

ARTIKEL

PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PEMALSUAN SURAT KETERANGAN KEMATIAN SEBAGAI DASAR PENERBITAN AKTA KEMATIAN DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM

FARID ROKHMAT

NPM: 238040009



**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS PASCASARJANA
UNIVERSITAS PASUNDAN
BANDUNG
2026**

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji penegakan hukum terhadap pemalsuan surat keterangan kematian yang dijadikan dasar penerbitan akta kematian dalam perspektif kepastian hukum. Permasalahan yang dikaji adalah kualifikasi tindak pidana atas rangkaian perbuatan tersebut menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan, serta kedudukan hukum akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat keterangan kematian palsu dan mekanisme pembatalannya. Metode penelitian yang digunakan bersifat *deskriptif analitis* dengan pendekatan *yuridis normatif*, melalui pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rangkaian perbuatan harus dikualifikasi per tahap: Pasal 395 KUHP Nasional bagi dokter, Pasal 391 bagi pembuat surat non-dokter dan SPTJM yang tidak benar, Pasal 394 sebagai norma kunci bagi terbitnya akta kematian yang asli tetapi memuat keterangan palsu, dan Pasal 492 bagi penggunaannya untuk klaim asuransi. Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan merupakan *lex specialis* terhadap Pasal 391 ayat (2), tetapi bukan terhadap Pasal 394. Akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat palsu mengandung cacat substansi sehingga dapat dibatalkan dan tetap sah sampai dibatalkan. Mekanisme pembatalannya masih bercabang antara putusan pengadilan dan *contrarius actus*, dan tidak terhubung dengan putusan pidana, sehingga belum memberikan kepastian hukum yang nyata.

Kata Kunci: pemalsuan surat, surat keterangan kematian, akta kematian, kepastian hukum, KUHP Nasional.

ABSTRACT

*This study examines law enforcement against the forgery of death certificates used as the basis for issuing civil registry death records from the perspective of legal certainty. The problems examined are the criminal qualification of this series of acts under Law Number 1 of 2023 on the Criminal Code (National Criminal Code) and the Population Administration Law, and the legal status of a death record issued on the basis of a forged death certificate together with the mechanism for its annulment. The research is descriptive-analytical and uses a normative juridical approach, through statutory, case, and conceptual approaches. The results show that the series of acts must be qualified stage by stage: Article 395 of the National Criminal Code for physicians, Article 391 for non-physician issuers and false statements of absolute responsibility (SPTJM), Article 394 as the key provision for the issuance of a genuine death record containing false information, and Article 492 for its use in insurance claims. Article 93 of the Population Administration Law is *lex specialis* to Article 391 paragraph (2), but not to Article 394. A death record issued on the basis of a forged certificate contains a substantive defect, so it is voidable and remains valid until annulled. The annulment mechanism is still divided between court decisions and *contrarius actus* and is not linked to criminal judgments, so it does not yet provide real legal certainty.*

Keywords: *forgery, death certificate, death record, legal certainty, National Criminal Code.*

ABSTRAK SUNDA

Ieu panalungtikan ngaguar panerapan hukum kana pamalsuan surat katerangan maot anu dijadikeun dasar pikeun nerbitkeun akta maot, ditilik tina perspektif kapastian hukum. Masalah anu ditalungtik nya éta kualifikasi tindak pidana kana runtuyan kalakuan éta numutkeun Undang-Undang Nomer 1 Taun 2023 ngeunaan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) jeung Undang-Undang Administrasi Kependudukan, sarta kalungguhan hukum akta maot anu diterbitkeun dumasar kana surat katerangan maot palsu katut mékanisme ngabatalkeunana. Méthode panalungtikan anu dipaké nya éta déskriptif analitis kalawan pamarekan yuridis normatif, ngaliwatan pamarekan perundang-undangan, kasus, jeung konséptual. Hasil panalungtikan nuduhkeun yén runtuyan kalakuan kudu dikualifikasi unggal tahapan: Pasal 395 KUHP Nasional pikeun dokter, Pasal 391 pikeun nu nyieun surat lain dokter jeung SPTJM anu teu bener, Pasal 394 minangka norma konci pikeun terbitna akta maot anu asli tapi eusina palsu, sarta Pasal 492 pikeun dipakéna akta éta dina klaim asuransi. Akta maot anu diterbitkeun dumasar kana surat palsu ngandung cacad substansi, ku kituna bisa dibatalkeun sarta tetep sah nepi ka dibatalkeun. Mékanisme ngabatalkeunana masih paburantay antara putusan pangadilan jeung *contrarius actus*, sarta teu nyambung jeung putusan pidana, ku kituna can méré kapastian hukum anu nyata.

Kecap Konci: pamalsuan surat, surat katerangan maot, akta maot, kapastian hukum, KUHP Nasional.

I. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Penegasan ini membawa konsekuensi bahwa setiap tindakan negara maupun warga negara harus berpijak pada hukum, dan bahwa hukum harus memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Salah satu wujud paling konkret dari kehadiran negara hukum dalam kehidupan sehari-hari adalah penyelenggaraan administrasi kependudukan, yakni pencatatan atas peristiwa-peristiwa penting yang dialami setiap orang sejak lahir hingga meninggal dunia.

Kematian merupakan peristiwa penting yang mengakhiri kedudukan seseorang sebagai subjek hukum. Dengan dicatatnya kematian, harta peninggalan beralih kepada ahli waris, perkawinan berakhir, kepesertaan jaminan sosial berubah menjadi hak atas manfaat kematian, dan uang pertanggungan asuransi jiwa menjadi dapat ditagih. Seluruh akibat hukum tersebut bertumpu pada satu dokumen negara, yaitu akta kematian yang diterbitkan oleh Pejabat Pencatatan Sipil pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil).

Akta kematian tidak lahir dengan sendirinya. Pasal 44 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 (UU Administrasi Kependudukan) menentukan bahwa pencatatan kematian dilakukan berdasarkan keterangan kematian dari pihak yang berwenang. Pasal 45 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil merinci bahwa surat kematian tersebut dapat berasal dari dokter, kepala desa atau lurah, kepolisian, penetapan pengadilan, maskapai penerbangan, maupun Perwakilan Republik Indonesia. Dalam praktik, Disdukcapil juga menerima Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM) kebenaran data kematian yang dibuat oleh pelapor sendiri apabila surat keterangan kematian tidak dapat diperoleh. Dengan demikian, surat keterangan kematian berkedudukan sebagai dokumen dasar (*breeder document*): kebenaran akta kematian sepenuhnya bergantung pada kebenaran dokumen yang mendasarinya.

Di sinilah letak titik rawan. Pejabat Pencatatan Sipil pada umumnya memeriksa kelengkapan dan keabsahan formal persyaratan, bukan kebenaran materiil peristiwa kematian itu sendiri. Apabila surat keterangan kematian dipalsukan, sementara persyaratan formalnya lengkap, maka akan terbit akta kematian yang sah secara formal, ditandatangani pejabat yang berwenang, dan tercatat dalam register negara, tetapi isinya tidak sesuai dengan kenyataan. Dokumen negara yang seharusnya menjadi alat bukti yang sempurna justru menjadi sarana kejahatan lanjutan, terutama penipuan klaim asuransi jiwa dan manfaat jaminan sosial.

Kenyataan tersebut bukan sekadar kemungkinan teoretis. Putusan Pengadilan Negeri Sungguminasa Nomor 108/Pid.B/2022/PN Sgm memeriksa perkara pemalsuan surat kematian yang dilakukan dengan tujuan mencairkan manfaat jaminan sosial pada BPJS.¹ Perkara serupa juga diperiksa dalam Putusan Pengadilan Negeri Binjai Nomor 49/Pid.B/2021/PN Bnj. Pelaku atas nama Hary Mulyadi dituntut 1 (satu) tahun 10 (sepuluh) bulan. Kedua perkara itu masih diadili berdasarkan KUHP lama (*Wetboek van Strafrecht*), khususnya ketentuan pemalsuan surat dalam Pasal 263 dan seterusnya.

Sejak 2 Januari 2026, hukum pidana materiil Indonesia telah beralih kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP

¹Muhammad Firmansyah, Marwan Mas, dan Basri Oner, "Analisis Kriminologis terhadap Pemalsuan Surat Kematian di Kabupaten Gowa", *Clavia: Journal of Law*, Universitas Bosowa, 2023.

Nasional), dan hukum acaranya kepada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Tindak pidana pemalsuan surat kini diatur dalam Pasal 391 sampai dengan Pasal 400 KUHP Nasional, yang di dalamnya terdapat pemalsuan surat pada umumnya (Pasal 391), pemalsuan akta autentik (Pasal 392), permintaan untuk memasukkan keterangan palsu ke dalam akta autentik (Pasal 394), serta pemberian surat keterangan tentang kesehatan atau kematian yang tidak benar oleh dokter (Pasal 395). Di luar KUHP Nasional, Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan mengancam pidana setiap penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting. Apabila akta kematian palsu kemudian digunakan untuk memperoleh uang pertanggungan, perbuatan itu bersinggungan pula dengan penipuan dalam Pasal 492 KUHP Nasional.

Banyaknya norma yang berlaku atas satu rangkaian peristiwa menimbulkan persoalan kepastian hukum yang pertama, yaitu persoalan **kualifikasi**. Norma mana yang tepat diterapkan terhadap masing-masing perbuatan? Bagaimana hubungan antara KUHP Nasional dan UU Administrasi Kependudukan, mengingat Pasal 125 ayat (2) KUHP Nasional menentukan bahwa suatu perbuatan yang diatur dalam aturan pidana umum dan aturan pidana khusus hanya dijatuhi aturan pidana khusus? Ketidakjelasan semacam ini berpotensi melahirkan disparitas dakwaan dan putusan.

Persoalan kepastian hukum yang kedua menyangkut **kedudukan hukum akta kematian** itu sendiri. Akta kematian adalah keputusan pejabat pemerintahan yang tunduk pada asas praduga keabsahan (*presumptio iustae causae*). Pasal 71 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menentukan bahwa keputusan yang mengandung kesalahan substansi dapat dibatalkan dan tetap sah sampai adanya pembatalan. Akibatnya, sekalipun pelaku pemalsuan telah dipidana, akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat palsu tidak serta-merta hapus dari register negara. Mekanisme penghapusannya pun belum seragam: Pasal 60 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 hanya mengenal pembatalan berdasarkan putusan pengadilan, sedangkan dalam praktik banyak Disdukcapil membuka layanan pembatalan tanpa putusan pengadilan berdasarkan asas *contrarius actus*. Praktik ini dikritik Ombudsman Republik Indonesia karena menempatkan Disdukcapil seolah-olah sebagai hakim penentu kebenaran.²

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat kesenjangan antara apa yang seharusnya (*das sollen*), yaitu dokumen kependudukan yang benar serta norma yang jelas dan konsisten, dengan kenyataan (*das sein*), yaitu norma pidana yang tumpang tindih, akta kematian yang tetap berlaku meskipun didasarkan pada surat palsu, dan mekanisme pembatalan yang belum seragam. Oleh karena itu, peneliti mengkajinya dalam tesis berjudul **Penegakan Hukum terhadap Pemalsuan Surat Keterangan Kematian sebagai Dasar Penerbitan Akta Kematian dalam Perspektif Kepastian Hukum**.

Identifikasi dan Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, pokok permasalahannya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kualifikasi tindak pidana atas pemalsuan surat keterangan kematian yang dijadikan dasar penerbitan akta kematian menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan?

²Ombudsman Republik Indonesia, "Bahaya 'Jalan Pintas' Pembatalan Akta: Dukcapil Bukan Hakim Penentu, Mengapa?", ombudsman.go.id.

2. Bagaimana kedudukan hukum akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat keterangan kematian palsu, serta mekanisme pembatalannya, dalam perspektif kepastian hukum?

Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kualifikasi tindak pidana atas pemalsuan surat keterangan kematian yang dijadikan dasar penerbitan akta kematian menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis kedudukan hukum akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat keterangan kematian palsu, serta mekanisme pembatalannya, dalam perspektif kepastian hukum.

Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. **Kegunaan Teoretis:** memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pidana, khususnya doktrin pemalsuan surat pasca berlakunya KUHP Nasional serta ajaran perbarengan dan asas *lex specialis*, dan bagi ilmu hukum administrasi negara, khususnya doktrin keabsahan dan kebatalan keputusan pemerintahan di bidang administrasi kependudukan.
2. **Kegunaan Praktis:** menjadi bahan masukan bagi pembentuk undang-undang dan Pemerintah dalam harmonisasi ketentuan pidana dan pengaturan pembatalan akta; bagi Disdukcapil dalam memperkuat verifikasi dokumen dasar; bagi penyidik, penuntut umum, dan hakim dalam menentukan kualifikasi dan konstruksi dakwaan; serta bagi perusahaan asuransi dan BPJS dalam memitigasi klaim berdasarkan dokumen kematian palsu.

II. KERANGKA PEMIKIRAN, HIPOTESIS

Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian ini disusun berjenjang dari teori dasar (*grand theory*), teori tengah (*middle range theory*), hingga teori terapan (*applied theory*), dan masing-masing dipetakan pada identifikasi masalah yang hendak dijawab.

1. Teori Negara Hukum dan Tujuan Hukum (*Grand Theory*)

Negara hukum menghendaki agar kekuasaan dijalankan berdasarkan hukum dan agar hak warga negara dilindungi dari kesewenang-wenangan. Gustav Radbruch mengajarkan bahwa hukum mengemban tiga nilai dasar, yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).³ Penelitian ini memusatkan perhatian pada nilai kepastian hukum tanpa mengabaikan dua nilai lainnya. Dalam administrasi kependudukan, kepastian hukum berarti bahwa status hukum seseorang yang tercatat dalam dokumen negara sesuai dengan kenyataan dan dapat diandalkan oleh setiap pihak.

2. Teori Kepastian Hukum (*Middle Range Theory*)

³Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, Quelle & Meyer, Leipzig, 1932, hlm. 120

Sudikno Mertokusumo memaknai kepastian hukum sebagai perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁴ Lon L. Fuller merumuskan delapan syarat agar hukum dapat berfungsi sebagai hukum, antara lain bahwa aturan harus dirumuskan secara jelas, tidak saling bertentangan, dan terdapat kesesuaian antara aturan dan pelaksanaannya.⁵ Jan Michiel Otto menambahkan konsep kepastian hukum yang nyata (*real legal certainty*), yang mensyaratkan: (a) aturan yang jelas, konsisten, dan mudah diperoleh; (b) instansi pemerintah menerapkannya secara konsisten; (c) warga menyesuaikan perilakunya; (d) hakim yang mandiri menerapkannya secara konsisten; dan (e) putusan pengadilan dilaksanakan secara konkret.⁶ Syarat kejelasan dan konsistensi norma digunakan untuk menjawab identifikasi masalah pertama, sedangkan syarat konsistensi penerapan dan pelaksanaan putusan digunakan untuk menjawab identifikasi masalah kedua.

3. Teori Penegakan Hukum (*Middle Range Theory*)

Soerjono Soekanto memandang penegakan hukum sebagai kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah yang mantap dengan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Penegakan hukum dipengaruhi lima faktor, yaitu hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan.⁷ Penelitian ini menitikberatkan pada faktor hukumnya sendiri. Barda Nawawi Arief menyebut bahwa penegakan hukum pidana berlangsung melalui tahap formulasi, aplikasi, dan eksekusi, dan bahwa kelemahan pada tahap formulasi akan menghambat tahap-tahap berikutnya.⁸ Kualifikasi tindak pidana (masalah pertama) merupakan bagian dari tahap formulasi dan aplikasi, sedangkan pemulihan status akta (masalah kedua) merupakan bagian dari tahap eksekusi dalam arti luas.

4. Teori-Teori Terapan (*Applied Theory*)

Pertama, teori tentang tindak pidana pemalsuan surat. Kepentingan hukum yang dilindungi adalah kepercayaan masyarakat terhadap kebenaran isi surat (*publica fides*).⁹ Doktrin membedakan pemalsuan materiil (*materiële valsheid*) dari pemalsuan intelektual (*intellectuele valsheid*), yaitu surat yang dibuat oleh orang yang berwenang tetapi isinya tidak benar. Kedua, ajaran perbarengan tindak pidana dan asas *lex specialis derogat legi generali*, yang membedakan kekhususan logis dan kekhususan sistematis.¹⁰ Ketiga, teori keabsahan keputusan pemerintahan: suatu keputusan sah apabila dibuat oleh pejabat yang berwenang, menurut prosedur, dan substansinya sesuai dengan objek keputusan; keputusan berlaku berdasarkan asas *presumptio iustae causa*; dan pejabat yang menerbitkan berwenang membatalkannya berdasarkan asas *contrarius actus*.¹¹ Teori pertama dan kedua

⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 11

⁵Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Revised Edition, Yale University Press, New Haven, 1969, hlm. 201

⁶Jan Michiel Otto, "Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang", dalam Adriaan W. Bedner et al. (ed.), *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012, hlm. 20

⁷Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 45

⁸Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 55

⁹Adami Chazawi, *Kejahatan terhadap Pemalsuan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 31

¹⁰Eddy O.S. Hiarij, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016, hlm. 42

¹¹Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 33; Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 12

digunakan untuk menjawab masalah pertama, sedangkan teori ketiga digunakan untuk menjawab masalah kedua.

Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, hipotesis penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Rangkaian pemalsuan surat keterangan kematian hingga terbitnya akta kematian dapat dijangkau oleh norma pidana dalam KUHP Nasional dan UU Administrasi Kependudukan apabila dikualifikasi per tahap perbuatan, tetapi terdapat ketidaksinkronan antarnorma yang mengurangi kepastian hukum.
2. Akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat keterangan kematian palsu tetap sah sampai dibatalkan, sementara mekanisme pembatalannya belum seragam dan tidak terhubung dengan putusan pidana, sehingga belum memberikan kepastian hukum yang nyata.

III. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengaitkannya dengan teori hukum serta praktik pelaksanaannya.¹² Metode pendekatan yang digunakan adalah *yuridis normatif*, yaitu menelaah norma hukum tertulis, asas, dan doktrin.¹³ Pendekatan ini diwujudkan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) terhadap Putusan PN Sungguminasa Nomor 108/Pid.B/2022/PN Sgm dan Putusan PN Binjai Nomor 49/Pid.B/2021/PN Bnj, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), serta perbandingan antara KUHP lama dan KUHP Nasional.¹⁴

Sumber data terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer mencakup UUD 1945, KUHP Nasional, KUHP lama, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang KUHP, UU Administrasi Kependudukan, UU Administrasi Pemerintahan, UU Peradilan Tata Usaha Negara, Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1956, serta putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, dan pendapat para ahli. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia. Data pendukung diperoleh melalui wawancara dengan Disdukcapil Kota Bandung dan penyidik Polrestabes Bandung. Data dianalisis secara yuridis kualitatif dengan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis, menggunakan asas preferensi hukum (*lex superior, lex specialis, lex posterior*), dan kesimpulan ditarik secara deduktif.

Penelitian ini memiliki kebaruan dibandingkan penelitian terdahulu. Firmansyah, Mas, dan Oner (2023) mengkaji pemalsuan surat kematian di Kabupaten Gowa dengan pendekatan kriminologis untuk menemukan faktor penyebabnya berdasarkan KUHP lama. Eltiferi Dachi (2023) mengkaji pertimbangan hakim dalam tindak pidana pemalsuan surat secara umum berdasarkan Pasal 263 KUHP lama. Berbeda dengan keduanya, penelitian ini bersifat yuridis normatif, menggunakan KUHP Nasional, dan mengkaji rangkaian pemalsuan dokumen kematian secara utuh dari hulu (surat keterangan kematian) hingga

¹²Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014, hlm.33

¹³Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm.21

¹⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2017, hlm.42

hilir (akta kematian dan pembatalannya), dengan memadukan hukum pidana materiil dan hukum administrasi negara dalam satu kerangka kepastian hukum.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kualifikasi Tindak Pidana atas Pemalsuan Surat Keterangan Kematian yang Dijadikan Dasar Penerbitan Akta Kematian menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 dan Undang-Undang Administrasi Kependudukan

1. Pemalsuan Dokumen Kematian sebagai Rangkaian Perbuatan

Pemalsuan surat keterangan kematian yang dijadikan dasar penerbitan akta kematian bukan perbuatan tunggal, melainkan rangkaian perbuatan yang melibatkan lebih dari satu pelaku. Untuk keperluan kualifikasi, rangkaian tersebut dipilah menjadi empat tahap: (a) **pembuatan dokumen dasar**, yaitu terbitnya surat keterangan kematian atau SPTJM yang isinya tidak benar; (b) **penggunaan dokumen dasar**, yaitu diajukannya dokumen itu kepada Disdukcapil; (c) **penerbitan akta**, yaitu dimuatnya keterangan palsu ke dalam akta kematian oleh pejabat yang tidak mengetahui kepalsuannya; dan (d) **pemanfaatan akta**, yaitu digunakannya akta untuk memperoleh uang pertanggungan atau manfaat jaminan sosial. Pemilahan ini penting karena kepentingan hukum, pelaku, dan normanya berbeda pada setiap tahap. Menyamaratakan seluruh rangkaian di bawah satu pasal "pemalsuan surat" berisiko membuat sebagian perbuatan tidak terjangkau atau dikenai norma yang kurang tepat.

2. Tahap Pembuatan Dokumen Dasar

Apabila dokter memberi surat keterangan kematian yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya, perbuatannya memenuhi Pasal 395 ayat (1) KUHP Nasional, dengan ancaman pidana penjara paling lama empat tahun atau denda kategori IV. Pasal ini merupakan bentuk pemalsuan intelektual. KUHP Nasional mengandung kemajuan yang berarti dibandingkan Pasal 267 KUHP lama, karena kini secara tegas menyebut keterangan tentang **kematian**, termasuk sebab kematian (*visum et repertum*). Dari sudut kepastian hukum, perluasan ini memenuhi syarat kejelasan norma menurut Fuller.

Namun, terdapat dua catatan. Pertama, ancaman Pasal 395 ayat (1) lebih ringan daripada Pasal 391 ayat (1) yang mengancam pidana penjara paling lama enam tahun. Dokter yang menyalahgunakan kepercayaan profesinya justru diancam lebih ringan daripada orang biasa yang membuat surat palsu. Kedua, apabila yang terjadi adalah pemalsuan terhadap surat keterangan dokter oleh orang yang bukan dokter, Pasal 396 KUHP Nasional tidak dapat diterapkan, karena objeknya dirumuskan sebagai keterangan tentang ada atau tidaknya penyakit, kelemahan, atau cacat, tanpa menyebut kematian. Karena Pasal 1 ayat (2) KUHP Nasional melarang analogi, perbuatan itu harus dikembalikan kepada Pasal 391 ayat (1). Terdapat **ketidaksinkronan internal** antara Pasal 395 yang telah diperluas mencakup kematian dan Pasal 396 yang tidak.

Sebagian besar kematian di masyarakat, terutama yang terjadi di rumah, dibuktikan dengan surat keterangan dari kepala desa atau lurah. Pasal 395 tidak berlaku bagi mereka karena subjeknya dibatasi pada dokter. Apabila kepala desa, lurah, atau perangkatnya dengan sengaja menerbitkan surat keterangan kematian yang tidak benar, perbuatannya merupakan "membuat secara tidak benar" surat sebagaimana dimaksud Pasal 391 ayat (1), karena surat itu diperuntukkan sebagai bukti suatu hal dan penggunaannya dapat menimbulkan kerugian. Akibatnya, dua subjek yang menjalankan fungsi yang sama, yaitu menerbitkan dokumen dasar kematian, diancam pidana yang berbeda (empat tahun bagi dokter, enam tahun bagi kepala desa atau lurah) tanpa alasan yang jelas. Adapun SPTJM

yang tidak benar merupakan surat yang dibuat secara tidak benar menurut Pasal 391 ayat (1), sekaligus memenuhi Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan karena diajukan kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan peristiwa penting.

3. Tahap Penggunaan Dokumen Dasar dan Persoalan *Lex Specialis*

Mengajukan surat keterangan kematian palsu kepada Disdukcapil merupakan perbuatan menggunakan surat palsu yang memenuhi Pasal 391 ayat (2) KUHP Nasional, atau Pasal 395 ayat (3) apabila surat berasal dari dokter. Perbuatan yang sama memenuhi Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan, yang mengancam pidana penjara paling lama enam tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00.

Pasal 125 ayat (2) KUHP Nasional menentukan bahwa suatu perbuatan yang diatur dalam aturan pidana umum dan aturan pidana khusus hanya dijatuhi aturan pidana khusus. Dari sudut kekhususan logis, Pasal 93 lebih sempit dalam subjek ("setiap penduduk"), tujuan penyerahan ("kepada Instansi Pelaksana"), dan konteks ("dalam melaporkan peristiwa penting"), tetapi tidak mensyaratkan unsur "dapat menimbulkan kerugian". Hubungannya dengan Pasal 391 ayat (2) dengan demikian saling berpotongan. Dari sudut kekhususan sistematis, Pasal 93 dibentuk untuk melindungi tertib administrasi kependudukan secara khusus, sehingga merupakan *lex specialis systematica* terhadap Pasal 391 ayat (2). Penerapannya menimbulkan paradoks: ancaman denda Pasal 93 (Rp50 juta) jauh lebih ringan daripada denda kategori VI dalam Pasal 391 (Rp2 miliar). Ketidakselarasan ini merupakan akibat belum diharmonisasikannya ketentuan pidana di luar KUHP dengan sistem kategori denda KUHP Nasional.

4. Tahap Penerbitan Akta: Pasal 394 sebagai Norma Kunci

Tahap penerbitan akta merupakan inti fenomena akta kematian "asli tapi palsu". Akta yang terbit asli secara fisik: blangko resmi, tanda tangan pejabat yang berwenang, dan nomor register yang sah. Yang palsu adalah keterangan di dalamnya. Perbuatan pemohon paling tepat dikualifikasi sebagai **Pasal 394 KUHP Nasional**, yaitu meminta untuk dimasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta autentik mengenai suatu hal yang kebenarannya seharusnya dinyatakan oleh akta tersebut, dengan ancaman pidana penjara paling lama tujuh tahun atau denda kategori VI. Unsur-unsurnya terpenuhi karena: (a) pemohon mengajukan permohonan dengan dokumen yang memuat keterangan palsu sehingga pejabat memasukkannya ke dalam register dan kutipan akta; (b) akta kematian adalah akta autentik menurut Pasal 1868 KUHPerdata; (c) fakta kematian adalah tepat hal yang kebenarannya hendak dinyatakan oleh akta kematian; (d) maksud memakai akta seolah-olah keterangannya benar tampak dari penggunaannya untuk klaim; dan (e) pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian bagi penanggung, ahli waris, atau negara.

Pasal 394 lebih tepat daripada Pasal 392 (pemalsuan akta autentik), karena Pasal 392 mensyaratkan bahwa akta itu sendiri yang dipalsu. Pasal 392 baru relevan apabila pelaku memalsukan fisik akta, misalnya mencetak blangko tiruan atau mengubah data pada kutipan akta yang sah. Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan **bukan** *lex specialis* terhadap Pasal 394, karena kepentingan hukum yang dilindungi berbeda: Pasal 394 melindungi kebenaran isi akta autentik, sedangkan Pasal 93 melindungi kejujuran laporan kepada instansi. Akibat perbuatan berupa terbitnya akta autentik yang palsu isinya tidak tercakup dalam rumusan Pasal 93. Oleh karena itu, apabila akta telah terbit, Pasal 394 menjadi dakwaan utama dan Pasal 93 dapat ditempatkan sebagai dakwaan subsider.

5. Tahap Pemanfaatan Akta, Perbarengan, dan Penyertaan

Penggunaan akta kematian untuk mengajukan klaim kepada perusahaan asuransi atau BPJS memenuhi unsur penipuan dalam Pasal 492 KUHP Nasional: dengan maksud

menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, menggunakan tipu muslihat, dan menggerakkan orang lain untuk menyerahkan barang. Pasal 394 telah selesai begitu keterangan palsu dimasukkan ke dalam akta dengan maksud tertentu, sedangkan penipuan merupakan perbuatan baru yang menyerang kepentingan hukum yang berbeda, yaitu harta kekayaan penanggung. Keduanya merupakan **perbarengan beberapa perbuatan** (*concursum realis*). Konstruksi kualifikasi per tahap disajikan dalam tabel berikut.

Tahap	Pelaku	Kualifikasi utama	Kualifikasi alternatif/pelengkap
Surat keterangan kematian oleh dokter	Dokter	Pasal 395 ayat (1)	Penyertaan dengan pemohon (Pasal 20)
Surat keterangan kematian oleh kepala desa/lurah secara sengaja	Kepala desa/lurah atau perangkat	Pasal 391 ayat (1)	Pemberatan bagi pejabat
Pemalsuan surat seolah-olah dari dokter atau desa	Pemohon atau pihak lain	Pasal 391 ayat (1)	Bukan Pasal 396
SPTJM yang tidak benar	Pemohon dan saksi	Pasal 391 ayat (1)	Pasal 93 UU Adminduk
Pengajuan dokumen palsu ke Disdukcapil	Pemohon	Pasal 391 ayat (2) atau 395 ayat (3)	Pasal 93 UU Adminduk
Terbitnya akta kematian dengan keterangan palsu	Pemohon	Pasal 394	Pasal 93 UU Adminduk (subsider)
Pemalsuan fisik akta kematian	Pemalsu	Pasal 392	—
Klaim asuransi/BPJS dengan akta tersebut	Pemohon/penerima manfaat	Pasal 492	Perbarengan dengan Pasal 394

Dalam praktik penuntutan, konstruksi tersebut dapat dituangkan dalam dakwaan kombinasi: dakwaan kesatu primer Pasal 394, subsider Pasal 391 ayat (2), lebih subsider Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan; dan dakwaan kedua Pasal 492. Saksi dalam SPTJM, perantara, atau petugas yang mengetahui kepalsuan dokumen dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan penyertaan (Pasal 20) dan pembantuan (Pasal 21) KUHP Nasional. Petugas Disdukcapil yang tidak mengetahui kepalsuan tidak dapat dipidana, tetapi kelalaian prosedural dapat menjadi persoalan disiplin.

6. Perbandingan dengan KUHP Lama dan Penilaian Kepastian Hukum

Kedua putusan yang dikaji diadili dengan KUHP lama. Pemetaan normanya adalah: Pasal 263 KUHP lama menjadi Pasal 391, Pasal 264 menjadi Pasal 392, Pasal 266 menjadi Pasal 394, Pasal 267 menjadi Pasal 395, Pasal 268 menjadi Pasal 396, dan Pasal 378 menjadi Pasal 492. Ancaman pidana penjara maksimumnya relatif sama. Perbedaan utama terletak pada perluasan objek Pasal 395 yang mencakup keterangan kematian, sistem kategori denda yang lebih tinggi, dan tersedianya pidana alternatif. Bagi perbuatan yang terjadi sebelum 2 Januari 2026 tetapi diadili sesudahnya, Pasal 3 KUHP Nasional mewajibkan hakim memilih ketentuan yang lebih menguntungkan bagi terdakwa. Putusan yang pertama pasal yang didakwakan dalam amar putusan adalah Pasal 266 Ayat (2) KUHP, sedangkan dalam putusan yang kedua Pasal 263 ayat (2) dan Pasal 378 KUHP.

Diukur dengan teori kepastian hukum, kualifikasi tersebut memenuhi syarat kejelasan aturan pada sebagian besar tahap, terutama dengan adanya Pasal 394 dan Pasal 395 yang kini menyebut kematian. Namun syarat "tidak saling bertentangan" belum

sepenuhnya terpenuhi, karena terdapat ketidaksinkronan antara Pasal 395 dan Pasal 396, ketidakseimbangan ancaman pidana antara dokter dan pembuat surat non-dokter, serta perbedaan ancaman denda antara Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan dan KUHP Nasional. Dari sudut teori penegakan hukum Soekanto, faktor hukumnya sendiri telah memadai untuk menjangkau seluruh rangkaian perbuatan, tetapi belum sepenuhnya memberikan kepastian karena membuka ruang perbedaan penafsiran dalam penerapannya.

B. Kedudukan Hukum Akta Kematian yang Diterbitkan Berdasarkan Surat Keterangan Kematian Palsu serta Mekanisme Pembatalannya dalam Perspektif Kepastian Hukum

1. Dua Wajah Akta Kematian

Akta kematian memiliki dua wajah hukum. Dalam hukum perdata, ia adalah akta autentik yang memberikan bukti sempurna (Pasal 1870 KUHPerdata). Dalam hukum administrasi, ia adalah keputusan pejabat pemerintahan yang bersifat konkret, individual, dan final. Sebagai akta autentik, kekuatan pembuktiannya dapat dilumpuhkan dengan bukti lawan, dan dalam perkara pidana hakim tidak terikat pada kekuatan pembuktian formalnya. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1956 menentukan bahwa pemeriksaan perkara pidana *dapat* dipertangguhkan untuk menunggu putusan perdata (Pasal 1), tetapi hakim pidana tidak terikat pada putusan perdata (Pasal 3).¹⁵ Dengan demikian, pembatalan akta **tidak menjadi syarat** pemidanaan pemalsuan. Akan tetapi, sebagai keputusan pejabat, akta kematian tetap berlaku sampai dibatalkan menurut hukum administrasi, dan putusan pidana tidak membatalkannya karena amar pidana tidak ditujukan kepada Pejabat Pencatatan Sipil. Di sinilah paradoksnya: dalam ranah pidana akta terbukti memuat keterangan palsu, tetapi dalam ranah administrasi ia tetap berlaku.

2. Akta Kematian Berdasarkan Dokumen Palsu: Batal Demi Hukum atau Dapat Dibatalkan?

Diuji berdasarkan syarat sah keputusan dalam Pasal 52 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan, akta kematian berdasarkan surat palsu memenuhi syarat wewenang karena diterbitkan oleh Pejabat Pencatatan Sipil, dan secara formal memenuhi syarat prosedur karena pejabat menerima persyaratan yang tampak lengkap. Yang tidak terpenuhi adalah syarat substansi, karena fakta kematian yang menjadi objek keputusan tidak pernah terjadi sebagaimana dicatat. Cacatnya adalah **cacat substansi**. Menurut Pasal 71 ayat (1) huruf b UU Administrasi Pemerintahan, keputusan dengan kesalahan substansi dapat dibatalkan, dan menurut Pasal 71 ayat (2), keputusan itu tetap sah sampai adanya pembatalan. Sebaliknya, Pasal 70 tentang keputusan yang tidak sah berkenaan dengan cacat wewenang dan kesewenang-wenangan, yang tidak terjadi dalam kasus ini. Dengan demikian, menurut hukum positif, akta kematian tersebut berkedudukan sebagai **keputusan yang sah tetapi dapat dibatalkan (*vernietigbaar*)**.

Kesimpulan normatif ini perlu dikritisi. Doktrin hukum administrasi mengenal pandangan bahwa keputusan yang diperoleh melalui penipuan atau keterangan palsu pemohon tidak layak dilindungi asas kepercayaan. Adagium *fraus omnia corrumpit* menghendaki agar akibat hukum keputusan semacam itu dihapuskan sejak semula (*ex tunc*), bukan sejak dibatalkan (*ex nunc*). Pasal 71 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan belum membedakan cacat substansi karena kekeliruan pejabat dari cacat substansi karena kecurangan pemohon. Ketidadaan pembedaan ini merupakan celah kepastian hukum.

¹⁵Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1956, Pasal 1 sampai dengan Pasal 3.

3. Akibat Hukum Berlakunya Akta Kematian yang Palsu

Selama akta kematian palsu belum dibatalkan, timbul berbagai akibat. Bagi orang yang dinyatakan meninggal padahal masih hidup, NIK-nya dinonaktifkan, namanya dikeluarkan dari Kartu Keluarga, dan ia kehilangan akses terhadap layanan publik berbasis NIK. Bagi penanggung, uang pertanggungan telah dibayarkan berdasarkan dokumen negara yang sah secara formal, sehingga pemulihan harus ditempuh melalui gugatan perbuatan melawan hukum (Pasal 1365 KUHPerdara) atau permohonan ganti rugi dalam perkara pidana. Bagi negara, data kependudukan tercemar beserta basis data lain yang terhubung dengannya. Bagi ahli waris dan pihak ketiga, dapat terjadi peralihan hak yang sesungguhnya tidak berdasar. Pemidanaan pelaku tanpa pemulihan register kependudukan menghasilkan penegakan hukum yang tidak tuntas. Dengan tolok ukur Otto, syarat bahwa putusan pengadilan dilaksanakan secara konkret tidak terpenuhi, karena putusan pidana tidak menjangkau objek paling nyata dari kejahatan itu, yaitu akta kematian.

4. Mekanisme Pembatalan Akta Kematian

Pasal 60 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 mensyaratkan salinan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk pembatalan akta pencatatan sipil, tetapi tidak menentukan pengadilan mana yang berwenang. Dalam praktik terdapat dua jalur. Jalur pertama adalah pengadilan negeri melalui permohonan atau gugatan, karena perkara pencatatan sipil berkenaan dengan status keperdataan seseorang. Jalur kedua adalah pengadilan tata usaha negara melalui gugatan pembatalan keputusan, yang dibatasi tenggang waktu sembilan puluh hari (Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Pembatasan ini sering tidak sesuai dengan sifat pemalsuan dokumen kematian, yang biasanya baru diketahui jauh setelah akta terbit. Dualisme forum menimbulkan ketidakpastian mengenai ke mana pihak yang dirugikan harus mengajukan pembatalan.

Persoalan lain adalah apakah putusan pidana yang berkekuatan hukum tetap dapat menjadi "putusan pengadilan" yang dimaksud Pasal 60 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018. Secara tekstual, Pasal 60 tidak membatasi jenis putusan. Namun putusan pidana tidak memuat amar pembatalan akta, sehingga Pejabat Pencatatan Sipil cenderung menolak menjadikannya dasar pembatalan. Menurut peneliti, demi kepastian hukum, putusan pidana yang dalam pertimbangannya secara tegas menyatakan bahwa keterangan dalam akta kematian adalah palsu seharusnya cukup menjadi dasar pembatalan oleh pejabat, setidaknya melalui mekanisme *contrarius actus*. Dengan cara ini, putusan pidana tidak berhenti pada penghukuman pelaku, tetapi juga memulihkan kebenaran register kependudukan.

Di sisi lain, UU Administrasi Pemerintahan memberi kewenangan umum kepada pejabat untuk membatalkan keputusannya sendiri yang mengandung kesalahan substansi (Pasal 71 ayat (1) dan ayat (3)). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 mengenal pembatalan tanpa melalui pengadilan (*contrarius actus*) bagi dokumen pendaftaran penduduk (Pasal 38), dan sejumlah pemerintah daerah memperluas praktik ini ke akta pencatatan sipil melalui peraturan kepala daerah. Berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, kewenangan pejabat yang bersumber dari undang-undang tidak dapat dihapuskan oleh peraturan presiden, dan karena Pasal 60 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tidak secara tegas melarang pembatalan tanpa putusan pengadilan, kedua ketentuan dapat diharmonisasikan: pembatalan berdasarkan putusan pengadilan adalah salah satu jalur, bukan satu-satunya. Namun ketiadaan pengaturan tegas menyebabkan praktik di daerah tidak seragam dan menimbulkan keraguan pejabat untuk bertindak.

Dengan memperhatikan kritik Ombudsman, peneliti berpendapat bahwa pembatalan tanpa putusan pengadilan hanya tepat apabila fakta kepalsuannya tidak lagi

dipersengketakan, yaitu: (a) orang yang tercatat meninggal hadir sendiri dan identitasnya dapat diverifikasi secara biometrik melalui data KTP-el; (b) pembuat surat keterangan kematian secara resmi mencabut surat tersebut; atau (c) terdapat putusan pidana berkekuatan hukum tetap yang menyatakan kepalsuan surat keterangan kematian atau keterangan dalam akta kematian. Di luar keadaan tersebut, pembatalan harus melalui pengadilan. Karena penangguhan perkara pidana berdasarkan Perma Nomor 1 Tahun 1956 bersifat fakultatif, penyidik tidak perlu menunggu pembatalan akta. Sebaliknya, proses pidana dapat mempercepat pembatalan apabila putusan pidana diakui sebagai dasar pembatalan oleh pejabat. Hubungan yang ideal antara keduanya adalah saling menguatkan, bukan saling menunggu.

5. Penilaian dari Perspektif Kepastian Hukum

Diukur dengan lima syarat kepastian hukum yang nyata menurut Otto, kedudukan akta kematian berdasarkan surat palsu dan mekanisme pembatalannya dapat dinilai sebagai berikut.

Syarat kepastian hukum yang nyata	Keadaan saat ini	Penilaian
Aturan jelas, konsisten, dan mudah diperoleh	Perpres 96/2018 hanya mengenal pembatalan melalui pengadilan; UU AP dan Permendagri membuka <i>contrarius actus</i> ; praktik daerah bergantung pada peraturan kepala daerah	Belum terpenuhi
Instansi menerapkan aturan secara konsisten	Praktik pembatalan berbeda antardaerah	Belum terpenuhi
Warga menyesuaikan perilaku dengan aturan	Pihak yang dirugikan tidak memperoleh petunjuk jelas mengenai jalur pembatalan	Belum terpenuhi
Hakim menerapkan aturan secara konsisten	Dualisme forum PN dan PTUN; putusan pidana tidak mengatur status akta	Sebagian
Putusan dilaksanakan secara konkret	Putusan pidana tidak berujung pada pembatalan akta dan pemulihan data	Belum terpenuhi

Berdasarkan penilaian tersebut, kedudukan akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat keterangan kematian palsu belum memberikan kepastian hukum. Akta tersebut sah sampai dibatalkan, tetapi jalan untuk membatalkannya bercabang, tidak seragam, dan tidak terhubung dengan proses pidana. Persoalan utamanya terletak pada faktor hukumnya sendiri, yaitu ketiadaan norma yang secara tegas mengatur akibat hukum keputusan yang diperoleh dengan keterangan palsu, kewenangan Pejabat Pencatatan Sipil untuk membatalkan akta berdasarkan putusan pidana atau verifikasi faktual yang tidak dipersengketakan, serta kewajiban penyampaian salinan putusan pidana kepada Disdukcapil.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Kualifikasi tindak pidana atas pemalsuan surat keterangan kematian yang dijadikan dasar penerbitan akta kematian harus dilakukan per tahap perbuatan. Dokter yang memberi keterangan kematian yang tidak benar dikualifikasi dengan Pasal 395 ayat

(1) KUHP Nasional, sedangkan pembuat non-dokter dan pembuat SPTJM yang tidak benar dikualifikasi dengan Pasal 391 ayat (1). Penggunaan dokumen tersebut di hadapan Disdukcapil memenuhi Pasal 391 ayat (2) atau Pasal 395 ayat (3), sekaligus Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan. Terbitnya akta kematian yang asli secara fisik tetapi memuat keterangan palsu paling tepat dikualifikasi dengan Pasal 394, dan penggunaannya untuk klaim merupakan penipuan menurut Pasal 492 dalam bentuk perbarengan beberapa perbuatan. Pasal 93 UU Administrasi Kependudukan merupakan *lex specialis* sistematis terhadap Pasal 391 ayat (2), tetapi bukan terhadap Pasal 394. Norma yang tersedia telah memadai untuk menjangkau seluruh rangkaian perbuatan, tetapi kepastian hukumnya belum utuh karena ketidaksinkronan antara Pasal 395 dan Pasal 396, ketidakseimbangan ancaman pidana antara dokter dan pembuat surat non-dokter, serta ketidakselarasan ancaman denda antara UU Administrasi Kependudukan dan KUHP Nasional.

2. Akta kematian yang diterbitkan berdasarkan surat keterangan kematian palsu berkedudukan sebagai akta autentik dan keputusan pejabat yang memenuhi syarat wewenang dan prosedur, tetapi mengandung cacat substansi, sehingga dapat dibatalkan dan tetap sah sampai adanya pembatalan. Dalam ranah pidana, pembatalan akta tidak menjadi syarat pemidanaan, tetapi putusan pidana tidak dengan sendirinya membatalkan akta. Mekanisme pembatalan masih bercabang antara putusan pengadilan negeri, gugatan ke pengadilan tata usaha negara yang terbatas tenggang waktunya, dan *contrarius actus* oleh Disdukcapil yang dasar hukumnya tidak seragam. Akibatnya, pelaku dapat dipidana, tetapi akta yang lahir dari kejahatannya tetap berlaku, sehingga kepastian hukum yang nyata belum terwujud.

Saran

1. Pembentuk undang-undang dan Pemerintah perlu menyelaraskan ancaman pidana Pasal 93 dan Pasal 94 UU Administrasi Kependudukan dengan sistem kategori denda KUHP Nasional, menyelaraskan objek Pasal 396 dengan Pasal 395 KUHP Nasional, serta mengubah Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 agar secara tegas mengatur pembatalan akta tanpa putusan pengadilan dengan syarat yang terbatas dan mengakui putusan pidana berkekuatan hukum tetap sebagai dasar pembatalan akta.
2. Kementerian Dalam Negeri dan Disdukcapil perlu memperkuat verifikasi dokumen dasar kematian, membatasi dan mengawasi penggunaan SPTJM, mengintegrasikan data dengan fasilitas kesehatan dan BPJS, serta menyusun prosedur baku nasional untuk menindaklanjuti putusan pidana yang menyatakan kepalsuan dokumen kematian, termasuk pemulihan NIK orang yang masih hidup.
3. Penyidik, penuntut umum, dan hakim perlu memilah rangkaian perbuatan per tahap dan menyusun dakwaan yang mencerminkan Pasal 394 dan Pasal 492 KUHP Nasional, tidak menunda proses pidana untuk menunggu pembatalan akta, serta menyatakan secara tegas dalam pertimbangan putusan bahwa keterangan dalam akta kematian adalah palsu, dengan salinan putusan disampaikan kepada Disdukcapil.
4. Perusahaan asuransi dan BPJS perlu menerapkan verifikasi klaim yang tidak semata-mata bergantung pada akta kematian dan aktif menempuh upaya pemulihan kerugian.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adami Chazawi, *Kejahatan terhadap Pemalsuan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Eddy O.S. Hiarij, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016.
- Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, Revised Edition, Yale University Press, New Haven, 1969.
- Otto, Jan Michiel, "Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang", dalam Adriaan W. Bedner *et al.* (ed.), *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2017.
- Philipus M. Hadjon *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Radbruch, Gustav, *Rechtsphilosophie*, Quelle & Meyer, Leipzig, 1932.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2014.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1956.

C. Jurnal dan Artikel

Eltiferi Dachi, "Pertimbangan Hakim tentang Penjatuhan Putusan Pidanaan terhadap Tindak Pidana Pemalsuan Surat", Universitas Nias Raya, 2023.

Muhammad Firmansyah, Marwan Mas, dan Basri Oner, "Analisis Kriminologis terhadap Pemalsuan Surat Kematian di Kabupaten Gowa", *Clavia: Journal of Law*, Universitas Bosowa, 2023.

Ombudsman Republik Indonesia, "Bahaya 'Jalan Pintas' Pembatalan Akta: Dukcapil Bukan Hakim Penentu, Mengapa?", ombudsman.go.id.

D. Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Negeri Sungguminasa Nomor 108/Pid.B/2022/PN Sgm.

Putusan Pengadilan Negeri Binjai Nomor 49/Pid.B/2021/PN Bnj.