

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum dapat menjadi sarana menjamin terwujudnya masyarakat Indonesia yang tertib, teratur dan aman, karena produk hukum disusun dan dirumuskan untuk kepentingan warga negara secara umum, faktor yang harus dijadikan pedoman dalam negara hukum adanya jaminan akan hak-hak asasi manusia dan warga negara yang dapat diaktualisasikan dalam kehidupan sehari-hari. Terdapat ciri penting suatu pemerintahan dan kehidupan masyarakat yang berdasarkan hukum (*rule of law*) terjaminnya perlindungan secara konstitusional atas jaminan hak-hak individu termasuk hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang layak dalam arti luas.

Fenomena yang terjadi di tengah-tengah masyarakat sekarang ini terkesan mengesampingkan hukum untuk pemenuhan keinginan perseorangan dan ambisi, manusia cenderung menggunakan cara singkat dalam menyelesaikan permasalahan hukum tanpa mempertimbangkan dampak yang akan timbul, seharusnya secara rasional manusia harus menggunakan akal dalam pemahaman hukum dan menyadari akibat hukum setiap perbuatannya.

Tindak pidana pemalsuan akta otentik yang dilakukan oleh oknum Kepala Sekolah SW berupa izin operasional pendirian sekolah TS yang dijadikan dasar penyelenggaraan pendidikan formal merupakan suatu kejahatan yang memiliki motivasi dan latar belakang sehingga oknum Kepala Sekolah SW tersebut melakukan tindak pidana penipuan yang dapat merugikan masyarakat luas. Pihak Penyidik telah melakukan upaya-upaya untuk pembuktian terhadap tindak pidana pemalsuan akta otentik yang diduga dilakukan oleh Oknum Kepala Sekolah SW mulai pada tahun 2011 hingga bulan Mei 2014 belum juga dapat menyelesaikan pemberkasan terkendala banyaknya pendapat penuntut umum yang menuntut penyidik untuk dapat membuktikan peristiwa tindak pidana pemalsuan tersebut mulai dari minimnya keterangan saksi yang melihat langsung, tidak terdapat alat yang digunakan untuk melakukan pemalsuan, perbedaan pendapat hukum antara penyidik dan penuntut umum tentang kadaluarsa suatu tindak pidana dan adanya upaya hukum perdata oleh orang yang berhak terhadap izin yang dipalsukan yang saat ini masih menunggu putusan Mahkamah Agung, sehingga hal-hal tersebut diatas pihak Jaksa Penuntut umum terus menuntut penyidik untuk lebih optimal dalam penyelesaian berkas perkara secara formal diberikan P19 yang berulang hingga lima kali, hal inilah yang menjadi kendala tidak terselesaikannya pemberkasan tindak pidana pemalsuan akta otentik yang dipergunakan sebagai dasar penyelenggaraan pendidikan formal yang hingga saat ini masih tetap berlangsung bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang System Pendidikan Nasional.

Pengertian tentang kejahatan merupakan termonologis dari apa yang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), perbuatan pidana dapat

dibedakan antara kejahatan dan pelanggaran. Kejahatan diatur dalam buku II tentang *misdriff* dan pelanggaran diatur dalam buku III tentang *overtredingen*. Karena negara kita adalah negara hukum, maka setiap perbuatan masyarakat dan aparat negara harus berdasarkan ketentuan dan hukum yang berlaku, bagi mereka yang melakukan perbuatan melanggar hukum wajib diproses dengan prosedur atau tata cara penyelesaian secara sah menurut hukum.¹ Adanya tindak pidana pemalsuan akta otentik berupa surat izin pendirian sekolah secara nyata diancam dengan hukuman pidana, maka proses penanganan tindak pidana pemalsuan surat izin secara umum berlaku ketentuan yang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan Nasional yang mengatur pertanggungjawaban korporasi atau *corporate liability* atau badan hukum secara pidana.

Tulisan ini, akan mengkaji secara hukum tentang tindak pidana pemalsuan akta otentik berupa izin pendirian sekolah. Adanya perubahan yang tidak sesuai dengan aslinya yang dilakukan oleh oknum Kepala Sekolah terhadap izin operasional pendirian sekolah dengan cara menghapus atau merubah tulisan yang berada dalam izin tersebut yang semula bertuliskan diberikan izin kepada Yayasan Pendidikan Pubian Ragom lampung dirubah menjadi diberikan kepada Yayasan Pubian Ragon Pusat Tingkat I Lampung menggunakan tipe-x. tindak pidana pemalsuan tersebut diatur pada BAB XII Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), pada Pasal 264.

¹ Martiman Prodjohamidjojo, *Memahami Dasar-dasar Pidana Indonesia 2*, Pradya Paramitha, Jakarta, 1997, hlm 2.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang sistem pendidikan nasional telah mengatur korporasi atau badan hukum dalam bentuk yayasan yang dapat menaungi juga sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pendidikan formal dianggap sebagai subjek hukum, yang berarti lembaga penyelenggara atau yayasan yang menyelenggarakan pendidikan formal yang dalam penyelenggaraan pendidikan formal tersebut harus bertanggung jawab secara hukum terhadap segala bentuk kegiatan dalam penyelenggaraan pendidikan sekaligus akibat yang muncul dari tindak pidana pemalsuan terhadap izin pendirian sekolah swasta yang dilakukan oleh Oknum Kepala Sekolah yang ditunjuk oleh badan hukum dapat pula dijatuhkan sanksi pidana (*corporate liability*), kejahatan tersebut dapat dipandang sebagai kejahatan korporasi (*corporate crime*) yang dalamnya terdapat suatu delik kesalahan (*mens rea*) serta perbuatan (*actus reus*) yang nyata-nyata merupakan perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan peserta didik, masyarakat, pemerintah dan pihak lain yang berhak atas izin syah yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

Namun ironisnya keberadaan sekolah swasta tersebut tetap menyelenggarakan proses pendidikan tanpa dilengkapi dengan izin operasional yang syah dari pemerintah sehingga terkesan adanya pembiaran oleh pemerintah yang dapat mengakibatkan kerugian bagi peserta didik dan masyarakat luas akibat dari penyelenggaraan pendidikan yang tidak memiliki legalitas.

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas maka penulis akan melakukan penelitian dalam suatu tesis dengan judul Kajian Hukum Pidana terhadap Tindak

Pidana Pemalsuan Akta Otentik dalam Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, maka dikemukakan rumusan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah kajian hukum tentang tindak pidana pemalsuan akta otentik ?
- b. Apakah faktor-faktor yang menghambat penyidik dalam melakukan penyidikan terhadap pemalsuan akta otentik dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional?

2. Ruang Lingkup

Substansi penelitian ini berdasarkan materi adalah Hukum Pidana dan pembahasan lebih memfokuskan atau membatasi penelitian dan hasil penelitian tentang kajian hukum terhadap bentuk tindak pidana di bidang pendidikan menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Tempat atau lokasi penelitian dilakukan di Kota Bandar Lampung pada Subdit 2 Dit Krimum Polda Lampung serta lokasi-lokasi yang dapat mendukung dalam penelitian ini.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjawab masalah penelitian diatas, yakni :

1. Mengkaji secara hukum tentang Tindak Pidana pemalsuan akta otentik dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
2. Mengkaji faktor-faktor yang menghambat Polri dalam melakukan penyidikan terhadap pemalsuan akta otentik dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Sementara hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk sebagai masukan (input) dan sumbangan pemikiran bagi pengembangan pembangunan hukum di Indonesia, khususnya penegakan hukum guna mendukung pelaksanaan pembangunan di bidang pendidikan pada sistem pendidikan nasional yaitu Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

2. Kegunaan Praktis

Sementara hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi praktisi hukum atau bagi penegak hukum sebagai rekomendasi, motivasi bagi pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum di bidang pendidikan sekaligus dapat dipergunakan dalam rangka tercapainya atau terselenggaranya pencegahan, penanganan dan penanggulangan tindak pidana di bidang pendidikan yang akan memiliki dampak luas terhadap masyarakat, martabat bangsa, merongrong

kewibawaan pemerintah, aparaturnya, merusak sendi-sendi penegakan hukum dan merugikan masyarakat dengan memperhatikan pada nilai nilai keutuhan legalitas dalam sistem pendidikan nasional.

E. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Negara Indonesia merupakan suatu bangsa, kehidupan masyarakat dikendalikan oleh hukum dasar yang dikenal dengan nama undang-undang dasar atau konstitusi, yaitu hukum dasar tertulis yang menjadi pangkal gerak, dasar orientasi dari perjalanan kehidupan suatu masyarakat, secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), Indonesia telah memilih negara hukum sebagai bentuk negara, yang berarti bahwa setiap tindakan dan akibat yang dilakukan oleh setiap individu harus didasarkan atas hukum dan diselesaikan menurut aturan hukum yang dianut. Hukum merupakan sarana utama yang disepakati sebagai sarana untuk mengatur kehidupan berbangsa maupun bernegara, bahkan hukum diposisikan sebagai sarana perubahan sosial (*Agen of change law as a tool of social engineering*) sebagai sarana pembangunan dan sarana untuk mengatur kehidupan masyarakat, hak-hak individu sebagai agen perubahan dalam pembangunan. Kemampuan hukum untuk menyelenggarakan fungsinya ditentukan oleh kemampuan komponen-komponen sistemnya, baik secara otonom maupun dalam kerangka sistem sebagai suatu keseluruhan. Lemahnya salah satu komponen sistem akan membawa pengaruh besar terhadap gerak sistem itu, dan jika gerak sistem itu

berlangsung dalam keadaan tidak stabil maka hukum sebagai suatu sistem akan sangat sulit untuk mewujudkan tujuan-tujuannya.

Sistem pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Demikian pula dengan fungsi dari pendidikan nasional mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab, terdapat nilai nilai substansi dari perkembangan peradaban budaya bangsa yang bermartabat.

Proses pembangunan di bidang pendidikan keikutsertaan masyarakat atau peran serta masyarakat dalam sistem pendidikan formal hanya dapat selenggarakan oleh badan hukum atau yayasan atau coprorate yang telah mendapatkan izin yang syah dari pemerintah pusat maupun daerah sehingga legalitas peyelenggaran, legitimasi setiap kompetensi, sertifikasi dan ijasah yang dihasilkan dapat benar-benar syah memiliki kekuatan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga atau badan hukum berbentuk yayasan yang memilki hak dan tidak melawan hukum sesuai bunyi Pasal Pasal 71 Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasioanal yakni “Penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan tanpa izin Pemerintah atau Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”.

Secara tegas dinyatakan dalam Pasal 71 Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional bahwa Badan hukum sebagai salah satu subyek hukum, menurut Erman Rajaguguk dapat digolongkan dalam dua bagian besar yaitu :

- a. Pertama : Badan hukum dianggap sebagai wujud yang nyata, memiliki panca indra sendiri seperti manusia, akibatnya badan hukum itu disamakan dengan orang atau manusia.
- b. Kedua : badan hukum dianggap tidak berwujud (abstrak) namun dibelakang badan hukum tersebut terdiri dari manusia-manusia maka kalau badan hukum yang membuat kesalahan maka kesalahan itu adalah merupakan kesalahan manusia yang berdiri di belakang badan hukum itu secara bersama-sama.²

Meskipun KUHP Indonesia saat ini tidak mengikutsertakan korporasi sebagai subyek hukum yang dapat dibebankan pertanggung jawaban pidana namun korporasi mulai didisposisikan sebagai subyek hukum pidana dengan ditetapkannya Undang-Undang No 7/Drt/1955 tentang pengusutan, penuntutan dan peradilan tindak pidana ekonomi, yang kemudian kejahatan korporasi juga diatur dan tersebar dalam berbagai undang-undang khusus lainnya dengan rumusan yang berbeda-beda mengenai korporasi, termasuk pengertian badan hukum, yayasan, perkumpulan, perserikatan yang diatur oleh Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang System Pendidikan Nasional.

Secara yuridis formal, kejahatan adalah bentuk tingkah laku yang bertentangan dengan moral kemanusiaan (amoral), merugikan masyarakat, sosial sifatnya dan melanggar hukum serta undang-undang Perumusan Pasal-Pasal Kitab Undang-

² Erman Rajaguguk, *Badan Hukum sebagai Subyek Hukum*, Mitra Management Centre, Jakarta, hlm 2

Undang Hukum Pidana (KUHP) jelas tercantum bahwa kejahatan adalah semua bentuk perbuatan yang memenuhi perumusan ketentuan-ketentuan KUHP dan undang-undang di luar KUHP, seperti perundang-undangan sistem pendidikan nasional juga merumuskan macam macam perbuatan sebagai bentuk kejahatan, yang diancam hukuman pidana. Selanjutnya semua tingkah laku siapa yang melanggarnya dikenai sanksi pidana, maka larangan-larangan dan negara itu tercantum pada undang-undang dan peraturan pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Menurut Muladi secara sosiologis kejahatan adalah semua bentuk ucapan, perbuatan, tingkah laku, yang secara ekonomis, politis dan sosial-psikologis sangat merugikan masyarakat, melanggar norma norma susila, dan menyerang keselamatan warga masyarakat (baik yang telah tercakup dalam undang-undang, maupun yang belum tercantum di dalam undang-undang pidana.³

Tingkah laku manusia yang jahat, amoral, dan anti sosial itu banyak menimbulkan reaksi kejengkelan dan kemarahan di kalangan masyarakat, dan jelas sangat merugikan masyarakat umum, oleh karena itu kejahatan tersebut tersebut harus diberantas, karena tidak sesuai dengan norma hukum yang harus ditegakkan dan tidak boleh dibiarkan berkembang, demi ketertiban, keamanan, kepastian hukum dan perlindungan hak-hak individu.

Surat merupakan suatu lembaran yang di atasnya terdapat tulisan yang terdiri dari kalimat dan huruf termasuk angka yang mengandung atau berisi buah pikiran atau makna tertentu, yang dapat berupa tulisan dengan tangan, dengan mesin ketik,

³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hlm 56

printer komputer, dengan mesin cetakan dan dengan alat dan cara apa pun. Membuat surat palsu (membuat palsu sebuah surat) adalah membuat sebuah surat yang seluruh atau sebagian isinya palsu. Palsu dapat diartikan tidak benar atau bertentangan dengan yang sebenarnya, pemalsuan surat dapat berupa :

- a. Membuat sebuah surat yang sebagian atau seluruh isi surat tidak sesuai atau bertentangan dengan kebenaran. Membuat surat palsu yang demikian disebut dengan pemalsuan intelektual.
- b. Membuat sebuah surat yang seolah-olah surat itu berasal dari orang lain selain pembuat surat. Membuat surat palsu yang demikian ini disebut dengan pemalsuan materil. Palsunya surat atau tidak benarnya surat terletak pada asalnya atau si pembuat surat. Isi dan asalnya surat yang tidak benar dari si pembuat surat palsu, dapat juga tanda tangannya yang tidak benar. Hal ini dapat terjadi dalam hal misalnya :
 - 1) Membuat dengan meniru tanda tangan seseorang yang tidak ada orangnya, seperti orang yang telah meninggal dunia atau secara fiktif (dikarang-karang).
 - 2) Membuat dengan meniru tanda tangan orang lain baik dengan persetujuannya ataupun tidak Tanda tangan yang dimaksud disini adalah termasuk juga tanda tangan dengan menggunakan cap/stempel tanda tangan. Hal ini terdapat dalam aresst HR (12-2-1920) yang menyatakan bahwa disamakan dengan menandatangani suatu surat ialah membubuhkan stempel tanda tangannya.

Perbuatan memalsu akta otentik adalah perbuatan mengubah dengan cara bagaimanapun oleh orang yang tidak berhak atas sebuah akta yang berakibat

sebagian atau seluruh isinya menjadi lain/berbeda dengan isi akta semula. Tidak penting apakah dengan perubahan itu lalu isinya menjadi benar atautkah tidak atau bertentangan dengan kebenaran atautkah tidak, bila perbuatan mengubah itu dilakukan oleh orang yang tidak berhak, memalsu akta otentik telah terjadi, sedangkan orang yang tidak berhak itu adalah orang yang tidak memiliki hak secara hukum atau dengan cara melawan hukum.

Dewasa ini bentuk-bentuk kejahatan tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan peradaban yang terjadi dimasyarakat, kejahatan bukanlah sebagai suatu variabel yang berdiri sendiri atau dengan begitu saja jatuh dari langit, semakin maju dan berkembang peradaban umat manusia, akan semakin mewarnai bentuk dan corak kejahatan yang akan muncul kepermukaan, dengan kata lain kejahatan atau tindak kriminal merupakan salah satu dari perilaku menyimpang yang selalu ada dan melekat pada setiap kehidupan masyarakat. Setiap orang atau individu yang melakukan kejahatan disebut pelaku harus mendapatkan hukuman yang setimpal dengan kejahatan yang dilakukannya.

2. Konseptual

- a. Pendidikan itu adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Sedangkan fungsi Pendidikan nasional itu sendiri yaitu mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat

dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

- b. Tindak Pidana adalah suatu perbuatan melawan hukum oleh subjek hukum dan atas perbuatan tersebut terdiri atas unsur-unsur subjektif dan unsur-unsur objektif. Unsur-unsur subjektif adalah unsur-unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan diri pelaku yaitu segala sesuatu yang terkandung didalam hatinya, sedangkan yang dimaksud unsur-unsur objektif itu adalah unsur-unsur yang ada hubungannya dengan keadaan-keadaan mana tindakan-tindakan dari si pelaku itu harus dilakukan dapat dilihat adanya kesengajaan atau ketidaksengajaan, maksud, dan terencana.
- c. Tindak Pidana Pemalsuan adalah berupa kejahatan yang didalamnya mengandung unsur keadaan ketidakbenaran atau palsu atas suatu (objek), yang sesuatu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.
- d. Tindak Pidana Pendidikan merupakan suatu sikap yang dilakukan dengan sengaja maupun tidak sengaja dalam bidang pendidikan berkaitan dengan kejahatan maupun pelanggaran dengan segala motif dan tujuannya yang dapat dilakukan siapa saja baik oleh pihak penyelenggara pendidikan, tenaga pengajar, peserta didik bahkan pemerintah selaku penanggungjawab pendidikan nasional.

- e. Akta Otentik menurut hukum adalah suatu akta yang didalam bentuk ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk ditempat dimana akta dibuat.