

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah adalah sumber kehidupan, hubungan tanah dan manusia yang sedemikian ini, membuat perubahan-perubahan dalam tata susunan pemilikan dan penguasaan tanah, pada gilirannya akan juga memberikan pengaruh kepada pola hubungan antar manusia sendiri, yang menjadi masalah bukan tanah itu sendiri tetapi terjadinya penguasaan tanah yang timpang, dimana ada yang tidak menguasai, dan di pihak lain ada yang menguasai dalam satuan jumlah yang sangat besar.¹

Hak milik atas tanah sebagai salah satu jenis hak milik, sangat penting bagi negara, bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria yang sedang membangun ke arah perkembangan industri dan lain-lain. Akan tetapi, tanah yang merupakan kehidupan pokok bagi manusia akan berhadapan dengan berbagai hal, antara lain:²

1. Keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas dibanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi.
2. Pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan dan perubahan-perubahan sosial pada umumnya.

¹ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm 10.

² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Kelima (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm 1.

3. Tanah di satu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi;
4. Tanah di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir dan batin, adil dan merata, sementara di lain pihak harus dijaga kelestariannya.

Lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang belum mencantumkan ketentuan yang sebenarnya, merupakan hal yang paling pokok dari hak milik atas tanah dalam kaitannya dengan fungsi sosial hak milik. Demikian juga dengan kriteria dan prosedur pelaksanaan fungsi sosial hak milik atas tanah yang dapat dijadikan pedoman pencegahan penyalahgunaan pencabutan atau pembebasan tanah. Inilah yang menjadi sumber penyebab tiadanya kepastian hukum pemilikan tanah hak milik.³

Maria Soemarjono menyatakan bahwa UUPA masih banyak meninggalkan pekerjaan rumah. Di samping itu, masalah pertanahan yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru bertambah dalam kompleksitasnya. Adapun dalam pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan UUPA ataupun peraturan lain yang relevan, pada umumnya tidak dilengkapi dengan pemikiran yang tuntas terhadap peraturan

³ *Ibid*, hlm 5.

pelaksananya. Apabila hal ini dibiarkan terlalu lama, maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum.⁴

Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah mempunyai tindakan yang berdasarkan hukum publik dan hukum perdata. Tindakan pemerintah di bidang hukum publik diantaranya dengan menerbitkan sertipikat hak atas sesuai dengan Pasal 1 butir 3 UU Nomor 5 Tahun 1986 Jo UU Nomor 9 Tahun 2004. Sertipikat hak atas merupakan bukti terkuat bagi kepemilikan suatu tanah. Adapun hal tersebut kadang kala pemilik sertipikat hak atas pasti akan dihadapkan pada dua kemungkinan, pertama tanah yang akan kita beli memiliki sertipikat hak atas, dan yang kedua belum bersertipikat hak atas. Bahkan juga dapat terjadi tanah yang telah disertipikat hak atas ternyata dimiliki juga oleh pihak lain. Hal ini pasti akan menimbulkan sengketa.

Sertipikat hak atas yang dikeluarkan Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang disertai Undang-Undang untuk mengurus pertanahan adalah sah di mata hukum. Bila terjadi kesalahan dalam pemberian sertipikat hak atas, maka seseorang atau badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara untuk pembatalan sertipikat hak atas tersebut. Sulit mengatakan bahwa sertipikat hak atas tanah yang sudah dipegang oleh pemilik sertipikat hak atas akan keluar menjadi dua bila sumbernya satu dari Badan Pertanahan Nasional.

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus memuat sejumlah dokumen yang berkaitan dengan tanah dan melalui suatu teknik

⁴ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm 7.

yang sangat teliti serta terarah sehingga data mengenai tanah selalu dapat diketahui oleh siapa saja yang berkepentingan terhadap tanah tersebut. Data tanah dimuat dengan teknik yang sangat teliti dan terarah walaupun masih harus melihat masalah - masalah materil yang ada di dalam setiap hak namun data itulah yang dianggap sudah benar baik secara teknis maupun yuridis. Data yang dianggap benar ini kan memberikan manfaat bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan maupun bagi pemerintah.⁵

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur perlindungan hukum yang mutlak kepada pemilik sertipikat hak atas hak atas tanah dan mengatur pula tentang hilangnya hak seseorang atas hak atas tanah yang disertipikat hak atas kan oleh orang lain mempunyai problem yuridis, yaitu:⁶

1. Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang mengatur hilangnya hak seseorang atas tanah tidak cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah, seharusnya diatur dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, produk hukumnya harus dalam bentuk undnag-undang. Dengan demikian, produk hukumnya harus dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yaitu berupa undang-undang.
2. Sertipikat hak atas hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota memenuhi unsur-unsur sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No.

⁵ *Ibid*

⁶ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cetakan ke 3, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm 283.

5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 memberikan pengertian tentang Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Pemalsuan terhadap sertipikat hak atas tanah saat ini menjadi permasalahan yang hangat di tengah masyarakat. Apalagi di kota-kota besar harga tanah sangatlah mahal, sehingga modus kejahatan dengan pemalsuan terhadap sertipikat hak atas tanah sering terjadi. Untuk mengatasi hal tersebut, KUHP mengakomodir pelanggaran tindak pidana kejahatan memalsukan surat-surat, sebagaimana diatur di dalam Pasal 263, 264 dan 266 KUHP. Seperti Pasal 263 yang berbunyi:

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

2. Dengan hukuman serupa itu juga dihukum, barang siapa dengan sengaja mempergunakan surat palsu atau yang dipalsukan itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, kalau hal mempergunakan dapat mendatangkan sesuatu kerugian.

Penegakan hukum terhadap tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah di wilayah hukum Polda Sumut dilakukan oleh Penyidik Reskrim Polda Sumut. Adapun dalam pelaksanaannya Penyidik Reskrim Polda Sumut telah banyak menangani kasus tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah seperti dijelaskan berikut ini.

Tabel 1

Jumlah Perkara Tindak Pidana Pemalsuan Sertipikat hak atas Tanah
di Reskrim Polda Sumut Tahun 2010 s/d 2014

No	Tahun	Jumlah Kasus
1	2010	8
2	2011	15
3	2012	25
4	2013	17
5	2014	52
Total		117

Sumber: Reskrim Polda Sumut 2015.

Jumlah perkara diatas menunjukkan bahwa tingginya angka tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah di wilayah hukum Polda Sumut. Angka tindak pidana tersebut tiap tahunnya terus mengalami peningkatan.

Melihat uraian diatas, perlu dikaji bagaimana peran Polri dalam Penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas hak atas tanah di Sumatera Utara (studi di Reskrim Polda Sumut).

1.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan Penyidikan terhadap tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas hak atas tanah di Reskrimum Polda Sumut?
2. Bagaimana hambatan dalam pelaksanaan Penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas hak atas tanah di Reskrimum Polda Sumut?
3. Bagaimana upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan pada Penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas hak atas tanah di Reskrimum Polda Sumut?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pelaksanaan penyidikan terhadap tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas hak atas tanah di Reskrimum Polda Sumut.
2. Untuk mengkaji hambatan dalam pelaksanaan penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah di Reskrimum Polda Sumut.
3. Untuk mengkaji upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan pada penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah di Reskrimum Polda Sumut.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini di harapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis, diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan ilmu hukum terutama dibidang penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah.
2. Secara praktis, manfaat penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan bagi institusi Kepolisian secara khusus dan kepada masyarakat secara luas mengenai peran Penyidik Polri dalam penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah di Sumatera Utara.

1.5 Keaslian Penelitian

Sepanjang yang diketahui sudah ada penelitian yang membahas tentang tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas tanah. Tetapi dalam tesis ini permasalahan dan pembahasannya berbeda dengan Tesis yang lainnya, karena penelitian ini membahas tentang “Peran Penyidik Polri dalam penyidikan Tindak Pidana Pemalsuan Sertipikat hak atas Tanah di Sumatera Utara (Studi Kasus di Ditreskrimum Polda Sumut)”.

Oleh sebab itu penelitian ini dianggap asli karena belum ada penelitian lain yang melakukan penelitian di Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Medan Area, Universitas lainnya, begitu juga di internet. Kalaupun ada judulnya seperti ini kasusnya tidak sama dan mempunyai rumusan permasalahan yang berbeda.

1.6 Kerangka Pemikiran

1.6.1 Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.⁸ Kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui yang merupakan masukan bersifat eksternal dalam penelitian ini.⁹

Adapun yang menjadi grand teori dalam penelitian ini adalah teori sistem hukum (*legal system*) sebagai pisau analisis dalam penelitian ini, sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

Lawrence M. Friedman, dalam bukunya yang berjudul “*The Legal System A Social Science Perspective*”, menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat struktur hukum, substansi hukum (perundang-undangan) dan kultur hukum atau budaya hukum. Sistem hukum harus memuat *Substantive Law*, *Legal Structure*, dan *Legal Culture*. Tegaknya hukum tergantung kepada budaya hukum di masyarakat, sementara itu budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan, budaya, posisi atau kedudukan dan kepentingan-kepentingan.¹⁰

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti,1991), hlm 254.

⁹ M.Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: CV.Mandar Maju,1994), hlm 80.

¹⁰ Bismar Nasution, *Ekonomi Mengkaji Ulang Hukum sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi*, Disampaikan pada” Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Ekonomi

Struktur hukum (*legal struktur*) merupakan kerangka berfikir yang memberikan defenisi dan bentuk bagi bekerjanya sistem yang ada dengan batasan yang telah ditentukan, jadi struktur hukum dapat dikatakan sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum dengan segala proses yang ada didalamnya.¹¹

Substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem hukum. Substansi hukum (*legal Substance*) berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, baik berupa keputusan yang telah dikeluarkan maupun aturan-aturan baru mau disusun. Substansi hukum (*legal substance*) tidak hanya pada hukum yang tertulis (*law in the book*), tetapi juga mencakup hukum yang hidup di masyarakat (*the living law*).¹²

Budaya hukum (*legal culture*) merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat ini meliputi kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum.¹³ Budaya hukum juga merupakan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum dilaksanakan, dihindari atau bahkan bagaimana hukum disalahgunakan. Budaya hukum (*legal culture*) mempunyai peranan yang besar dalam sistem hukum. Tanpa budaya hukum (*legal culture*) maka sistem hukum (*legal system*) akan

Universitas Sumatera Utara”, (Medan: Dosen Pascasarjana Ilmu Hukum Ekonomi USU, 17 April 2004), hlm 21.

¹¹ Lawrence M. Friedman, *The legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Fourdation, 1975), hlm 12.

¹² Lawrence M, Friedman dalam Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, (Bandung: PT Rafika Aditama, 2009), hlm 14.

¹³ *Ibid.*

kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan.¹⁴

Ketiga unsur sistem hukum tersebut berhubungan satu sama lain, dan mempunyai peranan yang tidak dapat dipisahkan satu persatu. Ketiga unsur ini merupakan satu kesatuan yang menggerakkan sistem hukum yang ada agar berjalan dengan lancar. Sebagai perumpamaan, struktur hukum (*legal struktur*) merupakan mesin yang menghasilkan sesuatu, substansi hukum (*legal substance*) merupakan orang yang memutuskan untuk menjalankam mesin serta membatasi penggunaan mesin. Apabila satu dari ke tiga unsur sistem hukum ini tidak berfungsi, menyebabkan sub sistem lainnya terganggu.¹⁵

Kemudian diuraikan mengenai teori tujuan pidanaan sebagai teori *middle theory* dalam penelitian ini, dimana teori ini menerangkan bagaimana sebenarnya tujuan pidanaan tersebut, sebagaimana dijelaskan dibawah ini.

Adapun teori tujuan pidanaan yang tepat dalam penelitian ini adalah¹⁶ :

1. Teori Retributif

Teori retributif dalam tujuan pidanaan disandarkan pada alasan bahwa pidanaan merupakan “*Morally Justifed*” (pembenaran secara moral) karena pelaku kejahatan dapat dikatakan layak untuk menerimanya atas kejahatannya. Asumsi yang penting terhadap pembenaran untuk menghukum sebagai respon terhadap suatu kejahatan karena pelaku kejahatan telah melakukan pelanggaran terhadap norma moral tertentu yang mendasari aturan hukum yang dilakukannya

¹⁴ *Ibid*, hlm 7.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ Mamud Mulyadi, *Criminal Policy, Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008), hlm 68-88.

secara sengaja dan sadar, dan hal ini merupakan bentuk dari tanggung jawab moral dan kesalahan hukum si pelaku.¹⁷

Nigel Walker mengemukakan bahwa aliran retributif ini terbagi menjadi dua macam, yaitu teori retributif murni dan teori retributive tidak murni. *Retributivist* yang murni menyatakan bahwa pidana yang dijatuhkan harus sepadan dengan kesalahan si pelaku. Sedangkan *Retributivist* yang tidak murni dapat dibagi menjadi dua golongan, yaitu :

- a. *Retributivist* terbatas (*the limiting retributivist*), yang berpendapat bahwa pidana tidak harus cocok atau sepadan dengan kesalahan si pelaku, akan tetapi pidana yang dijatuhkan tidak boleh melebihi batas-batas yang sepadan dengan kesalahan pelaku;
- b. *Retributivist* yang distribusi (*retribution limiting retributivist*), yang berpandangan bahwa sanksi pidana dirancang sebagai pembalasan terhadap si pelaku kejahatan, namun beratnya sanksi harus didistribusikan kepada pelaku yang bersalah.¹⁸

2. Teori Deterrence

Tujuan yang kedua dari pemidanaan adalah “*Deterrence*”. Terminology “*Deterrence*” menurut Zimring dan Hawkins, digunakan lebih terbatas pada penerapan hukuman pada suatu kasus, dimana ancaman pemidanaan tersebut membuat seseorang merasa takut dan menahan diri untuk melakukan kejahatan namun “*The Next Deterrence Effects*” dari ancaman secara khusus kepada

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Nigel Walker, dikutip dari buku Mahmud Mulyadi, *op.cit*, hlm 70.

seseorang ini dapat juga menjadi ancaman bagi seluruh masyarakat untuk tidak melakukan kejahatan.

Nigel Walker menamakan aliran ini sebagai paham reduktif (*reductivism*) karena dasar pembenaran dijatuhkannya pidana dalam pandangan aliran ini adalah untuk mengurangi frekuensi kejahatan (*..the justification for penalizing offences is that this reduces their frequency*). Penganut *reductivism* meyakini bahwa pemidanaan dapat mengurangi pelanggaran melalui satu cara atau beberapa cara berikut :

- a. Pencegahan terhadap pelaku kejahatan (*detering the offender*), yaitu membujuk si pelaku untuk menahan diri atau tidak melakukan pelanggaran hukum kembali melalui ingatan mereka terhadap pidana yang dijatuhkan.
- b. Pencegahan terhadap pelaku yang potensial (*detering potential imitators*), dalam hal ini memberikan rasa takut kepada orang lain yang potensial untuk melakukan kejahatan dengan melihat contoh pidana yang telah dijatuhkan kepada si pelaku sehingga mendatangkan rasa takut akan kemungkinan dijatuhkan pidana kepadanya.
- c. Perbaikan si pelaku (*reforming the offender*), yaitu memperbaiki tingkah laku si pelaku sehingga muncul kesadaran si pelaku untuk cenderung tidak melakukan kejahatan lagi walaupun tanpa adanya rasa ketakutan dari ancaman pidana.
- d. Mendidik masyarakat supaya lebih serius memikirkan terjadinya kejahatan, sehingga dengan cara ini, secara tidak langsung dapat mengurangi frekuensi kejahatan.

- e. Melindungi masyarakat (*Protecting the public*), melalui pidana penjara yang cukup lama.¹⁹

3. Teori Treatment

Treatment sebagai tujuan pemidanaan dikemukakan oleh aliran positif yang berpendapat bahwa pemidanaan sangat pantas diarahkan kepada pelaku kejahatan, bukan pada perbuatannya. Pemidanaan yang dimaksudkan oleh aliran ini adalah untuk memberikan tindakan perawatan (*treatment*) dan perbaikan (*rehabilitation*) kepada pelaku kejahatan sebagai pengganti dari penghukuman. Argumen aliran positif ini dilandaskan pada alasan bahwa pelaku kejahatan adalah orang yang sakit sehingga membutuhkan tindakan perawatan (*treatment*) dan perbaikan (*rehabilitation*).

Aliran positif²⁰ melihat kejahatan secara empiris dengan menggunakan metode ilmiah untuk mengkonfirmasi fakta-fakta di lapangan dalam kaitannya dengan terjadinya kejahatan. Aliran ini beralaskan paham *determinisme* yang menyatakan bahwa seseorang melakukan kejahatan bukan berdasarkan kehendaknya karena manusia tidak mempunyai kehendak bebas dan dibatasi oleh berbagai faktor, baik watak pribadinya, faktor biologis, maupun faktor lingkungan, oleh karena itu pelaku kejahatan tidak dapat dipersalahkan dan dipidana, melainkan harus diberikan perlakuan (*treatment*) untuk resosialisasi dan perbaikan sipelaku.

Secara lebih rinci, Reid mengemukakan ciri-ciri aliran positif ini sebagai berikut :

¹⁹ *Ibid*, hlm 72.

²⁰ *Ibid*, hlm 80

1. *Rejected legal definition of crime*
2. *Let the punishment fit the criminal*
3. *Doctrin of determinism*
4. *Abolition of death penalty*
5. *Emperical research, inductive method*
6. *Indeterminate sentence.*

Gerber dan McAnany menyatakan bahwa munculnya paham rehabilitasionis dalam ilmu pidanaaan sejalan dengan gerakan reformasi penjara. Melalui pendekatan kemanusiaan, maka paham ini melihat bahwa system pidanaaan pada masa lampau menyebabkan tidak adanya kepastian nasib seseorang. Berdasarkan pendekatan keilmuan, maka aliran rehabilitasi berusaha membuat jelas dan melahirkan suatu dorongan untuk memperbaiki pelaku kejahatan sebagai tema sentral mengenyampingkan semua tujuan lain dari pidanaaan.²¹ Jadi gerakan *rehabilitationist* merupakan paham yang menentang sistem pidanaaan pada masa lalu, baik untuk tujuan retributif, maupun tujuan *deterrence*.

Basis utama aliran ini adalah konsepsinya bahwa kejahatan disebabkan oleh multi faktor yang menyangkut kehidupan natural manusia di dunia ini, antara lain faktor biologis dan faktor lingkungan sosial. Oleh karena itu aliran positif bersandarkan pada paham *indeterminisme* yang mengakui bahwa manusia tidak mempunyai kehendak bebas (*free will*) karena dibatasi oleh faktor-faktor tadi. Dalam hal penjatuhan pidana, aliran ini menganut sistem “*indefinite sentence*”,

²¹ Rudolp J. Gerber and Patrick D. McAnany, 1970, dalam Mahmud Mulyadi, *Criminal Policy, Pendekatan Integral Penal Policy dan Non Penal Policy dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008), hlm 81

yaitu pidana yang dijatuhkan tidak ditentukan secara pasti karena setiap pelaku kejahatan mempunyai kebutuhan yang berbeda. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Lombroso, bahwa penerapan pidana yang sama pada semua pelaku kejahatan, merupakan suatu kebodohan karena setiap pelaku mempunyai kebutuhan yang berbeda.

Metode *treatment* sebagai pengganti pembedaan sebagaimana yang dipelopori oleh aliran positif, menjadikan pendekatan secara medis menjadi model yang digemari dalam kriminologi. Pengamatan mengenai bahaya sosial yang potensial dan perlindungan sosial menjadi suatu standar dalam menjustifikasikan suatu perbuatan, daripada mempertanggungjawabkan moral dan keadilan. Aliran positif menolak setiap dasar pemikiran aliran hukum pidana klasik dan menurut aliran ini masyarakat perlu mengganti standar hukum, pertanggungjawaban moral dan kehendak bebas (*free will*) dengan *treatment* dan perhatian digeser dari perbuatan ke pelakunya.²²

4. Teori Social Defence

Social Defence terpecah menjadi dua aliran, yaitu aliran yang radikal (*ekstrim*) dan aliran yang moderat (*reformis*). Pandangan yang radikal dipelopori dan dipertahankan oleh F. Gramatika yang salah satu tulisannya berjudul “*The Fight against Punishment*” (*La Lotta Contra La Pena*). Gramatika berpendapat bahwa hukum perlindungan sosial harus menggantikan hukum pidana yang ada sekarang. Tujuan utama dari hukum perlindungan sosial adalah mengintegrasikan

²² Ibid, halaman 82

individu-individu ke dalam tertib sosial dan bukan pembedaan terhadap perbuatannya.

Pandangan Sudarto mengenai penggunaan hukum pidana dan kriminalisasi suatu perbuatan menjadi tindak pidana dan kriminalisasi suatu perbuatan menjadi tindak pidana, yaitu sebagai berikut:

1. Hukum pidana harus digunakan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, merata materill dan spiritual. Hukum pidana bertugas untuk menanggulangi kejahatan dan juga pengugeran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri untuk kesejahteraan masyarakat atau untuk pengayoman masyarakat.
2. Hukum pidana digunakan untuk mencegah atau menanggulangi perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian pada masyarakat. Penggunaan sarana hukum pidana dengan sanksi yang negatif perlu disertai dengan perhitungan biaya yang harus dikeluarkan dan hasil yang diharapkan akan dicapai (*cost and benefit principle*).
3. Dalam pembuatan peraturan hukum pidana perlu diperhatikan kemampuan daya kerja dari badan-badan tersebut, jangan sampai ada kelampauan beban tugas atau *over belasting*.²³

Kriminologi dikenal dengan konsep "*crime prevention*" yang objeknya adalah kejahatan dan para pelaku kejahatan (*the crime and the criminal*) agar tidak melakukan kejahatan (menanggulangi kejahatan) dan agar orang lain tidak menjadi korban dari pada kejahatan yang dilakukan oleh para pelaku kejahatan.

²³ Agus Raharjo, *Cyber Crime, Pemahaman dan Upaya Pencegahan Kejahatan Berteknologi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002), hlm 241.

Dan sasaran utama preventif ini adalah menangani faktor-faktor kondusif terjadinya kejahatan. Dan sasaran utama preventif ini adalah menangani faktor-faktor kondusif terjadinya kejahatan, sehingga dengan demikian pencurian dengan pemberatan dapat ditanggulangi dan akibat-akibat yang ditimbulkannya seperti kerugian ekonomi, psikologis, dan keresahan masyarakat dapat dihindari.²⁴

Pre-emptif

Upaya Pre-emptif yang dilakukan adalah beberapa kegiatan –kegiatan edukatif dengan sasaran menghilangkan faktor-faktor penyebab yang menjadi pendorong dan faktor peluang yang biasa disebut faktor korelatif kriminogen dari kejahatan tersebut. Sasaran yang hendak dicapai adalah terbinanya dan terciptanya suatu kondisi perilaku dan norma hidup.²⁵

Kaitanya dengan penentuan hukum yang berlaku, dikenal beberapa asas yang biasa digunakan, yaitu: *pertama, subjective territoriality*, yang menekankan bahwa keberlakuan hukum ditentukan berdasarkan tempat perbuatan dilakukan dan penyelesaian tindak pidananya dilakukan di negara lain. *Kedua, objective territoriality*, yang menyatakan bahwa hukum yang memberikan dampak yang sangat merugikan bagi negara yang bersangkutan. *Ketiga, nationality* yang menentukan bahwa negara mempunyai yuridiksi untuk menentukan hukum berdasarkan kewarganegaraan pelaku. *Keempat, passive nationality* yang menekankan yuridiksi berdasarkan kewarganegaraan korban. *Kelima, protective principle* yang menyatakan berlakunya hukum didasarkan atas keinginan negara untuk melindungi kepentingan negara dari kejahatan yang dilakukan di luar

²⁴ Rio Armanda Agustian, <http://www.Ubb.Ac.Id/>, diakses pada tanggal 15 Januari 2015.

²⁵ Buku Pedoman Pelaksanaan Tugas Bintara di lapangan , Mabes Polri, hlm 50

wilayahnya, yang umumnya digunakan apabila korban adalah negara atau pemerintah, dan *Keenam* adalah Asas *Universality*.²⁶

Applead theory dalam penelitian ini adalah teori pembuktian. Bahwa dalam praktek dikenal Teori Pembuktian, ada 4 yaitu :²⁷

1. Penyidikan berdasarkan keyakinan hakim belaka (*conviction intime*)

Hakim hanya cukup mendasarkan terbuiktinya suatu keadaan berdasarkan atas keyakinannya semata dengan tanpa terikat pada suatu peraturan hukum.

2. Penyidikan Menurut Undang-Undang yang Positif (*Positief wettelijk bewijs theorie / formele bewijstheorie*)

Hakim terikat oleh alat bukti yang telah ditentukan dalam Undang-Undang, hakim tidak dapat mengikuti keyakinannya. Meskipun hakim belum yakin tetapi seseorang telah terbukti sesuai yang tertera dalam Undang-Undang, maka ia wajib menjatuhkan pidana. Begitu sebaliknya.

3. Penyidikan Menurut Undang-Undang yang Negatif (*Negatief Wettelijk bewijs theorie*)

Hakim hanya boleh menjatuhkan pidana bila sedikitnya telah terdapat alat bukti yang telah ditentukan Undang-Undang dan ditambah keyakinan hakim yang diperoleh dari adanya alat-alat bukti tersebut. *Wettelijk* berarti : sistem ini berdasarkan Undang-Undang. *Negatief* berarti : meskipun dalam suatu perkara telah terdapat cukup bukti sesuai Undang-Undang, hakim belum boleh

²⁶ Ahmad M. Ramli, *Cyber Law dan HAKI, Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2006), hlm 20.

²⁷ Martiman Prodjohamidjojo, *Pembahasan Hukum Acara Pidana Dalam Teori dan Praktek, op.cit.* hlm. 133-134, [http:// staff.ui.ac.id/](http://staff.ui.ac.id/), diakses pada tanggal 15 Januari 2015.

menjatuhkan pidana sebelum ia memperoleh keyakinan tentang kesalahan terdakwa. KUHAP menganut sistem ini (baca : Pasal 184 KUHAP)

4. Penyidikan Berdasarkan Keyakinan Hakim atas Alasan Logis (*conviction raisonne/ Vrije bewijstheorie*)

Hakim tidak terikat pada alat bukti sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang, melainkan hakim secara bebas memakai alat bukti lain asalkan semua berdasarkan alasan-alasan logis.

1.6.2 Kerangka Konsep

Sebelum membahas mengenai penelitian ini, maka harus dahulu memahami istilah-istilah yang muncul dalam penelitian ini. Perlu dibuat defenisi konsep tersebut agar makna variabel yang diterapkan dalam topik ini tidak menimbulkan perbedaan penafsiran.

Sertipikat hak atas adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.²⁸ Jadi pengertian permohonan sertipikat hak atas adalah permohonan seseorang atau masyarakat yang ini mendapatkan sertipikat hak atas yang merupakan surat tanda bukti hak.

Secara etimologi sertipikat hak atas berasal dari bahasa Belanda “*Certificat*” yang artinya surat bukti atau surat keterangan yang membuktikan tentang sesuatu. Jadi kalau dikatakan Sertipikat hak atas Tanah adalah surat sebidang tanah, atau dengan kata lain keadaan tersebut menyatakan bahwa ada

²⁸ Pasal 1 angka 20 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dan pemilikan itu mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang. Inilah yang disebut sertipikat hak atas tanah tadi.²⁹

Di atas sudah disebut sertipikat hak atas tanah adalah surat tanah bukti hak, oleh karena itu telah kelihatan berfungsinya, bahwa sertipikat hak atas itu berguna sebagai “alat bukti”. Alat bukti yang menyatakan tanah ini telah diadministrasi oleh Negara. Dengan dilakukan administrasinya lalu diberikan buktinya kepada orang yang mengadministrasinya tersebut. bukti atau sertipikat hak atas adalah milik seseorang sesuai dengan yang tertera dalam tulisan di dalam sertipikat hak atas tadi. Jadi bagi si pemilik tanah, sertipikat hak atas tadi adalah merupakan pegangan yang kuat dalam hal Penyidikan hak miliknya, sebab dikeluarkan oleh instansi yang sah dan berwenang secara hukum. hukum melindungi pemegang sertipikat hak atas tersebut dan lebih kokoh bila pemegang itu adalah namanya yang tersebut dalam sertipikat hak atas . Sehingga bila yang memegang sertipikat hak atas itu belum namanya maka perlu dilakukan balik namanya kepada yang memegangnya sehingga terhindar lagi dari gangguan pihak lain.

Bila terjadi misalnya sengketa terhadap bidang tanah itu, maka oleh yang memiliki tanah, sertipikat hak atas yang ditangannyalah yang digunakan untuk membuktikan bahwa tanah itu adalah miliknya.

Kemudian di samping bagian alat bukti sertipikat hak atas berguna sebagai jaminan akan eksistensi hak itu. Jaminan ini adalah jaminan hukum,

²⁹ Yamin Lubis & Abd Rahim, *Op.Cit*, h. 204.

sehingga karena ada jaminan hukum atas kepemilikan tanah tersebut, lalu seseorang dapat menerimanya sebagai surat berharga. Surat berharga yang nilai ekonomisnya tinggi, maka si pemilik dapat menggunakannya untuk dijadikan jaminan hutang. Baik sebagai jaminan tang kepada orang lain maupun jaminan utang kepada bank. Maksudnya apabila misalnya seseorang membutuhkan pinjaman uang ke Bank maka sebagai jaminan uang yang dipinjam tadi ditahanlah/dijadikan sertipikat hak atas tanah tersebut sebagai jaminannya. Pekerjaan ini oleh undang-undang dikokohkan menjadi hak Tanggungan, sebagaimana disebutkan pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah (dulu Hipotik dan *crediet verband*).

Tentu dalam hal ini keberadaan sertipikat hak atas tanah diaktifkan dalam kegiatan ekonomi masyarakat, sehingga bagi yang menggunakannya telah membantu untuk meningkatkan usaha dalam meningkatkan pendapatan si pemilik tanah yang sekaligus dapat meningkatkan tingkat perekonomian secara makro, sebab dia telah mengaktifkan modal yang diberikan bank.

Dengan demikian surat tanda bukti hak atau sertipikat hak atas tanah itu dapat berfungsi menciptakan tertib hukum pertanahan serta membantu mengaktifkan kegiatan perekonomian rakyat. Sebab yang namanya sertipikat hak atas Hak adalah tanda bukti atas tanah yang telah terdaftar dan didaftar oleh badan resmi yang sah dilakukan oleh Negara atas dasar undang-undang.

Adapun dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA dikatakan Sertipikat hak atas hak milik merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya untuk

memiliki, menggunakan, mengambil manfaat lahan tanahnya secara turun temurun, terkuat dan terpenuh.

Pada Pasal 20 ayat (2) Pasal 25 dan Pasal 26 UUPA, Khusus terhadap hak milik atas tanah ditentukan lain, yaitu adanya unsur turunan, terkuat dan terpenuh dibandingkan hak lainnya, namun harus diartikan senafas dengan fungsi sosial tanah, selain itu juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain serta dijadikan jaminan hutang melalui pembebanan hak tanggungan.

Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 bahwa hak milik dapat dipunyai oleh setiap warga negara Indonesia tanpa menyebutkankan perbedaan suku atau etnis.³⁰ Pada Pasal 19 UUPA, Khusus terhadap badan keagamaan dan badan sosial yang ditetapkan pemerintah dapat diberikan sertipikat hak atas hak milik dalam jangka waktu sepanjang tanahnya masih dipergunakan sesuai tugas pokok dan fungsinya serta diakui dan dilindungi.

Pengertian tanah adalah sebagai berikut:³¹

- a. Bumi, dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, permukaan bumi yang diberi batas, daratan.
- b. Permukaan bumi yang berbatasan yang ditempati suatu bangsa atau yang diperintah oleh suatu negara.
- c. Bahan-bahan bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu.
- d. Dasar.

³⁰ S. Chandra (I), *Op. Cit.*, hal. 23-24

³¹ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm35

1.7. Metode Penelitian

1.7.1 Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, maksudnya adalah suatu analisis data yang berdasarkan pada teori hukum yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data yang berkaitan dengan permasalahan yang telah dikemukakan berdasarkan judul yang dipilih yakni peran Polri dalam Penyidikan tindak pidana pemalsuan sertipikat hak atas di Sumatera Utara. Dilihat dari pendekatannya penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif.³²

Dimana dalam penelitian ini yang diteliti dengan menggunakan bahan pustaka (bahan sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan yang secara garis besar ditujukan kepada : penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum, penelitian terhadap sejarah hukum dan penelitian terhadap perbandingan hukum.³³

Berdasarkan pada masalah yang telah diutarakan sebelumnya diatas, maka metode pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode yuridis empiris untuk mendapatkan data primer dilakukan penelitian lapangan dan atau mewawancarai respondent serta informasi dari pelapor /korban dan pelaku serta penyidik di Subdit II Reskrimum Polda Sumut. Dimulai dengan cara menganalisa peraturan-peraturan tentang penataan ruang untuk memperoleh data sekunder.

³² Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm 38

³³ Ediwarman, *Monograf, Metode Penelitian Hukum (Panduan Penulisan Tesis dan Disertasi)*, Medan, 2011, hlm 94.

1.7.2 Alat pengumpulan data

Data dalam penelitian ini diperoleh dengan mengumpulkan data Sekunder dan data Primer yaitu :

a. Studi Kepustakaan.

Di dalam penelitian ini adalah bahan-bahan kepustakaan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang dikemukakan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dan studi dokumen, hal ini dilakukan untuk memperoleh gambaran yang lebih lengkap.

b. Wawancara.

Alat yang digunakan untuk mengumpulkan data adalah dengan menggunakan pedoman wawancara yang memuat daftar pertanyaan baik terstruktur maupun tidak terstruktur yang akan diajukan secara lisan dan tulisan kepada penyidik di Ditreskrim Polda Sumut.

1.7.3 Prosedur pengambilan dan pengumpulan data

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) tahapan, meliputi:

- a. Tahapan penelitian lapangan, sebagai langkah awal dilakukan dengan penentuan responden dan pengumpulan data primer. Pengumpulan data primer dengan cara wawancara berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun dan disiapkan sebelumnya. Kemudian dilakukan juga pengumpulan data sekunder yang ada pada lembaga hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

- b. Tahapan penelitian kepustakaan, penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Data yang diperoleh digunakan sebagai dasar teori untuk menganalisis data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan.

1.7.4 Analisis Data

Keseluruhan data yang terdiri dari data primer dan sekunder (bahan hukum primer, sekunder dan tersier) akan diolah dan dianalisis secara kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan tahapan penelitian yang melampui berbagai tahapan berfikir kritis ilmiah, dimana penelitian dilakukan secara induktif, yaitu menangkap berbagai fakta atau fenomena-fenomena sosial melalui peengamatan di lapangan, kemudian menganalisisnya. Selanjutnya berupaya melakukan teorisasi berdasarkan pengamatan tersebut.³⁴

³⁴ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif, Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial lainnya*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm 6.