

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum diyakini sebagai alat untuk memberikan kesebandingan dan kepastian dalam pergaulan hidup. Layaknya suatu alat, hukum akan dibutuhkan jika timbul kebutuhan atau keadaan yang luar biasa di dalam masyarakat. Suatu perbuatan belum dianggap sebagai tindak pidana jika perbuatan tersebut tidak secara tegas tercantum di dalam peraturan hukum pidana KUHP (Kitab undang-undang Hukum Pidana) atau ketentuan pidana lainnya. Prinsip tersebut hingga sekarang dijadikan pijakan demi terjaminnya kepastian hukum.¹

Salah satu kejahatan yang cukup banyak terjadi di lingkungan masyarakat adalah kejahatan pemalsuan. Pemalsuan berasal dari kata palsu yang berarti perbuatan yang melanggar hukum dan merugikan orang lain baik diri sendiri maupun orang lain, palsu dan sebagainya dengan maksud untuk menyesatkan, mengakali atau mencari keuntungan. Pemalsuan merupakan suatu tindakan yang merugikan orang lain sehingga termasuk kedalam tindakan yang dapat dikenakan hukuman pidana.

Fenomena yang terjadi di tengah-tengah masyarakat sekarang ini adalah selalu ingin cepat menyelesaikan sesuatu hal tanpa memikirkan akibat yang akan

¹ Musdalifa R, 2013, Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Penggunaan Ijazah Palsu Sarjana, Fak. Hukum, Unhas, Hal 1

ditimbulkan dari perbuatannya tersebut, padahal perbuatannya itu sudah jelas-jelas dilarang. Manusia sering dihadapkan kepada suatu kebutuhan pemuas diri dan bahkan keinginan untuk mempertahankan status diri. Namun hal itu dilakukan tanpa berfikir secara matang yang dapat merugikan diri sendiri.²

Adapun salah satu fenomena tersebut adalah masalah pendidikan. Masalah pendidikan merupakan masalah yang kompleks karena yang terlibat di dalamnya tidak hanya guru dan murid namun lembaga yang menaungi pendidikan tersebut dan pemerintah.

Tindak pidana pemalsuan merupakan suatu bentuk kejahatan yang cukup banyak dilakukan oleh masyarakat dengan atau tanpa suatu alat, dikarenakan di era modern saat ini, kemajuan teknologi yang semakin pesat yang dapat menunjang pelaku kejahatan sehingga lebih mudah melakukan suatu tindak pidana pemalsuan atau penipuan.

Kenyataannya sekarang kecurangan dalam dunia pendidikan sudah menjadi penyakit akhlak yang belum ada obatnya, dan itu semua sudah menjangkit di semua jenjang pendidikan. Tidak hanya para peserta didik, namun para guru dan pegawai pun tak luput dari perbuatan curang dalam dunia pendidikan.

Ada pula gelar atau ijazah pendidikan yang dipalsukan hanya untuk bisa menjadi pejabat atau untuk melamar kerja. Fenomena mengenai ijazah palsu atau membeli gelar sangat menarik untuk dicermati. Dalam penyalahgunaan ijazah,

² *Ibid.*

bukan hanya dilakukan oleh orang-orang biasa, namun di kalangan pejabat publik pun merupakan hal yang biasa. Adapun juga yang membeli gelar pendidikan semata-mata agar dihormati ataupun untuk mendapat pujian, karena dengan gelar banyak yang melekat di namanya maka orang lain akan menganggapnya orang yang mempunyai pendidikan yang tinggi dan cerdas.

Di dalam KUHP pemalsuan ijazah ini masuk kedalam pemalsuan surat yaitu Pasal 263 KUHP yang mengatur/menentukan :

1. “Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menerbitkan sesuatu hak, sesuatu 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 selamalamanya enam tahun.”
2. “Dengan hukuman serupa itu juga dihukum, barangsiapa dengan sengaja menggunakan surat palsu atau yang dipalsukan itu seolah-olah surat itu asli

dan tidak dipalsukan, kalau mempergunakannya dapat mendatangkan sesuatu kerugian.³”

Pemalsuan Ijazah merupakan delik materil yaitu apabila suatu delik tersebut menimbulkan akibat yang dilarang oleh Undang-Undang dan dapat menimbulkan kerugian atas pemakaiannya serta dapat di ancam pidana.

Sebagaimana contoh kasus pemalsuan ijazah dapat kita lihat pada kasus yang pernah terjadi di Lubuk Linggau yaitu seorang anggota DPRD Kab. Muratara dilaporkan karena menggunakan ijazah palsu untuk mengikuti pilkada sesuai dengan Putusan No. 405/PID.SUS/2015/PN.LIG.

Edi Sukamto (40), warga Dusun warga Dusun V Desa Karang Anyar Kec. Rupit Kab. Muratara ini yang bertugas sebagai anggota DPRD Kab.Muratara, saat diruang persidangan Pengadilan Negri Lubuk Linggau para saksi yang dihadirkan oleh Jaksa Penuntut Umum menyatakan bahwa saksi mengetahui ijazah paket B dan paket C atas nama Eko Sukamto tidak terdaftar di dinas pendidikan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik melakukan penelitian, dengan judul **“PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA ANGGOTA DPRD YANG**

³ R.Soesilo,1995,Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Politea, Bogor, hal 195

**MENGGUNAKAN IJAZAH PALSU UNTUK MENGIKUTI PILKADA
(Putusan No. 405/PID.SUS/2015/PN.LIG)”.**

B. Perumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka terdapat pokok permasalahan yang harus diselesaikan yaitu Bagaimana pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana pemalsuan ijazah dalam putusan Pengadilan Negri Lubuklinggau No. 405/Pid.Sus/ 2015/PN.Lig?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, maka penulis menentukan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana pertanggungjawaban pidana pelaku tindak pidana pemalsuan ijazah dalam putusan Pengadilan Negri Lubuklinggau No. 405/Pid.Sus/ 2015/PN.Lig.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan akan dapat memberikan manfaat, baik bermanfaat teoritis maupun manfaat praktis sebagai berikut:

1 Manfaat Teoritis

Memberi sumbangan pemikiran berupa khasanah keilmuan dalam bidang hukum, khususnya hukum pidana. Menambah referensi hukum yang dapat digunakan sebagai acuan bagi penelitian dalam bidang yang relevan dengan penelitian di masa mendatang dalam lingkup yang lebih detail, jelas dan mendalam lagi.

2 Manfaat Praktis

Memberikan penjelasan kepada instansi-instansi terkait, khususnya kepolisian dan kejaksaan mengenai ketentuan-ketentuan hukum pidana yang mengatur tentang tindak pidana pemalsuan ijazah atau gelar kesarjanaan sehingga dapat diterapkan bagi penanggulangan terhadap tindak pidana tersebut

3. Manfaat Bagi Diri Sendiri

Penulisan Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pertanggungjawaban Pidana

1. Pengertian Pertanggungjawaban Pidana

Hukum pidana dalam konsep *liability* atau “pertanggungjawaban” merupakan konsep sentral yang dikenal dengan ajaran kesalahan. Dalam bahasa latin ajaran kesalahan dikenal dengan sebutan *mens rea*. Doktrin *mens rea* ini dilandaskan pada konsepsi bahwa suatu perbuatan tidak mengakibatkan seseorang bersalah kecuali jika pikiran orang itu jahat.⁴

Pertanggungjawaban pidana diartikan sebagai diteruskannya celaan yang objektif yang ada pada tindak pidana dan secara subjektif yang ada memenuhi syarat untuk dapat dipidana karena perbuatannya itu. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas kesepakatan menolak suatu perbuatan tertentu.⁵

Pertanggungjawaban pidana adalah sesuatu yang dipertanggungjawabkan secara pidana terhadap seseorang yang melakukan perbuatan pidana atau tindak pidana.⁶ Dengan mempertanggungjawabkan perbuatan yang tercela itu pada si pembuatnya, maka kita akan berkesimpulan

⁴ Mahrus Ali, *Asas-Asas Hukum Pidana Korporasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2013, hlm. 93.

⁵ *Ibid*, hlm. 94.

⁶ *Ibid*.

: atukah si pembuatnya juga dicela, atukah si pembuatnya tidak dicela. Dalam hal yang pertama, maka si pembuatnya tentu dipidana, sedangkan dalam hal yang kedua si pembuat tentu tidak dipidana.⁷

Pertanggungjawaban (pidana) menjurus kepada pemidanaan petindak, jika telah melakukan suatu tindak pidana dan memenuhi unsur-unsurnya yang telah ditentukan dalam undang-undang. Dilihat dari sudut terjadinya suatu tindakan yang terlarang (diharuskan), seseorang akan dipertanggungjawab-pidanakan atas tindakan-tindakan tersebut apabila tindakan tersebut bersifat melawan hukum (dan tidak ada peniadaan sifat melawan hukum atau alasan pembenar) untuk itu.⁸

Berbicara masalah pertanggungjawaban pidana, ternyata terdapat dua pandangan, yaitu pandangan yang monistis antara lain dikemukakan oleh Simon yang merumuskan *Strafbaar feit* sebagai “*Eene strafbaar gestelde, onrechtmatige, met schuld in verband staande handeling van een toerekeningvatbaar persoon*” (suatu perbuatan yang oleh hukum diancam dengan hukuman, bertentangan dengan hukum, dilakukan oleh seorang yang bersalah dan orang itu dianggap bertanggung jawab atas perbuatannya).⁹

⁷ Roeslan Salah, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*. Jakarta: Aksara Baru. 1983, hlm. 75-76.

⁸ E.Y Kanter dan S.R Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Stora Grafika. 2002, hlm. 249.

⁹ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Jakarta: Prenada Media Group. 2010, hlm. 63.

Adapun orang pertama yang menganut pandangan dualistis adalah Herman Kantorowicz, pada tahun 1933 Sarjana Hukum Pidana Jerman menulis buku dengan judul *Tutund Schuld* dimana beliau menentang kebenaran pendirian mengenai kesalahan yang ketika itu berkuasa, yang oleh beliau dinamakan “*objektive schuld*”, oleh karena kesalahan disitu dipandang sebagai sifat daripada kelakuan. Untuk adanya syarat-syarat penjatuhan pidana terhadap pembuat diperlukan lebih dahulu pembuktian adanya perbuatan pidana, lalu setelah itu dibuktikan *schuld* atau kesalahan subjektif pembuat.¹⁰

Pendirian KUHP yang berpendapat bahwa hanya manusia yang dapat dibebani dengan pertanggungjawaban pidana adalah berdasarkan adagium atau *maxim*, yang sudah lama sekali dianut secara universal oleh Undang-Undang pidana, yang berbunyi *actus non facit reum, nisi mens sit rea*. Adagium tersebut mengandung arti bahwa seseorang tidak dapat dibebani pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*) dengan dijatuhi sanksi pidana karena telah melakukan suatu tindak pidana apabila dalam melakukan perbuatan, yang menurut undang-undang pidana merupakan tindak pidana, telah melakukan perbuatan tersebut dengan tidak sengaja atau bukan karena kelalaiannya (*culpa*).¹¹

¹⁰ *Ibid*, hlm. 66.

¹¹ Sutan Remy Sjahdeni, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Jakarta: Grafiti Pers. 2006, hlm. 32-33.

Pengertian hukum pidana dapat disebut ciri atau unsur kesalahan dalam arti yang luas, yaitu:

1. Dapatnya dipertanggungjawabkan pembuat.
2. Adanya kaitan psikis antara pembuat dan perbuatan, yaitu adanya sengaja atau kesalahan dalam arti sempit (*culpa*).
3. Tidak adanya dasar peniadaan pidana yang menghapus dapatnya dipertanggungjawabkan sesuatu perbuatan kepada pembuat.¹²

Secara umum para pakar hukum pidana telah menerima adanya 3 (tiga) bentuk kesengajaan (*opzet*), yakni:

1. Kesengajaan sebagai maksud (*opzet als oogmerk*)
2. Kesengajaan dengan Keinsafan Pasti (*opzet als zekerheidsbewustzijn*)
3. Kesengajaan dengan Keinsafan Kemungkinan (*Dolus Eventualis*)¹³

Pada umumnya, kealpaan (*culpa*) dibedakan menjadi 2, yaitu:

1. Kealpaan dengan kesadaran (*bewuste schuld*)

Dalam hal ini, si pelaku telah membayangkan atau menduga akan timbulnya suatu akibat, tetapi walaupun ia berusaha untuk mencegah tetap timbul tersebut.

2. Kealpaan tanpa kesadaran (*onbewuste schuld*)

Dalam hal ini, si pelaku tidak membayangkan atau menduga akan

¹²Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta. 1997, hlm. 130.

¹³Leden Mapaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika. 2005, hlm. 15.

timbulnya suatu akibat yang dilarang dan diancam hukuman oleh undang-undang, sedang ia seharusnya memperhitungkan akan timbulnya suatu akibat.¹⁴

Bahwa orang dapat dikatakan mempunyai kesalahan, jika dia pada waktu melakukan perbuatan pidana, dilihat dari segi masyarakat dapat dicela karenanya, yaitu kenapa melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat padahal mampu untuk mengetahui makna (jelek) perbuatan tersebut, dan karenanya dapat bahkan harus menghindari untuk berbuat demikian? Jika begitu, tentunya perbuatan tersebut memang sengaja dilakukan, dan celaannya lalu berupa: kenapa melakukan perbuatan yang dia mengerti bahwa perbuatan itu merugikan masyarakat?¹⁵

Kecuali itu, orang juga dapat dicela karena melakukan perbuatan pidana, jika dia, meskipun tidak sengaja dilakukan, tetapi terjadinya perbuatan tersebut dimungkinkan karena dia alpa atau lalai terhadap kewajiban-kewajiban yang dalam hal tersebut, oleh masyarakat dipandang seharusnya (sepatutnya) dijalankan olehnya.¹⁶

¹⁴ *Ibid*, hlm. 26.

¹⁵ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta. 2008, hlm. 169-170.

¹⁶ *Ibid*.

Bahwa orang yang mampu bertanggungjawab itu harus memenuhi 3 (tiga) syarat :

1. Dapat menginsyafi makna yang senjatanya daripada perbuatannya.
2. Dapat menginsyafi bahwa perbuatannya itu tidak dapat dipandang patut dalam pergaulan masyarakat.
3. Mampu untuk menentukan niat atau kehendaknya dalam melakukan perbuatan.¹⁷

Ada beberapa alasan seseorang tidak dapat bertanggung jawab atas tindak pidana yang dilakukan, antara lain :

1. Jiwa si pelaku cacat,
2. Tekanan jiwa yang tidak dapat ditahan, dan
3. Gangguan penyakit jiwa¹⁸

Kemampuan untuk membeda-bedakan antara perbuatan yang baik dan yang buruk, adalah merupakan faktor akal (*intelektual factor*) yaitu dapat membedakan perbuatan yang diperbolehkan dan yang tidak. Dan kemampuan untuk menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik buruknya perbuatan tersebut adalah merupakan faktor perasaan (*volitional factor*) yaitu dapat menyesuaikan tingkah lakunya dengan keinsyafan atas mana yang diperbolehkan dan mana yang tidak. Sebagai konsekuensi dari dua hal tadi maka tentunya orang yang tidak mampu menentukan kehendaknya menurut keinsyafan

¹⁷Roeslan Saleh. *Op.Cit*, hlm. 80.

¹⁸Leden Mapaung, *Op.Cit*, hlm. 72.

tentang baik buruknya perbuatan, dia tidak mempunyai kesalahan kalau melakukan tindak pidana, orang demikian itu tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan KUHP masalah kemampuan bertanggungjawab terdapat dalam Pasal 44 ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Barang siapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya karena jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terganggu karena cacat, tidak dipidana.*”

Apabila seseorang tidak dapat bertanggungjawab disebabkan hal lain seperti jiwanya tidak normal dikarenakan dia masih muda, maka pasal 44 ayat (1) tersebut tidak dapat dikenakan.

Pertanggungjawaban pidana adalah pertanggungjawaban orang terhadap tindak pidana yang dilakukannya. Pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana untuk bereaksi terhadap pelanggaran atas kesepakatan menolak suatu perbuatan tertentu.¹⁹

J.E Jonkers menyebut ada tiga syarat mengenai pertanggungjawaban pidana, yaitu :

- a. Kemungkinan untuk menentukan kehendaknya terhadap suatu perbuatan;
- b. Mengenai maksud yang sesungguhnya daripada perbuatan itu;
- c. Keinsyafan bahwa hal itu dilarang dalam masyarakat.²⁰

¹⁹ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan menuju kepada Tiada Pertanggung Jawaban Pidana Tanpa Kesalahan*. Jakarta: Kencana. 2011, hlm. 70.

²⁰ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2018, hlm. 147-148.

Pengertian tentang kesalahan dengan sendirinya menentukan ruang lingkup pertanggungjawaban pembuat tindak pidana. Dikatakan ada kesalahan, jika pada diri pembuat terdapat salah satu dari kedua bentuk kesalahan, ketika melakukan tindak pidana terakhir, dalam lapangan hukum acara pidana berkaitan dengan asas praduga tidak bersalah, kesalahan diartikan sebagai telah melakukan tindak pidana.²¹

Untuk memberikan arti tentang kesalahan, yang merupakan syarat untuk menjatuhkan pidana dijumpai beberapa pendapat, antara lain²²:

- a. Mezger memberikan definisi kesalahan sebagai “keseluruhan syarat yang memberi dasar untuk adanya pencelaan pribadi terhadap si pembuat pidana
- b. Simons mengartikan kesalahan sebagai “dasar untuk pertanggungjawaban dalam hukum pidana yang berupa keadaan psikis dari si pembuat dan hubungan terhadap perbuatannya, berdasarkan psikis itu perbuatannya dicelakakan kepada pembuat.
- c. Van Hamel mengatakan bahwa “kesalahan dalam suatu delik merupakan pengertian psikologis, perhubungan antara keadaan jiwa si pembuat dengan terwujudnya unsur-unsur delik karena perbuatannya. Kesalahan adalah pertanggung jawaban dalam hukum.
- d. Pompe berpendapat, “pada pelanggaran norma yang dilakukan karena kesalahannya, biasanya sifat melawan hukum itu merupakan segi luarnya.

²¹ Chairul Huda, *Op.Cit*, hlm. 74-75.

²² Muladi dan Dwidja priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Jakarta: Kencana. 2010, hlm. 73.

Yang bersifat melawan hukum adalah perbuatannya. Segi dalamnya yang bertalian dengan kehendak si pembuat adalah kesalahan.

2. Unsur – unsur Pertanggungjawaban Pidana

Moeljatno menarik kesimpulan tentang adanya kemampuan bertanggungjawab, ialah :

- a. Harus adanya kemampuan untuk membeda-bedakan antara perbuatan yang baik dan yang buruk, yang sesuai hukum dan yang melawan hukum;
- b. Harus adanya kemampuan untuk menentukan kehendaknya menurut keinsyafan tentang baik dan buruknya perbuatan tadi.²³

Seseorang yang dikatakan mampu bertanggung jawab jika jiwanya sehat, apabila :

- 1) Ia mampu untuk mengetahui atau menyadari bahwa perbuatannya bertentangan dengan hukum.
- 2) Ia dapat menentukan kehendaknya sesuai dengan kesadaran tersebut.²⁴

Hukum pidana penggunaan pikiran yang kemudian mengarahkan pembuatnya melakukan tindak pidana, disebut sebagai bentuk kesalahan yang secara teknis disebut dengan kesengajaan.²⁵ Mengenai pengertian kesengajaan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tahun 1809 dicantumkan “Kesengajaan adalah kemauan untuk melakukan atau tidak melakukan

²³ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I, Op.Cit*, hlm. 148.

²⁴ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Op.cit*, hlm. 77.

²⁵ Chairul Huda, *Op.cit*, hlm. 107.

perbuatan-perbuatan yang dilarang atau diperintahkan oleh undang-undang.”²⁶

Ilmu hukum pidana, sengaja itu dibedakan atas 3 (tiga) gradatie:

1. Sengaja sebagai tujuan/arahan hasil perbuatan sesuai dengan maksud orangnya (*opzet als oogmerk*).
2. Sengaja dengan kesadaran yang pasti mengenai tujuan atau akibat perbuatannya (*opzet bij zekerheidsbewustzijn*).
3. Sengaja dengan kesadaran akan kemungkinan tercapainya tujuan atau akibat perbuatan (*opzet bij nogelijkheidsbewustzijn*).²⁷

Kealpaan ditinjau dari sudut kesadaran si pembuat maka kealpaan tersebut dapat dibedakan atas dua yaitu:

- a) Kealpaan yang disadari terjadi apabila si pembuat dapat membayangkan atau memperkirakan kemungkinan timbulnya suatu akibat yang menyertai perbuatannya. Meskipun ia telah berusaha untuk mengadakan pencegahan supaya tidak timbul akibat itu.
- b) Kealpaan yang tidak disadari terjadi apabila si pembuat tidak membayangkan atau memperkirakan kemungkinan timbulnya suatu akibat yang menyertai perbuatannya, tetapi seharusnya ia dapat membayangkan atau memperkirakan kemungkinan suatu akibat tersebut.

²⁶ Leden Marpaung, *Op.Cit*, hlm. 13.

²⁷ Mustafa Abdullah dan Ruben Achmad, *Intisari Hukum Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1983, hlm. 42.

Adapula bentuk-bentuk kealpaan yang ditinjau dari sudut berat ringannya, yang terdiri dari :

- a) Kealpaan berat (*culpa lata*) Kealpaan berta dalam bahasa belanda disebut dengan merlijke schuld atau grove schuld, para ahli menyatakan bahwa kealpaan berta ini tersimpul dalam "kejahatan karena kealpaan", seperti dalam Pasal : 188, 359, 360 KUHP
- b) Kealpaan ringan dalam Bahasa Belanda disebut sebagai lichte schuld, para ahli tidak menyatakan tidak dijumpai dalam jenis kejahatan oleh karena sifatnya yang ringan, melainkan dapat terlihat didalam hal pelanggaran Buku III KUHP.²⁸

B. Tinjauan Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah, unsur penyelenggara pemerintah. DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah.²⁹

Konsep pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) membagi kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif dan yudikatif.³⁰ Kekuasaan legislatif tidak boleh di jadikan satu dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani. Sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang

²⁸ <https://syarifblackdolpin.wordpress.com>, *Pertanggungjawaban Pidana*. Diakses pada tanggal 02 Juli 2018.

²⁹ Markus Gunawan, *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD, dan DPD)*. Jakarta: Visimedia. 2008, hlm. 165.

³⁰ Laksono Fajar dan Subarjo, *Kontroversi Undang – undang tanpa pengesahan Presiden*. Jakarta: Balai Pustaka. 2006, hlm. 34.

Nomor 5 Tahun 1974, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu alat daerah, disamping Kepala Daerah.³¹

Kekuasaan legislatif juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang³². Keberadaan lembaga legislatif diawali dengan adanya keinginan masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mulai terpusat pada seseorang raja atau kepala negara. Keinginan tersebut yang akhirnya memunculkan pusat kekuasaan masyarakat yang mendapat legitimasi dan melembaga dalam lembaga legislatif.

DPRD terdapat kursi untuk partai politik, fraksi-fraksi dan alat kelengkapan DPRD yang memiliki fungsi sangat penting dalam terselenggaranya otonomi daerah. Fungsi legislasi adalah bagian dari proses fungsi yang di miliki DPRD dan mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan peran DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, dan penelitian kali ini akan juga membahas substansi tentang hak inisiatif yang di miliki anggota DPRD.

³¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali. 1991, hlm. 69.

³² *Ibid.*

Lembaga legislatif DPRD berfungsi juga sebagai badan pembuat perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat, Undang-Undang Dasar dan undang-undang mengatur hak prakarsa atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan hak atas perubahan (Raperda)³³.

Kemampuan lembaga legislatif melaksanakan fungsi perwakilan dan fungsi legislasi dapat dilihat dari persepsi para anggota dalam mengangkat berbagai persoalan dalam masyarakat untuk dibicarakan dalam forum legislatif atau kemampuan lembaga legislatif melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan dari rakyat yang diwakili.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan-pernyataannya yang dikemukakan dalam rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik dalam rapat terbuka maupun dalam rapat tertutup, yang diajukan secara lisan maupun tertulis kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah atau Pemerintah.³⁴

³³ Armen Yasir, *Makalah Hukum dan Politik*. Unila. 2010, hlm. 17.

³⁴ Ateng Syafrudin, *DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Sebagai Badan Legislatif Daerah Dari Masa ke Masa*. Bandung: Mandar Maju. 1991, hlm. 31-32.

2. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah;

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur sebagai berikut:

- a. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengangkatan dan/atau pemberhentian;

- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

3. Hak dan Kewajiban DPRD

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD mempunyai hak:

- a. Interpelasi;
- b. Angket,
- c. Menyatakan pendapat.

Penjelasan umum Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

- a. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket.

Hak dan kewajiban DPRD menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 untuk DPRD Kabupaten/Kota. Hak dan kewajiban DPRD

Provinsi maupun Kabupaten/Kota diseragamkan mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Hak anggota DPRD

Sesuai dengan rumusan Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian lebih rinci lagi dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan hak anggota DPRD adalah :

- 1) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- 2) Mengajukan pertanyaan;
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat;
- 4) Memilih dan dipilih;
- 5) Membela diri;
- 6) Imunitas;
- 7) Protokoler;
- 8) Keuangan dan administratif.

b. Kewajiban Anggota DPRD

Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), selanjutnya dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewajiban anggota DPRD adalah:

- 1) Mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan ;
- 2) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Republik Indonesia;
- 4) Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- 5) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- 6) Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- 7) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- 8) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/Janji anggota DPRD;
- 9) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

4. Fungsi - Fungsi DPRD

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi yaitu³⁵:

- Regulator. Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan- urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);
- Policy Making. Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;
- Budgeting. Perencanaan anggaran daerah (APBD) Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (balanced power) yang mengimbangi dan melakukan control efektif terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah.

a. Fungsi Legislasi

Legislasi adalah kewenangan membentuk undang-undang (*legislative power*).³⁶ Legislasi atau dalam bahasa Inggris Legislation memiliki arti pembuatan perundang-undangan. Sedangkan legislatif

³⁵<http://pustaka.unpad.ac.id>, *Implementasi Peran Fungsi DPRD*. Diakses pada tanggal 28 Juni 2018.

³⁶Armen Yasir, *Hukum Perundang-undangan*, Lembaga Penelitian. Unila, 2008, hlm. 77.

menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan yang berwenang membuat undang – undang

Terkadang kata legislasi atau dalam bahas Inggris legislation terkadang hampir mirip dengan kata regulation, sama-sama mengarah pada peraturan dan pengaturan, namun pada kenyataannya makna kata regulation mempunyai konotasi yang lebih luas, legislation hanya terbatas pada produk yang di hasilkan oleh parlemen sebagai lembaga legislatif.

Pengertian legisalsi dalam arti sempit berarti produk atau proses pembuatan undang-undang, sedangkan dalam arti luas menyangkut pula peraturan lain yang mendapat delegasi kewenangan dari undang-undang. Jika legislasi hanya terkait dengan Act of Parliamant maka legislasi itu dapat di pahami sebagai produk parlement atau produk lembaga legislatif.

Fungsi legislasi merupakan suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak (stakeholders), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi legislasi bermakna penting dalam beberapa hal berikut:³⁷

1. Menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah;
2. Dasar perumusan kebijakan publik di daerah;
3. Sebagai kontrak sosial di daerah;
4. Pendukung Pembentukan Perangkat Daerah dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

³⁷*Ibid.*

Disamping itu, dalam menjalankan fungsi legislasi ini DPRD berperan pula sebagai *policy maker*, dan bukan *policy implementer* di daerah. Artinya, antara DPRD sebagai pejabat publik dengan masyarakat sebagai *stakeholders*.³⁸

Praktik dan realita, proyeksi *good public governance* pada fungsi legislasi masih membutuhkan banyak penataan dan transformasi ke arah yang lebih baik. Peningkatan performa tersebut dapat dilakukan antara lain dengan:³⁹

1. Peningkatan pemahaman tentang perencanaan dalam fungsi legislasi;
2. Optimalisasi anggota DPRD dalam mengakomodasi aspirasi stakeholders;
3. Ditumbuhkannya inisiatif DPRD dalam penyusunan Raperda;
4. Ditingkatkannya kemampuan analisis (kebijakan publik & hukum) dalam proses penyusunan Raperda;
5. Pemahaman yang lebih baik atas fungsi perwakilan dalam fungsi legislasi;

³⁸*Ibid.*

³⁹*Ibid.*

b. Fungsi anggaran

Fungsi anggaran adalah penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dalam menjalankan fungsi ini, DPRD harus terlibat secara aktif, proaktif, sebagai legitimator usulan APBD yang diajukan pemerintah daerah. Fungsi penganggaran memiliki makna pentingnya yaitu:⁴⁰

1. APBD sebagai fungsi kebijakan fiskal (fungsi alokasi, fungsi distribusi, serta fungsi stabilisasi);
2. APBD sebagai fungsi investasi daerah;
3. APBD sebagai fungsi manajemen pemerintahan daerah (fungsi perencanaan, fungsi otorisasi, fungsi pengawasan)

Konteks good governance, maka peran serta DPRD harus diwujudkan dalam tiap proses penyusunan APBD (Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah). Adapun good public governance pada fungsi penganggaran saat ini dapat lebih berperan secara konkrit apabila memperoleh perhatian dan kecermatan dalam beberapa hal berikut:⁴¹

1. Penyusunan KUA (Kebijakan Umum APBD), antara lain:
 - Efektifitas pembentukan jaring asmara;
 - Eliminasi kepentingan individu, kelompok, dan golongan;
 - Pembenahan penyusunan RPJMD dan Renstra-SKPD;

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹*Ibid.*

- Peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan DPRD dalam merumuskan KUA
2. Penyusunan PPAS, antara lain:
 - Akuntabilitas terhadap nilai anggaran;
 - Kelengkapan data-data pendukung;
 - Peningkatan kapasitas anggota DPRD dan pemerintah daerah
 - Kesesuaian antara prioritas program dengan kebutuhan rakyat
 3. Raperda APBD

Raperda APBD merupakan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah untuk jangka waktu satu tahun yang di bahas bersama antara Legislatif yang dalam hal ini adalah DPRD dan Eksekutif dalam hal ini pemerintah provinsi, kabupaten dan kota.

4. Sosialisasi Perda APBD

Menyampaikan hasil pembahasan bersama RaPerda APBD yang telah di tetapkan sebagai Perda APBD oleh DPRD dan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota sebagai bentuk transparansi pengeolaan keuangan kepada masyarakat.

c. Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi ketiga ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini (*early warning system*), untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan. Disamping itu, pengawasan memiliki tujuan utama, antara lain:

1. Menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana;
2. Menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan;
3. Menumbuhkan motivasi, perbaikan, pengurangan, peniadaan penyimpangan;
4. Meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;

Namun demikian, praktik good public governance pada fungsi pengawasan saat ini masih membutuhkan beberapa improvement agar dapat mencapai tujuannya tersebut. Fungsi pengawasan dapat diselaraskan dengan tujuannya, antara lain dengan melakukan beberapa hal berikut:⁴²

1. Memaknai secara benar fungsi dan tujuan pengawasan, sehingga dapat menjadi mekanisme check & balance yang efektif;
2. Optimalisasi pengawasan agar dapat memberikan kontribusi yang diharapkan pada pengelolaan pemerintahan daerah;
3. Penyusunan agenda pengawasan DPRD;
4. Perumusan standar, sistem, dan prosedur baku pengawasan DPRD;

Dibuatnya mekanisme yang efisien untuk partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan, dan saluran penyampaian informasi masyarakat dapat berfungsi efektif sebagai salah satu alat pengawas.

Jadi secara ringkas, DPRD mempunyai dua fungsi, yakni :

- a. Sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan Daerah;
dan
- b. Sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan Daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah.⁴³

⁴²*Ibid.*

⁴³ Josef Riwu Kaho, *Op.Cit*, hlm. 70.

C. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Pemalsuan

1. Pengertian Pemalsuan

Pemalsuan adalah proses pembuatan, beradaptasi, meniru atau benda, statistik, atau dokumen – dokumen dengan maksud untuk menipu. Kejahatan yang serupa dengan penipuan adalah kejahatan yang memperdaya yang lain, termasuk melalui penggunaan benda yang diperoleh melalui pemalsuan⁴⁴.

2. Tindak Pidana Pemalsuan dan Unsur- unurnya

Kejahatan mengenai pemalsuan adalah suatu tindak kejahatan yang didalamnya mengandung unsur suatu keadaan ketidakbenaran atau palsu atas suatu objek yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya padahal sebenarnya bertentangan dengan yang sebenarnya, sedangkan perbuatan memalsu adalah berupa perbuatan mengubah dengan cara bagaimanapun oleh orang yang tidak berhak atas sebuah surat yang berakibat sebagian atau seluruh isinya menjadi lain atau berbeda dengan isi surat semula⁴⁵

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

⁴⁴<https://id.m.wikipedia.org/Pemalsuan>. Diakses pada tanggal 05 Juli 2018.

⁴⁵Adami Chazawi, *Kejahatan Terhadap Pemalsuan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2001, hlm. 3.

- a. Kebenaran (kepercayaan) yang pelanggarannya dapat tergolong dalam kelompok kejahatan penipuan.
- b. Ketertiban masyarakat, yang pelanggarannya tergolong dalam kelompok kejahatan terhadap negara/ketertiban masyarakat.⁴⁶

Perbuatan pemalsuan dapat digolongkan dalam kelompok kejahatan penipuan sehingga tidak semua perbuatan adalah pemalsuan. Perbuatan pemalsuan tergolong kelompok kejahatan penipuan apabila seseorang memberikan gambaran tentang sesuatu gambaran atas barang seakan-akan asli atau benar, sedangkan sesungguhnya atau kebenaran tersebut tidak dimilikinya, karena gambaran data ini orang lain terpedaya dan mempercayai bahwa keadaan yang digambarkan atas barang/surat/data tersebut adalah benar atau asli. Pemalsuan terhadap tulisan/data terjadi apabila isinya atau datanya tidak benar.⁴⁷

Perbuatan memalsukan surat dilakukan dengan cara melakukan perubahan-perubahan tanpa hak (tanpa izin yang berhak) dalam suatu surat atau tulisan, perubahan mana dapat mengenai tanda tangannya maupun mengenai isinya.

⁴⁶ Ismu Gunadi dan Jonaedi Efendi, *Cepat dan Mudah Memahami Hukum Pidana*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2015, hlm. 173.

⁴⁷ H.A.K Moch.Anwar, *Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP Buku II) Jilid 1*. Jakarta: Alumni, 1986, hlm. 190.

Perbuatan perubahan itu dapat terdiri atas :

- Penghapusan kalimat, kata, angka, tanda tangan;
- Penambahan dengan satu kalimat, kata atau angka;
- Pergantian kalimat, kata, angka, tanggal dan/atau tanda tangan.⁴⁸

Dalam berbagai jenis perbuatan pemalsuan yang terdapat dalam KUHP dianut⁴⁹:

- a. Disamping pengakuan terhadap azas hakatas jaminan kebenaran/keaslian data.surat/tulisan, perbuatan pemalsuan terhadap data/surat/tulisan tersebut harus dilakukan dengan tujuan jahat.
- b. Berhubung tujuan jahat dianggap terlalu luas, harus diisyaratkan, bahwa pelaku harus mempunyai niat/maksud untuk menciptaka anggapan atas sesuatu yag dipalsukan sebagai yang asli, benar.

Suatu perbuatan pemalsuan dapat dihukum apabila terjadi perkosaan terhadap jaminan kepercayaan dalam hal mana :⁵⁰

- a. Pelaku mempunyai niat/maksud dengan menggambarkan keadaan yang tidak benar itu seolah-olah benar mempergunakan sesuatu data yang tidak asli seolah-olah asli, hingga orang lain percaya bahwa data/surat/tulisan tersebut adalah benar dan asli dan karenanya oranglain terpedaya
- b. Unsur niat/maksud tidak perlu meliputi unsur menguntungkan diri sendiri atau orang lain (sebaliknya dari berbagai jenis penipuan).

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

- c. Tetapi perbuatan tersebut harus menimbulkan suatu bahaya umum, yang khusus dalam pemalsuan data surattulisan, dirumuskan dengan masyarakat “kemungkinan kerugian” dihubungkan dengan sifat daripada data/surat/tulisan tersebut

Perbuatan memalsukan surat dilakukan dengan cara melakukan perubahan-perubahan tanpa hak (tanpa izin yang berhak) dalam suatu surat atau tulisan. Tidak peduli, bahwa ini sebelumnya merupakan sesuatu yang tidak benar atau sesuatu yang benar, perunaha isi yang tidak benar menjadi benar merupakan pemalsuan surat⁵¹

Kejahatan pemalsuan surat (*valschheid in geschriften*) diatur dalam Bab XII buku II KUHP, dari pasal 263 sampai pasal 276, yang dapat dibedakan menjadi 7 macam kejahatan pemalsuan surat, yaitu:⁵²

1. Pemalsuan surat pada umumnya, bentuk pokok pemalsuan surat (pasal 263)
2. Pemalsuan surat yang diperberat (pasal 264)
3. Menyuruh memasukan keterangan palsu ke dalam akta otentik (pasal 266)
4. Pemalsuan surat keterangan dokter (pasal 267, pasal 268)
5. Pemalsuan surat-surat tertentu (pasal 269, pasal 270, pasal 271)
6. Pemalsuan surat keterangan pejabat tentang hak milik (pasal 274)
7. Menyimpan bahan atau benda untuk pemalsuan surat (pasal 275)

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Adami Chazawi, *Op.Cit*, hlm. 136.

1. Pemalsuan Surat pada umumnya (Pasal 263)

Kejahatan pemalsuan surat pada umumnya adalah berupa pemalsuan surat dalam bentuk pokok (bentuk standard) yang dimuat dalam pasal 263 KUHPidana, yang rumusannya adalah sebagai berikut :

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

Dalam pasal 263 tersebut ada 2 kejahatan, masing-masing dirumuskan pada ayat 1 dan 2. Rumusan pada ayat ke-1 terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Unsur-unsur obyektif :
 1. Perbuatan :
 - a) membuat palsu
 - b) memalsu Obyeknya

2. Obyeknya
 - a) yang dapat menimbulkan hak
 - b) yang menimbulkan suatu perikatan
 - c) yang menimbulkan suatu pembebasan hutang
 - d) yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal
 3. Dapat menimbulkan akibat kerugian dari pemakaian surat tertentu
- b. Unsur Subyektif : dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu.⁵³

Sedangkan ayat 2 mempunyai unsur-unsur sebagai berikut :

1. Unsur-unsur obyektif :
 - a. Perbuatan : memakai
 - b. Obyeknya :
 - a. Surat palsu
 - b. Surat yang dipalsukan
 - c. Pemakaian surat tersebut dapat menimbulkan kerugian
2. Unsur subyektif : dengan sengaja

Surat (*geschrift*) adalah suatu lembaran kertas 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

⁵³ *Ibid*, hlm. 98.

tangan, dengan mesin ketik, printer komputer, dengan mesin cetakan dan dengan alat dan cara apa pun⁵⁴

Membuat surat palsu (membuat palsu *valselijk opmaaken* sebuah surat) adalah membuat sebuah surat yang seluruh atau sebagian isinya palsu.

Palsu artinya tidak benar atau bertentangan dengan yang sebenarnya⁵⁵

Membuat surat palsu ini dapat berupa⁵⁶:

1. Membuat sebuah surat yang sebagian atau seluruh isi surat tidak sesuai atau bertentangan dengan kebenaran. Membuat surat palsu yang demikian disebut dengan pemalsuan intelektual.
2. Membuat sebuah surat yang seolah-olah surat itu berasal dari orang lain selain si pembuat surat. Membuat surat palsu yang demikian ini disebut dengan pemalsuan materiil (*materiele Valschheid*). Palsunya surat atau tidak benarnya surat terletak pada asalnya atau si pembuat surat

Sedangkan perbuatan memalsu (*vervaksen*) surat adalah berupa perbuatan mengubah dengan cara bagaimanapun oleh orang yang tidak berhak atas sebuah surat yang berakibat sebagian atau seluruh isinya menjadi lain atau berbeda dengan isi surat semula. Tidak penting apakah dengan perubahan itu lalu isinya menjadi benar ataukah tidak atau bertentangan dengan kebenaran ataukah tidak, bila perbuatan mengubah itu dilakukan oleh orang yang tidak berhak, memalsu surat telah terjadi. Orang yang tidak berhak itu adalah orang selain si pembuat

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

surat.⁵⁷ Tidak semua surat dapat menjadi obyek pemalsuan surat, melainkan terbatas pada 4 macam surat, yakni :

1. surat yang menimbulkan suatu hak
2. surat yang menimbulkan suatu perikatan
3. surat yang menimbulkan pembebasan hutang
4. surat yang diperuntukkan bukti mengenai sesuatu hal

2. Pemalsuan Surat Yang Diperberat (Pasal 264)

Pasal 264 merumuskan sebagai berikut :

- (1) Pemalsuan surat dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 tahun, jika dilakukan terhadap :
1. akta-akta otentik
 2. surat hutang atau sertifikat hutang dari suatu Negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum
 3. surat sero atau surat hutang atau sertifikat sero atau hutang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai
 4. talon, tanda bukti deviden atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti suratsurat itu
 5. surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.* hlm. 102.

(2) Dipidana dengan pidana yang sama barangsiapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak asli atau dipalsukan seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Nyatalah bahwa yang menyebabkan diperberatnya pemalsuan surat pasal 264 di atas terletak pada faktor macamnya surat. Surat-surat tertentu yang menjadi obyek kejahatan adalah surat-surat yang mengandung kepercayaan yang lebih besar akan kebenaran isinya. Pada surat-surat itu mempunyai derajat kebenaran yang lebih tinggi daripada surat-surat biasa atau surat lainnya. Kepercayaan yang lebih besar terhadap kebenaran akan isi dari macam-macam surat itulah yang menyebabkan diperberatancaman pidananya. Penyerangan terhadap kepercayaan masyarakat yang lebih besar terhadap isi surat-surat yang demikian dianggap membahayakan kepentingan umum masyarakat yang lebih besar pula.

D. Pengertian Ijazah

Ijazah adalah surat tanda tamat belajar yang menyatakan bahwa seseorang telah menyelesaikan dan berhasil mempelajari suatu tingkatan ilmu dan pelajaran. Mulai dari ijazah PAUD, TK, SD, SMP, SMA, sampai universitas merupakan bukti tertulis bahwa seseorang telah menyelesaikan pendidikannya dan dianggap sudah memahami ilmu-ilmu yang telah diajarkan.

Ijazah merupakan surat berharga dan penting karena untuk mendapatkannya dibutuhkan kerja keras dan pengorbanan yang baik tenaga, pikiran, waktu, dan biaya. Ijazah juga sangat berguna ketika seseorang mencari pekerjaan. Kebanyakan perusahaan selalu mensyaratkan untuk melampirkan ijazah asli pada saat melamar pekerjaan sebagai bukti bahwa kita benar-benar sesuai kualifikasi yang dibutuhkan perusahaan.⁵⁹

⁵⁹<http://www.pengertianmenurutparaahli.net>, *Pengertian Ijazah*. Diakses pada tanggal 05 Juli 2018.

BAB III

METODELOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini dimaksudkan untuk membatasi permasalahan agar tidak mengambang. Adapun ruang lingkup penelitian ini adalah pertanggungjawaban pidana anggota DPRD yang menggunakan Ijazah palsu untuk mengikuti pilkada dalam Putusan Nomor 405/Pid.Sus/2015/PN.Lig.

B. Metode Pendekatan

Adapun pendekatan penelitian yang dilakukan termasuk jenis penelitian hukum normatif empiris dimana fokus kajiannya adalah data primer, untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penyusunan skripsi tersebut, penulis menggunakan penulisan hukum empiris. Pada penelitian empiris, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, kemudian dilanjutkan dengan penelitian pada data primer di lapangan atau masyarakat, yaitu tentang tindak pidana pemalsuan ijazah.

C. Jenis Penelitian

Penelitian skripsi ini termasuk penelitian deskriptif, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, maupun gejala-gejala lainnya, maksudnya terutama untuk mempelajari adanya hipotesis-hipotesis agar dapat membantu dalam rangka menyusun teori-teori baru. Penelitian ini bermaksud memberi gambaran yang sejelas-jelasnya mengenai kebijakan legislatif hukum pidana dalam upaya penanggulangan tindak pidana pemalsuan ijazah.

D. Metode Jenis Data

Data merupakan sesuatu yang akan diteliti dalam hal ini adalah gejala dan hasil-hasilnya, dalam penelitian ini data-data tersebut meliputi:

a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh melalui penelitian lapangan yaitu dengan melakukan wawancara dengan objek yang berhubungan dengan penelitian. Berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang didapat dari keterangan-keterangan atau pengetahuan yang diperoleh secara tidak langsung melalui studi-studi kepustakaan dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan sumber-sumber tertulis lainnya.

