

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP  
PEMALSUAN SURAT KETERANGAN CAMAT  
YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK  
MILIK YANG DITANGANI POLRES  
PELABUHAN BELAWAN**

**TESIS**

OLEH

**RUDI HANDOKO  
NPM. 181803027**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

**PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP  
PEMALSUAN SURAT KETERANGAN CAMAT  
YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK  
MILIK YANG DITANGANI POLRES  
PELABUHAN BELAWAN**

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada  
Pascasarjana Universitas Medan Area

OLEH

**RUDI HANDOKO  
NPM. 181803027**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2020**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 16/12/21

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)16/12/21

# UNIVERSITAS MEDAN AREA MAGISTER ILMU HUKUM

## HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul** : Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pemalsuan Surat Keterangan Camat yang Melahirkan Sertifikat Hak Milik yang Ditangani Polres Pelabuhan Belawan

**Nama** : Rudi Handoko

**NPM** : 181803027

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

  
Prof. Dr. Ediwarman., SH., M.Hum

  
Dr. Taufik Siregar., SH., M.Hum

Ketua Program Studi  
Magister Hukum

Direktur

  
Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH

  
Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

**Telah diuji pada Tanggal 19 Agustus 2020**

---

---

**N a m a : Rudi Handoko**

**N P M : 181803027**



**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Dr. M. Citra Ramadhan., SH., MH**

**Sekretaris : Anggreni A. Lubis., SH., M.Hum**

**Pembimbing I : Prof. Dr. Ediwarman., SH., M.Hum**

**Pembimbing II : Dr. Taufik Siregar., SH., M.Hum**

**Penguji Tamu : Dr. Isnaini., SH., M.Hum**

## LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

**N a m a** : Rudi Handoko

**N P M** : 181803027

**Judul** : *Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pemalsuan Surat Keterangan Camat yang Melahirkan Sertifikat Hak Milik yang Ditangani Polres Pelabuhan Belawan*

Dengan ini menyatakan hal-hal berikut :

1. Bahwa tesis yang saya tulis ini bukan merupakan jiplakan dari tesis karya ilmiah orang lain.
2. Apabila terbukti dikemudian hari ternyata tesis ini adalah jiplakan, maka segala akibat hukum yang timbul akan menjadi tanggungjawab saya sepenuhnya.

Dengan pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya secara sehat tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Medan, 24 Juli 2020

Yang menyatakan,



**Rudi Handoko**  
**NPM. 181803027**

## ABSTRAK

### **PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP PEMALSUAN SURAT KETERANGAN CAMAT YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK MILIK YANG DITANGANI POLRES PELABUHAN BELAWAN**

Oleh :

**Nama : Rudi Handoko**  
**NPM : 181803027**  
**Program Studi : Magister Ilmu Hukum**  
**Pembimbing I : Prof. Dr. Ediwarman, SH, M.Hum**  
**Pembimbing II : Dr. Taufik Siregar, SH. M.Hum**

Sertifikat sebagai salah satu dokumen pertanahan merupakan hasil proses pendaftaran tanah, dan dokumen tertulis yang memuat data fisik serta data yuridis tanah yang bersangkutan. Dokumen-dokumen pertanahan tersebut dapat dipakai sebagai jaminan dan menjadi pegangan bagi pihak yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Kekuatan pembuktian sertifikat tanah adalah kuat selama tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya ataupun tidak ada kecurangan dalam asal-usul penerbitannya. Jika asal usul penerbitan sertifikat berasal dari hak dasar yang palsu yaitu Surat Keterangan Camat yang dipalsukan maka serta merta sertifikat tanah tersebut menjadi cacat hukum. Maka dari itu perlu ditindak tegas terhadap pelaku tindak pidana pemalsuan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang berasal dari Surat Keterangan (SK) Camat yang dipalsukan.

Penelitian ini adalah ditujukan untuk menjawab permasalahan tentang pengaturan hukum terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan, faktor penyebab terjadinya pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan, dan kebijakan hukum pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan. Untuk menjawab permasalahan tersebut dipergunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder dan didukung oleh data primer. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif.

Kejahatan pemalsuan surat diatur dalam pasal 263 sampai pasal 276 KUHP, ditambah dengan pasal 55 dan pasal 56 KUHP jika ada pihak yang turut serta (*deelneming*) dalam tindak pidana pemalsuan tersebut, sedangkan peraturan terkait penerbitan Sertifikat Hak Milik adalah Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Ada beberapa faktor penyebab pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik adalah penerapan undang-undang yang tidak sesuai dengan yang diterapkan, penegakan hukum yang tidak transparan, sistem administrasi yang lemah, pemahaman masyarakat yang sangat rendah terhadap hukum dan kurangnya ekonomi, oknum Perangkat Desa/Lurah/Pegawai Kecamatan yang ikut dalam tindak pidana pemalsuan surat, kelalaian petugas Badan Pertanahan Nasional. Kebijakan hukum pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan adalah melalui 2 kebijakan yaitu kebijakan penal (upaya repressif) dan kebijakan non penal (upaya preventif).

**Kata Kunci : Pertanggungjawaban Pidana, Pemalsuan, Surat Keterangan Camat, Sertifikat Hak Milik**

## ABSTRACT

### **CRIMINAL LIABILITY FOR FALSIFICATION OF A CAMAT CERTIFICATE THAT GIVES BIRTH TO A CERTIFICATE OF OWNERSHIP HANDLED BY BELAWAN HARBOR POLICE**

By :

**Name** : Rudi Handoko  
**NPM** : 181803027  
**Study Program** : Master of Law Science  
**Advisor I** : Prof. Dr. Ediwarman, SH, M.Hum  
**Advisor II** : Dr. Taufik Siregar, SH. M.Hum

*The certificate is one of the land documents which is the result of the land registration process, and written documents containing physical data and juridical data of the land concerned. The land documents can be used as collateral and become a guide for those who have an interest in the land. The strength of proof of land certificates is strong as long as no other party proves otherwise or there is no fraud in the origin of the issuance. If the origin of the issuance of the certificate comes from a false basic right, that is a Camat certificate which is falsified, then the land certificate is automatically legally flawed. Therefore, it is necessary to take firm action against the falsification of a certificate of ownership (SHM) originating from a forged Camat (SK) certificate.*

*This research is intended to answer the problem of legal arrangements for counterfeiting the Camat certificate that gave birth to certificates of ownership handled by Belawan harbor police station, the factors that caused the falsification of the Camat certificate which gave birth to certificates of ownership handled by Belawan harbor police, and a criminal law policy against falsification of a Camat certificate that gives birth to certificate of ownership handled by Belawan harbor police. To answer this problem normative legal research methods are used using secondary data and supported by primary data. Data analysis used in this study is a qualitative approach.*

*Falsification of the letter is regulated in article 263 to article 276 KUHP, plus article 55 and article 56 KUHP if there is a party participating (deelneming) in the crime of forgery, while the regulations relating to the issuance of title certificates are Law number 5 of 1960 concerning agrarian issues and government regulation number 24 of 1997 concerning land registration. There are several factors that cause the falsification of a Camat certificate that gives birth to certificate of ownership is application of laws that are not in accordance with those applied, non-transparent law enforcement, weak administration system, very low understanding of the law and lack of economy, person of village/Lurah/sub-district officials who participated in the falsification of letters, negligence of officers of the national land agency. Criminal law policy against falsification of sub-district certificate (SK) which gave birth to a certificate of ownership handled by Belawan harbor police is through 2 policies namely penal policy (repressive effort) and non-penal policy (preventive effort).*

**Keywords : Criminal Liability, Forgery, Camat Certificate, Freehold Title**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan limpahan rahmad-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tesis ini berjudul **“PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA TERHADAP PEMALSUAN SURAT KETERANGAN CAMAT YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK MILIK YANG DITANGANI POLRES PELABUHAN BELAWAN”**, yang disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan penyelesaian pendidikan Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Medan Area. Penulis telah menerima banyak bantuan dari berbagai pihak secara langsung maupun tidak langsung sebagai bantuan dan motivasi terhadap pelaksanaan penelitian sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna dan masih banyak kekurangan dalam penyajian karena kemampuan yang masih terbatas. Dengan rendah hati penulis akan menerima saran-saran dan petunjuk yang bersifat membangun yang ditujukan untuk menyempurnakan tesis ini.

Selama kuliah di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area dan menyusun tesis ini, penulis banyak memperoleh pendidikan, bimbingan, dan bantuan baik secara moril maupun materil dari berbagai pihak. Oleh sebab itu pada kesempatan ini dengan hati yang tulus penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada:

1. Orangtua tercinta Bapak H.SUMIDI,BA dan Ibu Hj.SURYANI yang telah membesarkan dan mendidik saya dengan penuh kasih sayang dan selalu memberi motivasi sejak kecil hingga dewasa sehingga saat ini saya telah

menyelesaikan pendidikan program Magister Ilmu Hukum di Universitas Medan Area..

2. Istri tercinta FATWA IMELDA S.Kep, NS, M.Biomed serta anak-anak tersayang FADHLUL DZAKI HANDOKO, FADHIL DZIKRI HANDOKO, DIVA KHALISAH yang selalu memberi dukungan dan semangat sehingga saya dapat menyelesaikan pendidikan program Magister Ilmu Hukum di Universitas Medan Area..
3. Bapak Prof.Dr.Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc Selaku Rektor Universitas Medan Area.
4. Dr. Citra Ramadhan, SH.M.Hum Selaku Ketua Prodi Program Magister Ilmu Universitas Medan Area.
5. Prof. Dr. Ediwarman, SH,M.Hum Selaku Pembimbing I yang telah banyak memberikan dukungan, bimbingan, dan pengarahan dengan penuh perhatian hingga penulisan tesis ini selesai.
6. Dr. Taufik Siregar, SH, M.Hum Selaku Pembimbing II yang telah banyak memberikan dukungan, bimbingan, dan pengarahan dengan penuh perhatian hingga tesis ini selesai.
7. Bapak/Ibu Dosen Program Magister Ilmu Hukum Universitas Medan Area yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat serta seluruh staff pegawai yang telah memberikan bantuan dan pelayanan selama perkuliahan.
8. Seluruh Pimpinan dan rekan kerja yang telah memberi semangat dan selalu memberi dukungan dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna. Dengan kerendahan hati penulis selalu mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya membangun.

Medan, 28 April 2020

Penulis



**RUDI HANDOKO**  
**181803027**



## DAFTAR ISI

LEMBAR	PERSETUJUAN
ABSTRAK.....	i
ABSTRACT .....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Perumusan Masalah.....</b>	<b>11</b>
<b>C. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>12</b>
<b>D. Manfaat Penelitian .....</b>	<b>12</b>
<b>E. Keaslian Penelitian .....</b>	<b>13</b>
<b>F. Kerangka Teori dan Konsep.....</b>	<b>15</b>
1. Kerangka Teori.....	15
2. Kerangka Konsep .....	20
<b>G. Metode Penelitian .....</b>	<b>21</b>
1. Spesifikasi Penelitian .....	21
2. Metode Penelitian .....	23
3. Lokasi Penelitian .....	24
4. Alat Pengumpulan Data .....	24
5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data.....	26
6. Analisis Data.....	27
<b>BAB II PENGATURAN HUKUM TERHADAP PEMALSUAN SURAT KETERANGAN (SK) CAMAT YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK MILIK (SHM).....</b>	<b>28</b>
<b>A. Pengaturan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Surat Keterangan Camat Yang Melahirkan Sertifikat Hak Milik.....</b>	<b>28</b>
<b>B. Unsur-Unsur Tindak Pidana Pemalsuan Surat.....</b>	<b>29</b>
<b>C. Subjek Hukum Dalam Tindak Pidana Pemalsuan Surat .....</b>	<b>41</b>
<b>D. Pengaturan Hukum Tentang Pendaftaran Tanah .....</b>	<b>42</b>
<b>E. Kedudukan Camat Dalam Penerbitan Surat Keterangan (SK) Camat .....</b>	<b>48</b>
<b>F. Prosedur Pendaftaran Sertifikat Hak Milik.....</b>	<b>53</b>

<b>BAB III FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT KETERANGAN (SK) CAMAT YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK MILIK.....</b>	<b>66</b>
<b>A. Penerapan Undang - Undang Yang Tidak Sesuai dengan Yang Diterapkan.....</b>	<b>66</b>
<b>B. Penegakan Hukum Yang Tidak Transparan .....</b>	<b>69</b>
<b>C. Sistem Administrasi Yang Lemah .....</b>	<b>71</b>
<b>D. Pemahaman Masyarakat Yang Sangat Rendah Terhadap Hukum Dan Kurangnya Ekonomi .....</b>	<b>73</b>
<b>E. Oknum Perangkat Desa/Lurah/Pegawai Kecamatan Yang Ikut Dalam Tindak Pidana Pemalsuan Surat .....</b>	<b>75</b>
<b>F. Kelalaian Petugas Badan Pertanahan Nasional (BPN).....</b>	<b>77</b>
<b>BAB IV KEBIJAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PEMALSUAN SURAT KETERANGAN CAMAT YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK MILIK .....</b>	<b>82</b>
<b>A. Upaya Kebijakan Penal.....</b>	<b>82</b>
<b>B. Upaya Kebijakan Non Penal.....</b>	<b>91</b>
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>96</b>
<b>A. Kesimpulan.....</b>	<b>96</b>
<b>B. Saran.....</b>	<b>97</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>99</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Seiring dengan kemajuan zaman, banyak sekali perilaku manusia dalam bermasyarakat telah mengabaikan norma-norma hukum yang berlaku, akibatnya terjadi kekacauan dan terganggunya ketertiban serta ketentraman kehidupan manusia. Keberhasilan yang dicapai dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi tentu saja akan membawa suatu negara pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Namun sejalan dengan kemajuan yang dicapai bersamaan dengan bidang ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, perkembangan tindak pidana pun tidak dapat disangkal.

Paradigma dalam penegakan hukum memandang bahwa pertumbuhan tingkat kejahatan dengan tingkat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai suatu hubungan yang positif atau berbanding searah, yaitu bahwa suatu kejahatan akan selalu berkembang sejalan dengan kemajuan yang dicapai dalam bidang pengetahuan dan teknologi.

Kejahatan bukanlah suatu variabel yang berdiri sendiri atau dengan begitu saja ada. Semakin maju dan berkembangnya peradaban umat manusia, akan semakin mewarnai bentuk dan corak kejahatan yang akan muncul di permukaan. Dengan kata lain kejahatan atau tindak kriminal merupakan salah satu perilaku masyarakat yang selalu ada dalam masyarakat.

Salah satu kejahatan yang cukup banyak terjadi di lingkungan masyarakat adalah kejahatan pemalsuan surat atau dokumen. Pemalsuan surat atau dokumen merupakan salah satu bentuk dari perbuatan yang disebut dengan kejahatan, yaitu sebagai suatu perbuatan sifatnya bertentangan dengan kepentingan hukum. Sebab dari akibat perbuatan itu menjadi perhatian dari berbagai pihak, dengan mengadakan penelitian-penelitian maka dapat diperoleh suatu kepastian untuk menetapkan porsi dan klasifikasi dari kejahatan tersebut.

Dewasa ini banyak sekali terjadi tindak pidana pemalsuan surat atau dokumen dengan berbagai macam bentuk dan perkembangannya yang menunjuk pada semakin tingginya tingkat intelektualitas dari kejahatan pemalsuan yang semakin kompleks. Kejahatan pemalsuan adalah kejahatan yang didalamnya mengandung sistem ketidakbenaran atau palsu sesuatu objek yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya. Oknum-oknum yang ikut atau turut serta dalam memalsukan surat atau dokumen tersebut harus dapat dimintai pertanggungjawaban pidananya sesuai dengan perannya masing-masing.

Pertanggungjawaban pidana adalah suatu bentuk untuk menentukan apakah seorang tersangka atau terdakwa dipertanggungjawabkan atas suatu tindak pidana yang telah terjadi. Dengan kata lain, pertanggungjawaban pidana adalah suatu bentuk untuk menentukan apakah seseorang tersebut dibebaskan atau dipidana.

Terpenuhinya tindak pidana, maka terpenuhi pula pertanggungjawaban pidana, hanya saja orang yang telah melakukan tindak pidana belum tentu dipidana.<sup>1</sup>

Adapun masalah pertanggungjawaban pidana, pada hakikatnya membahas masalah dapat atau tidak dapat dipidananya pelaku tindak pidana. Asasnya adalah asas kesalahan *green straf zonder schuld* (tiada pidana tanpa kesalahan). Unsur-unsur pertanggungjawaban pidana atau seseorang dapat diminta pertanggungjawaban pidana apabila :

1. Apabila tindak pidana yang dilakukan adalah melanggar/melawan hukum,
2. Di atas umur tertentu dan mampu bertanggung jawab,
3. Dengan sengaja atau kealpaan,
4. Tidak ada alasan pembeda atau tidak ada alasan pemaaf.<sup>2</sup>

Keempat unsur di atas harus dipenuhi, artinya manakala salah satu unsur di atas tidak terpenuhi meskipun orang tersebut melakukan tindak pidana, tetap tidak dapat dipertanggungjawabkan atau tidak akan dipidana. Pengertian tindak pidana tidak termasuk pengertian pertanggungjawaban pidana. Perbuatan pidana menunjuk kepada larangan atau diancamnya perbuatan dengan suatu ancaman pidana. Bila menyangkut pertanggungjawaban pidana mau tidak mau harus didahului dengan penjelasan tentang perbuatan pidana.<sup>3</sup>

Dalam perkembangannya dari berbagai macam tindak pidana pemalsuan, tindak pidana pemalsuan surat mengalami perkembangan yang begitu kompleks,

---

<sup>1</sup>Agus Rusianto, *Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Kencana PrenadaMedia Group, Surabaya, 2015, hlm 3

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm 6

<sup>3</sup>Mahsur Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, hlm 155

sebab jika kita melihat objek yang dipalsukan yaitu berupa surat, maka tentu saja hal ini mempunyai dimensi yang sangat luas. Dalam hukum di Indonesia pemalsuan surat terhadap sesuatu merupakan salah satu bentuk tindak pidana yang telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Memang pemalsuan sendiri akan mengakibatkan seseorang/pihak merasa dirugikan. Hal inilah yang membuat pemalsuan ini diatur dan termasuk suatu tindakan pidana.

Pemalsuan merupakan suatu bentuk kejahatan yang diatur dalam Bab XII Buku II KUH Pidana, dimana pada buku tersebut dicantumkan bahwa yang termasuk pemalsuan adalah hanyalah berupa tulisan-tulisan saja, termasuk di dalamnya pemalsuan tanda tangan yang diatur dalam pasal 263 KUHP sampai dengan Pasal 276 KUHP.<sup>4</sup>

Tindak pidana yang sering terjadi adalah berkaitan dengan pasal 263 KUH Pidana (membuat surat palsu atau memalsukan surat-surat) dan Pasal 264 KUH Pidana (memalsukan akta-akta otentik) dan pasal 266 KUH Pidana (menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik).

Adapun pasal 263 KUHPidana, berbunyi sebagai berikut :

- 1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan 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, diancam jika pemakaian tersebut dapat

---

<sup>4</sup>P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Delik-Delik Khusus Kejahatan Membahayakan Kepercayaan Umum terhadap Surat, alat Pembayaran, Alat Bukti, dan Peradilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal 95

menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun ;

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

Sedangkan Pasal 264 KUH Pidana berbunyi sebagai berikut :

- 1) Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap :
  1. Akta-akta otentik ;
  2. Surat hutang atau sertifikat hutang dari sesuatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum ;
  3. Surat sero atau hutang atau sertifikat sero atau hutang dari sesuatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai ;
  4. Talon, tanda bukti dividen atau bunga dari salah satu yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu ;
  5. Surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan ;
- 2) Diancam dengan pidana penjara yang sama barang siapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak sejati atau yang dipalsukan seolah-olah benar atau tidak dipalsu, jika pemalsuan surat itu dapat menimbulkan kerugian.<sup>5</sup>

Sedangkan Pasal 266 KUH Pidana berbunyi sebagai berikut :

---

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm 97

- 1). Barang siapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah - olah keterangannya sesuai dengan kebenaran, diancam, jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama 7 tahun ;
- 2). Diancam dengan pidana yang sama barang siapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat (1), yang isinya tidak sejati atau yang dipalsukan seolah benar-benar dan tidak dipalsu, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Tindak pidana pemalsuan surat sudah sangat merugikan masyarakat. Tindakan aparat penegak hukum khususnya polisi belum bisa meminimalisir perkara tidak pidana pemalsuan khususnya pemalsuan surat. Masih banyak pemalsuan yang terjadi di dalam kehidupan sosial atau dalam masyarakat. Kerugian tidak dapat dihitung karena maraknya pemalsuan. Pemalsuan surat yang kini sering kali terjadi sehingga sukar untuk membedakan mana surat palsu atau surat yang dipalsukan. Dan pelaku tidak berpikir bahwa korban menderita karena perbuatannya itu.

Kejahatan pemalsuan surat semakin berkembang dari perangkat desa mulai dari Kepling, Lurah, Camat sampai pegawai/oknum Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang sering didapati melakukan pemalsuan surat. Semakin maraknya pemalsuan surat ini seharusnya pegawai/oknum Badan Pertanahan Nasional (BPN) lebih jeli dalam hal ini, akan tetapi fakta yang sebenarnya pegawai/oknum

BPN hanya menerima kelengkapan berkas dari Pemohon tanpa mengecek atau menelaah benar atau tidak data fisik dan data yuridis yang dimiliki Pemohon dalam permohonan Sertifikat. BPN seharusnya memeriksa validitas berkas yang dimohonkan oleh Pemohon agar tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa dan sebagai sumber daya alam yang penting bagi umat manusia di muka bumi. Hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tanah juga merupakan sumber daya bagi kelangsungan hidup manusia. Tanah memiliki nilai yang sangat penting bagi kehidupan manusia, maka diperlukan tata kelola mengenai pemanfaatan, penggunaan, pengolahan tanah. Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia ialah karena manusia sama sekali tidak dapat dipisahkan dari tanah.<sup>6</sup>

Pada umumnya sengketa tanah yang terjadi di Indonesia adalah sengketa mengenai hak atas tanah yang dilanggar, misalnya saja penyerobotan tanah, sengketa hak ulayat, sengketa hak milik, sengketa hak waris, sengketa tanah gonggini dan sebagainya. Tidak mengherankan jika tanah menjadi harta istimewa yang tidak henti-hentinya memicu terjadinya berbagai sengketa sosial tentang tanah yang rumit. Hukum pidana ini sudah mengatur tindakan-tindakan apa saja yang tidak boleh dibuat, termasuk di dalamnya yaitu larangan melakukan tindakan pemalsuan tanda tangan ataupun surat. Perbuatan membuat surat palsu adalah perbuatan membuat sebuah surat yang sebelumnya tidak ada atau belum ada, yang sebagian atau seluruh isinya palsu. Sementara perbuatan memalsukan, adalah segala wujud perbuatan apapun yang ditujukan pada sebuah surat yang sudah ada,

---

<sup>6</sup>Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm 82

dengan cara menghapuskan, mengubah atau mengganti salah satu isinya surat sehingga berbeda dengan surat semula. Surat ini disebut dengan surat yang dipalsukan.<sup>7</sup>

Surat diartikan baik tulisan tangan maupun tulisan cetak termasuk juga dengan memakai mesin tulis. Tidak menjadi soal huruf, angka apa yang dipakai dengan tangan, dengan cetakan atau alat yang lainnya termasuk telegram.

Pemalsuan surat harus ternyata :

1. Diperuntukkan untuk bukti suatu fakta apakah menurut undang-undang atau surat dari kekuasaan administrasi yang dikeluarkan berdasarkan wewenangnya atau juga dengan surat itu dapat timbul hak, suatu perikatan atau pembebasan utang ;
2. Dibuat palsu ;
3. Pembuatan mempunyai maksud untuk memakai sebagai asli dan tidak palsu atau menyuruh orang lain memakainya ;
4. Dengan pemikiran itu dapat menimbulkan kerugian.<sup>8</sup>

Tidak semua dapat menjadi objek pemalsuan surat, melainkan terbatas pada 4 (empat) macam surat :

1. Surat yang menimbulkan suatu hak ;
2. Surat yang menimbulkan suatu perikatan ;
3. Surat yang menimbulkan pembebasan hutang ;
4. Surat yang diperuntukkan bukti mengenai suatu hal ;<sup>9</sup>

<sup>7</sup>Adami Chazawi, *Kejahatan Mengenai Pemalsuan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 21.

<sup>8</sup>Andi Hamzah, *Delik-Delik Tertentu dalam KUHP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 135

<sup>9</sup>Adami Chazawi, *Op. Cit*, hlm 111

Majunya perekonomian suatu wilayah akan selalu diiringi dengan meningkatnya berbagai macam tindak pidana kejahatan di wilayah tersebut, hal ini pula telah terjadi di wilayah hukum Kepolisian Resort Pelabuhan Belawan terdapat tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang baru terhadap satu objek yang sudah memiliki alas hak yaitu Surat Keterangan (SK) Camat. Dalam satu objek tanah memiliki 2 alas hak, yang satu Surat Keterangan (SK) Camat asli dan yang satu lagi Sertifikat Hak Milik (SHM) itu dipalsukan proses pembuatannya yaitu berasal dari Surat Keterangan (SK) Camat yang dipalsukan oleh bekas Kepling. Banyak pihak masyarakat yang dirugikan akibat pemalsuan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang berasal dari Surat Keterangan (SK) Camat yang melibatkan oknum pegawai kelurahan dan oknum pegawai Kecamatan serta oknum Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pada tahun 2019 terdapat 2 (dua) kasus mengenai pemalsuan Surat Keterangan Camat yang dilakukan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab. Adapun satu laporan lagi yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan pada tahun 2019 adalah Surat Keterangan Camat yang dipalsukan oleh salah satu ahli waris dalam suatu kepemilikan tanah kemudian dialihkan ke pihak lain dengan memalsukan tanda tangan ahli waris yang lain yang berupa Surat Keterangan Camat dan kemudian Surat Keterangan Camat tersebut diagunkan ke Bank Sumut. Karena ada tunggakan di Bank Sumut sehingga pihak Bank melelang objek tanah tersebut dan akhirnya terbongkar adanya tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat tersebut.

Dalam kenyataannya upaya pemerintah untuk mencegah terjadinya pemalsuan sertifikat tanah masih belum berhasil. Dewasa ini banyak sekali terjadi tindak pidana pemalsuan dengan berbagai macam bentuk dan perkembangannya yang menunjuk pada semakin tingginya intelektualitas dari kejahatan pemalsuan yang semakin kompleks. Kejahatan pemalsuan adalah kejahatan yang didalamnya mengandung sistem ketidak benaran atau palsu atas sesuatu (objek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.

Hal ini terbukti masih banyaknya dari sekian luasnya tanah yang masih memiliki alas hak ganda, khususnya di daerah Marelan yang yurisdiksinya atau wilayah hukumnya Polres Pelabuhan Belawan. Tentunya ini yang jadi pemicu adanya sengketa lahan. Di antara kedua alas hak yaitu berupa Surat Keterangan (SK) Camat ada yang palsu, dimana hal ini sukar untuk dibuktikan karena pembuatan alas hak palsu ini dibuat oleh sindikat-sindikat atau mafia tanah dan tidak menutup kemungkinan ada pejabat-pejabat pemerintah yang ikut di dalamnya. Hal inilah yang yang kemudian nantinya akan menimbulkan sengketa di pengadilan.

Pemalsuan tersebut tidak lepas dari berbagai aspek-aspek sosial, lingkungan, dan aspek lainnya. Khususnya pada aspek ekonomi dan persaingan usaha sehingga tidak menutup kemungkinan modus pelaku tindak kriminal itu sendiri semakin berkembang, baik itu dari segi pemikiran (modus) maupun dari segi teknologi.

Sertifikat sebagai salah satu dokumen pertanahan merupakan hasil proses pendaftaran tanah, dan dokumen tertulis yang memuat data fisik serta data yuridis tanah yang bersangkutan. Dokumen-dokumen pertanahan tersebut dapat dipakai sebagai jaminan dan menjadi pegangan bagi pihak yang memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Kekuatan pembuktian sertifikat tanah adalah kuat selama tidak ada pihak lain yang membuktikan sebaliknya ataupun tidak ada kecurangan dalam asal-usul penerbitannya. Jika asal usul penerbitan sertifikat dilakukan dengan memalsukan data fisik atau data yuridis maka serta merta sertifikat tanah tersebut menjadi cacat hukum. Maka dari itu perlu ditindak tegas terhadap pelaku tindak pidana pemalsuan Sertifikat Hak Milik (SHM) yang berasal dari Surat Keterangan (SK) Camat yang dipalsukan.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian ilmiah dengan judul **“Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pemalsuan Surat Keterangan Camat Yang Melahirkan Sertifikat Hak Milik Yang Ditangani Polres Pelabuhan Belawan “**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan penelitian tesis ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik ?

2. Bagaimana faktor penyebab terjadinya pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan ?
3. Bagaimana kebijakan hukum pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji dan menganalisis pengaturan hukum terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis faktor penyebab terjadinya pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan.
3. Untuk mengkaji dan menganalisis kebijakan hukum pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan.

### **D. Manfaat Penelitian**

#### **1. Secara Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini diharapkan bermanfaat melahirkan konsep-konsep ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya mengenai pertanggungjawaban pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan.

## 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan kajian bagi berbagai kalangan termasuk akademisi, praktisi dan penegak hukum maupun Pakar-Pakar hukum pidana dalam melahirkan konsep-konsep yang efektif dan berhasil guna untuk mengatasi perkara tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan. Bagi penegak hukum secara praktis penelitian ini bermanfaat untuk dijadikan upaya preventif terhadap pencegahan tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat. Dan bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) secara praktis dapat meningkatkan kinerja Aparat Sipil Negara untuk lebih teliti dalam memeriksa dokumen terkait administrasi pemerintahan terutama dalam penerbitan Surat Keterangan Camat. Sedangkan manfaat secara praktis bagi masyarakat dapat menghindarkan atau meminimalisir tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat.

### E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang dilakukan sehubungan dengan objek pembahasan sudah pernah dilakukan oleh berbagai sumber sebagai berikut :

- a. Jaka Adipura, "Pertanggungjawaban Pidana terhadap Pelaku Tindak Pidana Pemalsuan Tanda Tangan", Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran", Jawa Timur, 2012.

Permasalahan yang diajukan dalam skripsi adalah :

- a. Apakah Faktor-faktor penyebab melakukan tindak pidana memalsukan tanda tangan ?
  - b. Bagaimana pertanggungjawaban pidana bagi para pelaku tindak pidana pemalsuan tanda tangan menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana ?
2. Jhon Tyson Pelawi, SH, “Tindak Pidana Pendaftaran Sertifikat Hak Milik No. 70/Sidomulyo Menggunakan Alas Hak/Dasar Palsu No. 168/3/MT/1979 Oleh Badan Pertanahan Nasional”, Magister Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, 2015.

Permasalahan yang diajukan dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

- a. Apa faktor-faktor penyebab sehingga menimbulkan tindak pidana pemalsuan alas hak/dasar dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik No. 70/Sidomulyo Studi Kasus Putusan Nomor : 646/Pid/2013/PT.Mdn.
- b. Bagaimana pertanggungjawaban pidana terhadap Badan Pertanahan Nasional dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik berdasarkan alas hak/dasar palsu.
- c. Bagaimana penegakan hukum terhadap tindak pidana pemalsuan alas hak/dasar dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik No. 70/Sidomulyo Studi Kasus Putusan Nomor : 646/Pid/2013/PT.Mdn.

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan (*library research*) khususnya di lingkungan Universitas Medan Area yang membahas tentang “Pertanggungjawaban Pidana terhadap Pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan ” ini

belum pernah dilakukan dengan judul permasalahan yang sama. Dengan demikian penelitian ini asli dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

## F. Kerangka Teori dan Konsep

### 1. Kerangka Teori

Tujuan teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, dan suatu kerangka teori harus diuji untuk menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.<sup>10</sup>

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis dari penulis dan ahli hukum di bidangnya yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui atau tidak butir-butir pendapat tersebut telah dihadapkan fakta-fakta tertentu yang dapat dijadikan masukan eksternal bagi penulisan tesis.<sup>11</sup>

Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk menyusun dan mengklasifikasikan atau mengelompokkan penemuan-penemuan dalam sebuah penelitian, membuat ramalan, atau prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan yang dalam hal ini untuk menjawab pertanyaan. Artinya teori merupakan suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek yang harus didukung oleh fakta-fakta empiris untuk dapat dinyatakan dengan benar.<sup>12</sup>

<sup>10</sup>Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Azas-Azas*, Penyunting: M. Hisyam, (Jakarta: FE UI, 1996), hlm. 203.

<sup>11</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju, 1994, hlm 80.

<sup>12</sup>*Ibid.* hlm17.

Positivisme hukum sebagai cikal bakal kepastian hukum dikenal sebagai teori hukum yang menganggap bahwa pemisahan antara hukum dan moral merupakan hal yang teramat penting. Positivisme membedakan secara tajam antara norma untuk apa diadakan menjadi sebuah standar hukum yang sah dengan norma untuk apa diadakan menjadi sebuah standar moral yang sah. Pandangan positivisme terhadap hukum yang memberikan landasan kepada teori kepastian hukum dalam penerapannya, antara lain hukum dipahami sebagai perintah penguasa kepada seluruh rakyat, yang dibuat oleh penguasa tertinggi, ditujukan kepada warga masyarakat dan tersedia sanksi bagi pelanggar hukum. Demi kepastian hukum, sebuah kaidah atau norma yang diyakini dan diberlakukan secara tidak resmi oleh sekelompok masyarakat menjadi tidak memiliki daya keberlakuan karena dengan melalui formalisme norma sajalah sebuah aturan menjadi memiliki daya jangkau dan keberlakuan yang valid.<sup>13</sup>

Adapun yang menjadi *Grand Theory* dalam melakukan penelitian ini adalah teori sistem yang menjelaskan hukum sebagai suatu sistem (disebut juga teori sistem) yang terdiri atas 3 (tiga) komponen sebagai berikut :

1. *Legal Substance* (Substansi Hukum) yaitu peraturan perundang-undangan baik tertulis maupun tidak tertulis.
2. *Legal Structure* (Struktur Hukum) menyangkut :
  - a. Kelembagaan hukum yang terdiri atas institusi pembentukan hukum, institusi penegak hukum, dan institusi pelayanan jasa hukum

<sup>13</sup>Fachmi, “*Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*”, Ghalia Indonesia Publishing, Jakarta, 2011, hlm 41

b. Sumber daya manusia hukum adalah mereka yang secara institusional fungsional mengemban tugas pembentukan hukum, penegakan hukum serta pelayanan hukum, seperti hakim, jaksa, pengacara, polisi, dan lain sebagainya.

3. *Legal Culture* (budaya hukum), budaya hukum tercermin pada kesadaran hukum masyarakat.<sup>14</sup>

Selain dari teori sistem, teori yang digunakan penulis yang relevan dengan objek penelitian adalah teori pertanggungjawaban pidana, teori penegakan hukum dan teori kebijakan hukum. Keempat teori ini dapat digunakan sebagai pisau analisis terhadap penelitian yang akan diteliti penulis. Dengan adanya keempat teori ini akan mengarahkan penulis kepada konsep-konsep yang relevan, asumsi-asumsi dasar yang bisa digunakan, membantu dan mengarahkan pertanyaan penelitian dan membantu dalam memberikan makna terhadap data.

Pertanggungjawaban pidana merupakan persoalan mendasar dalam ilmu hukum pidana, kesalahan, pertanggungjawaban dan pidana adalah ungkapan dan percakapan sehari-hari dalam moral, agama, dan hukum. Ketiga unsur ini saling berkaitan satu sama lainnya dan berakar dalam suatu keadaan yang sama, yaitu sama-sama meliputi suatu rangkaian aturan tentang tingkah laku yang diikuti oleh suatu kelompok dari kesamaan melahirkan konsepsi kesalahan, pertanggungjawaban dan pidana. Hal ini menunjukkan lahir konsepsi berdasarkan sistem normatif.

---

<sup>14</sup>*Ibid*, hlm 34, dikutip dari Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction*, W.W. (New York-London: Norton & Company, 1998), hlm. 18-20

Dari beberapa pendapat ahli hukum pidana, tindak pidana mempunyai unsur-unsur, yaitu adanya unsur objektif berupa kelakuan yang bertentangan dengan hukum, dan unsur subjektif berupa kesalahan, dan kesalahan ini juga merupakan unsur pertanggungjawaban pidana. Selain merupakan unsur tindak pidana, kesalahan juga merupakan unsur pertanggungjawaban pidana. Terpenuhinya tindak pidana, maka terpenuhi pula unsur pertanggungjawaban pidana. Dalam teori pertanggungjawaban pidana, pertanggungjawaban pidana dapat dilihat dari terpenuhinya rumusan tindak pidana yang terdiri dari sikap batin pembuat dan sifat melawan hukumnya perbuatan.<sup>15</sup>

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses yang dilakukan dalam upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan masyarakat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.<sup>16</sup>

Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 (tiga) bagian yaitu sebagai berikut :

a. *Total enforcement*, yaitu ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*).

---

<sup>15</sup>Agus Rusianto, *Op.Cit*, hlm 2.

<sup>16</sup>Dellyana, Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm 37

Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan pemeriksaan pendahuluan. Di samping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*).

Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.

- b. *Full Enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal.
- c. *Actual enforcement*, menurut Joseph Goldstein *full enforcement* ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.<sup>17</sup>

Teori kebijakan hukum sangat berkaitan dengan teori penegakan hukum. Teori kebijakan hukum dapat juga diistilahkan dengan politik hukum. Kebijakan hukum pidana dapat diartikan dengan cara bertindak dari negara (pemerintah) untuk menggunakan hukum pidana dalam mencapai tujuan tertentu, terutama dalam menanggulangi kejahatan. Banyak cara maupun usaha yang dapat dilakukan oleh setiap orang negara (pemerintah) dalam menanggulangi kejahatan.

---

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm 39

Kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana. Setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan hukum pidana beserta sanksinya, suatu prosedur hukum pidana dan suatu mekanisme pelaksanaan pidana. Dengan demikian kebijakan hukum pidana berkaitan dengan proses penegakan hukum (pidana) secara menyeluruh. Oleh sebab itu kebijakan hukum pidana diarahkan pada konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana material (substansial), hukum pidana formal (hukum acara pidana) dan hukum pelaksanaan pidana.<sup>18</sup>

## 2. Kerangka Konsep

Konsep adalah penjelasan secara ringkas dan memberi nama atau objek atau fenomena sehingga objek atau fenomena tersebut memiliki identitas dan makna yang bisa dibedakan dengan objek atau fenomena lainnya, sehingga konsep dapat dianggap sebuah abstraksi yang dibentuk oleh generalisasi dari hal-hal yang khusus. Konsep dapat juga dikatakan sebagai istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu kejadian, kelompok, atau individu yang terkait dengan bidang ilmu tertentu.<sup>19</sup>

Adapun konsepsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

---

<sup>18</sup> Barda Nawawi Aref, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam penanggulangan kejahatan*, Kencana Media Group, Jakarta, 2007 hlm 78-79

<sup>19</sup>Zulkarnain Lubis, dkk, *Panduan Pelaksanaan Penelitian Sosial*, Perdana Publishing, Medan, 2018, hlm 21

- a. Pertanggungjawaban Pidana adalah pertanggungjawaban pidana yang menjurus kepada pemidanaan pelaku dengan maksud untuk menentukan apakah seorang terdakwa atau tersangka dipertanggungjawabkan atas suatu tindakan pidana yang terjadi atau tidak.<sup>20</sup>
- b. Pemalsuan adalah proses pembuatan, beradaptasi, meniru atau benda, statistik, atau dokumen-dokumen, dengan maksud untuk menipu.<sup>21</sup>
- c. Surat Keterangan (SK) Camat adalah surat kepemilikan hak atas tanah yang diperbuat oleh Camat.
- d. Melahirkan adalah menjadikan atau menimbulkan hal/keadaan baru.<sup>22</sup>
- e. Sertifikat Hak Milik (SHM) adalah jenis sertifikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah pada kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikat tersebut.<sup>23</sup>
- f. Hak Milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.<sup>24</sup>

## G. Metode Penelitian

### 1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan mempelajari satu atau

<sup>20</sup>Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2014, hlm 73.

<sup>21</sup>H.A.K..Moch. Anwar, *Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP BUKU II) Jilid 1*, Alumni, Bandung, 2018, hlm 155

<sup>22</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka Jakarta, 1989, hlm 372

<sup>23</sup>*Ibid*, hlm 498

<sup>24</sup>Kitab Undang-Undang Agraria dan Pertanahan, Fokus Media, Bandung , 2009, hlm 25

beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya. Berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau doktriner yang juga disebut sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen digunakan karena lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.<sup>25</sup>

Pelaksanaan penelitian hukum normatif secara garis besar ditujukan kepada:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum
- d. Penelitian terhadap sejarah hukum
- e. Penelitian terhadap perbandingan hukum<sup>26</sup>

Berdasarkan jenis penelitian hukum normatif tersebut di atas yang relevan dengan jenis penelitian penulis adalah penelitian terhadap asas-asas hukum dan penelitian terhadap sinkronisasi hukum. Penelitian terhadap asas-asas hukum adalah seperti penelitian terhadap hukum positif yang tertulis atau penelitian terhadap kaedah-kaedah hukum yang hidup di dalam masyarakat. Penelitian terhadap asas hukum ini meliputi asas hukum regulatif (yang sejajar dengan pembedaan menjadi asas hukum umum dan dan asas hukum khusus) dan asas hukum konstitutif.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>Edi Warman, *Metodologi Penelitian Hukum*, Medan, Genta Publishing, 2016, hlm 68

<sup>26</sup> Soerjono Soekamto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1995, hlm 12

<sup>27</sup>Edi Warman, Op. Cit, hlm 25-26

Penelitian terhadap sinkronisasi hukum adalah bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan sampai sejauh mana suatu perundang-undangan tertentu serasi secara vertikal atau horizontal, apabila perundang-undangan tersebut adalah sederajat dan termasuk bidang yang sama. Untuk dapat melakukan penelitian taraf sinkronisasi hukum lebih dahulu harus dilakukan inventarisasi perundang-undangan yang mengatur bidang hukum yang telah dibentuk oleh penelitian. Inventarisasi tersebut harus dilakukan secara kronologis yaitu sesuai dengan urutan waktu dikeluarkannya perundang-undangan tersebut sehingga inventarisasi dapat pula dipergunakan sebagai peneliit asan perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan dengan menelaah pengertian dasar dari sistem hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

## 2. Metode Penelitian

Metode pendekatan penelitian tesis ini adalah pendekatan kasus (*Case Approach*) dan Pendekatan Undang-Undang (*Statue Approach*). Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah sejauh mana pertanggungjawaban pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan yang melibatkan oknum-oknum mulai dari Kepling/Kadus, Lurah/Kepala Desa, Camat, sampai pegawai Badan Pertanahan Nasional (BPN). Demi kepastian hukum, semua pihak-pihak terkait sebagaimana yang disebutkan di atas harus

---

<sup>28</sup>*Ibid*, hlm 28

dapat mempertanggung jawabkan perbuatannya sesuai dengan perannya masing-masing.

Pendekatan Undang-Undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.<sup>29</sup>

### 3. Lokasi Penelitian

Penelitian tesis ini dilakukan di Kepolisian Resort Pelabuhan Belawan dengan cara melakukan pengumpulan data sekunder serta meminta masukan dari beberapa informan terutama para penyidik di Kepolisian Resort Pelabuhan Belawan untuk mendukung penelitian sehubungan dengan analisis kasus terhadap pertanggungjawaban pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan.

### 4. Alat Pengumpulan Data

Dalam melakukan pengumpulan data dalam tesis ini dilakukan dengan cara yaitu penelitian kepustakaan (*library research*). Adapun yang dimaksud dengan penelitian kepustakaan adalah kegiatan untuk menghimpun informasi yang

---

<sup>29</sup>Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, Prenadamedia Group, Jakarta, 2005, hlm 133-134

relevan dengan topik atau masalah yang menjadi objek penelitian. Informasi tersebut dapat diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah, tesis, disertasi, ensiklopedia, internet, dan sumber-sumber lain.

Adapun sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa :

- a. Bahan hukum primer, seperti Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan peraturan-peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- b. Bahan hukum sekunder seperti karya ilmiah, jurnal hukum, dan hasil penelitian hukum (disertasi, tesis), serta kepustakaan yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tertier, seperti kamus hukum, pendapat para ahli hukum, dan ensiklopedia.

Selain penelitian kepustakaan, Peneliti mempergunakan alat pengumpulan data sebagai sarana pendukung dalam suatu penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Wawancara, yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai, wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Jenis wawancara terdiri dari wawancara tidak terarah (*Non directive Interview*), wawancara terarah (*Directive Interview*), wawancara yang difokuskan (*Focused Interview*), dan wawancara ke dalam (*Depth Interview*).
2. Observasi/pengamatan yaitu dilakukan oleh peneliti dengan maksud untuk tercapainya tujuan tertentu, dengan sebelumnya sudah mempersiapkan

masalah-masalahnya, konsep-konsepnya. Pengamatan tersebut ada 2 (dua) bentuk yaitu pengamatan berstruktur dan pengamatan tak berstruktur.<sup>30</sup>

3. Dokumentasi adalah salah satu bentuk metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau orang lain tentang subjek. Sejumlah besar fakta dan data tersimpan dalam bahasa yang berbentuk dokumentasi.

Dalam studi kepustakaan ini peneliti harus mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan. Ditambah lagi Peneliti harus mengusahakan memperoleh data-data dengan tanya jawab beberapa penyidik atau aparat penegak hukum dalam bidang penyidikan tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan.

## 5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Prosedur pengambilan data dan pengumpulan data peneliti harus mengusahakan sebanyak mungkin data mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan peneliti, disini peneliti mempergunakan data primer dan sekunder yang diperoleh dengan cara sebagai berikut :

### 1. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini untuk mencari konsep-konsep, teori-teori, pendapat-pendapat atau penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok

---

<sup>30</sup>Edi Warman, *Op. Cit*, hlm 86

permasalahan. Kepustakaan tersebut dapat berupa peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik, karya ilmiah para sarjana dan lain-lain.

## 2. Studi Lapangan

Studi lapangan adalah cara memperoleh data yang bersifat primer. Dalam hal ini akan diusahakan untuk memperoleh data-data dengan mengadakan tanya jawab (wawancara) dengan berbagai aparat penegak hukum yang terlibat dalam proses penyidikan perkara tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yang ditangani Polres Pelabuhan Belawan.

## 6. Analisis Data

Untuk menganalisis data digunakan pendekatan kualitatif, yaitu dengan menganalisis data secara mendalam dan kemudian dilakukan penafsiran. Analisis data dalam penelitian hukum ini mempergunakan metode pendekatan kualitatif bukan kuantitatif, karena tanpa menggunakan rumusan statistik, sedangkan penemuan angka-angka hanya sebatas angka persentase sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai masalah yang diteliti.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm 87

**BAB II**  
**PENGATURAN HUKUM TERHADAP PEMALSUAN SURAT**  
**KETERANGAN (SK) CAMAT YANG MELAHIRKAN**  
**SERTIFIKAT HAK MILIK (SHM)**

**A. Pengaturan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Surat Keterangan Camat Yang Melahirkan Sertifikat Hak Milik (SHM)**

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

1. Pemalsuan surat pada umumnya, bentuk pokok pemalsuan surat (Pasal 263 KUHP)
2. Pemalsuan surat yang diperberat (Pasal 264 KUHP)
3. Menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam akta otentik (Pasal 266 KUHP)
4. Pemalsuan Surat Keterangan Dokter (pasal 267 KUHP, pasal 268 KUHP)
5. Pemalsuan surat-surat tertentu (Pasal 269 KUHP, 270 KUHP, pasal 271 KUHP)
6. Pemalsuan surat keterangan pejabat tentang Hak Milik (pasal 274 KUHP)
7. Menyimpan bahan atau benda untuk pemalsuan surat (Pasal 275 KUHP) .

Pemalsuan juga sangat berkaitan erat dengan adanya penipuan hak atas tanah. Pemalsuan sertifikat tanah merupakan akar dari kejadian penipuan hak atas tanah. Jadi dengan terjadinya kejahatan pemalsuan sertifikat tanah akan

menimbulkan kejahatan baru, salah satunya adalah yang terdapat Pasal 385 KUHP yang berisi tentang kejahatan *stellionat* atau biasa disebut dengan penipuan hak atas tanah.

Dalam Bab V KUHP menjelaskan tentang Penyertaan Tindak Pidana yang diatur dalam Pasal 55 KUHP dan Pasal 56 KUHP. Menurut R. Soesilo yang terkandung dalam pasal 55 KUHP menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan orang yang turut melakukan (*medepleger*). Turut melakukan berarti bersama-sama melakukan atau setidaknya harus ada 2 (dua) orang dan 2 (dua) orang tersebut ialah orang yang melakukan yaitu si pemalsu surat dan orang yang turut melakukan. Dan yang terkandung dalam pasal 56 KUHP yaitu membantu melakukan (*medeplichtige*). Dalam pasal 56 KUHP ini yaitu niat dari orang yang membantu melakukan hanyalah untuk membantu pelaku utama mencapai tujuannya, tanpa memiliki tujuan sendiri.<sup>32</sup>

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

Tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana pemalsuan surat dalam bentuk pokok sebagaimana tertuang dalam Pasal 263 ayat (1) dan ayat (2) yang berbunyi:

- (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menerbitkan sesuatu hak, sesuatu perhutangan membebaskan hutangatau yang dapat dipergunakan untuk bukti tentang sesuatu hal, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, jikalau pemakaian surat itu dapat mendatangkan

<sup>32</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT Refika Aditama, 2003, hlm 80

kerugian, maka karena pemalsuan surat dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun ;

- (2) Dihukum dengan hukuman semacam itu, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau surat yang dipalsukan, seolah-olah itu asli dan tidak dipalsukan, kalau pemakaian surat itu dapat mendatangkan kerugian.<sup>33</sup>

Adapun yang menjadi unsur-unsur dalam pasal 263 ayat (1) terdiri dari 2 unsur pokok yaitu unsur objektif dan unsur subjektif :

a. Unsur Objektif

Adapun yang menjadi unsur objektif yaitu :

1. Membuat surat palsu

Membuat surat palsu adalah menyusun surat atau tulisan pada keseluruhannya. Adanya surat ini karena dibuat secara palsu. Surat ini mempunyai tujuan untuk menunjukkan surat seakan-akan berasal dari orang lain dari pada penulisnya (pelakunya). Ini disebut dengan pemalsuan materiil (*materiele valsheid*). Asal surat itu adalah palsu. Sebagai contoh : A membuat surat yang seakan-akan berasal dari B dan menandatangani surat itu dengan cara meniru tanda tangan B. Tetapi surat itu juga mengandung sesuatu yang bukan atau lain dari apa yang sebenarnya harus dimuat, hingga surat itu memuat isi yang tidak benar yang semula tidak ada. Dalam perbuatan membuat surat palsu terdapat juga pemalsuan intelektual (*Intelectuele Valsheid*), berhubung isinya pun bertentangan dengan kebenaran. Perbuatan membuat surat palsu dapat mengenai tanda

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm 188

tangan maupun mengenai isi daripada tulisan atau surat, dimana perbuatan itu menggambarkan secara palsu bahwa surat itu isinya berasal dari seseorang yang namanya tercantum di bawah tulisan itu. Pemalsuan dalam penanda tangan dapat juga berarti :

- a. Yang meniru tanda tangan seseorang yang tidak ada, seperti orang yang telah meninggal dunia, atau yang sama sekali tidak pernah ada (fiktif) ;
- b. Penandatanganan dengan nama sendiri, apabila isi dan penggunaan surat itu menimbulkan gambaran seakan-akan tanda tangan itu berasal dari seorang yang sama namanya.
- c. Mengisi suatu blangko kertas segel yang telah lebih dulu dibubuhi tanda tangan oleh orang lain, pengisian mana pada keseluruhannya bertentangan dengan kehendak penanda tangan maupun menyimpang dari kehendaknya ;
- d. Pembubuhan tanda tangan orang lain dengan menirunya atas persetujuannya.<sup>34</sup>

## 2. Memalsukan surat.

Perbuatan memalsukan surat dilakukan dengan cara melakukan perubahan-perubahan tanpa hak (tanpa izin yang berhak) dalam surat atau tulisan, perubahan mana dapat mengenai tanda tangannya maupun mengenai sisinya. Perbuatan perubahan itu dapat terdiri atas : (1) penghapusan kalimat, kata angka, tanda tangan, (2) penambahan dengan

---

<sup>34</sup>*Ibid*, hlm 189

satu kalimat, kata atau angka, (3) penggantian kalimat, kata, angka, tanggal dan/atau tanda tangan. Memalsukan surat yang dimaksud adalah memalsukan surat yang dapat :

a Menerbitkan sesuatu hak, suatu perjanjian, dan pembebasan hutang ;

Surat tidak dapat menimbulkan suatu hak, tetapi hak timbul karena perjanjian yang telah diletakkan di dalam suatu surat yang dapat dibuktikan dengan sesuatu surat. Sebenarnya akibat hukum itu harus lebih dulu dihubungkan dengan tindakan hukum daripada langsung dihubungkan dengan surat. Istilah-istilah hak, perikatan/perjanjian dan pembebasan merupakan istilah-istilah dalam kehidupan sehari-hari.

Tetapi ada suatu jenis surat yang langsung menimbulkan hak itu surat-surat formil, seperti wesel, cek, giro, bilyet. Setiap pemberitahuan atau pernyataan tidak benar secara tertulis tidak dapat dianggap sebagai pemalsuan surat. Hanya pemberitahuan atau pernyataan yang dapat menimbulkan akibat hukum yang dikehendaki untuk dimanfaatkan oleh pelaku, merupakan perbuatan yang dapat dihukum, apabila karenanya dapat menimbulkan kerugian. Dapat disyaratkan juga bahwa setiap orang yang normal akan mempercayai dan akan terperdaya karenanya. Beberapa jenis surat tersebut adalah surat pemborongan kerja, surat sewa-menyewa. Kesemuanya ini merupakan surat-surat yang menimbulkan akibat hukum yang timbulnya hak dan kewajiban, surat-surat mana dapat menimbulkan sesuatu hak, sesuatu perikatan atau pembebasan atas hutang.

b. Surat yang diperuntukkan bagi pembuktian atas sesuatu perbuatan.

Surat itu harus mempunyai sifat diperuntukkan guna pembuktian atas sesuatu peristiwa. Terhadap sifat ini diadakan pembatasan, yaitu berdasarkan sifatnya harus memiliki kekuatan pembuktian. Ketentuan diperuntukkan guna pembuktian harus menimbulkan akibat kekuatan pembuktian, akibat kekuatan pembuktian manaharus didasarkan atas suatu kekuasaan/kewenangan yang dapat memberikan kekuatan pembuktian pada beberapa jenis surat tertentu. Dalam hal ini tidak terbatas hanya pada kekuatan pembuktian di muka hakim, tetapi juga kekuatan pembuktian berdasarkan peraturan administratif diantara kedinasan di dalam lingkungan pemerintahan. Dalam hal ini tidak termasuk orang-orang yang secara pribadi memiliki kewenangan untuk membuat sesuatu surat yang diperuntukkan bagi pembuktian atas sesuatu perbuatan, pembuatan surat mana dapat dihukum. Tetapi sebaliknya dapat ditafsirkan juga, bahwa sebagai pengertian berdasarkan undang-undang dari surat yang diperuntukkan bagi pembuktian atas sesuatu perbuatan dapat diterima suatu surat yang menurut sifatnya diperuntukkan guna tanda bukti. Surat demikian tidak dapat ditentukan oleh setiap orang yang menyusunnya atau menggunakannya.<sup>35</sup>

b. Unsur Subjektif

Adapun yang menjadi unsur subjektif yaitu sebagai berikut :

---

<sup>35</sup>*Ibid*, Hlm 191

1. Dengan maksud untuk mempergunakan atau memakai surat itu seolah asli dan tidak palsu.

Pelaku pemalsuan dapat dihukum apabila dalam perbuatannya ia mempunyai tujuan untuk penggunaan tertentu atas surat itu, mempunyai niat atau kehendak untuk mempergunakannya atau menyuruh orang lain guna dipergunakannya seakan-akan asli dan tidak palsu. Peniruan atas suatu tulisan atau suatu tanda tangan untuk penilaian atas kecakapan tidak merupakan suatu kejahatan. Unsur dengan maksud menetapkan kesengajaan dari pada pelaku. Perumusan atau penggunaan itu sebenarnya kurang sempurna, karena dalam pemalsuan intelektual surat tidak dipergunakan seakan-akan sesuai dengan kebenaran. Jadi suatu surat, dimana termuat pemalsuan intelektual, ditujukan untuk dipergunakan, surat mana seakan-akan sesuai dengan kebenaran dan dengan demikian tidak palsu. Dengan maksud diartikan, bahwa penggunaannya tidak perlu terlaksana. Asal dapat dibuktikan, bahwa pelaku mempunyai kehendak untuk mempergunakan surat itu. <sup>36</sup>

2. Penggunaan surat itu dapat menimbulkan kerugian

Perbuatan penggunaan surat palsu tidak diperlukan untuk kejahatan pemalsuan surat itu, tetapi dengan sendirinya dapat menimbulkan kejahatan kedua. Jadi sama sekali tidak dipersoalkan, penggunaan mana yang dikendaki oleh pelaku tetapi perbuatan penggunaan itu disyaratkan oleh undang-undang bahwa penggunaan yang dikendaki oleh pelaku

---

<sup>36</sup>*Ibid*, Hlm 193

dapat menimbulkan kerugian. Karenanya harus ditetapkan, bahwa dari penggunaan surat itu oleh pelaku dapat dibayangkan suatu kemungkinan kerugian yang tidak hanya timbul dari penggunaan pada umumnya. Hakim harus menetapkan secara konkrit kemungkinan kerugian, kecuali kemungkinan ini tidak tampak dari fakta-faktanya sendiri. Untuk menentukan adanya kemungkinan kerugian ini tidak ada ketentuan umum dan hanya dapat diberlakukan suatu azas bahwa kemungkinan kerugian ini tidak hanya dinilai berdasarkan tujuan menurut undang-undang maupun berdasarkan akibat-akibat yang biasanya berhubungan dengan surat-surat itu. Siapa yang menderita kerugian itu tidak dipersoalkan. Undang-undang menetapkan hanya kemungkinan kerugian yang dapat ditimbulkan oleh penggunaan yang dikehendaki, tetapi tidak mempersoalkan orang, terhadap siapa surat itu harus dipergunakan dan hal ini tidak memberikan peranan sama sekali dalam penyelesaian/penyempurnaan kejahatan.<sup>37</sup>

Perbuatan membuat surat palsu adalah perbuatan membuat sebuah surat yang sebelumnya tidak ada/belum ada, yang sebagian atau seluruh isinya palsu. Surat yang dihasilkan dari perbuatan itu disebut surat palsu. Perbuatan memalsukan adalah segala wujud perbuatan apapun yang ditujukan pada sebuah surat yang sudah ada, dengan cara menghapus, mengubah atau mengganti salah satu isi surat sehingga berbeda dengan surat semula. Surat ini disebut surat palsu. Menggunakan sebuah surat adalah melakukan perbuatan bagaimanapun wujudnya

---

<sup>37</sup> Ibid, hlm 197

atas sebuah surat dengann menyerahkan, menunjukkan, mengirimkannya pada orang lain kemudian dengan surat itu mengetahui isinya.

Ada 2 syarat adanya seolah-olah asli dan tidak dipalsu dalam pasal 263 ayat(1) dan ayat(2) KUHP ialah:

1. Perkiraan adanya orang yang terpedaya oleh surat itu.
2. Surat itu dibuat dengan tujuan untuk memperdaya orang lain.

Penggunaan atas pemalsuan surat tersebut harus dapat menimbulkan kerugian. Dengan maksud tidak perlu kerugian benar-benar ada, baru kemungkinan saja aka ada adanya kerugian tersebut sudah cukup, yang diartikan dengan kerugian tidak saja kerugian materiil, akan tetapi juga kerugian immaterial misalnya saja kerugian dilingkungan kemasyarakatan, kesusilaan, kehormatan dan sebagainya.

PAF Lamintang dan Theo Lamintang menyebutkan bahwa :

“Dari kata-kata menimbulkan kerugian kiranya sudah jelas bahwa dalam ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 263 ayat(1) KUHP, pembentuk undang-undang tidak harus mensyaratkan keharusan adanya kerugian yang timbul, memungkinkan hanya adanya kerugian seperti itu (HR 22 April 1907, W.8536). Bahkan pelaku tidak perlu harus dapat membayangkan tentang kemungkinan *timbulnya kerugian tersebut (HR 8 Juni 1997, W.6981).*”<sup>38</sup>

Dalam pasal 263 KUHP ini pemalsuan surat harus dilakukan dengan sengaja (dengan maksud) dipergunakan sendiri atau menyuruh orang lain mempergunakann surat palsu tersebut yang seolah-olah asli. Dengan demikian orang yang menggunakan surat palsu tersebut harus mengetahui benar-benar bahwa surat itu palsu, jika tidak mengetahui tidak dapat dihukum. Pengetahuan

<sup>38</sup> P.A.F Lamintang dan Theo Lamintang, Op.Cit, hlm 118

ini penting karena unsur kesengajaan menghendaki pengetahuan dan keinginan ( *willen en wetten* ).

Untuk mengetahui apakah pelaku dapat diminta pertanggungjawaban atas delik yang dilakukannya maka harus dilihat dari kemauan jiwa ( *versdelijke vermogens* ), doktrin ini disebut dengan *actus reus dan mens rea* yaitu suatu perbuatan tidak dapat orang bersalah kecuali dilakukan dengan niat jahat atau *geen straf zonder schuld*. Kesalahan merupakan unsur penting dari pertanggungjawaban pidana disamping unsur lainnya yaitu kemampuan bertanggungjawab dan tiada alasan pemaaf.

.Kesalahan dibagi 2 yaitu kesenjaan dan kelalaian. Dalam pasal 263 KUHP menghendaki adanya unsur kesengajaan (dengan maksud). Kesengajaan atau dolus tidak ada dirumuskan dalam KUHP namun ada dalam penjelasan *Memorie Van Toelichthing ( MvT )* yaitu menghendaki dan menginsafi suatu tindakan beserta akibat-akibat dan kategori perbuatan ini disebut dengan *dolus manus*.

Untuk mengetahui ada tidaknya kesengajaan dapat mempertimbangkan 2 (dua) theory berikut ini :

1. Teori kehendak (*willstheirie*) yang menghendaki perbuatan dan akibat-akibatnya. Teori ini dikenal dengan prinsip *dolus manus*.
  2. Teori membayangkan (*voorstelingstheorie*) yaitu suatu akibat tidak mungkin dikehendaki karena pada prinsipnya manusia hanya memiliki kehendak untuk melaksanakan perbuatan tetapi tidak mengendaki akibatnya
- Sedangkan Pasal 264 ayat (1) KUHP memiliki unsur-unsur yang sama dengan pasal 263 ayat (1), sedangkan perbedaannya terletak dalam objek daripada

pemalsuan. Objek daripada pemalsuan ini adalah beberapa jenis surat tertentu, seperti akte autentik dan sebagainya. Pemalsuan terhadap beberapa jenis surat itu dianggap memiliki sifat membahayakan umum, khususnya yang tersebut di dalam pasal 264 ayat (1) ke-2, ke-3 dan ke-5, berhubung terjadinya kejahatan ini dapat menghilangkan kepercayaan terhadap segala surat jenis itu, terhadap surat-surat mana masyarakat memberi kepercayaan.<sup>39</sup>

Rumusan dalam pasal 264 (1) KUHP ini menunjukkan seakan-akan sudah terdapat suatu akte autentik hingga pemalsuan itu terdiri hanya atas perbuatan memalsukan surat, sedangkan perbuatan peniruan (membuat surat palsu) tidak termasuk di dalamnya. Pasal 264 (2) KUHP melarang perbuatan penggunaan atas surat-surat tersebut dalam ayat 1. Penggunaan surat-surat tertentu ini dilakukan untuk memperdaya mereka, terhadap siapa surat-surat itu dipergunakan. Surat-surat itu dipergunakan sebagai alat memperdaya orang.

Pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik (SHM) dapat juga dimasukkan dalam Pasal 266 KUHP. Adapun yang menjadi unsur-unsur Pasal 266 KUHP adalah sebagai berikut :

a. Unsur Objektif

Adapun yang menjadi unsur objektif yaitu :

1. Menyuruh memasukkan kedalam akte autentik yang keterangannya palsu
2. Menyuruh memasukkan ke dalam akta autentik tentang hal yang kebenarannya harus dinyatakan.

b. Unsur Subjektif

---

<sup>39</sup> Ibid, hlm 197

Adapun yang menjadi unsur subjektif yaitu :

1. Dengan maksud memakai akte itu ;
2. Dengan maksud menyuruh orang lain memakai ;
3. Dengan maksud seolah-olah keterangan itu sesuai dengan kebenarannya ;
4. Apabila pemakaian akte itu dapat mendatangkan kerugian.

Orang yang menghadap kepada seorang Pegawai Negeri memberikan keterangan-keterangan untuk dicantumkan ke dalam akte yang harus dibuat oleh pegawai negeri itu keterangan-keterangan mana adalah tidak benar. Pegawai negeri itu tidak melakukan pemalsuan dalam pengertian pasal 263 (1). Perbuatan itu merupakan pemalsuan secara intelektual, yaitu membuat isi surat itu palsu.

Seseorang menghadap Pegawai Negeri Sipil dan memberikan keterangan-keterangan kepada pegawai negeri itu yang mempunyai wewenang untuk membuat akte atau surat-surat resmi tentang hal-hal yang bertentangan dengan kebenaran. Jadi Pegawai Negeri itu membuat akte, ia mencantumkan di dalam akte apa yang diberitahukan oleh penghadap, hingga Pegawai Negeri itu menyatakan di dalam akte itu hanya hal-hal yang sebenarnya diberitahukan kepadanya.

Yang dimaksud dengan akte autentik palsu adalah isi dari akte ini tidak berdasarkan kebenaran, tetapi bertentangan dengan kebenaran. Akte autentik adalah surat tertentu yang dibuat oleh Pegawai Negeri yang berwenang membuatnya. Pegawai Negeri itu adalah Notaris, Pegawai dari Catatan Sipil, Petugas Polisi, jaksa atau Hakim. Suatu akte autentik memiliki kekuatan

pembuktian sedemikian rupa yang dianggap melekat pada akte itu sendiri, artinya akte autentik merupakan suatu bukti yang mengikat sepanjang benar isinya.

Akte autentik dapat terdiri atas :

1. Akte Notaris ;
2. Akte yang dibuat oleh Pegawai Catatan Sipil, seperti akte kelahiran, akte kematian, akte perkawinan ;
3. Berita Acara dari Polri, Kejaksaan, atau Pengadilan.

Akte ini harus membuktikan suatu peristiwa, peristiwa mana diterangkan oleh penghadap. Dan peristiwa ini tidak benar, bertentangan dengan kebenaran. Karena keterangan-keterangan itu adalah palsu. Akte tersebut juga harus dapat membuktikan peristiwa kebenaran dan jika hal-hal tentang peristiwa/kejadian ini telah diberitahukan secara tidak benar kepada seorang pegawai negeri yang berwenang untuk memuatnya di dalam akte yang dibuat oleh pegawai negeri itu.

Suatu akte autentik dapat menjadi bukti akan kebenaran atau suatu peristiwa yang menjadi objek dari keterangan-keterangan oleh beberapa orang dalam hal tidak terdapat bukti penyangkal (*tegenbewijs*). Setiap pembuktian tunduk kepada kontra pembuktian, karena hal itu berlaku terhadap suatu peristiwa yang telah diberikan keterangan-keterangannya maupun atas kebenaran atas keterangan-keterangan itu.

Peristiwa yang harus dibuktikan oleh akte itu antara lain terdiri dari :

1. Akte notaris tentang perjanjian jual-beli harus membuktikan bahwa jual beli itu benar-benar terjadi ;
2. Akte kelahiran membuktikan, bahwa benar terjadi kelahiran seorang anak ;

3. Akte perkawinan membuktikan suatu perkawinan antara 2 orang telah benar dilakukan.

### C. Subjek Hukum Dalam Tindak Pidana Pemalsuan Surat

Adapun yang dimaksud dengan subjek hukum adalah pelaku atau seseorang yang dapat diminta pertanggung jawabannya dalam hukum. Yang dimaksud dengan subjek hukum adalah sesuatu pendukung hak yang menurut hukum berwenang/berkuasa bertindak menjadi pendukung hak atau segala sesuatu yang menurut hukum mempunyai hak dan kewajiban. Sedangkan menurut hukum pidana yang dapat menjadi subjek hukum adalah manusia (*natuurlijke person*) dan sebagian besar kaidah hukum pidana diawali dengan kata barang siapa. Seiring berjalannya waktu dan penggalan terhadap hukum pidana, manusia bukanlah satu-satunya subjek hukum. Adapun subjek hukum selain manusia adalah badan hukum. Badan hukum adalah organisasi atau kelompok manusia yang mempunyai tujuan tertentu yang dapat menyanggah hak dan kewajiban. Badan hukum atau korporasi dapat menjadi subjek hukum karena manusia yang menjadi pengurus di dalamnya dan bertindak atas nama korporasi.

Menurut Prof. Dr. Wirjono Prodjodikoro, SH mengatakan bahwa dalam pandangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang dapat menjadi subjek hukum tindak pidana adalah manusia sebagai oknum. Ini terlihat dalam perumusan-perumusan dari tindak pidana dalam KUHP yang menampakkan daya berpikir sebagai syarat bagi subjek tindak pidana itu, juga terlihat dalam wujud

hukuman/pidana yang termuat dalam pasal-pasal KUHP, yaitu hukuman penjara, kurungan, dan denda.<sup>40</sup>

Adapun yang menjadi subjek hukum dalam tindak pidana pemalsuan surat yang menjadi objek penelitian penulis yaitu sebagai berikut :

- a. Si pelaku/pembuat surat palsu.
- b. Perangkat desa yaitu bekas kepling.
- c. Oknum Pegawai Kelurahan.
- d. Oknum Sekretaris Camat.

#### **D. Pengaturan Hukum tentang Pendaftaran Tanah**

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>41</sup>

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian

---

<sup>40</sup>Widjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2003, Hlm 59

<sup>41</sup>Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm 13

status yang hak yang hendak didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran ini menghasilkan Sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *Recht Cadaster*, adalah *Fiscaal Cadaster* yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).<sup>42</sup>

Sertifikat tanah mempunyai banyak manfaat di samping berguna bagi pemegang hak juga berguna bagi pemerintah. Kegunaan bagi pemegang hak adalah sebagai berikut :

1. Dengan diperolehnya sertifikat hak atas tanah dapat memberikan rasa aman karena kepastian hukum hak atas tanah ;
2. Apabila terjadi peralihan hak atas tanah dapat dengan mudah dilaksanakan ;
3. Dengan adanya sertifikat, lazimnya taksiran harga tanah relatif lebih tinggi dari pada tanah yang belum bersertifikat.

Sedangkan kegunaan bagi pemerintah adalah sebagai berikut :

1. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah berarti akan menciptakan terselenggaranya tertib administrasi di bidang pertanahan, sebab dengan terwujudnya tertib administrasi pertanahan akan memperlancar setiap kegiatan yang menyangkut tanah dalam pembangunan di Indonesia ;
2. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, merupakan salah satu cara untuk mengatasi setiap keresahan yang menyangkut tanah sebagai sumbernya,

---

<sup>42</sup>*Ibid*, hlm 2

seperti pendudukan tanah secara liar, sengketa tanda batas dan lain sebagainya.<sup>43</sup>

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah. Ketentuan tentang kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan tentang pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah ;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut ;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

---

<sup>43</sup>K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, hlm 64

4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembiayaan-pembiayaan tersebut.

Undang-Undang Pokok Agraria juga mengatur kewajiban bagi pemegang Hak Milik, pemegang Hak Guna Usaha, dan pemegang Hak Guna Bangunan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Kewajiban bagi pemegang Hak Milik atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya diatur dalam pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria, pendaftaran Hak Guna Usaha diatur dalam pasal 32 Undang-Undang Pokok Agraria, pendaftaran Hak Guna Bangunan diatur dalam pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria dan pendaftaran Hak Pakai diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria.

Adapun ketentuan lebih lanjut tentang pendaftaran tanah menurut pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Pendaftaran tanah adalah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997. Kedua peraturan tersebut merupakan bentuk pelaksanaan *Recht Cadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah tersebut berupa Buku Tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan Buku Tanah dan Surat Ukur.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup>*Ibid*, hlm 5

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi lebih dari itu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pemerintahan sebagai salah satu program catur tertib pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang didalamnya memuat kegiatan pendaftaran tanah, antara lain :

1. Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak –Hak atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di atasnya.
2. Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.
3. Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.
4. Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
5. Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
6. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah.
7. Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.
8. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun.
9. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah.

10. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.
11. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
12. Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Republik Indonesia.
13. Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
14. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 Tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah.
15. Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.
16. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1977 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah mengenai Perwakafan Tanah Milik.
17. Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
18. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal.
19. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis di Daerah Uji Coba.

20. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1996 tentang Bentuk Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Buku Tanah Hak Tanggungan, dan Sertifikat Hak Tanggungan.
21. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 4 Tahun 1996 tentang Penetapan Batas Waktu Penggunaan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Untuk Menjamin Pelunasan Kredit-Kredit Tertentu.
22. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing.<sup>45</sup>

#### **E. Kedudukan Camat dalam Penerbitan Surat Keterangan (SK) Camat.**

Surat Keterangan Tanah yang mana merupakan alas hak yang banyak dipergunakan di berbagai daerah terdapat istilah yang berbeda akan tetapi hal ini sama halnya dengan surat dasar atau sebagian masyarakat menyebutnya dengan Surat Keterangan (SK) Camat. Surat Keterangan Camat yang dahulunya dikuasai oleh seseorang diterbitkan surat oleh desa berupa ijin bebas terbang, untuk membuktikan mereka dapat mengakui tanah tersebut maka dikeluarkan Surat Keterangan Tanah (SKT). Kemudian penggarap ingin menjual tanah ini, oleh para pihak ke desa atau lurah, tanda buktinya adalah ganti rugi dari segala hal yang telah dikeluarkan oleh penggarap tersebut maka dirancanglah oleh perangkat desa mengenai ganti rugi hingga sekarang disebut dengan surat keterangan ganti

---

<sup>45</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm 12

rugi. Hal ini terjadi setelah tahun 1970-an ke atas sehingga surat keterangan tanah yang terbit sebelum tahun 1970 tidaklah ada.

Surat keterangan ganti rugi ini dibuat oleh pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberikan kerugian (pembeli). Prosesnya cukup sederhana, dimulai dengan kesaksian Ketua Rukun Tetangga (RT), Ketua Rukun Warga (RW), kemudian diketahui oleh Kepala Desa, disetujui oleh Kepala Desa atau lurah dan seterusnya dikuatkan oleh Camat serta saksi-saksi.

Proses mendapatkan hak milik atas tanah seperti proses di atas jika merujuk pada Undang-Undang Pokok Agraria, surat keterangan tanah merupakan proses awal atau alas hak untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah. Namun dengan memiliki surat keterangan tanah tersebut masyarakat merasa haknya sudah aman dan terlindungi, meskipun dalam praktek penerbitan Surat Keterangan Tanah banyak terdapat hal negatif yang dijumpai di tengah-tengah masyarakat. Surat Keterangan Tanah ini diakui juga oleh pemerintah sebagai salah satu bukti dalam pengajuan sertifikat bagi hak milik untuk mendapatkan suatu hak berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria.

Pengajuan pendaftaran tanah guna mendapatkan sertifikat belum terlaksana sebagaimana mestinya disebabkan adanya kendala-kendala seperti halnya letak geografis Indonesia, lamanya waktu pendaftaran di beberapa wilayah serta faktor biaya pendaftaran tanah yang cukup tinggi sehingga bagi yang perekonomiannya rendah cukup hanya dengan memiliki Surat Keterangan ganti rugi saja sebagai alas hak, hal-hal inilah yang menyebabkan masih rendahnya kesadaran dari

masyarakat dalam hal pensertifikatan atas tanah. Sehingga masyarakat lebih memilih memakai Surat Keterangan Tanah yang dibuat camat ataupun lurah dan kepala desa yang mana harganya lebih terjangkau.

Camat merupakan perangkat daerah kabupaten atau kota dengan wilayah yang tertentu. Camat berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota yang mana menerima limpahan wewenang tugas dan kewenangan dari Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi negara. Camat dalam kedudukannya merupakan pemerintah kecamatan merangkap sebagai administrator kecamatan.

Banyak surat pelepasan hak dengan ganti rugi atas tanah yang belum memiliki alas hak yang jelas atau belum memiliki sertifikat sehingga status dari tanah-tanah tersebut masih merupakan tanah negara, oleh karena itu yang berpindah dengan surat keterangan ganti rugi (surat keterangan tanah) hanyalah peralihan dari tanah garapannya saja sehingga belum memiliki status sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Surat keterangan ganti rugi yang dibuat oleh camat pada dasarnya menjadi dasar pembuktian atas tanah apabila terjadi sengketa di kemudian hari dan dianggap sah dikarenakan dibuat dihadapan para pihak, saksi-saksi dan diketahui oleh aparat setempat yakni lurah dan camat. Kekuatan pembuktian dari surat keterangan tanah ini dilihat dari macam-macam alat bukti telah memenuhi syarat sebagai alat bukti yang mana adanya keterangan secara tertulis, adanya saksi, adanya pengakuan dari para pihak dan unsur-unsur lain yang terdapat dalam

macam-macam alat bukti. Dari sisi hukum hak yang dimiliki oleh surat keterangan tanah ini adalah hak Preferen (hak istimewa) dimana untuk membuktikan hak Preferen bisa saja mengalahkan sertifikat.<sup>46</sup>

Berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan di Polres Pelabuhan Belawan kepada H. Tengku Chairuniza S. Sos pada tanggal 12 Februari Tahun 2019 yang merupakan camat di Medan Marelan menerangkan tahapan-tahapan yang diperlukan oleh si pemohon untuk mengajukan permohonan surat pelepasan tanah dan bangunan yang dikeluarkan oleh Camat Medan Marelan atau yang biasa disebut Surat Keterangan (SK) Camat adalah sebagai berikut :

- a. si pemohon harus melengkapi dasar kepemilikan tanah si pemohon dan diproses di Kantor Lurah dan kemudian dilakukan pengukuran oleh pihak kelurahan beserta kepala lingkungan setempat dan pemilik tanah atau bangunan ;
- b. Setelah dinyatakan lengkap kemudian diajukan ke kantor camat dan diteliti oleh staff kantor camat ;
- c. Setelah dilakukan pengecekan terhadap permohonan tanah tersebut kemudian diajukan kepada camat untuk ditandatangani untuk menerbitkan surat pelepasan tanah dan bangunan dalam rangkap 3 dan setelah itu diberi nomor register sebagai arsip di Kantor Camat ;
- d. Surat pelepasan tanah dan bangunan atau yang biasa disebut dengan Surat Keterangan (SK) camat dibuat rangkap 3, masing-masing map/sampul berwarna hijau diberikan kepada Pemohon/pemilikinya, kemudian pertinggal

<sup>46</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, hlm 238

di kecamatan berwarna kuning dan sebagai pertinggal di Kantor Lurah berwarna biru.<sup>47</sup>

Berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan di Polres Pelabuhan Belawan kepada Suhariadi, S.Sos. M.Si pada tanggal 30 April Tahun 2019 yang merupakan Sekretaris Camat Medan Marelan menerangkan SOP pengeluaran Surat Pelepasan Tanah dan Bangunan atau disebut juga Surat Keterangan (SK) Camat adalah sebagai berikut :

1. Persyaratan seperti pengukuran tanah, berita acara pengukuran tanah yang dilakukan oleh pegawai kelurahan dalam hal ini dilakukan oleh sekretaris lurah dan telah melengkapi tahapan-tahapan persyaratan
2. Selanjutnya diajukan kepada bagian kepala seksi pemerintahan dalam rangkap 3 (tiga) dan dilakukan pemeriksaan berkas oleh staff seksi pemerintahan ;
3. Kemudian diajukan kepada sekretaris camat dan kemudian sekretaris camat melakukan pengecekan ulang terhadap Surat Pelepasan Tanah dan Bangunan yang akan diajukan kepada Camat ;
4. Setelah tidak ada lagi kekurangan, berkas tersebut dikembalikan lagi kepada bagian seksi pemerintahan dan oleh staf seksi pemerintahan mengajukan surat pelepasan tanah dan bangunan kepada Camat untuk ditandatangani ;
5. Setelah ditandatangani oleh Camat kemudian diberi nomor register di Surat Pelepasan Tanah dan Bangunan dan dicatat di buku agenda/buku surat tanah.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Tengku Chairuniza, Berita Acara Pemeriksaan di Polres Pelabuhan Belawan, pada 12 Februari 2019.

## F. Prosedur Pendaftaran Sertifikat Hak Milik

Hak atas tanah mempunyai peran yang amat penting dalam kehidupan manusia oleh karenanya di dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria telah ditentukan bahwa tanah-tanah diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia harus diinventarisasikan sedemikian rupa sehingga benar-benar membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan social.

Guna menjamin hak atas tanah yang telah didaftarkan maka diterbitkan sertifikat yang merupakan tanda bukti hak atas tanah yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan. Sertifikat Tanah atau Sertifikat Hak atas Tanah atau juga disebut Sertifikat Hak terdiri dari salinan Buku Tanah dan Surat Ukur yang dijilid dalam 1 (satu) sampul.

Sertifikat yang dikeluarkan merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Ini berarti sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara dipengadilan.

Pengertian hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai

---

<sup>48</sup> Suhariadi, Berita Acara Pemeriksaan di Polres Pelabuhan Belawan, pada 30 April Tahun 2019

orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria. Hak yang terkuat dan terpenuh yang dimaksud bukan milik bersifat mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagaimana dimaksud dalam hak eigendom, melainkan untuk menunjukkan bahwa di antara hak-hak atas tanah, hak milik merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh.

Hak milik dikatakan merupakan hak yang turun temurun karena hak milik dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya. Hak milik sebagai hak yang terkuat berarti hak tersebut tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan kepada pihak lain. Terpenuh berarti hak milik memberikan wewenang yang paling luas dibandingkan dengan hak-hak yang lain. Ini berarti hak milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya, misalnya pemegang hak milik dapat menyewakan kepada orang lain. Selama tidak dibatasi oleh penguasa, maka wewenang dari seorang pemegang hak milik tidak terbatas. Selain bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh, hak milik juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dalam peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan diatur ada 4 (empat) cara terjadinya hak atas tanah :

1. Hak atas tanah terjadi karena hukum adat. Hak atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat adalah Hak Milik. Terjadinya Hak Milik ini melalui pembukaan tanah dan lidah tanah (*Aanslibbing*).
2. Hak atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah. Hak atas tanah yang terjadi disini tanahnya semula berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

3. Hak atas tanah terjadi karena ketentuan undang-undang. Hak atas tanah ini terjadi karena undang-undanglah yang menciptakannya. Hak atas tanah ini terjadi karena ketentuan Undang-Undang yang diatur dalam Ketentuan Konversi Undang-Undang No.5 Tahun 1960 (UUPA).
4. Hak atas tanah terjadi karena pemberian hak<sup>49</sup>

Menurut ketentuan Pasal 27 Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria, hak milik hapus karena disebabkan :

1. Tanahnya jatuh pada Negara :
  - Karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA.
  - Karena penyerahan dengan sukarela dari pemiliknya.
  - Karena ditelantarkan.
  - Karena ketentuan pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA.
2. Tanahnya musnah :

Hak milik juga hapus apabila terjadi pelanggaran terhadap ketentuan – ketentuan peraturan landreform yang mengenai pembatasan maksimum dan larangan pemilikan tanah/pertanian secara absentee.<sup>50</sup>

Sifat pembuktian sertifikat sebagai tanda bukti hak dimuat dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 yaitu :

1. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat

<sup>49</sup> Urip Santoso, Op.Cit, hlm 54

<sup>50</sup> Adrian sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta , Sinar Grafika 2010, hlm 60-61

didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

2. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang lain atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan nalaupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat.<sup>51</sup>

Keunggulan Sertifikat Hak Milik disbanding dengan Sertifikat lainnya :

- a. Hak milik atas tanah memberikan keewenangannya untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan dengan jangka waktu yang tidak terbatas. Hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup.
- b. Ketika pemiliknya meninggal dunia, hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik, serta tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Memiliki tanah dengan status hak milik jelas jauh bergengsi jika dibandingkan dengan tanah berstatus HGU atau Hak Guna Usaha, dimana hanya memiliki hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam

---

<sup>51</sup> Ibid, hlm 44

jangka waktu tertentu. Paling lama 60 tahun untuk keperluan pertanian, perkebunan, perikanan atau peternakan.

- d. Memiliki keleluasaan lebih jika dibandingkan dengan Hak Guna Bangunan.

Dengan Hak Guna Bangunan, hak anda untuk mendirikan dan mempunyai bangunan diatas tanah yang bukan hak milik sendiri hanya dengan janka waktu 30 tahun.

- e. Memiliki tanah dengan status hak milik disebut sebagai asset karena meskipun kita tidak mendirikan bangunan ata mengusahakannya, harga tanah tersebut tetap naik.

- f. Tanah dengan status hak milik dapat dengan mudah dijadikan jaminan untuk meminjam ke Bank, disewakan, dan dapat diwariskan.

Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam sistem publikasi yaitu :

1. Sistem Publikasi Positif

Yang dimaksud dengan system publikasi positif dalam pendaftaran tanah, yaitu apa yang terkandung di dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Artinya pihak ketiga bertindak atas bukti-bukti tersebut diatas, mendapatkan perlindungan yang mtlak, biarpun dikemudiann hari ternyata keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar. Bagi mereka yang dirugikan akan mendapan kompensasi dalam bentuk yang lain.

Ciri-ciri system publikasi positif dalam pendaftaran tanah, adalah :

- a. Sistem pendaftaran tanah menggunakan system pendaftaran tanah (registration of titles).
- b. Sertifikat yang diterbitkan sebagai tanda bukti yang berifat mutlak, yaitu data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat tidak dapat diganggu gugat dan memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.
- c. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar.
- d. Pihak ketiga yang memperoleh tanah dengan iktikad baik mendapatkan perlindungan hukum yang mutlak.
- e. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat mendapatkan kompensasi dalam bentuk lain.
- f. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah membutuhkan waktu yang lama, petugas pendaftaran tanah melaksanakan tugasnya dengan sangat teliti, dan biaya yang relative besar.<sup>52</sup>

## 2. Sistem Publikasi Negatif.

Dalam sistem publikasi negatif, sertifikat yang dikeluarkan merupakan tanda bukti hak tanah yang kuat, artinya semua keterangan yang terdapat di dalam sertifikat mempunyai kekuatan hukum yang harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan alat pembuktian yang lain.

---

<sup>52</sup> Ibid, hlm 264

Dalam sistem publikasi negatif, Negara hanya bersifat pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran. Oleh karena itu sewaktu-waktu dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut. Pihak yang memperoleh tanah dari orang yang sudah terdaftar pun tidak dijamin, walaupun dia memperoleh tanah tersebut dengan iktikad baik. Dalam system publikasi negatif jaminann perlindungan hukum yang diberikan kepada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti sistem publikasi positif.<sup>53</sup>

Sesuai dengan ketentuan pasal 76 ayat 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 tahun 1997 yang termasuk kriteria alas hak atau bukti kepemilikan atas tanah adalah sebagai berikut :

1. Grosse Akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonantie (S.1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik, atau
2. Grosse Akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonantie (S.1834-27), sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan,, atau
3. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan Swapraja yang bersangkutan, atau
4. Sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Mentri Agraria No. 9 Tahun 1999, atau

---

<sup>53</sup> Ibid, hlm 266

5. Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya undang-undang pokok agraria , yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut didalamnya, atau
6. Petuk Pajak Bumi/ Landrente,, girik,, pipil, kekitir,dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961. Atau
7. Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/ Kepala Desa/ Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini disertai dengan alas hak yang dialihkan, atau
8. Akta pemindahan atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belumm dibukukann dengan disertai alas hak yang dialihkan,atau
9. Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 1977 dengan disertai alas hak yang diwakafkan, atau
10. Risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau
11. Surat Penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah Daerah, atau
12. Surat Keterangan Riwayat Tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan BAngunan yang disertai alas hak yang dialihkan, atau

13. Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII ketentuan-ketentuan konversu Undang-Undang Pokok Agraria.

Surat Keterangan (SK) Camat dapat dijadikan alas hak apabila dalam keadaan tidak bermasalah ataupun sengketa tanah, maka surat ganti rugi yang berupa Surat Keterangan Camat dimaksud dapat dijadikan alas hak untuk ditingkatkan menjadi sertifikat Hak Milik, tetapi apabila dalam keadaan bermasalah atau sengketa kepemilikan maka harus ditentukan terlebih dahulu hak keperdataannya di pengadilan.

Menurut Pasal 20 Ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria yang dimaksud dengan hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat di punyai orang atas tanah tanah. Sertifikat Hak milik (SHM) adalah jenis sertifikat yang pemiliknya memiliki hak penuh atas kepemilikan tanah suatau kawasan dengan luas tertentu yang telah disebutkan dalam sertifikasi tersebut dan Sertifikasi Hak Milik tidak ada batas waktu kepemilikan.<sup>54</sup>

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 3 peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang ha katas suatu bidang tanah, suatu rumah susun dan hak-hak lain yang mendaftarkan agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang

---

<sup>54</sup> Urip Santoso, Op, Cit, hlm 25

bersangkutan. Untuk kepentingan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Undang-Undang Pokok Agraria tidak menyebut nama surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar. Kemudian pada pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa surat tanda bukti hak atas tanah yang didaftar dinamakan sertifikat, yaitu salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Pengertian sertifikat menurut pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dengan pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah waakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibuktikan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sedangkan pejabat yang menandatangani sertifikat, adalah :

- a. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertifikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

- b. Dalam pendaftaran tanah secara sporadic yang bersifat individual (perseorangan), sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- c. Dalam pendaftaran tanah secara sporadic yang bersifat massal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi pengukur dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.<sup>55</sup>

Maksud diterbitkan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok - Pokok Agraria yang berhak memperoleh Sertifikat Hak Milik adalah :

1. Hanya Warga Negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik.
2. Oleh Pemerintah ditetapkan badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.
3. Orang asing yang sudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu

---

<sup>55</sup> *Ibid, hlm 43*

tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

4. Selama seorang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 1 pasal ini.

Syarat-syarat yang harus di penuhi sebagai dasar untuk menerbitkan Sertifikat Hak Milik adalah sesuai dengan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2010 tentang Standard Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan yaitu :

1. Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditanda tangani Pemohon atau kuasanya di atas materai yang cukup ;
2. Surat kuasa apabila dikuasakan ;
3. Fotokopi identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh Petugas Loker ;
4. Bukti kepemilikan tanah/ alas hak milik adat/ bekas milik adat ;
5. Foto copy SPPT PBB Tahun Berjalan yang telah dicocokkan dengan aslinya oleh petugas loket dan penyerahan bukti SBB (BPHTB) ;
6. Melampirkan bukti SPP/PPh sesuai dengan ketentuan ;

Berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan di Polres Pelabuhan Belawan pada tanggal 03 Maret 2019 atas nama Rizky Dwinanda, SH yang menjabat sebagai kepala Sub Seksi Pemeliharaan Data Hak Tanah dan Pembinaan PPAT menerangkan tentang prosedur pendaftaran Sertifikat Hak Milik berdasarkan

peraturan perundang-undangan bidang agraria dan dalam praktek di lapangan adalah sebagai berikut :

1. Pengajuan permohonan/pendaftaran hak atas tanah melalui loket II ;
2. Pemeriksaan kelengkapan berkas permohonan/pendaftaran oleh petugas loket II;
3. Penerbitan TTBP (Tanda Terima Berkas Permohonan/Pendaftaran) oleh Petugas loket II ;
4. Pembayaran oleh Pemohon /Pendaftar di loket III ;
5. Penerbitan kwitansi pembayaran dan surat tanda bukti pendaftaran dan pembayaran oleh petugas loket III, yang diserahkan kepada pemohon/pendaftar ;
6. Proses pendaftaran tanah dari pengukuran, pengumuman, pembukuan, serta penerbitan sertifikat ;
7. Pengambilan sertifikat di loket IV oleh pemohon/pendaftar dengan menunjukkan surat keterangan pendaftaran tanah ;<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> RizkyDwinanda,, Berita Acara Kepolisian Polres Belawan, 3 Maret 2019

### **BAB III**

## **FAKTOR PENYEBAB TERJADINYA TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT KETERANGAN CAMAT YANG MELAHIRKAN SERTIFIKAT HAK MILIK**

#### **A. Penerapan Undang-Undang Yang Tidak Sesuai Dengan Yang Diterapkan**

Sengketa atau konflik pertanahan yang terjadi pada masyarakat belakangan ini muncul dalam berbagai bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik tersebut pun tidak sedikit, baik negara maupun *civil society*/masyarakat sipil. Proses penyelesaian sengketa sering kali menemui jalan buntu sehingga menjadikan konflik pertanahan semakin berlarut-larut. Salah satu faktor penyebab tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik adalah penerapan undang-undang yang tidak sesuai antara substansinya dengan praktek yang ada di lapangan.

Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hukum tentang tanah adalah bermula dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, PT. Mandar Madju, Bandung, 2001, hlm 22

Pendaftaran tanah berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria yang terdapat dalam pasal 19 menjelaskan tentang :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah ;
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah ;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut ;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraanya, menurut pertimbangan Menteri Agraria
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu terdapat dalam Pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut :

“Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah”<sup>58</sup>

Sedangkan dalam Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah berbunyi sebagai berikut :

“Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

---

<sup>58</sup>Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 11

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik ;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya ;
- c. Penerbitan sertifikat ;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis ;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen ;

Dan ayat (2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :

- a. Pendaftaran perubahan dan pembebanan hak ;
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya

Berdasarkan ketentuan di atas terhadap alas hak berupa Surat Keterangan (SK) Camat yang ditingkatkan haknya menjadi Sertifikat Hak Milik yang akan dimohonkan sertifikatnya ke Badan Pertanahan Nasional seharusnya :

1. Bahwa lahan/objek tanah yang dimohon didaftarkan tersebut harus baik dan jelas ;
2. Bahwa atas permohonan tidak ada sengketa dalam pemilikan tersebut ;
3. Bahwa atas permohonannya secara meyakinkan dapat diberikan ;
4. Bahwa atas bukti dari alas hak tidak ada orang yang berprasangka dan berkeberatan terhadap pemilikan pemohon ;

Berdasarkan hasil penelitian dari penulis maka lahan/objek tanah yang diuji sebagaimana laporan yang ditangani oleh Polres Pelabuhan Belawan atas tindak pidana Pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yaitu tidak memenuhi ketentuan tentang pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta selain pelaku utama/oknum masyarakat juga disertai

peran instansi pemerintah kecamatan dalam menerbitkan surat alas hak/dasar palsu yaitu berupa Surat Keterangan (SK) Camat yang Palsu.

## **B. Penegakan Hukum Yang Tidak Transparan**

Salah satu faktor penyebab tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik adalah penegakan hukum yang tidak transparan. Penegakan hukum merupakan suatu hal yang mutlak harus dilakukan karena dengan penegakan hukum dapat diwujudkan tujuan dan fungsi hukum di tengah masyarakat. Melalui penegakan hukum, dapatlah pula diwujudkan suasana kondusif, dalam arti terwujudnya suasana keadaan yang serasi, selaras dan seimbang dalam semua aspek kehidupan masyarakat. Hukum hanyalah merupakan simbol belaka yang tidaklah mungkin dapat menegakkan dirinya sendiri tanpa usaha kongkrit dari manusia. Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya, Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi-isi pada faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi undang-undang saja;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum ;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum ;

4. Faktor masyarakat yakni di lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan ;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Penegakan hukum yang tidak transparan terkait tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak milik yaitu seharusnya menjadi perhatian pemerintah. Hal ini harus menjadi perhatian pemerintah karena transparansi dan akuntabilitas sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Mekanisme sistem transparansi dan akuntabilitas harus dibangun khususnya di institusi kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Kepolisian sendiri belum transparan karena tak membuka sejumlah informasi yang seharusnya diketahui publik. Informasi tersebut misalnya terkait Laporan tindak pidana pemalsuan surat, berapa jumlah Surat Penghentian Penyidikan Perkara (SP3) yang sudah dikeluarkan, jumlah laporan perkara yang masuk, jumlah perkara yang sudah ditangani, dan jumlah kasus yang tidak ditangani. Kejaksaan juga harus melakukan perbaikan, seorang jaksa harus berperan aktif memeriksa perkara sejak kepolisian mengeluarkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) karena kewenangan jaksa tidak hanya penuntutan tetapi juga untuk efisiensi supaya berkasnya tidak bolak-balik dan menciptakan peradilan yang murah, sederhana dan cepat. Sedangkan institusi pengadilan harus melakukan pembenahan terhadap sistem kepaniteraan dan sistem administrasi pengadilan yang lebih transparan.

### C. Sistem Administrasi Yang Lemah

Salah satu penyebab dari terjadinya tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik adalah sistem administrasi yang lemah atau kesalahan administrasi dalam pemberian hak atas tanah. Kasus pelanggaran ini terjadi bukan hanya berasal dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan pemerintah saja, tetapi juga dari masyarakat yang belum memiliki pengetahuan tentang akses mekanisme administrasi pertanahan yang benar. Adanya peraturan tentang pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 belum menjamin proses yang mulus untuk pendaftaran tanah diseluruh Indonesia khususnya terkait kasus tanah yang ditangani di Polres Pelabuhan Belawan. Proses tersebut menegaskan perlu adanya proses yang berkesinambungan dan sistematis. Proses tersebut dimulai dari proses pengumpulan data hingga pemberian surat tanda bukti kepemilikan tanah.

Pemerintah bertanggung jawab sepenuhnya untuk melakukan pendaftaran tanah dan memberikan sertifikat kepada masyarakat sebagai bukti hak atas tanah. Namun sayangnya, kepemilikan sertifikat belum merata di seluruh wilayah Indonesia. Permasalahan yang sering muncul adalah sertifikat ganda, konflik atas tanah, dan tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik. Dengan demikian perlu adanya tatanan kelola pertanahan terpadu mulai dari tingkat desa. Belajar dari kasus tanah yang menjadi objek penelitian yang ditangani di Polres Pelabuhan Belawan, berbagai sengketa tanah di tingkat desa ternyata bisa diatasi dengan pemberdayaan aparatur desa dalam mendata dan mengelola administrasi pertanahan. Sengketa tanah yang

menghabiskan waktu, tenaga, uang dan merusak hubungan baik antar pihak yang berkonflik dapat dicegah dengan pelaksanaan sistem pengelolaan administrasi pertanahan yang sistematis dan melibatkan perangkat desa yang terlatih.

Pemerintah pusat harus menyadari bahwa salah satu unsur penting dalam reformasi agraria adalah pemberdayaan perangkat desa supaya administrasi pertanahan dapat dilakukan secara mandiri. Dengan dukungan sistem data yang kuat dan sumber daya manusia yang memadai, ketersediaan arsip dan data pertanahan yang diperlukan oleh masyarakat dapat mengurangi potensi konflik agraria.

Dalam tatanan empiris, kelemahan sistem administrasi tanah merupakan akibat dari sejumlah faktor berikut :

1. Kesadaran masyarakat terhadap pentingnya legalitas formal kepemilikan lahan masih rendah,
2. Biaya administrasi tanah mahal,
3. Lembaga yang berwenang menangani sistem administrasi tanah kurang pro-aktif, dan,
4. Kesulitan dalam memberantas berkembangnya *rent seeking activity* (kegiatan pemburu rente) dalam transaksi tanah dengan memanfaatkan kelemahan sistem administrasi tanah itu sendiri.

#### **D. Pemahaman Masyarakat Yang Sangat Rendah Terhadap Hukum dan Kurangnya Ekonomi.**

Beberapa aspek sosial yang diidentifikasi sebagai faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan pada masyarakat menengah ke bawah (khususnya dalam masalah “*urban crime*”), antara lain disebutkan sebagai berikut :

1. Kemiskinan, pengangguran, kebutuhurufan(kebodohan),ketiadaan/kekurangan perumahan yang layak dan sistem pendidikan serta latihan yang tidak cocok/serasi.
2. Meningkatnya jumlah penduduk yang tidak mempunyai prospek (harapan) karena proses integrasi sosial, juga karena memburuknya ketimpangan-ketimpangan sosial.
3. Mengendurnya ikatan sosial dan keluarga.
4. Keadaan-keadaan/kondisi yang menyulitkan bagi orang-orang yang beremigrasi ke kota-kota atau negara-negara lain.
5. Rusaknya atau hancurnya identitas budaya asli, yang bersamaan dengan adanya rasisme dan diskriminasi menyebabkan kerugian/kelemahan di bidang sosial, kesejahteraan, dan lingkungan pekerjaan.
6. Menurun dan mundurnya (kualitas) lingkungan perkotaan yang mendorong peningkatan kejahatan dan berkurangnya(tidak cukupnya) pelayanan bagi tempat-tempat fasilitas lingkungan/bertetangga.
7. Kesulitan-kesulitan bagi orang-orang dalam masyarakat modern untuk berintegrasi sebagaimana mestinya di dalam lingkungan masyarakatnya, di

lingkungan keluarga/familinya, tempat pekerjaannya atau di lingkungan sekolahnya.

8. Penyalahgunaan alkohol, obat bius, dan lain-lain yang pemakaiannya juga diperluas karena faktor-faktor yang disebut di atas.
9. Meluasnya aktivitas kejahatan yang teroganisasi, khususnya perdagangan obat bius dan penadahan barang-barang curian.
10. Dorongan-dorongan (khususnya oleh mass media) mengenai ide-ide dan sikap-sikap yang mengarah pada tindakan kekerasan, ketidaksamaan (hak), atau sikap-sikap tidak toleran (intoleransi).

Pemahaman masyarakat yang rendah terhadap hukum membuat kejahatan dalam ruang lingkup tindak pidana pemalsuan surat sangat marak terjadi di dalam masyarakat. Pelaku kejahatan tindak pidana pemalsuan surat yang melibatkan masyarakat atau pelaku utama pemalsuan tersebut adalah masyarakat adalah biasanya didasari oleh faktor ekonomi dan latar belakang pendidikan yang rendah dan tidak mengerti hukum. Faktor ekonomi masyarakat disini berperan kepada orang yang memiliki kondisi ekonomi yang kurang sehingga memaksa mereka membuat tindak pidana kriminal kepada orang lain dan sama sekali tidak memikirkan akibat yang ditimbulkan karena pemalsuan tersebut terutama pelaku dapat dijerat hukum dan menimbulkan kerugian yang besar bagi korban. Kebutuhan ekonomi seseorang mengakibatkan orang melakukan segala cara untuk dapat memenuhinya termasuk melakukan perbuatan yang dilarang undang-undang.

Pemalsuan surat semakin berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat terhadap tanah serta kebutuhan atas tanah sangat meningkat dan harga mahal dan dilandasi kurangnya pemahaman masyarakat bidang hukum pertanahan. Salah satu kejahatan pertanahan yaitu memalsukan atau menyuruh memalsukan surat atau sertifikat hak atas tanah untuk dapat dikuasai dengan menimbulkan kerugian bagi orang lain. Kelalaian pelaksana pendaftaran tanah dalam menerbitkan Sertifikat Hak Milik yaitu dengan memalsukan alas hak/dasar palsu yaitu Surat Keterangan (SK) Camat, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang dapat mengakibatkan kesenjangan sosial dan ketertiban umum.

#### **E. Oknum Perangkat Desa/Lurah/Pegawai Kecamatan Yang Ikut Dalam Tindak Pidana Pemalsuan Surat.**

Sebuah kelurahan dipimpin oleh Lurah, sedangkan Desa dipimpin oleh Kepala Desa. Tentu saja keduanya berbeda, karena lurah adalah Pegawai Negeri Sipil yang bertanggung jawab pada Camat, sedangkan Kepala Desa bisa dijabat oleh siapa saja yang memenuhi syarat (biasa berbeda-beda antar desa) yang dipilih oleh rakyat.

Sesuai dengan fakta di lapangan terkait objek penelitian yang diteliti Penulis ditemukan fakta Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan Kepala Desa/Lurah yang diketahui Camat banyak yang menimbulkan sengketa dan sengketa tersebut tidak terselesaikan lagi baik oleh Kepala Desa/Lurah yang bersangkutan maupun oleh Camat. Apalagi yang lebih parahnya oknum Perangkat Desa juga ikut

berperan dalam tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat. Perangkat desa tidak teliti dalam menerima berkas yang diserahkan oleh masyarakat untuk membuat pengurusan tanah atau peralihan tanah karena perangkat desa adalah langsung bersentuhan dengan masyarakat yang mengurus peralihan tanah tersebut. Perangkat Desa juga ikut berperan membantu pelaku pemalsuan dalam tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat.

Peraturan-peraturan yang diterbitkan dalam pengelolaan keagrariaan pada faktanya banyak yang tidak dikuasai oleh Lurah maupun Camat. Hal ini terbukti ada banyak kesalahan di dalam pembuatan Surat Keterangan Camat yang mereka lakukan, kenyataan ini tentu merugikan masyarakat. Sudah layaknya aparat desa/Lurah beserta Camat memperluas pengetahuannya di bidang keagrariaan atau pertanahan terutama di bidang pendaftaran tanah agar tujuan pendaftaran tanah dapat tercapai dan terlaksana hingga terbitnya sertifikat yang banyak didambakan oleh masyarakat pemegang hak atas tanahnya yang masih belum terdaftar di kantor pertanahan seperti apa yang diatur oleh Undang-Undang.

Kepala Desa/Lurah dalam prakteknya jarang atau bahkan tidak sempurna mencatat ataupun memelihara daftar induk atau mencatat semua peralihan tersebut, dan yang ada hanya pengetahuan umum bahwa tanah tersebut memang milik seseorang dan berbatasan dengan tanah-tanah orang lain menurut patok-patok yang telah mereka sepakati. Bagi pendaftar hak atas tanah untuk pertama kali ada aturan yang mengharuskan bahwa pendaftar harus surat keterangan kesaksian dari Lurah dan Kepala Lingkungan atau staf Lurah yang menyatakan bahwa lahan milik yang dikuasainya itu adalah benar miliknya dan tidak sedang

dalam sengketa. Fakta di lapangan membuktikan Kepala Desa/Lurah dalam prakteknya jarang atau bahkan tidak sempurna mencatat peristiwa hukum tanah yang terjadi di wilayahnya, dan adanya pengukuran yang melibatkan Lurah, Kepala Lingkungan atau stafnya, serta adanya penyelesaian di lapangan yang tidak transparan yang melibatkan pean lurah dan stafnya mengakibatkan adanya oknum Lurah dan stafnya yang tidak bertanggung jawab untuk memanfaatkan kondisi ini untuk kepentingannya sendiri maupun kepentingan pihak pelaku tindak pidana pemalsuan tersebut.

Pertanggungjawaban oknum Perangkat Desa/Lurah/Pegawai Kecamatan yang menjadi objek penelitian adalah turut ikut serta membantu pelaku melakukan tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yaitu bisa dikenankan atau dijerat pasal 55 dan pasal 56 KUHP. Sekretaris Camat yang bertindak mewakili camat seharusnya melakukan pengecekan terhadap buku nomor register sebelum ditandatangani Surat Pelepasan Tanah dan Bangunan yang biasanya disebut dengan Surat Keterangan Camat, sehingga tidak ada alas hak ganda di atas satu objek tanah dan tidak menimbulkan kerugian bagi pembeli tanah karena pembeli tanah telah meningkatkan alas haknya menjadi Sertifikat Hak Milik.

## **F. Kelalaian Petugas Badan Pertanahan Nasional**

Salah satu faktor penyebab tindak pidana pelamsuan Surat Kerangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik adalah disebabkan kelalaian Petugas

Badan Pertanahan Nasional. Sertifikat yang berasal dari alas hak palsu tersebut timbul karena hal-hal sebagai berikut :

1. Kelalaian petugas Badan Pertanahan Nasional dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah akibat kurangnya pengawasan dan pengendalian atau suatu kebijakan pertanahan yang telah diterbitkan. Akibat kelalaian petugas tersebut maka terjadi kesalahan administrasi dengan terbitnya sertifikat yang berasal dari alas hak palsu yaitu Surat Keterangan (SK) Camat yang palsu.
2. Tidak adanya pengecekan ulang data oleh Petugas Badan Pertanahan Nasional yang mengakibatkan seseorang dapat mengklaim tanah tersebut tanah pihak lain yaitu satu pihak merasa tanah tersebut miliknya karena sudah memegang alas hak berupa Sertifikat Hak Milik dan yang satu lagi masih memegang alas hak tanah asli berupa Surat Keterangan Camat yang belum pernah diperjual belikan.
3. Pada waktu dilakukan pengukuran dan penelitian di lapangan atas peralihan /balik nama, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan batas-batas yang tidak benar.

Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional terkait penyelesaian apabila dalam satu objek tanah yang memiliki 2 alas hak yaitu Surat Keterangan Camat dan yang satu lagi Sertifikat Hak Milik adalah menilai sertifikat tersebut terhadap objek tanah yang sebenarnya ialah sesuai dengan ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Jo. Pasal 49 Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN No. 11 Tahun 2016, tentang penyelesaian

kasusu pertanahan, maka sertifikat hak atas tanah harus dimohonkan pembatalannya oleh pihak yang berkepentingan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap melalui proses dan tahapan dalam ketentuan untuk selanjutnya mendapatkan surat dari menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Selain beberapa faktor di atas, terjadinya tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik dapat juga disebabkan :

1. Adanya keinginan untuk memiliki tanah tersebut. Jadi, Pelaku termotivasi untuk memiliki tanah tersebut karena tanah itu mempunyai potensi yang sangat besar sehingga pelaku menggunakan segala cara untuk mendapatkannya termasuk dengan cara memalsukan sertifikat tanah tersebut.
2. Pelaku merasa bahwa tanah itu miliknya, biasanya seseorang mendapatkan informasi dari keluarganya bahwa dahulu itu tanah dari nenekmu tetapi tidak jelas objek tanah itu. Jadi pelaku termotivasi dan merasa berhak terhadap tanah tersebut sehingga membuat sertifikat tanah atas tanah yang dikehendaknya. Padahal di atas tanah tersebut sudah melekat sertifikat hak milik orang lain. Dari sinilah sering muncul sengketa tanah dengan membawa sertifikat tanah masing-masing.
3. Adanya kepentingan dari si pelaku untuk mendapatkan uang dengan menghalalkan segala cara. Pelaku biasanya menargetkan tanah tersebut memiliki potensi untuk menjadi peluang bisnis serta harga tanah yang terus naik tiap tahun, apalagi sudah masuk daerah padat pemukiman sehingga harga tanah tersebut sangat tinggi.

4. Untuk menggugurkan hak orang lain terhadap tanah tersebut
5. Tingkat pendidikan yang rendah
6. Adanya kelemahan di BPN, kantor kecamatan, kantor kelurahan terkait administrasi.

Berdasarkan wawancara penulis dengan salah satu penyidik di Polres Pelabuhan Belawan yang bernama AF. Dalimunte pada tanggal 22 Januari 2020 menjelaskan hambatan yang terjadi terkait proses penyidikan terkait tindak pidana pemasuan surat Keterangan Camat yang Melahirkan Sertifikat Hak Milik yaitu sebagai berikut :

- a. Faktor keterangan saksi dan korban. Dalam proses penanganan sebuah kasus tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan Tanah yang berbentuk Surat Keterangan (SK) Camat, salah satu kesulitan yang menyulitkan penyidik di Polres Pelabuhan Belawan dalam melaksanakan proses penyidikan ialah keterangan tersangka pada saat pemeriksaan terkadang memberikan keterangan yang berbelit-belit sehingga membingungkan pihak penyidik dalam melakukan atau mengungkap penyidikan kasus tersebut ;
- b. Pelapor/korban yang sulit dihubungi karena berada di luar negeri, sehingga pelapor diwakilkan.
- c. Sulit mencari /mengumpulkan alat bukti seperti saksi maupun surat,
- d. Faktor sarana dan prasarana,. Sarana dan prasarana merupakan hal penting karena tidak semua penyidik berpendidikan lulusan Starata-1 Hukum.
- e. Rumitnya prosedur untuk penyidikan Pejabat. Dalam tindak pidana pemalsuan surat keterangan tanah yang berbentuk Surat Keterangan (SK) Camat. Ada

beberapa saksi yang didatangkan dari instansi pemerintahan seperti Lurah, Pegawai Negeri Sipil, Juru Ukur Kelurahan, dan Camat, diperlukan beberapa prosedur untuk memanggil saksi dari instansi tersebut. Permintaan izin kepada instansi tersebut dapat memakan waktu karena harus sesuai prosedur yang agak rumit sehingga dapat menghambat penyidikan. Terhambatnya proses penyidikan terhadap pejabat negara memengaruhi proses penyidikan terhadap tersangka dalam perkara tindak pidana pemalsuan, sehingga penyidikannya menjadi lamban dan terkesan macet ;

- f) Minimnya anggaran penyidikan yang dibutuhkan guna proses suatu perkara pidana. Dengan minimnya anggaran penyidikan berdampak terhadap pelaksanaan kinerja pihak penegak hukum dalam proses penyelesaian perkara . Anggaran penyidikan yang kurang membuat proses penyidikan berjalan lamban.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup>AF. Dalimunte, wawancara di Polres Pelabuhan Belawan, pada tanggal 22 Januari 2020

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Pengaturan hukum terkait tindak pidana pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik yaitu sebagai berikut : Pasal 263 KUHP sampai dengan Pasal 275 KUHP, Pasal 385 KUHP yang berisi tentang kejahatan *stellionat* atau biasa disebut dengan penipuan hak atas tanah, pasal 55 KUHP serta Pasal 56 KUHP. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2010 tentang Standard Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
2. Faktor Penyebab terjadinya pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik di Polres Pelabuhan Belawan adalah penerapan undang-undang yang tidak sesuai dengan yang diatur perundang-perundang-undangan, penegakan hukum yang tidak transparan, sistem administrasi yang lemah, pemahaman masyarakat yang sangat rendah terhadap hukum dan kurangnya ekonomi, oknum perangkat desa/Lurah/Pegawai Kecamatan yang ikut dalam tindak pidana pemalsuan surat, dan kelalaian dari petugas Badan Pertanahan Nasional.

3. Kebijakan hukum pidana terhadap pemalsuan Surat Keterangan Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik di Polres Pelabuhan Belawan yaitu melalui kebijakan penal dan non penal. Kebijakan penal (upaya represif) yaitu sanksi yang tegas terhadap pelaku tindak pidana surat yang melibatkan oknum Perangkat Desa, Lurah, Camat agar memberikan efek jera dan dapat dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah jenis perbuatan pidana, unsur-unsur perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana serta sanksi pidana bagi Badan Pertanahan Nasional selaku Pejabat Badan Tata Usaha Negara yang menerbitkan dan/atau membatalkan sertifikat hak atas tanah agar bisa memberikan efek jera. Sedangkan kebijakan non penal (upaya preventif) terdiri dari sosialisasi tentang pentingnya taat hukum, menciptakan penegak hukum yang profesional, meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat, sarana dan prasarana harus terpenuhi secara optimal, tidak membedakan prosedur untuk penyidikan terhadap pejabat, profesionalisme oleh pejabat-pejabat yang terkait yang menjalankan administrasi di kantor pemerintahannya dan penerapan hukum pidana terhadap pelaku tindak pidana pemalsuan surat harus dijalankan dengan tegas dan tidak tebang pilih.

## **B. Saran**

1. Pengaturan hukum terkait penerbitan Surat Keterangan (SK) Camat dan Sertifikat Hak Milik (SHM) seharusnya dapat diperbaharui mengingat masih ada tumpang tindih terkait pengaturan yang diatur dalam Undang-

Undang Pokok Agraria dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang pemalsuan surat terkait bukti kepemilikan atas tanah.

2. Perlunya dilakukan sosialisasi yang berupa Edukasi /pembelajaran kepada masyarakat tentang permohonan dan proses penerbitan Surat Keterangan Camat dan Penerbitan Sertifikat Hak Milik (SHM) sehingga tidak menimbulkan sengketa kepemilikan lahan ditengah masyarakat dan tidak terjadi penipuan terhadap alas hak dengan bukti kepemilikan surat/dokumen yang palsu atau dipalsukan..
3. Penelitian terhadap berkas/dokumen permohonan penerbitan Surat Keterangan Camat dan Sertifikat Hak Milik yang diajukan oleh pemohon dengan melakukan peninjauan ke lapangan untuk memastikan persesuaian antara data yuridis terhadap objek lahan yang dimohonkan guna menghindari sengketa yang dapat menimbulkan kerugian pihak lain.
4. Kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana pemalsuan surat di masa yang akan datang dalam hukum pidana diperlukan pembaruan yang harus memperhatikan tentang formulasi peraturan, aturan atau pedoman pemidanaan dan juga pertanggungjawaban pidana bagi pelaku pemalsuan Surat Keterangan (SK) Camat yang melahirkan Sertifikat Hak Milik dan perlu diterapkannya sanksi yang tegas bagi Badan Pertanahan Nasional agar tidak sembarangan dalam menerbitkan dan/atau membatalkan sertifikat hak atas tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Ali Mahsur, *“Dasar-Dasar Hukum Pidana”*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, 2012

Anwar Moch, *“Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP BUKU II) Jilid I”*, Bandung, Alumni, 2018

Chazawi Adami, *“Kejahatan Mengenai Pemalsuan”*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2002

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *“Kamus Besar Bahasa Indonesia”*, Jakarta, Balai Pustaka, 1989

EdiWarman, *“Metodologi Penelitian Hukum”*, Medan, Genta Publishing, 2016

Fachmi, *“Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia”*, Jakarta, Ghalia Indonesia Publishing, 2011

Hamzah, Andi, *“Delik-Delik Tertentu dalam KUHP”*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009

Ilyas Amir, *“Asas-Asas Hukum Pidana”*, Yogyakarta, Rangkang Education, 2014

Lubis, M. Solly, *“Filsafat Ilmu dan Penelitian”*, Bandung, Mandar Maju, 1994

Mahmud Marzuki, Peter, *“Penelitian Hukum”*, Jakarta, Prenada Media Group, 2005

Nawawiarief, Barda, *“Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana”*, Jakarta, Prenada Media Group, 2014

P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *“Delik-Delik Khusus Kejahatan Membahayakan Kepercayaan Umum terhadap Surat, alat Pembayaran, Alat Bukti, dan Peradilan”*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.

Peter Mahmud, *“Pengantar Ilmu Hukum”*, Jakarta, Kencana, 2008

Prodjodikoro, Widjono, *“Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia”*, Bandung, Refika Aditama, 2003

Raharjo, Satcipto, *“Ilmu Hukum”*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2009

- Rusianto, Agus, *“Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana”*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm 3
- Saleh, K. Wantjik, *“Hak Anda atas tanah”*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1977
- Santoso, Urip, *“Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah”*, Jakarta, Prenada Media Group, 2015
- Soekamto, Soerjono, *“Penelitian Hukum Normatif”*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1995
- Soerodibroto, Soenarto, *“KUHP dan KUHP”*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1994
- Soimin, Soedharyo, *“Status Hak dan Pembebasan Tanah”*, Jakarta, Sinar Grafika, 1993
- Waluyo, Bambang, *“Pidana dan Pemidanaan”*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008
- Wiryo Prodjodikoro, *“Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia”*, Bandung, Refika Aditama, 2003
- Wuisman, *“Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Azas-Azas”*, Jakarta, Penyunting: M. Hisyam, 1996
- Zulkarnain Lubis, dkk, *“Panduan Pelaksanaan Penelitian Sosial”*, Medan, Perdana Publishing, 2018

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah

Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2010 tentang Standard Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

### C. Jurnal

Eka Nur Asih, Analisis Yuridis Terhadap Putusan Hakim Dalam Kasus Sertifikat Ganda Pada Putusan No. 01/G/2014/PTUN. BJM Ditinjau dari Tujuan Hukum, 2018

Fatmawati Melangi, Tinjauan Kriminologi Terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Surat (Studi Kasus Polres Gorontalo Kota), 2018

H Hambali Thalib, SH.MH, Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan, jurnal kencana, 2012

Sekar Pramudhita, Analisis Dasar Pertimbangan Hakim Dalam Menjatuhkan Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pemalsuan Surat (Studi Kasus Putusan No. 30/Pid/2013/PT.TK), Jurnal Hukum Bagian Pidana, 2015

Selly Regina Sitepu, Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pertanggungjawaban Pidana Penguasaan Tanah Tanpa Hak Sebagai Tindak Pidana Ringan (Studi Pengadilan Negeri Lubuk Pakam, Jurnal Universitas Medan Area, 2016

Ulfa Yunita Wulandari, Tanggung Jawab Camat Sebagai PPAT Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Hak Atas Tanah, Jurnal Dinamika Hukum, ADHAPER 1 (1), 77-89, 2017

Yohanna Elisabet Lubis, Pelaksanaan Pendidikan Tindak Pidana Pemalsuan Surat Tanah di Wilayah Hukum Polisi Resor Kota Pekanbaru, Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum, 34280, 2015

### D. SUMBER LAIN

Hasil Berita Acara Pemeriksaan dengan Bapak Tengku Chairuniza di Polres Pelabuhan Belawan, pada 12 Februari 2019

Hasil Berita Acara Pemeriksaan dengan Bapak Suhariadi, di Polres Pelabuhan Belawan, pada 30 April 2019

Hasil Berita Acara Pemeriksaan dengan Bapak Rizky Dwinanda, di Polres  
Pelabuhan Belawan, pada 03 Maret 2019

Hasil Wawancara dengan Bapak AF. Dalimunthe di Polres Pelabuhan Belawan,  
pada tanggal 22 Januari 2020 Pukul 10.00 Wib

