

**PENGARUH DELIK PEMALSUAN SURAT DALAM  
MELAPORKAN PERISTIWA KEPENDUDUKAN  
MENURUT PASAL 93 UNDANG-UNDANG  
NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG  
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN TERHADAP  
KUH PIDANA<sup>1</sup>**

**Oleh: Noval Valentino Rogahang<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan pemalsuan surat/dokumen untuk administrasi kependudukan dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan bagaimana pengaruh berlakunya Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 terhadap Pemalsuan Surat dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Pengaturan pemalsuan surat/dokumen dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 telah menggunakan rumusan singkat dengan hanya menyebut “memalsukan surat dan/atau dokumen” sehingga dapat saja ditafsirkan sebagai tidak mencakup perbuatan “memakai surat dan/atau dokumen palsu”. Ini berbeda dengan Pasal 263 KUHPidana yang dalam ayat (1) mengancam pidana terhadap perbuatan membuat surat palsu atau memalsukan surat sedangkan dalam ayat (2) mengancam pidana terhadap perbuat memakai surat palsu. 2. Pengaruh Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHPidana, yaitu pasal 93 merupakan ketentuan khusus (*lex specialis*) terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHPidana sebagai ketentuan umum (*lex generalis*) sehingga berlaku asas ketentuan khusus menyamping ketentuan umum (*lex specialis derogat legi generali*), yang berarti jika dua pasal itu didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum maka Hakim seharusnya menerapkan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

Kata kunci: Pengaruh delik, pemalsuan surat, peristiwa kependudukan

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Penelitian**

Berdasarkan pertimbangan bahwa adanya aneka macam instansi catatan sipil peninggalan pemerintah Hindia Belanda telah menimbulkan perlakuan diskriminatif yang membedakan suku, keturunan, dan agama, sehingga menimbulkan kendala sebab sumber data kependudukan belum terkoordinasi dan terintegrasi, maka telah diundangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan ini selain mengatur mengenai asas-asas dan norma-norma administrasi kependudukan, juga mengatur mengenai ketentuan pidana, yaitu dalam Bab XII tentang Ketentuan Pidana yang mencakup Pasal 93 sampai dengan Pasal 99. Pasal pertama dari beberapa ketentuan pidana tersebut yaitu Pasal 93 yang menentukan bahwa, “Setiap Penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)”.<sup>3</sup>

Pasal-pasal delik (tindak pidana) tersebut, termasuk di antaranya Pasal 93, merupakan pasal-pasal penting sebab rumusan tindak-tindak pidana itu memberikan dukungan dan penguatan terhadap norma-norma administrasi kependudukan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006. Norma-norma administrasi kependudukan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 itu sendiri, sebagaimana dikemukakan dalam bagian penjelasan umum yang telah dikutipkan sebelumnya, bertujuan untuk menghilangkan aneka macam catatan sipil peninggalan pemerintah Hindia Belanda yang telah menimbulkan perlakuan diskriminatif yang membedakan suku, keturunan, dan agama. Pasal 93 berfungsi menguatkan kemungkinan tercapainya tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

Dengan demikian, merupakan hal penting untuk mengkaji pengertian-pengertian dalam rumusan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Dr. Anna S. Wahongan, SH, MH; Mien Sopotan, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 120711327

<sup>3</sup> *Ibid.*

Tahun 2006. Selain itu Pasal 93 menarik perhatian karena dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHPidana) dapat ditemukan Pasal yang juga mengatur mengenai pemalsuan surat, yaitu Pasal 263 KUHPidana. Pasal 263 KUHPidana ini menentukan bahwa,

- (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, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.<sup>4</sup>

Dalam Pasal 263 ayat (1) KUHPidana ini dapat ditemukan adanya unsur memalsukan surat, yang merupakan unsur yang sama bunyinya dengan salah satu unsur dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang pengaruh dari berlakunya Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 terhadap delik pemalsuan surat dalam Pasal 263 KUHPidana.

Dengan latar belakang sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka dalam rangka penulisan skripsi pokok ini telah dipilih untuk dibahas di bawah judul "Delik Pemalsuan Surat Dalam Melaporkan Peristiwa Kependudukan Menurut Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan".

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan pemalsuan surat/dokumen untuk administrasi kependudukan dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan?

2. Bagaimana pengaruh berlakunya Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 terhadap Pemalsuan Surat dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana?

## C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini lazimnya disebut penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif ini merupakan suatu penelitian yang meletakkan titik beratnya pada hukum sebagai seperangkat norma (kadhiah), dengan demikian merupakan penelitian yang bersifat hukum positif.

## PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Pemalsuan Surat/Dokumen Untuk Administrasi Kependudukan Dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006

Pasal 93 merupakan salah satu pasal dalam Bab XII: Ketentuan Pidana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, di mana bab ini meliputi Pasal 93 sampai dengan Pasal 99. Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 merupakan salah satu pasal yang tidak diubah oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dengan demikian, Pasal 93 tetap sebagaimana bunyinya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

Bunyi Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, yaitu "Setiap Penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)".<sup>5</sup> Penjelasan Pasal 93 hanya memberikan keterangan "Cukup Jelas". Menurut Pasal 99 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, tindak Pidana Pasal 93 ini, bersama-sama dengan tindak pidana Pasal 94, 95, 96, dan Pasal 97, adalah tindak pidana Administrasi Kependudukan.

<sup>4</sup> Tim Penerjemah BPHN, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 107.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674).

Unsur-unsur dari Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 yaitu sebagai berikut,

1. Setiap Penduduk
2. yang dengan sengaja
3. memalsukan surat dan/atau dokumen
4. kepada Instansi Pelaksana
5. dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting

#### **B. Pengaruh Berlakunya Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 terhadap Pemalsuan Surat dalam Pasal 263 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.**

Pasal 263 KUHPidana, menurut terjemahan Tim Penerjemah BPHN, berbunyi sebagai berikut,

- (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, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.<sup>6</sup>

Pasal 263 ayat (1) berkenaan dengan perbuatan membuat surat palsu atau memalsukan surat, sedangkan Pasal 263 ayat (2) berkenaan dengan memakai surat palsu atau yang dipalsukan. Oleh karena Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 hanya secara tegas menyebut tentang memalsukan surat dan/atau dokumen, dan tidak menyebut tentang memakai surat dan/atau dokumen itu, maka kemungkinan pengaruh Pasal 93 hanya akan dibahas berkenaan dengan Pasal 262 ayat (1) KUHPidana saja. Kemungkinan pengaruh Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 terhadap Pasal 262 ayat (2) KUHPidana tidak akan dibahas sebab Pasal 93 tidak

menyebut secara tegas tentang memakai surat dan/atau dokumen palsu itu.

Perbandingan Pasal 263 ayat (1) dan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dapat diuraikan dalam bentuk tabel berikut.

Tabel. Perbandingan

Ps 263 (1) KUHPidana	Ps 93 UU 23/2006
Subjek: Barangsiapa	Subjek: Setiap Penduduk
Perbuatan: membuat surat palsu atau memalsukan surat	Perbuatan: yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen
Tujuan: 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,	Tujuan: kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting
Ancaman pidana: dengan pidana penjara paling lama enam tahun.	Ancaman pidana: dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)

Perbandingan menunjukkan bahwa Pasal 93 merupakan ketentuan khusus (*lex specialis*) terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHPidana yang merupakan ketentuan umum (*lex generalis*). Kedudukan sebagai *lex specialis* dari Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tampak dari hal-hal sebagai berikut:

1. Subjek Pasal 263 ayat (1) adalah "barangsiapa" yang merupakan subjek yang umum karena mencakup semua orang yang tunduk pada hukum Indonesia, sedangkan subjek dari Pasal 93 bersifat khusus, yaitu hanya "Penduduk" yakni WNI dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
2. Perbuatan yang dilarang dalam Pasal 263 ayat (1), yaitu "membuat surat palsu atau memalsukan surat". Wirjojo Prodjodikoro

<sup>6</sup> Tim Penerjemah BPHN, *op.cit.*, hlm. 107.

memberikan keterangan terhadap rumusan membuat surat palsu dan rumusan memalsukan surat sebagai berikut,

Membuat Surat Palsu (*Valschelijck Opmaken*), Hal ini terjadi misalnya apabila:

- a. seorang A membuat surat seolah-olah berasal seorang B dan menandatangani dengan meniru tanda tangan B;
- b. seorang A membuat surat dan menandatangani sendiri tetapi isinya tidak benar (*intellectueele valsheid*);
- c. seorang A mengisi kertas kosong yang ada tanda tangan dari B dengan tulisan yang tidak benar (*blancoseing*).

Memalsukan Surat (*Vervalschen*)

- a. seorang A mengubah surat dari B yang sudah selesai tertulis sedemikian rupa sehingga isi surat menjadi lain dan tidak benar, jadi menyimpang dari kehendak si penandatangan, si B;
- b. seorang A mengubah tanda tangan dari B menjadi tanda tangan orang lain, misalnya C, sehingga seolah-olah isi surat tersebut berasal dari C.<sup>7</sup>

Oleh S.R. Sianturi dikatakan bahwa dalam membuat surat palsu berarti "semua surat itu belum ada. Lalu ia membuat sendiri yang mirip dengan asli", sedangkan dalam memalsukan surat berarti "surat itu sudah ada lalu ditambah/dikurangi atau dirobah isinya".<sup>8</sup>

Pasal 93 hanya menyebut tentang "memalsukan surat dan/atau dokumen" saja. Pasal 93 tidak menyebut tentang "membuat surat palsu". Ini menunjukkan bahwa setidaknya keduanya kedua pasal, yaitu Pasal 263 ayat (1) dan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 mempunyai unsur yang sama.

Perlu mendapat perhatian bahwa baik membuat surat palsu ataupun memalsukan surat yang selama ini dikenal, dua-duanya merupakan hal yang penting. Sebaiknya jika rumusan Pasal 93 Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2006 mendapat perbaikan dengan memasukkan kedua istilah tersebut.

3. Tujuan dari Pasal 263 ayat (1) KUHPidana dapat dikatakan masih bersifat umum, antara lain dengan digunakannya kata-kata "surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal"; sedangkan tujuan Pasal 93 sudah bersifat lebih khusus, yaitu tujuannya "kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting".

Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 merupakan ketentuan khusus (*lex specialis*) sedangkan Pasal 263 ayat (1) KUHPidana merupakan ketentuan umum (*lex generalis*), sehingga jika dua pasal itu didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum kepada Terdakwa, maka Hakim seharusnya memperhatikan asas *lex specialis derogat legi generali* (ketentuan khusus menyampingkan ketentuan umum) dan karenanya seharusnya Hakim menerapkan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Jika Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dijadikan sebagai dasar dakwaan oleh Jaksa Penuntut Umum, sebaiknya Pasal 263 ayat (1) KUHPidana dijadikan sebagai dakwaan subsider (pengganti) di mana Pasal 93 menjadi dakwaan primer (utama).

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pengaturan pemalsuan surat/dokumen dalam Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 telah menggunakan rumusan singkat dengan hanya menyebut "memalsukan surat dan/atau dokumen" sehingga dapat saja ditafsirkan sebagai tidak mencakup perbuatan "memakai surat dan/atau dokumen palsu". Ini berbeda dengan Pasal 263 KUHPidana yang dalam ayat (1) mengancam pidana terhadap perbuatan membuat surat palsu atau memalsukan surat sedangkan dalam ayat

<sup>7</sup> Wirjono Prodjodikoro, 2012, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, ed.3 cet.4, Bandung: Refika Aditama, hlm. 190-191.

<sup>8</sup> S.R. Sianturi, *op.cit.*, hlm. 417.

- (2) mengancamkan pidana terhadap perbuata memakai surat palsu.
2. Pengaruh Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHPidana, yaitu pasal 93 merupakan ketentuan khusus (*lex specialis*) terhadap Pasal 263 ayat (1) KUHPidana sebagai ketentuan umum (*lex generalis*) sehingga berlaku asas ketentuan khusus menyamping ketentuan umum (*lex specialis derogat legi generali*), yang berarti jika dua pasal itu didakwakan oleh Jaksa Penuntut Umum maka Hakim seharusnya menerapkan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006.

#### B. Saran

1. Sebaiknya Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 mendapatkan perbaikan dengan menambahkan ayat (2) yang mengancamkan pidana terhadap setiap Penduduk yang memakai surat dan/atau dokumen palsu kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting.
2. Jika Pasal 93 dijadikan sebagai dasar dakwaan oleh Jaksa Penuntut Umum, sebaiknya Pasal 263 ayat (1) KUHPidana dijadikan sebagai sebagai dakwaan subsider (pengganti) sedangkan Pasal 93 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 menjadi dakwaan primer (utama).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, 2010, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Bambang Poernomo, 1978, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta-Surabaya-Semarang-Yogya-Bandung: Ghalia Indonesia.
- Lamintang, P.A.F. dan C.D. Samosir, 1983, *Hukum Pidana Indoensia*, Bandung: Sinar Baru.
- Lamintang, P.A.F. dan F.T. Lamintang, 2014, *Dasar-dasar Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Maramis, Frans, 2012, *Hukum Pidana Umum dan Tertulis di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Moeljatno, 1987, *Azas-azas Hukum Pidana*, cet.4, Jakarta: Bina Aksara.
- R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, 2009, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, cet.40, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Rumokoy, D.A. dan Frans Maramis, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet.3, Jakarta: Rajawali Pers.
- Sianturi, S.R., 1983, *Tindak Pidana di KUHP Berikut Uraianya*, Jakarta: Alumni AHM-PTHM.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet.16, Jakarta: Rajawali Pers.
- Teguh Prasetyo, 2013, *Hukum Pidana*, cet.4, Jakarta: Rajawali Pers
- Tim Penerjemah BPHN, 1983, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed.3 cet.2, Jakarta: Balai Pustaka.
- Utrecht, E., 1967, *Hukum Pidana I*, cet.2, Bandung: Penerbitan Universitas.
- Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, cet.3, Jakarta-Bandung: Eresco.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Tindak-tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, ed.3 cet.4, Bandung: Refika Aditama
- Sumber Internet/Media Elektronik**
- Tabir Hukum, "Definisi Catatan Sipil dan Sejarahnya", <http://tabirhukum.blogspot.co.id/2016/11/definisi-catatan-sipil-dan-sejarahnya.html>, diakses tanggal 19/06/2017.
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674).
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475).
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5223).