

**PEMBUKTIAN TIDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT
(AKTA OTENTIK) PADA PERKARA PERTANAHAN
(Studi Kasus Pada Direskrimum Polda Sumut)**

TESIS

*Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Mencapai Gelar Magister Hukum (M.H.)
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*

OLEH

KUNTO ADI WIBOWO
NPM : 1420010041



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**

ABSTRACT

LEGAL ANALYSIS OF THE PROCESS OF EVIDENCE AGAINST CRIME LETTER FORGERY (DEED AUTHENTIC) THE CASE OF LAND IN DITRESKRIMUM POLDA SUMUT

The criminal act of forgery is one form of crime have been regulated in the statute books of criminal law (Criminal Code). Counterfeiting alone would result in a person / party feels aggrieved, it is this which makes forgery is regulated and includes a criminal act. Crime land in the Criminal Code are acts that are prohibited by the legislation that accompanied the criminal sanctions for those who do. The opinions of the legal scholars distinguish evil land in terms of the time into three parts, namely: 1) praprolehan; 2) master without rights; 3) recognizes no rights. In North Sumatra Police Ditreskrimum number of criminal case of forgery in land cases in 2013 s / d in 2015 continued to increase. Based on these circumstances the research is intended to answer the question of the regulation of land law related to the criminal act of forgery (authentic deed) of land, the process of proving the crime of forgery (authentic deed) in the case of land in Ditreskrimum North Sumatra Police and obstacles faced Ditreskrimum North Sumatra Police in the process of proving the crime of forgery (authentic deed) in the case of land, as well as the efforts made.

This type of research used in this study is a normative legal research using normative juridical approach that is supported by empirical jurisdiction. The data collected in this study combines two methods of literature which includes books, legislation, journals, papers, and literature that support and field research using interview guide. The data in this study using secondary data and primary data. With qualitative analysis and qualitative research methods that are interactive which will produce data in the form of statements or descriptive data on the subject under study.

The results showed that the criminal provisions related to the regulation of land law stipulated in Article 52 of the Basic Agrarian Law No. 5 of 1960 that the

implementation regulations formulated in Government Regulation No. 10 of 1961 on Land Registration where the criminalization policy, especially the crime of forgery offense stipulated in the legislation that the Police may conduct an investigation with the criminal Code or the common criminal, so the need to revise the BAL No. 5 of 1960 was mainly related to criminal sanctions. That the process of proving the criminal offense of forgery (authentic deed) in the case of land in Ditreskrim North Sumatra Police are in accordance with the SOP investigations owned National Police and by legislation which applies only in the process of proving the penyidk still experience barriers such as parties Related uncooperative and the discovery of the original quote from a letter that reported false, because it is absolute in the investigation process.

Keywords: Investigation, Forgery, Letter (authentic deed), Land.

ABSTRAK

**PEMBUKTIAN TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT
(AKTA OTENTIK) PADA PERKARA PERTANAHAN (Studi Kasus
Direskrim Polda Sumut)
KUNTO ADI WIBOWO
NPM: 142001004**

Tindak pidana pemalsuan merupakan salah satu bentuk tindak pidana yang telah diatur dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP). Pemalsuan sendiri akan mengakibatkan seseorang/pihak merasa dirugikan, hal inilah yang membuat pemalsuan ini diatur dan termasuk suatu tindakan pidana. Kejahatan pertanahan di dalam KUHP adalah perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang disertai sanksi pidana bagi yang melakukannya. Pendapat para sarjana hukum membedakan kejahatan pertanahan dari segi waktunya menjadi tiga bagian yaitu: 1) praprolehan; 2) menguasai tanpa hak; 3) mengakui tanpa hak. Di Ditreskrimum Polda Sumut jumlah perkara tindak pidana pemalsuan dalam kasus pertanahan dari Tahun 2013 s/d 2015 terus mengalami peningkatan. Berdasarkan keadaan tersebut penelitian ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan terhadap pengaturan tentang hukum pertanahan terkait tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pertanahan, proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan di Ditreskrimum Polda Sumut dan hambatan yang dihadapi Ditreskrimum Polda Sumut dalam proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan, serta upaya yang dilakukan.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang didukung oleh yuridis empiris. Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggabungkan dua metode yaitu studi pustaka yang meliputi buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, makalah serta literatur yang menunjang dan penelitian lapangan dengan menggunakan pedoman wawancara.

Data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer. Dengan analisis kualitatif dan metode penelitian kualitatif yang bersifat interaktif yang akan menghasilkan data berupa pernyataan-pernyataan atau data deskriptif mengenai subjek yang diteliti.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan pidana terkait pengaturan tentang hukum pertanahan diatur dalam Pasal 52 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang peraturan pelaksanaannya dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dimana kebijakan kriminalisasi khususnya tindak pidana pemalsuan tindak diatur dalam undang-undang tersebut sehingga pihak Polri dapat melakukan penyidikan dengan KUHP atau pidana umum, sehingga perlu dilakukan revisi terhadap UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tersebut terutama terkait sanksi pidana. Bahwa proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan di Ditreskrimum Polda Sumut sudah sesuai dengan SOP penyidikan yang dimiliki Polri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku hanya saja dalam proses pembuktian tersebut penyidik masih mengalami hambatan-hambatan seperti pihak-pihak terkait yang tidak kooperatif dan ditemukannya kutipan asli dari surat yang dilaporkan palsu, karena hal tersebut mutlak dalam proses penyidikan.

Kata kunci : Penyidikan, Pemalsuan, Surat (Akta Otentik), Pertanahan.

ABSTRACT

LEGAL ANALYSIS OF THE PROCESS OF EVIDENCE AGAINST CRIME LETTER FORGERY (DEED AUTHENTIC) THE CASE OF LAND IN DITRESKRIMUM POLDA SUMUT

The criminal act of forgery is one form of crime have been regulated in the statute books of criminal law (Criminal Code). Counterfeiting alone would result in a person / party feels aggrieved, it is this which makes forgery is regulated and includes a criminal act. Crime land in the Criminal Code are acts that are prohibited by the legislation that accompanied the criminal sanctions for those who do. The opinions of the legal scholars distinguish evil land in terms of the time into three parts, namely: 1) praprolehan; 2) master without rights; 3) recognizes no rights. In North Sumatra Police Ditreskrimum number of criminal case of forgery in land cases in 2013 s / d in 2015 continued to increase. Based on these circumstances the research is intended to answer the question of the regulation of land law related to the criminal act of forgery (authentic deed) of land, the process of proving the crime of forgery (authentic deed) in the case of land in Ditreskrimum North Sumatra Police and obstacles faced Ditreskrimum North Sumatra Police in the process of proving the crime of forgery (authentic deed) in the case of land, as well as the efforts made.

This type of research used in this study is a normative legal research using normative juridical approach that is supported by empirical jurisdiction. The data collected in this study combines two methods of literature which includes books, legislation, journals, papers, and literature that support and field research using interview guide. The data in this study using secondary data and primary data. With qualitative analysis and qualitative research methods that are interactive which will produce data in the form of statements or descriptive data on the subject under study.

The results showed that the criminal provisions related to the regulation of land law stipulated in Article 52 of the Basic Agrarian Law No. 5 of 1960 that

the implementation regulations formulated in Government Regulation No. 10 of 1961 on Land Registration where the criminalization policy, especially the crime of forgery offense stipulated in the legislation that the Police may conduct an investigation with the criminal Code or the common criminal, so the need to revise the BAL No. 5 of 1960 was mainly related to criminal sanctions. That the process of proving the criminal offense of forgery (authentic deed) in the case of land in Ditreskrim North Sumatra Police are in accordance with the SOP investigations owned National Police and by legislation which applies only in the process of proving the penyidk still experience barriers such as parties Related uncooperative and the discovery of the original quote from a letter that reported false, because it is absolute in the investigation process.

Keywords: Investigation, Forgery, Letter (authentic deed), Land.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	6
E. Keaslian Penelitian	7
F. Kerangka Teori dan Konsep	7
1. Kerangka Teori	7
2. Kerangka Konsep	18
G. Metode Penelitian	21
1. Jenis dan Sifat Penelitian	21
2. Sumber Data	22
3. Metode Pengumpulan Data	23
4. Alat Pengumpulan Data	23
5. Analisis Data	24

BAB II	PENGATURAN HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA	
	TERKAIT TINDAK PIDANA PEMALSUAN	26
A.	Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia	26
1.	Individualisasi Pemilikan Tanah	26
2.	Sistem Pendaftaran Tanah	28
B.	Wewenang Notaris Membuat Akta Otentik	31
C.	Otentitas Akta Otentik	46
D.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	58
E.	Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah	70
F.	Tindak Pidana Pemalsuan Surat	73
1.	Tindak Pidana Pemalsuan Surat Dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	73
2.	Tindak Pidana Pemalsuan Dalam Pasal 266 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	80
G.	Akta Notaris Dan Kaitannya Dengan Pemalsuan Akta	87
BAB III	PEMBUKTIAN TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT	
	AKTA OTENTIK PADA PERKARA PERTANAHAN	91
A.	Penyelidikan Dan Penyidikan	91
1.	Dasar Dilakukan Penyidikan	91
2.	Tahap Penyelidikan	92
3.	Tahan Penyidikan	94

B. Peran Polri Dalam Penyidikan Kejahatan	99
C. Pelaksanaan Penyidikan	109
1. Laporan Polisi No. Pol : LP / 604 / V / 2014 / SPKT II, tanggal 20 Mei 2014 tentang Tindak Pidana Pemalsuan Surat dan Memberikan keterangan palsu pada Akte Authentik, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) dan (2) dan Pasal 266 ayat (1) dan (2) KUHPidana.	109
a. Kronologis Kasus	109
b. Posisi terakhir	111
c. Kesimpulan	112
2. Laporan Polisi No Pol : LP / 1016 / X / 2013 / SPKT III, tanggal 5 Oktober 2013 tentang Tindak Pidana “Pemalsuan surat dan atau Menggunakan surat palsu“, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) dan (2) KUHPidana.	113
a. Kronologis Kasus	113
b. Selesainya Penyidikan	119

BAB IV HAMBATAN YANG DIHADAPI DIRESKRIMUM POLDA SUMUT DALAM TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT (AKTA OTENTIK) PADA PERKARA PERTANAHAN	122
A. Hambatan Yang Dihadapi Direskrimum Polda Sumut	122
1. Hambatan Internal	122

2. Hambatan Eksternal	122
3. Beberapa Permasalahan Penerapan Hak Milik Atas Tanah ..	123
4. Peranan Dan Kedudukan Hak Milik Atas Tanah Serta Dampaknya Dalam Pembangunan	124
B. Upaya Yang Dilakukan Direskrimum Polda Sumut	144
1. Upaya Internal	144
2. Upaya Eksternal	145
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	147
A. Kesimpulan	147
B. Saran	148

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindak pidana pemalsuan merupakan salah satu bentuk tindak pidana yang telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pemalsuan sendiri akan mengakibatkan seseorang/pihak merasa dirugikan, hal inilah yang membuat pemalsuan ini diatur dan termasuk suatu tindakan pidana. Ketentuan yang termuat dalam KUHP pemalsuan terdiri dari beberapa jenis, seperti sumpah palsu dan keterangan palsu, pemalsuan mata uang, uang kertas negara dan uang kertas bank, pemalsuan surat dan ada kalanya juga pemalsuan terhadap materai dan merek.

Pengambilan tanah secara paksa tanpa alas hak seperti pendudukan (okupasi), intimidasi, teror dan arogansi kekuasaan akan semakin meningkat jika hukum tidak ditegakkan apalagi sudah tidak berdaya sama sekali. Keadaan semacam ini akan menimbulkan konflik secara horizontal yang akan meluas ditengah masyarakat terutama yang menjadi korban adalah orang-orang golongan ekonomi lemah yang buta hukum dan penyelesaiannya pun kemudian tidak jelas ujung pangkalnya dan semakin rumit.¹

Adami Chazawi mengatakan kejahatan pemalsuan adalah kejahatan yang mana didalamnya mengandung sistem ketidakbenaran atau palsu atas sesuatu (obyek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal

¹ Harun al rashid, *Sekilas tentang jual beli tanah*, (Ghalamania Indonesia, Jakarta, 1987), halaman 87.

sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya. Berbagai macam tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat salah satunya adalah kejahatan pemalsuan, bahkan 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.²

Kejahatan pemalsuan adalah kejahatan yang mana didalamnya mengandung sistem ketidakbenaran atau palsu atas sesuatu (obyek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya.³

Pemalsuan tulisan atau *forgery* mungkin bukanlah bentuk kejahatan tertua, tetapi kejahatan ini telah terjadi sejak manusia menggunakan tulisan dan kertas untuk menuangkan isi pikirannya. Manusia memulai memalsukan dokumen yang memiliki nilai atau *value*, dengan cara memanipulasi tanda tangan, atau bahkan dengan membuat duplikat dari keseluruhan dokumen. Pemalsuan tanda tangan dan dokumen telah dipraktekkan sejak pertama tulisan telah menjadi media komunikasi. Metode untuk mengidentifikasi keabsahan tulisan tangan dan dokumen, sudah dimulai sejak hukum Romawi, di bawah *Code of Justinian* pada tahun 529 Masehi pada masa itu, kerajaan romawi melarang pemalsuan dokumen kepemilikan tanah. Kejahatan pemalsuan menjadi semakin berkembang ketika kertas digunakan untuk transaksi perdagangan.⁴

² Muh.Riezyad, *Skripsi Tentang Tinjauan Yuridis Terhadap Delik Pemalsuan Sertifikat Tanah*, (Universitas Hasanudin, Makasar, 2013), halaman 3.

³ *Ibid.*

⁴ Putro Perdana, *Ilmu Forensik Penghadir Silent Witness*, <http://-putro-perdana-worpresscom/>, diakses tanggal 15 Februari 2016.

Keabsahan dokumen sangat tergantung pada keasliannya. Berbagai cara dan metode telah dilakukan untuk menjaga keaslian dokumen dan mencegah pemalsuan terjadi. Mulai dari penggunaan stempel (*wax seal*) stempel kerajaan, penggunaan jenis kertas khusus, hingga pemberian tanda khusus (*watermark*). Pada era modern ini, berbagai institusi perbankan maupun institusi hukum, menggunakan tanda tangan sebagai bukti keabsahan suatu dokumen. Tanda tangan digunakan sebagai representasi dari identitas seseorang dalam suatu dokumen.⁵

Kejahatan pertanahan di dalam KUHP adalah perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang disertai sanksi pidana bagi yang melakukannya. Pendapat para sarjana hukum membedakan kejahatan pertanahan dari segi waktunya menjadi tiga bagian yaitu:

1. praprolehan;
2. menguasai tanpa hak;
3. mengakui tanpa hak.

Apabila dirinci, kejahatan pertanahan dalam KUHP terdapat pada Buku II dan Buku III diantaranya dibedakan dari segi waktunya:⁶

1. Praperolehan, terdapat dalam Pasal 385, 389, 263, 264, 266.
2. Menguasai tanpa hak, terdapat dalam Pasal 425.
3. Mengakui tanpa hak, terdapat dalam pasal 167, 168.

Perbuatan membuat surat palsu adalah perbuatan membuat sebuah surat yang sebelumnya tidak ada/belum ada, yang sebagian atau seluruh isinya palsu. Surat palsu yang dihasilkan dari perbuatan ini disebut dengan surat palsu.

⁵ *Ibid.*

⁶ Laden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2005), halaman 8.

Sementara perbuatan memalsukan, adalah segala wujud perbuatan apapun yang ditujukan pada sebuah surat yang sudah ada, dengan cara menghapus, mengubah atau mengganti salah satu isinya surat sehingga berbeda dengan surat semula. Surat ini disebut dengan surat yang dipalsukan.

Kejahatan pemalsuan surat dibentuk dengan tujuan untuk melindungi kepentingan hukum publik perihal kepercayaan terhadap kebenaran atas isi 4 (empat) macam objek surat, ialah :

1. surat yang menimbulkan suatu hak;
2. surat yang menerbitkan suatu perikatan;
3. surat yang menimbulkan pembebasan utang;
4. surat yang dibuat untuk untuk membuktikan suatu hal/keadaan tertentu.

Sementara itu perbuatan yang dilarang terhadap 2 (dua) macam surat tersebut adalah perbuatan membuat surat palsu (*valschelijk opmaaken*) dan memalsukan (*vervalsen*).

Jumlah perkara Direskrimum tindak pidana pemalsuan dalam kasus pertanahan dari Tahun 2013 s/d 2015 pada Polda Sumut, sebagaimana diterangkan dibawah ini:⁷

⁷ Data Ditreskrimum Polda Sumut 2016

Tabel 1
Jumlah Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemalsuan dalam Kasus Pertanahan
dari Tahun

No	Tahun	JTP	JPTP	SIDIK
1	2013	25	11	14
2	2014	37	16	21
3	2015	39	8	31
Jumlah		101	35	66

Sumber : Ditreskrimum Polda Sumut Tahun 2016

Uraian tabel diatas menunjukkan bahwasannya data jumlah penanganan perkara tindak pidana pemalsuan dalam kasus penanganan dari tahun 2013 s/d 2015 yang terus mengalami peningkatan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pembuktian Tidak Pidana pemalsuan surat (akta otentik) Pada Perkara Pertanahan (Studi Pada Ditreskrimum Polda Sumut)”.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum pertanahan di Indonesia terkait tindak pidana pemalsuan.
2. Bagaimana pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan.
3. Bagaimana hambatan yang dihadapi Ditreskrimum Polda Sumut dalam pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) perkara pertanahan.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pengaturan hukum pertanahan di Indonesia terkait tindak pidana pemalsuan.
2. Untuk mengkaji pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan.
3. Untuk mengkaji hambatan yang dihadapi Ditreskrimum Polda Sumut dalam pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) perkara pertanahan.

D. Manfaat Penelitian

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

1. Secara teoritis

Secara teoritis, pembahasan terhadap masalah ini akan memberikan pemahaman dan pandangan mengenai kasus-kasus pemalsuan terhadap sertifikat hak sebuah tanah dan hal apa yang menyebabkan suatu tindak pidana pemalsuan itu dilakukan, karena kita ketahui secara seksama masalah pemalsuan sertifikat tanah banyak menimpa masyarakat maupun instansi terkait, sehingga memerlukan penyelesaian yang segera agar tidak menimbulkan persoalan yang lebih besar dan memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat maupun instansi.

2. Secara praktis

Secara praktis, penelitian ini di harapkan dapat menjadi masukan bagi pembaca dan masyarakat banyak dimana mengingat tingginya tingkat pemalsuan sebuah sertifikat tanah di Indonesia dan juga sebagai bahan kajian para akademis dalam menambah wawasan pengetahuan terutama dalam bidang hukum pidana terutama dalam masalah tindak pidana pemalsuan sertifikat hak atas tanah.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelitian dan penelusuran yang dilakukan, baik terhadap hasil-hasil penelitian yang sudah ada maupun yang sedang dilakukan khususnya di lingkungan Program Pascasarjana Magister Ilmu hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, belum ada penelitian menyangkut masalah “Analisis Hukum Terhadap Pembuktian Tindak Pidana Pemalsuan Surat (Akta otentik) Pada Perkara Pertanahan”. Kalaupun ada judulnya seperti ini kasusnya tidak sama dan mempunyai rumusan permasalahan yang berbeda.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

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

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

permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui yang merupakan masukan bersifat eksternal dalam penelitian ini.⁹

Sistem pembuktian adalah pengaturan tentang macam-macam alat bukti yang boleh dipergunakan, penguraian alat bukti, dan dengan cara-cara bagaimana alat-alat bukti itu dipergunakan serta dengan cara bagaimana Hakim harus membentuk keyakinannya di depan sidang pengadilan.¹⁰ Sistem pembuktian adalah sistem yang berisi terutama tentang alat-alat bukti apa yang boleh digunakan untuk membuktikan, cara bagaimana alat bukti itu boleh dipergunakan, dan nilai kekuatan dari alat-alat bukti tersebut serta standar/kriteria yang menjadi ukuran dalam mengambil kesimpulan tentang terbuktinya sesuatu (objek) yang dibuktikan. Sistem pembuktian merupakan suatu kebulatan atau keseluruhan dari berbagai ketentuan perihal kegiatan pembuktian yang saling berkaitan dan berhubungan satu dengan yang lain yang tidak terpisahkan dan menjadi satu kesatuan yang utuh.¹¹

Hukum acara pidana mengenal beberapa macam teori pembuktian yang menjadi pegangan bagi Hakim dalam melakukan pemeriksaan terhadap di sidang pengadilan. Sejalan dengan perkembangan waktu, teori atau sistem pembuktian mengalami perkembangan dan perubahan. Demikian pula penerapan sistem pembuktian di suatu negara dengan negara lain dapat berbeda. Adapun sistem atau teori pembuktian yang dikenal dalam dunia hukum pidana yaitu *conviction*

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

¹⁰ Alfitra, *Hukum Pembuktian dalam beracara Pidana, Perdata dan Korupsi di Indonesia*, (Raih Asa Sukses, Jakarta, 2011), halaman 28.

¹¹ Adhami Chazawi, *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*, (Alumni, Bandung, 2008), halaman 24.

intime atau teori pembuktian berdasarkan keyakinan Hakim semata-mata, *conviction rasionnee* atau teori pembuktian berdasarkan keyakinan Hakim dalam batas-batas tertentu atas alasan yang logis, *positif wettelijk bewijstheorie* atau teori Pembuktian yang hanya berdasarkan kepada alat-alat pembuktian yang disebut oleh undang-undang secara positif, dan *negatief wettelijk bewijstheorie* atau teori pembuktian berdasarkan keyakinan Hakim yang timbul dari alat-alat bukti dalam undang-undang secara negatif.¹²

a. Conviction intime atau Teori pembuktian berdasarkan keyakinan Hakim semata-mata

Conviction intime diartikan sebagai pembuktian berdasarkan keyakinan Hakim belaka. Teori pembuktian ini lebih memberikan kebebasan kepada Hakim untuk menjatuhkan suatu putusan berdasarkan keyakinan Hakim, artinya bahwa jika dalam pertimbangan putusan Hakim telah menganggap terbukti suatu perbuatan sesuai dengan keyakinan yang timbul dari hati nurani, terdakwa yang diajukan kepadanya dapat dijatuhkan putusan. Keyakinan Hakim pada teori ini adalah menentukan dan mengabaikan hal-hal lainnya jika sekiranya tidak sesuai atau bertentangan dengan keyakinan Hakim tersebut.¹³

Sistem ini pernah diterapkan di Indonesia, yaitu pada pengadilan distrik dan pengadilan kabupaten. Sistem ini memungkinkan Hakim menyebut apa saja sebagai dasar keyakinannya, termasuk bisikan dukun. Hal tersebut juga terjadi pada pengadilan adat dan swapraja yang para Hakimnya terdiri atas orang-orang yang bukan ahli hukum. Sistem ini merugikan dalam hal pengawasan terhadap

¹² Hendar Soetarna, *Hukum Pembuktian dalam Acara Pidana*, (Alumni, Bandung, 2011), halaman 11.

¹³ Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007), halaman 186-187.

Hakim dan merugikan terdakwa dan penasihat hukum karena tidak jelas patokan dan ukuran suatu keyakinan Hakim.¹⁴

Sistem ini mengandung kelemahan yang besar, karena sebagai manusia biasa, Hakim bisa salah keyakinan yang telah dibentuknya, berhubung tidak ada kriteria, alat-alat bukti tertentu yang harus dipergunakan dan syarat serta cara-cara Hakim dalam membentuk keyakinannya itu. Di samping itu, pada sistem ini terbuka peluang yang besar untuk terjadi praktik penegakan hukum yang sewenang-wenang, dengan bertumpu pada alasan keyakinan Hakim.¹⁵

b. *Conviction Rationnee* atau Teori pembuktian berdasarkan keyakinan Hakim dalam batas-batas tertentu atas alasan yang logis

Sistem pembuktian *conviction rationnee* adalah sistem pembuktian yang tetap menggunakan keyakinan Hakim, tetapi keyakinan Hakim didasarkan pada alasan-alasan (*reasoning*) yang rasional. Dalam sistem ini Hakim tidak dapat lagi memiliki kebebasan untuk menentukan keyakinannya, tetapi keyakinannya harus diikuti dengan alasan-alasan yang *reasonable* yakni alasan yang dapat diterima oleh akal pikiran yang menjadi dasar keyakinannya itu.¹⁶

Conviction rationnee sebagai jalan tengah antara teori pembuktian berdasarkan undang-undang dan teori pembuktian semata-mata berdasar keyakinan Hakim. Dalam teori ini, Hakim dapat memutuskan terdakwa bersalah berdasarkan keyakinannya, namun tidak semata-mata keyakinan yang diciptakan oleh Hakim sendiri, tetapi keyakinan Hakim sampai batas tertentu, yaitu

¹⁴ Hendar Soetarna, *Op cit*, halaman 39-40.

¹⁵ Adhami Chazawi, *Op cit*, halaman 25.

¹⁶ Rusli Muhammad, *Op cit*, halaman 187.

keyakinan Hakim yang didasarkan kepada dasar-dasar pembuktian dengan suatu kesimpulan (*conclusive*) yang berlandaskan kepada ketentuan pembuktian tertentu.¹⁷

c. *Positif Wettelijk Bewijstheorie* atau Teori Pembuktian yang hanya berdasarkan kepada alat-alat pembuktian yang disebut oleh undang-undang secara positif

Sistem pembuktian *positif wettelijk bewijstheorie* adalah pembuktian berdasarkan alat bukti menurut undang-undang secara positif atau pembuktian dengan menggunakan alat-alat bukti yang sebelumnya telah ditentukan dalam undang-undang. Untuk menentukan kesalahan seseorang, Hakim harus mendasarkan pada alat-alat bukti yang tersebut dalam undang-undang, jika alat-alat bukti tersebut telah terpenuhi, Hakim sudah cukup beralasan untuk menjatuhkan putusannya tanpa harus timbul keyakinan terlebih dahulu atas kebenaran alat-alat bukti yang ada. Dengan kata lain, keyakinan Hakim tidak diberi kesempatan dalam menentukan ada tidaknya kesalahan seseorang, keyakinan Hakim harus dihindari dan tidak dapat dijadikan sebagai pertimbangan dalam menentukan kesalahan seseorang.¹⁸

Sistem ini hanya sesuai dengan pemeriksaan yang bersifat inkuisitor yang dulu pernah dianut di Eropa yang saat ini sudah tidak digunakan lagi karena bertentangan dengan hak-hak asasi manusia yang saat ini sangat diperhatikan dalam hal pemeriksaan tersangka atau terdakwa oleh negara. Sistem ini sama sekali mengabaikan perasaan hati nurani Hakim, di mana Hakim bekerja

¹⁷ Hendar Soetarna, *Op cit*, halaman 40.

¹⁸ Rusli Muhammad, *Hukum...*, *Op cit*, halaman 190.

menyidangkan terdakwa seperti robot yang tingkah lakunya sudah diprogram melalui undang-undang.¹⁹

Wirjono Prodjodikoro, menolak teori ini untuk dianut di Indonesia, karena menurutnya bagaimana Hakim dapat menetapkan kebenaran selain dengan cara menyatakan kepada keyakinannya tentang hal kebenaran itu, lagi pula keyakinan seorang Hakim yang jujur dan berpengalaman mungkin sekali adalah sesuai dengan keyakinan masyarakat.²⁰

d. *Negatief Wettelijk Bewijstheorie* atau Teori pembuktian berdasarkan keyakinan Hakim yang timbul dari alat-alat bukti dalam undang-undang secara negatif

Pembuktian *negatief wettelijk bewijstheorie* atau pembuktian berdasarkan undang-undang secara negatif adalah pembuktian yang selain menggunakan alat-alat bukti yang dicantumkan di dalam undang-undang, juga menggunakan keyakinan Hakim. Sekalipun menggunakan keyakinan Hakim, namun keyakinan Hakim terbatas pada alat-alat bukti yang ditentukan dalam undang-undang. Sistem pembuktian ini menggabungkan antara sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif dan sistem pembuktian menurut keyakinan Hakim sehingga sistem pembuktian ini disebut pembuktian berganda (*doubelen grondslag*).²¹

Negatief wettelijk bewijstheorie memadukan dua unsur yaitu ketentuan pembuktian berdasarkan undang-undang dan unsur keyakinan Hakim menjadi satu unsur yang tidak dapat terpisahkan. Keyakinan Hakim dipandang tidak ada

¹⁹ Adhami Chazawi, *Op cit*, halaman 27-28.

²⁰ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2014), halaman 251.

²¹ Rusli Muhammad, *Hukum...*, *Op cit*, halaman 187.

apabila keyakinan tersebut tidak diperoleh dari sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah, dan dua alat bukti yang sah dipandang nihil bila tidak dapat menciptakan keyakinan Hakim.²²

Dari hasil penggabungan kedua sistem dari yang saling bertolak belakang itu, terwujudlah suatu sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif. Di mana rumusnya bahwa salah tidaknya seorang terdakwa ditentukan oleh keyakinan Hakim yang didasarkan kepada cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang.²³

Sistem pembuktian *negatief wettelijk bewijstheorie* mempunyai persamaan dan perbedaan dengan sistem *conviction rationalee*. Persamaannya adalah kedua teori tersebut sama-sama menggunakan keyakinan Hakim dan kedua-duanya sama-sama membatasi keyakinan Hakim. Sedangkan perbedaannya bahwa sistem *conviction rationalee* berpangkal tolak pada keyakinan Hakim yang didasarkan pada suatu kesimpulan atau alasan-alasan yang logis yang diterima oleh akal pikiran yang tidak didasarkan pada undang-undang, sedangkan pembuktian *negatief wettelijk bewijstheorie* berpangkal tolak pada alat-alat bukti yang ditetapkan secara limitatif oleh undang-undang dan harus mendapat keyakinan Hakim.²⁴

Sistem pembuktian yang dianut oleh KUHAP sebagaimana diatur dalam Pasal 183 KUHAP memadukan unsur-unsur objektif dan subjektif dalam menentukan salah tidaknya terdakwa. tidak ada yang paling dominan diantara

²² Hendar Soetarna, *Op cit*, halaman 41.

²³ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali: Edisi Kedua*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2005), halaman 277.

²⁴ Rusli Muhammad, *Hukum...*, *Op cit*, halaman 190-191.

kedua unsur tersebut, keduanya saling berkaitan. Jika suatu perkara terbukti secara sah (sah dalam arti alat-alat bukti menurut undang-undang), akan tetapi tidak meyakinkan Hakim akan adanya kesalahan tersebut, maka Hakim tidak dapat menjatuhkan putusan pidana pemidanaan terhadap terdakwa.²⁵

P.A.F Lamintang menyatakan bahwa sistem pembuktian dalam KUHAP, disebut :²⁶

- 1) *Wettelijk* atau menurut undang-undang karena untuk pembuktian undang-undanglah yang menentukan tentang jenis dan banyaknya alat bukti yang harus ada.
- 2) *Negatief*, karena adanya jenis-jenis dan banyaknya alat-alat bukti yang ditentukan oleh undang-undang itu belum dapat membuat Hakim harus menjatuhkan putusan pidana bagi seorang terdakwa apabila jenis-jenis dan banyaknya alat-alat bukti itu belum dapat menimbulkan keyakinan pada dirinya bahwa suatu tindak pidana itu benar-benar telah terjadi dan bahwa terdakwa telah bersalah melakukan tindak pidana tersebut.

Sistem menurut undang-undang secara negatif yang diatur dalam Pasal 183 KUHAP, mempunyai pokok-pokok sebagai berikut :²⁷

- 1) Tujuan akhir pembuktian untuk memutus perkara pidana, yang jika memenuhi syarat pembuktian dapat menjatuhkan pidana. Dengan kata lain bahwa pembuktian ditujukan untuk memutus perkara pidana, dan bukan semata-mata untuk menjatuhkan pidana.
- 2) Standar/syarat tentang hasil pembuktian untuk menjatuhkan pidana dengan dua syarat yang saling berhubungan dan tidak terpisahkan, yaitu :
 - a) Harus menggunakan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah.
 - b) Dengan menggunakan sekurang-kurangnya dua alat bukti Hakim memperoleh keyakinan.

²⁵ Tolib Efendi, *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana ; Perkembangan Dan Pembaharuannya di Indonesia*, (Setara Press, Malang, 2014), halaman 172.

²⁶ Rusli Muhammad, *Hukum...*, *Op cit*, halaman 192.

²⁷ Adhami Chazawi, *Op cit*, halaman 30.

Berkaitan dengan keyakinan Hakim dalam pembuktian, haruslah dibentuk atas dasar fakta-fakta hukum yang diperoleh dari minimal dua alat bukti yang sah. Adapun keyakinan Hakim yang harus didapatkan dalam proses pembuktian untuk dapat menjatuhkan pidana yaitu :²⁸

- 1) Keyakinan bahwa telah terjadi tindak pidana sebagaimana yang didakwakan oleh JPU, artinya fakta-fakta yang didapat dari dua alat bukti itu (suatu yang obyektif) yang membentuk keyakinan Hakim bahwa tindak pidana yang didakwakan benar-benar telah terjadi. Dalam praktik disebut bahwa tindak pidana yang didakwakan JPU telah terbukti secara sah dan meyakinkan. Secara sah maksudnya telah menggunakan alat-alat bukti yang memenuhi syarat minimal yakni dari dua alat bukti. Keyakinan tentang telah terbukti tindak pidana sebagaimana didakwakan JPU tidaklah cukup untuk menjatuhkan pidana, tetapi diperlukan pula dua keyakinan lainnya.
- 2) Keyakinan tentang terdakwa yang melakukannya, adalah juga keyakinan terhadap sesuatu yang obyektif. Dua keyakinan itu dapat disebut sebagai hal yang obyektif yang disubjektifkan. Keyakinan adalah sesuatu yang subyektif yang didapatkan Hakim atas sesuatu yang obyektif.
- 3) Keyakinan tentang terdakwa bersalah dalam hal melakukan tindak pidana, bisa terjadi terhadap dua hal/unsur, yaitu pertama hal yang bersifat obyektif adalah tiadanya alasan pembenar dalam melakukan tindak pidana. Dengan tidak adanya alasan pembenar pada diri terdakwa, maka Hakim yakin kesalahan terdakwa. Sedangkan keyakinan Hakim tentang hal yang subyektif adalah keyakinan Hakim tentang kesalahan terdakwa yang dibentuk atas dasar-dasar hal mengenai diri terdakwa. Maksudnya, adalah ketika melakukan tindak pidana pada diri terdakwa tidak terdapat alasan pemaaf (*fait d'excuse*). Bisaj jadi terdakwa benar melakukan tindak pidana dan Hakim yakin tentang itu, tetapi setelah mendapatkan fakta-fakta yang menyangkut keadaan jiwa terdakwa dalam persidangan, Hakim tidak terbentuk keyakinannya tentang kesalahan terdakwa melakukan tindak pidana tersebut.

Dengan demikian, maksud dilakukannya kegiatan pembuktian sebagaimana diatur dalam Pasal 183 KUHAP adalah untuk menjatuhkan atau mengambil putusan *in casu* menarik amar putusan oleh majelis Hakim.

²⁸ *Ibid*, halaman 32-34.

Pembuktian dilakukan terlebih dahulu dalam usaha mencapai derajat keadilan dan kepastian hukum yang setinggi-tingginya dalam putusan Hakim. Sehingga pembuktian tidak hanya ditujukan untuk menjatuhkan pidana saja berdasarkan syarat minimal dua alat bukti yang harus dipenuhi dalam hal pembuktian untuk menjatuhkan pidana.²⁹

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.³⁰

Struktur hukum (*legal struktur*) merupakan kerangka berfikir yang memberikan definisi 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.³¹

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

²⁹ *Ibid*, halaman 31.

³⁰ Bismar Nasution, *Ekonomi Mengkaji Ulang Hukum sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi*, Disampaikan pada “Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Ekonomi Universitas Sumatera Utara”, (Medan: Dosen Pascasarjana Ilmu Hukum Ekonomi USU, 17 April 2004), halaman 21.

³¹ Lawrence M. Friedman, *The legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), halaman 12.

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*).³²

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.³³ 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 kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan.³⁴

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 menjalankan mesin serta membatasi

³² Lawrence M, Friedman dalam Marlina, *Peradilan Pidana Anak di Indonesia*, (Bandung: PT Rafika Aditama, 2009), halaman 14.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, halaman 7.

penggunaan mesin. Apabila satu dari ke tiga unsur sistem hukum ini tidak berfungsi, menyebabkan sub sistem lainnya terganggu.³⁵

2. Kerangka Konsep

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

1. Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya; penjabaran sesudah dikaji sebaik-baiknya; proses pemecahan persoalan yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya.³⁶
2. Tongat membagi pengertian tindak pidana menjadi dua pandangan, pembagian ini didasarkan pada doktrin. Pandangan yang pertama adalah monitis. Pandangan monitis adalah suatu pandangan yang melihat keseluruhan syarat untuk adanya pidana itu kesemuanya merupakan sifat dari perbuatan. Para ahli yang menganut pandangan ini antara lain : Simons dan J. Bouman.³⁷
3. J.Bouman³⁸ berpendapat bahwa tindak pidana adalah perbuatan yang memenuhi rumusan delik, bersifat melawan hukum dan dilakukan dengan kesalahan. Pandangan yang kedua ,disebut dengan pandangan dualistik.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ A.A Waskito, *Kamus Praktis Bahasa Indonesia*, Wahyu Media, Jakarta, 2010, halaman 35

³⁷ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana 2*, PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta, 2002, halaman

³⁸ *Ibid*, halaman 104.

Pandangan ini berpendapat bahwa antara perbuatan pidana dan pertanggung jawaban pidana harus dipisahkan.

4. Salah satu ahli berpandangan dualistik adalah Moeljanto³⁹ yang memberikan rumusan tindak pidana :
 - a. Adanya perbuatan manusia.
 - b. Perbuatan tersebut memenuhi rumusan dalam undang-undang.
 - c. Bersifat melawan.
5. Tindak pidana berupa pemalsuan suatu surat dapat kita jumpai ketentuannya dalam Pasal 263 Kitab Undang Undang Hukum Pidana (“KUHP”) yang berbunyi:
 - (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.
 - (2) Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.
6. Selanjutnya, di dalam Pasal 264 KUHP ditegaskan bahwa:

³⁹ *Ibid*, halaman 105.

(1) Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap:

- a. akta-akta otentik;
- b. surat hutang atau sertifikat hutang dari sesuatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum;
- c. surat sero atau hutang atau sertifikat sero atau hutang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai;
- d. talon, tanda bukti dividen atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu;
- e. surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan;
- f. Diancam dengan pidana yang sama barang siapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak sejati atau yang dipalsukan seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemalsuan surat itu dapat menimbulkan kerugian.

7. Pada umumnya di dalam lalu lintas hukum perdata yang dimaksud dengan akta adalah suatu surat yang dibuat oleh Pejabat Umum (Notaris), dipergunakan sebagai pernyataan dari suatu perbuatan hukum dan

digunakan sebagai alat pembuktian.⁴⁰ Akta masih dapat dibedakan lagi menjadi akta otentik dan akta dibawah tangan.

8. Pengertian tanah adalah sebagai berikut:⁴¹
 - 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.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (data sekunder) atau penelitian hukum kepustakaan.⁴² Pada penelitian normatif dengan data sekunder sebagai sumber data atau informasi dapat merupakan sumber hukum primer, sumber hukum sekunder dan sumber hukum tertier.

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan, dan menganalisis hukum baik dalam

⁴⁰ Teguh Samudra, *Hukum Pembukti dalam acara Perdata*, Alumi, Bandung, 2004, halaman 38.

⁴¹ Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, halaman 35.

⁴² Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, *Pedoman Penyusunan Proposal dan Tesis*, Edisi Akreditasi, (Medan : 2009), halaman. 10.

bentuk teori maupun praktik dari hasil penelitian di lapangan, bertujuan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan dan menganalisis data yang diperoleh secara sistematis, faktual dan akurat, termasuk di dalamnya peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas.⁴³

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini yang menjadi sumber bahan hukum adalah data sekunder, yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer, berupa perundang-undangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan lainnya seperti, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, KUHP, KUHAP, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua dokumen yang merupakan informasi, atau kajian yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu seminar-seminar, jurnal-jurnal hukum, majalah-majalah, koran-koran, karya tulis ilmiah, dan beberapa sumber dari internet.
- c. Bahan Hukum Tertier atau bahan hukum penunjang yang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer, sekunder seperti kamus umum, kamus hukum, majalah serta bahan-bahan di luar bidang hukum yang relevan dan

⁴³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), halaman. 63.

dapat dipergunakan untuk melengkapi data yang diperlukan dalam penelitian.

3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti dokumen-dokumen dari bahan pustaka atau yang di sebut dengan data sekunder yaitu peraturan perundang-undangan, buku-buku baik koleksi pribadi maupun dari perpustakaan, artikel-artikel baik yang diambil dari media cetak maupun media elektronik, makalah ilmiah, dan bahan-bahan lain yang berhubungan dengan materi yang akan dibahas dalam tesis ini.

Kemudian dengan melakukan penelitian lapangan (*Field Research*) yaitu dengan melakukan tanya jawab atau wawancara dengan pihak-pihak yang relevan yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian ini dengan menggunakan pedoman wawancara.

4. Alat pengumpulan data

a. Studi dokumen

Untuk memperoleh data sekunder, maka perlu dilakukan studi dokumentasi yaitu dengan cara mempelajari peraturan-peraturan, teori-teori, buku-buku, buletin-buletin, formulir/blanko perjanjian dan dokumen lain yang berhubungan dengan permasalahan yang hendak diteliti.⁴⁴

⁴⁴ M. Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta : Ghalamania, 2002), halaman. 87.

b. Wawancara dengan dibantu pedoman wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.⁴⁵ Instrumen pengumpul data dengan menggunakan pedoman wawancara.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah analisis data kualitatif, yaitu analisis data yang tidak mempergunakan angka-angka tetapi berdasarkan atas peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan narasumber hingga dapat menjawab permasalahan dari penelitian ini. Semua data yang diperoleh disusun secara sistematis, diolah dan diteliti serta dievaluasi. Kemudian data dikelompokkan atas data yang sejenis, untuk kepentingan analisis, sedangkan evaluasi dan penafsiran dilakukan secara kualitatif yang dicatat satu persatu untuk dinilai kemungkinan persamaan jawaban.⁴⁶

Dari hasil pengumpulan data sekunder sesuai dengan yang diharapkan, maka untuk mengetahui data akurat dilakukan pemeriksaan dan pengelompokan agar menghasilkan data yang lebih sederhana sehingga mudah dibaca dan dimengerti. Kemudian data yang telah diperoleh akan disusun secara sistematis dan selanjutnya dilakukan analisis deskriptif secara kualitatif sehingga deskripsi mengenai objek penelitian semakin kian jelas batas cakupannya. Kesimpulan

⁴⁵ *Ibid*, halaman. 186.

⁴⁶ Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Remaja Rosdakarya, 2002), halaman. 103.

adalah merupakan jawaban khusus atas permasalahan yang diteliti, sehingga diharapkan akan memberikan solusi atas permasalahan dalam penelitian ini.

Pada penelitian ini penarikan kesimpulan menggunakan metode deduktif yaitu cara penarikan atau pengambilan kesimpulan dari keadaan yang umum kepada yang khusus. Dalam penarikan kesimpulan yang deduktif dapat dilihat dari suatu proposisi umum dan suatu proposisi khusus yang bertalian dengan proposisi umum. Jika diidentifikasi yang dilakukan benar dan proposisinya yang benar.⁴⁷

⁴⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 1984), halaman. 52.

BAB II

PENGATURAN HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA TERKAIT

TINDAK PIDANA PEMALSUAN

A. Aspek Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia

1. Individualisasi Pemilikan Tanah

Indonesia yang pendaftaran tanahnya didasarkan kepada filosofi hukum Adat (milik bersama). Sangat berakibat pada tujuan pendaftaran tanah yang didapat. Salah satu contoh dalam hal ini misalnya bahwa dalam pemberian hak atas tanah, di Negara ini tidak pernah dikenal lembaga *verjaring (uit iverizing procedure)*.¹ Pendaftaran tanah ini hanya sekedar mengadministrasikan tanah tersebut, bukan memberikan hak itu kepada seseorang. Namun karena di atas tanah itu ada haknya lalu dikukuhkan dengan adanya pendaftaran dan kepada subyek haknya diberikan tanda bukti haknya dari Negara atas telah dilakukannya administrasi di atas tanah tersebut.

Sekalipun memang hal ini mengalami perkembangan dalam pendaftaran tanah, tetapi tidak dapat disangkal bahwa pada awalnya tidak ada istilah memperoleh hak atas tanah dengan *uit weizing procedure* tersebut. Lalu dalam perkembangan langsung untuk memperoleh hak, hukum adat telah memperkenalkan lembaga *rechtsverwerking*.² Siapa yang meninggalkan tanahnya maka hilanglah haknya untuk menguasai (putusnya hubungan hukum) termasuk

¹ Muhammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam perspektif Negara Kesatuan, Hukum Tanah: Antara Teori dan Kenyataan Berkaitan dengan Kejahatan dan Perseteruan Bangsa* (Media Abadi, Yogyakarta, 2005), halaman 19.

² Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Indonesia*, (Arloka, Surabaya, 2003), halaman 121.

mengolah tanah tersebut, yang dalam masyarakat adat dikenal prinsip dasarnya dengan ungkapan "*sekali elang terbang tinggallah ranting*" atau "*sekali kabau tagak tinggallah kubangan*". Maka dalam masyarakat kita sebenarnya tidak ada alasan untuk menelantarkan tanah. Sebab tanah yang peruntukannya ditelantarkan oleh seseorang dapat menjadi kewenangan orang yang mengerjakannya belakangan yang ada di atas tanah tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 ayat (1) menyebutkan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.³ Sebagaimana dikemukakan di atas bagi tanah-tanah yang pemiliknya terdiri dari beberapa orang/kelompok seperti tanah adat (tanah yang bersifat *publiekrechtelijke*). Awalnya pendaftaran tanah bukan sebagai hal yang penting dilakukan, sebab yang diprioritaskan adalah fungsi haknya. yakni bagaimana supaya dapat memberikan manfaat bagi seluruh anggota keluarga se-kawasan yang hidup di atas tanah tersebut, bukan fungsi amannya hak tersebut di tangan seseorang, alat yang paling utama dan mendasar untuk menegakkan atau dapat membela dan mempertahankan individualisasi kepemilikan hak atas tanah tersebut, tentu dengan melakukan pendaftaran tanah, akan dapat mengamankan hak-hak atas tanah perseorangan atau milik sekelompok masyarakat dan badan hukum. Sehingga pemiliknya dapat terlindungi secara yuridis dan teknis, baik

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Djambatan, Jakarta, 1999), halaman 541.

dalam hal penguasaan, penggunaan, pengalihan dan atau pengikatan sebagai jaminan hutang oleh pemiliknya.⁴

2. Sistem Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan data, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan 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, dan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Pekerjaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA tersebut, merupakan kegiatan besar sebagai pemegang amanah undang-undang. Dalam hal ini ditentukan bahwa Negara menginstruksikan kepada Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Pekerjaan tersebut dilaksanakan Pemerintah dengan menerbitkan peraturan perundangan, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Akan tetapi bila dicermati dalam pasal-pasal berikut, ternyata atas hak tanah tertentu ada kewajiban yang dibebankan kepada pemegang hak sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 23, 32, dan 38 UUPA agar setiap tanah dapat dibukukan

⁴ Irawan Soerodjo, *Op. Cit.*, halaman 59-60.

haknya menjadi tanah hak atas nama seseorang yang mendaftarkannya tersebut. Namun pelaksanaannya tetap dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini oleh instansi di lingkungan Badan Pertanahan Nasional yang secara teknis dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Pasal 19 Ayat 1 UUPA). Jadi dengan diterbitkannya ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah telah terjadi satu langkah maju untuk mencapai kesempurnaan atas pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dan jika dikaitkan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut maka menurut AP. Parlindungan telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, karena :

1. Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
2. Dengan informasi pertanahan yang tersedia di Kantor Pertanahan maka pemerintah akan mulai merencanakan pembangunan Negara yang menyangkut tanah, bahkan bagi rakyat sendiri lebih mengetahui kondisi peruntukan tanah dan kepemilikannya.
3. Dengan Administrasi Pertanahan yang baik akan terpelihara masa depan pertanahan yang terencana.

Tujuan dilaksanakannya pendaftaran tanah ialah untuk menjamin kepastian hukum, sehingga timbul pertanyaan kepastian hukum yang bagaimana yang diperoleh pemegang hak yang terdaftar di dalam daftar umum, menurut

sistim pendaftaran tanah. Sesuai dengan ketentuan pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*rechtkadaster* atau *legal cadaster*). Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak tanah, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata. Menurut para ahli disebut tujuan pendaftaran ialah untuk kepastian hak seseorang, disamping untuk pengelakkan suatu sengketa perbatasan dan juga untuk penetapan suatu perpajakan, yaitu :⁵

- a. Kepastian hak seseorang, maksudnya dengan suatu pendaftaran, maka hak seseorang itu menjadi jelas misalnya apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak-hak lainnya.
- b. Pengelakkan suatu sengketa perbatasan, apabila sebidang tanah yang dipunyai oleh seseorang sudah didaftar, maka dapat dihindari terjadinya sengketa tentang perbatasannya, karena dengan didaftarnya tanah tersebut, maka telah diketahui berapa luasnya serta batas-batasnya.
- c. Penetapan suatu perpajakan, dengan diketahuinya berapa luas sebidang tanah, maka berdasarkan hal tersebut dapat ditetapkan besar pajak yang harus dibayar oleh seseorang. Dalam lingkup yang lebih luas dapat dikatakan pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya.pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan. Demikian pula informasi mengenai kemampuan apa

⁵ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*,(Bandar Madju, Bandung, 1990), halaman 6.

yang terkandung di dalamnya dan demikian pula informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, dan pajak ditetapkan.

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana digambarkan oleh Douglass J. Willem merupakan pekerjaan yang kontinyu dan konsisten atas hak-hak seseorang sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan, lengkapnya disebutkan :

"The register consists of the individual grant, certificates of folios contained within it at any given time added to these are documents that, may be deemed to be embodied in the register upon registration. Together these indicated the parcel of land, in a particular title, the person entitled to interest there in and the nature and extent of these interests. There are also ancillary registers which assist in the orderly administration of the system Such as a parcel index, a nominal index listing registered proprietors and a day book in which documents are entered, pending final registration".⁶

B. Wewenang Notaris Membuat Akta Otentik

Notaris merupakan jabatan tertentu yang menjalankan profesi dalam pelayanan hukum kepada masyarakat.⁷ Notaris adalah Pejabat Umum yang diangkat oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang diberikan kewenangan secara atributif berdasarkan Undang-Undang dan bekerja untuk kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Profesi Notaris membutuhkan payung hukum untuk melaksanakan fungsi dan perannya dengan benar. Peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuan dalam menjalankan profesi Notaris

⁶ Douglas J. Whillan, *The Torren System In Australia*, (Sydney Melbourne Brisbane Perth, 1982), halaman 18.

⁷ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*, (Refika Aditama, Surabaya, 2007), halaman. 7.

adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432, untuk selanjutnya disingkat UUJN).

Ditegaskan dalam penjelasan Umum UUJN bahwa Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu Undang-Undang yang mengatur tentang Jabatan Notaris sehingga tercipta suatu unifikasi hukum. UUJN yang merupakan satu-satunya undang-undang yang mengatur jabatan Notaris di Indonesia dalam menjalankan fungsi dan peran Notaris sebagai Pejabat Umum.

Notaris menurut Pasal 1 angka 1 UUJN adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Pejabat umum yang mempunyai wewenang membuat akta yang dimaksud adalah sebagaimana Pasal 15 ayat (1) UUJN bahwa notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Komar Andasmita menjelaskan definisi notaris dengan unsur sebagai berikut :⁸

- a. Notaris itu adalah pejabat umum;
- b. Yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik;
- c. Mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh sesuatu peraturan umum atau dikehendaki oleh yang berkepentingan agar dinyatakan dalam suatu akta otentik;
- d. Menjamin kepastian tanggalnya;
- e. Memberikan grosse, salinan dan kutipannya;
- f. Kesemuanya itu jika (sebegitu jauh) pembuatan akta-akta itu oleh peraturan umum tidak pula ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat umum lainnya.

Notaris adalah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *openbare ambttenaren*. Salah satu dari *ambtenaren* adalah pejabat. Dengan demikian *openbare ambtenaren* adalah pejabat yang mempunyai tugas yang bertalian dengan kepentingan publik, sehingga tepat jika *openbare ambtenaren* diartikan sebagai pejabat publik. Pejabat umum diartikan sebagai pejabat yang diserahi tugas untuk membuat akta otentik yang melayani kepentingan publik, dan dikualifikasi seperti itu diberikan kepada notaris.⁹ Meskipun notaris sebagai pejabat umum atau publik, “ia bukan pegawai menurut undang-undang/peraturan-peraturan kepegawaian negeri, ia tidak menerima gaji, tetapi menerima honorarium dari kliennya berdasarkan peraturan.”¹⁰

Notaris satu-satunya yang berwenang membuat akta otentik. Penggunaan perkataan satu-satunya (*uitsluitend*) dimaksudkan untuk memberikan penegasan, bahwa notaris adalah satu-satunya yang mempunyai wewenang umum itu, tidak turut para pejabat lainnya. Semua pejabat lainnya hanya mempunyai wewenang

⁸ Komar Andasmita, *Notaris 1*, (Sumur Bandung, Jakarta, 1981), halaman 45.

⁹ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, (Refika Aditama, Bandung, 2009), halaman 27.

¹⁰ Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Erlangga, Jakarta, 1980), halaman 73.

tertentu artinya wewenangnya tidak meliputi lebih dari pada pembuatan akta otentik yang secara tegas ditugaskan kepadanya oleh undang-undang.¹¹ Notaris merupakan pejabat umum yang mempunyai wewenang membuat akta, sedangkan pejabat lain diberi wewenang oleh undang-undang sifatnya khusus yakni sebatas yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut.

Mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh sesuatu peraturan umum atau dikehendaki oleh yang berkepentingan agar dinyatakan dalam suatu akta otentik. Wewenang umum notaris tersebut meliputi perbuatan, perjanjian dan ketetapan atau yang dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan atau penghadapnya. Wewenangnya terbatas pada pembuatan akta-akta di bidang hukum keperdataan. Pembatalan lainnya dari wewenang notaris dinyatakan dengan perkataan-perkataan “mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan”.¹²

Peralihan saham perseroan termasuk perbuatan dalam lingkup perjanjian pengalihan didasarkan atas jual beli, sehingga notaris mempunyai wewenang untuk akta peralihan saham. Perihal akta otentik di dalam Hukum Perdata diatur pada buku IV *Burgerlijk Wetboek* (B.W.) tentang pembuktian dan daluwarsa. Menurut Pasal 1868 B.W., “Akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya”.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, halaman 34.

Akta otentik yaitu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa. Pada Pasal 1868 B.W. tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut siapa yang dimaksud dengan pegawai-pegawai umum yang berkuasa.

Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Lumban Tobing, bahwa Pasal 1868 B.W., hanya menerangkan apa yang dinamakan akta otentik, akan tetapi tidak menjelaskan siapa yang dimaksud pejabat umum itu, juga tidak menjelaskan tempat di mana ia berwenang sedemikian sampai di mana batas-batas wewenangnya dan bagaimana bentuk menurut hukum yang dimaksud, sehingga pembuat undang-undang masih harus membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hal-hal tersebut.¹³ Hal ini berarti bahwa jika pejabat umum yang dimaksud adalah Notaris, maka eksistensi dari UUJN merupakan peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 1868 B.W. Dengan demikian akta otentik itu ada 2 macam yaitu:

- a. akta yang dibuat oleh pejabat yang sering disebut dengan akta pejabat (*ambtelijk akta*); dan
- b. akta otentik yang dibuat di hadapan pejabat yang sering disebut dengan akta partai (*partij akta*).

Akta yang dibuat oleh pejabat atau *relaas akta* yaitu suatu akta yang dibuat oleh pejabat, yang berisi keterangan yang dikehendaki oleh para pihak yang membuat atau menyuruh membuat akta tersebut. Kebenaran dari isi *relaas akta* tidak dapat diganggu gugat, kecuali dengan menuduh bahwa akta itu adalah palsu, sedang kebenaran isi akta para pihak dapat digugat tanpa menuduh

¹³ Lumban Tobing, *Op. Cit.*, halaman 40.

kepalsuan akta tersebut. Untuk membuat akta partai (*partij akta*) pejabat tidak pernah memulai inisiatif, sedangkan untuk membuat akta pejabat (*ambtelijk akta*) justru pejabatlah yang bertindak aktif yaitu dengan inisiatif sendiri membuat akta tersebut.¹⁴

Akta otentik jika dalam pelaksanaan pemenuhan prestasinya debitur ingkar janji, maka pemenuhan prestasinya harus ditempuh oleh kreditur melalui mengajukan gugatan perdata pada Pengadilan Negeri. Namun tidaklah demikian dengan *grosse akta*, di mana dengan adanya irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, yang mempunyai kekuatan hukum sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kepastian, sehingga pelaksanaannya tidak perlu dilakukan melalui mengajukan gugatan, melainkan dapat digunakan untuk melakukan eksekusi.

Unsur dan syarat-syarat atau ciri-ciri yang harus dipenuhi, agar lahir, tercipta atau mewujudkan adanya suatu akta otentik adalah :

- a. bentuk akta otentik itu harus ditentukan oleh undang-undang, artinya jika bentuknya tidak ditentukan oleh undang-undang, maka salah satu unsur akta otentik itu tidak terpenuhi, dan jika tidak dipenuhi unsur daripadanya, maka tidak akan pernah ada yang disebut dengan akta otentik;
- b. dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum. Adapun yang dimaksud dengan pejabat umum adalah organ negara, yang dilengkapi dengan kekuasaan umum, berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan

¹⁴ Riduan Syahrani, *Hukum Acara Perdata Di Lingkungan Peradilan Umum*, (Pustaka Kartini, Jakarta, 1998), halaman 61.

negara untuk membuat alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang Hukum Perdata;

- c. pembuatan akta itu harus dalam wilayah kewenangan dari pejabat umum yang membuat akta itu, artinya tidak boleh dibuat oleh pejabat yang tidak mempunyai kewenangan untuk itu dan ditempat itu.

Pembuktian dalam hukum acara mempunyai arti yuridis berarti hanya berlaku bagi pihak-pihak yang berperkara atau yang memperoleh hak dari mereka¹⁵ dan tujuan dari pembuktian ini adalah untuk memberi kepastian kepada Hakim tentang adanya suatu peristiwa-peristiwa tertentu,¹⁶ maka pembuktian harus dilakukan oleh para pihak dan siapa yang harus membuktikan atau yang disebut juga sebagai beban pembuktian berdasarkan Pasal 163 HIR ditentukan bahwa barang siapa yang menyatakan ia mempunyai hak atau ia menyebutkan sesuatu perbuatan untuk menguatkan haknya itu atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu. Ini berarti dapat ditarik kesimpulan bahwa siapa yang mendalilkan sesuatu maka ia yang harus membuktikan. Menurut sistem dari HIR hakim hanya dapat mendasarkan putusannya atas alat-alat bukti yang sudah ditentukan oleh undang-undang. Menurut Pasal 164 HIR alat-alat bukti terdiri dari :

- a. Bukti tulisan;
- b. Bukti dengan saksi;
- c. Persangkaan;
- d. Pengakuan;

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Liberty, Yogyakarta, 1979), halaman 108.

¹⁶ Lumban Tobing, *Op. cit.*, halaman 52.

e. Sumpah.

Untuk dapat membuktikan adanya suatu perbuatan hukum, maka diperlukan alat bukti yang mempunyai kekuatan pembuktian. Dalam hal ini agar akta sebagai alat bukti tulisan mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, maka akta tersebut harus memenuhi syarat otentisitas yang ditentukan oleh undang-undang, salah satunya harus dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang.

Dalam hal harus dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang inilah profesi Notaris memegang peranan yang sangat penting dalam rangka pemenuhan syarat otentisitas suatu surat atau akta agar mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna karena berdasarkan Pasal 1 UUJN Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik. Akta otentik merupakan alat bukti yang sempurna, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1870 B.W.

Akta otentik memberikan diantara para pihak termasuk para ahli warisnya atau orang yang mendapat hak dari para pihak itu suatu bukti yang sempurna tentang apa yang diperbuat/dinyatakan di dalam akta ini. Kekuatan pembuktian sempurna yang terdapat dalam suatu akta otentik merupakan perpaduan dari beberapa kekuatan pembuktian dan persyaratan yang terdapat padanya.

Ketiadaan salah satu kekuatan pembuktian ataupun persyaratan tersebut akan mengakibatkan suatu akta otentik tidak mempunyai nilai kekuatan pembuktian yang sempurna (*volledig*) dan mengikat (*bindende*) sehingga akta

akan kehilangan keotentikannya dan tidak lagi menjadi akta otentik. Dalam suatu akta otentik harus memenuhi kekuatan pembuktian lahir, formil dan materil.¹⁷

Kekuatan pembuktian lahiriah, maksudnya dengan kekuatan pembuktian lahir berarti kekuatan pembuktian yang didasarkan atas keadaan lahir akta itu sendiri, dan sebagai asas berlaku *acta publica probant sese ipsa* yang berarti suatu akta yang lahirnya tampak sebagai akta otentik serta memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan maka akta itu berlaku atau dapat dianggap sebagai akta otentik sampai terbukti sebaliknya.¹⁸ Berarti suatu akta otentik mempunyai kemampuan untuk membuktikan dirinya sendiri sebagai akta otentik. Kekuatan pembuktian lahiriah (*uitwendige bewijsracht*), maksudnya kemampuan pembuktian dari akta itu sendiri sebagai akta otentik.

Kemampuan akta untuk membuktikan dirinya sebagai akta otentik ini tidak dimiliki oleh akta yang dibuat di bawah tangan. Akta otentik membuktikan sendiri keabsahannya atau yang lazim disebut "*acta publica probant sese ipsa*", apabila suatu akta kelihatannya sebagai akta otentik, artinya menandakan dirinya dari luar, dari kata-katanya sebagai yang berasal dari seorang pejabat umum, maka akta itu terhadap setiap orang dianggap sebagai akta otentik, sampai dapat dibuktikan bahwa akta itu adalah tidak otentik.

Pembuktian lahiriah merupakan pembuktian lengkap, dengan tidak mengurangi pembuktian sebaliknya, maka akta *partij* dan akta pejabat dalam hal ini adalah sama. Sesuatu akta yang dari luar kelihatannya sebagai akta otentik, berlaku sebagai akta otentik terhadap setiap orang, tanda tangan pejabat yang

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, halaman 109.

¹⁸ *Ibid.*

bersangkutan (notaris) diterima sebagai sah. Pembuktian sebaliknya maksudnya pembuktian bahwa tandatangan itu tidak sah, hanya dapat diadakan melalui *valsheidsprocedure*.

Kekuatan Pembuktian Formil, artinya dari akta otentik itu dibuktikan bahwa apa yang dinyatakan dan dicantumkan dalam akta itu adalah benar merupakan uraian kehendak pihak-pihak. Akta otentik menjamin kebenaran tanggal, tanda tangan, komparan, dan tempat akta dibuat. Dalam arti formil pula akta notaris membuktikan kebenaran dari apa yang disaksikan yaitu yang dilihat, didengar dan dialami sendiri oleh notaris sebagai Pejabat Umum dalam menjalankan jabatannya.

Akta dibawah tangan tidak mempunyai kekuatan pembuktian formil, terkecuali bila si penanda tangan dari surat/akta itu mengakui kebenaran tanda tangannya. Kekuatan pembuktian formal (*formele bewijskracht*), maksudnya bahwa pejabat yang bersangkutan telah menyatakan dalam tulisan itu, sebagaimana yang tercantum dalam akta itu dan selain dari itu kebenaran dari apa yang diuraikan oleh pejabat dalam akta itu sebagai yang dilakukan dan disaksikan di dalam menjalankan jabatannya itu. Dalam arti formal sepanjang mengenai akta pejabat (*ambtelijke akta*), akta itu membuktikan kebenaran dari apa yang disaksikan yakni yang dilihat, didengar dan juga dilakukan sendiri oleh notaris sebagai pejabat umum di dalam menjalankan jabatannya.

Akta dalam arti formal terjamin kebenaran/kepastian tanggal dari akta itu, kebenaran tandatangan yang terdapat dalam akta itu, identitas dari orang-orang yang hadir (*comparanten*), demikian juga tempat di mana akta itu dibuat

dan sepanjang mengenai akta partij, bahwa para pihak ada menerangkan seperti yang diuraikan dalam akta itu, sedangkan kebenaran dari keterangan-keterangan itu sendiri hanya pasti antara pihak-pihak sendiri.

Kekuatan Pembuktian Materiil, secara hukum (yuridis) suatu akta otentik memberi kepastian tentang peristiwa bahwa pejabat atau para pihak menyatakan dan melakukan apa yang dimuat dalam akta. Kemudian selain dari kekuatan pembuktian maka berdasarkan UUJN agar suatu akta notaris memiliki syarat otentisitas, maka pada saat pembuatan akta harus :

- a. Para penghadap yang telah memenuhi syarat (Minimal berusia 18 tahun atau telah menikah dan cakap melakukan perbuatan hukum) menghadap Notaris di wilayah kerja notaris yang bersangkutan tersebut;
- b. Para penghadap tersebut harus dikenal notaris atau diperkenalkan padanya oleh 2 (dua) orang saksi pengenal yang berumur paling sedikit 18 tahun atau telah menikah dan cakap melakukan perbuatan hukum atau diperkenalkan oleh 2 (dua) penghadap lainnya.
- c. Para penghadap mengutarakan maksudnya;
- d. Notaris mengkonstatir maksud dari para penghadap dalam sebuah akta;
- e. Notaris membacakan susunan kata dalam bentuk akta kepada para penghadap dan dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi yang memenuhi persyaratan;

- f. Segera setelah akta dibacakan para penghadap, saksi dan notaris kemudian membubuhkan tandatangannya, yang berarti membenarkan apa yang termuat dalam akta tersebut, dan penandatanganan tersebut harus dilakukan pada saat tersebut.

Akta harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, meskipun bentuk dari akta otentik tidak ditentukan secara tegas dalam undang-undang. Pembuatan akta otentik diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-undang ini sebagaimana Pasal 1 angka 7 UUJN.

Wewenang notaris membuat akta otentik, dsitinjau dari bentuk dan sifat akta otentik, bahwa akta notaris mempunyai kekuatan sebagai pembuktian yang otentik apabila di dalamnya terkandung bentuk-bentuk sebagaimana Pasal 38 UUJN, yakni :

Setiap akta Notaris terdiri atas :

- a. awal akta atau kepala akta;
- b. badan akta; dan
- c. akhir atau penutup akta.

Awal akta atau kepala akta memuat :

- a. judul akta;
- b. nomor akta;
- c. jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun; dan

d. nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris.

Badan akta memuat:

- a. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan/atau orang yang mereka wakili;
- b. keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap;
- c. isi akta yang merupakan kehendak dan keinginan dari pihak yang berkepentingan; dan
- d. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenalan.

Akhir atau penutup akta memuat :

- a. uraian tentang pembacaan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf I atau Pasal 16 ayat (7);
- b. uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatanganan atau penerjemahan akta apabila ada;
- c. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi akta; dan
- d. uraian tentang tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan akta atau uraian tentang adanya perubahan yang dapat berupa penambahan, pencoretan, atau penggantian.

Tan Thong Kie mengemukakan bahwa akta tersebut dalam bentuk menurut undang-undang. Akta yang dibentuk menurut undang-undang mengandung unsur-unsur akta otentik di dalamnya terkandung isi kepala akta dan

akhir akta. Bagian akta yang diberi nama “Kepala Akta” adalah bagian dari permulaan sampai komparasi, dan “Akhir Akta” adalah bagian yang mulai dari akhir isi akta sampai tandatangan.¹⁹ Pada awal akta atau kepala akta memuat :

- a. judul akta;
- b. nomor akta;
- c. jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun; dan
- d. nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris

Judul akta misalnya akta jual beli, Berita Acara Rapat dan lain-lain yang oleh undang-undang diharuskan dibuat dalam suatu akta. Judul akta menggambarkan isi dari akta yang bersangkutan, dan judul akta sesuai dengan isi dan jenis akta.

Nomor akta yang ada pada kepala akta ini untuk mengetahui berapa jumlah akta notaris yang dibuat dalam satu bulan yang bersangkutan, sehingga nomor akta harus dibuat secara berurutan sesuai dengan waktu/saat dibuatnya akta. Nomor akta tersebut merupakan salah satu data yang harus ditulis dalam daftar buku akta atau repertorium.

Jam, hari, tanggal, bulan dan tahun. Jam, hari, tanggal, bulan dan tahun harus ditulis pada saat dilakukan pembacaan dan penandatanganan akta. Ini mutlak harus dilaksanakan sebab jika dapat dibuktikan pembacaan dan penandatanganan akta tidak dilakukan pada jam, hari, tanggal, bulan dan tahun sebagaimana ditulis pada awal akta, maka dapat dipastikan terjadi data palsu pada akta tersebut, karena tidak sesuai dengan fakta. Jika hal ini terjadi, maka menjadi

¹⁹ Tan Thong Kie, *Studi Notaris Serba Serbi Praktek Notaris*, Buku II, (Ichtiar Baru, Jakarta, 2007), halaman 269.

tanggung jawab penuh notaris, mengingat awal akta merupakan ”pernyataan” notaris.

Nama lengkap dan kedudukan notaris. Tempat kedudukan notaris belum tentu/tidak selalu tempat notaris membuat akta. Hal ini ada kaitannya dengan ketentuan Pasal 18 UUJN, bahwa Notaris mempunyai tempat kedudukan di daerah kabupaten atau kota. Namun, notaris mempunyai wilayah jabatan meliputi seluruh wilayah provinsi dari tempat kedudukannya. Menurut ketentuan Pasal 17 UUJN, notaris hanya boleh berkedudukan di satu tempat di kota/kabupaten, dan memiliki kewenangan wilayah jabatan seluruh wilayah provinsi dari tempat kedudukannya. Notaris hanya memiliki 1 kantor, tidak boleh membuka cabang atau perwakilan dan tidak berwenang secara teratur menjalankan jabatan dari luar tempat kedudukannya, yang artinya seluruh pembuatan akta harus sebisa mungkin dilaksanakan di kantor notaris kecuali pembuatan akta-akta tertentu.

Badan akta memuat :

- a. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan/atau orang yang mereka wakili;
- b. keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap;
- c. isi akta yang merupakan kehendak dan keinginan dari pihak yang berkepentingan; dan
- e. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenal (kalau ada).

Perihal badan akta tersebut jika ternyata isinya tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya, maka menjadi tanggung jawab penuh penghadap, mengingat badan akta merupakan keterangan dan keinginan para pihak atau penghadap.

C. Otentitas Akta Otentik

Akta Notaris sebagai bentuk produk wewenang notaris dalam menjalankan jabatannya menurut UUJN secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 angka 7 merupakan akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Hakekat pengertian dari rumusan Pasal 1 angka 7 UUJN memberikan makna dasar berupa, pertama, berkaitan dengan kualifikasi suatu akta notaris sebagai akta otentik, jika memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 1 angka 7 UUJN. Kedua, berkaitan dengan bentuk dan tata cara pembuatan akta notaris harus sesuai dengan bentuk dan tata cara yang ditentukan dalam UUJN. Ketiga, berkaitan dengan pihak-pihak dalam pembuatan akta dibuat oleh notaris dan dihadapan notaris.²⁰

Tandyo Hasan, mengemukakan hakekat suatu Akta Notaris yang dapat memiliki nilai otentisitas sebagai akta notaris yaitu :²¹ Pertama, Akta notaris sebagai akta otentik hakekatnya harus memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada notaris. Hal ini sebagai bentuk pertanggung jawaban hukum dari penghadap (para pihak) pemohon akta kepada notaris atas kebenaran formal segala peristiwa hukum atau hal-hal yang akan dituangkan dalam isi akta, misalnya kebenaran terjadinya pembayaran dan atau

²⁰ Tandyo Hasan, *Kekuatan Pembuktian Akta Notaris Sebagai Akta Otentik*, Disertasi Universitas Airlangga, Surabaya, 2008, halaman 42.

²¹ *Ibid.*, halaman 46-47.

pengakuan para pihak telah terjadinya pembayaran yang mana akta tersebut berlaku pula sebagai tanda penerimaan pembayaran, walaupun pembayarannya tersebut tidak dilaksanakan dihadapan notaris, namun diakui oleh kedua belah pihak pembayaran tersebut telah terjadi maka hal tersebut, di satu sisi harus dinyatakan benar dan di sisi lain kalau apa yang disampaikan atau apa yang dinyatakan dan dibacakan oleh notaris tidak sesuai maka salah satu pihak atau para pihak mempunyai hak untuk tidak menandatangani akta tersebut, dan bila apa yang disampaikan pihak-pihak ternyata tidak benar atau berdasarkan fakta yang tidak benar maka selayaknya pihak tersebut dianggap memberikan keterangan palsu kepada pejabat.

Kedua, Notaris harus mempunyai kewajiban membacakan isi akta yang akan ditandatangani oleh para pihak (pemohon akta). Ketiga, Notaris wajib memberitahukan keterkaitan perundang-undangan yang berlaku terhadap isi akta yang akan ditandatangani oleh para pihak. Keempat, para pihak diberikan keleluasaan untuk menyampaikan kepada notaris jika ada peraturan perundang-undangan yang terkait akan isi akta yang akan ditandatangani oleh para pihak, bila notaris tidak mengetahuinya.

Kelima, para pihak diberikan kebebasan untuk menyetujui atau tidak menyetujui isi akta yang akan ditandatanganinya. Keenam, akta tersebut harus ditandatangani oleh para pihak. Ketujuh, akta tersebut harus memenuhi bentuk sebagai akta notaris sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 38 ayat (1) UUJN, yaitu awal akta atau kepala akta, badan akta, dan akhir akta atau penutup akta.

Kedelapan, akta tersebut yang dibacakan oleh notaris harus dihadiri paling sedikit 2 (dua) saksi.

Merujuk pada uraian Pasal 38 UUJN mengenai bentuk dan sifat akta otentik yakni setiap akta Notaris terdiri atas awal akta atau kepala akta; badan akta; dan akhir atau penutup akta, sebagai suatu perdyaratan untuk dapat disebut sebagai akta otentik, namun otentitasnya akta tersebut dapat berubah, sebagaimana dikemukakan oleh Lumban Tobing²² bahwa dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan ..., maka akta itu hanya mempunyai kekuatan seperti akta yang dibuat di bawah tangan, apabila ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan, akta itu kehilangan otentitasnya, demikian juga kekuatan eksekutorialnya". Perihal kekuatan akta sebagaimana dikemukakan oleh Lumban Tobing adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 (1) UUJN, bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris terhadap Pasal 16 ayat (1) huruf i, Pasal 16 ayat (1) huruf k, Pasal 41, Pasal 44, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51, atau Pasal 52 yang mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan Bunga kepada Notaris.

Pasal 84 UUJN ditentukan ada 2 (dua) jenis sanksi perdata, jika Notaris melakukan tindakan pelanggaran terhadap Pasal-Pasal tertentu dan juga sanksi yang sama jenisnya tersebar dalam Pasal-Pasal yang lainnya, yaitu :²³

²² Lumban Tobing, *Op. Cit.*

²³ Habib Adjie, *Op. Cit.*, halaman 93.

1. Akta notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan.
2. Akta notaris menjadi batal demi hukum.

Akibat dari akta Notaris yang seperti itu, maka ini dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada notaris.

Akta notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai di bawah tangan dan akta notaris menjadi batal demi hukum adalah dua istilah yang berbeda. Pasal 84 UUJN mencampuradukkan atau tidak memberikan batasan kedua sanksi tersebut, dan untuk menentukan bersifat alternatif dengan kata atau pada kalimat "...mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum...".²⁴ Oleh karena dua istilah tersebut mempunyai pengertian dan akibat hukum yang berbeda, maka perlu ditentukan ketentuan (Pasal-Pasal) mana saja yang dikategorikan sebagai pelanggaran dengan sanksi akta notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum. Kemudian juga perlu ditegaskan, apakah sanksi terhadap notaris kedua hal tersebut sebagai akibat langsung dari akta notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau akta menjadi batal demi hukum.

Untuk menentukan akta notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dapat dilihat dan ditentukan dari :²⁵

1. isi (dalam) Pasal-Pasal tertentu yang menegaskan secara langsung jika notaris melakukan pelanggaran, maka akta yang bersangkutan

²⁴ *Ibid.*, halaman 94.

²⁵ *Ibid.*

termasuk akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.

2. jika tidak disebutkan dengan tegas dalam Pasal yang bersangkutan sebagai akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, maka Pasal lainnya yang dikategorikan melanggar menurut Pasal 84 UUJN, termasuk ke dalam akta batal demi hukum.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa akta notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, jika disebutkan dengan tegas dalam Pasal yang bersangkutan, dan yang tidak disebutkan dengan tegas dalam Pasal yang bersangkutan termasuk sebagai akta menjadi batal demi hukum.

Pasal 1869 BW menentukan batasan akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan dapat terjadi jika tidak memenuhi ketentuan karena :

1. tidak berwenangnya pejabat umum yang bersangkutan, atau
2. tidak mempunya pejabat umum yang bersangkutan, atau
3. cacat dalam bentuknya.

Hal ini berarti bahwa kuasa substitusi mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan jika kuasa substitusi tersebut dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang untuk membuat akta otentik. Kuasa substitusi dibuat oleh atau di hadapan notaris, sehingga dibuat oleh pejabat yang mempunyai wewenang membuat akta otentik sebagaimana Pasal 15 ayat (1) UUJN. Pejabat pembuat akta otentik tersebut mampu membuat akta dalam arti pejabat tersebut tidak mengalami cacat atau gangguan kejiwaan dan telah dewasa, akta kuasa substitusi tersebut dibuat tidak memenuhi syarat bentuk akta otentik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 UUJN, karena notaris tidak mengenalkan penerima kuasa kepada

pemberi kuasa. Akta yang tidak memenuhi bentuk otentik akta sebagaimana Pasal 38 UUJN, maka tidak mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta otentik melainkan kekuatan pembuktian sebagaimana akta di bawah tangan.

Sehubungan dengan batasan akta notaris batal demi hukum, ada kaitannya dengan kewenangan notaris membuat akta otentik berkaitan dengan bentuk dan sifat akta sebagaimana Pasal 38 UUJN. Pada akta tersebut jika tidak ada judul akta; nomor akta; jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun; dan nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris pada awal akta. Pada akta tidak dicantumkan nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan/atau orang yang mereka wakili; keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap; isi akta yang merupakan kehendak dan keinginan dari pihak yang berkepentingan; dan nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenal pada badan akta. Atau pada akta tidak menguraikan tentang pembacaan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf I (mengirimkan daftar akta sebagaimana dimaksud dalam huruf h atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke Daftar Pusat Wasiat Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang kenotariatan dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya) atau Pasal 16 ayat (7) (membaca akta tidak wajib dilakukan, jika penghadap menghendaki agar akta tidak dibacakan karena penghadap telah membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup akta serta pada setiap halaman Minuta Akta diparaf oleh penghadap,

saksi, dan Notaris); uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatanganan atau penerjemahan akta apabila ada; nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi akta; dan uraian tentang tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan akta atau uraian tentang adanya perubahan yang dapat berupa penambahan, pencoretan, atau penggantian pada akhir atau penutup akta memuat. Selain itu pada akta tidak dipenuhinya syarat obyektif sah nya perjanjian.

Perjanjian harus dibuat memenuhi syarat-syarat sah nya perjanjian sebagaimana Pasal 1320 B.W., terdiri atas syarat subyektif dan syarat obyektif. Syarat subyektif berkaitan subyek pembuat akta atau penghadap, yakni sepakat dan cakap, sedangkan syarat obyektif berkaitan dengan obyek pembuatan akta dan obyeknya tidak dilarang oleh undang-undang, ketertiban umum maupun kesusilaan. Subekti mengemukakan bahwa dua syarat yang pertama, dinamakan syarat obyektif karena mengenai perjanjian sendiri obyek dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.²⁶ Perjanjian yang dibuat apabila syarat subyektifnya tidak terpenuhi, maka perjanjian tersebut dapat dimintakan pembatalan sesuai dengan yang dikemukakan oleh Subekti sebagai berikut:”apabila pada waktu pembuatan perjanjian, ada kekurangan mengenai syarat yang subyektif, maka perjanjian itu bukan batal demi hukum, tetapi dapat dimintakan pembatalan”.²⁷ Jika syarat obyektif tidak terpenuhi, maka perjanjian adalah batal demi hukum, Sehingga

²⁶ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Intermasa, Jakarta, 2004), halaman 17.

²⁷ *Ibid.*, halaman 22.

secara yuridis dari semula tidak ada suatu perjanjian dan tidak ada pula suatu perikatan antara orang-orang yang dimaksud dalam perjanjian itu.²⁸

Mengenai perjanjian harus mempunyai obyek tertentu ditegaskan dalam Pasal 1333 BW, yaitu suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok suatu barang yang paling sedikit ditentukan jenisnya yang dikemudian hari jumlah (barang) tersebut dapat ditentukan atau dihitung. Pasal 1335 BW menegaskan bahwa suatu perjanjian tanpa sebab atau yang telah dibuat karena sesuatu tidak mempunyai kekuatan, ini membuktikan bahwa setiap perjanjian harus mempunyai kausa yang halal, tetapi menurut Pasal 1336 BW, jika tidak dinyatakan sesuatu sebab, tetapi ada ssuatu sebab yang halal ataupun jika ada sesuatu lain daripada yang dinyatakan persetujuannya namun demikain adalah sah. Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum (Pasal 1337 BW). Dengan demikian suatu perjanjian batal demi hukum, jika :

1. tidak mempunyai obyek tertentu yang dapat ditentukan;
2. mempunyai sebab yang dilarang oleh undang-undang atau berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.

Ketentuan-ketentuan jika dilanggar akta notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan disebutkan dengan tegas dalam Pasal-Pasal tertentu dalam UUJN yang bersangkutan sebagaimana tersebtu di atas, maka dapat ditafsirkan bahwa ketentuan-ketentuan yang tidak disebutkan dengan tegas

²⁸ *Ibid.*

akta notaris mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan, maka selain itu termasuk kedalam akta notaris yang batal demi hukum, yaitu :²⁹

1. melanggar kewajiban sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 ayat (1) huruf I, yaitu tidak membuat daftar akta wasiat dan mengirimkan ke Daftar Pusat Wasiat dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan (termasuk memberitahukan bilamana nihil).
2. Melanggar kewajiban sebagaimana tersebut dalam Pasal 16 ayat (1) huruf k, yaitu tidak mempunyai cap/stempel yang memuat lambang Negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukannya.
3. Melanggar ketentuan Pasal 44, yaitu pada akhir akta tidak disebutkan atau dinyatakan dengan tegas mengenal penyebutan akta telah dibacakan untuk akta yang tidak dibuat dalam Bahasa Indonesia atau bahasa lainnya yang dighunakan dalam akta, memakai penterjemah resmi, penjelasan, penandatanganan akta di hadapan penghadap, notaris dan penterjemah resmi.
4. Melanggar ketentuan Pasal 48, yaitu tidak memberikan paraf atau tidak memberikan tanda pengesahan lain oleh penghadap, saksi dan notaris, atas perusahaan lain oleh penghadap, saksi dan notaris, atas perubahan atau penambahan berupa penulisan tindih, penyisipan, pencoretan, atau penghapusan dan menggantinya dengan yang lain dengan cara penambahan, penggantian atau pencoretan.

²⁹ *Ibid.*

5. Melanggar ketentuan Pasal 49, yaitu tidak menyebutkan atas perubahan akta yang dibuat tidak di sisi kiri akta, tapi untuk perubahan yang dibuat pada akhir akta sebelum penutup akta, dengan menunjuk bagian yang diubah atau dengan menyisipkan lembar tambahan. Perubahan yang dilakukan tanpa menunjuk bagian yang diubah mengakibatkan perubahan tersebut batal.
6. Melanggar ketentuan Pasal 50, yaitu tidak melakukan pencoretan, pemarkah dan atas perubahan berupa pencoretan kata, huruf, atau angka, hal tersebut dilakukan sedemikian rupa sehingga tetap dapat dibaca sesuai dengan yang tercantum semula, dan jumlah kata, huruf, atau angka yang dicoret dinyatakan pada sisi akta, juga tidak menyatakan pada akhir akta mengenai jumlah perubahan, pencoretan dan penambahan.
7. Melanggar ketentuan Pasal 51, yaitu tidak membetulkan kesalahan tulis dan/atau kesalahan ketik yang terdapat pada Minuta Akta yang telah ditandatangani, juga tidak membuat berita acara tentang pembetulan tersebut dan tidak menyampaikan berita acara pembetulan tersebut kepada pihak yang tersebut dalam akta.

Ketentuan tersebut di atas yang dapat dikualifikasikan akta notaris batal demi hukum, sebenarnya hanya merupakan tindakan kewajiban yang harus dilakukan oleh notaris dalam menjalankan tugas jabatannya tanpa ada obyek tertentu dan sebab yang halal, sehingga jika ukuran akta notaris batal demi hukum berdasarkan kepada unsur-unsur yang ada dalam Pasal 1335, 1337 BW, maka

penggunaan istilah batal demi hukum untuk akta notaris karena melanggar pasal-pasal tertentu dalam Pasal 84 UUJN menjadi tidak tepat, karena secara substansi sangat tidak mungkin notaris membuat akta untuk para pihak yang jelas tidak memenuhi syarat objektif.

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas berkaitan dengan ancaman dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk menilai otentitas akta yang dibuat di hadapan notaris dapat dijelaskan bahwa wewenang notaris membuat akta otentik. Akta yang dibuat oleh notaris tidak didasarkan atas kesepakatan yang tidak bebas karena adanya suatu ancaman, maka akta tersebut dibuat tidak memenuhi syarat subyektif sahnya perjanjian sebagaimana Pasal 1320 B.W., yakni sepakat kedua belah pihak yang membuat perjanjian. Akta yang dibuat tidak memenuhi syarat subyektif sahnya perjanjian, maka akta tersebut dapat dibatalkan, sehingga akta tersebut tidak batal demi hukum, melainkan batalnya akta tersebut didasarkan putusan hakim.

Akta yang dibuat oleh dan atau di hadapan notaris kekuatan hukumnya dapat terdegradasi menjadi akta yang mempunyai kekuatan hukum sebagaimana akta di bawah tangan atau batal demi hukum. Mengenai terdegradasinya akta tersebut karena tidak dipenuhinya syarat subyektif sahnya perjanjian atau notaris dalam membuat akta melanggar larangan-larangan, sedangkan akta otentik terdegradasi menjadi batal demi hukum, karena tidak dipenuhinya syarat obyektif sahnya perjanjian atau karena tidak memenuhi bentuk dan sifat sebagai akta otentik sebagaimana pasak 38 UUJN atau notaris tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana Pasal 16 ayat (1) huruf 1 dan ayat (7) UUJN. Menurut Lumban

Tobing³⁰ suatu akta yang tidak memenuhi persyaratan bentuk (*vormvoorschrift*) atau yang dibuat dengan melanggar wewenang, hanya mempunyai kekuatan seperti akta yang dibuat di bawah tangan, akan tetapi tetap merupakan akta notaris. Tetap sebagai akta notaris karena akta tersebut dibuat oleh dan atau di hadapan notaris, hanya saja otentitas akta terdegradasi tidak lagi sebagai akta otentik, melainkan akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau batal demi hukum.

Akta yang dibuat tidak didasarkan kesepakatan yang diberikan secara bebas dapat dimohonkan pembatalan, jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 84 ayat (1) UUJN, bahwa akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum, tidak dijumpai bahwa akta tersebut dapat dibatalkan. Hal ini berarti bahwa selama akta tersebut tidak dimohonkan pembatalan, maka tidak mempengaruhi otentitasnya akta yang dibuat oleh dan atau di hadapan notaris.

Hal ini berarti bahwa ancaman yang dapat digunakan sebagai pertimbangan untuk menilai otentitas akta yang dibuat di hadapan notaris tidak didasarkan atas kesepakatan penghadap secara bebas (menurut Pasal 1321 B.W), bahwa tiada suatu persetujuan pun mempunyai kekuatan jika diberikan karena kekhilafan atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan, dapat dijelaskan bahwa akta tersebut mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta otentik selama pihak yang dirugikan tidak mengajukan permohonan pembatalan akta tersebut.

³⁰ *Ibid.*

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

Secara yuridis, proklamasi adalah momentum tidak berlakunya hukum kolonial dan saat mulai berlakunya hukum nasional dimulai dari sini. Bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, proklamasi memiliki dua arti penting, yaitu memutuskan hubungan dengan Hukum Agraria Kolonial dan dimulainya pembangunan Hukum Agraria Nasional. Sesudah runtuhnya kekuasaan kolonial di Indonesia, pikiran-pikiran yang menyiratkan semangat nasionalisme mulai berkecambah untuk membuat kodifikasi yang lebih merefleksikan kehendak berhukum rakyat sendiri dari pada hukum kolonial.³¹

Sejak kemerdekaan itu tekad untuk mengganti undang-undang warisan kolonial makin bulat, meski tidak mudah dan butuh waktu untuk mewujudkan hukum tanah nasional. Salah satu sebabnya karena masih banyak hal yang harus dikerjakan lebih dulu di awal masa kemerdekaan tersebut.

Semangat ini dikarenakan :

1. hukum agraria yang berlaku sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara;
2. akibat dari politik hukum pemerintah jajahan hukum agraria tersebut bersifat dualistik. Yakni berlakunya peraturan dari hukum Adat di samping peraturan dari dan didasarkan atas hukum Barat;

³¹ Abu Rohmad, *Paradigma Resolusi Konflik Agraria*, (Walisongo Press, Semarang, 2008), halaman 50.

3. bagi rakyat asli, hukum agrarian penjajahan tidak menjamin kepastian hukum.³²

Bagian pertama menunjukkan kehendak untuk mengoreksi dan menyempurnakan hukum-hukum tanah warisan kolonial. Tradisi ber hukum pihak kolonial Belanda harus diakui jauh lebih maju daripada warga pribumi. Dalam hal-hal tertentu, seperti ide *rechtsstaat*, kepastian hukum, administrasi peradilan, hukum acara hingga substansi hukum sebagaimana yang tercantum dalam berbagai kitab undang-undang (hukum pidana, perdata, dagang, agraria dan lain-lain), bangsa Indonesia perlu belajar banyak darinya saling waris-mewarisi dalam sejarah ber hukum bangsa-bangsa di dunia bukan hal yang tabu, tapi dilakukan dengan selektif dan disesuaikan dengan keutuhan masyarakat setempat.³³

Seperti telah dikemukakan sedikit di atas, kebijakan baru Belanda di bidang hukum dan perundang-undangan di daerah jajahan Hindia-Belanda setelah tahun 1850 diwarnai tren baru yang disebut kebijakan hukum yang digariskan secara sadar (*bewuste rechspolitiek*). Kebijakan mengunifikasi hukum atas dasar asas-asas kesatuan atau ketunggalan (*eenheidsbeginsel*) bukannya tidak pernah dilakukan oleh Belanda. Ide supermasi hukum tak mengalami kesulitan berarti ketika diintroduksikan kepada pribumi. Kondisi pada saat itu, pribumi sudah memiliki tradisi hukum sendiri (Hukum Adat dan Hukum Islam). Ide supremasi hukum yang berbentuk utuh dalam hukum modern, dalam batas tertentu juga

³² Lihat pada konsideren UUPA di bawah menimbang huruf b, c, dan d dan dimuat dalam Penjelasan Umum Angka 1 UUPA.

³³ Soetandyo Wingnyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, halaman 40.

dimiliki oleh Hukum Adat maupun Islam. Jadi wajar saja bila resistensinya rendah dan mudah diterima masyarakat setempat.³⁴

Kesulitan baru terasa ketika implementasi di lapangan dalam wujud upaya mengkodifikasi hukum positif untuk kebutuhan menjumpai kenyataan betapa dualisme hukum yang dipraktekkan masyarakat pribumi saat itu sangat kental. Hal tersebut disebabkan dualisme alam konsideran UUPA di atas bukan semata-mata kebijakan diskriminatif Belanda. Ada sebab lain yang lebih mendalam daripada itu, yakni yang terkait dengan keyakinan budayawi kelompok-kelompok bangsa yang menghuni kepulauan Hindia. Keadaan tata hukum di pulau Jawa masih menggambarkan keragaman hukum yang amat nyata. Indonesia pada saat itu, bukan hanya dualisme tapi malah pluralisme hukum. Masing-masing suku bangsa memiliki hukum sendiri dan umumnya tak tertulis hingga tentu saja doktrin kepastian hukum (asas legalitas) sulit tercapai.

Konsideran menimbang UUPA yang mengkambinghitamkan hukum tanah Hindia Belanda, tidak serta merta salah. Itu pandangan khas negeri terjajah terhadap hukum produk penjajah. Bagian yang paling penting dalam konsideran itu adalah pemahaman bahwa hukum-hukum tanah yang berlaku dulu tak sesuai lagi dengan alam kemerdekaan Indonesia sekarang.

Usaha untuk mengadakan perombakkan Hukum Agraria atau Hukum Tanah secara menyeluruh memerlukan waktu yang lama. Tiga tahun sejak proklamasi tahun 1945, usaha-usaha yang konkret untuk menyusun dasar-dasar Hukum Agraria atau Hukum Tanah baru yang akan menggantikan Hukum Agraria

³⁴ Abu Rohmad, *Op.Cit*, halaman 51.

warisan kolonial mulai dilakukan. Berbagai kepanitian kerja dibentuk, mulai dari panitia Agraria Yogya, Panitia Agraria Jakarta, Panitia Soewahjo hingga rancangan Soenarjo yang telah disampaikan dalam sidang pleno DPR 16 Desember 1958.

Pokok-pokok pikiran yang dihasilkan oleh kepanitian diatas disempurnakan oleh rancangan Sajarwo yang diterima bulat oleh DPR-GR pada tanggal 14 September 1960. Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR-GR tersebut disahkan oleh Presiden Soekarno menjadi Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA).³⁵

UUPA merupakan capaian monumental bangsa karena telah memiliki hukum sendiri yang mengatur masalah tanah. Sebelumnya selama 15 tahun setelah proklamasi, hukum yang mengatur masalah tanah di Indonesia masih menggunakan hukum Belanda. Dengan kolonial hapus diganti dengan dasar-dasar dan peraturan hukum agraria yang khas Indonesia.

Kelahiran UUPA dimaksudkan untuk mengakhiri dualisme hukum tanah di Indonesia, yang disusun berdasarkan sila-sila dalam Pancasila dan penjabaran Pasal 33 (3) UUD: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Pasal ini merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum agraria nasional, yang berisi perintah kepada

³⁵ *Ibid*, halaman 52.

Negara agar seluruh kebijakan dan pengaturan hukum di bidang agraria (khususnya tanah) ditujukan untuk kemakmuran rakyat banyak.

Berdasarkan latar belakang filosofi yang seperti itu, maka politik hukum UUPA sekurang-kurangnya ada dua yang saling terkait, yakni: pertama bumi, air dan kekayaan alam dikuasai (dalam arti diatur dengan sebaik-baiknya) oleh Negara; kedua, penguasaan oleh Negara ditujukan untuk membangun kemakmuran rakyat.³⁶

Pasal 2 (1) UUPA menyebutkan: “Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Ketentuan mengenai Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, di mana isi dan tujuannya dirinci dalam Pasal 2 ayat (2 dan 3) UUPA. Kewenangan Negara dalam bidang pertahanan tersebut merupakan pelimpahan tugas bangsa-bangsa sebagai organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi.

Pasal 2 ayat (2) UUPA memerinci maksud kewenangan Hak Menguasai dari Negara (HMN), yaitu :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa tersebut;

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Amandemen UUPA No. 5 Tahun 1960: Dalam Perspektif Politik Hukum*, dalam Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, UII dan DPD, Yogyakarta, 24 Maret 2006, halaman 2.

2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Menurut Boedi Harsono, rincian kewenangan Hak Menguasai dari Negara (HMN) ini merupakan tafsir otentik, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian “dikuasai” dalam pasal UUD tersebut.³⁷

Pasal 2 UUPA ini merupakan pasal krusial yang menjadi asas hukum tanah nasional. Selain krusial, pasal ini juga pasal paling bermasalah setiap kali diimplementasikan dalam bentuk peraturan maupun kebijakan. Tafsir otentik seperti yang dikatakan Boedi Harsono boleh jadi benar pada tingkat peraturan undang-undang. Bagian tersebut itu dapat dibuktikan dari minimnya kritik dari banyak kalangan terhadap substansi asas Hak Menguasai dari Negara (HMN) ini.

Sehingga bila ditafsirkan lagi oleh pemerintah dalam peraturan pelaksanaan maupun peraturan-peraturan lainnya, maka tafsir itu tidak lagi otentik. Otentisitasnya dipertanyakan karena begitu banyak kritik atau sikap pro dan kontra yang terjadi di masyarakat. Dengan demikian, baik buruknya pelaksanaan kewenangan negara dalam soal tanah sangat tergantung dengan watak rezim pemerintahan yang sedang berkuasa. Pemerintahan yang demokratis akan menjamin keadilan, kepastian kemakmuran rakyat. Sebaliknya pemerintahan

³⁷ Boedi Harsono, halaman 234, lihat dalam Abu Rohman, *Op.Cit*, halaman 54.

yang otoriter akan memperburuk pelaksanaan UUPA yang hanya menguntungkan sebagian kecil rakyat.

Dalam prinsip Negara menguasai, Negara tidak dapat mensubordinasikan masyarakat. Negara justru harus amanah mengemban kuasa dari masyarakat. Kewenangan mengatur oleh Negara dibatasi Undang-undang dasar maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai.³⁸ Persoalan yang sering muncul adalah bergesernya penggunaan hak menguasai yang berintikan mengatur dalam kerangka populisme menjadi memiliki dalam rangka pragmatisme untuk melaksanakan program pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan.

Berdasarkan istilah Sudijono, pemiskinan petani terjadi karena pemerintah keluar dari design ideologis UUPA yang populisme menjadi *liberal individualisme*. Sehingga pentingnya peran serta masyarakat untuk mengawasi dan kesadaran hukum pemerintah dan pemilik modal untuk arif memanfaatkan wewenang dan kekuatan yang dimiliki.

Selain asas Hak Menguasai dari Negara (HMN), asas-asas yang menjadi norma dasar pembentukan UUPA antara lain, asas nasionalitas (Pasal 1), asas mengutamakan kepentingan nasional dari pada kepentingan sendiri atau golongan (Pasal 3), asas semua hak tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6), asas tanah pertanian harus dikerjakan secara aktif oleh pemiliknya (Pasal 17), asas persamaan hak bagi setiap warga Negara (Pasal 9, 11, 13) dan asas tata guna tanah atau penggunaan tanah secara berencana. Asas yang terakhir merupakan hal baru

³⁸ Maria S.W, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, (Kompas, Jakarta, 2005), halaman 47.

yang dimaksudkan agar setiap jengkal tanah dipergunakan seefisien mungkin dengan memperlihatkan asas lestari, optimal, serasi dan seimbang (LOSS) untuk penggunaan tanah di pedesaan. Sedangkan asas aman, tertib, lancar, dan sehat (ATLAS) untuk penggunaan tanah di perkotaan. Seluruh pelaksanaan UUPA dan segenap peraturan yang dibawahinya hendaknya dijiwai oleh asas-asas di atas.

Asas nasionalitas, bumi, air dan ruang angkasa menjadi hak bangsa Indonesia yang bersifat abadi (Pasal 1). Pasal 2 ditegaskan, hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Sehingga, tiap-tiap warga Negara memiliki kesempatan yang sama untuk memiliki dan memanfaatkan tanah-tanah yang dimaksud.³⁹

Asas mengutamakan kepentingan nasional kepentingan sendiri atau golongan berarti sekalipun tanah-tanah sudah dilekati dengan hak-hak tertentu, bila sewaktu-waktu dibutuhkan oleh pemerintah maka hak-hak hendaknya dilepaskan menurut ketentuan undang-undang. Sehingga dengan kepentingan suatu masyarakat hukum tertentu (misalnya masyarakat hukum adat) harus tunduk pada kepentingan nasional. Sekalipun demikian, kepentingan individu atau golongan tidak akan dikorbankan begitu saja atas nama kepentingan nasional.

Asas ini merupakan prinsip dasar UUPA dalam rangka pemanfaatan sektor agraria untuk kemakmuran rakyat. Termasuk dalam kategori asas ini adalah ketentuan:⁴⁰

- a. Pasal 6 bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

³⁹ Abu Rohmad, *Op.Cit*, halaman 55.

⁴⁰ Abdurrahman, *Aneka Masalah Hukum Agraria Dalam Pengembangan di Indonesia*, (Alumni, Bandung, 1978), halaman 30.

- b. Pasal 3 dan 5 yang membatasi berlakunya hukum adat dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasar atas persatuan bangsa.
- c. Pasal 18 yang memungkinkan negara mencabut hak atas tanah untuk kepentingan umum.

Untuk tidak mengganggu kepentingan umum dan agar tetap dapat dimanfaatkan maksimal untuk kepentingan sekarang dan yang akan datang. UUPA mengatur larangan pemilikan tanah yang melampaui batas. Monopoli pemilikan tanah di tangan segelintir orang sangat membahayakan kepentingan nasional. Monopoli tanah dapat menjurus ke monopoli harga, hingga monopoli kekuasaan.

Untuk itu, UUPA memuat asas pemanfaatan secara aktif, tidak hanya terhadap tanah pertanian tapi juga tanah-tanah lainnya. setiap pemilik lahan berkewajiban mendayagunakan tanah miliknya dan tidak diperkenankan menelantarkannya. Meski tidak ada larangan menjadikan tanah sebagai obyek investasi, menumpuk pemilikan tanah tanpa diimbangi dengan pemanfaatan yang maksimal sama saja dengan memonopoli tanah untuk akumulasi modal. Asas LOSS dan ATLAS ingin menjamin agar pemanfaatan tanah tidak hanya untuk generasi sekarang, tapi juga untuk generasi mendatang maka pelestarian tanah mutlak dilakukan.

Asas-asas hukum tanah nasional digali dari nilai-nilai atas pandangan hidup yang mengakar di masyarakat. Nilai-nilai atas pandangan hidup yang dipraktekkan berulang dan menjadi kebiasaan masyarakat luas akan menjadi hukum adat. Setidaknya ada dua unsur utama di dalam hukum adat :

1. unsur asli, berupa kebiasaan sebagai unsur terbesar;
2. unsur agama sebagai unsur terkecil.

Sehingga merupakan suatu hal yang wajar bila adat dijadikan sebagai dasar pembentukan hukum tanah nasional setelah dicabutnya peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda.⁴¹

Setelah diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maka unifikasi hukum tanah nasional sudah terwujud setelah sebelumnya hukum yang mengatur soal tanah bermacam-macam, seperti bersumber dari hukum adat, berkonsepsi komunitas religius (agama), bersandar pada hukum Perdata Barat yang individualistik-liberal dan ada pula yang berasal dari berbagai bekas pemerintahan swapraja yang berkonsepsi feodal.⁴²

Salah satu tujuan diundangkannya UUPA adalah meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat. Dalam perspektif teoritis, penggunaan UUPA sebagai sarana pembawa kemakmuran bagi rakyat merupakan penjabaran dari fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*).⁴³

Ketentuan hukum seperti ini pada dasarnya dijalankan oleh hukum modern, yaitu tidak sekadar merekam kembali pola-pola tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan diusahakan untuk menjadi sarana

⁴¹ Abu Rohmad, *Op.Cit*, halaman 57.

⁴² Boedi Harsono, *Op.Cit*, halaman 1-2.

⁴³ Oloan Sitorus, *Penataan Pemilikan dan Penguasaan Tanah dalam Amandemen UUPA*, dalam Semiloka Nasional Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, UII dan DPD RI, 24 Maret 2006, halaman 1.

menyalurkan kebijakan-kebijakan yang dengan demikian berarti menciptakan keadaan-keadaan yang baru atau merubah sesuatu yang sudah ada. UUPA merupakan undang-undang yang menimbulkan tipe perubahan struktural, oleh karena secara kualitatif merubah struktur hubungan antara orang dan tanah di Indonesia. Selain itu undang-undang ini juga menginginkan terjadinya perubahan struktural yang memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan yang lain terutama perubahan proses sosial.⁴⁴

Berdasarkan proses penyusunannya yang partisipatif dan isinya yang aspiratif, UUPA merupakan hukum yang berkarakter responsif. Hal tersebut dipandang dari nilai sosial yang mendasarinya, UUPA merupakan tipe hukum prismatic yang ideal karena mengkombinasikan (menggambil segi-segi baik) dua ekstrem pilihan nilai sosial, yaitu nilai sosial paguyuban dan patembayan dengan titik berat pada nilai kepentingan yang populistik (kemakmuran bersama) tanpa menghilangkan hak-hak individu. Sehingga dengan kata lain, konsepsi hukum prismatic berusaha memadukan inti nilai yang baik dari berbagai nilai yang saling bertentangan.⁴⁵

Konsepsi prismatic tersebut minimal dirincikan dengan empat hal. Pertama, memadukan unsur yang baik dari paham individualisme dan kolektivisme. Kententuan tersebut diakui manusia sebagai pribadi mempunyai hak dan kebebasan asasi, namun sekaligus melekat padanya kewajiban asasi sebagai makhluk Tuhan dan makhluk sosial. Kedua, mengintegrasikan konsepsi Negara hukum "*Rechtsstaat*" yang menekankan pada *civil law* dan kepastian hukum serta

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman di Indonesia*, (Alumni, Bandung, 1983), halaman 148.

⁴⁵ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, halaman 4.

konsep Negara hukum “*the Rule of Law*” yang menekankan pada *common law* dan rasa keadilan. Ketiga, sebagai alat pembaruan masyarakat (*law as tool of social engineering*) sekaligus hukum sebagai cermin rasa keadilan yang hidup di masyarakat (*living law*). Keempat, tidak menganut atau dikendalikan satu agama tertentu (karena Indonesia bukan negara agama), tapi juga tidak hampa agama (karena bukan negara sekuler).⁴⁶

Konsep hukum tanah nasional secara tersurat ingin menggabungkan dua mazhab besar di bidang ekonomi yang bertolak belakang. Mengenai mazhab sosialisme (sebagai tesa) memandang tanah milik Negara dan hak-hak individu direduksi sedemikian rupa, dan mazhab Kapitalisme (sebagai sintesa) berdiri sebaliknya dengan menghormati kebebasan individu untuk memiliki tanah seluas-luasnya, maka posisi hukum tanah nasional hendak berdiri di tengah (sebagai antitesa).

Harapannya akan terwujud suatu hukum tanah nasional yang khas Indonesia, yakni berdasarkan Pancasila yang tidak ekstrim kiri (sosialisme) dan tidak ekstrim kanan (kapitalisme). Posisi tengah ini sesungguhnya sudah cukup ideal, namun faktanya bandul kebijakan di bidang tanah lebih mengarah pada Kapitalisme. Inilah yang menyebabkan implementasi UUPA tidak luput dari berbagai persoalan di lapangan.⁴⁷

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Abu Rohmad, *Op.Cit*, halaman 59.

E. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Sebagaimana yang ditentukan didalam Pasal 19 UUPA, pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah dalam hal ini oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Menurut Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang jo Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan kecuali mengenai kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain yaitu kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan misalnya pengukuran titik dasar dan pemetaan fotogrametri. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP 24/1997 dan peraturan-peraturan yang lainnya.

Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Mengingat pendaftaran tanah secara sistematis pada umumnya bersifat massal dan besar-besaran, maka untuk melaksanakannya Kepala Kantor Pertanahan perlu dibantu oleh Panitia

yang khusus dibentuk untuk itu, sehingga dengan demikian tugas rutin Kantor Pertanahan tidak terganggu. Ajudikasi, sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 angka 8, adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Adapun susunan Panitia Ajudikasi terdiri dari:

- a. Seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional;
- b. Beberapa orang anggota yang terdiri dari :
 - 1) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah;
 - 2) Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah;
 - 3) Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya;

Keanggotaan Panitia Ajudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan. Ketentuan inilah yang memungkinkan bagi tetua adat untuk diikutsertakan dalam keanggotaan Panitia A karena pengetahuannya akan riwayat kepemilikan atas bidang-bidang tanah khususnya pada daerah yang hukum adatnya masih terpelihara. Selain itu, dalam melaksanakan tugasnya Panitia Ajudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran

dan pemetaan, satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan tugas administrasi yang tugas, susunan dan kegiatannya diatur oleh Menteri.

Adapun tugas dan wewenang Panitia Ajudikasi sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 52 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

1. Menyiapkan rencana kerja ajudikasi secara terperinci;
2. Mengumpulkan data fisik dan dokumen asli data yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
3. Menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah;
4. Mengumumkan data fisik dan data yuridis yang sudah dikumpulkan;
5. Membantu menyelesaikan ketidaksepakatan atau sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;
6. Mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud pada huruf d yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak;
7. Menerima uang pembayaran, mengumpulkan dan memelihara setiap kwitansi bukti pembayaran dan penerimaan uang yang dibayarkan oleh mereka yang berkepentingan sesuai ketentuan yang berlaku;
8. Menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Panitia Ajudikasi kepada Kepala Kantor Pertanahan;

9. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan secara khusus kepadanya, yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara sistematis di lokasi yang bersangkutan.

Terhadap Panitia Ajudikasi tersebut, pada saat ini telah diaktifkan kembali sehubungan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagaimana dinyatakan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2006 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagaimana diubah melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2006 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

F. Tindak Pidana Pemalsuan Surat

1. Tindak Pidana Pemalsuan Surat Dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Pemalsuan berasal dari suku kata “palsu” yang berarti tidak tulus, tidak sah, tiruan, curang dan tidak jujur. Pemalsuan dapat diartikan sebagai perbuatan meniru sesuatu atau membuat sesuatu secara tidak sah sehingga tampak seperti yang asli.⁴⁸

Pemalsuan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu :⁴⁹

⁴⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Balai Pustaka, Jakarta), halaman 719.

⁴⁹ R. Tresna, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (PT. Tiara Ltd, Jakarta, 1959), halaman 271-272.

1. Pemalsuan secara materiil yaitu merubah suatu benda, tanda, merek, mata uang atau tulisan yang semula asli, dirubah sedemikian rupa sehingga mempunyai sifat yang lain. Dengan kata lain, surat atau tulisan tersebut di dalam wujudnya sama sekali palsu sejak dari awalnya.
2. Pemalsuan secara intelektual yaitu pemalsuan yang dilakukan dengan cara merubah keterangan atau pernyataan yang terdapat dalam suatu surat atau tulisan sehingga tidak sesuai dengan fakta sebenarnya. Dengan kata lain, pada pemalsuan secara intelektual, bentuk surat atau tulisan ini sejak awal adalah asli, namun isinya atau yang diterangkan atau yang dinyatakan di dalam surat atau tulisan tersebut tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya. Pemalsuan intelektual ini hanya dapat terjadi pada tulisan atau surat-surat.

Pemalsuan secara materiil ini sering dilakukan orang dengan maksud mempergunakan atau untuk membuat orang lain mempergunakan benda yang dipalsukan itu sebagai benda yang asli. Pemalsuan secara intelektual sering disertai dengan maksud-maksud yang tidak dapat dibenarkan. Sifatnya yang sangat mencolok adalah adanya suatu kebohongan yang diterangkan atau dinyatakan orang di dalam surat-surat atau tulisan-tulisan.

Membuat surat palsu adalah membuat sebuah surat yang seluruh atau sebagian isinya palsu. Palsu artinya tidak benar atau bertentangan dengan yang sebenarnya. Membuat surat palsu ini dapat berupa hal-hal sebagai berikut :⁵⁰

⁵⁰ Adami Chazawi, *Kejahatan Mengenai Pemalsuan*, (PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2000), halaman 100.

1. Membuat sebuah surat yang sebagian atau seluruh isinya tidak sesuai atau bertentangan dengan kebenaran. Perbuatan ini disebut dengan pemalsuan secara intelektual (*intelectuele valscheid*).
2. Membuat sebuah surat yang seolah-olah surat itu berasal dari orang lain selain dari si pembuat surat. Palsunya surat ini terletak pada asal atau si pembuat surat. Perbuatan ini disebut pemalsuan secara materiil (*materiele valscheid*).

Di samping isi dan asalnya sebuah surat yang disebut surat palsu, juga apabila tanda tangannya tidak benar. Hal ini bisa terjadi dalam hal :⁵¹

1. Membuat dengan meniru tanda tangan seseorang yang tidak ada, misalnya seseorang yang telah meninggal dunia atau yang sama sekali tidak pernah ada (fiktif);
2. Membuat dengan meniru tanda tangan orang lain baik dengan persetujuannya ataupun tidak;
3. Tanda tangan yang dimaksud disini termasuk tanda tangan dengan menggunakan cap atau stempel tanda tangan (Arrest HR, 12-12-1920) yang menyatakan bahwa disamakan dengan menandatangani suatu surat adalah membubuhkan stempel tanda tangannya.

Wirjono Prodjodikoro memberikan ilustrasi bahwa dikatakan membuat surat palsu adalah :⁵²

1. Seorang A membuat surat seolah-olah berasal dari seorang B dan menandatangani dengan meniru tanda tangan si B;

⁵¹ *Ibid*

⁵² Wirjono Prodjodikoro, *Tindak-Tindakan Pidana Tertentu di Indonesia*, (PT. Eresco, Bandung, 1986), halaman 188.

2. Seorang A membuat surat dan menandatangani sendiri tetapi isinya tidak benar;
3. Seorang A mengisi kertas kosong yang sudah ada tanda tangan si B dengan tulisan yang tidak benar.

Perbuatan membuat surat palsu dapat mengenai tanda tangan maupun mengenai isi dari tulisan atau surat, dimana perbuatan itu menggambarkan secara palsu bahwa surat itu, baik secara keseluruhan maupun dari hanya tanda tangannya atau isinya berasal dari seseorang yang namanya tercantum dalam tulisan tersebut. Pemalsuan tandatangan dapat terjadi dengan kondisi sebagai berikut :⁵³

1. Meniru tanda tangan seseorang yang tidak ada, misalnya seseorang yang telah meninggal dunia atau yang sama sekali tidak pernah ada (fiktif);
2. Pembubuhan tanda tangan orang lain dengan menirunya atas persetujuannya;
3. Mengisi suatu blanko-kertas segel yang telah lebih dulu dibubuhi tanda tangan orang lain, pengisian mana pada dasarnya bertentangan atau menyimpang dari kehendak penanda tangan; Menanda tangani dengan nama sendiri, apabila isi dan penggunaan surat tersebut menimbulkan gambaran seakan-akan tanda tangan itu berasal dari seseorang yang sama namanya.

⁵³ HAK. Moch. Anwar, *Hukum Pidana Bagian Khusus (KUHP Buku II) Jilid I*, (Alumni, Bandung, 1982), halaman 189.

Dasar hukum tindak pidana pemalsuan surat atau akta terdapat dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) :

- 1) Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat 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.

Unsur-unsur pemalsuan surat berdasarkan pasal 263 ayat (1) diatas adalah :

1. Membuat surat palsu atau memalsukan surat, artinya membuat yang isinya bukan semestinya (tidak benar), atau memalsukan surat dengan cara mengubahnya sehingga isinya menjadi lain seperti aslinya yaitu dengan cara :
 - a. Mengurangkan atau menambah isi akta.
 - b. Mengubah isi akta.
 - c. Mengubah tandatangan pada isi akta. Unsur pertama ini adalah unsur obyektif yang artinya perbuatan dalam membuat surat palsu dan memalsukan surat.

2. Dalam penjelasan pada pasal tersebut disebutkan, yang diancam hukuman dalam pasal ini adalah orang yang membuat surat palsu atau memalsukan surat yakni :
- a. Yang dapat menerbitkan sesuatu hak.
 - b. Yang dapat menerbitkan sesuatu perutusan.
 - c. Yang dapat membebaskan daripada hutang.
 - d. Yang dapat menjadi bukti dalam 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 kerugian.

Unsur kedua ini tergolong kepada unsur objektif.

3. Dengan sengaja memakai surat palsu atau surat yang dipalsukan, seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan. Artinya perbuatan memalsukan surat seolah-olah surat asli harus dengan niat menggunakannya atau menyuruh orang lain, menggunakannya.

Unsur ketiga ini tergolongkan pada unsur subjektif.

4. Merugikan orang lain yang mempergunakan surat tersebut.

Sedangkan unsur-unsur dalam Pasal 263 ayat (2) Kitab Undang-Undang

Hukum Pidana adalah :

1. Unsur obyektif yaitu :
 - a. Perbuatan yaitu memakai.
 - b. Obyeknya yaitu surat palsu dan surat yang dipalsukan
 - c. Pemakaian surat tersebut dapat merugikan

2. Unsur subyektif dengan sengaja Ketentuan Pasal 264 ayat (1) dan Ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana menyebutkan :

1) Yang bersalah karena memalsukan surat dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 8 (delapan) tahun, kalau perbuatan itu dilakukan terhadap :

- a. Surat pembuktian resmi (akta otentik)
- b. Surat utang atau tanda utang dari suatu negara atau sebagiannya atau dari lembaga hukum.
- c. Sero atau surat utang atau surat tanda sero atau surat tanda utang dari suatu perhimpunan yayasan, perseroan atau maskapai.
- d. Talon atau surat untung sero (deviden) atau surat bunga uang dari salah satu surat yang diterangkan pada huruf b dan c atau tentang surat bukti yang dikeluarkan sebagai surat pengganti surat itu.
- e. Surat kredit atau surat dagang yang disediakan untuk diedarkan.

2) Di pidana dengan pidana itu juga barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau surat yang dipalsukan tersebut dalam ayat (1), seolah –olah surat itu asli dan tidak dipalsukan. Jika hal memakai surat itu dapat mendatangkan kerugian. Unsur-unsur kejahatan pada ayat (1) adalah :⁵⁴

1. Unsur-unsur obyektif yaitu:

- a. Perbuatan itu membuat surat palsu dan memalsukan

⁵⁴ *Ibid*, halaman 281.

- b. Obyeknya yaitu surat sebagaimana tercantum dalam ayat (1) huruf “a” sampai dengan “e”.
 - c. Dapat menimbulkan akibat kerugian dari pemakaian surat tersebut.
2. Unsur subyektif yaitu: dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain seolah-olah isinya benar dan tidak palsu. Unsur-unsur kejahatan pada ayat (2) diatas adalah :
- 1) Unsur-unsur obyektif yaitu :
 - a. Perbuatan yaitu memakai
 - b. Obyeknya adalah surat-surat sebagaimana tersebut dalam ayat (1).
 - c. Pemakaian itu seolah-olah isinya benar dan tidak palsu.
 - 2) Unsur subyektif yaitu dengan sengaja.

2. Tindak Pidana Pemalsuan Dalam Pasal 266 Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Sanksi menurut ketentuan pasal ini adalah mereka yang menyuruh menggunakan sarana tersebut untuk melakukan kejahatan, atau mereka dengan sengaja menggunakan sertifikat palsu sebagai sarana melakukan kejahatan pertanahan.

Unsur-unsur yang terdapat dalam pasal diatas adalah sebagai berikut.⁵⁵

Ayat Ke- 1 mempunyai unsur-unsur :

- 1) Unsur Objektif.

⁵⁵ P.A.F. Lamintang. *Op. Cit.* Hal. 86-92.

- a. Perbuatan : menyuruh memasukkan. Kata “menyuruh melakukan” seperti dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) angka 1 KUHP , orang yang disuruh melakukan itu haruslah merupakan orang yang tidak dapat diminta pertanggungjawabannya menurut hukum pidana. Sedangkan perbuatannya “menyuruh mencantumkan” seperti yang dimaksud dalam pasal 266 ayat (1) KUHP itu. Orang yang disuruh mencantumkan keterangan palsu di dalam suatu akta otentik itu tidaklah perlu harus merupakan orang yang tidak dapat diminta pertanggungjawaban menurut hukum pidana. Undang-undang menyatakan bahwa harus menyuruh mencantumkan suatu keterangan palsu di dalam suatu akta otentik yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta tersebut.
- b. Obyeknya: keterangan palsu
- c. Kedalam akta otentik Akta otentik yang di buat oleh Notaris mempunyai fungsi untuk membuktikan kebenaran tentang telah dilakukannya suatu perbuatan hukum yang dilakukannya suatu perbuatan hukum yang dilakukan dengan mencantumkan nama masing-masing para pihak yang melakukan suatu perbuatan hukum.
- d. Mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan dengan akta itu.
- e. Jika pemakaiannya dapat menimbulkan kerugian.

Menurut Hoge Raad kerugian itu tidak perlu benar-benar telah timbul melainkan cukup jika terdapat memungkinkan timbul kerugian seperti itu. Yang dimaksud dengan kerugian dalam pasal 266 ayat (1) KUHP. Hoge Raad dalam Arresnya tanggal 14 Oktober 1940. NJ 1941 No. 42 antara lain telah memutuskan bahwa: yang dimaksud dengan kerugian itu bukan hanya kerugian materil saja. Jika pengguna surat yang berisi keterangan palsu itu dapat menyulitkan pemeriksaan yang dilakukan pihak kepolisian. Maka kepentingan umum telah dirugikan.

2) Unsur subyektif.

Ayat ke- 2 mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1) Unsur-unsur objektif :

- a. Perbuatan memakai
- b. Objeknya akta otentik seperti tersebut pada ayat 1
- c. Seolah-olah isinya benar.

2) Unsur subyektifnya dengan sengaja :

Perbuatan menyuruh mengandung unsur-unsur :

- a. Inisiatif atau kehendak untuk membuat tentang apa (objek yakni mengenai sesuatu hal atau kejadian) yang disuruh kedalamnya adalah berasal dari orang yang menyuruh bukan dari pejabat pembuat akta otentik.
- b. Dalam hubungannya dengan asalnya inisiatif dari orang yang meminta dibuat akta otentik, maka dalam perkataan unsur menyuruh berarti orang itu dalam kenyataannya memberikan

keterangan tentang suatu hal. Hal mana adalah bertentangan dengan kebenaran palsu.

- c. Pejabat pembuat akta otentik tidak mengetahui bahwa keterangan yang disampaikan oleh orang yang menyuruh memaksukkan keterangan kepadanya itu adalah keterangan yang tidak benar.
- d. Oleh karena pejabat pembuat akta otentik tidak mengetahui perihal tidak benarnya keterangan tentang sesuatu hal itu, maka tidak dapat dipertanggungjawabkan terhadap pembuatannya yang melahirkan akta otentik yang isinya palsu itu dan karenanya tidak dapat dipidana.

Menurut R. Soesilo, tentang Pasal 266 KUHP ini diterangkannya secara panjang lebar sebagai berikut :

1. Yang dinamakan akta otentik yaitu suatu surat yang dibuat menurut bentuk dan syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang, oleh pegawai umum.
2. Yang dapat dihukum menurut Pasal ini misalnya orang yang memberikan keterangan tidak benar kepada pegawai Burgerlijke Stand untuk dimasukkan ke dalam akta kelahiran yang harus dibuat oleh pegawai tersebut, dengan maksud untuk mempergunakan atau menyuruh orang lain mempergunakan akte itu seolah-olah keterangan yang termuat di dalamnya itu benar.
3. Yang diancam hukuman itu tidak hanya orang yang memberikan keterangan tidak benar dan sebagainya, akan tetapi juga orang yang

dengan sengaja menggunakan surat (akte) yang memuat keterangan tidak benar itu. Dalam kedua hal ini senantiasa harus dibuktikan, bahwa orang itu bertindak seakan-akan surat itu benar dan perbuatan itu dapat mendatangkan kerugian.

4. Orang yang memberikan keterangan palsu (tidak benar) kepada pegawai polisi untuk dimasukkan ke dalam proses verbal itu tidak dapat dikenakan Pasal ini, karena proses verbal itu gunanya bukan untuk membuktikan kebenaran dari keterangan orang itu, tetapi hanya untuk membuktikan bahwa keterangan yang diberikan orang itu demikianlah adanya. Ini beda sekali halnya dengan surat (akte) kelahiran yang gunanya benar-benar untuk membuktikan kebenaran kelahiran itu.
5. Dapat dihukum menurut pasal ini misalnya pedagang yang menyuruh membuat persetujuan dagang kepada seorang Notaris mengenai sebidang tanah, jika terlebih dahulu ia telah menjual tanah itu kepada orang lain. Dalam hal ini maka Akte Notaris merupakan suatu surat yang digunakan sebagai bukti terhadap suatu pemindahan hak milik. Kerugian akan diderita oleh pembeli sudah terang, ialah jumlah uang yang telah dibayar untuk pembelian itu yang bukan semestinya, biaya Notaris dan sebagainya.⁵⁶

Pertanggungjawaban atas perbuatan seseorang biasanya praktis baru ada arti apabila orang itu melakukan perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh hukum

⁵⁶ S.R. Sianturi, *Tindak Pidana di KUHP Berikut Uraianannya*, Alumni AHM-PTHM, 1983.

dan sebagian besar dari perbuatan-perbuatan seperti itu merupakan suatu perbuatan yang didalam KUHPerdara, dinamakan dengan perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige daad*).

“Tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut”

Munir Fuady mengemukakan, Perbuatan melawan hukum termasuk setiap berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang melanggar hak orang lain. Atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya dan bertentangan dengan tata susila, dengan kepatutan, kebiasaan dan undangp-undang, maka orang yang karena kesalahannya menyebabkan timbulnya kerugian bagi orang lain sebagai akibat dari perbuatannya wajib membayar ganti rugi.⁵⁷

Notaris dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara perdata berdasarkan tuntutan adanya perbuatan melawan hukum. Artinya walaupun Notaris hanya mengkonstatir keinginan dari para pihak penghadap bukan berarti Notaris tidak mungkin melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Misalnya apabila Notaris mencantumkan sesuatu didalam akta tidak seperti yang dikehendaki oleh para pihak sehingga menimbulkan kerugian pada orang lain atau kliennya. Maka berdasarkan pasal 1365 KUHPerdara perbuatan Notaris tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum. Artinya adalah untuk mengembalikan kerugian sipenderita pada keadaan semula atau

⁵⁷ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum pendekatan Kontemporer*, (PT. Cintra Adytia Bakti, Bandung, 2002), halaman. 4.

pengembalian secara nyata yang lebih sesuai dengan pembayaran ganti kerugian dalam bentuk uang.

Di dalam hukum pidana terdapat berbagai pendapat mengenai arti dari unsur melawan hukum yang merupakan terjemahan dari istilah *wedertrechtlijk*. Mengetahui sifat melawan hukum terdapat 2 (dua) pendirian yang berbeda yaitu menurut ajaran formil dan ajaran hukum materiil. Menurut pendapat P.A.F. Lamintang mengemukakan :

“Menurut ajaran *wedertrechtlijkheid* dalam arti formil suatu perbuatan dapat dipandang sebagai bersifat *wedertrechtlijkheid* apabila perbuatan tersebut memenuhi unsur yang terdapat didalam suatu rumusan suatu delik menurut Undang-undang. Sedangkan menurut ajaran *wedertrechtlijkheid* dalam arti materiil. Apakah suatu perbuatan itu dapat dipandang sebagai bersifat *wedertrechtlijkheid* atau tidak. Masalahnya bukan saja ditinjau dari sesuatu dengan ketentuan-ketentuan hukum tertulis, melainkan juga harus ditinjau menurut azas-azas hukum umum dan hukum yang tidak tertulis”.⁵⁸

Di sebutkan dalam Pasal 274 KUHP yang mengatur masalah delik pemalsuan yang masuk dalam kejahatan terhadap tanah, yang berbunyi :

1. Barangsiapa membuat palsu atau memalsukan surat keterangan pegawai Negeri yang menjalankan kekuasaan yang sah mengenai hak milik atau sesuatu hak lain atas suatu barang dengan maksud akan memindahkan penjualan atau penggadaian barang itu atau dengan maksud akan memperdaya pegawai kehakiman atau polisi tentang asalnya barang tersebut.

⁵⁸ Nico, *Op.Cit.*, halaman 148.

2. Dengan hukuman serupa itu dihukum juga barangsiapa dengan maksud dengan maksud yang serupa menggunakan surat keterangan palsu atau yang dipalsukan itu seolah-olah asli dan tidak dipalsukan.⁵⁹

G. Akta Notaris Dan Kaitannya Dengan Pemalsuan Akta

Akta yang dibuat dihadapan Notaris tidak terlepas dari pasal-pasal yang mengatur tentang perjanjian itu sendiri yang terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, pasal-pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undang Hukum Perdata. Prosedur pembuatan akta tidak sesuai dengan Undang-undang Jabatan Notaris misalnya dalam akta tidak di cantumkan nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal, para pengahap atau orang yang mereka wakili.

Notaris sebagai pejabat umum yang diberikan wewenang oleh perundangundangan membuat akta yang juga disebut sebagai Akta Notaris (akta otentik) ini, dalam menjalankan kewenangan yang diberikan itu, Notaris pun harus mengucapkan sumpah/janji. Notaris berjanji akan menjalankan tugasnya dengan jujur, seksama dan tidak berpihak serta akan mentaati dengan seteliteli-telitinya semua Peraturan Jabatan Notaris yang sedang berlaku atau yang akan diadakan dan merahasiakan serapatrapatnya isi akta selaras dengan ketentuan-ketentuan peraturan itu. Bagian sumpah ini dinamakan "beroespeed" (sumpah jabatan).⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*, halaman 58.

⁶⁰ Komar Andasmita, *Notaris Selayang Pandang*, (Alumni, Bandung, 1983)

Tugas dan kewenangan Notaris adalah suatu hal yang berat, oleh karena terkait dengan sumpah jabatannya. Notaris harus secara adil, jujur, teliti untuk melaksanakan tugas-tugas dan kewajiban-kewajibannya. Untuk itulah sumpah jabatan Notaris merupakan faktor yang amat penting untuk mengikat dan menyadarkan Notaris pada kedudukan dan tanggungjawabnya yang cukup berat tersebut. Walaupun demikian, tidak jarang terjadi kasus di mana timbul pemalsuan terhadap akta otentik Notaris baik karena kesalahan Notaris yang kurang teliti menerima keterangan dari kliennya tentang sesuatu hal dan memuatnya pada akta tersebut, maupun pemalsuan akta oleh Notaris sendiri.

Adapun tentang akta otentik itu sendiri di samping itu dikenal pula akta di bawah tangan. Tentu saja ada perbedaan yang mendasar dari kedua jenis akta ini. Perbedaannya terletak pada kekuatannya, yaitu bahwa akta otentik memberikan diantara para pihak beserta ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari pihak itu suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dibuat di dalamnya, yang berarti mempunyai kekuatan bukti demikian rupa karena dianggap melekatnya akta itu sendiri, sehingga tidak perlu dibuktikan lagi, dan bagi Hakim merupakan bukti wajib/keharusan (*verplicht bewijs*).⁶¹

Komar Andasmita, menjelaskan mengenai akta di bawah tangan; bahwa akta macam ini bagi Hakim merupakan bukti bebas (*vrij bewijs*), oleh karena akta di bawah tangan hanya mempunyai kekuatan bukti material setelah dibuktikan kekuatan formilnya dan yang disebut paling akhir ini baru terjadi bila

⁶¹ *Ibid.*

pihak-pihak yang bersangkutan mengakui akan kebenaran isi dan cara pembuatan akta itu.

Pemalsuan akta otentik terkandung suatu kejahatan yang pantas untuk ditanggulangi mengingat dengan akta seperti itu, bukan hanya berkaitan dengan alat bukti tetapi juga dengan faktor kepercayaan terhadap pejabat yang berwenang yang oleh perundang-undangan diberikan kewenangan membuat akta tersebut. Pemalsuan akta otentik memang berkaitan erat dengan pemalsuan surat pada umumnya, yang dengan demikian bertalian pula dengan Pasal 263 KUHP.

Tentang Pasal 263 KUHP ini, menurut Lamintang, dan C. Djisman Samosir, disebutkan bahwa Pasal ini melindungi "*publica fides*" atau kepercayaan umum yang diberikan kepada sesuatu surat.." Memang ada perbedaan di antara "membuat surat palsu" dan "memalsukan surat". Bahwa pada perbuatan membuat secara palsu itu, semula belum ada sesuatu surat apa pun, kemudian dibuatlah surat itu akan tetapi dengan isi yang bertentangan dengan kebenaran. Sedangkan pada perbuatan memalsukan, semula memang ada sepucuk surat, yang kemudian isinya dirubah sedemikian rupa, sehingga isinya menjadi bertentangan dengan kebenaran atau pun menjadi berbeda dari isinya semula.

Pemalsuan akta yang menjadi materi pokok pada Pasal 266 KUHP, di mana yang terjadi ialah terkecohnya Notaris oleh pihak yang ingin memintakan bantuan Notaris untuk membuat sesuatu akta, misalnya akta jual-beli tanah, akta sewamenyewa, akta warisan (*testamen*), maupun akta pendirian Perusahaan Terbatas (PT). Pada pihak yang memerlukan akta tersebut memberikan keterangan yang tidak benar kepada Notaris, yang berdasarkan keterangan (yang

tidak benar) itu Notaris kemudian membuat surat akta, kemudian ternyata pihak yang bersangkutan mengambil manfaat dari keterangannya kepada Notaris itu yang merugikan pihak lain. Di sini Notaris adalah pihak yang membuat akta dan berbeda dengan pemalsuan dalam Pasal 263 KUHP yang mana pelakunya ialah pihak yang bersangkutan itu sendiri. Namun menyimak dari yurisprudensi klasik tentang pemalsuan surat ini pemalsuan surat ini pantas dikaji putusan *Hoge Raad* (HR) tanggal 18 Maret 1940 bahwa "suatu surat itu adalah palsu, apabila suatu bagian yang integral dari surat itu adalah palsu."⁶²

Dengan demikian tugas dan kewajiban Notaris yang diantaranya membuat Akta Notaris adalah riskan terhadap kejahatan pemalsuan. Belum lagi pemalsuan yang notabene adalah dilakukan oleh Notaris itu sendiri yang kemudian membawa akibat berupa kerugian bagi pihak yang lainnya. Pemalsuan oleh Notaris bukanlah suatu hal yang aneh, mengingat kedudukannya yang memang rawan dengan godaan untuk peluang dan penyalahgunaan jabatan yang tentu saja membawa kerugian bagi pihak lainnya.

⁶² Sahetapy, *Kapita Selekta Kriminologi*, (Alumni, Bandung, 1979).

BAB III

**PEMBUKTIAN TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT (AKTA
OTENTIK) PADA PERKARA PERTANAHAN**

A. Penyelidikan Dan Penyidikan

1. Dasar Dilakukan Penyidikan

Penegak hukum dalam hal ini Kepolisian Republik Indonesia berwenang untuk melakukan penyidikan dan penyelidikan. Tata cara dan manajemen proses penyidikan diatur melalui Peraturan Kapolri No. 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana. Tugas dan wewenang dari penyelidik salah satunya adalah menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana sesuai dengan Pasal 5 KUHAP. Penyelidik dalam hal ini polisi sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 4 KUHAP, atas laporan/pengaduan tersebut mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan. Di dalam penyidikan berdasarkan Pasal 1 angka 2 KUHAP, penyidik/polisi mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.

Di dalam Pasal 4 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (Perkap 14/2012), dasar dilakukan penyidikan adalah :

- a. laporan polisi/pengaduan;
- b. surat perintah tugas;

- c. laporan hasil penyelidikan (LHP);
- d. surat perintah penyidikan; dan
- e. Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP).

2. Tahap Penyelidikan

Seorang penyidik dalam melaksanakan tugasnya memiliki koridor hukum yang harus di patuhi, dan diatur secara formal apa dan bagaimana tata cara pelaksanaan, tugas-tugas dalam penyelidikan. Artinya para penyidik terikat kepada peraturan-peraturan, perundang-undangan, dan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam menjalankan tugasnya.

Dalam pelaksanaan proses penyidikan, peluang-peluang untuk melakukan penyimpangan atau penyalagunaan wewenang untuk tujuan tertentu bukan mustahil sangat dimungkinkan terjadi. Karena itulah semua ahli kriminalistik menempatkan etika penyidikan sebagai bagian dari profesionalisme yang harus dimiliki oleh seorang penyidik sebagai bagian dari profesionalisme yang harus dimiliki oleh seorang penyidik. Bahkan, apabila etika penyidikan tidak dimiliki oleh seseorang penyidik dalam menjalankan tugas-tugas penyidikan, cenderung akan terjadi tindakan sewenang-wenang petugas yang tentu saja akan menimbulkan persoalan baru.

Ruang lingkup penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia Pasal 1 angka 5. Penyidik karena kewajibannya mempunyai

wewenang menerima laporan, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri, dan mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab. Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) KUHAP, untuk kepentingan penyelidikan, penyelidik atas perintah penyidik dapat melakukan penangkapan. Namun untuk menjamin hak hak asasi tersangka, perintah penangkapan tersebut harus didasarkan pada bukti permulaan Barang Bukti.

Penyelidikan yang dilakukan penyelidik dalam hal ini tetap harus menghormati asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) sebagaimana di sebutkan dalam penjelasan umum butir 3c KUHAP. Penerapan asas ini tidak lain adalah untuk melindungi kepentingan hukum dan hak-hak tersangka dari kesewenang-wenangan kekuasaan para aparat penegak hukum. Selanjutnya kesimpulan hasil penyelidikan ini disampaikan kepada penyidik.

Apabila didapati tertangkap tangan, tanpa harus menunggu perintah penyidik, penyelidik dapat segera melakukan tindakan yang diperlukan seperti penangkapan, larangan, meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan. Selain itu penyelidik juga dapat meakukan pemeriksaan surat dan penyitaan surat serta mengambil sidik jari dan memotret atau mengambil gambar orang atau kelompok yang tertangkap tangan tersebut. Selain itu penyidik juga dapat membawa dang menghadapkan oarang atau kelompok tersebut kepada penyidik. Dalam hal ini Pasal 105 KUHAP menyatakan bahwa melaksanakan penyelidikan, penyidikan, penyelidik dikoordinasi, diawasi dan diberi petunjuk oleh penyidik.

3. Tahap Penyidikan

Pengertian penyidikan diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang terdapat Pada Pasal 1 butir I yang berbunyi sebagai berikut :

“Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia Atau Pejabat Pegawai Negari Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan”.

Dari pengertian penyidik tersebut, dalam penjelasan undang-undang disimpulkan mengenai pejabat yang berwenang untuk melakukan penyidikan yaitu: Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia (POLRI); dan Pejabat Pegawai Negari Sipil (PPNS) yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Selain penyidik, dalam KUHAP dikenal pula penyidik pembantu, ketentuan mengenai hal ini terdapat pada Pasal 1 butir 3 KUHAP, yang menyebutkan bahwa :

“Penyidik pembantu adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang karena diberikan wewenang tertentu dapat melakukan penyidikan yang diatur dalam undang-undang ini”.

Selanjutnya mengenai pengertian penyidik pembantu diatur dalam Pasal 1 Butir 12 Undang-undang No.2 tahun 2002 tentang Polri, yang menyatakan bahwa :

“Penyidik Pembantu adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan syarat kepangkatan dan diberi wewenang tertentu dalam melakukan tugas penyidikan yang diatur dalam Undang-undang”.

Mengenai Penyidik Negari Sipil Dijelaskan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) KUHAP, bahwa: “Yang dimaksud dengan penyidik dalam ayat ini adalah misalnya pejabat bea cukai, pejabat imigrasi, pejabat kehutanan yang

melakukan tugas penyelidikan sesuai dengan wewenang khusus yang diberikan oleh undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing”.

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan mengenai penyidik dan penyidik pembantu di atas, dapat diketahui bahwa untuk dapat melaksanakan tugas penyidikan harus ada pemberian wewenang. Mengenai pemberian wewenang tersebut menurut Andi Hamzah, berpendapat bahwa :¹

“Pemberian wewenang kepada penyidik bukan semata-mata didasarkan atas kekuasaan tetapi berdasarkan atas pendekatan kewajiban dan tanggung jawab yang diembannya, dengan demikian kewenangan yang diberikan disesuaikan dengan kedudukan, tingkat kepangkatan, pengetahuan serta ringannya kewajiban dan tanggung jawab penyidik.”

Tugas penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polri adalah merupakan penyidik tunggal bagi tindak pidana umum, tugasnya sebagai penyidik sangat sulit dan membutuhkan tanggung jawab yang besar, karena penyidikan merupakan tahap awal dari rangkaian proses penyelesaian perkara pidana yang nantinya akan berpengaruh bagi tahap proses peradilan selanjutnya.

Sedangkan pada Pasal 1 butir 2 KUHAP menjelaskan mengenai pengertian penyidikan, sebagai berikut :

“Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Sehubungan dengan hal tersebut Yahya Harahap memberikan Penjelasan mengenai penyidik dan penyidikan sebagai berikut :²

¹ Andi Hamzah, *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*, (Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986), halaman 27.

² M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP : Penyidikan dan Penuntutan*, Cet. Ke-II, (Sinar Grafika, Jakarta, 2006), halaman 101.

“Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan ketentuan umum Pasal 1 Butir 1 dan 2, Merumuskan pengertian penyidikan yang menyatakan, penyidik adalah pejabat Polri atau pejabat pegawai negeri tertentu yang diberi wewenang oleh undang-undang. Sedangkan penyidik sesuai dengan cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari dan mengumpulkan bukti, dan dengan bukti itu membuat atau menjadi terang suatu tindak pidana yang terjadi serta sekaligus menemukan tersangkanya atau pelaku tindak pidananya”

Sedangkan Andi Hamzah dalam bukunya Hukum Acara Pidana Indonesia menyimpulkan definisi dari Pasal 1 Butir 2 KUHAP, sebagai berikut :³

“Penyidikan (acara pidana) hanya dapat dilakukan berdasarkan undang-undang, hal ini dapat disimpulkan dari kata-kata menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Ketentuan ini dapat dibandingkan dengan Pasal 1 Ned.Sv. Yang berbunyi: *Strafvordering heeft allen wet voorzien*. (Hukum acara pidana dijalankan hanya berdasarkan Undang-undang).”

Acara pidana dijalankan jika terjadi tindak pidana hal ini dapat disimpulkan dari kata membuat terang tindak pidana yang terjadi, hal inilah yang tidak disetujui oleh Van Bemmelen, karena, katanya mungkin saja acara pidana berjalan tanpa terjadi delik; contoh klasik yang dikemukakan ialah kasus Jean Clas di Prancis yang menyangkut seorang Ayah dituduh membunuh anaknya, padahal itu tidak terjadi namun proses pidananya sudah berjalan. Selanjutnya Andi Hamzah mengemukakan kembali bahwa Penyidikan ialah suatu istilah yang dimaksud sejajar dengan pengertian *Opsparing* (Belanda), dan *Investigation* (Inggris) atau *Penyisatan/Siasat*(Malaysia). Definisi penyidikan dalam KUHAP. Menurut bahasa Belanda adalah sama dengan *Opsporing*.⁴

Berikut ini Andi Hamzah mengutip pendapat De Pinto, yang menyatakan bahwa :⁵

³ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi II, (Sinar Grafika, Jakarta , 2006), halaman. 3.

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*

“Menyidik (*Opsporing*). Berartipemeriksaan permulaan oleh Pejabat-pejabat yang untuk itu oleh undang-undang segera setelah mereka dengan jalan apapun mendengar yang sekedar beralasan, bahwa ada terjadinya suatu pelanggaran hukum.”

Penyidikan merupakan aktivitas yuridis yang dilakukan penyelidik untuk mencari dan menemukan kebenaran sejati (membuat terang jelas tentang tindak pidana yang terjadi.

Apa yang dikemukakan tentang penyelidikan tersebut diatas Buchari Said menyebutkan sebagai aktivitas yuridis, maksudnya adalah aktivitas yang dilakukan berdasarkan aturan-aturan hukum positif sebagai hasil dari tindakan tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan secara yuridis pula, karena kata yuridis menunjuk kepada adanya suatu peraturan hukum yang dimaksud tiada lain peraturan-peraturan mengenai hukum acara pidana.⁶

Tujuan utama penyidikan adalah untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti dapat membuat terang suatu tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 butir 2 KUHAP.

Dalam melaksanakan tugas penyidikan untuk mengungkapkan suatu tindak pidana, maka penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang sebagaimana yang tercantum di dalam isi ketentuan Pasal 7 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) Jo. Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa wewenang penyidik adalah sebagai berikut :

⁶ Buchari Said, *Sari Pati Hukum Acara Pidana*, Cet. Ke-I, (Jakarta, 1997), halaman. 29.

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. Mengenai sidik jari dan memotret seseorang;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. Mendatangi orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. Mengadakan penghentian penyidikan;
- j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Penyidikan yang dilakukan tersebut didahului dengan pemberitahuan kepada penuntut umum bahwa penyidikan terhadap suatu peristiwa pidana telah mulai dilakukan. Secara formal pemberitahuan tersebut disampaikan melalui mekanisme Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Hal tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 109 KUHAP. Namun kekurangan yang dirasa sangat menghambat adalah tidak ada ketegasan dari ketentuan tersebut kapan waktunya penyidikan harus diberitahukan kepada Penuntut Umum.

Dalam hal penyidik telah selesai melakukan penyidikan, penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Dan dalam hal penuntut umum berpendapat bahwa hasil penyidikan tersebut kurang lengkap. Penuntut umum segera mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi. Apabila pada saat penyidik menyerahkan hasil penyidikan, dalam waktu 14 Hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas tersebut, maka penyidikan dianggap selesai.

B. Peran Polri Dalam Penyidikan Kejahatan

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah :

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
2. Menegakkan hukum; dan
3. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan. Disamping itu, dalam pelaksanaan tugas ini harus berdasarkan norma hukum, mengindahkan norma agama, kesopanan, dan kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dalam melaksanakan tugas pokok untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas :

1. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;

2. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
3. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
4. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
5. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
6. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
7. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
8. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
9. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
10. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;

11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
12. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menyelenggarakan tugas untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat dan tugas-tugas di atas, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang :

1. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
2. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
3. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
4. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
5. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
6. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
7. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
8. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
9. Mencari keterangan dan barang bukti;
10. Penyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional;

11. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
12. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
13. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Selanjutnya Kepolisian Negara Republik Indonesia juga mempunyai wewenang lain, yaitu :

1. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
2. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
3. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
4. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
5. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
6. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
7. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
8. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
9. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;

10. Mewakili pemerintah republik indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
11. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Ketentuan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Polri di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam rangka menyelenggarakan tugas dalam proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk :

1. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
2. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
3. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
4. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
6. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
7. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
8. Mengadakan penghentian penyidikan;

9. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
10. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
11. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
12. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Tindakan lain adalah sebagaimana dimaksud huruf l di atas, adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut :

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
3. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
4. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
5. Menghormati hak asasi manusia”.

Lembaga kepolisian merupakan lembaga negara yang harus tetap berdiri tegak sekalipun negara runtuh, pemerintahan atau rezim jatuh atau untuk mengamankan warga masyarakat dari ekses-ekses yang mengancam jiwa raga, dan harta bendanya. Bahkan pada saat negara-negara diduduki tentara asing, Polisi tetap menjalankan tugasnya yaitu menjaga keamanan dan ketertiban

masyarakat. Polisi adalah subordinasi dan masyarakatnya, dimana masyarakat menjadi titik awal dan titik akhir pengabdian polisi.

Ber macam bentuk tindakan dan wewenang yang diberikan undang-undang kepada Penyidik dalam rangka pembatasan kebebasan dan hak asasi seseorang. Mulai dari bentuk penangkapan, penahanan, penyitaan, dan penggeledahan. Tapi harus diingat, semua tindakan Penyidik yang bertujuan untuk mengurangi kebebasan dan pembatasan hak asasi seseorang, adalah tindakan yang benar-benar diletakkan pada proporsi “demi untuk kepentingan pemeriksaan”, dan “benar-benar sangat diperlukan sekali”. Jangan disalahgunakan dengan cara yang terlampau murah, sehingga setiap langkah tindakan yang dilakukan Penyidik, langsung menjurus ke arah penangkapan atau penahanan.⁷

Pelaksanaan penegakan hukum tidak hanya *Criminal Justice System* (CJS) atau Catur Wangsa atau Panca Wangsa (termasuk Lembaga Pemasyarakatan), tetapi juga melibatkan pemerintah (baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah termasuk Instansi Pemerintah dan TNI) serta masyarakat pada umumnya (baik secara perseorangan maupun secara berkelompok) sesuai dengan peran mereka masing-masing.⁸

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidan, pandangan-pandangan yang mantap dan

⁷ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP : Penyidikan dan Penuntutan*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2006), halaman 157.

⁸ Bibit Samad Rianto, *Pemikiran Menuju Polri yang Profesional, Mandiri, Berwibawa, dan dicintai Rakyat*, (Jakarta : PTIK Press dan Restu Agung, 2006), halaman 45.

mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.⁹

Terkait dengan tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan, tugas Polri adalah sebagai berikut :

1. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
2. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
3. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
4. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
5. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
6. Mencari keterangan dan barang bukti.

Para korban dapat membuat laporan pengaduan ke Kantor Kepolisian terdekat, dan Kepolisian tersebut wajib menerima laporan pengaduan masyarakat karena masyarakat adalah warga negara Indonesia yang wajib dilindungi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Apabila ada masyarakat yang ditolak laporan pengaduannya, maka Polisi yang bertugas pada pelayanan masyarakat tersebut dapat dimintakan Berita Acara Penolakan Laporan Pengaduan. Untuk itu, Polisi sudah dapat dipastikan tidak akan mengeluarkan Berita Acara tersebut karena bukan tugas Polisi yang menerima laporan untuk menyatakan suatu perbuatan itu pidana atau tidak.

⁹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (UI.Press, Jakarta, 1983), halaman 3.

Laporan pengaduan dibuat adalah dalam rangka menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum. Laporan Pengaduan masyarakat tersebut wajib ditindaklanjuti. Berdasarkan Pasal 14 ayat (3) Peraturan Kapolri No. 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana, mengharuskan penyidik/penyidik pembantu yang bertugas di SPKT atau Siaga Bareskrim Polri segera menindaklanjuti dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelapor dalam bentuk berita acara pemeriksaan saksi pelapor. Berita acara pemeriksaan ini dapat dilakukan pada saat setelah selesai membuat Laporan Polisi ataupun membuat janji dengan Petugas yang akan memeriksa.

Setelah Berita Acara Pemeriksaan saksi pelapor dilakukan, maka menurut Pasal 14 ayat (4) Perkap No. 14 Tahun 2012 tersebut, memerintahkan Kepala SPKT atau Kepala Siaga Bareskrim Polri segera meneruskan laporan polisi dan berita acara pemeriksaan saksi pelapor kepada :

1. Karobinops Bareskrim Polri untuk laporan yang diterima di Mabes Polri;
2. Direktur Reserse Kriminal Polda untuk laporan yang diterima di SPKT Polda sesuai jenis perkara yang dilaporkan;
3. Kapolres/Wakapolres untuk laporan yang diterima di SPKT Polres;
dan
4. Kapolsek/Wakapolsek untuk laporan yang diterima di SPKT Polsek.

Lalu, kegiatan penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian dilaksanakan secara bertahap, meliputi :

1. Penyidikan
2. pengiriman SPDP;
3. upaya paksa;
4. pemeriksaan;
5. gelar perkara;
6. penyelesaian berkas perkara;
7. penyerahan berkas perkara ke penuntut umum;
8. penyerahan tersangka dan barang bukti; dan
9. penghentian Penyidikan.

Sebelum melakukan penyelidikan, penyidik wajib membuat rencana penyelidikan untuk menentukan apakah suatu perkara tersebut termasuk ke dalam kategori ringan, sedang, ataupun berat. Setelah dilakukan rencana penyelidikan, Kepolisian melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi yang berkaitan guna membuat terang suatu tindak pidana dengan mencari bukti permulaan yang cukup. Apabila sudah ditemukan bukti permulaan yang cukup sebanyak 2 (dua) alat bukti, maka Penyidik dapat menggelar perkara yang ditanganinya untuk menentukan tersangkanya. Lalu dilakukanlah pemanggilan selaku tersangka. Apabila bukti-bukti yang didapat sudah mengarahkan kepada tersangka tersebut, maka dapat dilakukan pemberkasan untuk pelimpahan ke Kejaksaan agar dilakukan proses hukum lebih lanjut yaitu penuntutan. Selanjutnya, Polisi juga berwenang untuk melakukan pencegahan terhadap suatu tindak pidana tertentu. Akan tetapi, dalam hal tindak pidana menggunakan delik aduan, Polisi sebagai Penyidik dapat dipastikan tidak dapat melaksanakan peran dan fungsinya untuk

melaksanakan pencegahan, karena pemeriksaan dapat dilakukan setelah adanya pengaduan. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan tidak menganut delik aduan karena ada unsur “dilarang” dalam Pasal 9, sehingga Polisi sebagai Penyidik dapat melaksanakan tindakan pencegahan.

C. Pelaksanaan Penyidikan

Adapun pelaksanaan proses pembuktian terhadap tindak pidana pemalsuan pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan di Ditreskrimum Polda Sumut, dalam hal ini peneliti menguraikan 2 (dua) perkara yang ada di Ditreskrimum Polda Sumut yaitu perkara berikut ini :

1. Laporan Polisi No. Pol : LP / 604 / V / 2014 / SPKT II, tanggal 20 Mei 2014 tentang Tindak Pidana Pemalsuan Surat dan Memberikan keterangan palsu pada Akte Authentik, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) dan (2) dan Pasal 266 ayat (1) dan (2) KUHPidana.

a. Kronologis Kasus

Adapun tersangka dalam kasus ini adalah PT. Dirgantara Anugerah Perkasa dan sebagai korban adalah Robby Meyer. Bahwa Sekitar bulan Juni 2010, pelapor mendirikan plang atas suruhan Pak Eko Budianto dari Kantor Pertanahan Kota Medan dan Plang tersebut bertuliskan “Tanah ini milik Ahliwaris Tju Tam Soon” yang mana pelapor adalah Kuasa dari Ahli waris Tjo Tam Soon, melihat tulisan di plang tersebut maka pihak PT. Anugerah Dirgantara Perkasa (ADP) merasa keberatan dan membuat pengaduan ke Polresta Medan, dengan

berdasarkan surat hak milik atas tanah tersebut adalah Sertipikat HGB yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Medan, menurut Ahli waris dan pelapor bahwa tanah tersebut tidak bisa di sertipikatkan karena tanah tersebut berdasarkan Surat UITTREKSEL No. 12/DIV/1949 tanggal 15 September 1949 atas nama Tju Tam Soon dan dasar surat yang digunakan pihak PT. Anugerah Dirgantara Perkasa (ADP) untuk mengurus Sertipikat ke Kantor Pertanahan Kota Medan adalah Surat Keterangan Tanah, akibat munculnya Sertipikat atas nama PT. Anugerah Dirgantara Perkasa (ADP) tersebut maka ahli waris dan pelapor selaku Kuasa Ahli Waris merasa dirugikan.

Adapun dalam mengungkap Tindak pidana pemalsuan sertifikat tanah penyidik/penyidik pembantu melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi yang akan dimintai keterangan dan dibuatkan dalam Berita acara pemeriksaan (BAP). Berikut serangkaian penyidikan tindak pidana pemalsuan sertifikat tanah :

1. Melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi dan dibuatkan dalam berita acara pemeriksaan (BAP). Setelah penyidik/penyidik pembantu menerima laporan dan telah mengambil keterangan pelapor maka penyidik/penyidik pembantu melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi yang disebutkan oleh pelapor didalam berita acara pemeriksaan dirinya dan kemudian terhadap saksi yang telah dilakukan pemanggilan tersebut keterangannya dituangkan dalam berita acara pemeriksaan (BAP).
2. Mengambil keterangan saksi ahli, baik keterangan saksi ahli hukum agraria atau ahli hukum pidana.

3. Mencari dan mengumpulkan barang bukti berupa surat atau akta otentik dan melakukan penyitaan terhadap dokumen yaitu :

a. Dokumen bukti dari Pelapor ROBBY MEYER

1) Akta Kuasa No. 41 tanggal 24 Feb 2010 dari Ahli Waris TJU TAM SOON bernama NURHANSYAH TAN, TJO A BIE, UPIK Als SUI MOI kepada ROBBY MEYER di Notaris ROHMAWATY S. SARAGIH, SH.

2) Fotocopy UITTREKSEL No. 12/DIV/1949 Tgl 15 Sep 1949 yang diterbitkan oleh J.W BURGER selaku *Stemt Oversen Met Voorz Register De Afdelingshef Van Deli en Serdang*.

b. Dokumen bukti dari terlapor (PT. Anugerah Dirgantara Perkasa) belum ada.

b. Posisi terakhir

1. Berdasarkan keterangan saksi pihak Kantor Pertanahan Kota Medan bernama Bahrum, SH, menerangkan tidak ditemukan adanya UITTREKSEL No. 12/DIV/1949, tanggal 15 Sep 1949 sebagai lampiran dalam permohonan PT. Anugerah Dirgantara Perkasa (ADP) untuk mendapatkan SHGB sebagaimana yang dilaporkan oleh Pelapor Robby Meyer.

2. Hingga saat sekarang ini belum dapat disimpulkan bahwa terhadap Perkara ini apakah terdapat perbuatan Tindak Pidana dan terhadap terlapor sudah dilakukan pemanggilan namun yang bersangkutan belum hadir dan oleh Kuasa Hukumnya LAW OFFICE H. Refman

Basri, SH, MBA & Rekan mengirimkan Surat Nomor : 2141/RB/SK/X/2014 tanggal 13 Oktober 2014 perihal : Penjelasan dan permohonan atas surat panggilan Polisi kepada klien kami Arsyad Lis dan Sudarmo Komala.

3. Bahwa pada hari Senin tanggal 10 Nopember 2014 telah dilakukan gelar perkara yang di pimpin oleh Irwasda Polda Sumut di aula Sinabung dengan kesimpulan dan rekomendasi gelar perkara bahwa terhadap objek perkara ini berupa UITTREKSEL tidak pernah di temukan dan di rekomendasikan proses penyidikan di hentikan dengan alasan belum di temukan adanya perbuatan tindak pidana, namun pelaksanaan penghentian penyidikan perkara ini di lakukan setelah proses penyidikan Laporan Polisi Nomor /1059/IV/2010/SU/Tabes tanggal 21 April 2010 yang di tangani Penyidik Polresta Medan di nyatakan P21.

c. Kesimpulan

1. Ditemukan fakta bahwa asli UITTREKSEL tidak pernah di gunakan sebagai salah satu Alas hak oleh PT. ADP dalam permohonan penerbitan SHGB di kantor Pertanahan Kota Medan dan berdasarkan hasil pengecekan langsung yang di lakukan oleh penyidik terhadap warkah 8 (Delapan) SHGB yang di simpan di kantor Pertanahan Kota Medan dan di kuatkan dengan keterangan pihak kantor pertanahan kota medan bernama Bahrum,SH selaku Kasubsi Pendaftaran Hak atas Tanah.

2. Sehubungan dengan fakta tersebut diatas diperoleh kesimpulan bahwa penyidikan dalam perkara ini akan di hentikan dengan alasan tidak cukup bukti, setelah penyidikan yang di tangani oleh Penyidik Polresta Medan terhadap Laporan Polisi Nomor : LP/1059/IV/2010/SU/Tabes tanggal 21 April 2010 di nyatakan P21 (Tahap II) .

2. Laporan Polisi No Pol : LP / 1016 / X / 2013 / SPKT III, tanggal 5 Oktober 2013 tentang Tindak Pidana “Pemalsuan surat dan atau Menggunakan surat palsu“, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) dan (2) KUHPidana.

a. Kronologis Kasus.

Adapun tersangka dalam kasus ini adalah Budi Suyono dan korban bernama Onny Iskandar. Bahwa saksi Onny Iskandar selaku pemilik tanah yang terletak di Pasar 3 Gg. Jagung Kavling 393 Desa Sampali, Kec. Percut Sei Tuan, Kab. Deli Serdang seluas 1.203 M2 dengan alas hak Sertipikat Hak Milik No. 890/Desa Sampali tanggal 9 Agustus 1996 atas nama saksi Onny Iskandar, kemudian sekitar bulan Juli 2013 Budi Suyono membangun tembok permanen diatas tanah tersebut, kemudian saksi menanyakan solusi kepada Camat Percut Tuan dan pada tanggal 21 Agustus 2013 oleh Camat Percut Sei Tuan mengundang pihak pihak yang berhubungan dengan tanah tersebut, sehingga pada saat pengecekan dilapangan/diobjek perkara bahwa Budi Suyono mengaku sebagai pemilik atas tanah tersebut berdasarkan Surat Pernyataan Jual Beli Tanah Dengan

Ganti Rugi antara Siti Ombun Pane dengan Budi Suyono tertanggal 5 Juni 1983 yang dibuat dihadapan Kepala Desa Sampali dengan alas hak Sertipikat Hak Milik No. 386/Desa Sampali atas nama pemegang hak Nyonya Siti Ombun Pane tertanggal 25 Nopember 1974, namun dari alas hak yang dimiliki oleh Budi Suyono terdapat beberapa kejanggalan dan dikuatkan dengan surat keterangan dari Kantor Pertanahan Kab. Deli Serdang Nomor : 870/7-12-07/XI/2013 tertanggal 4 September 2013, bahwa Sertipikat Hak Milik No. 386/Desa Sampali telah dimatikan dan tidak berlaku lagi, karena adanya permohonan pergantian blangko dari pemegang hak dan kemudian diterbitkan Sertipikat Hak Milik No. 890/Desa Sampali tanggal 6 Agustus 1996 terdaftar atas nama Onny Iskandar, maka berdasarkan fakta-fakta tersebut alas hak yang dimiliki oleh terlapor Budi Suyono yaitu Sertipikat Hak Milik No. 386/Desa Sampali atas nama pemegang hak Nyonya Siti Ombun Pane tertanggal 25 Nopember 1974 diduga palsu, yang mengakibatkan pelapor telah dirugikan karena tidak dapat menguasai fisik atas tanah tersebut.

Maka terhadap terlapor Budi Suyono dapat dipersangkakan melakukan Tindak Pidana “Pemalsuan surat dan atau menggunakan surat palsu dan atau Menggunakan Akte Autentik seolah-olah isinya cocok dengan hal yang sebenarnya“ sebagaimana dimaksud dalam Pasal 263 ayat (1) dan (2) dan Pasal 264 ayat (2) KUHPidana.

Adapun dalam mengungkap tindak pidana pemalsuan sertifikat tanah penyidik/penyidik pembantu melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi yang

akan dimintai keterangan dan dibuatkan dalam Berita acara pemeriksaan (BAP).

Berikut serangkaian penyidikan tindak pidana pemalsuan sertifikat tanah :

1. Melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi dan dibuatkan dalam berita acara pemeriksaan (BAP). Setelah penyidik/penyidik pembantu menerima laporan dan telah mengambil keterangan pelapor maka penyidik/penyidik pembantu melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi yang disebutkan oleh pelapor didalam berita acara pemeriksaan dirinya dan kemudian terhadap saksi yang telah dilakukan pemanggilan tersebut keterangannya dituangkan dalam berita acara pemeriksaan (BAP).
2. Mengambil keterangan saksi ahli, baik keterangan saksi ahli hukum agrarian atau ahli hukum pidana.
3. Mencari dan mengumpulkan barang bukti berupa surat atau akta otentik dan melakukan penyitaan. Berdasarkan Surat Perintah Penyitaan No. Pol. SP-Sita/521/XII/2013/ Ditreskrim, tanggal 4 Desember 2013, telah dilakukan penyitaan barang bukti dari BUDI SUYONO, sesuai dengan Berita Acara Penyitaan tanggal 5 Desember 2013, berupa :
 - a. 1 (satu) Set Asli Sertipikat Hak Milik No. 386/Kamp. Sampali tanggal 26 Nopember 1974 atas nama NYONYA SITI OMBUN PANE.

- b. 1 (satu) lembar Asli Surat Pernyataan Jual Beli Tanah Dengan Ganti Rugi tanggal 5 Juni 1983, antara SITI OMBUN PANE dengan BUDI SUYONO.
 - c. 3 (tiga) lembar fotocopy Kwitansi tanggal 5 Juni 1983, kwitansi tanggal 17 Mei 1984 dan kwitansi tanggal 8 Oktober 1984 yang dilegalisir oleh Pengadilan Negeri Lubuk Pakam.
4. Meminta dan mengumpulkan surat yang ada pada saksi korban yang didalamnya terdapat tanda tangan saksi korban. Salah satu upaya penyidik/penyidik pembantu adalah meminta dan mengumpulkan surat-surat dari saksi-saksi yang didalamnya terdapat tanda tangan saksi-saksi yang digunakan oleh penyidik/penyidik pembantu sebagai bukti surat pembanding terhadap tanda tangan yang dipalsukan guna diperiksa secara laboratoriaes di PUSLABFOR POLRI yang berada di Medan, adapun surat-surat yang ada pada saksi-saksi yang dirugikan tersebut adalah Kartu tanda penduduk (KTP),Kartu keluarga,ijazah dan paspor.
5. Mengirimkan barang bukti dan tanda tangan pembanding ke PUSLABFOR POLRI MEDAN untuk diperiksa secara *laboratories*. Setelah penyidik/penyidik pembantu berhasil mencari dan mengumpulkan barang bukti dan dibuatkan pelabelannya serta berita acara pelabelan barang bukti, kemudian penyidik/penyidik pembantu juga meminta tanda tangan pembanding dari saksi-saksi yang terdapat pada surat-surat yang ada pada saksi. Setelah itu penyidik/penyidik

pembantu mengirimkan barang bukti serta tanda tangan pembanding tersebut ke PUSLABFOR POLRI yang berada di Medan untuk diperiksa secara *laboratories*, hal ini adalah untuk menentukan apakah benar tanda tangan saksi-saksi tersebut dipalsukan atau tidak.

Berita Acara Pemeriksaan secara *Laboratories* :

1. Berita acara pemeriksaan laboratorium kriminalistik Nomor Lab : 8684/DCF/2013 tanggal 07 Januari 2014.

Dari hasil pemeriksaan tersebut diatas disimpulkan bahwa :

- a. QB Non Identik dengan KB atau dengan kata lain Blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :

- 1) 1 (satu) berkas Sertipikat Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN PANE tertanggal 26 Nopember 1974 yang telah disita dari BUDI SUYONO.

- 2) Dengan blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pembanding adalah merupakan produk cetak yang berbeda.

- b. QCS Non Identik dengan KCS atau dengan kata lain Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :

- 1) 1 (satu) berkas Sertipikat Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN

PANE tertanggal 26 Nopember 1974 yang telah disita dari BUDI SUYONO.

2) Dengan Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pembanding adalah merupakan produk Cap Stempel yang berbeda.

2. Berita acara pemeriksaan laboratorium kriminalistik Nomor Lab : 8685/DCF/2013 tanggal 07 Januari 2014.

Dari hasil pemeriksaan tersebut diatas disimpulkan bahwa :

a. QB Identik dengan KB atau dengan kata lain Blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :

1) 1 (satu) berkas Warkah Sertipikat Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN PANE yang telah dibalik namakan kepada ONNY ISKANDAR tertanggal 26 Nopember 1974 yang dibawa langsung oleh Staf Kantor Pertanahan Kab. Deli Serdang.

2) Dengan blanko Buku Tanah Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pembanding adalah merupakan produk cetak yang sama.

b. QCS Non Identik dengan KCS atau dengan kata lain Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang bukti yang terdapat pada :

- 1) 1 (satu) berkas Warkah Sertipikat Hak Milik No. 386 dengan nomor pendaftaran No. 1034/1974/DS an. NYONYA SITI OMBUN PANE yang telah dibalik namakan kepada ONNY ISKANDAR tertanggal 26 Nopember 1974 yang dibawa langsung oleh Staf Kantor Pertanahan Kab. Deli Serdang.
- 2) Dengan Cap Stempel Kepala Kantor Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Deli Serdang pembanding adalah merupakan produk Cap Stempel yang sama.

b. Selesainya Penyidikan

Apabila penyidik telah selesai maka penyidik wajib segera menyerahkan berkas perkara tersebut kepada Penuntut Umum. Jika dalam waktu empat belas hari Penuntut Umum tidak mengembalikan hasil penyidikan atau apabila sebelum waktu tersebut berakhir telah ada pemberitahuan (karena sesuai dengan Pasal 138 ayat (1) KUHAP dalam waktu tujuh hari Penuntut Umum wajib memberitahukan kepada penyidik apakah hasil penyidikan itu sudah lengkap atau belum), tentang hal itu dari Penuntut Umum kepada Penyidik, maka penyidikan dianggap telah selesai (Pasal 110 ayat (4) KUHAP) .

Tetapi apabila Penuntut Umum setelah menerima hasil penyidikan tersebut masih kurang lengkap, penuntut Umum segera mengembalikan berkas perkara itu kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi dan penyidik wajib segera melakukan penyidikan tambahan sesuai dengan petunjuk tadi dan dalam waktu empat belas hari sesudah tanggal penerimaan kembali berkas tersebut penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada Penuntut

Umum. Dalam hal ini penyidikan sudah dianggap selesai, maka penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada Penuntut Umum.

Uraian proses pembuktian diatas bila dianalisis dengan teori sistem hukum (*legal system*) yang dikemukakan 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

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 Maka dapat dianalisis bahwa proses pembuktian sudah sesuai dengan proses dan SOP penyidikan yang dimiliki Polri.

Substansi hukum (*legal substance*) merupakan aturan, norma dan pola perilaku manusia yang berada di dalam sistem hukum. Substansi hukum (*legal*

¹⁰ Bismar Nasution, *Ekonomi Mengkaji Ulang Hukum sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi*, Disampaikan pada "Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Ekonomi Universitas Sumatera Utara", (Medan: Dosen Pascasarjana Ilmu Hukum Ekonomi USU, 17 April 2004), halaman 21.

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

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 Maka dapat dianalisis bahwa penyidik sudah melakukan proses pembuktian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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

BAB IV

HAMBATAN YANG DIHADAPI DITRESKRIMUM POLDA SUMUT DALAM PEMBUKTIAN TINDAK PIDANA PEMALSUAN SURAT (AKTA OTENTIK) PADA PERKARA PERTANAHAN

A. Hambatan Yang Dihadapi Ditreskrimum Polda Sumut

1. Hambatan Internal

Ditreskrimum Polda Sumut secara internal dalam proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan tidak mengalami hambatan, hanya saja proses penyidikan mengalami hambatan secara eksternal sehingga mempengaruhi proses penyidikan.¹

2. Hambatan Eksternal

Hambatan yang dihadapi Ditreskrimum Polda Sumut secara eksternal dalam proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan adalah sebagai berikut :

- a. Tidak ditemukannya kutipan asli akta/surat yang menjadi objek perkara.²
- b. Pihak Notaris yang membuat akta sulit untuk kooperatif ketika dilakukan pemanggilan oleh pihak penyidik untuk dilakukan pemeriksaan.

¹ Wawancara dengan Diki Syahputra, selaku Penyidik Pembantu di Dubdit II-Ditreskrimum Polda Sumut, pada tanggal 20 Juni 2016.

² Wawancara dengan Diki Syahputra, selaku Penyidik Pembantu di Dubdit II-Ditreskrimum Polda Sumut, pada tanggal 20 Juni 2016.

- c. Perijinan pemeriksaan Notaris sulit, dikarenakan belum terbentuknya Majelis Pengawas Notaris Daerah di Kota Medan.
- d. Pemanggilan pihak Bank juga sulit.³
- e. Pihak Pelapor masih kesulitan untuk mendapatkan kutipan asli, sehingga menyulitkan proses penyidik dikarenakan kutipan asli dari Pelapor diperlukan sebagai bukti pembanding.

3. Beberapa Permasalahan Penerapan Hak Milik Atas Tanah

Meskipun Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan hingga keempat kalinya, namun sampai saat ini tuntutan rakyat terhadap lahirnya undang-undang yang mengatur mengenai hak milik atas tanah sebagai penjabaran UUD 1945, belum terwujud. Dalam kaitannya dengan pembangunan dan upaya gigih pemerintah untuk mendorong investasi, tanah selalu disisihkan dari nilai-nilai tanah itu sendiri yang justru merupakan sumber kehidupan manusia.

Maraknya pencabutan hak atas tanah yang tidak diiringi dengan ganti rugi yang layak, justru menjadi sebab kemiskinan semakin banyak. Para spekulan tanah selalu bergentayangan untuk memperoleh tanah yang semurah-murahnya serta menjualnya dengan harga yang tinggi. Persoalan lainnya adalah ketika pemilik tanah datang ke lembaga peradilan untuk meminta keadilan dan kepastian kepemilikan tanah, justru sebaliknya banyak para hakim yang cenderung berpihak kepada pihak yang kuat atau pemerintah.

Dalam pelaksanaan pembangunan, pemerintahan pun cenderung memihak pemilik modal atau investor. Semuanya jelas merupakan bentuk

³ Wawancara dengan Jack A. Marpaung, selaku Penyidik Pembantu di Ditreskrim Polda Sumut, pada tanggal 20 Juni 2016.

ketidakadilan dan rakyat merasa tidak ada lagi jaminan perlindungan hak atas milik atas tanah.⁴

Berangkat dari kesederhanaan pemikiran di atas, hendak diangkat permasalahan yang sederhana, yakni bagaimanakah keberadaan dan kedudukan hak milik atas tanah selama diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Bagaimanakah peranan hak milik atas tanah dalam hubungannya dengan pembangunan. Bagaimanakah pengadilan memberikan perlindungan hukum dalam rangka menciptakan kepastian hak milik atas tanah terhadap seseorang.

4. Peranan Dan Kedudukan Hak Milik Atas Tanah Serta Dampaknya Dalam Pembangunan

Sejak zaman dahulu, masyarakat sudah mengenal hak milik. Di Indonesia, tanah dalam kedudukannya sebagai hak milik terdapat di mana-mana dalam masyarakat, dan bukan merupakan suatu hal baru. Dalam masyarakat adat, hak perorangan atas tanah yang dipegang oleh persekutuan (komunitas-komunitas) seperti klan-klan dan desa-desa telah terjadi. Hak daripada persekutuan dinamakan oleh van Vollenhoven dengan "*beschikkingsrecht*" (hak ulayat), sedangkan Soepomo menamakannya dengan "*hak pertuanan*".⁵ Dan hak ulayat atau hak pertuan tersebut, setiap orang di dalam hukum tanah adat dapat memiliki hak milik atas tanah.

Sedemikian pentingnya hak milik atas tanah yang dimiliki oleh perorangan telah disertai dengan peraturan perundang-undangan di bidang

⁴ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, halaman 6.

⁵ Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat di Indonesia*, Tjetakan Ketujuh (Bandung: Sumur Bandung, 1971), halaman 43.

pertanahan yang merupakan syarat formal bagi adanya perlindungan hukum dalam praktiknya. Benturan antara hak milik atas tanah dengan maraknya pembangunan ekonomi mulai banyak terjadi di dalam penguasaan dan penggunaan tanah sebagai akibat akumulasi kapital yang semakin kuat, yang semakin lama semakin tidak dapat dikendalikan, di mana nilai tanah dilepaskan dari berbagai dimensi sosial, kultural, dan politik.

Umumnya, tanah hanya dinilai berdasarkan utilitas ekonominya. Artinya, nilai tanah lebih ditentukan oleh mekanisme pasar, yaitu permintaan dan penawaran atasnya. Akibatnya, makna tanah mengalami depolitisasi dan desosialisasi. Secara emosional, ikatan tanah dengan manusia dan dengan dimensi-dimensi nonekonomi lain tidak lagi menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan harga tanah. Karena itu, tidak mengherankan kalau banyak terjadi konflik dan sengketa mengenai tanah adat yang secara tradisional dilindungi oleh hukum adat.

Bagi negara-negara yang sedang berkembang terdapat keganjilan-keganjilan dalam bidang pertanian. Sebagian besar petani memiliki atau mengerjakan kesatuan tanah yang sangat sempit, di pihak lain ada segelintir orang yang memiliki tanah yang sangat luas. Adanya pemilikan tanah yang sangat kecil dan biasanya terpecah-pecah membawa masalah, yaitu sukarnya mengadakan efisiensi dalam produksi. Akibat tanah yang sempit dan terpecah-pecah, ditambah lagi persewaan tanah yang sangat tidak terjangkau, mengakibatkan kedudukan dan kehidupan petani semakin lemah. Mengatasi persoalan ini perlu

diadakan perombakan mengenai hak milik atas tanah, serta konsolidasi luas tanah atau lebih populer dengan *landreform*.

Tuntutan investor asing kepada pemerintah Indonesia untuk mengakomodasi kebutuhan lahan untuk keperluan pembangunan pabrik adalah sebagai salah satu konsekuensi dari penandatanganan kesepakatan mengenai *World Trade Organization (WTO)* yang salah satunya memuat kesepakatan *Trade Related Investment Measures (TRIMs)*,⁶ yang dalam praktiknya mengharuskan kepada pemerintah menghilangkan hambatan apapun yang mengganggu operasi investasi asing. Salah satu yang dijadikan isu bagi mereka adalah tiadanya kebebasan bagi mereka untuk memiliki atau menguasai lahan di Indonesia. Mereka menghendaki agar ada perpanjangan masa hak guna bagi investor yang melewati batas waktu 30 tahun.⁷ Tanpa ada akomodasi seperti itu, investor tidak akan datang sebanyak yang diinginkan.

Perkembangan kapitalisme juga mendorong perubahan fungsi tanah, yaitu fungsi sebagai salah satu faktor produksi utama menjadi sarana investasi. Bagi banyak investor, pemilikan atau penguasaan tanah merupakan investasi yang sangat menguntungkan. Dalam jangka panjang, investasi seperti itu menjanjikan keamanan, kepastian pendapatan, nilai tinggi, dan umumnya terhindar dari inflasi. Akibatnya, banyak tanah dibeli tidak untuk digarap atau dikembangkan.

Sependapat dengan apayang dikemukakan oleh Zimmerman, tanah yang dimonopoli oleh sejumlah pemilik tanah, secara sosial tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena para pemilik tanah hanya mengambil keuntungan

⁶ Normin S. Pakpahan, *Pengaruh Perjanjian WTO pada Pembentukan Hukum Ekonomi Nasional*, dalam *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 3, 1998, halaman 39.

⁷ Moechtar Mas'oeid, *Tanah dan Pembangunan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), halaman 6.

dari kenaikan harga tanah yang berjalan terus sebagai akibat pertambahan penduduk. Kekuasaan ekonomi yang timbul dari monopoli milik tanah bertentangan dengan hukum.⁸

Pelaksanaan perlindungan hukum di bidang hak milik atas tanah dalam praktik selain ditentukan oleh substansi hukumnya, juga ditentukan oleh aparat pelaksana dan kesadaran hukum masyarakat. Substansi hukum berupa peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat dan perkembangan zaman.

Dalam pembangunan, tanah tidak saja berfungsi sebagai *social asset* tetapi juga berfungsi sebagai *capital asset*.⁹ Oleh karena itu, kebijakan hukum yang berkaitan dengan tanah harus dilakukan secara hati-hati. Untuk kondisi sosial budaya dan hukum tanah pada masyarakat Indonesia yang beraneka ragam, kehati-hatian ini perlu dicermati untuk menjaga agar tidak menimbulkan disintegrasi pada negara kesatuan.

Meningkatnya industrialisasi, di mana kepemilikan dan penguasaan tanah secara luas tidak dapat dikendalikan, secara langsung maupun tidak langsung telah menimbulkan ketimpangan dan gejolak sosial. Oleh sebab itu, Marx menganggap bahwa untuk mencapai masyarakat yang adil, hak milik perseorangan perlu dihapuskan, kecuali apabila hak milik itu merupakan kebutuhan-kebutuhan esensial, seperti untuk kebutuhan rumah dan makanan.¹⁰

⁸ J.L. Zimmerman, *Geshiedens Van Het Economisch Denken*, terjemahan K. Siagian, *Sejarah Pendapat-Pendapat Tentang Ekonomi*, (Bandung: W. Van Hoevan), halaman 33-34.

⁹ Hermayulis, *Aspek-Aspek Hukum Hak Pakai Atas Tanah Negara Sebagai Objek Jaminan*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 10, 2000, halaman. 49-50.

¹⁰ Marx dalam Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Cetakan Kedua, (Bandung: Binacipta, 1998), halaman 147-148.

Berbicara mengenai masalah tanah, setidaknya-tidaknya perlu dilihat secara historis bagaimana proses perubahan hak atas tanah masyarakat itu terjadi dan dimensi apakah yang memengaruhinya, baik itu dimensi politik, ekonomi, maupun dimensi kepentingan lainnya yang memengaruhi proses transformasi tanah-tanah rakyat.

Pada awal mulanya, penggunaan tanah hanya sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, di mana tanah dipergunakan secara bersama-sama. Fase berikutnya adalah tanah dikuasai oleh raja untuk membangun kerajaannya yang mengakibatkan rakyat hanya sebagai penggarap dan memberikan upetinya kepada sang raja.¹¹ Selanjutnya ketika penjajahan masuk ke Indonesia, tanah-tanah rakyat hampir seluruhnya dikuasai oleh Belanda, baik itu melalui sistem sewa tanah (1800-1830), sistem tanam paksa (1830-1870), maupun sampai pada sistem liberal (1870-1945).¹² Pada masa pemerintahan ini dieksploitasi habis-habisan berupa tenaga manusia dan sumber daya alam yang ada.

Pada masa Orde Lama, tanah-tanah rakyat yang dahulu dikuasai oleh penjajah diubah kepemilikannya dengan melakukan nasionalisasi terhadap tanah-tanah rakyat yang dilakukan oleh negara dan kemudian negara mengembalikan tanah-tanah itu kepada rakyat secara adil atau sering disebut "*landreform*" dan ini tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No. 5 Tahun 1960). Sayangnya nasionalisasi yang berlandaskan pada pembagian yang adil ini tidak berjalan karena tuan-tuan tanah tidak mau memberikan hak tanahnya pada

¹¹ Erman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, (Chandra Pratama, Jakarta, 1995), halaman 10.

¹² Al-araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Tanah*, (Lappera Pustaka Utama, Jakarta, 2002), hlm 2.

pemerintah. Sementara itu *landreform* hanya dianggap sebagai aksi provokasi petani kaya dan tuan tanah.¹³

Pada masa Orde Baru, prioritas utama ditujukan kepada perbaikan ekonomi yang nantinya dapat memengaruhi kebijakan yang ada. Pada era ini pembangunan ekonomi yang secepat-cepatnya dan setinggi-tingginya menjadi sebuah keharusan dan itu tercantum dalam trilogi pembangunan Pemerintah Indonesia. Kebijakan dasar dan model pembangunan ini berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi tersebut. Dengan alasan-alasan yang kurang rasional, gagasan industrialisasi yang dianut oleh pemerintah dalam kenyataannya tidak seperti yang diharapkan.¹⁴

Logika pembangunan ekonomi dan sistem yang terpusat ini mengakibatkan negara dengan alat kekuasaannya seperti hukum dan aparat keamanan memaksakan kepada masyarakat supaya tunduk dan patuh tanpa diberikan pilihan sama sekali. Masyarakat harus menerima keputusan sepihak para penguasa atau pengusaha apabila tanahnya ingin diambil oleh penguasa ataupun pengusaha tersebut tanpa ada ganti rugi yang layak.

Kebanyakan ketentuan undang-undang atau hukum tidak memihak kepada kepentingan masyarakat kecil dan sering memojokkannya, karena tidak ada bukti-bukti seperti sertifikat, bukti ahli waris atau lainnya. Mereka harus angkat kaki tanpa mempedulikan ke mana akan pergi. Selain itu logika untuk kepentingan negara sering dijadikan alasan untuk mengambil tanah rakyat, baik

¹³ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, halaman 17-18.

¹⁴ Gunawan Sumodiningrat dan Mudrajad Kuncoro, *Strategi Pembangunan Pertanian dan Industri*, dalam Prisma No. 2 Tahun XIX, 1990, halaman 41.

itu secara paksa dengan cara menggunakan pendekatan atau kekuatan militer atau melalui manipulasi kebijakan negara.

Paradigma negara dengan menguasai semua aspek yang ada dan untuk kesejahteraan rakyat ternyata pada realitasnya justru terbalik, masyarakat malah menjadi sengsara, menderita dan miskin, karena masyarakat telah kehilangan tanahnya yang merupakan sumber untuk kehidupan mereka. Keadaan masyarakat yang miskin dan kelaparan ini telah membuat masyarakat sadar dan bersatu, kemudian bergerak untuk melakukan perlawanan demi kembalinya tanah-tanah mereka yang dahulu dimilikinya.

Pengaruh terjadinya proses perubahan penggunaan tanah yang tadinya berbasis pada sektor pertanian menuju pada basis industri guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan suatu implikasi dan perkembangan orientasi ideologi, politik, dan ekonomi dunia di mana terjadi suatu proses penguasaan dan “pemaksaan” yang dilakukan oleh negara-negara kapitalis (Amerika Serikat dan Eropa). Secara cepat hal ini berpengaruh pada posisi dan karakter negara melalui pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Di sinilah Pemerintah cenderung menganut ideologi pembangunan (*developmentalisme*) sebagai fundamen pemerintahannya.

Perubahan sistem dunia telah menciptakan suatu perubahan konfigurasi politik kekuasaan yang berimbas kepada semua bidang kehidupan. Hal ini terlihat dari perubahan kekuasaan Orde Lama ke Orde Baru yang telah membawa akibat pada terjadinya perubahan sistem politik. Salah satunya adalah perubahan strategi agraria yang bersifat “populis” ke strategi agrarian kapitalis melalui ideologi

pembangunan (*developmentalisme*) yang terkait erat dengan sistem kapitalisme dunia. Pemanfaatan tanah mulai beralih dari penanaman sumber pangan untuk kelangsungan hidup petani menjadi sumber penumpukan kapital dan mengejar pertumbuhan ekonomi tinggi melalui kebijakan negara yang memberi peluang investasi modal swasta untuk melakukan eksploitasi sumber ekonomi yang dapat menghasilkan keuntungan.¹⁵

Masa reformasi tampak membawa perombakan yang asasi dalam kebijakan pembangunan nasional di bidang ekonomi sebagaimana yang diamanatkan dalam TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara yang berbeda benar dengan kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru. Dinyatakan dalam TAP MPR tersebut bahwa politik ekonomi mencakup kebijaksanaan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar Demokrasi Ekonomi, yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak, untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945.

Selain itu, lahirnya TAP MPR No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam juga menegaskan bahwa pembaruan agraria mencakup proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

¹⁵ Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni, *Petani dan Konflik Agraria*, (Akatiga, Bandung, Akatiga, 1998), halaman 23.

Dengan mencermati ketentuan tersebut, perlu dilakukan penyempurnaan antara lain berupa penyelesaian pembentukan undang-undang yang mengatur hak milik atas tanah, penegasan dan pemasyarakatan asas-asas dan tata cara perolehan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan, pengaturan penanganan tanah, pembatasan pemilikan tanah, penyempurnaan ketentuan mengenai pemberdayaan tanah-tanah telantar, penyesuaian ketentuan-ketentuan *landreform* dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan pembangunan.

Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Dari ketentuan Pasal 33 dapat dikemukakan, *Pertama*, sumber daya alam merupakan hak bersama seluruh rakyat, dan dalam pengertian hak bersama itu terdapat dua hak yang diakui, yaitu hak kelompok dan hak perorangan, *Kedua*, kewenangan negara terhadap sumber daya alam terbatas pada kewenangan pengaturan.

Pengaturan oleh negara diperlukan ketika terdapat kekhawatiran bahwa tanpa campur tangan negara akan terjadi ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat. Negara tidak perlu melakukan intervensi bila masyarakat telah dapat menyelesaikan masalah atau kepentingan sendiri dan bahwa hal itu tidak bertentangan dengan kepentingan atau pihak lain.

Kewenangan mengatur oleh negara tidak akan terbatas, tetapi dibatasi oleh dua hal, yaitu:¹⁶

- a. pembatasan oleh UUD. Pada prinsipnya, hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat terhadap pelanggaran hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh UUD;
- b. pembatasan oleh tujuannya, yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau untuk tercapainya keadilan sosial. *Ketiga*, hubungan antara negara dengan rakyat bukan hubungan subordinasi, tetapi hubungan yang setara sesuai dengan prinsip HAM, yang berarti menjamin apa yang menjadi hak setiap orang merupakan kewajiban bagi negara. Dengan demikian, netralitas negara dan fungsinya sebagai wasit yang adil dapat menjamin unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (*pluralisme*).

Persoalan tanah dalam era pembangunan dan industrialisasi memang semakin rumit dan potensial menimbulkan gejolak. Pendekatan pemecahannya tidak semata bersifat aspek yuridis, tetapi juga menyangkut pertimbangan psikologis. UUPA yang telah berlaku, terhadapnya, tampaknya sudah saatnya dilakukan penilaian, seberapa jauh UUPA telah mencapai tujuan yang telah diterapkan, apakah UUPA masih tetap valid secara hukum maupun sosial berkenaan dengan hak milik atas tanah.

Penguatan hak milik atas tanah terhadap individu harus sejalan dengan upaya menegakkan hak asasi manusia pada saat sekarang ini yang memerlukan

¹⁶ Kelompok Studi Pembaruan Agraria, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria*, dalam *Prinsip-Prinsip Reformasi Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Cetakan Pertama (Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001), halaman 125-126.

upaya antisipasinya. Sebagai bentuk perlindungan terhadap hak milik, maka prinsip-prinsip HAM telah memberikan jaminan untuk itu, yakni :

- a. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.
- b. Tidak seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.
- c. Hak milik mempunyai fungsi sosial.
- d. Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan, terlebih lagi sebagai tempat bermukim/perumahan. Maraknya pembangunan di berbagai bidang kehidupan menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan. Kondisi demikian, terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat pesat sementara ketersediaannya terbatas sehingga tidak jarang menimbulkan konflik pertanahan baik berupa konflik kepemilikan, maupun konflik yang menyangkut penggunaan/peruntukan tanah itu sendiri.

Sejalan dengan permasalahan di atas, kondisi perumahan di wilayah perkotaan, misalnya DKI Jakarta, memiliki karakteristik yang berbeda dengan kondisi dan masalah perumahan di daerah pedesaan. Sebagai contoh, luas lantai

bangunan tempat tinggal yang sering digunakan sebagai salah satu indikator perumahan sehat. Rumah dengan luas tertentu untuk daerah pedesaan mungkin sudah termasuk kategori rumah tipe besar, tetapi untuk daerah perkotaan, rumah dengan luas yang sama barangkali hanya digolongkan rumah tipe sedang. Keadaan seperti ini terutama disebabkan beberapa faktor, seperti daya dukung lahan di wilayah perkotaan yang sangat terbatas dan pertumbuhan penduduk yang relatif cukup tinggi yang mengakibatkan pesatnya peningkatan kebutuhan pemukiman serta fasilitas sosial dan ekonomi lainnya.¹⁷

Adanya gejala-gejala ketimpangan sosial dan ketimpangan ekonomi terlihat pada pola pemilikan tanah yang luas oleh perorangan. Banyak para pemilik modal yang berusaha menguasai tanah hingga luasnya jauh melebihi kadar yang mereka perlukan. Di sisi lain banyak penduduk di daerah perkotaan yang memiliki tanah lebih sempit dari yang diperlukan, atau bahkan tidak punya sama sekali. Di antara keduanya adalah pihak yang tidak kalah tidak menang, yaitu mereka yang memiliki bagian tanah yang kurang lebih sepadan dengan apa yang jadi kebutuhannya atau sedikit berlebih.

Selain itu, selama persediaan tanah masih memungkinkan untuk diperoleh/ dikuasai dari penduduk yang menjual tanahnya, baik karena terdesak oleh kebutuhan atau harga tanah sesuai dengan yang diinginkan, maka pada waktu itu juga pemilik modal dapat menguasainya, yang lama-kelamaan akan menjadi bentuk monopoli tanah, yang kian menjadi mahal. Keadaan ini merupakan faktor

¹⁷ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, halaman 22.

utama terciptanya kesenjangan sosial antara orang yang paling kaya di satu pihak dan yang paling miskin di pihak lain.

Hal ini tepat dengan apa yang dikemukakan oleh Philip Kivell, bahwa:¹⁸

“This concerns the economic power of land owners and the extent to which they may use monopoly ownership to withhold land from sale, hence driving up land prices and generally controlling the market. This is an argument which has frequently been used to “explain” high house prices and to justify taking land into public ownership. Goodchild and Munton (1985) conclude that in the long term, land owners can theoretically affect the price by withholding their land from sale”.

Mengingat semakin terbatasnya tanah dewasa ini terutama di kota-kota besar, sedangkan jumlah kebutuhan akan tanah kian hari kian meningkat terutama untuk tempat tinggal, maka dalam menghadapi situasi dan kondisi ini pemerintah telah menempuh suatu kebijaksanaan pembatasan luas kepemilikan. Kebijaksanaan ini diambil berdasarkan pertimbangan agar tanah yang berstatus hak milik jangan semuanya jatuh kepada mereka yang mampu membeli tanah saja. Hal ini amat penting diperhatikan berhubung banyaknya rakyat yang membutuhkan tanah untuk kepentingan tempat tinggal sedangkan mereka sebagian besar terdiri dari orang yang tidak mampu. Selain itu tidak sedikit orang yang mampu membeli tanah tetapi hanya membelinya untuk “ditimbun” atau ditelantarkan, dalam artiananya dibeli tetapi tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, atau ditelantarkan, atau dikosongkan.

Selain itu saat ini yang menjadi perhatian besar Badan Pertanahan Nasional adalah kepastian kepemilikan tanah. Pada masa sebelum tahun 1998, di DKI Jakarta memang sering terjadi kekacaubalauan. Adakalanya terjadi sertifikat

¹⁸ Philip Kivell, *Op.Cit*, halaman 108.

ganda atau tumpang-tindih, sertifikat asli tetapi palsu, atau sertifikat itu palsu, yang dimiliki oleh banyak orang, sebagai contoh kasus yang terjadi di Kelapa Gading. Kasus lain yang sering muncul dalam kaitannya dengan tanah dan bangunan adalah sistem pencatatan kepemilikan tanah yang kurang baik sehingga tidak jarang ditemukan kasus tanah dengan pemilik lebih dari satu orang.¹⁹

Berkenaan dengan hal-hal di atas, maka kebijakan pertanahan (*land policy*) senantiasa diarahkan demi meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan dan produktif, dengan mengutamakan hak-hak rakyat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku berlandaskan sistem administrasi publik yang dapat dipertanggungjawabkan. Kebijakan pertanahan dijabarkan lebih rinci lagi dalam kerangka tertib pertanahan yang meliputi :

- a. tertib hukum pertanahan;
- b. tertib administrasi pertanahan;
- c. tertib penggunaan tanah; dan
- d. tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.

Sehubungan dengan hal tersebut, Jurg Kaufman, yang menekankan pada sistem pengelolaan tanah, mengatakan bahwa :

Land Management is the process of managing the use and development of land resources. Some of the critical, and sometimes conflicting objectives that must be addressed by land management policies today include :

- a. *improving the efficiency of land resource use to support the rapidly growing population of many countries;*
- b. *Providing incentives for development, including the provision of residential housing and basic infrastructure such as sewer and water facilities;*

¹⁹ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm 24.

- c. protecting the natural environment from degradation;*
- d. providing equitable and efficient access to the economic benefits of land and real estate markets;*
- e. supporting government services through taxation and fees related to land and improvements.*

A prerequisite for achieving these and other objectives is having effective access to information about land, e.g. information about land resource capacity, land tenure and land use. This information is essential in:

- a. identifying problems and priority concerns;*
- b. formulating and implementing appropriate land policies and strategic plans to address the problems;*
- c. supporting land use planning and land development activities;*
- d. providing cost-effective land transaction processes to support economic development;*
- e. implementing equitable and efficient property taxation systems;*
- f. monitoring land use to ensure the identification of new problems and to evaluate the effect of land policies.²⁰*

Dengan demikian, apabila pengelolaan tanah mempunyai banyak tujuan kepentingan sosial dan lingkungan, pembangunan bangsa tentunya dapat mengarah pada sasaran ekonomi. Pemberian jaminan hak-hak kepemilikan atas tanah melalui suatu pengakuan masyarakat harus dapat dipertimbangkan dalam rangka penyelenggaraan pasar bebas. Langkah-langkah penting yang harus diperhitungkan adalah kesejahteraan masyarakat dan standar kehidupannya. Oleh karena itu, hal tersebut juga harus diikuti dengan sistem pendaftaran tanah yang baik dengan suatu informasi. Pendaftaran tanah yang paling penting adalah memberikan informasi mengenai hak-hak milik atas tanah. Terlebih lagi pendaftaran harus dapat memberikan informasi kepada perusahaan swasta dan sektor umum lainnya.

Selain itu dalam konsep penataan ruang terdapat ketentuan yang mengharuskan penghormatan terhadap hak yang dimiliki orang, yang

²⁰ Jurg Kaufman, dalam Adrian Sutedi, *Ibid*, halaman 25.

mengandung arti menghargai, menjunjung tinggi, mengakui, dan menaati peraturan yang berlaku terhadap hak yang dimiliki orang. Oleh sebab itu, perlu segera dibentuk Undang-Undang Hak Milik. Belum terbentuknya Undang-Undang Hak Milik menyebabkan pluralisme hak milik.

Dengan memperhatikan urutan logisnya, oleh karena bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, maka seyogianya hak menguasai diatur lebih lengkap, kemudian dibentuk Undang-Undang Hak Milik untuk melindungi kepentingan individu yang keduanya segera harus dituntaskan penyusunannya.

Salah satu contoh hak adat yang sekarang perlu mendapat perhatian adalah hak adat yang terlambat dikonversi berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962. Jika bukti-bukti kepemilikan tidak ada dan tidak cukup, tanah tersebut akan menjadi hak pakai selama lima tahun, dan akhirnya dapat jatuh menjadi tanah negara. Untuk memperolehnya, seseorang harus menempuh prosedur permohonan hak. Jika ini terjadi, si pemohon akan dibebani biaya pemasukan kepada negara. Kurang dapat dipahami bagaimana mungkin peraturan tersebut dapat diterapkan di daerah pedalaman di luar Jawa, misalnya masyarakat di pedalaman Jambi atau pedalaman Bengkulu, pedalaman Kalimantan yang tidak mengenal UUPA dan peraturan lainnya dalam bidang pertanahan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa eksistensi hukum adat pada dewasa ini dalam keadaan tidak menentu, seperti yang dikemukakan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional bahwa tanah adat bisa hilang karena

tanah ini tidak berdasarkan hukum positif yang tertulis. Batas-batas dan status pemilikannya tidak jelas karena hanya berdasarkan girik, tidak berdasarkan sertifikat. Pemerintah mengakui (tanah adat) sepanjang masih ada.²¹ Pernyataan menteri tersebut menunjukkan pengingkaran terhadap hukum adat, UUPA, dan hak asasi manusia, serta merupakan gejala pemusnahan hukum adat sebagai bagian hukum positif yang tidak tertulis. Pernyataan tersebut juga menunjukkan bahwa dalam sistem hukum nasional terdapat dualism hukum yaitu hukum tertulis dengan hukum tidak tertulis.

Gejala ini menunjukkan bahwa di kalangan masyarakat terdapat pandangan yang ambivalen, di satu sisi undang-undang menginginkan tampilnya hukum adat sebagai landasan pembangunan hukum agraria nasional, di sisi lain terdapat praktik yang merendahkan dan berusaha mengesampingkan hukum adat.

Masalah lain yang juga menjadi persoalan pertanahan adalah redistribusi tanah. Ketentuan *landreform* dalam UUPA yang bermaksud mengadakan perombakan struktur pemilikan tanah sehingga mencerminkan pemerataan pemilikan tanah terutama bagi kesejahteraan petani dan buruh tani pada umumnya, dalam kenyataannya telah mengikis habis konsentrasi pemilikan dan penguasaan tanah di tangan beberapa orang.

Sengketa pertanahan antara petani dengan pihak lain ternyata lebih banyak merugikan rakyat. Rakyat membutuhkan tanah-tanah untuk sumber kehidupan dan kelanjutan hidup mereka, sedangkan pihak lainnya pada umumnya memerlukan tanah untuk kegiatan usaha ekonomi mereka dalam skala besar.

²¹ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, halaman 26.

Meskipun demikian persengketaan yang terjadi di antara kedua pihak ini tidak bias diakibatkan oleh langkanya sumber-sumber agraria (termasuk tanah), tetapi lebih diakibatkan oleh ekspansi modal secara besar-besaran yang kemudian berhadapan dengan kepentingan ekonomi maupun kultural rakyat kebanyakan.

Konteks pengembangan usaha ekonomi skala besar itu, yang terjadi kemudian adalah tanah-tanah garapan petani atau tanah-tanah milik masyarakat adat diambil alih oleh para pengusaha melalui fasilitas-fasilitas pengalihan hak atas sumber-sumber agraria yang disediakan oleh negara. Inilah perubahan yang sangat mencolok dari sengketa pertanahan di masa Orde Baru.

Sejak dihapuskannya Undang-Undang No. 21 Tahun 1964 tentang Pengadilan *Landreform* oleh Undang-Undang No. 7 Tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Landreform*, maka persoalan sengketa agraria dikembalikan ke Pengadilan Negeri jika tidak bisa diselesaikan di tingkat nonpengadilan. Pada saat itu Undang-Undang No. 21 Tahun 1964 disusun untuk menjawab persoalan yang berkembang di lapangan akibat program *landreform* yang sering kali menimbulkan sejumlah persoalan, seperti penetapan tanah-tanah yang menjadi objek *landreform* dan ketepatan dalam pembagiannya. Karena itu, pengadilan *landreform* berwenang mengadili perkara-perkara perdata, pidana, dan administratif yang timbul akibat pelaksanaan program *landreform*.

Secara eksplisit, dengan diadakannya pengadilan *landreform*, sesungguhnya negara pada waktu itu sedang menyediakan ruang bagi pembuktian secara hukum melalui pengadilan atas sengketa-sengketa penentuan hak atas sumber-sumber agrarian, khususnya mengenai tanah. Penyediaan ruang ini

merupakan manifestasi dari penegakan aspek yudisial atas pelaksanaan UUPA 1960. Dengan kata lain, eksistensi pengadilan agraria adalah ditegakkannya suatu lembaga yudikatif dalam kehidupan bernegara untuk memberi keseimbangan kekuatan atas dominasi lembaga eksekutif yang memperoleh alas hak melalui Pasal 2 UUPA atau pasal-pasal mengenai hak menguasai negara untuk menguasai dan mengatur segala hal yang berhubungan dengan sumber-sumber agraria termasuk mengatur soal hubungan hukum yang timbul antara orang dan perbuatan-perbuatannya dengan sumber-sumber agraria.²²

Dengan dihapuskannya Peradilan *Landreform*, dan persoalan sengketa agraria dikembalikan ke Pengadilan Umum, yang dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri dan pengadilan-pengadilan setingkat di atasnya, maka bukan berarti akan menghilangkan esensi dari sifat hubungan yang terjalin antara rakyat dengan tanah atau sumber-sumber agraria lainnya.

Hubungan antara orang-orang dengan tanah dan sumber-sumber agraria tertentu (kepemilikan, penguasaan, distribusi, dan redistribusinya) yang menimbulkan hak-hak tertentu tetap dalam posisi semula, yaitu memiliki implikasi hukum (baik dalam konteks hukum positif maupun hukum adat), politik, sosial, ekonomi, dan religius. Sementara itu kehadiran program-program pembangunan baik yang dijalankan oleh pemerintah secara langsung maupun dijalankan oleh pengusaha dalam rangka pengembangan usaha ekonomi mereka, baik langsung atau tidak langsung akan menyentuh semua aspek dari hubungan tersebut.

²² *Ibid*, hlm 28.

Dalam konteks ini, proyek-proyek pembangunan yang kemudian menimbulkan sejumlah konflik (sengketa) harus diperlakukan sama dengan memperlakukan program *landreform* di masa lalu. Bukan pada isi dan orientasi dari proyek-proyek itu yang diperbandingkan dengan isi dan orientasi program *landreform*, tetapi pada karakteristiknya yang sama-sama berupa *planned social change* yang akan mengubah tatanan hubungan antara manusia (orang-orang) dengan tanah atau sumber-sumber agraria tertentu di tempat-tempat proyek tersebut dilaksanakan.²³

Lembaga peradilan umum yang bertugas menyelesaikan sengketa kepemilikan tanah setidak-tidaknya harus menunjukkan tanggung jawabnya yang baik sebagai sebuah institusi yang berwenang menjadi penentu kepemilikan tanah. Persoalannya adalah ketidakberdayaan lembaga peradilan tertinggi, dalam hal ini Mahkamah Agung, untuk menjalankan fungsinya melahirkan putusan-putusan hukum yang memenangkan rakyat yang bersengketa (bukan pihak lawannya) untuk sebuah keadilan yang wilayah-wilayah keputusan tersebut berada dalam wilayah-wilayah politik.

Dengan kata lain, lembaga peradilan yang ada sekarang ketika sudah memasuki wilayah substansi sengketa agrarian itu sendiri dan dengan sendirinya sudah masuk ke dalam dimensi politik dari persoalan-persoalan agraria, tidak memiliki keberanian untuk bersikap independen dan melahirkan keputusan akhir yang mengalahkan entitas politik yang lebih berkuasa yang sedang bersengketa dengan rakyat demi sebuah keadilan yang memang sudah semestinya, misalnya

²³ *Ibid*, halaman 29.

saja, kasus tuntutan ganti rugi warga Kedungpring dalam pembuatan waduk Kedungombo.²⁴

Dalam kasus tersebut, terdapat dugaan kuat bahwa Mahkamah Agung selaku lembaga peradilan tertinggi tidak bisa bekerja berdasarkan prinsip-prinsip keadilan yang bisa ditarik berdasarkan fakta-fakta dan kenyataan sosial yang ada yang membuktikan bahwa masyarakat Kedungpring memiliki hak memperoleh keadilan atas perkara sengketa tanah yang disidangkan. Lembaga peradilan tampaknya gagal menjalankan misinya sebagai lembaga yang melahirkan putusan-putusan yang memiliki sumbangan bagi proses penegakan sendi-sendi kehidupan bernegara yang demokratis dan berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), karena tidak memiliki kapabilitas atau sudah gagal bersikap independen.

Sehingga untuk memperkuat hak rakyat atas tanah, tidak saja untuk ketenteraman, tetapi yang lebih penting adalah melindungi hak-hak mereka itu dari tekanan-tekanan politik kuat yang ingin mengambil/membeli tanah untuk kepentingan investasi. Untuk hal tersebut pemerintah telah menetapkan kebijakan hukum peningkatan hak atas tanah untuk rumah tinggal.²⁵

B. Upaya Yang Dilakukan Ditreskrimum Polda Sumut

1. Upaya Internal

Upaya yang dilakukan Ditreskrimum Polda Sumut secara internal dalam proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara

²⁴ *Ibid*, halaman 29.

²⁵ *Ibid*, halaman 30.

pertanahan adalah terus memaksimalkan kinerja dalam proses pembuktian dalam penyidikan.²⁶

2. Upaya Eksternal

Upaya yang dilakukan Ditreskrim Polda Sumut secara eksternal dalam proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan adalah sebagai berikut :

- a. Upaya terkait hambatan tidak ditemukannya kutipan asli akta/surat yang menjadi objek perkara adalah meminta pihak pelapor dan pihak Notaris untuk mendapatkan kutipan asli akta/surat yang menjadi objek perkara.²⁷
- b. Upaya terkait pihak Notaris yang membuat akta sulit untuk kooperatif ketika dipanggil pihak penyidik untuk dilakukan pemeriksaan dan Perijinan pemeriksaan Notaris sulit, dikarenakan belum terbentuknya Majelis Pengawas Notaris Daerah di Kota Medan adalah penyidik berkoordinasi dengan Ketua Ikatan Notaris.
- c. Upaya terkait sulitnya pemanggilan pihak Bank adalah penyidik berkoordinasi dengan pimpinan bank yang bersangkutan.²⁸

Uraian diatas tentang upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan proses pembuktian tindak pidana pemalsuan (akta otentik) bila dianalisis dengan teori sistem hukum (*legal system*) yaitu budaya hukum (*legal culture*) merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sikap masyarakat ini meliputi

²⁶ Wawancara dengan Diki Syahputra, selaku Penyidik Pembantu di Dubdit II-Ditreskrim Polda Sumut, pada tanggal 20 Juni 2016.

²⁷ Wawancara dengan Diki Syahputra, selaku Penyidik Pembantu di Dubdit II-Ditreskrim Polda Sumut, pada tanggal 20 Juni 2016.

²⁸ Wawancara dengan Jack A. Marpaung, selaku Penyidik Pembantu di Ditreskrim Polda Sumut, pada tanggal 20 Juni 2016.

kepercayaan, nilai-nilai, ide-ide serta harapan masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum.²⁹ 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 kehilangan kekuatannya, seperti ikan mati yang terdampar di keranjangnya, bukan ikan hidup yang berenang di lautan.³⁰ Maka dapat dianalisis bahwa secara struktur hukum penyidik dalam proses pembuktian mengalami kesulitan bila pihak-pihak terkait tidak kooperatif, karena diakui oleh penyidik bahwa kesulitan dalam proses pembuktian tindak pidana pemalsuan (akta otentik) pada perkara pertanahan adalah tidak ditemukannya kutipan asli, karena hal tersebut mutlak sehingga penyidik perlu upaya yaitu berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait untuk pembuktian.

²⁹ Lawrence M. Friedman, *The legal System: A Social Science Perspective*, (Russel Sage Foundation, New York, 1975), halaman 12.

³⁰ *Ibid*, halaman 7.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pengaturan tentang hukum pertanahan terkait tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pertanahan yaitu diatur dalam Pasal 52 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 telah mengamanatkan penegakan hukum dan bidang pendaftaran tanah dapat dikenakan sanksi pidana atas perbuatan-perbuatan tertentu. Peraturan pelaksanaan dari ketentuan ini dirumuskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran tanah. Kebijakan kriminalisasi tidak ada dalam perundang-undangan pertanahan, khususnya dalam pendaftaran tanah, namun terhadap kejahatan dan pelanggaran dalam pendaftaran dan penerbitan sertifikat tanah, pihak Polri dapat melakukan penyidikan dengan KUHP atau pidana umum.
2. Proses pembuktian tindak pidana pemalsuan surat (akta otentik) pada perkara pertanahan di Ditreskrimum Polda Sumut yaitu bahwa proses pembuktian sudah sesuai dengan SOP penyidikan yang dimiliki Polri dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku hanya saja dalam proses pembuktian tersebut penyidik masih mengalami hambatan-hambatan dari eksternal.
3. Penyidik dalam proses pembuktian mengalami kesulitan bila pihak-pihak terkait tidak kooperatif, karena diakui oleh penyidik bahwa kesulitan dalam proses pembuktian tindak pidana pemalsuan (akta otentik) pada perkara

pertanahan adalah tidak ditemukannya kutipan asli, karena hal tersebut mutlak sehingga penyidik perlu upaya yaitu berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait untuk pembuktian.

B. Saran

1. Perlu kiranya revisi undang-undang pertanahan yang di dalamnya mengatur tentang sanksi pidana, karena Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak secara lengkap mengatur tentang sanksi pidana sehingga penyidik hanya mengenakan sanksi pidana berdasarkan KUHP saja.
2. Pelapor harus memiliki kutipan asli akta/surat yang menjadi objek perkara, sehingga penyidik tidak mengalami hambatan dalam proses pembuktian.
3. Pihak-pihak terkait harus kooperatif dalam membantu proses penyidikan sehingga penyidik tidak mengalami hambatan dalam proses penyidikan. Maka perlu Ikatan Notaris Indonesia di daerah membentuk Majelis Pengawas Notaris di daerah sehingga dapat membantu bila notaris yang akan diperiksa tidak kooperatif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah dan Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Adawi Chazawi, 2001, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia*, Jilid I, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Adji, Oemar Seno, 1980, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- A Hart, H.L, 1961, *The Concept of Law*, The Clarendon, Oxford.
- Ali Achmad Chomzah, 2003, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher.
- Azhary, Tahrir, *Negara Hukum, Suatu Study tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta,
- Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Cotterrell, Roger, 2003, *The Politics of Fikih: A Critical Introduction to legal Philosophy*, 2nd ed. London, LexisNexis.
- Dalimunthe Chadijah, 2000, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, Fakultas Hukum USU Pres, Medan.
- Darmodiharjo, Darji, 2004, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia, Jakarta.
- Dimiyati, Khudzaifah, 2005, *Teorisasi Hukum: Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, Cetakan keempat, MuhammadiyahUniversity Press.
- Dworkin, R.M.,ed., 1997, *The Philosophy of Law*, Oxford University Press.
- Fich, Jhon, 1974, *Introduction to Legal Theory*, Sweet & Maxwell, London.
- Goldman, Nelson, 1965, *Fact, Fiction, and Forecast*, Cambridge, Mas, Harvard University Press.
- Harsono Boedi, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksananya)*, Djambatan, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet 1, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.
- Huijbers, Theo, 1993, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Cetakan ketujuh, Kanisius, Yogyakarta.
- Lili Rasjidi dan I.B Wya Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung, Remaja Rusdakarya.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, 2004, Ghalia Indonesia, Bogor
- McLeod, Ian, 2003, *Legal Theory, Second Edition*, Palgrave Macmillan, New York.
- Nonet, Philippe & Philip Selznich, 1978, *Law and Society in Transitiopn: Toward Responsive Law*, New York:Harper Colophon Books.
- Parlindungan A. P., 1991, *Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.

- _____, 1991, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Bagian II, Mandar Maju, Bandung.
- _____, 1994, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cet 2, Mandar Maju, Bandung
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya
- Roestandi, Achmad, *Responsi Filsafat Hukum*, Armico-Bandung
- Saleh K. Wantjik, tanpa tahun, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta.
- Sarjita, 2005, *Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta.
- Subekti, 1992, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, Cetakan ke 24
- Sutijipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, 2000, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Sutedi, Adiran, 2009, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pedaftarannya*, Sinar-Grafika, Jakarta
- Suranta, Ferry Aries, 2012, *Penggunaan Lahan Hak Ulayata Dalam Investasi Sumber Daya Alam Pertambangan di Indonesia*, Gramata Publishing, Jakarta.
- Sauni Herawan dan M. Yamani Komar (ed), 1998, *Hukum Agraria, beberapa Pemikiran dan Gagasan Prof. A.P Parlindungan*, USU Press, Medan.
- Soemitro, Ronny Hanityo, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Soeprpto R., 1986, *UUPA Dalam Praktek*, Mitra Sari, Jakarta
- Siregar Tampil Anshari, 2001, *Undang-undang Pokok Agraria dalam Bagan*, Kelompok Study Hukum dan Masyarakat, Fakultas Hukum USU, Medan.
- Soejendro J. Kartini, 2001, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- _____, 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali. Jakarta
- Sumardjono Maria S.W, 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung
- Syahrin Alvi, 2003, *Pengaturan Hukum dan Kebijakan Pembangunan Perumahan dan Pemukiman-Berkelanjutan*, Pustaka Bangsa Press, Jakarta.
- Tamanaha. Brian Z, 2006, *On The Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Edisi Keempat.

B. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

KUHP

Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria