

**ANALISIS PENANGGULANGAN KEJAHATAN PEMALSUAN SURAT
KEPUTUSAN MUTASI PEGAWAI NEGRI SIPIL
(Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung)**

Skripsi

Oleh

RIZKI JULIANSYAH



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

ABSTRAK

ANALISIS PENANGGULANGAN KEJAHATAN PEMALSUAN SURAT KEPUTUSAN MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL (Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung)

Oleh

Rizky Juliansyah

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting karena PNS merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Namun, dalam penempatan pegawai dan mutasi tidak luput dengan tekanan konflik kepentingan, sehingga PNS dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sering mengalami permasalahan dikarenakan bertugas di suatu wilayah yang cukup jauh dari kediamannya atau seorang PNS mendapatkan wilayah tugas yang berbeda dari suami atau isterinya sehingga banyak PNS yang mengajukan permohonan mutasi untuk dapat pindah tugas. Banyaknya pengajuan mutasi oleh PNS tersebut ternyata menjadi suatu peluang bagi oknum untuk meraup keuntungan dengan membuat Surat Keputusan (SK) mutasi palsu. Pemalsuan SK mutasi merupakan suatu kejahatan. Dalam skripsi ini akan dibahas beberapa masalah yakni: (1) Bagaimanakah upaya penanggulangan kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS pada wilayah hukum Polda Lampung? (2) Apakah faktor-faktor penghambat dalam menanggulangi kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS (Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung) ?

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Narasumber penelitian terdiri dari Pimpinan pada kantor Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandar Lampung, Penyidik pada Polda Lampung dan Akademisi Fakultas Hukum Universitas Lampung bagian hukum pidana. Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa (1) Penanggulangan kejahatan pemalsuan surat keterangan mutasi PNS dilakukan melalui upaya non penal merupakan kegiatan menjaga kemungkinan akan terjadinya tindak pidana (*onrecht in potentie*). Kepolisian melakukan sosialisasi mengenai sanksi hukum sesuai aturan yang berlaku dan penindakan tegas yang akan diberikan terhadap oknum yang berlaku curang yang ikut bermain atau

terlibat dalam pemalsuan SK PNS termasuk jika ada dari pihak BKD. PNS yang kedapatan pindah tugas dengan SK palsu akan dikembalikan ke daerah asalnya. Hukuman diberikan untuk memberikan efek jera pelaku. Sosialisasi ini dilakukan melalui muatan media massa seperti yang di muat di koran Lampung Post pada tanggal 14 Januari 2015. Serta upaya penal sebagai bentuk upaya penanggulangan kejahatan pemalsuan surat keterangan mutasi PNS yang secara tegas dilakukan oleh kepolisian adalah dengan mengusut kasus yang terjadi sampai selesai. (2) Faktor-faktor penghambat dalam menanggulangi kejahatan pemalsuan surat keputusan mutasi PNS yaitu substansi hukum yang kurang memadai, kinerja aparat penegak hukum yang belum dimaksimalkan, tidak memadainya sarana dan fasilitas, rendahnya kesadaran masyarakat dan pelaku pemalsuan SK mutasi PNS tersebut dengan cara sembunyi-sembunyi bahkan bekerja sama dengan oknum dari instansi terkait pengurusan administrasi kepegawaian, sehingga sulit untuk dideteksi keberadaannya.

Adapun saran yang dapat penulis sampaikan yaitu hendaknya dalam upaya penanggulangan kejahatan pemalsuan surat keterangan mutasi PNS, aparat kepolisian lebih dapat menangani kasus pemalsuan SK mutasi PNS secara efektif, cepat, terbuka dan tanpa pandang bulu, sehingga tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan pelanggaran hukum dalam hal ini pemalsuan surat. Meningkatkan profesionalisme personil anggota Polri dalam menjalankan tugasnya masing-masing. Menindak tegas bila ada aparat yang memback-up pelaku pemalsuan surat yang terjadi di lapangan, serta peningkatan fasilitas aparat kepolisian sehingga dapat meningkatkan kinerjanya.

Kata Kunci: Penanggulangan Kejahatan, Pemalsuan SK Mutasi, Pegawai Negeri Sipil

**ANALISIS PENANGGULANGAN KEJAHATAN PEMALSUAN SURAT
KEPUTUSAN MUTASI PEGAWAI NEGRI SIPIL
(Studi di Wilayah HukumPolda Lampung)**

Oleh

RIZKI JULIANSYAH

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
SARJANA HUKUM

Pada

Bagian Hukum Pidana
Fakultas Hukum Universitas Lampung



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

Judul Skripsi : **ANALISIS PENANGGULANGAN KEJAHATAN
PEMALSUAN SURAT KEPUTUSAN MUTASI
PEGAWAI NEGERI SIPIL
(Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung)**

Nama Mahasiswa : **Rizki Juliansyah**

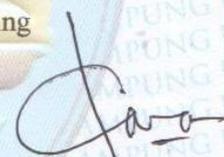
No. Pokok Mahasiswa : **1112011320**

Bagian : **Hukum Pidana**

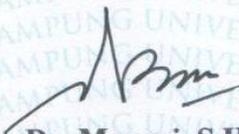
Fakultas : **Hukum**




Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H.
NIP 19650204 199003 1 004


Dona Raisa Monica, S.H., M.H.
NIP 19860702 201012 2 003

2. Ketua Bagian Hukum Pidana


Dr. Maroni, S.H., M.H.
NIP 19600310 198703 1 002

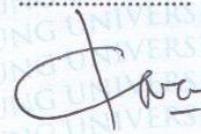
MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

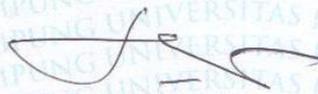
Ketua : **Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H.**



Sekretaris/Anggota : **Dona Raisa Monica, S.H., M.H.**

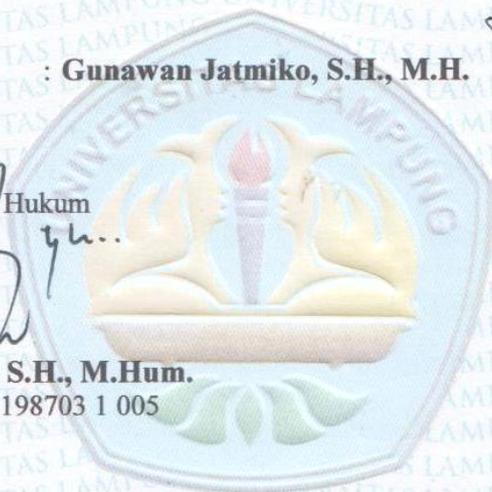


Penguji Utama : **Gunawan Jatmiko, S.H., M.H.**



2. Dekan Fakultas Hukum

Armen Yasir, S.H., M.Hum.
NIP 19620622 198703 1 005



Tanggal Lulus Ujian Skripsi : 27 Desember 2016

RIWAYAT HIDUP



Penulis bernama Rizki Juliansyah dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 22 Juli 1993. Penulis merupakan anak ketiga dari tiga bersaudara, dari pasangan bapak Firmansyah S.H. dan ibu Santi Norita.

Penulis menyelesaikan pendidikannya di TK Pertiwi Bandar Lampung pada tahun 1999, Sekolah Dasar di SDN 2 Rawa Laut Bandar Lampung pada tahun 2005, Sekolah Menengah Pertama di SMP Negeri 1 Bandar Lampung pada tahun 2008, dan Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri 10 Bandar Lampung pada tahun 2011. Pada Tahun 2011 Penulis melanjutkan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung dan untuk lebih memahami pengetahuan di bidang Hukum, penulis memilih Bagian Hukum Pidana. Penulis mengikuti Kuliah Kerja Nyata di Pekon Suka Negara, Kecamatan Pesisir Tengah, Kabupaten Pesisir Barat pada tahun 2015.

MOTTO

Man Jadda'Wa Jada – Whoever strives shall succeed

*The best way to predict the future is to create it.
(Dr. Forrest C. Shacklee)*

*Today is hard, Tomorrow will be worse,
But the day after tomorrow will be sunshine
(Jack Ma)*

*Be a dreamer, but after you waking up do something real
So your dream will be come true
(RizkiJuliansyah)*

PERSEMBAHAN



Dengan segala ketulusan dan kerendahan hati ku persembahkan sebuah karya sederhana atas izin Allah SWT dan tetesan keringatku ini kepada :

Kedua orang tuaku

Sebagaimana bakti, hormat serta rasa terima kasih yang tiada terhingga telah membesarkanku dengan penuh cinta dan kasih.

Terima kasih atas segala kasih sayang, ketulusan, pengorbanan, motivasi serta doa yang selalu mengalir untukku.

Kakakku Tersayang, Farid dan Fasyah, S.H. dan Pratiwi Kartika Sari, S.H. yang senantiasa menemaniku dengan segala keceriaan dan kasih sayang.

Para guru serta dosen yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat kepadaku Sahabat-sahabat dan teman-temanku yang selalu menemani untuk memberikan semangat.

Almamaterku Tercinta

SANWACANA

Puji syukur selalu penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul “Analisis Penanggulangan Kejahatan Pemalsuan Surat Keputusan Mutasi Pegawai Negeri Sipil (Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung)” sebagai salah satu syarat mencapai gelar sarjana di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan, petunjuk dan saran dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini Penulis mengucapkan terimakasih yang tulus dari lubuk hati yang paling dalam kepada:

1. Bapak Armen Yasir, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
2. Bapak Dr. Maroni, S.H., M.H., selaku Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Lampung.
3. Bapak Eko Raharjo, S.H., M.H., selaku Sekretaris Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Lampung.

4. Bapak Dr. Heni Siswanto, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing I yang telah banyak memberikan pengarahan dan sumbangan pemikiran yang sungguh luar biasa dalam membimbing Penulis selama penulisan skripsi ini.
5. Ibu Dona Raisa Monica, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing II yang telah banyak memberikan pengarahan dan sumbangan pemikiran yang sungguh luar biasa serta kesabarannya dalam membimbing Penulis selama penulisan skripsi ini.
6. Bapak Gunawan Jatmiko, S.H., M.H, selaku Dosen Pembahas I yang telah memberikan waktu, masukan, dan saran selama penulisan skripsi ini.
7. Bapak Damanhuri WN, S.H., M.H, selaku Dosen Pembahas II yang juga telah memberikan waktu, masukan, dan saran selama penulisan skripsi ini.
8. Bapak Satria Prayoga, S.H., M.H. selaku Pembimbing Akademik yang telah memberikan nasehat dan bantuannya selama proses pendidikan Penulis di Fakultas Hukum Universitas Lampung.
9. Bapak Ronald Putra, N.DJ.S.S.STP,M.I.P., Bapak AKBP. Teguh Nugroho, S.IK., Ibu Dr. Erna Dewi, S.H., M.H, yang telah menjadi narasumber-narasumber, memberikan izin penelitian, membantu dalam proses penelitian untuk penyusunan skripsi ini.
10. Seluruh dosen, staff dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Lampung, terimakasih atas bantuannya selama ini.
11. Terkhusus Untuk Ibuku Santi Norita yang selalu memberikan dukungan, motivasi dan doa kepada Penulis, serta menjadi pendorong semangat agar Penulis

terus berusaha keras mewujudkan cita-cita dan harapan sehingga dapat membanggakan bagi mereka berdua.

12. Teristimewa pula kepada kakakku Fari dan fasyah, S.H., dan Pratiwi Kartika Sari, S.H., yang senantiasa mendoakanku, memberiku dukungan semangat dan motivasi, nasehat serta pengarahan dalam keberhasilanku menyelesaikan studi maupun kedepannya.
13. Grihda Lorensa Hastilinia, S.E., yang selalu memberikan doa, semangat, motivasi, serta nasihat dan masukan-masukan yang membangun kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
14. Sahabat tercinta Darvi, Lawra, Ngik, Gembul, Dodo Jason, Herdian, Oneng, Dio Bobo, Barlin, Fadel, Ikik, Kunay, Mamed, Agung, Andi lem, Gery, Adi, Revan, iiq, Rico, Iskandar, Anca, yang telah menjadi tempat berbagi kebahagiaan dan mencurahkan keluh kesah yang ada.
15. Seluruh sahabat perjuangan GAZEBO Adhitya Dwi Kuncoro, Ahmad Dempo, Andi, Dedy Ernadi, Dedyta Sitepu, Erwin Rommy, Farid Al Rianto, GentaUtama Putra, January Prakoso, Jelang Rais, Komang Mahendra, M. Arafat, M. Bobby Pratama, M. Dwitya Agung, M. Sasmi Say Murad, Mario Praja, Mohammad Refsanjani, IhsanNaufal, Rizal Akbar, Robby Yendra, Wahyu Sempurnadjaya, yang telah memberikan semangat dan masukan dalam penulisan skripsi ini.
16. Saudara-saudara KKN Pekon Suka Negara, Rosyid, Maria, Rizka, Launa, Fajri, Riko, terimakasihatas 60 hari yang penuh kenangan, canda tawa, serta kebahagiaan yang sangat membekas.

17. Untuk Almamaterku Tercinta, Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah menjadi saksi bisu dari perjalanan ini hingga menuntunku menjadi orang yang lebih dewasa dalam berfikir dan bertindak. Serta semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan semangat dalam penyusunan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu persatu, Penulis mengucapkan banyak terimakasih.

Semoga Allah SWT memberikan balasan atas bantuan dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan keilmuan bagi pembaca pada umumnya dan bagi penulis khususnya.

Bandar Lampung, 27 Desember 2016

Penulis,

RizkiJuliansyah

DAFTAR ISI

Halaman

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup.....	5
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	6
D. Kerangka Teoritis dan Konseptual.....	7
E. Sistematika Penulisan	15

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Aspek-Aspek tentang Kejahatan	17
B. Kajian terhadap Kebijakan Penanggulangan Kejahatan.....	20
C. Pemalsuan Surat	28
D. Badan Kepegawaian Daerah Lampung	34

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Masalah	38
B. Sumber dan Jenis Data	39
C. Penentuan Narasumber	40
D. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Data	41
E. Analisis Data	42

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Upaya Penanggulangan Kejahatan Pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS	44
B. Faktor-Faktor Penghambat dalam Menanggulangi Kejahatan Kejahatan Pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS	58

V. PENUTUP

A. Simpulan 64
B. Saran 65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Aparatur Sipil Negara saat ini dikenal dengan istilah Pegawai Negeri Sipil (PNS). PNS memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting karena PNS merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Namun, dalam penempatan pegawai dan mutasi tidak luput dengan tekanan konflik kepentingan, sehingga PNS dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sering mengalami permasalahan dikarenakan bertugas di suatu wilayah yang cukup jauh dari kediamannya atau seorang PNS mendapatkan wilayah tugas yang berbeda dari suami atau isterinya sehingga banyak PNS yang mengajukan permohonan mutasi untuk dapat pindah tugas.¹

Mutasi dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu merupakan pemindahan, dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat dan jabatan-jabatan tertentu, yang didasarkan atas prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat

¹ Sutarmo, *Netralisasi Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Diakses dari <https://lppmunigresblog.files.wordpress.com> Pada tanggal 25 Juli 2015 Pukul 19.00 WIB.

yang telah ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat-syarat lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan. Mutasi PNS adalah pemindahan pegawai dari atau ke instansi di lingkungan Pemerintahan meliputi:

- a. Pemindahan antar Kabupaten / Kota dalam satu Propinsi;
- b. Pemindahan dari Kabupaten / Kota ke Propinsi atau sebaliknya;
- c. Pemindahan antar Kabupaten kota luar Propinsi;
- d. Pemindahan dari Kabupaten / Kota atau Propinsi ke Pusat atau sebaliknya;
- e. Pemindahan antar unit kerja dalam satu instansi.²

Banyaknya pengajuan mutasi oleh PNS tersebut ternyata menjadi suatu peluang untuk meraup keuntungan dengan membuat Surat Keputusan (SK) mutasi palsu. Pemalsuan SK merupakan suatu kejahatan. Kejahatan mengenai pemalsuan atau disingkat kejahatan pemalsuan adalah berupa kejahatan yang didalamnya mengandung unsur keadaan ketidakbenaran atau palsu atas sesuatu (objek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.³

Pemalsuan SK mutasi merupakan tindak pidana yang cukup meresahkan, karena niat pelaku yang terencana dan tersusun rapi sehingga sulit untuk dilacak. Hal inilah yang membuat pemalsuan diatur dan termasuk suatu tindakan pidana. Tindak pidana pemalsuan pada umumnya dilakukan oleh pelaku yang memiliki kewenangan dalam suatu kumpulan masyarakat, lembaga atau

² Adami Chazawi, *Kejahatan terhadap Pemalsuan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2000, hlm. 3.

³ *Ibid.*

instansi dan organisasi pemerintahan. Pemalsuan terhadap tulisan/surat terjadi apabila isinya atas surat itu yang tidak benar digambarkan sebagai benar.⁴

Hal itu dapat dilakukan oleh pelaku dengan cara menghapus, mengurangi, menambah, maupun merubah angka atau kata-kata yang tertera pada surat yang dipalsukannya. Ketentuan mengenai pemalsuan tersebut dinyatakan dalam Pasal 263 KUHP Ayat (1) tentang Pemalsuan dan Pasal 264 KUHP Ayat (1) tentang Pemalsuan Surat. Hal yang menyebabkan hukuman tindak pidana pemalsuan surat diperberat sebagaimana Pasal 264 KUHP terletak pada faktor surat. Surat-surat tertentu yang menjadi objek kejahatan adalah surat-surat yang mengandung kepercayaan yang lebih besar akan kebenaran isinya. Surat-surat itu mempunyai derajat kebenaran yang lebih tinggi daripada surat-surat biasa atau surat lainnya. Kebenaran akan isi dari macam-macam surat itulah yang menyebabkan diperberat ancaman pidananya.⁵

Salah satu kasus pemalsuan SK yang terjadi di Provinsi Lampung ini dilaporkan kepada Polda Lampung pada 28 Januari 2015. Karena kepala Disdik Bandar Lampung juga telah melaporkan ke Polresta Bandar Lampung, maka kasusnya ditarik ke Polda Lampung. Kasus ini terjadi dimana PNS mengusulkan perpindahan tugas dari pemerintah kabupaten (Pemkab) ke pemerintah kota (Pemkot). Dari usulan itu, para PNS dimanfaatkan untuk mengeluarkan SK bodong atau SK palsu. Dengan bermodal SK palsu ini, mereka kemudian pindah tugas. Terhadap terjadinya pemalsuan tersebut diduga tidak terlepas dari adanya

⁴ H.A.K. Moch. Anwar, *Hukum Pidana di Bidang Ekonomi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990, hlm. 128.

⁵ Siti Maryam, *Tindak Pidana Pemalsuan Surat*, Diakses dari <http://sitimaryamnia.blogspot.com/2012/02/tindak-pidana-pemalsuan-surat.html> Pada tanggal 25 Juli 2015 Pukul 19.20 WIB.

kelalaian pemerintah daerah dalam hal ini BKD (Badan Kepegawaian Daerah) yang meloloskan SK palsu tersebut sehingga para PNS dapat dimutasi.

Hasil penyidikan sejak penangkapan tersangka Agus di Jl. Sukardi Hamdani, Bandar Lampung, Jumat 6 Februari 2015 lalu, diketahui bahwa para PNS yang akan pindah tugas meminta bantuan Agus di BKD Bandar Lampung yang telah dimutasikan ke Sekretariat Korpri Bandar Lampung. Para PNS yang ingin mutasi dari pemkab ke Pemkot Bandar Lampung ini meminta Agus untuk mengurus SK gubernur Lampung, SK wali kota Bandar Lampung, dan surat perintah tugas (SPT) dari kepala Dinas Pendidikan (Disdik) Bandar Lampung. Untuk pengurusan SK, Agus meminta uang yang jumlahnya bervariasi.

Kasus tersebut diketahui ketika seorang PNS asal Lampung Timur dengan membawa SK gubernur, SK walikota, dan SPT kepala Disdik Bandar Lampung untuk melaksanakan tugas baru di Bandar Lampung. Dari hasil penyidikan di Disdik, ternyata nomor SK tersebut tidak terdaftar di buku register BKD Bandar Lampung. Kemudian, SK gubernur dicek di BKD Lampung. Ternyata nomor tersebut juga tidak terdaftar di buku register sehingga diduga palsu. Selanjutnya, 14 PNS lainnya yang mengurus kepindahan tempat tugasnya melalui Agus bermunculan. Dari hasil pengecekan, SK gubernur, SK walikota, dan SPT kepala Disdik tidak terdaftar di BKD.⁶

Hasil pemeriksaan terhadap tersangka, didapati bahwa benar yang bersangkutan telah melakukan pemalsuan. Didukung dengan dua alat bukti yang sah sesuai Pasal 184 KUHAP, maka Agus telah ditahan di Rutan Polda Lampung guna

⁶ <http://www.radarlampung.co.id/read/berita-utama/77861-sk-bodong-ganggu-ketenangan-oedin>
Diakses Pada Tanggal 6 Juni 2015

penyidikan lebih lanjut. Sementara, daftar SK yang diduga telah dipalsukan yaitu 20 lembar SK gubernur Lampung dan 20 lembar SK penawaran dari BKD Lampung. Serta ratusan SK palsu dari Pemkab/pemkot. Diantaranya dari Bandar Lampung, Lampung Selatan, Lampung Timur, Lampung Tengah, dan Tulangbawang.

Penyidik pun telah melakukan penyitaan terhadap barang bukti berupa 15 SK gubernur yang diduga palsu, 24 cap stempel berbagai mutasi, dan 82 lembar kertas kosong berlogo garuda emas. Kemudian 1 unit printer, 1 flashdisk, laptop, 2 kotak kardus berisi arsip dari SK dan SPT palsu, serta 1 unit handphone. Selanjutnya, 1 unit sepeda motor merek Honda BE 4837 BR berikut 1 lembar STNK atas nama Luluk Ambarwati, serta 1 buku registrasi/agenda penomoran PNS yang ada di BKD Lampung.

Karena banyaknya kasus-kasus tentang SK bodong, maka penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti dalam bentuk skripsi yang berjudul “Analisis Penanggulangan Kejahatan Pemalsuan Surat Keputusan Mutasi Pegawai Negeri Sipil (Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung)”.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah upaya penanggulangan kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS pada wilayah hukum Polda Lampung ?

- b. Apakah faktor-faktor penghambat dalam menanggulangi kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS (Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung) ?

2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian adalah kajian hukum pidana, yang berkaitan dengan penanggulangan kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS. Ruang Lingkup lokasi penelitian adalah pada Polisi Daerah Provinsi Lampung (Polda Lampung). Ruang lingkup waktu penelitian adalah tahun 2016.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui penanggulangan kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS pada wilayah hukum Polda Lampung.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam menanggulangi kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS (Studi di Wilayah Hukum Polda Lampung).

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu:

a. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperkaya kajian ilmu hukum pidana, khususnya yang berkaitan dengan penanggulangan kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS pada wilayah hukum Polda Lampung.

b. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai acuan bagi Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandar Lampung dalam menanggulangi kejahatan pemalsuan Surat Keputusan mutasi PNS. Selain itu hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pihak-pihak yang membutuhkan informasi dan penelitian mengenai penanggulangan kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi PNS di Badan Kepegawaian Daerah di masa-masa yang akan datang.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah abstraksi hasil pemikiran atau kerangka acuan atau dasar yang relevan untuk pelaksanaan suatu penelitian ilmiah, khususnya penelitian hukum.⁷ Berdasarkan definisi tersebut maka kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori penanggulangan kejahatan dan teori faktor-faktor yang menghambat penegakan hukum pidana.

a. Teori Penanggulangan Kejahatan

Penanggulangan kejahatan dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal*

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1986, hlm.103.

policy atau *criminal policy* adalah suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan melalui penegakan hukum pidana, yang rasional yaitu memenuhi rasa keadilan dan daya guna.⁸ Dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya. Apabila sarana pidana dipanggil untuk menanggulangi kejahatan, berarti akan dilaksanakan politik hukum pidana, yakni mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang sesuai dengan berbagai keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu, sering juga dikatakan, bahwa politik atau kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).

Usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik kriminal) menggunakan 2 (dua) sarana, yaitu:

1) Kebijakan Pidana dengan Sarana Non Penal

Kebijakan penanggulangan kejahatan dengan sarana non penal hanya meliputi penggunaan sarana sosial untuk memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, namun secara tidak langsung mempengaruhi upaya pencegahan terjadinya kejahatan. Penanggulangan kejahatan secara non penal dilakukan untuk mencegah terjadinya atau timbulnya kejahatan yang pertama kali. Mencegah kejahatan lebih

⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 2010, hlm. 158.

baik dari pada mencoba untuk mendidik penjahat menjadi lebih baik kembali, sebagaimana semboyan dalam kriminologi yaitu usaha- usaha memperbaiki penjahat perlu diperhatikan dan diarahkan agar tidak terjadi lagi kejahatan ulangan. Sangat beralasan bila upaya non penal diutamakan karena upaya non penal dapat dilakukan oleh siapa saja tanpa suatu keahlian khusus dan ekonomis.

Barnest dan Teeters menunjukkan beberapa cara untuk menanggulangi kejahatan yaitu:

- 1) Menyadari bahwa akan adanya kebutuhan-kebutuhan untuk mengembangkan dorongan- dorongan sosial atau tekanan-tekanan sosial dan tekanan ekonomi yang dapat mempengaruhi tingkah laku seseorang ke arah perbuatan jahat.
- 2) Memusatkan perhatian kepada individu-individu yang menunjukkan potensialitas kriminal atau sosial, sekalipun potensialitas tersebut disebabkan gangguan-gangguan biologis dan psikologis atau kurang mendapat kesempatan sosial ekonomis yang cukup baik sehingga dapat merupakan suatu kesatuan yang harmonis.

Dari pendapat Barnest dan Teeters tersebut di atas menunjukkan bahwa kejahatan dapat kita tangguli apabila keadaan ekonomi atau keadaan lingkungan sosial yang mempengaruhi seseorang ke arah tingkah laku kriminal dapat dikembalikan pada keadaan baik. Dengan kata lain perbaikan keadaan ekonomi mutlak dilakukan. Sedangkan faktor-faktor biologis, psikologis, merupakan faktor yang sekunder saja.⁹

Jadi dalam upaya non penal itu adalah bagaimana kita melakukan suatu usaha

⁹ Ramli Atmasasmita, *Kapita Selekta Kriminologi*, Bandung: Armico, 1993, hlm. 79.

yang positif, serta bagaimana kita menciptakan suatu kondisi seperti keadaan ekonomi, lingkungan, juga kultur masyarakat yang menjadi suatu daya dinamika dalam pembangunan dan bukan sebaliknya seperti menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial yang mendorong timbulnya perbuatan menyimpang juga disamping itu bagaimana meningkatkan kesadaran dan partisipasi masyarakat bahwa keamanan dan ketertiban merupakan tanggung jawab bersama.

2) Kebijakan Pidana dengan Sarana Penal

Upaya penal adalah suatu upaya penanggulangan kejahatan secara konsepsional yang ditempuh setelah terjadinya kejahatan. Penanggulangan dengan upaya represif dimaksudkan untuk menindak para pelaku kejahatan sesuai dengan perbuatannya serta memperbaikinya kembali agar mereka sadar bahwa perbuatan yang dilakukannya merupakan perbuatan yang melanggar hukum dan merugikan masyarakat, sehingga tidak akan mengulangnya dan orang lain juga tidak akan melakukannya mengingat sanksi yang akan ditanggungnya sangat berat.

Sarana penal adalah penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana yang didalamnya terdapat dua masalah sentral, yaitu:

- a) Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana.
- b) Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan pada pelanggar.¹⁰

Dalam membahas upaya penal, tentunya tidak terlepas dari sistem peradilan pidana kita, dimana dalam sistem peradilan pidana paling sedikit terdapat 5 (lima) sub-sistem yaitu sub-sistem kehakiman, kejaksaan, kepolisian, pemasyarakatan, dan kepengacaraan, yang merupakan suatu keseluruhan yang terangkai dan

¹⁰ Barda Nawawi Arif, *Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.12.

berhubungan secara fungsional. Upaya penal dalam pelaksanaannya dilakukan pula dengan metode perlakuan (*treatment*) dan penghukuman (*punishment*). Lebih jelasnya uraiannya sebagai berikut ini :

1) Perlakuan (*treatment*)

Perlakuan berdasarkan penerapan hukum, menurut Abdul Syani yang membedakan dari segi jenjang berat dan ringannya suatu perlakuan, yaitu :

- a. Perlakuan yang tidak menerapkan sanksi-sanksi pidana, artinya perlakuan yang paling ringan diberikan kepada orang yang belum telanjur melakukan kejahatan. Dalam perlakuan ini, suatu penyimpangan dianggap belum begitu berbahaya sebagai usaha pencegahan.
- b. Perlakuan dengan sanksi-sanksi pidana secara tidak langsung, artinya tidak berdasarkan putusan yang menyatakan suatu hukum terhadap si pelaku kejahatan.¹¹

Adapun yang diharapkan dari penerapan perlakuan-perlakuan ini ialah tanggapan baik dari pelanggar hukum terhadap perlakuan yang diterimanya. Perlakuan ini dititik beratkan pada usaha pelaku kejahatan agar dapat kembali sadar akan kekeliruannya dan kesalahannya, dan dapat kembali bergaul di dalam masyarakat seperti sediakala. Jadi dapat disimpulkan bahwa perlakuan ini mengandung dua tujuan pokok, yaitu sebagai upaya pencegahan dan penyadaran terhadap pelaku kejahatan agar tidak melakukan hal-hal yang lebih buruk lagi dimaksudkan agar si pelaku kejahatan ini di kemudian hari tidak lagi melakukan pelanggaran hukum, baik dari pelanggaran- pelanggaran yang mungkin lebih besar merugikan

¹¹ Abdul Syani, *Sosiologi Kriminalitas*, Bandung: Remadja Karya, 1989, hlm. 139.

masyarakat dan pemerintah.

2) Penghukuman (*punishment*)

Jika ada pelanggar hukum yang tidak memungkinkan untuk diberikan perlakuan (*treatment*), mungkin karena kronisnya atau terlalu beratnya kesalahan yang telah dilakukan, maka perlu diberikan penghukuman yang sesuai dengan perundang-undangan dalam hukum pidana. Oleh karena Indonesia sudah menganut sistem pemasyarakatan, bukan lagi sistem kepenjaraan yang penuh dengan penderitaan, maka dengan sistem pemasyarakatan hukuman dijatuhkan kepada pelanggar hukum adalah hukuman yang semaksimal mungkin (bukan pembalasan) dengan berorientasi pada pembinaan dan perbaikan pelaku kejahatan.

b. Teori Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Secara konseptual, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹²

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum bukan semata-mata pelaksanaan perundang-undangan saja, namun terdapat juga faktor-faktor yang

¹² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 5.

mempengaruhinya, yaitu sebagai berikut:

1) Faktor Perundang-undangan (Substansi hukum)

Praktek menyelenggaraan penegakan hukum di lapangan seringkali terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Hal ini dikarenakan konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak sedangkan kepastian hukum merupakan prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Kebijakan yang tidak sepenuhnya berdasarkan hukum merupakan suatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan tidak bertentangan dengan hukum.

2) Faktor penegak hukum

Salah satu kunci dari keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian dari penegak hukumnya sendiri. Dalam rangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum, keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, terasa, terlihat dan diaktualisasikan.

3) Faktor sarana dan fasilitas

Sarana dan fasilitas yang mendukung mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup. Tanpa sarana dan fasilitas yang memadai, penegakan hukum tidak dapat berjalan dengan lancar dan penegak hukum tidak mungkin menjalankan peran semestinya.

4) Faktor masyarakat

Masyarakat mempunyai pengaruh yang kuat terhadap pelaksanaan penegakan hukum, sebab penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai dalam masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik.

5) Faktor Kebudayaan

Kebudayaan Indonesia merupakan dasar dari berlakunya hukum adat. Berlakunya hukum tertulis (perundang-undangan) harus mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar hukum adat. Dalam penegakan hukum, semakin banyak penyesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan kebudayaan masyarakat, maka akan semakin mudah menegakannya.¹³

2. Konseptual

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian⁷. Berdasarkan definisi tersebut, maka batasan pengertian dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Analisis adalah penyelidikan dan penguraian terhadap suatu masalah untuk mengetahui keadaan yang sebenar-benarnya atau proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.¹⁴
- b. Penanggulangan Kejahatan adalah upaya mengatasi kejahatan atau tindak pidana dengan tujuan agar tertib masyarakat tetap terpelihara.¹⁵
- c. Kejahatan adalah perbuatan manusia yang menyalahi norma yang hidup di masyarakat secara konkrit.¹⁶
- d. Pemalsuan Surat adalah suatu kejahatan yang didalamnya mengandung sistem ketidakbenaran atau palsu atas sesuatu (objek), yang sesuatunya itu

¹³ *Ibid.*, hlm.8-10.

¹⁴ S. Daryanto, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Surabaya: Apollo, 1997, hlm. 40.

¹⁵ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2001, hlm. 158.

¹⁶ Tri Andrisman, *Hukum Pidana*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2011, hlm. 69.

tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.¹⁷

- e. Mutasi merupakan pemindahan, dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat dan jabatan-jabatan tertentu, yang didasarkan atas prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang telah ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat-syarat lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan.¹⁸
- f. Badan Kepegawaian Daerah adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.¹⁹

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

I PENDAHULUAN

Berisi pendahuluan penyusunan skripsi yang terdiri dari Latar Belakang, Permasalahan dan Ruang Lingkup, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori dan Konseptual serta Sistematika Penulisan.

II TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tinjauan pustaka dari berbagai konsep atau kajian yang berhubungan dengan penyusunan skripsi dan diambil dari berbagai referensi atau bahan pustaka terdiri dari pengertian analisis, penanggulangan kejahatan, pemalsuan surat,

¹⁷ P.A.F Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*: Bandung, Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 44.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

¹⁹ Pasal 1 huruf (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.

mutasi dan Badan Kepegawaian Daerah.

III METODE PENELITIAN

Berisi metode yang digunakan dalam penelitian, terdiri dari Pendekatan Masalah, Sumber Analisis Data, Penentuan Narasumber, Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data serta Analisis Data.

IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berisi deskripsi berupa penyajian dan pembahasan data yang telah didapat dari hasil penelitian, terdiri dari deskripsi dan analisis mengenai upaya penanggulangan kejahatan pemalsuan Surat Keputusan (SK) mutasi PNS di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung dan faktor-faktor yang menghambat Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Lampung dalam menanggulangi kejahatan pemalsuan Surat Keputusan Mutasi palsu.

V PENUTUP

Berisi kesimpulan umum yang didasarkan pada hasil analisis dan pembahasan penelitian serta berbagai saran sesuai dengan permasalahan yang ditujukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan penelitian.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Aspek-Aspek tentang Kejahatan

Tindak kejahatan bisa dilakukan siapapun, baik wanita maupun pria, dengan tingkat pendidikan yang berbeda. Tindak kejahatan bisa dilakukan secara sadar yaitu difikirkan, direncanakan dan diarahkan pada maksud tertentu secara sadar benar. Kejahatan merupakan suatu konsepsi yang bersifat abstrak, dimana kejahatan tidak dapat diraba dan dilihat kecuali akibatnya saja. Kejahatan bukan merupakan peristiwa hereditas (bawaan sejak lahir, warisan), juga bukan merupakan warisan biologis.²⁰

Definisi kejahatan menurut Kartono bahwa secara yuridis formal, kejahatan adalah bentuk tingkah laku yang bertentangan dengan moral kemanusiaan (immoril), merupakan masyarakat, asosial sifatnya dan melanggar hukum serta undang-undang pidana. Kejahatan secara sosiologis adalah semua ucapan, perbuatan dan tingkah laku yang secara ekonomis, politis dan sosialpsikologis sangat merugikan masyarakat, melanggar norma-norma susila, dan menyerang keselamatan warga masyarakat (baik yang telah tercakup dalam undang-undang, maupun yang belum tercantum dalam undang-undang pidana).²¹

²⁰ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 125.

²¹ *Ibid.*, 126.

Kejahatan merupakan suatu perbuatan menyimpang dari perilaku yang dianggap sesuai dengan norma yang mengatur kehidupan masyarakat dalam berperilaku. Menurut Giriraj Shah "*Crime is as old as man*", menurutnya kali pertama terjadinya pelanggaran larangan dan hal itu dapat dipandang kejahatan (dosa), yakni ketika Adam memakan buah terlarang, yang berakibat dikeluarkannya Adam dan Hawa dari surga ke bumi. Dengan perkembangan manusia dan masyarakat, maka kejahatan juga tumbuh dalam berbagai bentuk dan tingkatan.²²

Menurut Encyclopedia Amerika dikemukakan bahwa kejahatan atau crime adalah perbuatan yang secara hukum dilarang oleh negara, sedangkan dilihat dari segi hukum (*legal definition*) kejahatan adalah tindakan yang dapat dikenakan hukuman oleh hukum pidana.²³ Pembicaraan mengenai kejahatan dikatakan dalam suatu ungkapan bahwa "Kejahatan itu tua dalam usia tetapi muda dalam berita", karena sejak dahulu hingga saat ini, orang tidak pernah bosan mendiskusikannya. Menurut Benedict S. Alper, kejahatan merupakan problem sosial yang paling tua dan sehubungan dengan masalah itu tercatat lebih dari 80 kali konferensi internasional yang dimulai pada tahun 1825 hingga tahun 1970 yang membahas upaya-upaya untuk mengatasi permasalahan kejahatan.²⁴

Kejahatan dalam kehidupan bermasyarakat adaberbagai macam jenisnya tergantung pada sasaran kejahatannya. Sebagaimana dikemukakan oleh Mustofa bahwa jenis kejahatan menurut sasaran kejahatannya, yaitu kejahatan terhadap

²² Amrullah Arief, *Kejahatan Korporasi*, Malang: Bayumedia, 2006, hlm. 2-3.

²³ *Ibid.*, hlm. 7.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 3-4.

badan (pembunuhan, perkosaan, penganiayaan), kejahatan terhadap harta benda (perampokan, pencurian, penipuan), kejahatan terhadap ketertiban umum (pemabukan, perjudian), kejahatan terhadap keamanan negara. Sebagian kecil dari bertambahnya kejahatan dalam masyarakat disebabkan karena beberapa faktor luar, sebagian besar disebabkan karena ketidakmampuan dan tidak adanya keinginan dari orang-orang dalam masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.²⁵

Kejahatan memiliki perbedaan dengan pelanggaran. Berkaitan dengan perbedaan antara kejahatan dengan pelanggaran, maka ada 2 (dua) pendapat mengenai perbedaan tersebut, yaitu:

a. Perbedaan secara kualitatif

1. Kejahatan adalah *rechtsdelicten*, artinya perbuatan yang bertentangan dengan keadilan. Pertentangan ini terlepas perbuatan itu diancam pidana dalam suatu perundang-undangan atau tidak. Jadi, perbuatan itu benar-benar dirasakan masyarakat sebagai bertentangan dengan keadilan.
2. Pelanggaran adalah *wetsdelicten*, artinya perbuatan yang disadari oleh masyarakat sebagai suatu tindak pidana karena undang-undang menyebutnya sebagai suatu delik. Delik semacam ini disebut pelanggaran.

b. Perbedaan secara kuantitatif

Perbedaan ini didasarkan pada aspek kriminologis, yaitu pelanggaran lebih ringan dibandingkan dengan kejahatan. Pembagian delik dalam KUHP berupa kejahatan (diatur dalam Buku II) dan pelanggaran (diatur dalam Buku

²⁵ Muhammad Mustofa, *Kriminologi: Kajian Sosiologi terhadap Kriminalitas, Prilaku Menyimpang, dan Pelanggaran Hukum*, Jakarta: Fisip UI Press, 2005, hlm. 47.

III) terdapat pendapat yang pro dan kontra. Oleh karena itu dalam konsep KUHP pembagian ini tidak dikenal lagi. Konsep KUHP hanya terdiri dari 2 (dua) Buku, yaitu: Buku I tentang Ketentuan Umum dan Buku II tentang Tindak Pidana.²⁶

B. Kajian terhadap Kebijakan Penanggulangan Kejahatan

1. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana

Frank Tannenbaum dalam preface buku *"New Horizons in Criminology"* karya Barnes & Teeters; *"Crime is eternal as eternal as society"*, manusia sesuai dengan kodratnya lahir dan hidup dalam kelompok-kelompok tipe dan corak organisasi kemanusiaan.²⁷ Dalam proses itu pembuat kebijakan harus mencari dan menemukan identitas permasalahan kebijakan. Adapun yang dimaksud dengan permasalahan kebijakan menurut David G. Smith²⁸ adalah: *"For policy purposes, a problem can be formally defined as condition in situation that produces needs in dissatisfactions on the part of the people for which relief or redress is sought. This may be done those directly affected or by others acting on their behalf"*.

Istilah kebijakan dalam hal ini ditransfer dari Inggris; *"Policy"* atau dalam bahasa Belanda: *"Politiek"* yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum) dalam mengelola, mengatur, atau

²⁶ Tri Andrisman, *Hukum Pidana Asas-Asas dan Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2011, hlm. 77.

²⁷ A. Widiada Gunakaya, *Sejarah dan Konsepsi Permasalahan*, Bandung: Armico, 1988, hlm. 117.

²⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Semarang: Kencana, 2014, hlm. 26.

menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan satu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).

Politik hukum pidana merupakan bagian yang saling terkait antara politik kriminal dan politik sosial (*social policy*) dalam kebijakan yang lebih luas. Politik kriminal merupakan suatu upaya penanggulangan kejahatan dengan perumusan suatu kebijakan baik melalui hukum pidana maupun di luar hukum pidana.²⁹

Sudarto membagi politik kriminal ini dalam arti sempit, lebih luas dan paling luas. Dalam arti sempit politik kriminal itu digambarkan sebagai keseluruhan asas dan metode, yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana. Dalam arti lebih luas politik kriminal merupakan keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi; sedang dalam arti yang paling luas ia merupakan keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.³⁰

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal sebagaimana yang dikemukakan oleh Sudarto:³¹

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.

²⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997, hlm.780.

³⁰ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: PT. Alumni, 2006, hlm. 113-114.

³¹ Barda Nawawi Arif, *Op.Cit.*, hlm. 24-25.

2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Permasalahan ini disebabkan oleh kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap operasionalisasi atau fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari :

1. kebijakan formulatif/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana;
2. kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana;
3. kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana.

2. Ruang Lingkup Kebijakan Hukum Pidana

Hukum pidana itu bukan saja terdiri dari hukum pidana material yang mengatur pidana itu sendiri yang di negara diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 yang dikenal sebagai Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana, tetapi juga terdapat hukum pidana formal ataupun yang sering disebut sebagai hukum acara pidana.

Menurut Simons, hukum pidana itu dapat dibagi menjadi hukum pidana dalam arti objektif atau *strafrecht in objectieve zin* dan hukum pidana dalam arti subjektif atau *strafrecht in subjectieve zin*. Hukum pidana dalam arti objektif adalah hukum pidana yang berlaku, atau yang juga disebut sebagai hukum positif atau *ius*

poenale. Hukum pidana dalam arti objektif tersebut, oleh Simonstelah dirumuskan sebagai berikut³²:

"keseluruhan dari larangan-larangan dan keharusan-keharusan, yang atas pelanggarannya oleh negara atau oleh suatu masyarakat hukum umum lainnya telah dikaitkan dengan suatu penderitaan yang bersifat khusus berupa suatu, hukuman, dan keseluruhan dari peraturan-peraturan di mana syarat-syarat mengenai akibat hukum itu telah diatur serta keseluruhan dari peraturan-peraturan yang mengatur masalah penjatuhan dan pelaksanaan dari hukumannya itu sendiri".

Hukum pidana dalam arti subjektif itu mempunyai dua pengertian, yaitu hak dari negara dan alat-alat kekuasaannya untuk menghukum, yakni hak yang telah mereka peroleh dari peraturan-peraturan yang telah ditentukan oleh hukum pidana dalam arti objektif; dan Hak dari negara untuk mengaitkan pelanggaran terhadap peraturan-peraturannya dengan hukuman. Hukum pidana dalam arti subjektif di dalam pengertian seperti yang disebut terakhir di atas, juga disebut *sebagai ius puniendi*.

3. Penanggulangan Kejahatan

Penanggulangan yaitu segala daya upaya yang dilakukan oleh setiap orang maupun lembaga pemerintahan ataupun swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi manusia yang ada.³³ Kejahatan merupakan gejala sosial yang senantiasa dihadapi oleh setiap masyarakat di dunia ini. Kejahatan dalam keberadaannya dirasakan sangat meresahkan, disamping itu juga mengganggu ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat berupaya semaksimal mungkin untuk menanggulangi kejahatan tersebut. Upaya penanggulangan kejahatan telah dan terus dilakukan oleh

³² *Ibid.*, hlm. 4.

³³ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, hlm. 49.

pemerintah maupun masyarakat. Berbagai program dan kegiatan telah dilakukan sambil terus menerus mencari cara paling tepat dan efektif untuk mengatasi masalah tersebut.

Menurut Barda Nawawi Arief upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan termasuk bidang kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal ini pun tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu kebijakan sosial yang terdiri dari kebijakan/upaya- upaya untuk kesejahteraan sosial dan kebijakan atau upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat. Kebijakan penanggulangan kejahatan dilakukan dengan menggunakan sarana "penal" (hukum pidana), maka kebijakan hukum pidana khususnya pada tahap kebijakan yudikatif harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial itu berupa "*social welfare*" dan "*social defence*".³⁴

Upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua yaitu, jalur "penal" (hukum pidana) dan jalur "non penal" (diluar hukum pidana). a) Upaya Non Penal (preventif) Penanggulangan kejahatan secara preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya atau timbulnya kejahatan yang pertama kali. Mencegah kejahatan lebih baik dari pada mencoba untuk mendidik penjahat menjadi lebih baik kembali, sebagaimana semboyan dalam kriminologi yaitu usaha- usaha memperbaiki penjahat perlu diperhatikan dan diarahkan agar tidak terjadi lagi kejahatan ulangan. Sangat beralasan bila upaya preventif diutamakan karena upaya preventif dapat dilakukan oleh siapa saja tanpa suatu keahlian khusus dan ekonomis.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 77.

Barnest dan Teeters menunjukkan beberapa cara untuk menanggulangi kejahatan yaitu:

- 1) Menyadari bahwa akan adanya kebutuhan-kebutuhan untuk mengembangkan dorongan- dorongan sosial atau tekanan-tekanan sosial dan tekanan ekonomi yang dapat mempengaruhi tingkah laku seseorang ke arah perbuatan jahat.
- 2) Memusatkan perhatian kepada individu-individu yang menunjukkan potensialitas kriminal atau sosial, sekalipun potensialitas tersebut disebabkan gangguan-gangguan biologis dan psikologis atau kurang mendapat kesempatan sosial ekonomis yang cukup baik sehingga dapat merupakan suatu kesatuan yang harmonis .

Dari pendapat Barnest dan Teeters tersebut di atas menunjukkan bahwa kejahatan dapat kita tanggulasi apabila keadaan ekonomi atau keadaan lingkungan sosial yang mempengaruhi seseorang ke arah tingkah laku kriminal dapat dikembalikan pada keadaan baik. Dengan kata lain perbaikan keadaan ekonomi mutlak dilakukan. Sedangkan faktor-faktor biologis, psikologis, merupakan faktor yang sekunder saja.³⁵

Jadi dalam upaya preventif itu adalah bagaimana kita melakukan suatu usaha yang positif, serta bagaimana kita menciptakan suatu kondisi seperti keadaan ekonomi, lingkungan, juga kultur masyarakat yang menjadi suatu daya dinamika dalam pembangunan dan bukan sebaliknya seperti menimbulkan ketegangan-ketegangan sosial yang mendorong timbulnya perbuatan menyimpang juga disamping itu bagaimana meningkatkan kesadaran dan patisipasi masyarakat bahwa keamanan dan ketertiban merupakan tanggung jawab bersama.

³⁵ Ramli Atmasasmita, *Kapita Selekta Kriminologi*, Bandung: Armico, 1993. hlm. 79

Dilihat dari pengertian tindak pidana yang melanggar peraturan-peraturan pidana, diancam dengan hukuman oleh undang-undang dan dilaksanakan oleh seseorang dengan bersalah, orang mana harus dapat dipertanggungjawabkan, dan hendaknya pihak kepolisian juga mampu mempertahankan dan melaksanakan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan, apabila kita mengkajinya lebih jauh dari pada pengertian ini maka didalamnya terdapat beberapa unsur delik yakni:

- a. Adanya unsur perbuatan;
- b. Adanya unsur pelanggaran peraturan pidana;
- c. Adanya unsur diancam dengan ancaman hukuman;
- d. Dilakukan dengan kesalahan;

Unsur delik yang merupakan unsur dari pada sifat melawan hukum adalah perbuatan, karena hanya perbuatan itulah yang hanya diikuti oleh unsur-unsur obyeknya, yang dapat dibagi kedalam beberapa bagian antara lain meliputi :

- a. Perbuatan tersebut telah dirumuskan oleh undang-undang;
- b. Perbuatan tersebut bersifat melawan hukum;
- c. Dilakukan dengan kesalahan;
- d. Perbuatan tersebut diancam pidana.

Perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh aturan hukum, larangan disertai dengan ancaman, atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi siapa saja yang melanggar larangan tersebut. Menentukan kapan dan dalam hal apa mereka yang telah melanggar larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang diancamkan. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

seseorang dikatakan telah melakukan tindak pidana apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Perbuatan pidana dalam arti yang luas dari manusia (aktif dan membiarkan);
- b. Sifat melawan hukum (baik yang bersifat subyektif maupun yang bersifat obyektif);
- c. Dapat dipertanggung jawabkan kepada seseorang; d. Diancam dengan pidana.³⁶

Menurut pendapat W.P.J Pompe, menurut hukum positif *strafbaarfeit* itu adalah *feit* yang diancam pidana dengan ketentuan undang-undang. Beliau mengatakan bahwa menurut teori *strafbaarfeit* adalah perbuatan yang bersifat melawan hukum dilakukan dengan cara kesalahan dan ancaman pidana yang ada dalam hukum positif. Menurut Pompe sifat melawan hukum ini bukanlah merupakan sifat mutlak adanya perbuatan pidana.³⁷

Untuk menjatuhkan pidana tidaklah cukup dengan adanya tindak pidana, akan tetapi disamping itu pula harus ada orang yang dapat dipidana, orang ini tidak ada jika tidak ada sifat melawan hukum atau kesalahan. Syarat formil haruslah ada karena adanya azas legalitas yang tersimpul di dalam Pasal 1 KUHP, sedangkan oleh masyarakat adalah perbuatan yang tidak boleh atau tidak patut dilakukan, oleh karena bertentangan dengan atau menghambat tercapainya tata cara dalam pergaulan masyarakat yang dicita-citakan. Jadi dalam hal ini syarat utamanya adalah perbuatan tindak pidana bahwa pada kenyataannya adanya peraturan atau

³⁶ Moelyatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Bandung: Bintang Indonesia, 1998, hlm. 37-78.

³⁷ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: PT. Alumni, 2006, hlm. 33.

ketentuan yang melarang dan mengancam dengan sanksi pidana kepada siapa yang melanggar larangan tersebut.

Pemidanaan yaitu suatu proses pemberian sanksi pidana yang melanggar aturan hukum pidana sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Kesalahan yaitu suatu perbuatan yang melanggar norma dimana tidak adanya unsur pemaaf dan pembeda. Sedangkan untuk dapat dipidananya seseorang harus terdapat kesalahan pada orang tersebut artinya secara yuridis tidak ada alasan pemaaf seperti yang diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 48 KUHP, maupun tidak ada alasan pembeda seperti yang disyaratkan pada Pasal 49, 50 dan 51 KUHP. Pada tindak pidana kejahatan diperlukan adanya kesenjangan atau kealpaan. Hal ini diatur dalam buku II KUHP Pasal 104 sampai dengan Pasal 488 KUHP. Dalam KUHP tersebut unsur-unsur kejahatan dinyatakan tegas atau dapat disimpulkan dari rumusan pasal tindak pidana tersebut.

C. Pemalsuan Surat

1. Pengertian Pemalsuan Surat

a. Pemalsuan

Perbuatan pemalsuan merupakan suatu jenis pelanggaran terhadap kebenaran dan kepercayaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan bagi diri sendiri atau orang lain. Suatu pergaulan hidup yang teratur di dalam masyarakat yang maju teratur tidak dapat berlangsung tanpa adanya jaminan kebenaran atas beberapa bukti surat dan dokumen-dokumen lainnya. Karenanya perbuatan pemalsuan dapat merupakan ancaman bagi kelangsungan hidup dari masyarakat tersebut. Menurut Adami Chazawi mengemukakan bahwa Pemalsuan

surat adalah berupa kejahatan yang di dalamnya mengandung unsur keadaan ketidak benaran atau palsu atas sesuatu (objek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.³⁸

Menurut Topo Santoso, mengemukakan bahwa suatu perbuatan pemalsuan niat dapat dihukum apabila terhadap jaminan atau kepercayaan dalam hal mana:

1. Pelaku mempunyai niat atau maksud untuk mempergunakan suatu barang yang tidak benar dengan menggambarkan keadaan barang yang tidak benar itu seolah-olah asli, hingga orang lain percaya bahwa barang orang lain terperdaya.
2. Unsur niat atau maksud tidak perlu mengikuti unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain (sebaliknya dari berbagai jenis perbuatan penipuan)
3. Tetapi perbuatan tersebut harus menimbulkan suatu bahaya umum yang khusus dalam pemalsuan tulisan atau surat dan sebagainya dirumuskan dengan mensyaratkan “kemungkinan kerugian” dihubungkan dengan sifat dari pada tulisan atau surat tersebut.³⁹

b. Surat

Surat adalah segala macam tulisan, baik yang ditulis dengan tangan maupun diketik atau yang dicetak dan menggunakan arti (makna). Meskipun KUHP tidak memberikan definisi secara jelas tentang apa yang dimaksud dengan surat, tetapi dengan memperhatikan rumusan Pasal 263 (1) KUHP, maka dapatlah diketahui pengertian surat.

³⁸ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana I*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 3.

³⁹ Topo Santoso dan Eva Achjani Zulpa, *Kriminologi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 77.

Adapun rumusan Pasal 263 (1) KUHP menurut R. Soesilo sebagai berikut⁴⁰:

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

Berdasarkan Pasal tersebut di atas, maka yang dimaksudkan dengan surat ialah sebagai berikut: Yang dapat menerbitkan suatu hak (misalnya: ijazah, karcis tanda masuk, surat andil, dll); Yang dapat menerbitkan suatu perjanjian (misalnya: surat perjanjian piutang, perjangjian sewa, perjanjian jual beli); Yang dapat menerbitkan suatu pembebasan utang (misalnya: kwitansi atau surat semacam itu); Yang dapat dipergunakan sebagai keterangan bagi sesuatu perbuatan atau peristiwa (misalnya: akte lahir, buku tabungan pos, buku kas, buku harian kapal, surat angkutan, obligasi, dll).⁴¹

Menyimak contoh-contoh yang dikemukakan oleh R. Soesilo di dalam KUHP, dapatlah disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan surat dalam mempunyai tujuan yang dapat menimbulkan dan menghilangkan hak.⁴² Kemudian Lamintang mengemukakan bahwa surat adalah sehelai kertas atau lebih di gunakan untuk mengadakan komunikasi secara tertulis. Adapun isi surat

⁴⁰ R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politea, 1996, hlm. 195.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

dapat berupa: pernyataan, keterangan, pemberitahuan, laporan, permintaan, sanggahan, tuntutan, gugatan dan lain sebagainya.⁴³

c. Pemalsuan surat

Pemalsuan surat dapat diartikan sebagai suatu perbuatan yang mempunyai tujuan untuk meniru, menciptakan suatu benda yang sifatnya tidak asli lagi atau membuat suatu benda kehilangan keabsahannya. Sama halnya dengan membuat surat palsu, pemalsuan surat dapat terjadi terhadap sebagian atau seluruh isi surat, juga pada tanda tangan pada si pembuat surat. Menurut Soenarto Soerodibro, Perbedaan prinsip antara perbuatan membuat surat palsu dan memalsu surat, adalah bahwa membuat surat 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. Seluruh tulisan dalam surat itu dihasilkan oleh perbuatan membuat surat palsu. Surat yang demikian disebut dengan surat palsu atau surat tidak asli.⁴⁴

2. Unsur-Unsur Pemalsuan Surat

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

1. Pemalsuan surat pada umumnya (Pasal 263 KUHP);
2. Pemalsuan surat yang diperberat (Pasal 263 KUHP);

⁴³ P.A.F Lamintang dan Theo Lamintang, *Delik-delik Khusus Kejahatan terhadap Harta Kekayaan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 9.

⁴⁴ Soenarto Soerodibroto, *KUHP dan KUHAP Dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung dan Hoge Raad*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 154.

3. Menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akte otentik (Pasal 266 KUHP);
4. Pemalsuan surat keterangan dokter (Pasal 267, 268 KUHP);
5. Pemalsuan surat-surat tertentu (Pasal 269, 270, dan 271 KUHP);
6. Pemalsuan surat keterangan Pejabat tentang hak milik (Pasal 274 KUHP);
7. Menyimpan bahan atau benda untuk pemalsuan surat (Pasal 275 KUHP);

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

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

Menurut Adami Chazawi dalam Pasal 263 tersebut ada 2 kejahatan pemalsuan, masing-masing di rumuskan pada ayat (1) dan (2). Rumusan pada ayat ke-1 terdiri dari unsur-unsur:⁴⁵

a. Unsur-unsur obyektif:

1. Perbuatan:

⁴⁵ Adami Chazawi, *Kejahatan terhadap Pemalsuan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2002, hlm. 98-99.

(a) Membuat palsu;

(b) Memalsu;

2. Obyeknya yakni surat:

(a) Yang dapat menimbulkan suatu hak;

(b) Yang menimbulkan suatu perikatan;

(c) Yang menimbulkan suatu pembebasan hutang;

(d) Yang diperuntukkan sebagai bukti dari pada sesuatu hak.

b. Unsur subyektifnya: dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu.

Pasal 263 ayat (2) KUHP mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:

a. Unsur-unsur obyektif;

1. Perbuatan memakai;

2. Obyeknya:

a. surat palsu;

b. surat yang dipalsukan

3. Pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian.

b. Unsur subyektifnya yaitu dengan sengaja.

Berdasarkan pada unsur-unsur delik pemalsuan surat tersebut, diketahui terdapat unsur obyektifnya yaitu membuat surat palsu dan memalsukan sesuatu surat, dan antara kedua istilah tersebut terdapat pengertian yang berbeda. Adapun perbedaannya adalah bahwa membuat surat palsu maksudnya yaitu membuat sebuah surat sebagian atau seluruh isinya palsu, ini berarti bahwa sebelum perbuatan dilakukan tidak ada surat asli yang dipalsukan. Sedangkan pengertian “memalsukan surat” adalah perbuatan mengubah dengan cara bagaimanapun

oleh orang yang tidak berhak atas sebuah surat yang berakibat sebagian atau seluruh isinya menjadi lain/berbeda dengan isi surat semula, hal ini berarti bahwa surat itu sebelumnya sudah ada, kemudian surat itu ditambah, dikurangi, atau dirubah isinya sehingga surat itu tidak lagi sesuai dengan aslinya.

Pemalsuan dalam surat-surat dianggap lebih bersifat mengenai kepentingan masyarakat dengan keseluruhannya, yaitu kepercayaan masyarakat kepada isi surat-surat dari pada bersifat mengenai kepentingan dari individu-individu yang mungkin secara langsung dirugikan dengan pemalsuan surat ini. Unsur-unsur surat dari peristiwa pidana:

- (a) Suatu surat yang dapat menghasilkan sesuatu hak, sesuatu perjanjian utang atau yang diperuntukkan sebagai bukti dari sesuatu kejadian.
- (b) Membikin surat palsu (artinya surat itu sudah dari mulainya palsu) atau memalsukan surat (artinya surat itu tadinya benar, tetapi kemudian palsu).
- (c) Tujuan menggunakan atau digunakan oleh orang lain.
- (d) Penggunaan itu dapat menimbulkan kerugian.

D. Badan Kepegawaian Daerah Bandar Lampung

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dibentuk setelah pelaksanaan otonomi daerah tahun 1999. Badan ini yang mengurus administrasi kepegawaian pemerintah daerah baik di pemerintah daerah kabupaten/kota maupun pemerintah daerah provinsi. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan kewenangan mengatur kepegawaian mulai dari rekrutmen sampai dengan pensiun berada di

kabupaten/kota. Pembentukan BKD pada umumnya didasarkan pada Peraturan Daerah masing-masing. Sebelum pelaksanaan otonomi daerah semua urusan kepegawaian berada di pemerintah pusat adapun yang ada di daerah hanya sebagai pelaksana administrasi kepegawaian dari kebijakan pemerintah pusat.⁴⁶

Berdasarkan pada Pasal 1 Butir (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Pasal 3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah mengatur bahwa BKD berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Kemudian Pasal 3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah mengatur bahwa BKD mempunyai tugas pokok membantu Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah.

BKD dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, menyelenggarakan fungsi⁴⁷:

- a. Penyiapan penyusunan peraturan perundang-undangan daerah di bidang kepegawaian sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah;
- b. Perencanaan dan pengembangan kepegawaian daerah;

⁴⁶ Mulyanto Sangadji, *Kinerja Badan Kepegawaian Daerah dalam Melakukan Rekrutmen CPNS*, Diakses dari <http://eprints.ung.ac.id/2764/9/2012-1-74201-271408002-bab4-13082012025257.pdf> Pada tanggal 27 Agustus 2015 Pukul 08.00 WIB.

⁴⁷ Pasal 4 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.

- c. Penyiapan kebijakan teknis pengembangan kepegawaian daerah;
- d. Penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- e. Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Penyiapan dan penetapan pensiun Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- g. Penyiapan penetapan gaji, tunjangan, dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan;
- h. Penyelenggaraan administrasi Pegawai Negeri Sipil Daerah;
- i. Pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah; dan
- j. Penyampaian informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara.

Berdasarkan pada Pasal 4 Butir (d) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah tersebut dapat diketahui bahwa BKD mempunyai fungsi dalam pemindahan Pegawai Negeri Sipil (Mutasi PNS). Mutasi Pegawai Negeri Sipil Daerah merupakan kewenangan delegasi dari Kepala Daerah (Bupati atau Walikota) sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah yang pelaksanaannya

berdasarkan Peraturan Daerah, BKD mempunyai tugas sebagai Badan pelaksana teknis daerah atau yang bersifat administratif serta mempunyai wewenang untuk menyeleksi Pegawai Negeri Sipil Daerah dan menentukan penempatan Mutasi untuk Jabatan Fungsional Umum dan Fungsional Khusus.⁴⁸

⁴⁸ Adhy Nugraha, Kewenangan Badan Kepegawaian Daerah Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Kabupaten Banyumas Diakses dari www.fh.unsoed.ac.id Pada tanggal 27 Agustus 2015 Pukul 08.10 WIB.

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris :

1. Pendekatan Yuridis Normatif

Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah kaidah-kaidah atau norma-norma, aturan-aturan yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas.⁴⁹ Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk mengumpulkan berbagai macam peraturan perundang-undangan, teori-teori dan literatur-literatur yang erat hubungannya dengan permasalahan yang akan dibahas.

2. Pendekatan Yuridis Empiris

Pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan dengan meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh secara langsung dari obyek penelitian melalui wawancara dengan nara sumber yang berhubungan dengan penelitian.⁵⁰

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op.Cit.*, hlm. 56.

⁵⁰ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990, hlm.10.

B. Sumber dan Jenis Data

Jenis data dilihat dari sudut sumbernya dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan pustaka.⁵¹ Adapun di dalam mendapatkan data atau jawaban yang tepat di dalam membahas skripsi ini, serta sesuai dengan pendekatan masalah yang digunakan di dalam penelitian ini maka jenis data yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari Narasumber. Data primer ini merupakan data yang diperoleh dari studi lapangan yaitu tentunya berkaitan dengan pokok penelitian. Data primer dalam penelitian ini didapatkan dengan mengadakan wawancara.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (*Library Research*). Data ini diperoleh dengan cara mempelajari, membaca, mengutip, literatur, atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian ini. Data sekunder terdiri dari 3

(tiga) Bahan Hukum, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dalam hal ini bahan hukum primer ini terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Jo. Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 Tentang pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah

⁵¹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 11.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

- 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- 3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
- 4) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku literatur dan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Bahasa Inggris, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Majalah, media cetak, dan media elektronik.

C. Penentuan Narasumber

Narasumber adalah pihak-pihak yang dijadikan sumber informasi di dalam suatu penelitian dan memiliki pengetahuan serta informasi yang dibutuhkan sesuai dengan permasalahan yang dibahas. Narasumber dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- | | |
|--|--------------------|
| 1. Pimpinan Pada Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandar Lampung | : 1 orang |
| 2. Penyidik Pada Polda Lampung | : 1 orang |
| 3. Dosen Fakultas Hukum Pidana Universitas Lampung | : <u>1 orang +</u> |
| Jumlah | : 3 orang |

D. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Data

1. Metode pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penulisan skripsi ini dilakukan dengan cara yaitu:

a. Studi Kepustakaan (*library research*)

Studi kepustakaan merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan penulis dengan maksud untuk memperoleh data sekunder dengan cara membaca, mencatat, mengutip dari berbagai literatur, peraturan perundang-undangan, buku-buku, media masa dan bahan hukum tertulis lainnya yang ada hubungannya dengan penelitian yang dilakukan.

b. Studi Lapangan (*field research*)

Studi lapangan merupakan pengumpulan data yang dilakukan untuk memperoleh data primer dengan menggunakan teknik wawancara terbuka kepada narasumber, materi-materi yang akan dipertanyakan telah dipersiapkan terlebih dahulu oleh penulis sebagai pedoman, metode ini digunakan agar narasumber bebas memberi jawaban-jawaban dalam bentuk uraian-uraian.

2. Pengolahan Data

Data yang diperoleh baik dari hasil studi kepustakaan dan wawancara selanjutnya diolah dengan menggunakan metode:

a. Seleksi Data atau *Editing*

Editing yaitu memeriksa data yang diperoleh untuk segera mengetahui apakah data yang diperoleh itu relevan dan sesuai dengan masalah. Selanjutnya apabila ada data yang salah akan dilakukan perbaikan dan terhadap data yang kurang lengkap akan diadakan penambahan.

b. Klasifikasi Data

Klasifikasi data, yaitu yang telah selesai seleksi, selanjutnya dikelompokkan menurut pokok bahasan sehingga sesuai dengan jenis dan hubungannya dengan pokok bahasan.

c. Sistematisasi Data

Sistematisasi data yaitu, data yang telah diklasifikasikan kemudian ditempatkan sesuai dengan posisi pokok permasalahan secara sistematis.

E. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap. Analisis kualitatif artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman secara induktif. Sehingga dapat ditarik kesimpulan mengenai ke efektivitasan pembedaan, sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang akan diteliti. Dari hasil efektivitas

tersebut dapat dilanjutkan dengan metode penarikan kesimpulan secara induktif, yaitu cara berpikir dalam menarik kesimpulan yang didasarkan fakta-fakta yang bersifat khusus, kemudian dilanjutkan dalam pengambilan kesimpulan yang bersifat umum, serta dapat diajukan saran-saran.

V. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat dibuatkan simpulan sebagai berikut :

1. Penanggulangan kejahatan pemalsuan surat keterangan mutasi PNS dilakukan melalui upaya non penal merupakan kegiatan menjaga kemungkinan akan terjadinya tindak pidana (*onrecht in potentie*). Kepolisian melakukan sosialisasi mengenai sanksi hukum sesuai aturan yang berlaku dan penindakan tegas yang akan diberikan terhadap oknum yang berlaku curang yang ikut bermain atau terlibat dalam pemalsuan SK PNS termasuk jika ada dari pihak BKD. PNS yang kedatangan pindah tugas dengan SK palsu akan dikembalikan ke daerah asalnya. Hukuman diberikan untuk memberikan efek jera pelaku. Sosialisasi ini dilakukan melalui muatan media massa seperti yang di muat di koran Lampung Post pada tanggal 14 Januari 2015. Serta upaya penal sebagai bentuk upaya penanggulangan kejahatan pemalsuan surat keterangan mutasi PNS yang secara tegas dilakukan oleh kepolisian adalah dengan mengusut kasus yang terjadi sampai selesai.
2. Faktor-faktor penghambat dalam menanggulangi kejahatan pemalsuan surat keputusan mutasi PNS yaitu substansi hukum yang kurang memadai, kinerja aparat penegak hukum yang belum dimaksimalkan, tidak memadainya sarana

dan fasilitas, rendahnya kesadaran masyarakat dan pelaku pemalsuan SK mutasi PNS tersebut dengan cara sembunyi-sembunyi bahkan bekerja sama dengan oknum dari instansi terkait pengurusan administrasi kepegawaian, sehingga sulit untuk dideteksi keberadaannya.

B. Saran

Adapun saran yang akan diberikan penulis yaitu sebagai berikut:

1. Hendaknya dalam upaya penanggulangan kejahatan pemalsuan surat keterangan mutasi PNS, aparat kepolisian lebih dapat menangani kasus pemalsuan SK mutasi PNS secara efektif, cepat, terbuka dan tanpa pandang bulu, sehingga tidak ada lagi kesempatan untuk melakukan pelanggaran hukum dalam hal ini pemalsuan surat. Meningkatkan profesionalisme personil anggota Polri dalam menjalankan tugasnya masing-masing. Menindak tegas bila ada aparat yang memback-up pelaku pemalsuan surat yang terjadi di lapangan, serta peningkatan fasilitas aparat kepolisian sehingga dapat meningkatkan kinerjanya.
2. Hendaknya bagi masyarakat yang mengetahui, melihat, atau mendengar adanya jasa pembuatan SK mutasi PNS palsu untuk segera menyampaikan kepada pihak kepolisian, dan diharapkan para PNS sadar bahwa pemalsuan surat keterangan mutasi merupakan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang atau merupakan tindak pidana.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Anwar, H.A.K. Moch. 1990. *Hukum Pidana di Bidang Ekonomi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Andrisman, Tri. 2011. *Hukum Pidana Asas-Asas dan Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Indonesia*. Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- Arief, Amrullah. 2006. *Kejahatan Korporasi*. Malang: Bayumedia.
- Arief, Barda Nawawi. 2004. *Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Atmasasmita, Ramli. 1993. *Kapita Selekta Kriminologi*. Bandung: Armico.
- . 2014. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Semarang: Kencana.
- Chazawi, Adami. 2000. *Kejahatan terhadap Pemalsuan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- . 2001. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 1*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- . 2002. *Kejahatan terhadap Pemalsuan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Daryanto, S. 1997. *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*. Surabaya: Apollo.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1997. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Gunakaya, A. Widiada. 1988. *Sejarah dan Konsepsi Permasiyarakatan*. Bandung: Armico.
- Kartono, Kartini. 2005. *Patologi Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Lamintang, P.A.F. 1997. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Lamintang, P.A.F dan Theo Lamintang. 2009. *Delik-Delik Khusus Kejahatan terhadap Harta Kekayaan*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 2010. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni.
- Mustofa, Muhammad. 2005. *Kriminologi: Kajian Sosiologi terhadap Kriminalitas, Prilaku Menyimpang, dan Pelanggaran Hukum*. Jakarta: Fisip UI Press.
- Moelyatno. 1998. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*. Bandung: Bintang Indonesia.
- Santoso, Topo dan Eva Achjani Zulpa. 2001. *Kriminologi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- . 1986. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soerodibroto, Soenarto. 1994. *KUHP dan KUHP Dilengkapi Yurisprudensi Mahkamah Agung dan Hoge Raad*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soesilo, R. 1996. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politea.
- Sudarto. 2006. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: PT. Alumni.
- Sunggono, Bambang. 1990. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Syani, Abdul. 1989. *Sosiologi Kriminalitas*. Bandung: Remadja Karya.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 Tentang pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah.

Internet

Adhy Nugraha, Kewenangan Badan Kepegawaian Daerah Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Kabupaten Banyumas Diakses dari www.fh.unsoed.ac.id Pada tanggal 27 Agustus 2015 Pukul 08.10 WIB.

Mulyanto Sangadji, *Kinerja Badan Kepegawaian Daerah dalam Melakukan Rekrutmen CPNS*, Diakses dari <http://eprints.ung.ac.id/2764/9/2012-1-74201-271408002-bab4-13082012025257.pdf> Pada tanggal 27 Agustus 2015 Pukul 08.00 WIB.

Sutarmo, *Netralisasi Pegawai Negeri Sipil sebagai Aparatur Negara dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Diakses dari <https://lppmunigresblog.files.wordpress.com> Pada tanggal 25 Juli 2015 Pukul 19.00 WIB.

Siti Maryam, *Tindak Pidana Pemalsuan Surat*, Diakses dari <http://sitimaryamnia.blogspot.com/2012/02/tindak-pidana-pemalsuan-surat.html> Pada tanggal 25 Juli 2015 Pukul 19.20 WIB.