

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA PEMALSUAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

A. Tinjauan Umum Tentang Pertanggungjawaban Pidana

1. Pengertian Pertanggungjawaban Pidana

Dalam hukum pidana, pembahasan mengenai pertanggungjawaban tidak dapat dipisahkan dari persoalan pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana. Pertanggungjawaban pidana menjadi dasar yuridis yang memungkinkan negara membebankan akibat hukum berupa pidana kepada seseorang atas perbuatan yang telah dilakukannya. Oleh karena itu, pemidanaan baru dapat dijalankan apabila terpenuhi syarat-syarat yang membenarkan pembebanan tanggung jawab pidana kepada pelaku (Heriani, 2024)

Seiring dengan perkembangan doktrin hukum pidana, konsep pertanggungjawaban pidana dirumuskan dan dijelaskan melalui beragam terminologi oleh para sarjana hukum. Perbedaan istilah tersebut lahir dari perbedaan latar belakang sistem hukum, tanpa mengubah substansi pengertiannya. Dalam sistem hukum Belanda dikenal istilah *toerekenbaarheid*, sedangkan dalam sistem hukum *Anglo Saxon* digunakan istilah *criminal responsibility* atau *criminal liability*. Meskipun demikian, seluruh istilah tersebut pada dasarnya menunjuk pada satu gagasan pokok,

yaitu penilaian terhadap apakah seseorang secara hukum patut dimintai pertanggungjawaban pidana atas perbuatan yang dilakukannya (Fadlian, 2021, p. 13).

Pertanggungjawaban pidana tidak terlepas dari pembedaan unsur objektif dan unsur subjektif sebagai dasar penilaian dapat atau tidaknya seseorang dipidana. Berdasarkan pembedaan tersebut, penilaian terhadap pertanggungjawaban pidana dilakukan dengan memperhatikan terpenuhinya unsur objektif dan unsur subjektif pada diri pelaku. Kedua unsur ini menjadi tolok ukur utama dalam menentukan apakah suatu perbuatan pidana dapat dibebankan pertanggungjawabannya kepada pelaku (Hendrawan, 2021, p. 154). Adapun unsur-unsur yang dimaksud meliputi:

- a. Unsur objektif, yaitu adanya perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau memenuhi unsur melawan hukum sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- b. Unsur subjektif, yaitu adanya unsur kesalahan pada diri pelaku dalam bentuk kesengajaan (*dolus*) dan atau kealpaan (*culpa*), sehingga perbuatan yang bersifat melawan hukum tersebut secara patut dapat dipertanggungjawabkan kepadanya.

Simons menjelaskan pertanggungjawaban pidana sebagai suatu keadaan yang berakar pada kondisi psikis pelaku serta hubungannya dengan perbuatan yang dilakukan. Menurut Simons dalam Atmasasmita (2017, p. 142), dasar adanya pertanggungjawaban pidana terletak pada keadaan mental tertentu dari pelaku dan keterkaitannya dengan perbuatan yang

dinilai, sedemikian rupa sehingga berdasarkan keadaan tersebut pelaku dapat dicela atas perbuatannya. Dengan demikian, pertanggungjawaban pidana tidak hanya menilai perbuatan secara lahiriah, tetapi juga menilai keadaan batin pelaku pada saat perbuatan dilakukan.

Pandangan lain dikemukakan oleh Moeljatno (2020, p. 169) yang menyatakan bahwa pertanggungjawaban pidana merupakan keadaan di mana seseorang yang melakukan perbuatan pidana dapat dijatuhi pidana atas perbuatannya tersebut. Hal ini mensyaratkan adanya hubungan antara pelaku dan perbuatan yang dilakukan, serta terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana sebagaimana diatur dalam hukum positif. Dengan kata lain, seseorang baru dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila perbuatannya memenuhi rumusan delik dan dapat dipersalahkan kepadanya.

Dalam filsafat hukum, pertanggungjawaban sering dikaitkan dengan konsep *liability*. Roscoe Pound memaknai pertanggungjawaban sebagai suatu keadaan di mana seseorang secara hukum dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatannya oleh pihak lain. Dalam hukum pidana, pertanggungjawaban tidak hanya berkaitan dengan aspek yuridis semata, tetapi juga mengandung dimensi moral dan etika yang hidup dalam masyarakat. Pertanggungjawaban pidana dimaksudkan agar pelaku tindak pidana bertanggung jawab atas perbuatannya sebagai bentuk konsekuensi atas pelanggaran terhadap norma hukum (Pedra & Almadin, 2021, p. 1712).

Pada prinsipnya, pertanggungjawaban pidana dibebankan kepada pelaku tindak pidana sebagai dasar yuridis untuk menjatuhkan sanksi pidana

atas perbuatan yang dilakukannya. Pembebanan tersebut baru dapat dilakukan apabila perbuatan pelaku terbukti bersifat melawan hukum dan dilakukan dengan adanya unsur kesalahan. Namun, pertanggungjawaban pidana tidak bersifat mutlak. Dalam keadaan tertentu, pertanggungjawaban tersebut dapat hapus apabila terdapat kondisi yang menghilangkan kemampuan bertanggung jawab pada diri pelaku (Nasution, 2025, p. 791).

Sejalan dengan itu, dalam perkembangan doktrin hukum pidana dikenal adanya alasan-alasan yang dapat menghapuskan pertanggungjawaban pidana, yang dikenal sebagai *strafuitsluitingsgronden*. Alasan-alasan tersebut dapat berupa alasan pembenar maupun alasan pemaaf, yang masing-masing memiliki konsekuensi berbeda terhadap dapat atau tidaknya pelaku dijatuhi pidana (Sepang, 2021, p. 17). Dalam praktik peradilan negara-negara yang menganut sistem *common law*, alasan serupa dikenal dalam bentuk *general defences* atau *general excusing of liability* (Huda, 2004, p. 114). Keberadaan alasan-alasan penghapus tersebut menegaskan bahwa pertanggungjawaban pidana bersifat evaluatif dan kontekstual. Artinya, penilaian terhadap dapat atau tidaknya seseorang dimintai pertanggungjawaban pidana harus dilakukan secara menyeluruh dengan memperhatikan perbuatan yang dilakukan, sikap batin pelaku, serta keadaan-keadaan tertentu yang menyertai terjadinya tindak pidana (Heriani, 2024, p. 2)

Chairul Huda (2004, p. 54) menegaskan bahwa dasar adanya tindak pidana bertumpu pada asas legalitas, sedangkan dapat dipidananya pembuat

bertumpu pada asas kesalahan. Artinya, pertanggungjawaban pidana hanya lahir apabila seseorang melakukan perbuatan yang dilarang oleh hukum dan perbuatan tersebut dapat dipersalahkan kepadanya.

Dalam sistem hukum *common law*, pertanggungjawaban pidana berkaitan erat dengan konsep *mens rea*. Pertanggungjawaban pidana dalam sistem ini didasarkan pada adanya keadaan mental pelaku yang dikenal sebagai a *guilty mind*. Konsep *guilty mind* menunjukkan adanya kesalahan yang bersifat subjektif, yaitu keadaan batin pelaku pada saat melakukan perbuatan pidana yang dapat dicela secara hukum. Oleh karena itu, seseorang tidak serta-merta dipidana hanya karena telah melakukan perbuatan yang dilarang, melainkan karena perbuatan tersebut dilakukan dengan sikap batin yang salah (M. Hidayat, 2025, p. 2).

Keberadaan *mens rea* tidak dapat dipisahkan dari unsur perbuatan lahiriah yang dikenal sebagai *actus reus*. Dalam doktrin *common law*, pertanggungjawaban pidana baru dapat dibebankan apabila terdapat kesatuan antara *actus reus* dan *mens rea*. *Actus reus* merepresentasikan aspek objektif berupa tindakan atau kelalaian yang melanggar hukum, sedangkan *mens rea* mencerminkan aspek subjektif berupa niat, kesengajaan, atau kealpaan pelaku. Kedua unsur tersebut harus hadir secara bersamaan agar seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana (Irawan et al., 2021, p. 573).

Apabila dalam diri pelaku terdapat *guilty mind*, maka pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepadanya dan pidana dapat

dijatuhkan sebagai konsekuensi hukum atas perbuatannya. Sebaliknya, apabila tidak terdapat *mens rea* atau kesalahan subjektif, maka pertanggungjawaban pidana tidak dapat dikenakan, meskipun secara faktual *actus reus* atau perbuatan yang dilarang oleh hukum telah terjadi. Konsep ini sejalan dengan asas tiada pidana tanpa kesalahan yang dianut dalam hukum pidana Indonesia (Nasution, 2025, p. 796).

Dengan demikian, pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan suatu mekanisme yang dibangun oleh hukum pidana sebagai reaksi atas pelanggaran terhadap perbuatan-perbuatan yang telah dilarang dan disepakati dalam masyarakat. Unsur kesalahan menjadi unsur utama dalam pertanggungjawaban pidana. Perbuatan pidana hanya menunjuk pada terpenuhinya unsur-unsur perbuatan yang dilarang oleh hukum, sedangkan persoalan apakah pelaku dapat dipidana atau tidak bergantung pada ada atau tidaknya kesalahan pada diri pelaku. Pada akhirnya, pertanggungjawaban pidana bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat melalui pemberian sanksi terhadap pelaku tindak pidana, sehingga tercipta rasa aman dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat.

2. Unsur – Unsur Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana merupakan syarat utama bagi negara untuk menjatuhkan pidana kepada seseorang. Pada prinsipnya, seseorang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atau dijatuhi pidana apabila tidak melakukan perbuatan pidana. Selain itu, perbuatan pidana yang dilakukan harus bersifat melawan hukum. Namun demikian, meskipun

seseorang terbukti melakukan perbuatan pidana, tidak serta-merta ia dapat dipidana. Pidana hanya dapat dilakukan apabila pelaku terbukti secara sah dan meyakinkan memiliki kesalahan atas perbuatan yang dilakukannya.

Sejalan dengan hal tersebut, Roeslan Saleh menegaskan bahwa tidak ada gunanya mempertanggungjawabkan seseorang atas perbuatannya apabila perbuatan itu sendiri tidak bersifat melawan hukum. Oleh karena itu, terlebih dahulu harus dipastikan adanya perbuatan pidana. Setelah itu, unsur-unsur kesalahan harus dikaitkan secara erat dengan perbuatan pidana yang dilakukan. Dengan demikian, kesalahan yang menjadi dasar pidana tidak dapat dilepaskan dari perbuatan pidana yang bersangkutan (Rahmadhani et al., 2025, p. 75)

Berdasarkan pandangan Roeslan Saleh dalam Salsabila & Azhari, (2025, p.2) seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Telah melakukan perbuatan pidana;
- b. Mempunyai kemampuan untuk bertanggung jawab;
- c. Perbuatan tersebut dilakukan dengan kesengajaan atau kealpaan;
- d. Tidak terdapat alasan pemaaf yang menghapuskan pertanggungjawaban pidana.

Apabila keempat unsur tersebut terpenuhi secara kumulatif, maka pelaku tindak pidana dapat dinyatakan memiliki pertanggungjawaban pidana dan terhadapnya dapat dijatuhkan pidana. Dengan kata lain,

seseorang hanya dapat dituntut di muka pengadilan dan dipidana apabila terbukti melakukan tindak pidana dengan kesalahan.

Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Moeljatno (2020, p. 170), yang menyatakan bahwa unsur-unsur pertanggungjawaban pidana meliputi adanya kesalahan, kemampuan bertanggung jawab, serta tidak adanya alasan pemaaf. Ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam menentukan dapat atau tidaknya seseorang dipidana. Lebih lanjut, Moeljatno (2020, p. 178) menjelaskan bahwa kemampuan bertanggung jawab mengandung dua unsur pokok, yaitu:

- a. Kemampuan untuk membedakan antara perbuatan yang baik dan buruk, serta antara perbuatan yang sesuai dengan hukum dan yang melawan hukum, yang berkaitan dengan fungsi akal; dan
- b. Kemampuan untuk menentukan kehendaknya berdasarkan kesadaran mengenai baik dan buruknya perbuatan tersebut, yang berkaitan dengan faktor perasaan atau kehendak.

Dengan demikian, pertanggungjawaban pidana pada hakikatnya merupakan pertanggungjawaban seseorang atas tindak pidana yang dilakukannya. Pertanggungjawaban tersebut lahir karena adanya tindak pidana yang oleh masyarakat dipandang sebagai perbuatan tercela dan dilarang, yang kemudian dirumuskan dalam ketentuan hukum pidana. Sebagai konsekuensinya, pelaku yang melakukan perbuatan tersebut dapat dicela secara hukum, karena pada dasarnya ia memiliki kemampuan untuk bertindak lain dan memilih untuk tidak melakukan perbuatan yang dilarang.

B. Tinjauan Pustaka Tentang Tindak Pidana Pemalsuan Surat

1. Pengertian Pemalsuan Surat

Pemalsuan surat merupakan salah satu bentuk kejahatan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia, khususnya dalam Bab XIII tentang pemalsuan surat. Secara etimologis, istilah "pemalsuan" berasal dari kata "palsu" yang berarti "tidak tulen, tidak sah, tiruan, gadungan, sedangkan menurut ketentuan Pasal 391 KUHP, pemalsuan surat adalah perbuatan membuat secara tidak benar atau memalsukan surat yang berpotensi menimbulkan suatu hak, perikatan, atau pembebasan utang, maupun yang diperuntukkan sebagai bukti suatu hal, dengan maksud untuk menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakannya seolah-olah asli dan tidak dipalsukan. Pengertian ini menunjukkan bahwa inti dari pemalsuan terletak pada adanya unsur ketidaksesuaian antara keadaan yang sebenarnya dengan keadaan yang ditampilkan atau dinyatakan melalui suatu dokumen.

Dalam hukum pidana, pemalsuan memiliki makna yang lebih spesifik dan teknis. Pemalsuan dokumen mencakup setiap perbuatan yang dengan sengaja membuat surat atau dokumen yang isinya tidak sesuai dengan kebenaran, memalsukan dokumen yang sudah ada, maupun menggunakan dokumen palsu tersebut seolah-olah asli dan sah. Dengan demikian, fokus hukum pidana tidak hanya terletak pada hasil akhir berupa dokumen palsu, tetapi juga pada perbuatan dan niat pelaku dalam menciptakan atau menggunakan dokumen tersebut.

Menurut Adami Chazawi (2001, p. 3), pemalsuan adalah kejahatan yang di dalamnya mengandung sistem atau keadaan ketidakbenaran atau palsu atas sesuatu (obyek), yang sesuatunya itu tampak dari luar seolah-olah benar adanya, padahal sesungguhnya bertentangan dengan yang sebenarnya. Definisi ini menggarisbawahi bahwa esensi dari pemalsuan adalah menciptakan kondisi yang tampak benar namun substansinya tidak sesuai dengan kenyataan. Dokumen yang dipalsukan tersebut harus memiliki potensi untuk menimbulkan akibat hukum, baik berupa lahirnya hak, hapusnya kewajiban, maupun kerugian bagi pihak lain. Oleh karena itu, tidak setiap ketidakbenaran dalam dokumen dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan, melainkan harus memenuhi unsur-unsur sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan KUHP (Humaira R et al., 2024, p. 343).

Menurut C. Djisman Samosir (2022, p. 1), pemalsuan surat adalah tindakan-tindakan atau perbuatan seseorang yang secara melawan hukum mengurangi atau menambah isi surat yang sudah ada, seolah-olah benar padahal tidak benar. Dalam perspektif yang lebih luas, pemalsuan dokumen dapat dipahami sebagai perbuatan membuat dokumen atau surat yang sebagian atau seluruh isinya palsu, atau memalsukan dokumen yang dapat menimbulkan suatu hak, menghapuskan suatu kewajiban, atau memberikan suatu bukti yang dapat digunakan sebagai dasar suatu perbuatan dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai dokumen tersebut seolah-olah asli dan tidak dipalsukan (Oktavira, 2024).

Dari berbagai pengertian di atas, pemalsuan dokumen dapat dipahami sebagai suatu perbuatan yang melibatkan tindakan membuat atau mengubah dokumen dengan cara tertentu sehingga dokumen tersebut tampak seolah-olah asli atau sah. Perbuatan tersebut dilakukan dengan adanya kesengajaan untuk menggunakan sendiri atau menyuruh pihak lain menggunakan dokumen yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya. Penggunaan dokumen palsu tersebut pada akhirnya dapat menimbulkan kerugian, baik bagi pihak lain maupun terhadap kepentingan umum.

2. Bentuk - Bentuk Tindak Pidana Pemalsuan Surat

Berlandaskan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, perbuatan pemalsuan surat diatur secara menyeluruh dalam Bab XII tentang Pemalsuan Surat. Pengaturan tersebut menunjukkan kesungguhan pembentuk undang-undang dalam memberikan perlindungan terhadap keaslian dan kebenaran surat atau dokumen yang memiliki nilai pembuktian serta menimbulkan akibat hukum. Surat tidak hanya berfungsi sebagai alat bukti, tetapi juga sebagai sarana administrasi hukum yang memegang peranan penting dalam kehidupan sosial dan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, setiap tindakan yang dapat mengganggu atau merusak kepercayaan terhadap keabsahan surat atau dokumen dipandang sebagai perbuatan yang merugikan kepentingan hukum dan layak dikenakan sanksi pidana. Atas dasar tersebut, KUHP mengelompokkan tindak pidana pemalsuan surat ke dalam beberapa kategori dengan mempertimbangkan

karakter perbuatan, jenis objek yang dipalsukan, serta tingkat beratnya akibat hukum yang ditimbulkan.

Jenis-jenis tindak pidana pemalsuan surat menurut ketentuan KUHP antara lain meliputi:

a. Pemalsuan surat dalam bentuk pokok atau umum (*eenvoudige valscheid in geschriften*) (Ahmad et al., 2022), sebagaimana diatur dalam Pasal 391 KUHP yang berbunyi:

(1) “Setiap Orang yang membuat secara tidak benar atau memalsu Surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan atau pembebasan utang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti dari suatu hal, dengan maksud untuk menggunakan atau meminta orang lain menggunakan seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, jika penggunaan Surat tersebut dapat menimbulkan kerugian, dipidana karena pemalsuan Surat, dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV”

(2) “Setiap Orang yang menggunakan Surat yang isinya tidak benar atau yang dipalsu, seolah-olah benar atau tidak dipalsu, jika penggunaan Surat tersebut dapat menimbulkan kerugian dipidana dengan pidana yang sama dengan ayat (1)”.

b. Pemalsuan surat yang dilakukan dalam keadaan yang memberatkan (*gequalificeerde valscheid in geschriften*) (Ahmad et al., 2022), sebagaimana diatur dalam Pasal 392 KUHP yang berbunyi:

(1) “Dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun, Setiap Orang yang melakukan pemalsuan Surat terhadap: a. akta autentik; b. Surat utang atau sertifikat utang dari suatu negara atau bagiannya atau dari suatu lembaga umum; c. saham, Surat utang, sertifikat saham, sertifikat utang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau persekutuan; d. talon, tanda bukti dividen atau tanda bukti bunga salah satu Surat sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf c atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti Surat tersebut; e. Surat kredit atau Surat dagang yang diperuntukkan guna diedarkan; f. Surat keterangan mengenai hak atas tanah; atau g. Surat berharga lainnya yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.”

(2) “Setiap Orang yang menggunakan Surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang isinya tidak benar atau dipalsu, seolah-olah benar atau tidak dipalsu, jika penggunaan Surat tersebut dapat menimbulkan kerugian, dipidana dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

c. Perbuatan menyimpan bahan atau alat yang diperuntukkan bagi pemalsuan surat, sebagaimana diatur dalam Pasal 393 KUHP yang berbunyi:

(1) “Setiap Orang yang menyimpan bahan atau alat yang diketahui digunakan untuk melakukan Tindak Pidana sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 392 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau pidana denda paling banyak kategori II.”

(2) “Bahan dan alat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dirampas untuk negara atau dirampas untuk dimusnahkan.”

- d. Perbuatan menyuruh memasukkan keterangan yang tidak benar ke dalam suatu akta otentik, sebagaimana diatur dalam Pasal 394 KUHP yang berbunyi:

“Setiap Orang yang meminta untuk dimasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta autentik mengenai suatu hal yang kebenarannya seharusnya dinyatakan oleh akta tersebut, dengan maksud untuk menggunakan atau meminta orang lain menggunakan seolah-olah keterangan tersebut sesuai dengan yang sebenarnya, jika penggunaan tersebut dapat menimbulkan kerugian, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun atau pidana denda paling banyak kategori VI.”

- e. Pemalsuan surat keterangan dokter, sebagaimana diatur dalam Pasal 395 dan Pasal 396 KUHP yang berbunyi:

Pasal 395:

(1) “Dokter yang memberi Surat keterangan tentang keadaan kesehatan atau kematian seseorang yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV.”

(2) “Jika keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dengan maksud untuk memasukkan atau menahan seseorang ke dalam rumah sakit jiwa, dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV.”

(3) “Pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berlaku juga bagi Setiap Orang yang menggunakan Surat keterangan palsu tersebut seolah-olah isinya sesuai dengan yang sebenarnya.”

Pasal 396:

“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun 6 (enam) Bulan atau pidana denda paling banyak kategori V, Setiap Orang yang:

- a. membuat secara tidak benar atau memalsu Surat keterangan dokter tentang ada atau tidak ada penyakit, kelemahan, atau cacat, dengan maksud untuk menyesatkan Pejabat yang berwenang atau penanggung asuransi; atau
- b. mempergunakan Surat keterangan dokter yang tidak benar atau dipalsu, seolah-olah Surat tersebut benar atau tidak palsu dengan maksud untuk menyesatkan Pejabat yang berwenang atau penanggung asuransi.”

- f. Pemalsuan terhadap surat-surat tertentu, sebagaimana diatur dalam Pasal 397, Pasal 398, dan Pasal 399 KUHP yang berbunyi:

Pasal 397:

“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) Bulan atau pidana denda paling banyak kategori III, Setiap Orang yang:

- a. membuat secara tidak benar atau memalsu Surat keterangan tidak

pernah terlibat Tindak Pidana, kecakapan, tidak mampu secara finansial, kecacatan, atau keadaan lain, dengan maksud untuk mempergunakan atau meminta orang lain menggunakannya supaya diterima dalam pekerjaan atau supaya menimbulkan iba dan pertolongan; atau b. menggunakan Surat keterangan yang tidak benar atau palsu sebagaimana dimaksud dalam huruf a, seolah-olah Surat tersebut benar atau tidak palsu.”

Pasal 392:

(1) “Setiap Orang dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak kategori V, jika: a. membuat secara tidak benar atau memalsu paspor, Surat perjalanan laksana paspor, atau Surat yang diberikan menurut ketentuan Undang-Undang tentang pemberian izin kepada orang asing untuk Masuk dan menetap di Indonesia; atau meminta untuk memberi Surat serupa atas nama palsu atau nama kecil yang palsu atau dengan menunjuk kepada keadaan palsu, dengan maksud untuk menggunakan atau meminta orang lain menggunakannya seolah-olah benar atau tidak palsu.”

(2) “Setiap Orang yang menggunakan Surat yang tidak benar atau yang dipalsu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seolah-olah benar dan tidak dipalsu, atau seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran dipidana dengan pidana yang sama.”

Pasal 399:

“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV, Setiap Orang yang: a. membuat secara tidak benar atau memalsu Surat pengantar bagi hewan atau Ternak, atau memerintahkan untuk memberi Surat serupa atas nama palsu atau menunjuk kepada keadaan palsu, dengan maksud untuk menggunakan atau meminta orang lain menggunakan Surat tersebut seolah-olah benar dan tidak palsu; atau b. menggunakan Surat yang tidak benar atau dipalsu sebagaimana dimaksud dalam huruf a, seolah-olah Surat tersebut benar atau tidak palsu.”

- g. Pemalsuan surat keterangan pejabat yang berkaitan dengan hak milik, sebagaimana diatur dalam Pasal 400 KUHP yang berbunyi:

“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau pidana denda paling banyak kategori IV, Setiap Orang yang: a. membuat secara tidak benar atau memalsu Surat keterangan seorang Pejabat yang berwenang membuat keterangan tentang hak milik atau hak lainnya atas suatu benda, dengan maksud untuk memudahkan pengalihan atau penjaminan atau untuk menyesatkan Pejabat penegak hukum tentang asal benda tersebut; atau b. menggunakan Surat keterangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, seolah-olah Surat tersebut benar atau tidak palsu.”

Jenis-jenis tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana diatur dalam KUHP tersebut menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang

membedakan pengaturan pemalsuan surat berdasarkan variasi perbuatan, objek surat yang dipalsukan, serta potensi akibat hukum yang ditimbulkan. Klasifikasi ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum sekaligus proporsionalitas dalam penerapan sanksi pidana, sehingga setiap bentuk pemalsuan dapat dinilai sesuai dengan tingkat keseriusan dan dampak yang ditimbulkannya. Dengan adanya pengaturan yang beragam tersebut, KUHP tidak hanya menitikberatkan pada perbuatan memalsukan surat itu sendiri, tetapi juga mencakup perbuatan persiapan, penyertaan, serta penggunaan surat palsu yang dapat merugikan kepentingan hukum orang lain maupun kepentingan umum.

Lebih lanjut, pengaturan tindak pidana pemalsuan surat dalam KUHP mencerminkan upaya perlindungan terhadap kepercayaan masyarakat terhadap dokumen sebagai alat bukti dan sarana administrasi hukum. Kepercayaan terhadap keaslian dan kebenaran surat merupakan fondasi penting dalam hubungan hukum, baik dalam ranah perdata, pidana, maupun administrasi negara. Oleh karena itu, setiap perbuatan yang berpotensi menimbulkan keraguan terhadap keabsahan surat dipandang sebagai ancaman serius terhadap ketertiban dan kepastian hukum. Pidanaan terhadap pelaku pemalsuan surat tidak semata-mata bertujuan untuk menghukum, tetapi juga berfungsi sebagai sarana pencegahan agar masyarakat tetap menjunjung tinggi kejujuran dan itikad baik dalam setiap hubungan hukum.

3. Unsur-Unsur Pemalsuan Surat

Dalam hukum pidana, seluruh unsur tindak pidana yang dirumuskan dalam ketentuan hukum yang berlaku harus terpenuhi secara kumulatif sebelum pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada pelaku pemalsuan surat. Jika tidak terpenuhinya salah satu unsur saja menyebabkan perbuatan tersebut tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana pemalsuan sehingga pelaku tidak dapat dipidana (Oktavira, 2023, p. 197). Pengaturan mengenai unsur-unsur tindak pidana pemalsuan surat dalam hukum pidana Indonesia mengalami perkembangan seiring dengan pembaruan KUHP, yakni dari Pasal 263 KUHP lama menuju Pasal 391 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pasal 391 KUHP Ayat (1) berbunyi:

“Setiap Orang yang membuat secara tidak benar atau memalsu Surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan atau pembebasan utang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti dari suatu hal, dengan maksud untuk menggunakan atau meminta orang lain menggunakan seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, jika penggunaan Surat tersebut dapat menimbulkan kerugian, dipidana karena pemalsuan Surat, dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun atau pidana denda paling banyak kategori VI”

Pasal 391 KUHP Ayat (2) berbunyi:

“Setiap Orang yang menggunakan Surat yang isinya tidak benar atau yang dipalsu, seolah-olah benar atau tidak dipalsu, jika penggunaan Surat tersebut dapat menimbulkan kerugian dipidana dengan pidana yang sama dengan Ayat (1)”.

Berdasarkan rumusan tersebut, unsur-unsur dalam Pasal 391 KUHP meliputi:

a. Pasal 391 Ayat (1) KUHP:

1. Setiap Orang;
2. Membuat surat palsu atau memalsukan surat;
3. Objek berupa surat yang:
 - a. Dapat menimbulkan suatu hak;
 - b. Dapat menimbulkan suatu perikatan;
 - c. Dapat menimbulkan pembebasan utang;
 - d. Diperuntukkan sebagai bukti mengenai suatu hal;
4. Menggunakan atau meminta orang lain menggunakan seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsukan;
5. Menimbulkan kerugian dari penggunaan surat tersebut.

b. Pasal 392 Ayat (2) KUHP:

1. Setiap Orang;
2. Perbuatan menggunakan surat yang isinya tidak benar atau yang Dipalsu;
3. Surat tersebut digunakan seolah-olah benar atau tidak dipalsu;

4. Penggunaan surat tersebut dapat menimbulkan kerugian.

Lebih lanjut, KUHP juga menyesuaikan pengaturan ini dengan kebutuhan masa kini, seperti pemalsuan dokumen digital. Hal ini merupakan bentuk modernisasi hukum pidana yang diperlukan dalam era teknologi informasi. Oleh karena itu, pemalsuan surat dalam KUHP tidak hanya mencakup dokumen fisik, tetapi juga surat elektronik yang digunakan sebagai alat bukti hukum. Menurut Ridwan Arifin dalam Flora (2026), perubahan ini mencerminkan kepekaan KUHP terhadap perkembangan zaman serta kebutuhan akan perlindungan hukum dalam transaksi digital.

Dengan demikian, pembaruan yang dilakukan melalui KUHP lebih bersifat penyempurnaan redaksi dan penambahan alternatif sanksi, tanpa mengubah esensi pertanggungjawaban pidana yang mensyaratkan terpenuhinya unsur objektif dan unsur subjektif secara kumulatif dan memiliki cakupan yang lebih luas dengan konteks hukum kontemporer.

C. Tinjauan Pustaka Tentang Administrasi Kependudukan

1. Pengertian Administrasi Kependudukan

Administrasi dalam arti sempit berasal dari kata *administratie*, yang meliputi kegiatan catat mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan lain sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (Madjid, 2023, p. 3). Dalam arti luas, Leonard D. White dalam Majid (2023, p. 4) menjelaskan administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar dan kecil yang pada intinya melingkupi seluruh kegiatan

dari pengaturan hingga pengurusan sekelompok orang yang memiliki diferensiasi pekerjaan untuk mencapai suatu tujuan bersama.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan.

Dari pengertian yuridis tersebut, dapat dipahami bahwa administrasi kependudukan merupakan rangkaian aktivitas administrasi yang dilakukan secara sistematis. Pemaknaan ini sejalan dengan pengertian administrasi yang dikemukakan oleh para ahli. Administrasi Kependudukan menurut Mariati Rahman dalam Hermanses & Soselisa, (2023, p. 431) dalam arti sempit yaitu sebagai kegiatan tata usaha kantor (catat-mencatat, menetik, surat-menyurat, dan sebagainya). Berdasarkan pengertian tersebut, administrasi kependudukan tidak hanya dipahami sebagai kegiatan administratif semata, melainkan sebagai suatu sistem hukum yang terstruktur dan berkelanjutan. Sistem ini bertujuan untuk menjamin tertib administrasi, kepastian status hukum penduduk, serta keakuratan data kependudukan yang digunakan oleh negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil merupakan dua unsur utama dalam administrasi kependudukan. Pendaftaran penduduk berkaitan dengan pencatatan data penduduk, seperti identitas, domisili, dan perubahan status kependudukan, sedangkan pencatatan sipil berhubungan dengan peristiwa-peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, dan peristiwa penting lainnya. Seluruh peristiwa tersebut menghasilkan dokumen kependudukan yang memiliki kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik (Sumartini et al., 2025, p. 22).

Penataan administrasi direkomendasikan untuk penyelenggaraan registrasi penduduk termasuk pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK). Dalam pelaksanaan sistem ini, semua penduduk baik Warga Negara Indonesia (WNI) maupun warga Negara Asing (WNA) yang mengalami kejadian vital atau perubahan status kependudukannya harus mendaftarkan diri atau mencatatkan perubahan status tersebut kepada para petugas yang ditunjuk oleh negara. Administrasi kependudukan tidak hanya dipahami sebagai aktivitas administratif yang bersifat teknis, melainkan sebagai suatu sistem hukum yang terorganisasi dan berkesinambungan. Sistem ini dirancang untuk menjamin tertib administrasi, kepastian status hukum penduduk, serta keakuratan dan validitas data kependudukan yang digunakan oleh negara sebagai dasar pengambilan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan (Annas et al., 2024, p. 76).

Administrasi kependudukan memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional. Melalui

sistem administrasi kependudukan yang baik, pemerintah dapat memperoleh data dan informasi yang akurat mengenai jumlah, komposisi, distribusi, dan karakteristik penduduk yang diperlukan untuk perencanaan pembangunan, penyediaan layanan publik, dan penegakan hukum. Data kependudukan yang akurat juga menjadi dasar bagi setiap penduduk untuk mendapatkan pengakuan, jaminan perlindungan, dan pemenuhan hak-haknya sebagai warga negara (Junaedy Dede & Suargita, 2024, p. 1241). Selain itu, dokumen administrasi kependudukan juga memiliki nilai hukum yang sangat strategis karena menjadi dasar bagi seseorang untuk memperoleh berbagai hak dan kewajiban sebagai warga negara. Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, dan akta-akta pencatatan sipil tidak hanya digunakan dalam hubungan administratif dengan negara, tetapi juga dalam hubungan hukum privat, seperti perjanjian, pewarisan, perkawinan, dan akses terhadap layanan publik. Oleh karena itu, keabsahan dan kebenaran dokumen kependudukan merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Dengan demikian, administrasi kependudukan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem hukum nasional yang berfungsi untuk menjamin tertib administrasi, kepastian status hukum penduduk, serta perlindungan hak dan kewajiban setiap warga negara. Melalui penyelenggaraan administrasi kependudukan yang teratur dan akurat, negara dapat memastikan bahwa setiap individu diakui secara sah dalam

kehidupan hukum dan memperoleh akses yang setara terhadap pelayanan publik.

2. Bentuk – Bentuk Dokumen Administrasi Kependudukan

Dokumen administrasi kependudukan merupakan alat bukti autentik yang menerangkan identitas serta status hukum seseorang sebagai penduduk. Keberadaan dokumen tersebut menjadi dasar pengakuan negara terhadap eksistensi seseorang dalam sistem administrasi pemerintahan, sehingga memiliki arti penting dalam menentukan kedudukan hukum individu dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Melalui dokumen administrasi kependudukan, negara dapat melakukan pendataan penduduk secara tertib, terencana, dan berkelanjutan, sekaligus menjamin kepastian status hukum setiap warga negara.

Jenis dokumen administrasi kependudukan meliputi Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Identitas Anak (KIA), Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Surat Keterangan Pindah, Pencatatan Pengakuan Anak, Pencatatan Pengangkatan Anak, Serta Pencatatan Perubahan Nama. Setiap dokumen tersebut memiliki fungsi dan kedudukan hukum yang berbeda, namun saling berkaitan dalam sistem administrasi kependudukan nasional (Sumartini et al., 2025, p. 24).

Dokumen-dokumen administrasi kependudukan memuat data pribadi dan data keluarga yang menjadi dasar bagi negara dalam melakukan pendataan penduduk secara tertib dan berkelanjutan. Data kependudukan

memegang peranan penting dalam menentukan kebijakan, perencanaan, dan evaluasi hasil pembangunan baik bagi pemerintah dan masyarakat. Selain itu, keakuratan data yang tercantum di dalamnya menjadi penting karena digunakan sebagai rujukan resmi dalam berbagai proses administrasi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah (Al Farabi & Taupik, 2024, p. 1426). Kemudian, dokumen administrasi yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang memiliki kekuatan pembuktian formal dalam sistem hukum, karena menjadi dasar dalam berbagai hubungan hukum, baik yang bersifat perdata maupun publik. Pandangan ini menunjukkan bahwa dokumen administrasi kependudukan tidak sekadar bersifat administratif, tetapi juga memiliki implikasi yuridis yang penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Selain sebagai bukti identitas dan status hukum, dokumen administrasi kependudukan juga berfungsi sebagai sarana untuk memperoleh berbagai pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, perbankan, ketenagakerjaan, dan pelayanan administrasi lainnya. Keberadaan dokumen tersebut menjadi prasyarat utama bagi penduduk untuk mengakses hak dan kewajiban hukum secara formal di hadapan negara.

Dengan demikian, administrasi kependudukan menempati posisi strategis dalam sistem hukum dan pemerintahan, karena berperan dalam mewujudkan tertib administrasi, kepastian hukum, serta perlindungan hak-hak warga negara. Pengaturan yang jelas dan pelaksanaan yang konsisten

terhadap dokumen administrasi kependudukan menjadi bagian penting dalam menjaga keandalan sistem administrasi negara secara keseluruhan.