidak akan banyak artinya apabila kebijakan sosial justru merangsang tumbuhnya kejahatan.

Senada dengan pendapat di atas, Muladi mengemukakan mengenai hubungan politik kriminal dan politik sosial, Muladi mengatakan bahwa :

Tujuan akhir dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, penegakan hukum pidana yang merupakan bagian dari politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (politik sosial). Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, maka wajarlah bila dikatakan bahwa usaha penanggulangan kejahatan (termasuk usaha penegakan

---

<sup>96</sup> Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal. 2.

hukum pidana) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.<sup>97</sup>

Selaras dengan pendapat Muladi, Sudarto menjelaskan bahwa:

Apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau *social defence planning*, dan inipun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional<sup>98</sup>

Selanjutnya, mengenai upaya-upaya yang dapat ditempuh untuk mencapai kebijakan kriminal yang terpadu tersebut di atas, antara lain dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief. Selengkapnya G. Peter Hoefnagels dapat ditempuh melalui tiga cara, yakni :

Penerapan hukum pidana (*criminal law application*), pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*) dan mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime*). Sejalan dengan itu, Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dilakukan melalui jalur hukum pidana (*penal policy*) dan jalur di luar hukum pidana (*non penal policy*), yang dilaksanakan secara terpadu.<sup>99</sup>

Terkait dengan penggunaan hukum pidana dalam mencapai kebijakan kriminal sebagaimana dikemukakan di atas, Mardjono Reksodiputro menjelaskan bahwa:

---

<sup>97</sup>Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP. Universitas Diponegoro, Semarang, 2002, hal. 11.

<sup>98</sup>Sudarto, *Op. Cit.*, hal. 104.

<sup>99</sup>*Ibid.*, hal. 4.

Upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan pidana oleh suatu sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang dibentuk oleh negara. Disamping itu negara (masyarakat) dapat pula berusaha melalui upaya-upaya sosial, seperti dalam bidang pendidikan, perbaikan taraf hidup masyarakat, mengurangi pengangguran dan lain sebagainya. Namun demikian, hukum pidana dalam banyak hal masih dianggap sebagai landasan utama agar angka kriminalitas berada dalam batas-batas toleransi masyarakat.<sup>100</sup>

Sejalan dengan beberapa pendapat di atas, Siswantoro Sunarso mengemukakan bahwa:

Kebijakan hukum pidana (jalur penal) menitikberatkan pada sifat *represssive*. Sementara jalur non penal, lebih mendekati pada sifat *preventive* atau pencegahan sebelum kejahatan terjadi. Penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal, yaitu sasaran pokoknya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan, yang berpusat pada kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuh-suburkan kejahatan.<sup>101</sup>

Dalam hubungan dengan penanggulangan kejahatan menggunakan hukum pidana, Muladi dan Barda Nawawi Arief mengemukakan bahwa:

Untuk mencapai tujuan politik kriminal sebagai bagian integral dari pencapaian tujuan politik pembangunan, diperlukan kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Kebijakan hukum pidana pada intinya merupakan upaya penanggulangan kejahatan melalui upaya pidana yang baik. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, politik hukum pidana identik dengan pengertian “Kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup>Mardjono Reksodiputro, *Op. Cit.*, hal. 92.

<sup>101</sup>Siswantoro Sunarso, *Op. Cit.*, hal 15.

<sup>102</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal. 11

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa untuk mencapai kebijakan kriminal sebagai bagian integral dari kebijakan sosial, diperlukan sebuah kebijakan hukum pidana. Istilah “kebijakan” dalam kebijakan hukum pidana menurut Barda Nawawi Arief berasal dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Selengkapnya ia mengemukakan bahwa :

Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing, istilah politik hukum pidana, sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*” atau “*strafrechtspolitik*”.<sup>103</sup>

Sementara itu menurut Sudarto, pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum. Selanjutnya, ia menjelaskan bahwa:

Menurut politik hukum, kebijakan hukum pidana 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 mengeksperesikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>104</sup>

Bertolak dari pengertian demikian, Sudarto mengatakan bahwa:

Melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna. Atau dengan kata lain, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-

---

<sup>103</sup>Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.* hal. 25

<sup>104</sup>Sudarto, *Op. Cit.*, hal 28.

undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang.<sup>105</sup>

Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka kebijakan hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian demikian terlihat pula dalam definisi “*penal policy*” dari Marc Ancel yang secara singkat dapat dinyatakan sebagai “suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik”.

106

Sementara itu, menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief mengenai penegakan hukum dapat dijelaskan melalui politik hukum pidana (kebijakan hukum pidana) yang mana sebagai salah satu usaha dalam menanggulangi kejahatan, memujudkan dalam penegakan hukum pidana yang rasional. Penegakan hukum pidana yang rasional tersebut terdiri dari tiga tahap, yaitu tahap formulasi, tahap aplikasi, dan tahap eksekusi yaitu :

Tahap Formulasi, adalah tahap penegakan hukum pidana *in abstracto* oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam tahap ini pembentuk undang-undang melakukan kegiatan memilih nilai-nilai yang sesuai dengan keadaan dan situasi masa kini dan masa yang akan datang, kemudian merumuskannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan

---

<sup>105</sup>*Ibid.*

<sup>106</sup>*Ibid.*, hal 29

pidana untuk mencapai hasil perundang- pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Tahap ini dapat juga disebut dengan tahap kebijakan legislatif.<sup>107</sup>

Tahap Aplikasi, tahap penegakan hukum pidana (tahap penerapan hukum pidana) oleh aparat penegak hukum mulai dari kepolisian, kejaksaan hingga pengadilan. Dalam tahap ini aparat penegak hukum menegakkan serta menerapkan peraturan perundangan pidana yang telah dibuat oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam melaksanakan tugas ini, aparat penegak hukum harus memegang teguh nilai-nilai keadilan dan daya guna. Tahap kedua ini dapat juga disebut tahap kebijakan yudikatif.<sup>108</sup>

Tahap Eksekusi, yaitu tahap penegakan (pelaksanaan) hukum pidana secara konkret oleh aparat pelaksana pidana. Dalam tahap ini aparat pelaksana pidana bertugas menegakkan peraturan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undang melalui penerapan pidana yang telah ditetapkan oleh pengadilan. Aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan pidana yang telah dibuat oleh pembentuk undang-undangan (legislatur) dan nilai-nilai keadilan serta daya guna.<sup>109</sup>

Mengacu pada penggunaan hukum pidana dalam orientasi pada kebijakan sosial itulah, menurut Djoko Prakoso, mengutip pendapat

---

<sup>107</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, BP. Universitas Diponegoro, Semarang, 2002, hal. 173.

<sup>108</sup>*Ibid.*

<sup>109</sup>*Ibid.*

Sudarto dalam menghadapi masalah kriminal atau kejahatan, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut :

- a. Tujuan penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil dan sprituil berdasarkan Pancasila. Sehubungan dengan ini maka penggunaan hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penyegaran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk mencegah atau menanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materil dan sprituil atas warga masyarakat;
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil;
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, jangan sampai melampaui beban tugas (*overblasting*).<sup>110</sup>

Berdasarkan paparan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mencapai kebijakan perlindungan masyarakat terhadap kejahatan, diperlukan sebuah kebijakan hukum pidana. Kebijakan hukum pidana yang dimaksud adalah usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang baik yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan masa-masa yang akan datang serta yang dikehendaki dan diperkirakan bisa digunakan untuk mengeksperesikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

---

<sup>110</sup>Djoko Prakoso, *Op. Cit.*, hal. 32

### **BAB III**

## **TINJAUAN TENTANG TINDAK PIDANA PEMALSUAN DAN PEMBERDAYAAN BANTUAN SOSIAL OLEH DINAS SOSIAL**

### **A. Pengertian Tindak Pidana Pemalsuan.**

Kejahatan pemalsuan adalah kejahatan yang di dalamnya mengandung sistem ketidak benaran atau palsu atas suatu hal (objek) yang sesuatunya itu nampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya. Perbuatan pemalsuan merupakan suatu jenis pelanggaran terhadap dua norma dasar:

- a. Kebenaran (kepercayaan) yang pelanggarannya dapat tergolong dalam kelompok kejahatan penipuan.
- b. Ketertiban masyarakat, yang pelanggarannya tergolong dalam kelompok kejahatan terhadap negara/ketertiban masyarakat.

### **B. Macam-macam Bentuk Kejahatan Pemalsuan**

Dalam ketentuan hukum pidana, dikenal beberapa bentuk kejahatan pemalsuan, antara lain sumpah palsu, pemalsuan uang, pemalsuan merek dan materai, dan pemalsuan surat.

#### ***a). Sumpah palsu Pasal 242 KUHP:***

- 1).Barangsiapa dengan keadaan di mana undang-undang menentukan supaya memberi keterangan di atas sumpah atau mengadakan akibat hukum terhadap keterangan yang demikian, dengan sengaja memberikan keterangan palsu di atas sumpah, baik dengan lisan maupun tulisan, secara pribadi

maupun kuasanya yang khusus ditunjuk untuk itu, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

- 2). Jika keterangan palsu di atas sumpah diberikan dalam perkara pidana dan merugikan terdakwa atau tersangka, yang bersalah diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun.
- 3). Disamakan dengan sumpah adalah janji atau perbuatan yang diharuskan menurut aturan-aturan umum atau yang menjadi pengganti sumpah.
- 4). Pidana pencabutan hak berdasarkan pasal 35 No. 1-4 dapat dijatuhkan. Keterangan di bawah sumpah dapat diberikan dengan lisan atau tulisan. Keterangan dengan lisan berarti bahwa seseorang mengucapkan keterangan dimuka seorang pejabat dengan disertai sumpah, memohon kesaksian Tuhan bahwa ia memberikan keterangan yang benar, misalnya seorang saksi di dalam sidang pengadilan. Cara sumpah adalah menurut peraturan agama masing-masing. Sedangkan keterangan dengan tulisan berarti bahwa seorang pejabat menulis keterangan dengan mengatakan bahwa keterangan itu diliputi oleh sumpah jabatan yang dulu diucapkan pada waktu mulai memanku jabatannya seperti seorang pegawai polisi membuat proses-verbal dari suatu pemeriksaan dalam menyidik perkara pidana. Selain itu, keterangan di bawah sumpah dapat diberikan sendiri atau oleh wakilnya. Apabila diberikan oleh seorang wakil maka wakil itu harus diberi kuasa khusus, artinya dalam surat kuasa harus disebutkan dengan jelas isi keterangan yang akan diucapkan oleh wakil itu. Menurut ayat 3, disamakan dengan sumpah suatu kesanggupan akan memberikan keterangan yang benar, atau penguatan kebenaran keterangan yang telah diberikan keterangan yang benar, atau penguatan kebenaran keterangan yang telah diberikan. Pergantian ini diperbolehkan dalam hal seorang berkeberatan diambil sumpah.

Pemberi keterangan palsu supaya dapat dihukum maka harus mengetahui, bahwa ia memberikan suatu keterangan dengan sadar bertentangan dengan kenyataan bahwa ia memberikan keterangan palsu ini di bawah sumpah. Jika pembuat menyangka bahwa keterangan itu

sesuai dengan kebenaran akan tetapi akhirnya keterangan ini tidak benar, atau jika ternyata pembuat keterangan sebenarnya tidak mengenal sesungguhnya mana yang benar, maka ia tidak dapat di hukum.<sup>111</sup>

Mendiamkan (menyembunyikan) kebenaran itu belum berarti suatu keterangan palsu. Suatu keterangan palsu itu menyatakan keadaan lain dari keadaan yang sebenarnya dengan dikehendaki (dengan sengaja). Oleh karena itu, keterangan itu harus diberikan dengan atas sumpah dan diwajibkan oleh undang-undang atau mempunyai akibat hukum.<sup>112</sup>

Sumpah yang diberikan oleh Undang-Undang atau oleh Undang-Undang diadakan akibat hukum, contohnya adalah dalam hal seorang diperiksa dimuka pengadilan sebagai saksi, maka saksi tersebut sebelum memberikan keterangan harus diambil sumpah akan memberikan keterangan yang benar. Penyumpahan ini adalah syarat untuk dapat mempergunakan keterangan saksi itu sebagai alat bukti. Jadi, seorang yang memberikan keterangan bohong di bawah sumpah dapat dihukum.

Apabila seorang saksi dalam pemeriksaan perkara dimuka pengadilan tidak memberitahukan hal yang ia ketahui, maka Simons-Pompe maupun Noyon-Langemeyer berpendapat bahwa hal ini tidak merupakan sumpah palsu, kecuali:

---

<sup>111</sup> Martiman Prodjohamidjojo. *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia 2*. Pradya Paramita, Jakarta, 1997, hal. 7

<sup>112</sup> Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT CitraAditya Bakti, Bandung, 2004, hal 56

- a. Menurut Simon-Pompe, apabila dengan memberikan sesuatu, maka hal yang lebih dahulu telah diberitahukan menjadi tidak benar.
- b. Menurut Noyon-Langemeyer, apabila seorang saksi itu mengatakan: "saya tidak tahu apa-apa lagi tentang ini".<sup>113</sup>

### ***b. Pemalsuan Uang***

Objek pemalsuan uang meliputi pemalsuan uang logam, uang kertas negara dan kertas bank. Dalam Pasal 244 yang mengancam dengan hukuman berat, yaitu

maksimum lima belas tahun penjara barangsiapa membikin secara meniru atau memalsukan uang logam atau uang kertas negara atau uang kertas bank dengan tujuan untuk mengedarkannya atau untuk menyuruh mengedarkannya sebagai uang asli dan tidak dipalsukan.

Hukuman yang diancam menandakan beratnya sifat tindak pidana ini. Hal ini dapat dimengerti karena dengan tindak pidana ini tertipulah masyarakat seluruhnya, tidak hanya beberapa orang saja. Tindak pidana uang palsu membentuk dua macam perbuatan, yaitu:<sup>114</sup>

- a. Membikin secara meniru (*namaken*) : Meniru uang adalah membuat barang yang menyerupai uang, biasanya memakai logam yang lebih murah harganya, akan tetapi meskipun memakai logam yang sama atau lebih mahal harganya, dinamakan pula "meniru". Penipuan dan pemalsuan uang itu harus dilakukan dengan maksud akan mengedarkan atau menyuruh mengedarkan uang itu sehingga masyarakat menganggap sebagai uang asli. Termasuk juga apabila seandainya alat-alat pemerintah untuk membuat uang asli dicuri dan dipergunakan untuk membuat uang palsu itu.

---

<sup>113</sup>*Ibid*

<sup>114</sup>*Ibid*

b. Memalsukan (*vervalschen*) : Memakai uang kertas, pembuatan ini dapat berupa mengubah angka yang menunjukkan harga uang menjadi angka yang lebih tinggi atau lebih rendah. Motif pelaku tidak dipedulikan, asal dipenuhi unsur tujuan pelaku untuk mengadakan uang palsu itu sebagai uang asli yang tidak diubah. Selain itu apabila uang kertas asli diberi warna lain, sehingga uang kertas asli tadi dikira uang kertas lain yang harganya kurang atau lebih. Mengenai uang logam, memalsukan berarti mengubah tubuh uang logam itu, atau mengambil sebagian dari logam itu dan mengantinya dengan logam lain. Di samping pembuatan uang palsu dan pemalsuan uang, pasal 245 mengancam dengan hukuman yang sama bagi pelaku yang mengedarkan uang palsu. Berdasarkan unsur kesengajaan, bahwa pelaku harus tahu bahwa barang-barang tersebut adalah uang palsu. Selain itu, tidak perlu mengetahui bahwa, berhubung dengan barang-barang itu, telah dilakukan tidak pidana pembuatan uang palsu atau memalsukan uang asli. Secara khusus tidak perlu diketahui bahwa, yang membuat atau memalsukan uang itu memiliki tujuan untuk mengedarkan barang-barang itu sebagai uang asli.

### **3. Pemalsuan materai**

Materai memiliki arti penting dalam masyarakat, yaitu dengan adanya materai maka surat yang diberi materai yang ditentukan oleh Undang-Undang menjadi suatu surat yang sah, artinya tanpa materai berbagai surat keterangan, misalnya surat kuasa, tidak dapat diterima sebagai pemberian kuasa yang sah.<sup>115</sup>

Demikian juga dalam pemeriksaan perkara dimuka pengadilan, surat-surat baru dapat dipergunakan sebagai alat pembuktiaan apabila dibubuhi materai yang ditentukan oleh Undang-Undang.<sup>116</sup> Pemalsuan materai merugikan pemerintah karena pembelian materai adalah semacam pajak dan pemalsuan materai berakibat berkurangnya pajak ke kas negara.

---

<sup>115</sup>*Ibid*

<sup>116</sup>*Ibid*

Pasal 253,

Diancam hukuman tujuh tahun bagi pelaku yang meniru atau memalsukan materai yang dikeluarkan pemerintah Indonesia, dengan maksud menggunakan atau menyuruh menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan materai itu sebagai yang asli.

Jika maksud tidak ada, tidak dikenakan pasal ini. Juga dihukum pembuat materai dengan cap yang asli dengan melawan hak, yang berarti bahwa pemakaian cap asli itu tidak dengan izin pemerintah.

#### **4. Pemalsuan Cap (Merek)**

Pemalsuan cap negara Pasal 254 ke-1 memuat tidak pidana berupa “Mengecap barang-barang itu dengan stempel palsu atau memalsukan cap asli yang sudah ada pada barang-barang itu dengan tujuan untuk memakai atau menyuruh memakai oleh orang lain barang-barang itu seolah-olah cap-cap yang ada pada barang-barang itu adalah asli dan tidak dipalsu”.

Pasal 254 ke-2 memuat tidak pidana seperti pasal 253 ke-2, yaitu “Melanggar hukum mengecap barang-barang emas atau perak tadi dengan stempel yang asli”.

Jadi, yang berwenang menggunakan stempel yang asli tadi adalah orang lain bukan pelaku tidak pidana ini, atau pelaku yang pada umumnya berwenang, tetapi in casu mengecap barang-barang itu secara menyeleweng, tidak menurut semestinya, misalnya barang-barang itu seharusnya tidak boleh diberi cap-cap itu karena kurang kemurniannya.

Pasal 254 ke-3 mengenai

“Barang-barang emas dan perak yang sudah diberi cap negara atau cap orang-orang ahli dengan semestinya, tetapi ada seseorang yang dengan mempergunakan stempel asli mengecap, menambahkan, atau memindahkan cap itu kebarang-barang lain (dari emas dan perak) dengan tujuan memakai atau menyuruh

memakai oleh orang lain, barang-barang itu, seolah-olah barang itu sudah sejak semula dan dengan semestinya diberi cap-cap tadi. Ketiga tindak pidana diatas diancam hukuman maksimum penjara enam tahun”.

- a. Pemalsuan cap tera (*rijksmerk*) Pasal 255 memuat tindak-tindak pidana seperti pasal 254, tetapi mengenai “Cap tera yang diwajibkan atau diadakan atas permohonan orang-orang yang berkepentingan pada barang-barang tertentu, misalnya alat-alat untuk menimbang atau mengukur. Hukumannya lebih ringan lagi, yaitu maksimum empat tahun penjara”.
- b. Pemalsuan cap-cap pada barang-barang atau alat-alat pembungkus barang-barang itu Pasal 256 memuat tindak-tindak pidana seperti Pasal 254, tetapi mengenai “Cap-cap lain daripada cap negara atau cap orang ahli atau cap tera yang menurut peraturan undang-undang harus atau dapat diadakan pada barang-barang tertentu. Hukumannya diringankan lagi sampai maksimum hukuman penjara tiga tahun”.
- c. Mempergunakan barang-barang yang disertai materai atau cap palsu.  
Tindak pidana ini termuat dalam Pasal 257. Perbuatan terhadap barang-barang yang materai atau capnya dipalsukan meliputi, memakai, menjual, menawarkan, untuk membeli, menyerahkan, menyimpan untuk dijual, atau memasukkan kedalam wilayah Indonesia, seolah-olah barang itu disertai materai atau cap palsu.
- d. Memalsukan ukuran dan timbangan yang sudah disertai cap tera  
Pasal 258 mengancam pada ayat 1 dengan Di hukum maksimum tiga tahun penjara barangsiapa yang memalsukan ukuran tau takaran, anak timbang atau timbangan, yang sudah dibubuhi tanda tera, dengan tujuan untuk memakainya atau menyuruh memakainya oleh orang lain, seolah-olah tidak dipalsukan. Oleh ayat 2 dihukum dengan hukuman yang sama barangsiapa yang dengan sengaja memakai barang-barang tersebut seolah-olah tidak dipalsukan.
- e. Membuang tanda batal cap tera Tindak pidana ini termuat dalam pasal 259 sebagai: Membuang tanda batal cap tera pada barang yang dulu pernah dibubuhi tanda cap tera dengan tujuan memakainya atau menyuruh oarang lain memakainya seolah-olah tidak ada tanda batal (*afkeuringsmerk*), sedangkan si pemakai sendiri oleh ayat 2 dihukum dengan hukuman yang sama, yaitu maksimum hukuman penjara satu tahun empat bulan.

## **5. Pemalsuan Dalam Surat-surat**

Membuat surat palsu yaitu membuat surat yang isinya tidak benar, atau membuat surat sedemikian rupa sehingga menunjukkan asal surat itu yang tidak benar. Sedangkan memalsu surat yaitu mengubah surat sedemikian rupa sehingga isinya menjadi lain dari yang asli atau surat itu menjadi lain dari yang asli.

Surat yang dipalsu itu harus suatu surat yang:

- a. Dapat menerbitkan suatu hak. Misalnya: ijazah, karcis tanda masuk, dan lain-lain.
- b. Dapat menerbitkan suatu perjanjian. Misalnya: surat perjanjian piutang, perjanjian jual beli, sewa.
- c. Dapat menerbitkan suatu pembebasan utang (kwitansi dan semacamnya)
- d. Suatu surat yang dipergunakan sebagai suatu keterangan bagi suatu perbuatan atau peristiwa. Misalnya: surat tanda kelahiran, buku tabungan pos, buku kas, obligasi, dan lain-lain.<sup>117</sup>

Pasal 263:

Supaya dapat dihukum maka pada waktu memalsukan surat itu harus dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat itu seolah-olah asli dan tidak palsu sehingga terdapat unsur kesengajaan. Penggunaan itu harus dapat mendatangkan kerugian maksudnya kerugian itu betul-betul ada, baru kemungkinan saja akan adanya kerugian itu sudah cukup. Kerugian disini tidak hanya meliputi kerugian materiil, tetapi juga kerugian dilapangan kemasyarakatan, kesusilaan, kehormatan, dan sebagainya. Ancaman hukumnya adalah enam tahun penjara.

---

<sup>117</sup>*Op.Cit*

Hukuman maksimum dinaikan menjadi delapan tahun penjara apabila, menurut Pasal 264, pemalsuan dilakukan terhadap:

- a. Surat otentik;
- b. Surat utang atau surat tanda utang (*certificaat*) dari suatu negara atau negara bagian itu atau dari suatu lembaga umum (*openbare instelling*);
- c. Sero atau surat utang (obligasi) atau surat tandanya dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan;
- d. Talon atau dividen atau tanda bunga dari surat-surat tersebut di atas ke-2 dan ke-3;
- e. Surat kredit atau surat dagang yang dapat diedarkan. Pemakaian surat ini dapat dihukum sama dengan ayat 2.

#### Pasal 266

Mengenai suatu akta otentik yang di dalamnya seseorang menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akta itu tentang hal yang kebenarannya harus dibuktikan oleh akta itu dengan tujuan untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu, seolah-olah keterangan itu benar. Kalau pemakaian akta itu dapat mendatangkan suatu kerugian maka pelaku dihukum dengan hukuman maksimum tujuh tahun penjara.

Dokumen negara merupakan dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk kepentingan warga negara. Biasanya, pelaku pemalsuan dokumen melakukan pemalsuan tersebut dengan berbagai tujuan. Ada pelaku yang memalsukan dokumen tanpa terkait dengan kepentingan kliennya (orang yang meminta dibuatkan dokumen palsu), dan mereka bekerja sendiri. Ada pula yang memang dipekerjakan khusus untuk membuat dokumen-dokumen palsu demi memperlancar pengiriman TKW ke luar negeri. Korbannya pada umumnya perempuan di bawah umur

yang dipaksa maupun tidak untuk bekerja di luar negeri. Tidak sedikit dari para TKW tersebut yang berakhir di tempat pelacuran.<sup>118</sup>

Pada awalnya mereka diimingi pekerjaan dengan gaji tinggi di luar negeri, meskipun kemudian dijadikan pelacur, atau korban dieksploitasi secara ekonomi, gajinya tidak dibayar dan dipekerjakan tanpa batas waktu. Tidak banyak yang dapat diperbuat para korban untuk melarikan diri, sebab biasanya mereka dijaga ketat agar tidak bisa keluar, lagipula sekalipun mereka bisa melarikan diri, para korban tidak dapat kembali pulang ke Indonesia sebab dokumen-dokumen mereka di tahan oleh majikan, calo, mucikari maupun perusahaan yang mempekerjakan mereka.<sup>119</sup>

Perbuatan pemalsuan merupakan suatu jenis pelanggaran terhadap kebenaran dan kepercayaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan bagi diri sendiri atau bagi orang lain. Suatu pergaulan hidup yang teratur di dalam masyarakat yang teratur dan maju tidak dapat berlangsung tanpa adanya jaminan kebenaran atas beberapa bukti surat dan alat tukarnya. Karenanya perbuatan pemalsuan dapat merupakan ancaman bagi kelangsungan hidup dari masyarakat tersebut.<sup>120</sup>

Perbuatan pemalsuan sesungguhnya baru dikenal didalam suatu masyarakat yang sudah maju, dimana surat, uang logam, merek atau

---

<sup>118</sup> Martiman Prodjoamidjojo. *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia 2*. Pradya Paramita, Jakarta, 1997 hal 2

<sup>119</sup> *Ibid*

<sup>120</sup> **H. A. K. Moch Anwar**, *Hukum Pidana di Bidang Ekonomi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hal. 128.

tanda tertentu dipergunakan untuk mempermudah lalu-lintas hubungan didalam masyarakat.

Perbuatan pemalsuan dapat digolongkan pertama-tama dalam kelompok kejahatan “penipuan”, tetapi tidak semua perbuatan penipuan adalah pemalsuan. Perbuatan pemalsuan tergolong kelompok kejahatan penipuan, apabila seseorang memberikan gambaran tentang sesuatu keadaan atas sesuatu barang (surat) seakan-akan asli atau kebenaran tersebut dimilikinya. Karena gambaran ini orang lain terpedaya dan mempercayai bahwa keadaan yang digambarkan atas barang/ surat tersebut itu adalah benar atau asli.<sup>121</sup>

Pemalsuan terhadap tulisan/ surat terjadi apabila isinya atas surat itu yang tidak benar digambarkan sebagai benar. Definisi ini terlalu luas, hingga dapat termasuk semua jenis penipuan. Menurut seorang sarjana, kriteria untuk pemalsuan harus dicari didalam cara kejahatan tersebut dilakukan. Dalam berbagai jenis perbuatan pemalsuan yang terdapat dalam KUHP dianut azas :. a. Kebenaran atau kepercayaan yang pelanggarannya dapat tergolong dalam kelompok kejahatan penipuan. b. Ketertiban masyarakat yang pelanggarannya tergolong dalam kelompok kejahatan terhadap Negara/ ketertiban umum.<sup>122</sup>

Kedua hal tersebut tersirat dalam ketentuan-ketentuan mengenai pemalsuan uang yang dirumuskan dalam Pasal 244 dan mengenai

---

<sup>121</sup>*Ibid*  
<sup>122</sup>*Ibid*

pemalsuan tulisan/ surat dalam Pasal 263 dan Pasal 270, maupun mengenai pemalsuan nama/ tanda/ merek atas karya ilmu pengetahuan atau kesenian dalam Pasal 380. Pasal-pasal tersebut memuat unsur niat/ maksud untuk menyatakan bagi sesuatu barang/ surat yang dipalsu seakan-akan asli dan tidak dipalsu (Pasal 244) atau “untuk mempergunakannya” atau “menyuruh untuk dipergunakannya” (Pasal 253 dan 263) sedangkan dalam pemalsuan barang (Pasal 386) sistem tersebut tidak dianut.

Untuk perbuatan pemalsuan yang dapat dihukum, pertama-tama disyaratkan bahwa yang dipalsu telah dipergunakan dan bahwa “niat/ maksud” nya harus terdiri atas “untuk dipergunakan”. “Niat atau maksud” untuk mempergunakan barang yang dipalsu membedakan tindak pidana pemalsuan dari jenis tindak pidana terhadap kekayaan.

Dalam tindak pidana terhadap kekayaan harus terdapat suatu niat/ maksud pada pelaku untuk menguntungkan dirinya atau suatu kerugian bagi orang lain. Dalam pemalsuan uang dan tulisan/ surat, unsur niat/ maksud atau unsur kerugian tidak merupakan masalah yang penting. Setiap perbuatan yang dapat dihukum harus terdiri pertama-tama atas pelanggaran terhadap hak-hak kekayaan seseorang sebagai tujuan dari pelaku, sedangkan dalam pemalsuan tidak demikian halnya, berhubung perbuatan pemalsuan dianggap sebagai menimbulkan bahaya umum. Suatu perbuatan pemalsuan dapat dihukum apabila terjadi perkosaan terhadap jaminan/ kepercayaan dalam hal mana

- a. Pelaku mempunyai niat/ maksud mempergunakan sesuatu barang yang tidak benar dengan menggambarkan keadaan barang yang tidak benar itu seolah-olah benar atau mempergunakan sesuatu barang yang tidak asli seolah-olah asli, hingga orang lain percaya bahwa barang tersebut adalah benar dan asli dan karenanya orang lain terpedaya.
- b. Unsur niat/ maksud tidak perlu meliputi unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain (sebaliknya dari berbagai jenis perbuatan penipuan).
- c. Tetapi perbuatan tersebut harus menimbulkan suatu bahaya umum yang khusus dalam pemalsuan tulisan/ surat dan sebagainya dirumuskan dengan mensyaratkan “kemungkinan kerugian” dihubungkan dengan sifat daripada tulisan/ surat tersebut.<sup>123</sup>

Penggolongan tersebut didasarkan atas objek dari pemalsuan. Di dalam tulisan ini penulis hanya akan membahas kejahatan pemalsuan surat karena erat kaitannya dengan kejahatan pemalsuan dokumen negara seperti paspor, dan akta kelahiran yang digunakan dalam tindak pidana perdagangan orang. Membuat surat palsu adalah membuat sebuah surat yang seluruh atau sebagian isinya palsu. Palsu artinya tidak benar atau bertentangan dengan yang sebenarnya.

Disamping isinya dan asalnya surat yang tidak benar dari pembuat surat palsu, dapat juga tanda tangannya yang tidak benar. Hal ini dapat terjadi dalam hal misalnya:

- a. Membuat sebuah surat yang sebagian atau seluruh isi surat tidak sesuai atau bertentangan dengan kebenaran. Membuat surat yang demikian disebut dengan pemalsuan intelektual.
- b. Membuat sebuah surat yang seolah-olah surat itu berasal dari orang lain selain si pembuat surat. Membuat surat palsu yang demikian ini disebut dengan pemalsuan materil. Palsunya surat

---

<sup>123</sup>Ibid

atau tidak benarnya surat terletak pada asalnya atau si pembuat surat.<sup>124</sup>

Sedangkan perbuatan memalsu surat adalah berupa 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.<sup>125</sup> Tidak penting apakah dengan perubahan itu lalu isinya menjadi benar atau tidak ataukah bertentangan dengan kebenaran ataukah tidak, bila perbuatan mengubah itu dilakukan oleh orang yang tidak berhak, memalsu surat telah terjadi.

Orang yang tidak berhak itu adalah orang selain si pembuat surat. Didalam surat terkandung arti atau makna tertentu dari sebuah pikiran, yang kebenarannya harus dilindungi. Diadakannya kejahatan pemalsuan surat ini ditujukan pada perlindungan hukum terhadap kepercayaan masyarakat terhadap kebenaran akan isi surat.

Pemalsuan surat diatur dalam Bab XII buku II KUHP, dari Pasal 263 s.d 276, yang dapat dibedakan menjadi 7 macam kejahatan pemalsuan surat, yakni:<sup>126</sup> Kejahatan pemalsuan surat umumnya adalah berupa pemalsuan surat dalam bentuk pokok (bentuk standar) yang dimuat dalam Pasal 263, yaitu: a. Pemalsuan surat pada umumnya (Pasal 263 KUHP)

(1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebanan

---

<sup>124</sup> Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Pemalsuan*, Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 100.

<sup>125</sup> *Ibid*

<sup>126</sup> *Ibid*

hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, dipidana jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama 6 tahun.

(2) Dipidana dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah asli, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Membuat surat palsu, memalsu surat dapat terjadi selain terhadap sebagian atau seluruh isi surat, dapat juga pada tanda tangan si pembuat surat. Misalnya: Dalam arrest HR (14-4-1913) yang menyatakan bahwa: barangsiapa di bawah suatu tulisan membubuhkan tanda tangan orang lain sekalipun atas perintah dan persetujuan orang tersebut telah memalsukan tulisan itu.<sup>127</sup>

Perbedaan prinsip antara perbuatan membuat surat palsu dan memalsu surat, adalah bahwa membuat surat palsu atau membuat palsu surat, sebelum perbuatan dilakukan, belum ada surat, kemudian dibuat suatu surat yang isinya sebagian atau seluruhnya adalah bertentangan dengan kebenaran atau palsu.<sup>128</sup>

Seluruh tulisan dalam surat itu dihasilkan oleh perbuatan membuat surat palsu. Surat yang demikian disebut dengan surat palsu atau surat tidak asli. Berbeda dengan perbuatan memalsu surat, sebelum perbuatan itu dilakukan, sudah ada sebuah surat (disebut surat asli). Kemudian pada surat yang asli ini, terhadap isinya (termasuk tanda tangan dan nama si

---

<sup>127</sup> Soenarto Soerodibroto, Loc.Cit,hal 101

<sup>128</sup> *Ibid* Hal 101

pembuat asli) dilakukan perbuatan memalsu yang akibatnya surat yang semula benar menjadi surat yang sebagian atau seluruh isinya tidak benar dan bertentangan dengan kebenaran atau palsu. Surat yang demikian disebut dengan surat yang dipalsu.

Surat yang berisi tentang suatu hal atau suatu kejadian tertentu, di mana kejadian itu mempunyai pengaruh bagi yang bersangkutan, misalnya perkawinan yang melahirkan hak dan kewajiban antara suami dan isteri, dalam praktik diberi suatu nama tertentu. Misalnya surat yang dibuat untuk membuktikan adanya kejadian kelahiran, surat yang dibuat untuk membuktikan adanya suatu kejadian

1. Surat yang dapat menimbulkan hak
  - a. Memalsukan ijazah
  - b. Memalsukan karcis tanda masuk
2. Surat yang dapat menimbulkan suatu perjanjian
  - a. Perjanjian piutang
  - b. Perjanjian sewa
  - c. Perjanjian jual beli
3. Surat yang dapat menimbulkan pembebasan utang
4. Surat yang dapat dipergunakan untuk keterangan bagi perbuatan atau peristiwa:
  - a. Surat keterangan lain
  - b. Surat keterangan buku tabungan
  - c. Surat keterangan izin kelahiran disebut dengan surat keterangan kelahiran atau akta kelahiran, surat yang dibuat untuk membuktikan adanya suatu kejadian perkawinan diberi nama surat kawin atau akta nikah. surat-surat seperti ini dibuat memang diperuntukkan untuk membuktikan adanya kejadian tertentu itu.

Unsur kesalahan dalam pemalsuan surat pada ayat (1), yakni dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat palsu atau surat dipalsu itu seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu. Maksud yang demikian harus sudah ada sebelum atau setidaknya pada saat akan memulai perbuatan itu. Pada unsur atau kalimat “seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu” mengandung makna :

- (1) Adanya orang-orang yang terperdaya dengan digunakannya surat-surat yang demikian Unsur lain dari pemalsuan surat dalam ayat (1), ialah jika pemakai surat palsu atau surat dipalsu tersebut dapat menimbulkan kerugian. Kerugian yang timbul tidak perlu diinginkan atau dimaksudkan petindak. Tidak ada ukuran-ukuran tertentu untuk menentukan akan adanya kemungkinan kerugian jika surat palsu atau surat dipalsu itu dipakai, hanya berdasarkan pada akibat-akibat yang dapat dipikirkan oleh orang-orang pada umumnya yang biasanya dapat terjadi.
- (2) Surat itu berupa alat yang digunakan untuk memperdaya orang, orang mana adalah orang yang menganggap surat itu asli dan tidak palsu, yakni orang terhadap siapa maksud surat itu digunakan, bisa orang-orang pada umumnya dan bisa juga orang tertentu. adanya penggunaan surat semacam itu. Tidak penting bagi siapa kerugian yang dapat timbul akibat pemakaian surat palsu atau surat yang dipalsu itu. <sup>129</sup>

Oleh karena dipisahkannya antara kejahatan membuat surat palsu dan memalsu surat dengan memakai surat palsu atau surat dipalsu, maka terhadap hal yang demikian dapat terjadi pelanggaran ayat (1) dan pelanggaran ayat (2) dapat dilakukan oleh orang yang sama. Artinya petindak menghendaki melakukan perbuatan memakai, ia sadar bahwa surat yang ia gunakan itu adalah surat palsu atau surat dipalsu, ia sadar

---

<sup>129</sup> Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Pemalsuan*, Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 70.

atau mengetahui bahwa penggunaan surat itu adalah seolah-olah pemakaian surat asli dan tidak dipalsu, ia sadar atau mengetahui bahwa penggunaan surat itu dapat menimbulkan kerugian. Unsur kesengajaan yang demikian harus dibuktikan.

Pasal 264 merumuskan sebagai berikut: b. Pemalsuan surat yang diperberat (264 KUHP) (1) Pemalsuan surat dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 tahun, jika dilakukan terhadap:

1. Akta-akta otentik;
2. Surat hutang atau sertifikat hutang dari suatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum;
3. Surat sero atau surat hutang atau sertifikat sero atau hutagn dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan, atau maskapai;
4. Talon, tanda bukti deviden atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu;
5. Surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan unuk diedarkan; (2) Dipidana dengan pidana yang sama barangsiapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak asli atau dipalsukan seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Kepercayaan yang lebih besar terhadap kebenaran akan isi dari macam-macam surat itulah yang menyebabkan diperberat ancaman pidananya. Penyerangan terhadap kepercayaan masyarakat yang lebih besar terhadap isi surat-surat yang demikian dianggap membahayakan kepentingan umum masyarakat yang lebih besar pula.

Pasal 266 merumuskan sebagai berikut:

Untuk selesainya perbuatan menyuruh memasukkan dalam arti selesainya kejahatan secara sempurna, tidak cukup dengan selesainya perbuatan memberikan keterangan tentang sesuatu hal/ kejadian, melainkan harus sudah nyata tentang hal/ kejadian itu telah nyata-nyata dimuatnya dalam akta autentik yang dimaksudkannya.

Objek kejahatan ini adalah keterangan palsu, artinya suatu keterangan yang bertentangan dengan kebenaran, keterangan mana mengenai sesuatu hal/ kejadian. Tidak semua hal/ kejadian berlaku di sini, melainkan kejadian yang harus dibuktikan oleh akta autentik itu. Suatu hal atau kejadian yang dimaksud adalah sesuatu hal yang menjadi isi pokok dari akta autentik yang dibuat itu.

Menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik  
(266 KUHP)

- (1) Barangsiapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta autentik mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran, dipidana, jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama 7 tahun;
- (2) Dipidana dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai akta tersebut seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran, jika karena pemakaian tersebut dapat menimbulkan bukan kerugian. isinya pokoknya adalah perihal pernikahan, akta jual beli isinya pokoknya perihal jual beli, akta kelahiran isinya pokoknya adalah perihal kelahiran, dan bukan mengenai hal-hal di luar mengenai isi pokok dari akta.

Pasal 269

Jenis surat yang menjadi objek kejahatan Pasal 269 tersebut di atas yang menurut kebiasaan dikeluarkan oleh pejabat umum yang berwenang. Misalnya surat keterangan tanda kelakuan baik yang dikeluarkan Pejabat Kepolisian setempat, surat tentang kemiskinan atau tidak mampu oleh Kepala Desa atau Lurah setempat, bahkan kadang juga dikeluarkan oleh Camat atas surat Kepala Desa atau

Lurah setempat. Subjek hukum kejahatan ini dapat pejabat itu sendiri, orang lain selain pejabat yang bersangkutan.

Pemalsuan surat tertentu (269 dan 270 KUHP)

- (1) Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsu surat keterangan tanda kelakuan baik, kecakapan, kemiskinan, kecacatan atau keadaan lain, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat itu supaya diterima dalam pekerjaan atau supaya menimbulkan kemurahan hati dan pertolongan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 4 bulan.
- (2) Dipidana dengan pidana yang sama barangsiapa yang dengan sengaja memakai surat keterangan yang palsu atau yang dipalsukan tersebut dalam ayat pertama, seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsu.

Pasal 270

- (1) Barangsiapa membuat secara palsu atau memalsu surat jalan atau surat penggantinya, kartu keamanan, surat perintah jalan atau surat yang diberikan menurut ketentuan UU tentang pemberian izin kepada orang asing untuk masuk dan menetap di Indonesia, ataupun barangsiapa menyuruh memberikan surat serupa itu atas nama palsu atau nama kecil yang palsu atau dengan menunjuk pada keadaan palsu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat itu seolah-olah Universitas Sumatera Utara asli dan tidak dipalsukan atau seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun 8 bulan.
- (2) Dipidana dengan pidana yang sama, barangsiapa yang dengan sengaja memakai surat yang tidak benar atau yang dipalsu tersebut ayat pertama, seolah-olah benar dan tidak dipalsu atau seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran.

Pemalsuan terhadap surat-surat seperti ini dapat dilakukan baik oleh pejabat tersebut maupun orang lain selain pejabat, maupun oleh pemilik maupun orang lain selain pemilik. Kejahatan membuat secara palsu atau memalsu dan kejahatan menyuruh memberi surat jenis paspor palsu beserta kejahatan menggunakannya sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 270 dapat terjadi secara berbarengan dengan kejahatan mengenai

objek paspor menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian. Misalnya seorang waga negara asing memiliki paspor palsu atau paspor dipalsu (hasil kejahatan Pasal 270 ayat (1)), kemudian ia menggunakannya untuk masuk dan berada di Indonesia, maka ia telah melanggar sekaligus Pasal 270 ayat (2) dan Pasal 1 UU Keimigrasian.

Pada kejahatan yang dimaksud Pasal 270 ayat (1), yang dipidana adalah orang-orang yang melakukan perbuatan minta dikeluarkannya surat-surat yang disebutkan dalam ayat (1). Sedangkan pada pejabat pembuat surat-surat palsu itu, apabila sikap batinnya sama dengan orang yang meminta dibuatkan surat semacam ini, maka ia dapat dipidana berdasarkan kejahatan ayat (1). Mengenai unsur kesalahan, yakni maksud untuk menggunakan surat seperti itu seolah-olah surat yang isinya benar dan tidak palsu (ayat 1) maupun dengan sengaja (ayat 2) telah dibahas secara cukup pada pembicaraan pasal-pasal sebelumnya.

Menyimpan bahan atau benda untuk pemalsuan surat (275 KUHP)

1. Barangsiapa menyimpan bahan atau benda yang diketahuinya bahwa diperentukkan untuk melakukan salah satu kejahatan berdasarkan Pasal 264 No.2-5, dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 tahun atau pidana denda paling banyak Rp 4.500,.
2. Bahan-bahan dan benda-benda itu dirampas.

Perbuatan menyimpan adalah berupa perbuatan membuat benda berada dalam kekuasaanya sedemikian rupa yang bilamana diperlukan ia dapat segera mempergunakannya. Dalam menyimpan tidak perlu benda itu berada langsung dalam kekuasaannya, dapat juga berada dalam tangan orang lain atas permintaannya atau perintahnya, dan orang lain itu tunduk

sepenuhnya atas perintah orang itu mengenai benda tadi. Benda yang dimaksudkan adalah benda-benda yang digunakan sebagai alat dalam membuat palsu atau memalsu surat objek cetak, stempel, pulpen, dan sebagainya. sedangkan bahan berupa bahan pembuat surat palsu atau surat yang dipalsu, misalnya tinta dan kertas.

### **C. Konsep Kesejahteraan Sosial**

Konsep Kesejahteraan Sosial Kesejahteraan sosial bisa dipandang sebagai ilmu dan disiplin akademis. Dalam hubungan ini, kesejahteraan sosial adalah studi tentang lembaga-lembaga, program-program, personel, dan kebijakan-kebijakan yang memusatkan pada pemberian pelayanan-pelayanan sosial kepada individu-individu, kelompok-kelompok, dan masyarakat-masyarakat. Ilmu kesejahteraan sosial berupaya mengembangkan basis pengetahuannya untuk mengidentifikasi masalah sosial, penyebabnya dan strategi penanggulangannya.

Konsep kesejahteraan sosial sebagai suatu program yang terorganisir dan sistematis yang dilengkapi dengan segala macam keterampilan ilmiah, merupakan sebuah konsep yang relative baru berkembang. Kesejahteraan sosial memiliki arti kepada keadaan yang baik dan banyak orang yang menamainya sebagai kegiatan amal. Di Amerika Serikat kesejahteraan sosial juga diartikan sebagai bantuan public yang dilakukan oleh pemerintah bagi keluarga miskin.

Para pakar ilmu sosial mendefinisikan kesejahteraan sosial dengan tinggi rendahnya tingkat hidup masyarakat. Kesejahteraan sosial menurut Rukminto adalah: Suatu ilmu terapan yang mengkaji dan mengembangkan kerangka pemikiran serta metodologi yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas hidup (kondisi) masyarakat antara lain melalui pengelolaan masalah sosial; pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat, dan pemaksimalan kesempatan anggota masyarakat untuk berkembang<sup>130</sup>. Pengertian di atas menyatakan bahwa kesejahteraan sosial dimanfaatkan untuk meningkatkan sebuah kualitas hidup melalui sebuah pengelolaan masalah sosial untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat sehingga masyarakat terdorong dan bisa mencapai kearah kehidupan yang lebih baik lagi.

Pakar lain menurut Suharto mendefinisikan Kesejahteraan Sosial adalah: “Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melakukan fungsi sosialnya”. Adanya pemenuhan kebutuhan oleh masyarakat baik itu materil, spiritual, dan sosial sehingga akan mendorong masyarakat menuju ke arah kualitas hidup yang lebih baik dan mencapai fungsi sosialnya<sup>131</sup>. Dalam hal ini peran dari tanggung jawab pemerintah dalam peningkatan kualitas kehidupan warga masyarakatnya harus ditingkatkan.

---

<sup>130</sup> Isbandi Rukminto, *Kesejahteraan Sosial (Pekerjaan Sosial, Pembangunan. Sosial, dan kajian Pembangunan)*, Rajawali PERS, Depok, 2013, Hal 17

<sup>131</sup> Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Membardayakan Rakyat*, Bandung : PT Refika Aditama, 2009 hal 25.

Berdasarkan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dalam pasal 1 ayat 1 disebutkan bahwa Kesejahteraan Sosial ialah Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Adapun kesejahteraan sosial bertujuan (Pasal 3) adalah sebagai berikut:

- a. meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
- b. memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
- c. meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
- d. meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- e. meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan
- f. meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

**D. Pemberdayaan Bantuan Sosial Masyarakat Oleh Kementrian Sosial Republik Indonesia**

Pemberdayaan berdasarkan Kementerian Sosial RI mengandung makna pengakuan potensi pemberian kepercayaan dan peluang mendorong kemandirian serta peningkatan kemampuan untuk memecahkan masalah. Sedangkan menurut Sumaryadi pemberdayaan merupakan upaya meningkatkan harkat lapisan masyarakat dalam pribadi manusia. Upaya ini meliputi tiga hal yaitu: Pertama, mendorong, memotivasi, meningkatkan kesadaran akan potensinya dan menciptakan iklim atau suasana untuk berkembang. Kedua, memperkuat daya potensi yang dimiliki dan langkah-langkah positif untuk mengembangkannya. Ketiga, penyediaan berbagai masukan dan pembukaan akses ke peluang-peluang. Upaya pokok yang dilakukan adalah peningkatan taraf pendidikan, derajat kesehatan, akses kepada modal, teknologi tepat guna, informasi, lapangan kerja dan pasar dengan fasilitas-fasilitasnya<sup>132</sup>.

Pemberdayaan bukan hanya penguatan individu (orang perorangan) tapi juga pranata-pranata (sistem dan strukturnya), pembaharuan kelembagaan, penanaman nilai, peranan masyarakat didalamnya, khususnya dalam pengambilan keputusan dan perencanaan, sekaligus merupakan pembudayaan demokrasi demikian pula alokasi, pembelaan yang lemah terhadap yang kuat dan persaingan yang tidak sehat. Pemberdayaan tidak boleh membuat masyarakat menjadi tergantung pada pemberian. Apa yang dinikmati harus dihasilkan oleh usaha sendiri,

---

<sup>132</sup> Sumaryadi, I Nyoman, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonomi & Pemberdayaan Masyarakat*, Citra Utama, Jakarta, 2005, hal 56

dengan demikian manusia menjadi semakin mandiri dan memiliki harga diri. Makna pemberdayaan bagi kalangan pemerintah dapat diidentifikasi sebagai upaya pembinaan, bahwa masyarakat untuk mencapai kesejahteraannya harus dibina karena mereka dalam kondisi tidak mampu. Pembinaan menjadikan program pemberdayaan tetap dalam kerangka ada pembina dan ada yang dibina.

Hal ini berimplikasi adanya hubungan patron klien, hubungan atas bawah, hubungan penguasa dan yang dikuasai. Menurut salah seorang kepala bagian di lingkungan Badan Perencanaan Pembangunan Kota (BAPPEKO) menyatakan bahwa pembinaan penduduk miskin dilakukan dengan pemberian modal usaha agar mereka dapat meningkatkan usahanya. Pemberdayaan masyarakat tidak hanya mengembangkan potensi ekonomi rakyat, tetapi juga harkat dan martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya, terpeliharanya tatanan nilai budaya setempat. Pemberdayaan sebagai konsep sosial budaya yang implementatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat, tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya. Pemberdayaan masyarakat sendiri telah menjadi konsep yang banyak dipakai oleh para pengambil keputusan untuk menunjukkan bahwa ada perubahan tujuan program pembangunan yang lebih berpihak kepada rakyat.

Dalam menentukan seseorang dapat dikatakan miskin atau tidak, diperlukan tolok ukur sebagai bahan perhitungan dan penentuan batas-batas kemiskinan. Indikator kemiskinan ada bermacam-macam yakni :

- 1) Tingkat Konsumsi Beras untuk daerah pedesaan, penduduk dengan konsumsi beras kurang dari 240 kg per kapita per tahun bisa digolongkan miskin, sedangkan untuk daerah perkotaan adalah 360 kg per kapita per tahun.
- 2) Tingkat pendapatan Pada daerah perkotaan pendapatan yang dibutuhkan untuk melepaskan diri dari kategori miskin
- 3) Indikator kesejahteraan rakyat Selain data pendapatan dan pengeluaran, ada berbagai komponen tingkat kesejahteraan lain yang sering digunakan<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo.. Sosiologi Pedesaan. gadjah Mada University Press, Yogyakarta, :1990, hal 240

**BAB IV**  
**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP PELAKU**  
**PENYALAHGUNAAN DATA PENERIMA BANTUAN SOSIAL**  
**DI KOTA SUNGAI PENUH**

**A. Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Penyalahgunaan Data  
Penerima Bantuan Sosial**

Undang Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menjelaskan bahwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara mempunyai tanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan sosial serta melindungi masyarakat dari resiko-resiko sosial yang mungkin timbul. Untuk melaksanakan hal tersebut, negara menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan dengan tujuan spesifik. Khusus untuk penjaminan kesejahteraan dan perlindungan terhadap resiko sosial, pemerintah memiliki satu pos yang dinamakan bantuan sosial (bansos) di dalam APBN.

Dipertegas kembali didalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial, bansos merupakan pengeluaran berupa transfer uang, barang, atau jasa yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah kepada masyarakat guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Resiko sosial yang dimaksud di sini adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial baik itu yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok, atau masyarakat sebagai dampak dari krisis sosial, krisis ekonomi, krisis

politik, fenomena alam dan bencana alam yang jika tidak diberikan bantuan sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi yang wajar.

Adanya temuan bantuan sosial yang tidak sesuai kriteria dikarenakan salah satu faktor adalah penyalahgunaan data yang dilakukan oleh sekelompok orang menyebabkan tujuan dilaksanakan bantuan sosial tidak tercapai, perlu diketahui pertanggungjawaban pidana pelaku terhadap tindak pidana yang dilakukan. Pertanggungjawaban pelaku tindak pidana dapat dipidana apabila memenuhi syarat bahwa tindak pidana yang dilakukannya memenuhi unsur-unsur yang telah ditentukan dalam Undang-Undang. Dilihat dari sudut terjadinya tindakan yang dilarang, seseorang akan dipertanggungjawabkan atas tindakan-tindakan tersebut, apabila tindakan tersebut melawan hukum serta tidak ada alasan pembenar atau peniadaan sifat melawan hukum untuk pidana yang dilakukannya. Dan dilihat dari sudut kemampuan bertanggung jawab maka hanya seseorang yang mampu bertanggung jawab yang dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya. Dalam hal dipidananya seseorang yang melakukan perbuatan seperti melawan hukum tergantung dari apakah dalam melakukan perbuatan ia mempunyai kesalahan dan apabila orang yang melakukan perbuatan itu memang melawan hukum, maka ia akan dipidana.

Maka hal pertama yang dijelaskan dalam penelitian ini bahwa pihak yang bertanggungjawab adalah koordinasi antara Kementerian Sosial yang berada di wilayah kabupaten dan kota bekerjasama dengan Pemerintah

Daerah Kabupaten dan Kota melalui Dinas Sosial serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil bersama masyarakat.

Dinas Sosial sekarang adalah dinas yang bertanggungjawab penuh terhadap masalah data penduduk atau masyarakat yang miskin merupakan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) harus selalu melakukan koordinasi dengan dinas terkait serta monitoring ke lapangan untuk mendapatkan data PMKS yang akurat dan valid.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan sebagai pusat data dan informasi kependudukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, maka tugas pokok menyelenggarakan kewenangan otonomi daerah dalam bidang pengelolaan administrasi kependudukan, pencatatan sipil dan mobilitas penduduk sesuai dengan ketentuan yang berlaku, masih diperlukan peningkatan tertib administrasi kependudukan sehingga dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan oleh pengambil kebijakan.

Peraturan mengenai administrasi kependudukan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan mengatur secara khusus mengenai Hak dan Kewajiban Penduduk di dalam Bab II Pasal 2 sampai dengan Pasal 4. Bab III tentang Kewenangan penyelenggaraan dan instansi pelaksana Pasal 5 sampai dengan Pasal 12. Pada bab IV mengatur tentang Pendaftaran Penduduk dari Pasal 13 sampai dengan Pasal 26. Selanjutnya pada bab ke V tentang Pencatatan Sipil dimulai dari

Pasal 27 sampai dengan Pasal 57 dan bab VI tentang Data dan Dokumen Kependudukan pada Pasal 58 sampai dengan Pasal 79, Bab VII tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil Saat Negara atau Sebagian Negara Dalam Keadaan Darurat dan Luar Biasa, bab VIII tentang Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, Bab IX berisi Perlindungan Data Pribadi Penduduk. Bab X penyidikan, Bab XI Sanksi Administratif, Bab XII Ketentuan Pidana, Bab XIII Ketentuan Peralihan dan ditutup dengan Bab XIV Ketentuan Penutup.

Mengenai jenis-jenis dokumen kependudukan, diatur di dalam Pasal 59 yang mengatakan bahwa dokumen kependudukan meliputi: Biodata Penduduk, KK, KTP, Surat Keterangan Kependudukan dan Akta Pencatatan Sipil. Dokumen kependudukan tersebut diterbitkan dan ditanda tangani oleh Kepala Instansi Pelaksana yaitu Kepala Dinas Catatan Sipil.

Bagi Pihak yang melakukan pemalsuan data untuk memperoleh Bantuan Sosial dapat dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 93 bahwa “Setiap Penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

Ketentuan Pasal 93 Undang-Undang Administrasi Kependudukan tersebut di atas, menjadi penting karena faktor manusia dalam hal ini memalsukan dokumen kependudukan, adalah salah satu faktor paling menentukan dokumen kependudukan palsu, yang menjadi indikator utama untuk mengukur keberhasilan pengaturan penyelenggaraan administrasi kependudukan. Dengan kata lain, keadaan dari si pelaku pemalsuan dokumen kependudukan tersebut di dalam memalsukan dokumen kependudukan akan berdampak langsung pada terjadi atau tidak terjadinya pemalsuan dokumen kependudukan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 93 di atas, maka dapatlah ditarik pengertian bahwa :

1. Unsur-unsur tindak pidana dari pasal tersebut, adalah :
  - a. Unsur subyektif :Setiap penduduk.
  - b. Unsur obyektif : pemalsuan dan peristiwa kependudukan.

Dalam rangka melakukan pengkajian mengenai kejelasan dan ketegasan perumusan perbuatan pidana di dalam Pasal Pasal 93, maka penulis melakukan pengkajian terhadap masing-masing unsur tindak pidana dimaksud sedemikian sehingga dapat diperoleh kesimpulan apakah Undang-Undang Administrasi Kependudukan telah mengatur dengan jelas dan tegas tentang unsur-unsur dari perbuatan pidana “memalsukan surat dan atau dokumen”.

***1. Unsur “Setiap penduduk yang sengaja memalsukan surat dan atau dokumen”***

Unsur subyektif pertama dari Pasal 93 adalah “Setiap penduduk yang sengaja memalsukan surat dan atau dokumen”. Unsur ini memiliki kedudukan sebagai pelaku atau subjek hukum dari perbuatan pidana “memalsukan dokumen kependudukan, mengakibatkan pemalsuan peristiwa kependudukan”.

Di dalam unsur subyektif “Setiap penduduk yang sengaja memalsukan surat dan atau dokumen”, terdapat atau terdiri dari atau dibangun oleh dua sub unsur yakni sub unsur “setiap penduduk” dan sub unsur “peristiwa kependudukan”.

Setiap penduduk yang sengaja memalsukan surat dan atau dokumen atau menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia disebut sebagai “pelaku pemalsuan dokumen kependudukan”<sup>134</sup> tersebut, adalah pihak yang paling bertanggung jawab atas terjadinya peristiwa pemalsuan kependudukan dengan segala akibat hukum yang ditimbulkannya bila terjadi peristiwa pemalsuan kependudukan.

Sebelum sampai pada analisa kejelasan dan ketegasan perumusan sub unsur tindak pidana “Setiap penduduk”, perlu dibahas terlebih dahulu kewajiban dan hak-hak yang harus dipenuhi oleh seorang penduduk.

Adapun fungsi dari dokumen kependudukan adalah tanda pengenal bagi orang yang bersangkutan dan data dukung untuk penjelasan

---

<sup>134</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi IV, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2014, hal. 540.

identitas pribadi seseorang yang nantinya bermanfaat bagi perumusan kebijakan pemerintah dan pembangunan.

Di dalam Ketentuan Umum Undang-Undang Administrasi Kependudukan, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pelaku pemalsuan Dokumen kependudukan adalah orang yang melakukan pemalsuan dokumen kependudukan.

Berdasarkan pengertian tersebut jelaslah bahwa dalam perspektif Undang-Undang Administrasi Kependudukan, hanya orang yang berada diluar Instansi Pelaksana sajarah yang disebut sebagai pemalsu dokumen kependudukan. Sementara pelaku yang berasal dari instansi pelaksana tidak dapat dikenakan Pasal ini.

Dengan kata lain, perumusan unsur “Setiap penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan atau dokumen”, memiliki makna orang-orang yang berada diluar instansi pelaksana.

Penulis berpendapat bahwa pengaturan yang terdapat dalam Pasal 93 tersebut, jelas akan menyebabkan timbulnya ketidak-adilan dan ketidak-pastian hukum serta tidak adanya kemanfaatan hukum dari pengaturan mengenai pelaku pemalsuan dokumen kependudukan, sebagaimana telah dibahas sebelumnya.

Apabila keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum tidak tercapai, maka jelaslah kiranya bahwa upaya penegakan hukum di bidang administrasi kependudukan, baik berupa pencegahan maupun

penindakan, tidak akan mampu mencapai tujuannya. Hal itu selaras dengan apa yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan, Melalui penegakan hukum inilah hukum menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan(*Zweckmaasigkeit*) dan keadilan(*Gerechtigkeit*).<sup>135</sup>

Berdasarkan paparan di atas, kiranya dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa ditinjau dari sudut perumusan sub unsur subyektif perbuatan pidana yang pertama, yakni “Setiap penduduk”, Undang-Undang Administrasi Kependudukan belum mengatur secara jelas dan tegas tentang unsur-unsur dari perbuatan pidana “pelaku pemalsuan yang dilakukan oleh instansi pelaksana”.

## **2. Unsur “Peristiwa Kependudukan”**

Sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya, khususnya di dalam tinjauan umum mengenai perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana, bahwa peristiwa kependudukan, yang dimaksud dengan peristiwa kependudukan adalah peristiwa perubahan

---

<sup>135</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hal. 160.

alamat, peristiwa datang penduduk dalam wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, peristiwa pindah datang antar negara, peristiwa penduduk pelintas batas, peristiwa pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan dan peristiwa pelaporan penduduk yang tidak mampu mendaftarkan sendiri.

### ***3. Unsur “Pemalsuan”***

Selanjutnya, mengenai unsur tindak pidana yang ketiga di dalam perbuatan pidana “pemalsuan” sebagaimana dimaksud Pasal 93 Undang-Undang Administrasi Kependudukan, yakni unsur obyektif berupa “surat dan dokumen”, penulis berpendapat bahwa unsur tersebut sudah cukup jelas dan tegas. Artinya telah ada kesesuaian antara pengertian yang berlaku umum, yang berlaku di dunia hukum tentang ukuran atau maksud dari apa yang disebut sebagai “pemalsuan” tersebut.

Meskipun demikian, penulis berpandangan bahwa apabila dikaitkan dengan sanksi pidana maka unsur obyektif berupa “pemalsuan”, juga kurang memenuhi asas keadilan dan kepastian hukum. Dengan kata lain, ketentuan pidana di dalam Pasal 93 Undang-undang Administrasi Kependudukan tidak dirumuskan berdasarkan pelaku yang melaksanakan pemalsuan dokumen.

Lebih jelasnya, ketentuan pidana atau sanksi di dalam pasal dimaksud, berlaku bagi orang umumnya sementara pelaku dari pegawai instansi pelaksana tidak dibunyikan.

Penyamarataan sanksi pidana tanpa mempertimbangkan besarnya dampak dari sebuah tindak pidana, jelas merupakan suatu ketidak-adilan, apalagi bila ditinjau dari sudut viktimologi atau ilmu mengenai korban kejahatan atau dari sebuah tindak pidana. Menurut Arief Gosita, bahwa pengertian dari korban adalah ”mereka yang menderita jasmaniah dan rohaniah sebagai akibat tindakan orang lain yang mencari pemenuhan kepentingan diri sendiri atau orang lain yang bertentangan dengan kepentingan hak asasi pihak yang dirugikan”.<sup>136</sup>

Menurut hemat penulis, pembicaraan mengenai pertanggungjawaban pelaku pemalsuan dalam tindak pidana pemalsuan dokumen kependudukan, tidak bisa dilepaskan dari pelaku dari tindak pidana dokumen kependudukan, karena pada setiap kali terjadinya pemalsuan dokumen kependudukan hampir dapat dipastikan akan menimbulkan kerugian.

Berdasarkan pada paparan di atas, kiranya jelas bahwa penyamarataan dan atau tidak dipisahkannya dan atau tidak dirumuskannya unsur obyektif dalam Pasal 93 dimaksud, menunjukkan bahwa di satu sisi Undang-Undang Administrasi Kependudukan belum memuat ketentuan yang jelas dan tegas tentang unsur obyektif dari perbuatan pidana “pemalsuan dokumen kependudukan”. Pada sisi lain, Undang-Undang dimaksud juga belum menunjukkan visi yang tajam mengenai perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

---

<sup>136</sup>Arif Gosita, *Masalah Korban Kejahatan*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1993, hal. 63

Berdasarkan kesimpulan sebelumnya bahwa pengaturan mengenai ketentuan pidana di dalam Pasal 93 Undang-Undang Administrasi Kependudukan, belum memuat ketentuan yang jelas dan tegas tentang unsur-unsur perbuatan pidana “pelaku pemalsu dokumen kependudukan”.

Untuk dapat memahami secara tepat pengaturan mengenai sanksi pidana di dalam Pasal dimaksud, perlu kembali dikemukakan ketentuan pidana di dalam Pasal 93 Undang-Undang Administrasi Kependudukan, yang pada pokoknya mengatur bahwa “Setiap Penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.

Berdasarkan ketentuan yang mengatur mengenai sanksi pidana terhadap perbuatan pidana “pelaku pemalsuan dokumen kependudukan” tersebut di atas, kiranya dapat ditarik pengertian bahwa sanksi pidana yang dapat dikenakan atau diterapkan adalah berupa pidana pokok berupa pidana penjara, dengan formulasi maksimum yakni paling lama 6 (enam) tahun dan/atau pidana denda dengan jumlah paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Secara normatif perumusan pidana didalam Pasal 93 tidak pidana minimal bagi pelaku pemalsuan dokumen hanya menyatakan maksimal pidananya saja. Penulis berpendapat bahwa perumusan sanksi pidana

yang hanya mengatur mengenai pidana maksimum terhadap pelaku pemalsuan yang melakukan tindak pidana lalu lintas, dapat melemahkan penegakan hukum terhadap perbuatan pidana dimaksud.

Dengan kata lain, kiranya dapat dikatakan bahwa sangat mungkin terjadi karena keyakinan hakim akibat dari penafsirannya terhadap ketentuan pidana dalam Undang-Undang Administrasi Kependudukan dan atau karena kurang jelasnya delik dalam ketentuan pidana Undang-Undang dimaksud, hakim menjatuhkan pidana yang sangat rendah terhadap pelaku tindak pidana pemalsuan dokumen kependudukan.

Sebelum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan diterbitkan, telah diatur di dalam KUHP tentang sanksi pidana bagi pelaku yang melakukan pemalsuan data dimana diatur didalam pasal 263 dan Pasal 269

#### Pasal 263

- (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

#### Pasal 269

- (1) Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsu surat keterangan tanda kelakuan baik, kecakapan, kemiskinan, kecacatan atau keadaan lain, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat itu supaya diterima dalam pekerjaan atau supaya menimbulkan kemurahan hati dan pertolongan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 4 bulan.
- (2) Dipidana dengan pidana yang sama barangsiapa yang dengan sengaja memakai surat keterangan yang palsu atau yang dipalsukan tersebut dalam ayat pertama, seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsu.

Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial dapat dilakukan dengan pendekatan penegakan hukum pidana yaitu penanggulangan kejahatan dalam hal ini dikenal dengan istilah (Politik criminal, criminal policy), yakni usaha rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.

Penegakan Hukum Pidana dapat dilakukan melalui sarana :

1. Penal.

Sarana penal dengan melalui langkah-langkah perumusan norma hukum pidana secara operasional bekerja lewat sistem yang disebut Sistem Peradilan Pidana, yaitu dalam mengatur masyarakat lewat perundang-undangan pada hakekatnya merupakan wujud suatu langkah kebijakan (Policy).

Upaya penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana (secara penal) lebih menitik beratkan pada sifat “Refresif” (penindasan / pemberantasan/ perampasan), setelah kejahatan atau tindak pidana terjadi. Selain itu pada hakekatnya secara penal merupakan bagian usaha penegakan hukum oleh

karena itu kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum ( Law Enforcement ).

Walaupun penggunaan sarana hukum pidana “ penal “ dalam suatu kebijakan kriminal bukan merupakan posisi strategis dalam penanggulangan tindak pidana, namun bukan pula suatu langkah kebijakan yang bisa disederhanakan dengan mengambil sikap ekstrim untuk menghapuskan sarana hukum pidana “ penal “. Karena permasalahannya tidak terletak pada eksistensinya akan tetapi pada masalah kebijakan penggunaannya.

Dengan kata lain untuk penanggulangan kejahatan seperti penyalahgunaan data penerima bantuan sosial dapat dilakukan dengan cara menyerahkan kasus tindak pidana tersebut kepada pihak penegak hukum dalam hal ini polisi dan jaksa untuk diproses sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dimana hukuman atau sanksi pidana yang dijatuhkan kepada pelaku diharapkan dapat memberikan efek jera kepada pelaku sesuai dengan tujuan pemidanaan.

## 2. Sarana Non Penal

Sarana dengan melalui langkah-langkah damai atau kekeluargaan. Usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi tindak pidana adalah tidak hanya dengan menggunakan sarana penal ( hukum pidana ), tetapi dapat juga dengan menggunakan sarana- sarana yang non penal.

Sarana non penal mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan. Upaya preventif yang dimaksud adalah uapaya yang dilakukan sebelum

terjadinya tindak pidana dengan cara menangani faktor- faktor pendorong terjadinya kejahatan, yang dapat dilaksanakan dalam beberapa cara :

a. Cara Moralistik

Cara moralistik dapat dilakukan secara umum melalui pembinaan mental dan moral manusia, khotbah- khotbah, ceramah dan penyuluhan dibidang keagamaan, etika dan hukum.

b. Cara Abolisionik

Cara ini muncul dari asumsi bahwa suatu kejahatan adalah suatu kejahatan yang harus diberantas dengan terlebih dahulu menggali sebab- sebabnya dan kemudian diserahkan kepada usaha- usaha untuk menghilangkan sebab- sebab tersebut. Kemudian mengkaji permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat serta dorongan individual yang mengarah pada tindakan – tindakan kejahatan, meningkatkan kesadaran hukum masyarakat serta menghukum orang- orang yang telah melakukan kejahatan berdasarkan hukum yang berlaku.

Dengan demikian dilihat dari sudut pandang politik kriminal, keseluruhan kegiatan preventif yang non penal yang mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam pencegahan tindak pidana suatu kejahatan. Oleh karena itu suatu kebijakan kriminal harus dapat mengintegrasikan seluruh kegiatan preventif kedalam sistem kegiatan negara yang teratur.

Upaya penanggulangan kejahatan non penal dapat berupa pencegahan tanpa pidana (Prevention without punishment ) yaitu

mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (Influencing views of society on crime and punishment mass media).

Mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal lebih bersifat tindakan pencegahan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor- faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan dimana faktor tersebut berpusat pada masalah- masalah atau kondisi sosial secara langsung atau tidak langsung dapat menumbuh suburkan kejahatan. Melihat tindak pidana kejahatan seperti penyalahgunaan data yang terjadi di Indonesia saat ini, maka sebenarnya perlu ketegasan dan kejelasan mengenai praktis operasional. Praktis operasional yang dimaksud adalah tindakan preventif dan refresif harus ada di dalamnya. Sebab kedua langkah dan tindakan tersebut nantinya diharapkan dapat menghasilkan penyelenggaraan Negara yang bersih dari kejahatan dan tindak pidana.

Saranan-sarana non penal adalah :

1. Restoratife

Menurut Centre for Justice dan Reconciliation ( CJR ) bahwa restorative justice adalah teori keadilan yang menekankan memperbaiki kerugian yang disebabkan oleh perilaku kriminal. Hal ini paling baik dilakukan ketika para pihak bersama- sama secara sadar bertemu untuk memutuskan bagaimana untuk melakukan hal ini. Hal ini dapat menyebabkan transformasi hubungan antar masyarakat. Restoratife Justice ( Keadilan Restoratife )

keadilan membantu para pelaku kejahatan untuk menghindari kejahatan lain untuk masa yang akan datang.

## 2. Diversi

Adalah sebuah tindakan atau perlakuan untuk mengalihkan atau menempatkan pelaku tindak pidana anak keluar dari sistem peradilan pidana. Ide diversi ini muncul dengan pertimbangan yang layak untuk menghindari stigma (cap jahat) pada anak, maka pada setiap saat dalam tahapan – tahapan sistem peradilan anak penegak hukum sistem peradilan pidana anak ( Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan maupun pihak Lembaga masyarakatan ), diberikan wewenangn untuk mengalihkan proses peradilan kepada bentuk – bentuk kegiatan seperti : penyerahan pembinaan oleh orang tua/ walinya, pembebasan peringatan pembebasan denda/ restitusi, pembinaan oleh departemen sosialatau lembaga sosial masyarakat maupun konseling.

## 3. Diskresi

Merupakan keputusan dan / atau tindakan yang ditetapkan dan atau dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mengatasi persoalan kongrek yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintah dalam hal peraturan perundang – undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan / atau adanya stagnasi pemerintah. Contoh mengenai diskresi yakni seorang polisi lalu lintas di suatu perempatan jalan, yang sudah diatur lampu pengatur lalu lintas ( traffic light ). Menurut Undang – Undang Lalu Lintas, polisi dapat menahan kendaraan dari satu ruas jalan meskipun lampu hijau atau mempersilakan jalan kendaraan

meskipun lampu merah. Ini bentuk diskresi yang paling jelas dan bisa kita lihat sehari – hari. Mersurut pasal 6 ayat (2) hurup e jo ayat (1) UU No. 30/2014 dinyatakan bahwa menggunakan diskresi sesuai dengan tujuan merupakan salah satu hak yang dimiliki oleh pejabat pemerintah dalam mengambil keputusandan / atau tindakan.

#### 4. Mediasi

Upaya yang dilakukan penanggulangan kejahatan melalui jalur non penal lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor- faktor kondusif itu antara lain , berpusat pada masalah- masalah atau kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan. Mediasi non penal lebih menekan pada sistem Traditional village or tribal moots. Menurut model ini seluruh masyarakat bertemu untuk memecahkan konflik kejahatan di antar warganya.

Selama ini di Kota Sungai Penuh pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial selalu dilakukan secara non penal yaitu secara restoratife, walaupun kejadian ini berlansung terus menerus dan berulang walaupun pernah di laporkan kepada penegak hukum akan tetapi tidak ada tindak lanjut dari aparat penegak hukum dalam menyikapi masalah ini. Pelaku yang melakukan penyalahgunaan data penerima bantuan sosial yang ketahuan melakukan kejahatan hanya di panggil diberikan nasehat oleh pihak terkait ( Dinas Sosial dan Camat setempat) agar tidak

mengulangi perbuatannya lagi, hal ini tidak menjamin pelaku tidak akan mengulangi perbuatannya lagi.

Bila hal ini berlangsung terus menerus maka program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah akan sulit untuk berhasil.

#### **B. Kendala Yang Dihadapi Dalam Memproses Pelaku Penyalahgunaan Data Penerima Bantuan Sosial Di Kota Sungai Penuh**

Sehubungan adanya temuan di Pemerintah Daerah Kota Sungai Penuh yaitu data 30% dari jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) telah terjadi penyalahgunaan data penerima bantuan sosial yang dilakukan masyarakat tidak sesuai dengan verifikasi dan validasi data di lapangan terkait kriteria PMKS yang ditelusuri bahwa adanya surat pernyataan miskin yang dikelola pada tingkat kelurahan atau desa di Kota Sungai Penuh sehingga hal ini berdampak kepada tidak tercapainya program bantuan sosial bagi rakyat miskin<sup>137</sup>. Adapun total PMKS di kota Sungai Penuh 5.682 orang dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 1. Daftar Rekap PMKS di Wilayah Kota Sungai Penuh Provinsi Jambi Tahun 2017

<b>No</b>	<b>Nama Kecamatan</b>	<b>Jumlah</b>
<b>1</b>	<b>Tanah Kampung</b>	<b>632 orang</b>
<b>2</b>	<b>Pondok Tinggi</b>	<b>310 orang</b>

<sup>137</sup> Laporan Dinas Sosial Kota Sungai Penuh, Desember 2017

<b>3</b>	<b>Kumun Debai</b>	<b>949 orang</b>
<b>4</b>	<b>Hamparan Rawang</b>	<b>910 orang</b>
<b>5</b>	<b>Koto Baru</b>	<b>676 orang</b>
<b>6</b>	<b>Sungai Bungkal</b>	<b>743 orang</b>
<b>7</b>	<b>Sungai Penuh</b>	<b>357 orang</b>
<b>8</b>	<b>Pesisir Bukit</b>	<b>1105 orang</b>
<b>Total</b>		<b>5682 orang</b>

Sumber Dinas Sosial Kota Sungai Penuh (Data Diolah)

Kemudian berdasarkan monitoring dan evaluasi ulang yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kota Sungai Penuh ditemukan sekitar 987 orang (20%) rakyat miskin yang layak memenuhi kriteria PMKS namun tidak diberikan pernyataan miskin dari total rekap PMKS Dinas Sosial Sungai Penuh sehingga tidak masuk dalam data sebagai kriteria PMKS<sup>138</sup>.

Temuan adanya penyalahgunaan data ini belum ada yang dilaporkan kepada penegak hukum karena belum adanya peraturan yang mengatur sehingga hanya dilakukan pemutusan bantuan sosial yang diberikan oleh Pemerintah Kota Sungai Penuh, namun perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat yang telah menyatakan diri sebagai rakyat miskin sebagai perbuatan pidana dikarenakan perbuatan tersebut yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi), namun memiliki kendala-kendala sebagai berikut :

<sup>138</sup> Laporan Dinas Sosial Kota Sungai Penuh, Desember 2017

1. Pelaku penyalahgunaan data telah berpindah tempat tinggal

Pelaku yang melakukan penyalahgunaan data untuk memperoleh bantuan sosial telah pindah ke daerah lain dan tidak jarang mereka telah keluar dari Kota Sungai Penuh yang tidak melaporkan diri, sehingga mengalami kesulitan dalam memberikan sanksi dimulai dari teguran<sup>139</sup>.

2. Sulitnya menemukan barang bukti.

Aparat penegak hukum tidak bisa begitu saja menangkap orang yang dicurigai telah melakukan penyalahgunaan data apabila tidak mempunyai bukti-bukti yang cukup untuk menangkapnya dalam keadaan tertangkap tangan bersama barang buktinya dan adanya penyalahgunaan data penerima bantuan sosial haruslah adanya laporan dari Dinas Sosial atau masyarakat.

Sehubungan pernyataan ini Dinas Sosial tidak memiliki perangkat hukum sebagaimana diatur didalam Undang undang untuk membuat laporan walaupun kenyataan ini mengakibatkan kerugian Negara hanya berupa sanksi pemutusan bantuan sosial langsung oleh Dinas Sosial berdasarkan monitoring dan evaluasi langsung.

3. Sulitnya menangkap Pelaku Penyalahgunaan Data.

Sebagaimana diatur didalam Pasal 93 Undang Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan mengalami kesulitan untuk menangkap pelaku utama pemalsuan data dikarenakan kesulitan pencarian

---

<sup>139</sup>Elia Gusniarti, S.Sos, Kepala Bidang Pemberdayaan dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Sungai Penuh, Wawancara 29 Juni 2018

pelaku utama dengan alasan telah terjadi perubahan perekonomian yang lebih baik pasca bantuan sosial sebagai modal usaha dan masyarakat yang telah melakukan penyalahgunaan data penerima bantuan sosial menerima keputusan pemutusan bantuan sosial sebagai sanksi<sup>140</sup>

d). Kurangnya kepedulian dan kesadaran masyarakat.

Salah satu pemicu adalah kurangnya kepedulian dan kesadaran masyarakat untuk melaporkan kepada pihak Dinas Sosial yang ada di setiap kecamatan melalui Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan adanya tindak pidana penyalahgunaan data untuk memperoleh bantuan sosial pada saat monitoring dan evaluasi dilapangan, masyarakat sekitar berusaha untuk menutup-nutupi dan melindungi para pelaku yang terlibat. Pada hal dibutuhkan kerjasama yang baik antara petugas dengan masyarakat untuk mengungkap tindak pidana penyalahgunaan data. Masyarakat harus peka dan aktif terhadap keadaan sekitarnya jika disinyalir ada tindak pidana penyalahgunaan data dan ironisnya kadang-kadang tindak pidana ini menimbulkan terganggunya keamanan dan tidak memahami akibat yang ditimbulkan akan membawa dampak kerugian Negara dengan penyalahgunaan data penerima bantuan sosial tidak tercapainya pembangunan berkelanjutan dalam rangka pengentasan kemiskinan dan pencapaian kesejahteraan nasional di Indonesia<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Mufrizon, Koordinator Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan Kota Sei Penuh, Wawancara 26 Juni 2018

<sup>141</sup> Mufrizon, Koordinator Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan Kota Sei Penuh, Wawancara 26 Juni 2018.

### **C. Upaya Yang Dilakukan Dalam Mengatasi Pelaku Penyalahgunaan Data Penerima Bantuan Sosial di Kota Sei Penuh**

Adapun upaya-upaya tersebut antara lain seperti dibawah ini :

#### **a). Upaya Pencegahan (*preventif*).**

Penyalahgunaan data sebagai perbuatan yang sangat merugikan, serta meresahkan masyarakat. Oleh karena itu tidak boleh dibiarkan begitu saja tumbuh dan berkembang dengan subur ditengah-tengah masyarakat kita. Usaha pencegahan yang bersifat preventif ini dimaksudkan sebagai usaha pencegahan terhadap kemungkinan timbul serta meluasnya penyalahgunaan data dalam masyarakat, jadi berusaha mencegah seseorang sebelum melakukan kejahatan tindak pidana penyalahgunaan data, karena bila seseorang telah terjerumus melakukan suatu kejahatan akan sulit baginya untuk menjadi orang yang baik kembali, sebab kecenderungan untuk mengurangi perbuatan yang pernah dilakukan adalah sangat kecil. Sehingga usaha preventif ini sangat penting artinya, bagaimanapun juga pencegahan masih jauh lebih baik dari pada mengobati.<sup>142</sup>

Jadi pencegahan sebelum terjadinya penyalahgunaan data ini dilakukan sebagai suatu rangkaian usaha untuk menghapuskan penyalahgunaan data. Walaupun sampai sekarang belum dapat diberantas

---

<sup>142</sup> Ratna Dewi Darimi, *Hakim Pengadilan Negeri Sungai Penuh*, wawancara, tanggal 22 Juni 2018.

secara tuntas, namun untuk mencegah atau mengurangi dan memperkecil lingkungan pemalsuan data terus dilaksanakan.<sup>143</sup>

Kegiatan atau upaya pencegahan yang dilakukan antara lain:

1. Kementrian Sosial Bekerja sama dengan beberapa instansi terkait melaksanakan berbagai cara untuk meminimalisir terjadinya penyalahgunaan data atau pemalsuan data bantuan sosial adalah dengan berbagai cara antara lain ; Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial-Next Generation (SIKS-NG); Metode Pemutakhiran Mandiri (MPM) serta Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu (SLRT).
2. Melakukan penyuluhan hukum kepada masyarakat.

Hal kesadaran hukum dalam masyarakat masih saja sangat kurang dirasakan, sehingga penting untuk ditanamkan pada masyarakat supaya didalamnya berkembang baik suatu sikap dan perasaan yang taat terhadap peraturan, agar setiap orang menyadari dan menghargai hak serta kewajibannya masing-masing sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat. salah satu usaha dari berbagai upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dapat diadakan dengan cara memberikan penyuluhan. Penyuluhan ini dapat berupa memberikan informasi dan

---

<sup>143</sup>Elia Gusniarti, S.Sos, Kepala Bidang Pemberdayaan dan Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kota Sungai Penuh, Wawancara 29 Juni 2018

arahan atau masukan kepada masyarakat tentang kesadaran hukum sehingga dinilai dapat mengurangi kejahatan atau tindak pidana penyalahgunaan data. Penyuluhan kesadaran tersebut, juga mengenai tanggungjawab bersama dalam terjadinya penyalahgunaan data, tujuan adanya bantuan sosial yang diberikan pemerintah, dan melaporkan kepada yang berwajib apabila terjadi tindak pidana penyalahgunaan data untuk menerima bantuan sosial dan kerjasama apabila ada disekitar lingkungan ada masyarakat yang layak menerima / masuk dalam kriteria PMKS untuk segera dilaporkan ke Dinas Sosial dan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan sebagai perwakilan Departemen Sosial di tingkat kecamatan pada Kota Sungai Penuh.

3. Membentuk tim khusus untuk melakukan monitoring dan evaluasi bantuan sosial dengan melibatkan masyarakat di setiap kecamatan.

Pencegahan penyalahgunaan data dapat dilakukan dengan cara membuat tim khusus yang bukan saja berasal dari tenaga yang ditunjuk oleh Dinas Sosial namun dari anggota masyarakat yang dipercaya dan berkoordinasi dengan Dinas Sosial dan kecamatan di setiap wilayah untuk melakukan monitoring agar bantuan sosial yang merupakan

program pemerintah untuk pengentasan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat tepat sasaran kepada PMKS.

#### 4. Memperkuat keyakinan agama bagi setiap individu.

Dalam rangka usaha pencegahan tindak pidana penyalahgunaan data perlu juga diadakan pembinaan mental individu khususnya dan anggota masyarakat pada umumnya, misalnya dengan mengikuti berbagai pendidikan agama, alangkah baiknya jika pendidikan agama ini ditanamkan sejak masih anak-anak, sebab jiwanya masih bersih dan belum terpengaruh dengan kondisi lingkungan disekitarnya, karena anak-anak lebih mudah membentuk jiwa atau kepribadian kearah kesadaran beragama dan kepatuhan kepada peraturan perundang undangan.

#### **b) Upaya Penanggulangan (represif).**

Upaya penanggulangan adalah segala upaya yang ditujukan kepada seseorang yang telah menjadi jahat untuk menolong kembali kejalan yang benar, agar tidak mengulangi kembali perbuatannya. Meskipun telah dilakukan tindakan preventif untuk memulihkan kembali keseimbangan yang terganggu akibat adanya suatu

kejahatan dalam hal ini penyalahgunaan data, maka diperlukan sekali adanya tindakan secara represif.<sup>144</sup>

Upaya penanggulangan (represif) yang dilakukan adalah:

1. Informasi dari masyarakat.

Informasi dari masyarakat sangat penting dan diperlukan oleh aparat penegak hukum untuk menangkap pelaku penyalahgunaan data karena dengan informasi tersebut aparat penegak hukum mengetahui bahwa adanya tindak pidana penyalahgunaan data yang terjadi disuatu wilayah, sehingga dalam hal ini masyarakat sangat mempunyai peran yang sangat besar dalam membantu memberikan informasi tersebut.

2. Memberikan hukuman atau menjatuhkan pidana pada pelanggar hukum itu sendiri.

Apabila terjadinya suatu tindak pidana penyalahgunaan data dalam masyarakat maka dapat dipastikan akan terjadinya ketidakseimbangan dalam masyarakat sehingga perlu adanya suatu tindakan untuk memulihkan ketidakseimbangan tersebut, sehingga perlu adanya suatu tindakan memulihkan hal tersebut yaitu dengan jalan memberikan hukuman terhadap pelaku tindak pidana penyalahgunaan data sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan di hukum seadil-adilnya. Dengan demikian diharapkan pelaku penyalahgunaan data menyadari akan tindakan yang dilakukan memang tidak ditoleransi oleh pemerintah sehingga dapat memberikan efek jera kepada pelaku.

Lebih jelasnya Penanggulangan tindak pidana penyalahgunaan data dengan cara preventif artinya penanggulangan yang dilakukan dengan cara mencegah terjadinya tindak pidana penyalahgunaan data itu sendiri. Disamping itu Hukum Pidana juga

---

<sup>144</sup>Syafri. HMY, *Panitera/Sekretaris Pengadilan Negeri Jambi*, wawancara, tanggal 12 April 2011.

merupakan “obat terakhir”, yang artinya apabila sanksi lain sudah tidak mampu baru menggunakan hukum pidana.

Ada beberapa upaya yang dapat dilakukan sebagai upaya penanggulangan penyalahgunaan data yang bersifat preventif di Kota sungai penuh, yaitu:

- 1) Memberi peringatan dan sosialisasi terhadap pelaku tindak pidana penyalahgunaan data melalui spanduk-spanduk, siaran radio, siaran televisi lokal.
- 2) Menjalin hubungan dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat agar membantu memberi pengarahan, bimbingan masyarakat lewat jalur agama tentang pentingnya bantuan sosial diberikan tepat sasaran untuk mencapai kesejahteraan dan pengentasan kemiskinan khususnya di wilayah Kota Sungai Penuh.

Hal tersebut menunjukkan bahwa dengan dilakukannya upaya preventif dimungkinkan akan mencegah terjadinya bentrokan sosial antara lapisan masyarakat yang menerima bantuan sosial dengan masyarakat yang tidak terjaring ke dalam kriteria PMKS dengan dilakukan upaya represif dari dari penegak hukum.

Salah satu cara penanggulangan tindak pidana penyalahgunaan data dengan cara represif yaitu dengan menjatuhkan sanksi pidana pada barang siapa yang melakukan tindak pidana penyalahgunaan data sesuai dengan peraturan dan hukum acara yang berlaku (KUHP dan KUHAP), Undang Undang Administrasi Kependudukan.

Pemberian sanksi pidana itu baru dapat dikenakan terhadap pelaku tindak pidana apabila terbukti memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam pasal-pasal yang berhubungan dengan tindak pidana penyalahgunaan data. Ada beberapa upaya yang dapat dilakukan dalam menanggulangi tindak pidana penyalahgunaan data dengan menggunakan cara represif, yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan sampai tuntas terhadap tindak pidana penyalahgunaan data, Dalam melakukan upaya pencegahan terhadap pelaku penyalahgunaan data Aparat Penegak Hukum menjalankan beberapa kegiatan antara lain : pengawasan, pemantauan, penyuluhan, penangkapan serta memberikan sanksi yang berat bagi pelaku penyalahgunaan data.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian pada bab terdahulu, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh, sering kali terjadi dan sudah pernah dilaporkan kepada pihak penegak hukum namun tidak ada tindak lanjut dari laporan tersebut. Selama ini hanya diselesaikan secara non penal yaitu dengan memberikan nasehat dan peringatan dari Dinas Sosial dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk tidak mengulangi kembali perbuatan tersebut.
2. Kendala yang dihadapi dalam memproses pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh adalah pelaku telah berpindah tempat tinggal, sulitnya mendapatkan barang bukti, sulitnya

menangkap pelaku utama, kurangnya kepedulian dan kesadaran masyarakat.

3. Upaya yang dilakukan dalam mengatasi penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh sebagai berikut :
  - a. Upaya preventif : melakukan penyuluhan hukum kepada masyarakat, membentuk tim khusus untuk sebagai monitoring dan evaluasi bantuan sosial dengan melibatkan masyarakat di setiap kecamatan, memperkuat keyakinan agama bagi setiap individu.
  - b. Upaya represif : Meningkatkan pentingnya Informasi dari masyarakat sangat penting dan diperlukan oleh aparat penegak hukum untuk menangkap pelaku penyalahgunaan data karena dengan informasi tersebut aparat penegak hukum mengetahui bahwa adanya tindak pidana penyalahgunaan data di wilayah Kota Sungai Penuh, penangkapan serta memberikan sanksi yang berat bagi pelaku penyalahgunaan data,

## **B. Saran**

Saran yang ingin disampaikan oleh Penulis berdasarkan hasil penelitian ini adalah

1. Agar pihak terkait Dinas Sosial, penegak hukum dan masyarakat pro aktif melakukan pengawasan sehingga pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial merasa takut mengulangi perbuatannya.
2. Agar kendala-kendala yang dihadapi dalam memproses pelaku penyalahgunaan data penerima bantuan sosial di Kota Sungai Penuh

diperlukan peningkatan kerjasama dari semua lapisan masyarakat serta berkoordinasi dengan aparat penegak hukum.

3. Agar Dinas Sosial Kota Sungai Penuh melakukan monitoring evaluasi terhadap pelaksanaan bantuan sosial sehingga penduduk yang mendapat bantuan adalah penduduk yang benar-benar miskin sehingga tidak terjadi kecemburuan sosial antara lapisan masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, 1983. *Hukum Pidana Ekonomi*. Erlangga Jakarta.
- Achmad Ali, 1998, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PT Yarsif Watampone. Jakarta.
- Abdulkadir Muhammad. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT CitraAditya Bakti, Bandung.
- Albert Pane, *Analisis Kasus Dan Proses Juridis Penanganan Dugaan Ijazah Palsu* ,Harian Sinar Indonesia Baru, Medan, 10 Okt 2012
- Adami Chazawi, 2002. *Kejahatan Terhadap Pemalsuan*, Grafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, Stelsel Pidana, 2010Tindak Pidana, Teori-Teori Pidana & Batas Berlakunya Hukum Pidana, Rajawali Pers, Jakarta,
- Barda Nawawi Arief, 1996.*Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Undip, Semarang.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 2001, *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, LAN-RI, Jakarta.
- Chairul Huda, 2006.*Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2004.*Pokok-Pokok Hukum Pidana* , cetakan ke-1, Pradnya Paramita, Jakarta.
- \_\_\_\_\_,2008, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta

- Djoko Prakoso, 1984. *Pidana Mati di Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Didin Sudirman, 2007. *Reposisi dan Revitalisasi Pemasyarakatan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa (Edisi Keempat), PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Esmi Warassih Puji Rahayu, 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis.*, Suryandaru Utama, Semarang.
- H. A. K. Moch Anwar, 1990. *Hukum Pidana di Bidang Ekonomi*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mardjono Reksodiputro, 2007, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. Ketiga, Alumni, Bandung.
- M. Marwan dan Jimmy P., 2009, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya
- Mahrus Ali, 2008, *Kejahatan Korporasi*, Arti Bumi Intaran, Yogyakarta
- Moeljatno, 2002. *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1995. *Hukum Pidana II.*. Bina Aksara, Jakarta.
- Mahrus Ali, 2008. *Kejahatan Korporasi*, Arti Bumi Intaran, Yogyakarta.
- Mardjono Reksodiputro, 2007. *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. Ketiga, Alumni, Bandung.
- Muladi, 2002. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP. Universitas Diponegoro, Semarang.

- Martiman Prodjoamidjojo. 1997. *Memahami Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia 2*. Pradya Paramita, Jakarta.
- Pipin Syarifin, 2000. *Hukum Pidana di Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung.
- Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Romli Atmasasmita, *Teori Dan Kapita Selekta Kriminologi*, PT Eresco, Bandung, 2004
- R. Soesilo, *Pokok-pokok Hukum Pidana Peraturan Umum dan Delik-Delik Khusus*, Politeia, Bogor, 1974
- Ridwan, HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.
- Siswanto Sunarso, *Penegakan Hukum Psikotropika Dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005
- Sutan Remy Sjahdeini, 2006, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Pers, Jakarta,
- Sudikno Mertokusumo, 2007. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta.
- Soenaryati Hartono, 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Jakarta.
- Sendang P. Siagian, 2003, *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76)

\_\_\_\_\_, Undang Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12)

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan ((Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232)