

## BAB IV

### FAKTOR-FAKTOR YANG MENYEBABKAN PERLUNYA REFORMASI SISTEM PENYIDIKAN TINDAK PIDANA PENYELUNDUPAN

Menurut Soerjono Soekanto agar efektifnya suatu penegakan hukum dipengaruhi setidaknya oleh 5 (lima) faktor. Dalam penelitian ini kelima indikator tersebut akan dijadikan tolok ukur untuk melihat efektivitas pelaksanaan norma Undang-Undang Kepabeanan. Berdasarkan penelitian di lapangan Penulis menemukan faktor-faktor yang menyebabkan tidak dapat ditegakkan Undang-Undang Kepabeanan khususnya dengan terjadinya tindak pidana penyelundupan, diantaranya adalah disebabkan karena,

#### 1. Penyelundupan terjadi karena adanya regulasi larangan dan/atau pembatasan

Pada dasarnya penyelundupan terjadi karena adanya regulasi larangan dan/atau pembatasan (lartas).<sup>552</sup> Pada umumnya barang impor yang

<sup>552</sup> Barang larangan dan/atau pembatasan (lartas) adalah barang yang dilarang dan/atau dibatasi impor atau eksponya.

Komoditi lartas impor meliputi: alat dan perangkat telekomunikasi, alat kesehatan, bahan berbahaya (B2), bahan berbahaya dan beracun (B3), bahan obat, bahan obat tradisional, bahan pangan, bahan peledak, bahan radioaktif, bahan suplemen kesehatan, bahan tambahan pangan, ban bertekanan, barang modal bukan baru, bahan baku kosmetik, bahan baku obat, BBM, beras, besi baja, bahan baku OT, BPO (bahan perusak ozon), cakram optik, cengkeh, elektronik, etilena, garam, gombal, gula, hewan, hortikultura, ikan, intan kasar, jagung, kaca lembaran, kedelai, keramik, komoditi CITES, komoditi wajib label Berbahasa Indonesia, komoditi wajib SNI, kosmetik, limbah B3, limbah non-B3, limbah plastik, mainan anak-anak, mesin multifungsi berwarna, mesin yang menggunakan BPO, MMEA, narkotika, nitro cellulose, NPIK, obat, obat hewan, obat ikan, obat tradisional, pangan, PCMX, pelumas, perkakas tangan, pestisida, PKRT (perbekalan kesehatan rumah tangga), plastik, precursor, preparat bau-bauan mengandung alkohol, produk babi, psikotropika, sakarin, senjata api, sepatu dan alas kaki, suplemen makanan, tekstil dan produk tekstil, tumbuhan, uang tunai, udang, dan vaksin.

Sedangkan komoditi lartas ekspor meliputi: bahan galian golongan C, batu mulia, beras, cagar budaya, CITES, intan kasar, inti kelapa sawit, karet, kayu, komoditi wajib L/C, kopi, logam mulia, migas, PP tertentu, prekursor non farmasi, produk perikanan, produk peternakan, pupuk, rotan, sisa/skrup, tambang batuan, tambang mineral bukan logam, tambang mineral logam, dan timah.

Instansi terkait yang menetapkan peraturan lartas atas impor atau ekspor dan telah menyampaikan peraturan tersebut kepada Menteri Keuangan, sampai periode Agustus 2013 adalah sebagai berikut: 1) Kementerian Perdagangan, 2) Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan, 3) Badan Karantina Pertanian (Karantina Hewan dan Tumbuhan), 4) BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan), 5) Kementerian Kesehatan, 6) DJBC (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai), 7) Bapeten (Badan Pengawas Tenaga Nuklir), 8) Bank Indonesia, 9) Kementerian Kehutanan, 10) Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi, 11) Kementerian Pertanian, 12) Kementerian Perindustrian, 13) Polri, 14) Kementerian Lingkungan Hidup, 15) Kementerian ESDM, 16) Kementerian Pertahanan, 17) Kementerian Budaya dan Pariwisata, 18) Kementerian Kelautan dan Perikanan, 19) Mabes TNI, dan 20) Direktorat Jenderal Perhubungan Udara-Kementerian Perhubungan.

Catatan: 5 instansi teknis terakhir hanya bertindak sebagai penerbit rekomendasi perijinan, bukan sebagai penerbit perijinan.

diselundupkan di daerah perbatasan adalah komoditi pangan (bahan-bahan kebutuhan pokok). Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan yang masih terkendala dengan persoalan sarana transportasi. Selain itu juga pemerintah pusat yang belum mampu untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat dari hasil panen petani produsen dalam negeri. Oleh karena tingginya permintaan, memberikan peluang pada oknum penyelundup untuk melakukan tindak pidana penyelundupan. Sebagaimana diungkapkan mantan Menteri Keuangan Chatib Basri bahwa banyak faktor yang menyebabkan terjadinya upaya penyelundupan, diantaranya: 1) Disparitas harga yang mencolok antara harga barang di dalam negeri dengan di luar negeri; 2) Barang tersebut termasuk komoditi yang dilarang; dan 3) Tarif impor/ekspor yang cukup tinggi.<sup>553</sup>

Pengawasan terhadap barang lartas ini diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Kepabeanan. Sedangkan untuk peraturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1996 Tentang Penindakan di Bidang Kepabeanan, Keputusan Presiden Nomor 20/P Tahun 2005, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 161/PMK.04/2007 Tentang Pengawasan Terhadap Impor atau Ekspor Barang Larangan dan/atau Pembatasan. Dalam rangka penyederhanaan pemberlakuan ketentuan terhadap impor atau ekspor barang larangan dan/atau pembatasan serta meningkatkan efektivitas pengawasan barang larangan dan/atau pembatasan maka diatur kembali ketentuan mengenai pengawasan terhadap impor atau ekspor barang larangan dan/atau pembatasan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 224/PMK.04/2015 Tentang Pengawasan Terhadap Impor atau Ekspor Barang Larangan dan/atau Pembatasan. Sementara untuk komoditi

---

(lihat Bea Cukai Soetta, *Tentang Lartas*, <http://www.bcsotta.net/v2/page/tentang-lartas>, diakses tanggal 24 November 2015).

<sup>553</sup> Hen, 3 *Penyebab Terjadinya Penyelundupan Barang Keluar Indonesia*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-2601688/3-penyebab-terjadinya-penyelundupan-barang-ke-luar-indonesia>, diakses tanggal 7 Mei 2018.

Pajak impor yang cukup tinggi juga sangat memicu maraknya praktik penyelundupan, karena oknum penyelundup akan berusaha mencari celah dan cara agar dapat menjalankan aksinya sehingga mendapatkan kekurangan pembayaran pajak atau bahkan menghindari pembayaran pajak (Wawancara dengan Catharina Elmayantie seorang warga masyarakat di Palangkaraya, 22 Februari 2018).

lantas itu sendiri diatur oleh masing-masing kementerian terkait terutama Kementerian Perdagangan.

## 2. Sanksi pidana penjara yang tidak efektif

Penggunaan hukum pidana untuk menekan tingginya kejahatan memang menjadi perdebatan karena hukum pidana merupakan *ultimum remedium*. Dalam artian, penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan. Namun demikian, pada aspek penegakan hukum inilah, maka Indonesia sebagai negara hukum dipertaruhkan keberhasilannya.<sup>554</sup>

Pompe menegaskan bahwa titik berat hukum pidana dalam perkembangannya saat ini adalah kepentingan umum atau kepentingan masyarakat. Hubungan hukum yang ditimbulkan oleh perbuatan seseorang yang menimbulkan dijatuhkannya pidana, bukanlah suatu hubungan yang bersifat koordinasi antara yang bersalah dengan yang dirugikan, melainkan hubungan subordinasi dari yang bersalah terhadap pemerintah yang ditugaskan untuk memperhatikan kepentingan rakyat.<sup>555</sup>

Dilihat dari rumusan sanksinya tindak pidana penyelundupan lebih menerapkan sanksi pidana kumulatif. Terhadap tindak pidana penyelundupan akan lebih efektif apabila diterapkan sanksi pidana yang bersifat alternatif yang mengutamakan pengembalian kerugian negara. Adapun dasar filosofis penerapan sanksi pidana alternatif tersebut karena tindak pidana penyelundupan merupakan bentuk kejahatan atau tindak pidana yang kepentingan penerimaan negara, merusak stabilitas perekonomian negara atau merusak sendi-sendi perekonomian negara, dan merugikan potensi penerimaan negara yang diperlukan untuk membiayai pembangunan nasional dalam rangka mensejahterakan rakyat. Oleh karena itu, terhadap pelaku tindak pidana penyelundupan akan lebih efektif apabila diterapkan sanksi pidana yang bersifat alternatif agar Undang-Undang Kepabeanan dilaksanakan dan ditaati untuk meningkatkan pendapatan dan devisa negara. Jika sanksi pidana tidak diformulasi secara alternatif maka aspek kepentingan penerimaan keuangan

---

<sup>554</sup> Muladi II, *Op. Cit.*, hlm. 7.

<sup>555</sup> Bambang Peornomo II, *Op. Cit.*, hlm. 37.

negara tidak diutamakan, karena sanksi pidana yang bersifat kumulatif hanya sebatas dimaksudkan untuk menegakkan kewibawaan pemerintah, dengan mengabaikan kepentingan yang lebih besar mengutamakan pengembalian kerugian negara.<sup>556</sup>

Diubahnya Undang-Undang Kepabeanan dengan mereformulasi sanksi dan rumusan tindak pidana ternyata tidak memberikan efek jera pada pelaku tindak pidana penyelundupan. Sehingga perlu dilakukan reformasi dalam sistem penyidikannya, karena sistem penyidikan sangat memengaruhi penegakan hukum kepabeanan.

Selain itu bahwa tujuan pembedaan bukanlah semata-mata untuk membalas perbuatan jahat pelaku tetapi juga untuk pencegahan (prevensi), mencegah terjadinya tindak pidana dan mencegah pengulangan tindak pidana. Penjatuan pidana penjara tidak memberikan efek pencegahan hanya pembalasan pada pelaku tindak pidana penyelundupan. Karena pada kenyataannya masih ada residivis<sup>557</sup> pelaku tindak pidana penyelundupan, walaupun angkanya sangat kecil. Serta intensitas tindak pidana penyelundupan yang terus meningkat setiap tahunnya.

Tidak hanya rumusan tindak pidana yang dibuat lebih rinci tetapi sanksipun menjadi lebih berat. Berikut perbandingan rumusan sanksi tindak pidana penyelundupan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006.

UU No. 10 Tahun 1995	UU No. 17 Tahun 2006
Sanksi pidana penyelundupan impor dan ekspor (Pasal 102) meliputi: Mengimpor atau mengekspor atau mencoba mengimpor atau mengekspor barang tanpa mengindahkan ketentuan undang-undang ini dipidana karena melakukan penyelundupan dengan pidana penjara	Sanksi pidana penyelundupan impor (Pasal 102), meliputi: a. mengangkut barang impor yang tidak tercantum dalam manifes sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A ayat (2); b. membongkar barang impor di luar kawasan pabean atau tempat lain

<sup>556</sup> Yudi Wibowo Sukinto, *Tindak Pidana Penyelundupan di Indonesia: Kebijakan Formulasi Sanksi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 12 (selanjutnya disebut Yudi Wibowo Sukinto II).

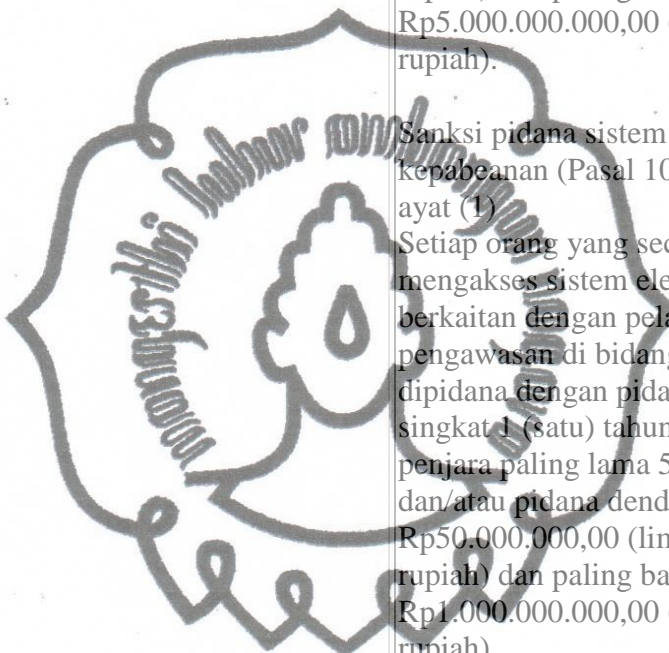
<sup>557</sup> Mufti Insa mengatakan bahwa jarang sekali kasus tindak pidana penyelundupan disidangkan sampai ke tingkat kasasi, karena hampir tidak pernah diterapkan penjatuan sanksi maksimum (Wawancara dengan Mufti Insa selaku Penyidik PPNS DJBC, 3 November 2017).



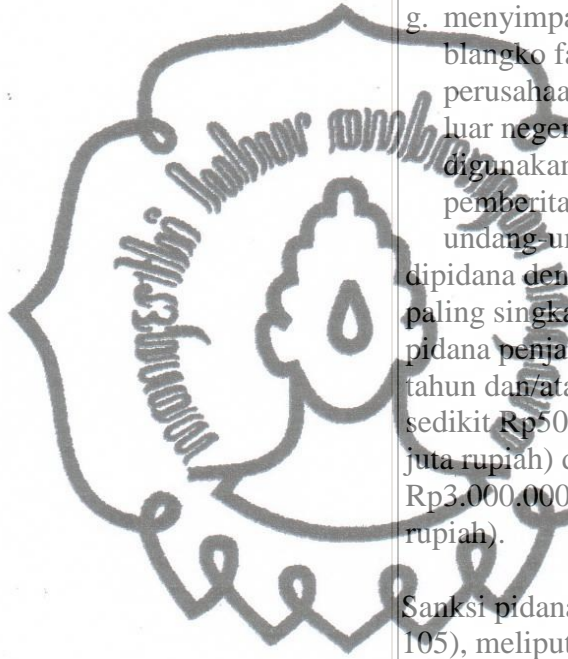
UU No. 10 Tahun 1995	UU No. 17 Tahun 2006
<p>paling lama delapan tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p> <p>Sanksi pidana pemalsuan dokumen (Pasal 103), meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>menyerahkan Pemberitahuan Pabean dan/atau dokumen pelengkap pabean dan atau memberikan keterangan lisan atau tertulis yang palsu atau dipalsukan yang digunakan untuk pemenuhan kewajiban Pabean;</li> <li>mengeluarkan barang impor dari Kawasan Pabean atau dari Tempat Penimbunan Berikat, tanpa persetujuan Pejabat Bea dan Cukai dengan maksud untuk mengelakkan pembayaran Bea Masuk dan/atau pungutan negara lainnya dalam rangka impor;</li> <li>membuat, menyetujui, atau serta dalam penambahan data palsu ke dalam buku atau catatan; atau</li> </ol> <p>Penadahan barang impor, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>menimbun, menyimpan, memiliki, membeli, menjual, menukar, memperoleh, atau memberikan barang impor yang berasal dari tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah).</li> </ol> <p>Sanksi pidana lain-lain (Pasal 104) meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>mengangkut barang yang berasal dari tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102;</li> <li>memusnahkan, mengubah, memotong, menyembunyikan, atau membuang buku atau catatan yang menurut undang-undang ini harus</li> </ol>	<p>tanpa izin kepala kantor pabean;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>membongkar barang impor yang tidak tercantum dalam pemberitahuan pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A ayat (3);</li> <li>membongkar atau menimbun barang impor yang masih dalam pengawasan pabean di tempat selain tempat tujuan yang ditentukan dan/atau diizinkan;</li> <li>menyembunyikan barang impor secara melawan hukum;</li> <li>mengeluarkan barang impor yang belum diselesaikan kewajiban pabeannya dari kawasan pabean atau dari tempat penimbunan berikat atau dari tempat lain di bawah pengawasan pabean tanpa persetujuan pejabat bea dan cukai yang mengakibatkan tidak terpenuhinya pungutan negara berdasarkan undang-undang ini;</li> <li>mengangkut barang impor dari tempat penimbunan sementara atau tempat penimbunan berikat yang tidak sampai ke kantor pabean tujuan dan tidak dapat membuktikan bahwa hal tersebut di luar kemampuannya; atau</li> <li>dengan sengaja memberitahukan jenis dan/atau jumlah barang impor dalam pemberitahuan pabean secara salah</li> </ol> <p>dipidana karena melakukan penyelundupan di bidang impor dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>Sanksi pidana penyelundupan ekspor</p>

UU No. 10 Tahun 1995	UU No. 17 Tahun 2006
<p>disimpan;</p> <p>c. menghilangkan, menyetujui, atau turut serta dalam penghilangan keterangan dari Pemberitahuan Pabean, dokumen pelengkap pabean, atau catatan; atau</p> <p>d. menyimpan dan/atau menyediakan blangko faktur dagang dari perusahaan yang berdomisili di luar negeri yang diketahui dapat digunakan sebagai kelengkapan Pemberitahuan Pabean menurut undang-undang ini</p> <p>dipidana dengan pidana penjara paling lama dua tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).</p> <p>Sanksi pidana merusak segel (Pasal 105), meliputi:</p> <p>a. membongkar barang impor di tempat lain dari tempat yang ditentukan menurut undang-undang ini;</p> <p>b. tanpa izin membuka, melepas atau merusak kunci, segel, atau tanda pengaman yang telah dipasang oleh Pejabat Bea dan Cukai</p> <p>dipidana dengan pidana penjara paling lama dua tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).</p> <p>Sanksi pidana pemberatan (Pasal 106), meliputi:</p> <p>Importir, eksportir, pengusaha Tempat Penimbunan Sementara, pengusaha Tempat Penimbunan Berikat, pengusaha Pengurusan Jasa Kepabeanan, atau pengusaha pengangkutan yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 49, Pasal 50, atau Pasal 51 dan perbuatan tersebut menyebabkan kerugian negara dipidana dengan pidana penjara paling</p>	<p>(Pasal 102A), meliputi:</p> <p>a. mengekspor barang tanpa menyerahkan pemberitahuan pabean;</p> <p>b. dengan sengaja memberitahukan jenis dan/atau jumlah barang ekspor dalam pemberitahuan pabean secara salah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11A ayat (1) yang mengakibatkan tidak terpenuhinya pungutan negara di bidang ekspor;</p> <p>c. memuat barang ekspor di luar kawasan pabean tanpa izin kepala kantor pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11A ayat (3);</p> <p>d. membongkar barang ekspor di dalam daerah pabean tanpa izin kepala kantor pabean; atau</p> <p>e. mengangkut barang ekspor tanpa dilindungi dengan dokumen yang sah sesuai dengan pemberitahuan pabean sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9A ayat (1)</p> <p>dipidana karena melakukan penyelundupan di bidang ekspor dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>Sanksi pidana pemberatan (Pasal 102B), meliputi:</p> <p>Pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 dan Pasal 102A yang mengakibatkan terganggunya sendi-sendi perekonomian negara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan pidana denda paling sedikit</p>

UU No. 10 Tahun 1995	UU No. 17 Tahun 2006
<p>lama dua tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 125.000.000,00 (seratus dua puluh lima juta rupiah).</p>	<p>Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah).</p> <p>Pasal 102C, meliputi:            Dalam hal perbuatan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 102, Pasal 102A, Pasal 102B dilakukan oleh pejabat dan aparat penegak hukum, pidana yang dijatuhkan dengan pidana sebagaimana ancaman pidana dalam undang-undang ini ditambah 1/3 (satu pertiga).</p> <p>Sanksi pidana pengangkutan barang tertentu (Pasal 102D), meliputi:            Setiap orang yang mengangkut barang tertentu yang tidak sampai ke kantor pabean tujuan dan tidak dapat membuktikan bahwa hal tersebut di luar kemampuannya dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp10.000.000.00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah).</p> <p>Sanksi pidana pemalsuan dokumen (Pasal 103), meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>menyerahkan pemberitahuan pabean dan/atau dokumen pelengkap pabean yang palsu atau dipalsukan;</li> <li>membuat, menyetujui, atau turut serta dalam pemalsuan data ke dalam buku atau catatan;</li> <li>memberikan keterangan lisan atau tertulis yang tidak benar, yang digunakan untuk pemenuhan kewajiban pabean; atau</li> </ol> <p>Sanksi pidana penadahan, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>menimbun, menyimpan, memiliki, membeli, menjual, menukar, memperoleh, atau memberikan</li> </ol>

UU No. 10 Tahun 1995	UU No. 17 Tahun 2006
	<p>barang impor yang diketahui atau patut diduga berasal dari tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102</p> <p>dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>Sanksi pidana sistem informasi kepastian (Pasal 103A), meliputi:</p> <p>ayat (1)</p> <p>Setiap orang yang secara tidak sah mengakses sistem elektronik yang berkaitan dengan pelayanan dan/atau pengawasan di bidang kepastian dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p> <p>ayat (2)</p> <p>Perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang mengakibatkan tidak terpenuhinya pungutan negara berdasarkan undang-undang ini dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>Sanksi pidana lain-lain (Pasal 104), meliputi:</p> <p>d. mengangkut barang yang berasal dari tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102, Pasal</p>



UU No. 10 Tahun 1995	UU No. 17 Tahun 2006
	<p>102A, atau Pasal 102B;</p> <p>e. memusnahkan, memotong, menyembunyikan, atau membuang buku atau catatan yang menurut undang-undang ini harus disimpan;</p> <p>f. menghilangkan, menyetujui, atau turut serta dalam penghilangan keterangan dari pemberitahuan pabean, dokumen pelengkap pabean, atau catatan; atau</p> <p>g. menyimpan dan/atau menyediakan blangko faktur dagang dari perusahaan yang berdomisili di luar negeri yang diketahui dapat digunakan sebagai kelengkapan pemberitahuan pabean menurut undang-undang ini</p> <p>dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun, dan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).</p> <p>Sanksi pidana perusakan segel (Pasal 105), meliputi:</p> <p>Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak membuka, melepas, atau merusak kunci, segel atau tanda pengaman yang telah dipasang oleh pejabat bea dan cukai dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p>

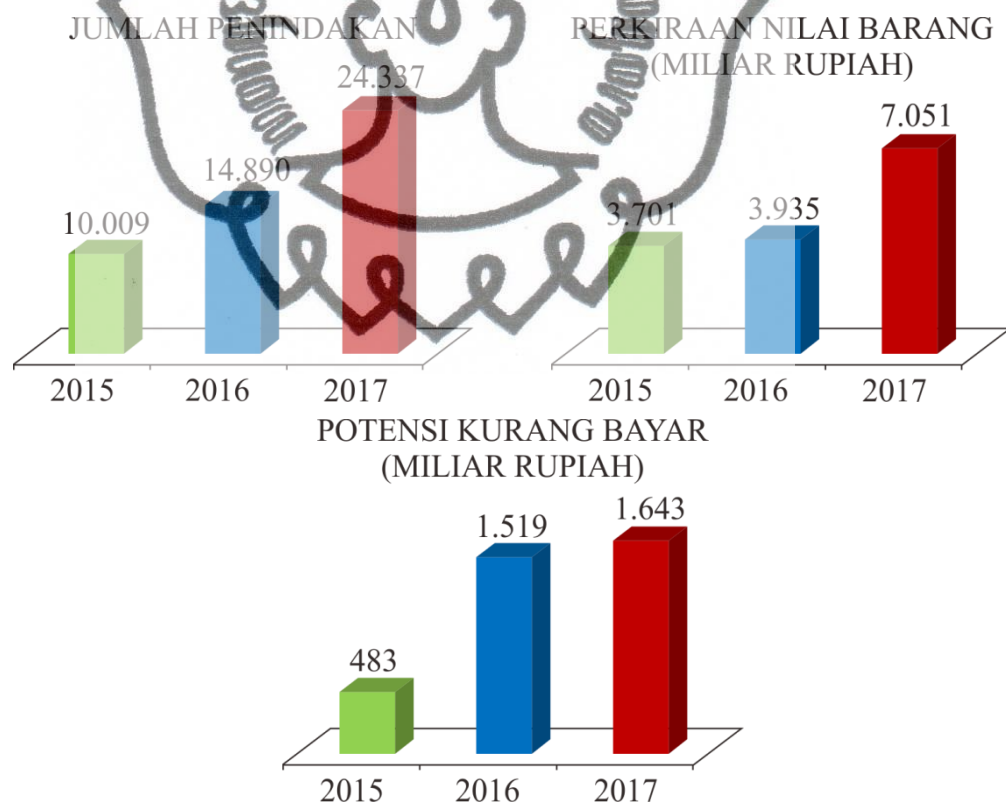
Walaupun dengan sanksi yang diperberat, faktanya hal tersebut tidak dapat menanggulangi tindak pidana penyelundupan atau setidaknya menekan angka penyelundupan. Hal ini terlihat pada tabel berikut.

**Tabel 2**  
**Data Penindakan Ekspor dan Impor**  
**Tahun 2015 s.d. 2017**

Tahun	Jumlah Penindakan	Nilai BHP (dalam Miliar Rp)	Potensi Kurang Bayar (dalam Miliar Rp)
2015	10.009	3.701	483
2016	14.890	3.935	1.519
2017	24.337	7.015	1.643

Sumber: DJBC, 2018

Berdasarkan data di atas terlihat intensitas tindak pidana penyelundupan terus meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa praktik tindak pidana penyelundupan masih berlangsung terus menerus di Indonesia sampai sekarang. Dengan kata lain bahwa dengan reformulasi sanksi yang telah dilakukan tidak memberikan efek jera pada penyelundup. Apabila digambarkan dengan diagram berikut bentuk *chart* dari tabel di atas:



Reformulasi sanksi tidak dapat menanggulangi tindak pidana penyelundupan, oleh karena itu harus dilakukan reformasi pada aspek yang lain. Adapun aspek yang dimaksud adalah sistem penyidikan. Terkait dengan reformasi sistem penyidikan tindak pidana penyelundupan tersebut, Penulis

setuju ”dihidupkan” aturan Pasal 113 Undang-Undang Kepabeanan, karena menurut Penulis diberlakukannya suatu sistem hukum bukan didasarkan pada ada atau tidaknya suatu kasus penyelundupan yang ”bombastis”<sup>558</sup> tetapi lebih pada tujuan hukum di masa mendatang (*ius constituendum*). Adapun tujuan hukum itu adalah untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia sebagaimana pendapat Satjipto Rahardjo dalam teori hukum progresif. Pemikiran ini dilandasi atas asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia bukan sebaliknya.

Meningkatnya intensitas tindak pidana penyelundupan memperlihatkan bahwa sanksi yang diterapkan belum efektif. Menurut Achmad Ali, bila hendak mengukur efektif atau tidaknya pelaksanaan suatu norma hukum berarti ingin mengetahui sejauh mana aturan itu ditaati atau tidak ditaati.<sup>559</sup> Jika aturan hukum ditaati oleh semua subyek yang menjadi target pengaturan, maka aturan tersebut dapat dinilai efektif. Sebaliknya jika tidak ditaati berarti hukum tersebut belum efektif.

<sup>558</sup> Menurut Mufti Insa tidak pernah diterapkannya Pasal 113 Undang-Undang Kepabeanan dalam penyidikan tindak pidana penyelundupan karena dirasa belum ada kasus tindak pidana penyelundupan yang cukup ”bombastis” nilai kerugian negara yang diakibatkannya. Kalaupun ada tindak pidana penyelundupan yang dihentikan penyidikannya bukanlah atas penerapan pasal tersebut tetapi karena tidak cukup bukti (Wawancara dengan Mufti Insa selaku Penyidik PPNS DJBC, 3 November 2017). Hal serupa juga diungkapkan Samino, menurut beliau dirasa belum perlu untuk dilakukan penghentian penyidikan berdasarkan penerapan pasal ini, karena belum kasus tindak pidana penyelundupan dengan yang ”fantastis” terhadap kerugian negara. Dimungkinkan untuk diterapkan pasal ini seandainya ada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti PT. Pertamina atau PT. Garuda Indonesia yang mengimpor barang, kemudian pengurus perusahaan melakukan *fraud* di bidang kepabeanan. Apabila kasus ini diselesaikan di sidang pengadilan, maka akan berpengaruh terhadap perekonomian negara karena perusahaan BUMN tersebut mungkin saja akan *kolaps*. Kemungkinan lain apabila ada pembangunan infrastruktur, saat importasi pengurus perusahaan kontraktor tersebut melakukan *fraud*, seperti manipulasi dan sebagainya. Apabila kasus ini diselesaikan di sidang pengadilan, maka pembangunan akan terhambat pelaksanaannya atau bahkan tidak berjalan (Wawancara dengan Samino selaku Kepala Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan Kanwil DJBC Sumatera Utara, 19 Januari 2018). Hari Kusuma juga mengatakan, bahwa sangat kecil kemungkinan diterapkan pasal tersebut mengingat bahwa hal ini sangat birokratif. Sangat tidak mungkin Menteri Keuangan akan meminta kepada Jaksa Agung untuk dilakukan penghentian penyidikan apabila nilai kasus yang sedang ditangani oleh DJBC tidak ”bombastis” (Wawancara dengan Hari Kusuma selaku Kepala Seksi Penyidikan Kanwil DJBC Khusus Kepulauan Riau, 7 Maret 2018).

<sup>559</sup> Achmad Ali I, *Op. Cit.*, hlm. 375.

### 3. Birokrasi yang belum reformis

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa salah satu penyebab terjadinya tindak pidana penyelundupan adalah karena regulasi lartas.<sup>560</sup> Sementara masalah pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat merupakan persoalan yang harus diprioritaskan oleh pemerintah pusat. Karena regulasi lartas tidak hanya berdampak pada kelangkaan bahan pangan tetapi juga dapat dijadikan alat oleh oknum pejabat untuk suatu tujuan tertentu. Samino mengatakan bahwa pihak importir mengeluhkan regulasi lartas yang birokratif dan berbelit-belit karena syarat, biaya, dan waktu yang tidak dapat diprediksi dalam pengurusan izin ekspor/impor. Dimana salah satu syarat ekspor/impor adalah izin yang diterbitkan oleh Kementerian Perdagangan<sup>561</sup> dengan rekomendasi dari direktur jenderal instansi terkait. Birokrasi yang demikian ini dijadikan alat oleh oknum pejabat untuk suatu tujuan tertentu. Pernah ada kasus impor besi baja di Lampung, untuk komoditi dengan spesifikasi yang sama pejabat Kementerian Perdagangan memperlakukan berbeda. Pada importir A petugas mengeluarkan izin untuk kelengkapan impor, sementara pada importir B petugas tidak memberikan izin. Menurut importir B kebijakan ini diambil bukan karena ketidaklengkapan syarat tetapi karena “mahar” yang diberikan kurang dan *mood* petugas yang sedang buruk. Kasus lainnya terjadi di Bekasi, salah satu syarat untuk penerbitan surat keterangan Standar Nasional Indonesia (SNI) petugas Kementerian Perdagangan akan melihat langsung proses produksi ke tempat dimana pabrik berada. Segala biaya yang dikeluarkan selama proses pengecekan tersebut ditanggung oleh importir. Pada saat pengecekan ke pabrik di luar negeri tersebut, ternyata tidak hanya pejabat

---

<sup>560</sup> “AS” seorang mantan penyelundup di Tanjung Balai Asahan mengatakan bahwa, aturan mengenai barang lartas sangat menyulitkan bagi warga masyarakat di daerah perbatasan untuk mendapatkan komoditi yang dibutuhkan dengan harga terjangkau. Karena hal ini maka oknum penyelundup merasa mendapatkan peluang untuk melakukan praktik penyelundupan (Wawancara dengan “AS” selaku mantan penyelundup di Tanjung Balai Asahan, 24 Mei 2019).

<sup>561</sup> Pengurusan izin ekspor/impor tersebut terpusat di Jakarta dengan menyerahkan dokumen yang sudah lengkap (Wawancara dengan Samino selaku Kepala Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan Kanwil DJBC Sumatera Utara, 19 Januari 2018).



terkait saja yang berangkat tetapi ia juga membawa serta anggota keluarganya.<sup>562</sup>

Kondisi yang demikian memperlihatkan bahwa masih ada instansi pemerintahan yang belum melakukan reformasi pelayanan. Kondisi dimana aparatur negara yang dihadapkan pada kualitas pelayanan publik yang rendah dan masih sering terjadinya berbagai praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang merugikan masyarakat sebagai penerima layanan; kurangnya kesadaran masyarakat; budaya *ewuh pakewuh* (takut, risih, dan segan); banyaknya pungutan liar (pungli); penundaan berlarut, panjang, dan rumitnya birokrasi; serta kebiasaan pejabat publik yang minta dilayani, bukan melayani dalam pengurusan administrasi di kantor pemerintahan.<sup>563</sup>

Karena birokrasi yang berbelit-belit dan rumit inilah menyebabkan masyarakat “enggan” untuk berhubungan dengan birokrasi pemerintahan. Ditambah dengan praktik pungutan liar (pungli) yang pada akhirnya berdampak pada rendahnya kesadaran hukum masyarakat. Tidak adanya kepastian dalam birokrasi memicu ketidakpatuhan masyarakat pada aturan yang berlaku. Birokrasi yang demikian menjadi salah satu pemicu terjadinya praktik penyelundupan di Indonesia.

#### 4. Pelaku utama tidak pernah dapat ditemukan

Dijatuhkannya hukuman penjara bukanlah cara yang tepat untuk menemukan pelaku utama. Karena pada praktiknya dalam kasus penyelundupan dengan menggunakan sarana transportasi laut seperti penyelundupan rotan, beras, bawang, makanan/minuman, atau pakaian bekas (*ballpress*) yang dapat dihukum hanya nahkoda dan awak kapal sementara pemilik kapal (cukong) tidak pernah ditemukan. Adapun modus operandi yang digunakan saat dilakukan penangkapan nahkoda kapal sudah tidak berada di atas kapal berkemungkinan ia menceburkan diri ke laut atau dijemput di tengah laut sebelum kapal yang dibawanya tertangkap. Kalaupun nahkoda tertangkap, tidak akan pernah ditemukan bukti percakapan antara nahkoda dengan cukong

---

<sup>562</sup> Wawancara dengan Samino selaku Kepala Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan Kanwil DJBC Sumatera Utara, 20 Januari 2018.

<sup>563</sup> Hendra Nurtjahjo, *et. al.*, *Memahami Maladministrasi*, Ombudsman Republik Indonesia, Jakarta, 2013, hlm. 2.

karena ia telah membuang ke laut *handphone* yang dipakainya untuk berkomunikasi dengan cukong. Sedangkan untuk menggunakan bukti transfer bank dari cukong kepada nahkoda juga tidak bisa dilakukan karena cukong tidak pernah mentransfer sejumlah uang kepada nahkoda melalui rekening bank tetapi melakukan pembayaran secara *cash*.<sup>564</sup> Nahkoda bahkan tidak akan memberitahukan siapa cukong tersebut. Kalaupun memberitahukan identitas cukong itupun hanya nama panggilan bukan nama sebenarnya. Sehingga akan sulit menemukan siapa cukong tersebut. Adapun alasan nahkoda melindungi identitas cukong adalah karena pembayaran yang diterima lumayan besar nilainya. Apabila kemudian ia tertangkap, diadili, dan dipenjara maka selama ia di penjara seluruh biaya hidup keluarganya akan ditanggung oleh cukong.<sup>565</sup>

Terlepas dari kedudukan nahkoda kapal sebagai penanggung jawab sarana pengangkut bukan sebagai pemilik barang, menurut hukum pidana terhadapnya tetap dapat dimintakan pertanggungjawaban. Karena dasar adanya tindak pidana adalah asas legalitas, sedangkan dasar dipidanya pembuat adalah asas kesalahan. Ini berarti bahwa pembuat tindak pidana hanya akan dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan tindak pidana tersebut. Dalam pengertian bahwa pembuat tindak pidana hanya akan dipidana jika ia mempunyai kesalahan dalam melakukan tindak pidana tersebut.<sup>566</sup> Berdasarkan hal tersebut Sudarto menyatakan, “Dipidanya seseorang tidaklah cukup apabila orang itu telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau sifat melawan hukum. Jadi meskipun perbuatan tersebut memenuhi unsur delik dalam undang-undang dan tidak dibenarkan (*an objective breach of a penal provision*), namun hal tersebut belum memenuhi

---

<sup>564</sup> Wawancara dengan Samino selaku Kepala Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan Kanwil DJBC Sumatera Utara, 20 Januari 2018.

<sup>565</sup> Nahkoda tidak pernah memberitahukan identitas cukong. Kalaupun diberitahukan, tidak pernah diketahui secara pasti siapa cukong yang dimaksud karena nama yang diberitahukan adalah nama panggilan. Bahkan kalau pun ia memberitahukan nomor telepon yang bisa dihubungi, saat petugas DJBC menghubungi nomor tersebut nomor yang dimaksud sudah tidak aktif lagi (Wawancara dengan Hendy Dwi Cahyono selaku Kepala Seksi Penyidikan Kanwil DJBC KPU Batam, 9 Maret 2018).

<sup>566</sup> Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 48.

syarat untuk penjatuhan pidana. Untuk pemidanaan masih perlu adanya syarat, bahwa orang yang melakukan perbuatan itu mempunyai kesalahan atau bersalah (*subjective guilt*). Dengan perkataan lain, orang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatannya atau jika dilihat dari sudut perbuatannya, perbuatan baru dapat dipertanggungjawabkan kepada orang tersebut.<sup>567</sup> Sebagai syarat dapat dipidananya seseorang, kesalahan selalu dianggap ada apabila telah dilakukan suatu perbuatan pidana. Anggapan ini baru hapus apabila terbukti lain. Dalam hal ini, kesalahan dapat diartikan sebagai suatu yang dapat dicelakan kepada seseorang.<sup>568</sup> Adami Chazawi menjelaskan bahwa kesalahan adalah unsur mengenai keadaan batin pelaku, menghubungkan antara perbuatan dan akibat serta sifat melawan hukum perbuatan dengan si pelaku. Hanya dengan adanya hubungan antara hal-hal tersebut dengan keadaan batin pembuat inilah, pertanggungjawaban dapat dibebankan kepada seseorang.<sup>569</sup> Menurut Roeslan Saleh, salah satu ciri dari hampir semua sistem hukum adalah bahwa pertanggungjawaban pribadi terhadap tindak pidana yang telah dilakukan selalu dikaitkan pada keadaan-keadaan tertentu dari mentalnya. Keadaan-keadaan tertentu ini dalam bentuk negatif dirumuskan sebagai kondisi-kondisi memaafkan. Hal inilah yang disebut dengan bentuk negatif.<sup>570</sup> Walaupun KUHP tidak merumuskan secara tegas mengenai kemampuan bertanggung jawab, namun secara implisit hal ini diatur dalam Pasal 44 ayat (1). Pasal ini justru merumuskan keadaan kapan seseorang tidak mampu bertanggung jawab sehingga ia tidak dapat dipidana. Persoalan ada tidaknya pertanggungjawaban pidana maka akan diputuskan oleh hakim. Menurut Pompe ini merupakan pengertian yuridis bukan medis, karena hanya pihak medis yang memberikan keterangan tentang keadaan kejiwaan orang tersebut. Tidak dapat dipertanggungjawabkan perbuatan oleh pelaku tersebut disebut dengan alasan penghapus pidana. Alasan penghapus pidana

---

<sup>567</sup> *Ibid.*, Lihat juga Sudarto I, *Op. Cit.*, hlm. 85.

<sup>568</sup> D. Schaffmeister dan N. Kaijer, *Op. Cit.*, hlm. 101.

<sup>569</sup> Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 90 (selanjutnya disebut Adami Chazawi IV).

*commit to user*

<sup>570</sup> Roeslan Saleh II, *Op. Cit.*, hlm. 20.

adalah peraturan yang terutama ditujukan kepada hakim. Peraturan ini menetapkan berbagai keadaan pelaku, yang telah memenuhi perumusan delik sebagaimana telah diatur dalam undang-undang yang seharusnya dipidana, akan tetapi tidak dipidana. Hakim dalam hal ini menempatkan wewenang di dalam dirinya (dalam mengadili perkara yang konkrit) sebagai penentu apakah telah terdapat keadaan khusus dalam diri pelaku, seperti dirumuskan dalam alasan penghapusan pidana.<sup>571</sup> Alasan penghapusan pidana ini adalah alasan yang memungkinkan orang yang melakukan perbuatan yang sebenarnya telah memenuhi rumusan delik, untuk tidak dipidana dan ini merupakan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada hakim.<sup>572</sup>

Menurut Pompe dapat dipertanggungjawabkan itu berkaitan dengan kesalahan. Dapat dipertanggungjawabkan berarti bahwa keadaan jiwanya dapat menentukan perbuatan itu dipertanggungjawabkan kepadanya. Dapat dipertanggungjawabkan bukanlah merupakan bagian inti tetapi tidak dapat dipertanggungjawabkan itu merupakan dasar peniadaan pidana. Jika terjadi keragu-raguan tentang ada tidaknya hal tidak dapat dipertanggungjawabkan, terdakwa tetap dijatuhi pidana.<sup>573</sup>

Berkaitan dengan terjadinya tindak pidana penyelundupan, terdapat beberapa bentuk pertanggungjawaban pidana dari pelaku tindak pidana penyelundupan, diantaranya meliputi: tanggung jawab perorangan, pejabat Bea dan Cukai, pengangkut barang, Pengusaha Pengurusan Jasa Kepabeanan (PPJK) dan badan hukum (perseroan, perusahaan, kumpulan, yayasan, koperasi).<sup>574</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie yang dapat dimintakan pertanggungjawaban adalah subyek hukum (*legal subject*), yaitu setiap pembawa atau penyanggah hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum. Subyek hukum dapat merupakan orang perorangan (*natuurlijkpersoon* atau *menselijkpersoon*) dan

---

<sup>571</sup> M. Hamdan, *Alasan Penghapusan Pidana: Teori dan Studi Kasus*, Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 27.

<sup>572</sup> *Ibid.*

<sup>573</sup> Andi Hamzah V, *Op. Cit.*, hlm. 146.

<sup>574</sup> Yudi Wibowo Sukinto II, *Op. Cit.*, hlm. 173.



bukan orang (*rechtspersoon*). *Rechtspersoon* biasa disebut badan hukum yang merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai *persona* pandangan demikian diantaranya dianut oleh Carl von Savigny, C.W. Opzoomer, A.N. Houwing dan Langemeyer, mereka menyatakan badan hukum adalah hanyalah fiksi hukum. Oleh karena itu pendapat ini disebut teori fiktif atau teori fiksi.<sup>575</sup>

Sistem hukum Indonesia mengenal adanya 2 (dua) bentuk subjek hukum, yaitu orang dan badan hukum. Dalam hal pertanggungjawaban pidana korporasi dalam tindak pidana penyelundupan menganut teori yang menjelaskan pertanggungjawaban pidana terhadap badan hukum atau korporasi, yaitu menganut pemahaman bahwa korporasi mampu bertanggung jawab atas tindak pidana yang dilakukan seperti halnya perorangan. Namun, dipihak lain ada juga yang mengatakan bahwa atas tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi, yaitu menganut pemahaman bahwa korporasi mampu bertanggung jawab adalah orang dalam organisasi dalam badan hukum tersebut yang bertanggung jawab atas jalannya kegiatan usaha badan hukum tersebut serta bertanggung jawab atas tindak pidana tersebut. Apabila dihubungkan dengan teori pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*) baik dalam perspektif *identification theory*, *vicarious liability* maupun *strict liability*, maka terdapat beberapa pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana terkait dengan terjadinya tindak pidana penyelundupan baik terhadap pimpinan perusahaan/korporasi (*factual leader*) dan pemberi perintah (*instrumentation giver*), keduanya dapat dikenakan sanksi secara berbarengan. Sanksi pidana tersebut bukan karena perbuatan fisik atau nyata, akan tetapi berdasarkan fungsi yang diembannya di dalam suatu perusahaan. Pertanggungjawaban pidana berdasarkan teori identifikasi, yaitu pengurus korporasi sebagai pembuat dan pengurus bertanggung jawab, masih menerima asas *societas/universitas delinquere non potest*. Pada model ini korporasi tidak bisa dipertanggungjawabkan, karena korporasi tidak bisa dipersalahkan atas perbuatan tercela dari pengurus atau karyawannya. Jadi teori ini kurang tepat jika diterapkan dalam pertanggungjawaban pidana terhadap tindak pidana

<sup>575</sup> Jimly Asshiddiqie, *Badan Hukum*, <http://www.jimly.com/pemikiran.view/14>, diakses tanggal 30 Agustus 2018.

penyelundupan, sebab dalam Undang-Undang Kepabeanan menyatakan adanya beberapa pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana apabila terjadi tindak pidana penyelundupan yang meliputi perorangan, pejabat, pengangkut barang, PPJK, dan badan hukum, perseroan, perkumpulan, yayasan dan koperasi.<sup>576</sup> Sementara pada model *vicarious liability*, korporasi sebagai pembuat dan pengurus yang bertanggung jawab. Dimana yang dipandang dilakukan oleh korporasi adalah apa yang dilakukan oleh alat perlengkapan korporasi menurut wewenang dan berdasarkan anggaran dasarnya. Sifat dan perbuatan yang menjadikan tindak pidana itu adalah “*onpersoonlijk*”. Orang yang memimpin korporasi bertanggung jawab secara pidana, terlepas apakah ia tahu atau tidak tentang dilakukannya perbuatan itu. Model ini sudah tidak mempertimbangkan adanya asas kesalahan (*mens rea*) dalam perbuatan pidana untuk dipertanggungjawabkan pengurus suatu korporasi (*vicarious liability*). Pertanggungjawaban pidana apabila terjadi tindak pidana penyelundupan, model ini dapat berlaku khususnya pada bentuk tindak pidana penyelundupan yang diatur dalam Pasal 102D, Pasal 104 dan Pasal 107 Undang-Undang Kepabeanan. Pada model *strict liability*, dimana korporasi yang berbuat dan korporasi yang bertanggung jawab, memandang bahwa ditetapkannya pengurus saja sebagai yang dapat dipidana dalam pertanggungjawaban kejahatan korporasi ternyata tidak cukup. Oleh karena itu, dimungkinkan pula korporasi dan pengurus sekaligus. Model pertanggungjawaban ini yang secara jelas dianut dalam kebijakan pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku tindak pidana penyelundupan. Jadi tidak hanya perorangan (pengurus perusahaan) saja yang dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana tetapi terhadap perusahaanpun dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana.<sup>577</sup>

Pengertian pertanggungjawaban dalam hukum pidana menurut Moeljatno adalah “Apakah dalam melakukan perbuatan ini dia mempunyai kesalahan?” Sebab asas pertanggungjawaban dalam hukum pidana ialah tidak dapat

---

<sup>576</sup> Ardiansyah, *Tanggung Jawab Badan Hukum dalam Tindak Pidana Penyelundupan*, <http://customslawyer.wordpress.com/2014/05/09/tanggung-jawab-badan-hukumdalam-tindak-pidana-penyelundupan>, diakses tanggal 30 Agustus 2018.

<sup>577</sup> Eva Syahfitri Nasution, *Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Penyelundupan di Indonesia*, Jurnal Mercatoria, Vol. 8 No. 1, Juni 2015, hlm. 15.

dipidana jika tidak ada kesalahan (*geen straf zonder schuld; actus non facit reum nisi mens sit rea*).<sup>578</sup> Sedangkan menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie memberikan pengertian pertanggungjawaban dalam hukum pidana dengan membedakannya ke dalam bentuk sebagai berikut:

(a) *Culpability* dan *absolute liability*, suatu konsep terkait hukum dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu apabila ia dapat dikenakan sanksi atas suatu kasus perbuatan melawan hukum, normalnya dalam suatu kasus sanksi dikenakan terhadap *delinquent* oleh karena perbuatannya yang membuat orang tersebut harus bertanggung jawab. Dalam kasus ini subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama.<sup>579</sup> Hukum primitif melihat bahwa hubungan antara perbuatan dan efeknya tidak memiliki kualitas psikologis. Apakah tindakan telah diantisipasi atau dilakukan dengan maksud menimbulkan akibat atau tidak adalah tidak relevan. Adalah cukup bahwa perbuatannya telah membawa efek yang dinyatakan oleh legislator sebagai *hamful*, yang berarti menunjukkan hubungan eksternal antara perbuatan dan efeknya. Tidak dibutuhkan adanya sikap mental pelaku dan efek dari perbuatan tersebut.<sup>580</sup> Pertanggungjawaban semacam itu disebut pertanggungjawaban absolut.

(b) Prinsip pemberian sanksi terhadap tindakan individu hanya karena akibat perbuatan tersebut telah direncanakan dan dengan maksud yang salah tidak sepenuhnya diterima dalam hukum modern. Individu secara hukum bertanggung jawab tidak hanya jika secara obyektif *hamful effect* dilakukan secara terlarang, tetapi juga akibat perbuatan tersebut telah dimaksudkan walaupun tanpa niat yang salah, atau jika akibat tersebut terjadi tanpa maksud atau direncanakan oleh individu pelaku. Namun sanksinya mungkin

---

<sup>578</sup> Moeljatno II, *Op. Cit.*, hlm. 153.

<sup>579</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 61 (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie III).

<sup>580</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

berbeda dalam kasus yang berbeda-beda.<sup>581</sup> Suatu sikap mental *deliquent* tersebut atau disebut *mens rea* adalah suatu elemen delik. Elemen ini disebut dengan terima kesalahan (*fault*) dalam arti yang luas disebut *dolus* atau *culpa*. Ketika sanksi diberikan hanya terhadap delik dengan kualitas psikologi inilah disebut dengan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*responsibility based on fault* atau *culpability*).

(c) Tanggung jawab individual dan kolektif, pembedaan terminologis antara kewajiban hukum dan pertanggungjawaban hukum diperlukan ketika sanksi tidak ada atau tidak hanya dikenakan terhadap *deliquent* tetapi juga terhadap individu yang secara hukum terkait dengannya. Suatu sanksi dapat dikenakan terhadap individu yang tidak melakukan sendiri suatu tindak pidana tetapi berposisi dalam suatu hubungan hukum tertentu dengan pelaku tindak pidana. Dalam bahasa hukum korporasi atau negara dipersonifikasikan, mereka adalah *juristic person* sebagai lawan dari *natural person*. Ketika suatu sanksi dikenakan terhadap individu-individu yang memiliki komunitas hukum yang sama dengan individu yang melakukan tindak pidana sebagai organ komunitas tersebut, maka disebut sebagai pertanggungjawaban kolektif yang merupakan elemen karakteristik hukum primitif.<sup>582</sup>

Pidana adalah suatu reaksi dan berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat tindak pidana bukanlah suatu tujuan yang terakhir dicita-citakan masyarakat, tetapi nestapa hanyalah suatu tujuan yang terdekat. Sehingga hukum pidana dalam usahanya untuk mencapai tujuan-tujuannya tidaklah semata-mata dengan jalan menjatuhkan pidana, tetapi dengan jalan menggunakan tindakan-tindakan. Sehingga tindakan dapat dipandang sebagai suatu sanksi, tetapi tidak bersifat pembalasan dan ditujukan semata-mata pada prevensi khusus dan tindakan dimaksud untuk menjaga keamanan masyarakat terhadap ancaman bahayanya.<sup>583</sup>

---

<sup>581</sup> *Ibid.*

<sup>582</sup> *Ibid.*, hlm. 63.

<sup>583</sup> Roeslan Saleh I, *Op. Cit.*, hlm. 9.



Sehubungan dengan tujuan pidana, Andi Hamzah mengemukakan tiga R dan satu D, yakni *Reformation*, *Restraint*, dan *Restribution*, serta *Deterrence*. Reformasi berarti memperbaiki atau merehabilitasi penjahat menjadi orang baik dan berguna bagi masyarakat. *Restraint* maksudnya mengasingkan pelanggar dari masyarakat, juga tersingkirnya pelanggar hukum dari masyarakat, berarti masyarakat itu akan menjadi lebih aman. *Retribution* ialah pembalasan terhadap pelanggar hukum karena telah melakukan kejahatan. *Deterrence* berarti menjera atau mencegah sehingga baik terdakwa sebagai individual, maupun orang lain yang potensial menjadi penjahat akan jera atau takut untuk melakukan kejahatan karena melihat pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa.<sup>584</sup>

Menurut Sholehuddin tujuan pemidanaan yaitu.<sup>585</sup> Pertama, memberikan efek penjeraan dan penangkalan. Penjeraan berarti menjauhkan si terpidana dari kemungkinan mengulangi kejahatan yang sama, sedangkan tujuan sebagai penangkal berarti pemidanaan berfungsi sebagai contoh yang mengingatkan dan menakutkan bagi penjahat-penjahat potensial dalam masyarakat; Kedua, pemidanaan sebagai rehabilitasi. Teori tujuan menganggap pemidanaan sebagai jalan untuk mencapai reformasi atau rehabilitasi pada si terpidana. Ciri khas dari pandangan tersebut adalah pemidanaan merupakan proses pengobatan sosial dan moral bagi seorang terpidana agar kembali berintegrasi dalam masyarakat secara wajar; dan Ketiga, pemidanaan sebagai wahana pendidikan moral atau merupakan proses reformasi. Karena itu dalam proses pemidanaan, si terpidana dibantu untuk menyadari dan mengakui kesalahan yang dituduhkan kepadanya.

Masalah pidana merupakan masalah yang dewasa ini secara universal terus dicarikan pemecahan masalahnya. Masalah tersebut timbul karena adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap pidana perampasan kemerdekaan, yang dalam banyak penelitian terbukti sangat merugikan baik terhadap individu yang dikenai penjara, maupun terhadap masyarakat atau negara. Di berbagai

---

<sup>584</sup> Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 28 (selanjutnya disebut Andi Hamzah VI).

<sup>585</sup> Sholehuddin, *Op. Cit.*, hlm. 45.

negara, termasuk Indonesia terus diusahakan untuk mencari alternatif-alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan, antara lain berupa peningkatan pembedaan yang bersifat non institusional dalam bentuk pidana bersyarat (*voorwaardelijke veroordeling*) dan pidana harta benda (*vermogenstraf*) misalnya denda.<sup>586</sup>

Menurut teori pertanggungjawaban pidana pengangkutan barang yaitu kapal laut, pesawat udara, dan kendaraan truk berdasarkan Pasal 7A ayat (2) Undang-Undang Kepabeanan menyatakan bahwa, “Pengangkut yang sarana pengangkutnya memasuki daerah pabean wajib mencantumkan barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam manifestnya”. Apabila terjadi tindak pidana penyelundupan maka sarana pengangkutan tersebut tidak bisa disertakan sebagai pelaku dan dimintai pertanggungjawaban secara pidana, karena masuknya ke daerah pabean Republik Indonesia dan berlabuh di pelabuhan yang ada di Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai setempat. Apabila sarana pengangkut tersebut berlabuh di pelabuhan atau suatu tempat yang tidak ada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukainya, maka sarana pengangkutan dapat dimintai pertanggungjawaban pidana maupun pertanggungjawaban secara perdata atas tindakan tersebut.<sup>587</sup>

Sedangkan terhadap nahkoda kapal dapat dimintakan pertanggungjawaban perorangan. Tanggung jawab perorangan merupakan pertanggungjawaban yang sangat mendasar, yang artinya bagi setiap orang yang melakukan perbuatan tindak pidana di bidang kepabeanan melekat di dalamnya pertanggungjawaban di bidang kepabeanan.

Menurut Sudarto sebagaimana dikutip Made Sadhi Astuti, kesalahan dalam arti luas “yang disamakan dengan pengertian pertanggungjawaban dalam hukum pidana di dalamnya terkandung makna dapat dicelanya (*verwijbaarheid*) si pembuat atas perbuatannya”. Diterimanya pengertian kesalahan dalam arti luas sebagai dapat dicelanya seseorang atas perbuatannya, maka pengertian kesalahan yang psikologis berubah menjadi kesalahan yang normatif. Kesalahan psikologis berarti kesalahan yang hanya dipandang

---

<sup>586</sup> Muladi II, *Op. Cit.*, hlm. 5.

<sup>587</sup> Yudi Wibowo Sukinto I, *Op. Cit.*, hlm. 221.

sebagai hubungan psikologis (batin) pembuat dan perbuatannya, dapat berupa kesengajaan atau kealpaan. Pada kesengajaan terdapat hubungan batin menghendaki perbuatan dan akibatnya, sedangkan pada kealpaan tidak ada kehendak yang demikian itu. Penilaian normatif artinya penilaian dari luar mengenai hubungan antara si pembuat dengan perbuatannya. Dalam kesalahan yang normatif untuk menentukan kesalahan seseorang adalah selain berdasarkan hubungan batin antara pembuat dan perbuatan yang dilakukannya juga harus ada unsur normatif (penilaian dari luar) terhadap perbuatannya. Penilaian dari luar merupakan pencelaan dengan memakai ukuran-ukuran yang terdapat dalam masyarakat, apa yang harus diperbuat oleh si pembuat. Pemberi penilaian pada instansi terakhir adalah hakim.<sup>588</sup>

Dipidananya nahkoda kapal bukanlah untuk membalas perbuatan jahat si pelaku tetapi untuk memberikan efek jera. Oleh karena itu, apabila pidana itu dijatuhkan dengan tujuan semata-mata hanya untuk membalas dan menakutkan, maka belum pasti tujuan ini akan tercapai, karena dalam diri si terdakwa belum tentu ditimbulkan rasa bersalah atau menyesal, mungkin pula sebaliknya, bahkan ia menaruh rasa dendam. Karena membalas atau menakutkan si pelaku dengan suatu pidana yang kejam memperkosa rasa keadilan.<sup>589</sup> Selain itu juga dipidananya si pelaku bukanlah sebagai pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukannya, tetapi sebagai sarana mencapai tujuan bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan. Sanksi ditekankan pada tujuannya, yakni untuk mencegah agar orang tidak melakukan kejahatan.<sup>590</sup>

##### 5. Sumber penghidupan masyarakat yang berasal dari penyelundupan

Bagi masyarakat di sekitar Tanjung Balai Karimun dan Tanjung Balai Asahan tindak pidana penyelundupan bukan merupakan hal asing, bahkan praktik penyelundupan merupakan mata pencaharian bagi mereka. Karena pada umumnya pekerjaan masyarakat di sekitar pelabuhan Tanjung Balai Karimun dan

---

<sup>588</sup> Made Sadhi Astuti, *Pemidanaan Terhadap Anak Sebagai Pelaku Tindak Pidana*, IKIP Malang, Malang, 1997, hlm. 19.

<sup>589</sup> J.E. Sahetapy I, *Op. Cit.*, hlm. 149.

*commit to user*

<sup>590</sup> Zainal Abidin, *Loc. Cit.*

Tanjung Balai Asahan adalah kuli kasar pengangkat barang hasil selundupan, sehingga *support* masyarakat terhadap penyelundup sangat baik. Mereka akan berupaya semaksimal mungkin untuk melindungi oknum penyelundup. Pernah ada kasus penyelundupan di Tanjung Balai Karimun, nahkoda kapal berhasil ditangkap oleh PPNS DJBC. Ketika akan dibawa ke kantor DJBC untuk ditahan, saat masih di tengah laut kapal patroli DJBC dikejar dan diserang warga masyarakat. Walaupun begitu, belum pernah ada kasus penyerangan massa terhadap petugas DJBC yang diproses. Sedangkan di Tanjung Balai Asahan, *support* masyarakat terhadap penyelundup berbeda-beda tergantung dari barang yang diselundupkan. Apabila yang diselundupkan bahan pangan seperti beras, bawang, atau makanan/minum maka terhadap penyelundup yang berhasil ditangkap oleh PPNS DJBC masyarakat akan sangat *support*.<sup>591</sup>

Budaya hukum yang demikian ini tentu berdampak pada penegakan hukum. Dimana masyarakat akan berupaya semaksimal mungkin untuk melindungi oknum penyelundup yang secara nyata telah melanggar hukum. Mereka tidak takut melawan aparat penegak hukum bahkan melakukan penyerangan. Karena hal yang demikian ini upaya penanggulangan tindak pidana penyelundupan akan sulit untuk dilakukan, karena tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri sangat rendah.<sup>592</sup>

#### 6. Rendahnya *support* terhadap penanggulangan tindak pidana penyelundupan

Tentara Nasional Indonesia (TNI), Polri, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan DJBC telah berkomitmen untuk bersama-sama menanggulangi tindak pidana penyelundupan. Di tingkat pusat telah dibuat kesepakatan antara Polri dengan DJBC untuk melakukan “patroli bersama”. Namun pelaksanaannya sangat sulit untuk direalisasikan, karena terkendala dengan anggaran yang terbatas. Antisipasi awal terkait dengan pendanaan tersebut, dilakukan kerjasama dengan Direktorat Jenderal Pajak untuk mensupport terlaksananya program ini. Namun tidak mungkin selalu mengharapkan subsidi dana, karena tiap-tiap

---

<sup>591</sup> Wawancara dengan Samino selaku Kepala Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan Kanwil DJBC Sumatera Utara, 19 Januari 2018.

<sup>592</sup> Selain penurunan sanksi pidana yang minimum, birokrasi yang berbelit-belit dan tidak ada kepastian, lemahnya penegakan hukum terhadap pelaku juga memicu marak terjadi penyelundupan (Wawancara dengan Irwinda selaku PPIK di Pelabuhan Teluk Bayur, 22 November 2017).



instansi juga mempunyai kewajiban dan tanggung jawab masing-masing. Hingga akhirnya program “patroli bersama” ini tidak dapat berjalan efektif sebagaimana yang diharapkan.

Sedangkan di lain hal, pernah terjadi penyerangan terhadap PPNS DJBC di Tanjung Balai Asahan. Karena merasa penyerangan yang dilakukan warga sudah mengancam keselamatan, maka petugas melakukan perlawanan dengan mengeluarkan tembakan peringatan. Namun ternyata saat insiden berlangsung salah seorang warga yang ikut dalam aksi tersebut tertembak dan meninggal dunia. Atas kejadian tersebut warga mengkriminalisasi PPNS DJBC yang bertugas pada saat itu. Kasus tersebut diproses oleh pihak kepolisian. Merasa bahwa meninggalnya salah seorang warga merupakan “ketidaksengajaan”, maka pihak DJBC meminta Badan Reserse Kriminal Polri (Bareskrim Polri) untuk mempertimbangkan hal-hal yang dapat meringankan hukuman. Namun respon Bareskrim Polri tidak seperti yang diharapkan, pihak DJBC diminta untuk melaporkan hal tersebut ke Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri).<sup>593</sup> Budaya hukum aparat penegak hukum yang demikian ini sangat memengaruhi penegakan hukum. Karena kekurangpedulian antar sesama penegak hukum sangat berdampak pada ketidakefektifan penegakan hukum itu sendiri.

Terdapat beberapa faktor yang memengaruhi sistem penyidikan tindak pidana penyelundupan yang berdampak pada lemahnya penegakan hukum kepabeanan. Sehingga dirasa perlu untuk dilakukan reformasi sistem penyidikan tindak pidana penyelundupan. Reformasi dimaksud adalah pergeseran pendekatan penyidikan dari *restitutive justice* menjadi *restorative justice*. Hasil penelitian berikut ini menyampaikan sejauh mana faktor-faktor tersebut memengaruhi atau memberikan dampak terhadap perlunya dilakukan reformasi sistem penyidikan tindak pidana penyelundupan yang ditinjau sebagai berikut.

#### **A. Perundang-undangan Sistem Penyidikan Tindak Pidana Penyelundupan**

Dalam hukum pidana positif Indonesia, perkara pidana tidak dapat diselesaikan di luar pengadilan melalui mediasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Undang-Undang APS dan Peraturan Mahkamah Agung Republik

---

<sup>593</sup> Wawancara dengan Samino selaku Kepala Seksi Penyidikan dan Barang Hasil Penindakan Kanwil DJBC Sumatera Utara, 19 Januari 2018.

Indonesia Nomor Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang menyatakan bahwa, “Prosedur mediasi di pengadilan menjadi bagian hukum acara perdata dapat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa”.<sup>594</sup> Namun dalam hal-hal tertentu ada ketentuan yang secara implisit menunjukkan bahwa mekanisme penyelesaian perkara pidana di luar proses peradilan pidana mendapatkan tempat pada ranah hukum pidana, antara lain yaitu.

1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana (KUHP).

Di dalam KUHP penyelesaian perkara di luar pengadilan diatur dalam Pasal 82 yang mengatakan bahwa, “Kewenangan menuntut pelanggaran yang diancam dengan pidana denda saja menjadi hapus, kalau dengan suka rela dibayar maksimum denda dan biaya-biaya yang telah dikeluarkan kalau penuntutan telah dimulai, atas kuasa pejabat yang ditunjuk untuk itu oleh aturan-aturan umum, dan dalam waktu yang ditetapkan olehnya”.

Dalam Bahasa Belanda penyelesaian perkara di luar pengadilan dikenal dengan istilah “*afkoop*”. Adapun yang dimaksud dengan *afkoop* sebagaimana disebutkan dalam Pasal 82 KUHP adalah penebusan penuntutan pidana karena pelanggaran, yang terhadap pembuatnya tidak ditentukan pidana pokok melainkan denda. Sehingga dengan membayar denda maksimum, penuntutan terhadap dirinya ditiadakan.<sup>595</sup>

Jan Remmelink biasa menyebut istilah *afkoop* dengan “*compositie*”.<sup>596</sup> Selain penyimpangan perkara dalam proses peradilan pidana, dikenal beberapa istilah yang mirip dengan penyimpangan perkara oleh penuntut umum yaitu peniadaan penuntutan, yakni abolisi, *afkoop*, dan *transactie*. Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa, “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan

---

<sup>594</sup> Konsideran Menimbang Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

<sup>595</sup> R. Soesilo, *KUHP Serta Komentar-komentarnya Lengkap*, Politeia, Bogor, 1991, Pasal 82 ayat (1) (selanjutnya disebut R. Soesilo III).

*commit to user*

<sup>596</sup> Jan Remmelink, *Op. Cit.*, hlm. 443.

Perwakilan Rakyat”. Pemberian abolisi ini menyebabkan terjadinya peniadaan penuntutan terhadap orang yang diberikan abolisi tersebut.

Penyelesaian perkara pidana di luar pengadilan pada Pasal 82 ayat (1) KUHP ini hanya dibatasi pada tindak pidana yang dilakukan berupa pelanggaran yang hanya diancam dengan pidana denda. Selain itu, pasal ini belum menggambarkan secara tegas adanya kemungkinan penyelesaian secara damai atau mediasi antara pelaku dan korban yang merupakan sarana pengalihan (*means of diversion*) untuk dihentikannya penuntutan maupun penjatuan pidana.<sup>597</sup> Penghapusan penuntutan dilaksanakan bukan karena telah adanya ganti rugi/kompensasi terhadap korban, tetapi karena pelaku telah membayar denda maksimum yang diancamkan sebagai alasan penghapusan pidana.

2. Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi

Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi *jo.* Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1958 mengenal lembaga *schikking* yang merupakan lembaga penyelesaian perkara di luar pengadilan yaitu berupa denda damai. *Schikking* merupakan wewenang khusus dari Jaksa Agung sebagai pemegang asas oportunitas. *Schikking* atau denda damai diatur dalam Pasal 29 Ordonansi Bea (Staatsblad 1882 No. 240), yang menyebutkan bahwa, “Untuk menghindarkan tuntutan pengadilan bagi semua tindakan-tindakan pidana dalam ordonansi ini, selama tidak dianggap sebagai kejahatan, maka Menteri Keuangan dapat berdamai atau menyuruh berdamai. Dalam hal kelalaian yang salah, wewenang yang serupa di tempat-tempat dimana berlaku reglemen A, diberikan kepada kepala-kepala kantor dan di tempat-tempat dimana reglemen itu berlaku kepada Kepala Daerah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai”.

Dalam Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1958 diputuskan bahwa ancaman hukuman denda yang semula Rp. 500.000,00 (lima ratus

---

<sup>597</sup> Barda Nawawi Arief, *Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius dalam Rangka Optimalisasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 9 (selanjutnya disebut Barda Nawawi Arief X).

ribu rupiah) sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955 diperberat menjadi Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah). Dengan dimasukkannya Ordonansi Bea sebagai tindak pidana ekonomi maka sanksinya mengikuti Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955. Pasal 25 Ordonansi Bea ayat (I) dan (II) dan Pasal 266 *jo.* Pasal 3 ayat (2) Ordonansi Bea mengatur tentang tindak pidana penyelundupan.

Pasal 25 Ordonansi Bea mengatur antara lain:

- a. Dapat dipidana, nakhoda yang dengan sengaja atau bersalah karena kelalaian:
  - a. Tidak atau terlambat memenuhi peraturan tentang penyerahan dokumen-dokumen pada waktu kedatangan kapal.
  - b. Tidak menyebut barang-barang pada pemberitahuan atau daftar pemberitahuan yang dimaksud huruf a termasuk yang didalamnya:
    - i. Memberitahukan kurang jumlah barang-barang yang dikemas lebih dari 10%;
    - ii. Tidak menyelesaikan PU/AA atau bukti-bukti pindah kapal yang akan di bongkar dalam *duane terrein* (daerah pabean);
    - iii. Sebelum berangkat keluar daerah pabean pada tuntutan pertama tidak menunjukkan barang-barang menurut PU/AA atau bukti-bukti pindah kapal;
    - iv. Mempunyai kekurangan atas jumlah bekal kapal yang diberitahukan, menurut pertimbangan melebihi pemakaian.
  - c. Memuat barang-barang tanpa dokumen.
- b. Dapat dipidana barang siapa dengan sengaja atau bersalah karena kelalaian:
  - a. Tidak memenuhi ketentuan tentang perlindungan pengangkutan kecuali ketentuan yang dibuat berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Ordonansi Bea.  
Tidak memasukkan barang-barang ke dalam entrepot atau tidak menyerahkan untuk diperiksa oleh jangka waktu yang telah ditentukan.



Tidak memberikan bukti tentang pengangkutan barang-barang keluar daerah pabean dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

Barang siapa melakukan ketiga hal tersebut di atas atau atas nama siapa dilakukan yang menyebabkan pemberian waktu itu dianggap sebagai pelanggaran.

- b. Merintangi, mempersulit atau tidak memungkinkan pemeriksaan atau pekerjaan lain-lain yang boleh atau harus dijalankan pegawai-pegawai.
- c. Memberitahukan salah tentang jumlah, jenis atau harga barang-barang dalam PU/AA, penyimpanan dalam entrepot, pengiriman ke dalam atau luar daerah pabean atau pembongkaran atau dalam PU/AA tidak menyebutkan barang-barang yang dikemas dengan barang lain.
- d. Merusak materai atau timah atau membuat perubahan, coretan-coretan atau tambahan-tambahan di dalam dokumen-dokumen yang telah ditandatangani pegawai, maka barang siapa yang menguasai atau yang menyerahkan barang-barang atau dokumen-dokumen itu dianggap sebagai pelaku tindak pidana.
- e. Tidak menyerahkan dokumen pada tuntutan pertama atau menyerahkan dokumen yang tidak sah disamakan dengan tidak mempunyai dokumen.

Pasal 3 ayat (2) Ordonansi Bea yang disebut dalam Pasal 25 ayat (II)a di atas berbunyi sebagai berikut: “Dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan dari ordonansi ini dan reglement-reglement yang terlampir padanya tentang pengangkutan ke dan dari pelabuhan, maka menteri keuangan dengan semufakat menteri dalam negeri, berhak untuk menunjuk jalan-jalan daratan atau perairan atau daerah-daerah, dimana barang-barang yang ditunjuknya dilarang diangkut dan/atau berada dalam sebuah bangunan atau dipekarangannya, jika tidak dilindungi dengan dokumen dari pegawai-pegawai bea dan cukai atau dari jawatan-jawatan lain yang ditunjuknya”.

Perlu pengamatan lebih lanjut terhadap Pasal 25 ayat (II)c dan Pasal 26b Ordonansi Bea. Dimana Pasal 25 ayat (II)c Ordonansi Bea mengatur sebagai berikut: “Dapat dihukum, barang siapa yang dengan sengaja atau

karena kelalaian memberitahukan yang tidak benar tentang jumlah, jenis, atau harga barang-barang dalam pemberitahuan pemasukan barang, penyimpanan dalam entrepot, pengiriman ke dalam atau ke luar daerah pabean atau pembongkaran, atau tidak memberitahukan barang-barang yang dikemas dengan barang lain”.

Pasal 26b OB, “Barangsiapa yang mengimpor atau mengeksport barang-barang atau berupaya mengimpor atau mengeksport barang-barang tanpa mengindahkan akan ketentuan-ketentuan dari ordonansi ini dan dari reglement-reglement yang terlampir padanya atau yang mengangkut ataupun menyimpan barang-barang bertentangan dengan sesuatu ketentuan larangan yang ditetapkan berdasarkan ayat kedua Pasal 3, dihukum...”.

Untuk lebih memudahkan, sebagian ahli melakukan pembagian atas tindak pidana yang tercantum dalam Pasal 26b Ordonansi Bea, yaitu.

1. Mengimpor atau mengeksport barang-barang atau berupaya mengimpor atau mengeksport barang-barang tanpa mengindahkan ketentuan Ordonansi Bea dan reglemen-reglemen yang terlampir padanya.
2. Mengangkut atau menyimpan barang-barang bertentangan dengan suatu ketentuan larangan yang ditetapkan berdasarkan Pasal 3 ayat (2) OB.

Pada butir 1, yang selalu dipertanyakan adalah kata *trachten*. Ada yang menerjemahkan dengan mencoba yang identik dengan *poging*. Hooge Raad pada tanggal 8 Februari 1932, (N) 1932, 1609 W 12501 menafsirkan *trachten* sebagai berikut: “Bahwa dalam pengertian *trachten* tidaklah menjadi persoalan apakah betul-betul terjadi pengeluaran barang, sehingga dengan demikian masih dapat tercakup perbuatan yang belum merupakan percobaan”.

Berdasarkan Pasal 26c Ordonansi Bea, tindak pidana yang dimaksud Pasal 26b dianggap sebagai kejahatan. Sedangkan yang disebut dalam Pasal 25 ayat (II)c Ordonansi Bea, yakni memberi laporan atau pemberitahuan yang salah dikategorikan sebagai pelanggaran. Pengertian pemberitahuan yang salah sangat luas. Dapat diartikan jumlah yang salah, timbangan yang salah atau kualitas yang salah, bahkan dokumen berbeda dengan kenyataan barang.

Untuk memecahkan masalah ini, perlu pengamatan lebih cermat terhadap Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang TPE, yang mengatur bahwa tindak pidana ekonomi yang dilakukan dengan sengaja adalah kejahatan, yang dilakukan dengan tidak sengaja adalah pelanggaran. Pasal 25 ayat (II)c Ordonansi Bea pada saat ini masih menimbulkan berbagai pendapat. Peradilan berpendapat, dalam hal dokumen tidak cocok dengan barang yang dilindungi, jika tertangkap di daerah peredaran bebas atau di tempat penimbunan di luar pelabuhan (dalam hal impor) atau telah dimuat dalam kapal (dalam hal ekspor), maka dikategorikan penyelundupan, jadi melanggar Pasal 26b Ordonansi Bea. Jika barang-barang masih dalam *duane terrein* (daerah pabean), masih dianggap penyelundupan administrasi, jadi melanggar Pasal 25 ayat (II)c Ordonansi Bea. Terhadap barang-barang yang dilarang impor/ekspor, tidak ada permasalahan dokumen, karena jelas telah terjadi tindak pidana penyelundupan yang melanggar Pasal 26b Ordonansi Bea.

Pasal 29 *Rechten Ordonnantie* hanya menyebut tentang penyelesaian di luar acara, tetapi tidak mengenai kejahatan. Jadi hanya terbatas pada tindak pidana yang tercantum dalam Pasal 25 ayat I dan ayat II *Rechten Ordonnantie*, dan tidak mengenai Pasal 26 Jo Pasal 3 ayat 2 *Rechten Ordonnantie*. Lagipula tidak untuk seluruh tindak pidana ekonomi yang tercantum dalam Undang-Undang TPE.

Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia, suatu penghapusan pidana melalui *out of court settlement* atau *afdoening buiten proces* berdasarkan asas keadilan restoratif sebagaimana tertuang pada Pasal 82 KUHP dan Undang-Undang TPE dikenal istilah "*schikking*" melalui denda damai.<sup>598</sup>

Menurut Andi Hamzah, Belanda yang menganut asas oportunitas penuntutan, dalam suatu laporan tahunan *ministerie van justitie* menyebutkan bahwa lebih dari 50% perkara disana tidak diteruskan oleh kejaksaan ke pengadilan. Dari jumlah itu, 90% karena alasan teknis

---

<sup>598</sup> Indriyanto Seno Adji, *Sistem Hukum Pidana & Keadilan Restoratif*, Makalah disampaikan pada *Focus Group Discussion* (FGD) dengan tema "*Pembangunan Hukum Nasional Yang Mengarah Pada Pendekatan Restorative Justice Dengan Indikator Yang Dapat Terukur Manfaatnya Bagi Masyarakat*", Jakarta, 01 Desember 2016, hlm. 14.

(umumnya karena tidak cukup bukti). Secara garis besar ada 3 kategori penyampingan perkara di Belanda, yaitu.<sup>599</sup>

- a. Perkara dikesampingkan karena alasan kebijakan (*policy*), yang meliputi perkara ringan, umur terdakwa sudah lanjut (tua) dan kerusakan telah diperbaiki/kerugian sudah diganti.
- b. Karena alasan teknis (tidak cukup bukti, lewat waktu dan lain-lain).
- c. Karena perkara digabungkan dengan perkara lain.

Komparasi penghapusan pidana berdasarkan kebijakan (*policy*) penuntutan di Belanda, dikenal 2 (dua) model penghapusan pidana dalam tahap penuntutan yaitu.<sup>600</sup>

- a. *Submissie*, yaitu terdakwa dan penuntut umum memaparkan kehadiran hakim dan hakim akan memberikan persetujuan untuk tidak melanjutkan pemeriksaan kasusnya.
- b. *Compotitie*, yaitu penghentian penuntutan dengan pembayaran uang tertentu. Contohnya untuk jenis tindak pidana ringan yang ancaman pidana di bawah 5 tahun atau tindak pidana yang dilakukan seseorang yang usia 70 tahun keatas dengan ancaman pidana di bawah 5 tahun.

Penyelesaian di luar sidang pengadilan suatu perbuatan pidana dikenal dengan berbagai istilah seperti Andi Hamzah menyebut dengan istilah *dading* (perdamaian), musyawarah (*schikking*) penyelesaian secara damai (*trausactie*), penyesuaian (*vergelijk*) persetujuan mengakhiri suatu perkara yang sedang berlangsung atau mencegah timbulnya suatu perkara. Perdamaian itu harus diadakan secara tertulis dan mempunyai kekuatan keputusan yang sudah pasti antara kedua belah pihak (*kracht van gewijsde*) dalam beberapa persengketaan tidak dibenarkan mengadakan perdamaian seperti mengenai sengketa tentang hak yang tidak terletak dalam penguasaan para pihak pada Pasal 1857-1864 BW. Dikenal juga kebiasaan

---

<sup>599</sup> Indriyanto Seno Adji, *KUHAP Dalam Prospektif*, Diadit Media, Jakarta, 2011, hlm. 95.

<sup>600</sup> *Ibid.*



dalam BW, tidak pidana ekonomi di Indonesia (terutama tindak pidana penyelundupan).<sup>601</sup>

SK Men/J.A No. Ie/DKT/A/1962/148 mengatur tentang kewenangan Kejaksaan Negeri atau Kejaksaan Tinggi mengenai *schikking* atas perkara penyelundupan yang berbahaya, berkualifikasi pelanggaran atau atas pertimbangan khusus perlu diselesaikan di luar pengadilan. Surat keputusan Jaksa Agung tertanggal 13 Oktober 1967 No. Kep. 089/D.A/10/1967 mengatur tentang pendelegasian wewenang *schikking* kepada menteri keuangan atas pelanggaran administrasi yang tidak melebihi Rp. 500.000,00 berdasarkan surat keputusan Jaksa Agung tanggal 31 Januari 1977 No. D.034/JA/TP4/1/1977 batas *schikking* oleh menteri keuangan ditetapkan sebesar Rp. 5.000.000,00 dengan terlebih dahulu dibicarakan dengan kejaksaan setempat. Menteri keuangan dengan suratnya tertanggal 16 Oktober 1967 No. Kep. 249/Men. Keu/1967 telah melimpahkan pula wewenang itu kepada bea dan cukai. Tetapi harus ditekankan bahwa wewenang yang dilimpahkan itu hanya yang terkandung dalam Pasal 29 Rechten Ordonnantie saja tidak mengenai kejahatan. Selaku kontrol maka diwajibkan kepada bea dan cukai untuk melaporkan setiap perkara yang diselesaikan di luar acara itu kepada kejaksaan, ini untuk mencegah penyalahgunaan wewenang *schikking* itu sehingga terlampaui luas ditafsirkan Pasal 25 Rechten Ordonnantie sampai meliputi juga pelanggaran terhadap Pasal 26b *jo.* Pasal 3 Rechten Ordonnantie yang merupakan kejahatan.

Sebagaimana Andi Hamzah berpendapat bahwa, “Diwaktu-waktu yang lalu Jaksa Agung juga menyelesaikan perkara di luar acara untuk delik-delik yang merupakan kejahatan dan tidak terbatas pada pelanggaran rechten ordonnantie saja tetapi juga pelanggaran-pelanggaran devisen ordonnantie (yang telah dicabut itu). Memang ini sesuai dengan alasan oportunitas yang tidak terbatas pada pelanggaran saja tetapi seluruh delik. Hanya yang harus diperhatikan ialah bahwa alasan untuk mempergunakan asas oportunitas untuk menyelesaikan suatu perkara ialah demi untuk

---

<sup>601</sup> Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 134 (selanjutnya disebut Andi Hamzah VII).

kepentingan umum. Jadi argumentasi demi kepentingan umum itu harus jelas dan objektif dapat diterima”.<sup>602</sup>

Disamping Undang-Undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955, pemerintah mengesahkan pula Undang-Undang Nomor 21/Prp/1959 Tentang Memperberat Ancaman Hukuman terhadap Tindak Pidana Ekonomi, dimana dalam Pasal 1 menetapkan:

- (1) Pelanggar tindak pidana ekonomi seperti dimaksud dalam Undang-Undang Darurat Nomor 7 tahun 1955 (LN 1955 No. 27) sebagai ditambah dengan Undang-undang Darurat Nomor 8 tahun 1958 (LN 1958 No. 156) dihukum dengan hukuman penjara atau hukuman kurungan selama-lamanya seperti ditetapkan dalam Undang-undang Darurat itu dan hukuman denda setinggi-tingginya 30 kali jumlah yang ditetapkan dalam Undang-undang Darurat tersebut di atas.
- (2) Jikalau tindak pidana yang dilakukan itu dapat menimbulkan kekacauan di bidang perekonomian dalam masyarakat, maka pelanggar dihukum dengan hukuman mati atau hukuman penjara seumur hidup atau hukuman penjara sementara selama-lamanya 20 tahun dan hukuman denda yang besarnya 30 kali jumlah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Darurat tersebut dalam ayat (1).

Sejak keluarnya 2 (dua) peraturan tersebut dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- a. tidak lagi dikenal tindak pidana ekonomi dalam bentuk pelanggaran, yang ada hanyalah kejahatan;
- b. adanya pemberatan ancaman pidana;
- c. sejak keluarnya undang-undang tersebut, maka sistem penjatuhan pidana yang dipakai adalah penjatuhan pidana kumulatif, artinya hakim harus menjatuhkan pidana pokok lebih dari 1 (satu) macam, misalnya pidana penjara dan pidana denda. Dengan keluarnya peraturan tersebut maka hakim dalam putusannya harus menjatuhkan pidana kumulatif, dimana tidak dimungkinkan lagi penjatuhan pidana penjara saja atau pidana denda saja;

---

<sup>602</sup> *Ibid.*

d. berlakunya asas minimum umum dalam penjatuhan pidana untuk tindak pidana ekonomi.

3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) *jo.* Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Polri disebutkan bahwa, dalam hal yang sangat perlu dan mendesak demi untuk kepentingan umum pejabat Polri dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri atau biasa disebut dengan istilah “diskresi kepolisian”. Pelaksanaan ketentuan mengenai diskresi tersebut hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik profesi Polri. Serta memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
- e. menghormati hak asasi manusia.

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman mengatakan bahwa, “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) disebutkan, “Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila”. Kemudian dalam Pasal 2 ayat (4) menyebutkan bahwa, “Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan”.

Sehingga meskipun penegakan hukum menjadi kewenangan badan peradilan negara, hal tersebut tidak menutup kemungkinan penyelesaian

perkara juga diselesaikan di luar peradilan negara yakni melalui musyawarah dan perdamaian sebagaimana yang berlaku dalam perkara perdata. Sehingga tidak menutup kemungkinan mekanisme mediasi penal atau denda damai digunakan sebagai pendekatan dalam penyelesaian perkara pidana kejahatan penyelundupan bahan-bahan kebutuhan pokok yang terjadi di beberapa daerah perbatasan demi terciptanya penyelenggaraan peradilan pidana yang efektif dan efisien serta dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat.

5. Surat Edaran Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor SE/08/VII/2018 Tentang Penerapan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*)

Mediasi penal juga diatur melalui Surat Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Pol: B/3022/XII/2009/SDEOPS tanggal 14 Desember 2009 Tentang Penanganan Kasus Melalui *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) serta Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri. Kemudian dengan dikeluarkannya Surat Edaran Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor SE/08/VII/2018 Tentang Penerapan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) dalam Penyelesaian Perkara Pidana, maka berkembanglah pandangan mengenai pendekatan dalam penyelesaian perkara tindak pidana yang semula *restitutive justice* menjadi *restorative justice*.

Disebutkan bahwa perkembangan sistem dan metode penegakan hukum di Indonesia menunjukkan adanya kecenderungan mengikuti perkembangan keadilan masyarakat terutama berkembangnya prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*) yang merefleksikan keadilan sebagai bentuk keseimbangan hidup manusia, sehingga perilaku menyimpang dari pelaku kejahatan dinilai sebagai perilaku yang menghilangkan keseimbangan. Dengan demikian, model penyelesaian perkara yang dilakukan adalah upaya mengembalikan keseimbangan tersebut, dengan membebani kewajiban terhadap pelaku kejahatan dengan kesadarannya



mengakui kesalahan, meminta maaf, dan mengembalikan kerusakan dan kerugian korban seperti semula atau setidaknya menyerupai kondisi semula, yang dapat memenuhi rasa keadilan korban.

Perkembangan konsep penegakan hukum dalam sistem penegakan hukum pidana di berbagai negara yang mengadopsi prinsip keadilan restoratif (*restorative justice*) serta seiring dengan timbulnya berbagai permasalahan dalam proses penegakan hukum pidana di Indonesia seperti Lembaga Pemasyarakatan yang *over capacity*,<sup>603</sup> tunggakan perkara yang semakin meningkat, jumlah penegak hukum yang tidak seimbang dengan perkembangan perkara, biaya perkara yang tidak mampu mendukung peningkatan perkara dan sebagainya, membawa dampak pada perubahan budaya hukum masyarakat terutama cara pandang masyarakat Indonesia terhadap proses penegakan hukum pidana.

Terkait dengan penyelesaian perkara tindak pidana penyelundupan bahan-bahan kebutuhan pokok yang terjadi di beberapa daerah perbatasan, apabila mencermati uraian Pasal 113 Undang-Undang Kepabeanan, Penulis melihat ada "ruang" untuk menyelesaikan perkara tindak pidana penyelundupan di luar pengadilan. Walaupun secara eksplisit penyelesaian perkara tindak pidana penyelundupan dengan pendekatan *restorative justice* ini belum diatur. Pada bab terdahulu telah disebutkan bahwa aturan Pasal 113 ini belum pernah digunakan karena dianggap belum pernah ditemukan kasus tindak pidana penyelundupan dengan nilai kerugian keuangan negara yang "bombastis" sehingga menghendaki penyelesaian dengan menggunakan aturan pasal tersebut.

Namun begitu, menurut Penulis tidak perlu menunggu terjadinya kasus tindak pidana penyelundupan dengan nilai kerugian keuangan negara yang "bombastis" agar dapat diterapkan aturan pasal tersebut. Karena dengan terjadinya tindak pidana penyelundupan negara telah dirugikan secara finansial. Sehingga upaya pemulihannya haruslah dengan pengembalian kerugian keuangan negara. Terjadinya tindak pidana penyelundupan pakaian

---

<sup>603</sup> Researcher Associate, *Laporan Situasi Reformasi Hukum di Sektor Pidana Indonesia: Catatan di 2014 dan Rekomendasi di 2015*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2015, hlm. 8.

bekas (*ballpress*) memang tidak menimbulkan kerugian keuangan secara langsung pada negara, tetapi selama proses penyelesaian perkara negara dirugikan secara finansial. Karena pakaian bekas (*ballpress*) merupakan komoditi yang dilarang impornya sehingga harus dimusnahkan, untuk pemusnahan ini negara harus mengeluarkan biaya. Terhadap saran pengangkut yang bisa dilelang, mekanisme lelang juga membutuhkan waktu yang cukup lama dan birokratif. Sehingga besar kemungkinan sarana pengangkut sudah tidak layak lelang saat prosesi lelang karena tidak ada lagi nilainya.<sup>604</sup>

Sedangkan negara sudah mengeluarkan biaya yang cukup besar untuk menyediakan lahan penumpukan barang sitaan, pemusnahan, dan tahapan prosesi lelang. Sementara setiap kasus penyelundupan pakaian bekas (*ballpress*) selalu diselesaikan dengan pendekatan penal (litigasi). Hal ini juga menambah panjang rentetan kerugian yang harus ditanggung negara. Apabila ingin menggunakan penghitungan kurang bayar atas impor pakaian bekas (*ballpress*) juga tidak efektif karena tarif Bea Masuk dengan nilai nol persen.

Namun menurut Penulis aturan Pasal 113 belum dapat diterapkan, bukan semata-mata karena alasan belum ada kasus penyelundupan dengan nilai yang “bombastis”, kasus penyelundupan yang terjadi pada instansi pemerintahan atau BUMN, penyelundupan yang dilakukan oleh pihak ketiga dalam proyek pembangunan infrastruktur, ataupun karena sifatnya yang birokratif tetapi lebih pada belum ada aturan hukum tentang bagaimana mekanisme penerapan pasal ini. Selain itu, pada bagian penjelasan tidak diuraikan bagaimana pelaksanaan dari pasal ini. Sehingga menurut Penulis masih terdapat kekosongan hukum dalam pengaturan mengenai penghentian penyidikan yang implisit mengandung makna penyelesaian perkara dengan pendekatan *restorative justice*. Sehingga agar dapat diterapkan aturan Pasal 113 ini, maka harus ada hukum positif yang mengatur tentang teknis pelaksanaannya.

Dalam ilmu hukum, prinsipnya setiap ketentuan undang-undang itu perlu dijelaskan, perlu ditafsirkan lebih dahulu untuk dapat diterapkan pada

---

<sup>604</sup> Umumnya sarana pengangkut pakaian bekas (*ballpress*) adalah kapal kayu. Proses lelang yang membutuhkan waktu cukup lama dan birokratif berdampak pada penurunan nilai dari kapal tersebut, karena sudah lapuk, bocor, bahkan tenggelam, bahkan sudah tidak ada nilai jual karena telah menjadi barang rongsokan.

peristiwanya.<sup>605</sup> Oleh karena undang-undang pada prinsipnya bersifat umum dan abstrak, harus terlebih dahulu diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan atau disesuaikan dengan peristiwanya untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwanya.<sup>606</sup> Peristiwa ini disebut dengan istilah “penemuan hukum”, yang artinya adalah sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkrit.<sup>607</sup> Ilmu hukum menyediakan berbagai cara menemukan hukum. Cara menemukan hukum ini dikenal dengan metode penafsiran hukum dan konstruksi hukum.<sup>608</sup> Sedang penafsiran dan konstruksi hukum ini berfungsi membantu hakim atau petugas-petugas hukum lainnya (termasuk ilmuwan hukum tentunya) dalam rangka menemukan hukum.<sup>609</sup> Dalam rangka upaya menemukan apa yang dapat menjadi hukum bagi peristiwa tertentu ketika undang-undang tidak lengkap atau tidak jelas, dilakukanlah interpretasi atau penafsiran.<sup>610</sup> Sedang untuk menemukan apa yang menjadi hukum bagi peristiwa tertentu ketika terjadi kekosongan hukum, dilakukanlah konstruksi hukum.<sup>611</sup>

Sehingga menurut Penulis, agar dapat diterapkan aturan Pasal 113 maka harus dilakukan konstruktivisme dalam sistem penyidikan tindak pidana kepabeanaan, khususnya penyelundupan. Adanya suatu aturan yang lebih menjelaskan tentang mekanisme penghentian penyidikan ini. Adapun mekanisme dimaksud adalah dengan pendekatan *restorative justice*.

---

<sup>605</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 12.

<sup>606</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 169.

<sup>607</sup> Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 4.

<sup>608</sup> *Ibid.*, hlm. 1.

<sup>609</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>610</sup> *Ibid.*, hlm. 8. Lihat juga Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Op. Cit.*, hlm. 5.

<sup>611</sup> *Ibid.*, hlm. 21. Lihat juga Yudha Bhakti Ardhiwisata, *Op. Cit.*, hlm. 1.

## B. Kelembagaan Penyidikan Tindak Pidana Penyelundupan

### 1. Tugas dan Wewenang PPNS DJBC

PPNS DJBC dalam melakukan pencegahan, penindakan, dan penyidikan tindak pidana penyelundupan memiliki satu direktorat tersendiri yang disebut Direktorat Penindakan dan Penyidikan (P2). Dalam melaksanakan tugas, Seksi Penindakan dan Penyidikan menyelenggarakan fungsinya sesuai dengan Pasal 112 ayat (2) Undang-Undang Kepabeanan. Dalam proses penyidikan, PPNS DJBC akan berusaha untuk mencari alat bukti dan tersangka untuk diserahkan ke penuntut umum. Dalam tindak pidana kepabeanan suatu proses penyidikan dapat dilangsungkan ketika diketahui terjadinya tindak pidana. Diketahui terjadinya tindak pidana dari empat kemungkinan yaitu:<sup>612</sup>

- a. kedapatan tertangkap tangan (Pasal 1 butir 19 KUHP);
- b. karena laporan (Pasal 1 butir 24 KUHP);
- c. karena pengaduan (Pasal 1 butir 25 KUHP); atau
- d. diketahui sendiri atau pemberitahuan atau cara lain sehingga penyidik mengetahui terjadinya tindak pidana seperti baca di surat kabar, dengar di radio, dengar orang bercerita, dan lain-lain.

Tertangkap tangan adalah tertangkapnya seorang pada waktu sedang melakukan tindak pidana, atau dengan segera sesudah beberapa saat tindak pidana itu dilakukan, atau sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya, atau apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ia adalah pelakunya atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana itu (Pasal 1 butir 19 KUHP).

Sedang melakukan tindak pidana, artinya si pelakunya dipergoki oleh orang lain sewaktu pelaku sedang beraksi melakukan tindak pidana pencurian misalnya. Sesudah beberapa saat tindak pidana itu dilakukan, sebagaimana diterangkan oleh R. Soesilo, apabila seorang bhayangkara mendengar suara orang berteriak meminta tolong. Saat itu terlihat olehnya



terdapat seseorang yang berlari keluar rumah dengan tangan berlumuran darah kemudian ia ditangkap dan diperiksa. Sesudah orang tersebut ditangkap dan diperiksa ternyata diketahui bahwa seseorang tersebut baru saja menganiaya seseorang. Tindak pidana penganiayaan tersebut kedapatan segera sesudah dilakukan (tertangkap tangan).<sup>613</sup>

Dalam hal tertangkap tangan setiap orang berhak, sedangkan setiap orang yang mempunyai wewenang dalam tugas ketertiban, ketenteraman, dan keamanan umum wajib menangkap tersangka guna diserahkan beserta atau tanpa barang bukti kepada penyelidik atau penyidik. Setelah menerima penyerahan tersangka, penyelidik atau penyidik wajib segera melakukan pemeriksaan dan tindakan lain dalam rangka penyidikan, segera datang ke tempat kejadian, dan dapat melarang setiap orang untuk meninggalkan tempat itu selama pemeriksaan disitu belum selesai. Pelanggar larangan tersebut dapat dipaksa tinggal di tempat itu sampai pemeriksaan dimaksud di atas selesai (Pasal 111 ayat (1), (2), (3), dan (4) KUHAP).<sup>614</sup>

Kemungkinan lain untuk mengetahui terjadinya tindak pidana ialah laporan yang diajukan, baik oleh korban, maupun oleh orang lain. Pengertian laporan sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 butir 24 KUHAP berikut: “Laporan adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana”.

Sedangkan pengertian pengaduan dalam Pasal 1 butir 25 KUHAP, adalah “Pengaduan adalah pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikannya”.

Jika suatu tindak pidana keabeanan dan cukai diketahui oleh penyidik secara langsung, maka penyidik yang menyaksikannya wajib

---

<sup>613</sup> R. Soesilo, *Menangkap, Menahan, dan Ganti Rugi*, Politeia, Bogor, 2008, hlm. 127 (selanjutnya disebut R. Soesilo IV).

<sup>614</sup> M. Taufik Makarao dan Suhasril, *Op. Cit.*, hlm. 12.

segera melakukan tindakan-tindakan sesuai kewenangannya kemudian membuat laporan kejadian dan atau berita acara tindakan-tindakan yang dilakukan guna penyelesaian selanjutnya. Status P-21 adalah status dinyatakan lengkapnya berkas perkara pidana yang dilakukan PPNS DJBC oleh kejaksaan dan siap untuk dilimpahkan ke pengadilan guna menjalani proses persidangan. Apabila Surat Pemberitahuan Dimulai Penyidikan (SPDP) ternyata dihentikan penyidikannya maka dianggap proses penyidikan dinyatakan berhenti. Pasal 109 ayat (2) KUHAP memberi wewenang kepada penyidik untuk dapat menghentikan penyidikan yang sedang berjalan. Setiap penghentian penyidikan yang dilakukan oleh pihak penyidik maka secara resmi harus menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3). Pasal 109 ayat (2) KUHAP, menyatakan bahwa terhadap penghentian penyidikan tersebut penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya. Alasan-alasan penyidik dapat menghentikan penyidikan sesuai dengan Pasal 109 ayat (2) KUHAP adalah sebagai berikut:

- 1) karena tidak terdapat cukup bukti, meliputi juga SPDP yang daluwarsa karena tidak terdapat cukup bukti;
- 2) karena peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana;
- 3) penyidikan dihentikan demi hukum.

Sedangkan terkait dengan penghentian penyidikan untuk kepentingan penerimaan negara sebagaimana diamanatkan Pasal 113 Undang-Undang Kepabeanan, tidak menjelaskan lebih lanjut kepentingan keuangan negara yang bagaimana, apakah kasus penyelundupan dengan nilai yang “bombastis”, kasus penyelundupan yang terjadi pada instansi pemerintahan atau BUMN, penyelundupan yang dilakukan oleh pihak ketiga dalam proyek pembangunan infrastruktur, ataukah karena sifatnya yang birokratif, sehingga sangat mustahil Menteri Keuangan akan meminta kepada Jaksa Agung agar dilakukan penghentian penyidikan terhadap kasus tersebut. Menurut Penulis, alasan di atas tidak dapat dijadikan sebagai alasan agar dapat dilakukan penghentian penyidikan. Karena ada alasan yang lebih logis dan punya alasan kuat sehingga penghentian penyidikan dapat dilakukan

sebagaimana uraian Pasal 113, seperti alasan kemanfaatan, kemanusiaan/keadilan, atau efektivitas penegakan hukum.

Kewenangan absolut yang dimiliki penyidik PPNS DJBC juga menjadi polemik di masyarakat, ada “ketakutan” akan terjadi praktek kolusi antara petugas dengan pengusaha yang dalam hal ini adalah oknum penyelundup.<sup>615</sup> Ketakutan ini telah diupayakan antisipasinya dengan sistem “pertahanan” yang telah dibangun oleh DJBC, yaitu sistem yang akan melakukan pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang pegawai yang mengarah pada *fraud* dan korupsi, sistem tersebut disebut dengan *Three Lines of Defenses* (Tiga Lini Pertahanan), yaitu.<sup>616</sup>

Lini pertama, optimalisasi pengawasan melekat yang wajib dilaksanakan oleh para atasan langsung terhadap para pegawai bawahan yang terlibat secara langsung dalam pelaksanaan tugas dan fungsi. Lini pertama ini dipandang sebagai lini pertahanan yang paling penting, karena dengan penguatan pada lini pertama ini diharapkan dapat dideteksi secara dini pencegahan pelanggaran dan penyalahgunaan wewenang yang dilaksanakan oleh pemangku tugas;

Lini kedua, optimalisasi dan penguatan Fungsi Unit Kepatuhan Internal (UKI). Lini ini merupakan “filter” kedua apabila lini pertama dinilai gagal dalam melaksanakan tugas pengawasan melekat. Adalah menjadi tugas dari UKI pada setiap unit organisasi untuk senantiasa melaksanakan pemantauan pengendalian intern, pengelolaan risiko, pengelolaan kinerja, kepatuhan terhadap kode etik dan disiplin, tindak lanjut hasil pengawasan, dan perumusan rekomendasi perbaikan proses bisnis;<sup>617</sup> dan

---

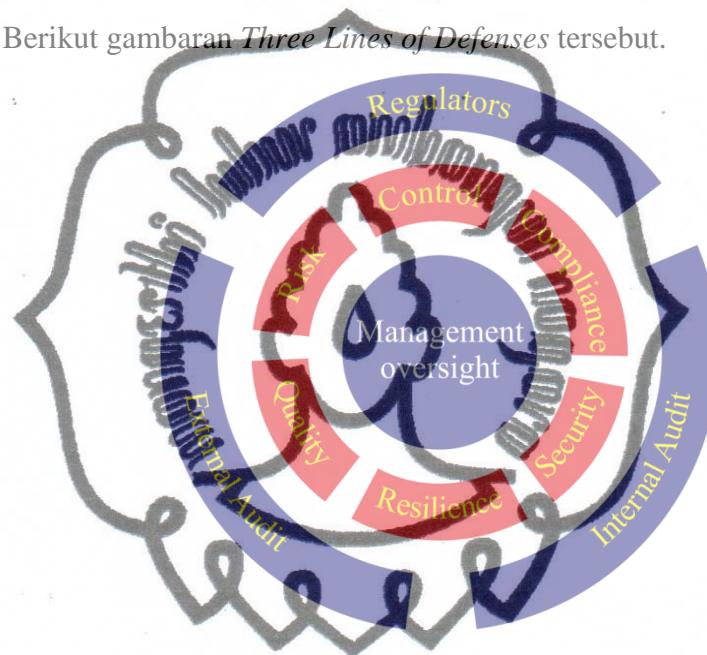
<sup>615</sup> Bambang Semedi, *Pengawasan Kepabeanaan*, Bahan Ajar Ahli Kepabeanaan, Yayasan Artha Bakti, Jakarta, 2013, hlm. 8.

<sup>616</sup> Sambutan Direktur Jenderal Bea dan Cukai dalam Rangka Hari Anti Korupsi Sedunia 2013, <http://www.bcsambu.net/2013/12/c.html>, diakses tanggal 13 Januari 2016.

<sup>617</sup> Berdasarkan Pemenkeu No. 184/PMK.01/2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan dijabarkan bahwa Inspektorat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan Kementerian Keuangan. Sebagai “filter” kedua apabila lini pertama dinilai gagal dalam melaksanakan tugas pengawasan melekat maka menjadi tugas dari Unit Kepatuhan Internal untuk senantiasa melaksanakan pemantauan pengendalian intern, pengelolaan risiko, pengelolaan kinerja, kepatuhan terhadap kode etik dan disiplin, tindak lanjut hasil pengawasan, dan perumusan rekomendasi perbaikan proses bisnis (Wawancara dengan Eddhi

Lini ketiga, optimalisasi dan penguatan Fungsi Auditor Internal Kementerian Keuangan yang dilaksanakan oleh Inspektorat Jenderal. Lini ketiga ini akan dilaksanakan apabila UKI dinilai belum dapat melaksanakan tugasnya secara optimal, sehingga diharapkan hasil temuan Itjen mampu memberikan *feed back* dan sebagai *early warning system* yang memadai kepada DJBC apabila masih terdapat kekurangan dan/atau kelemahan dalam sistem pembangunan budaya anti korupsi, sistem administrasi, dan integritas individu yang dinilai masih harus ditingkatkan.

Berikut gambaran *Three Lines of Defenses* tersebut.



Sumber: [www.qualified-audit-partners](http://www.qualified-audit-partners)

## 2. SDM PPNS DJBC

SDM yang berkualitas merupakan penentu utama berhasil tidaknya pembangunan hukum secara terpadu dijalankan.<sup>618</sup> Agar terpenuhi tuntutan SDM dengan kuantitas dan kualitas seperti yang diharapkan dibutuhkan perhatian dan usaha maksimal dari berbagai pihak. Dari segi kuantitas, jumlah PPNS DJBC masih sangat minim dibandingkan kasus tindak pidana penyelundupan yang terjadi. Sedangkan dari aspek kualitas, 80% dari PPNS DJBC yang Penulis wawancarai merupakan Sarjana Ekonomi. Bahkan

---

Sutarto selaku Kepala Bidang Fasilitas Kepabeanan Kanwil DJBC Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta, 22 Desember 2015).

<sup>618</sup> Jimly Asshiddiqie, *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia: Struktur Hukum dan Hukum Struktural Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 25 (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I).



mereka sendiri mengakui bahwa walaupun telah mengikuti pendidikan dan pelatihan (diklat) PPNS masih harus berusaha untuk mendapatkan “*soul*” seperti PPNS yang Sarjana Hukum. Sehingga secara langsung atau tidak hal ini berdampak pada sistem kerja dan ketepatan capaian dalam menangani perkara penyelundupan. Kualitas yang Penulis maksud bukanlah perihal kemampuan (kecakapan) tapi sistem kerja dalam menyelesaikan perkara. Tentu akan berbeda “kualitas” seorang PPNS yang telah mengenyam pendidikan ilmu hukum bertahun-tahun dengan PPNS yang hanya mengikuti diklat dalam waktu singkat.

### 3. Koordinasi Antar Aparat Penegak Hukum<sup>619</sup>

Telah diungkapkan di atas bahwa *support* antar aparat penegak hukum terhadap penanggulangan tindak pidana penyelundupan cukup rendah, terutama dari pihak Polri. Hal ini mungkin karena adanya aturan tentang penyidikan absolut yang diberikan kepada PPNS DJBC, sehingga ada “kecemburuan” di antara aparat penegak hukum tersebut.

Hal ini muncul hanya karena sikap ego sektoral di antara masing-masing institusi penegak hukum. Diberikannya wewenang untuk melaksanakan tugas penyidikan kepada PPNS DJBC, di satu sisi tentu akan memudahkan dalam pengungkapan suatu tindak pidana penyelundupan.

<sup>619</sup> Perihal koordinasi tugas dan fungsi penyidikan antara penyidik Polri dengan PPNS telah diatur dalam Pasal 7 KUHAP, sebagaimana diuraikan berikut ini:

- (1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang:
  - a. menerima-laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
  - b. melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
  - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
  - d. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
  - e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
  - f. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
  - g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - h. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
  - i. mengadakan penghentian penyidikan;
  - j. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a.
- (3) Dalam melakukan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2), penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku.

Sedangkan di sisi lain banyaknya institusi penyidik berpotensi menimbulkan tarik menarik kewenangan antar institusi akan berdampak pada terhambatnya proses penegakan hukum.<sup>620</sup>

Namun begitu perihal kewenangan absolut penyidikan yang dimiliki PPNS DJBC dalam menangani perkara tindak pidana di bidang kepabeanan selain telah diatur dalam Pasal 112 Undang-Undang Kepabeanan dan Peraturan Pemerintah Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai, juga dipertegas dengan dikeluarkan Surat Jaksa Agung Nomor B-003/A/Fl.2/01/2009 Tentang Pengendalian & Percepatan Penuntutan Perkara Tindak Pidana Kepabeanan dan Cukai. Sebagaimana diuraikan berikut ini:

1. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 112 Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 yang telah diubah dan ditambah dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2006 *jo.* Tentang Kepabeanan dan Pasal 63 Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 yang telah diperbaharui dan ditambah dengan Undang-Undang No. 39 Tahun 2007 Tentang Cukai *jo.* PP No. 55 Tahun 1996 Tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai. Bahwa aparaturnya penegak hukum yang berwenang melakukan penyidikan adalah Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang bertugas di bidang bea dan cukai (PPNS) bukan penyidik Polri (*Lex specialis doragat legi generali*), seperti yang dikehendaki pada Pasal 1 ayat (2) PP No. 55 Tahun 1996 berbunyi:

"Dalam situasi tertentu penyidikan terhadap tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai dapat dilakukan oleh penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia"

Adapun yang dimaksud dengan dalam situasi tertentu menurut penjelasan PP No. 55 Tahun 1996 adalah keadaan yang tidak memungkinkan dilakukannya penyidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai karena hambatan geografis, keterbatasan sarana,

<sup>620</sup> Bahan Ajar Penegakan Hukum Kepabeanan dan Cukai II (PHKC II), <http://www.perpustakaan.kmbcpknstan.org/download/dXBsb2Fkcy9QS04tU1RBTi9EMy1CQy9TZW1lc3Rlci00L1BlbmVnYWthbi1IdWt1bS1LZXBiYmVhbmFuLURhbi1DdWthaS0yL2lzaS1CYWhhbi1BamFyLUh1a3VtLUtleGFiZWFuYW4tZGFuLUN1a2FpLUIJLS0tQmFtYmFuZy1TZW1lZGkucGRm/h/718fa9a82df963d86fb8e138f3dc57e9>, diakses tanggal 25 Agustus 2018.

atau tertangkap tangan oleh pejabat polisi negara Republik Indonesia untuk barang-barang yang dikeluarkan di luar kawasan pabean.

Implementasi penjelasan PP No. 55 Tahun 1996:

- a. Dalam situasi tertentu karena hambatan geografis, yaitu terjadinya tindak pidana kepabeanan dan cukai dalam suatu daerah/kawasan yang sangat jauh dari Kantor Kepabeanan dan Cukai atau tidak adanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai di daerah/kawasan tersebut.
  - b. Dalam situasi tertentu karena keterbatasan sarana, yaitu terjadinya tindak pidana kepabeanan dan cukai dalam suatu daerah/kawasan yang tidak dapat dijangkau dikarenakan keterbatasan sarana transportasi atau sarana lain yang tidak dapat mendukung dilakukannya penyidikan tindak pidana kepabeanan dan cukai.
  - c. Dalam situasi tertentu karena tertangkap tangan oleh pejabat polisi negara Republik Indonesia untuk barang-barang yang dikeluarkan di luar kawasan pabean, yaitu adanya tindak pidana kepabeanan dan cukai yang terjadi di luar daerah/kawasan/wilayah hukum suatu kepabeanan dan cukai (baik di darat maupun di laut) dan tidak memungkinkan barang-barang yang tertangkap tangan tersebut diserahkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk dilakukan penyidikan.
2. Selanjutnya apabila menerima berkas perkara tindak pidana kepabeanan dan cukai selain dari penyidik instansi tersebut diatas "agar ditolak " hal ini perlu diingatkan sebagai antisipatif jangan sampai terulang penyidikan yang keliru yang dilakukan oleh penyidik Polri terhadap kasus Drs. M. Nurdin Khalid dimana pengadilan menolak berkas perkara karena menganggap pejabat yang menyidik tidak berwenang;
  3. Selain itu kepada para Kejari agar memperhatikan secara cermat materi pokok perkara Tindak Pidana Ekonomi untuk tidak dijonctokan atau dihubung-hubungkan dengan Pasal 480 atau pasal-pasal lain yang sanksi pidananya diatur dalam KUHP, sebab sanksi pidana yang ada di dalam Undang-Undang RI No. 10 Tahun 1995 yang telah diperharui dan

ditambah dengan Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2006 Tentang Kepabeanan dan Undang-Undang RI No. 11 Tahun 1995 yang telah diamandemen dengan Undang-Undang RI No. 39 Tahun 2007 tentang Cukai telah mengatur khusus delik kepabeanan dan cukai yang dijabarkan dalam pasal-pasal undang-undang tersebut.

Maka sejak dikeluarkan Surat Jaksa Agung tersebut, tidak pernah lagi terjadi “rebutan kasus” antara penyidik Polri dengan penyidik PPNS DJBC dalam penanganan perkara tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai.<sup>621</sup>

### C. Masyarakat

#### 1. Kurangnya Sosialisasi dan Edukasi Hukum Kepabeanan

Hal yang tidak kalah penting dalam pembangunan hukum yang membutuhkan perhatian serius adalah soal pendidikan hukum dan pemasyarakatan atau sosialisasi hukum.<sup>622</sup> Karena dengan sosialisasi yang optimal maka informasi seputar hukum kepabeanan akan sampai ke masyarakat dengan cepat. Serta dengan pendidikan hukum maka segala hal yang terkait dengan Undang-Undang Kepabeanan akan dipahami dengan baik. Oleh karena itu maka sosialisasi dan edukasi mengenai Undang-Undang Kepabeanan harus mendapatkan perhatian yang serius. Namun disayangkan sosialisasi dan edukasi terhadap Undang-Undang Kepabeanan belum begitu mendapatkan perhatian. Gerakan sosialisasi dan edukasi hukum kepabeanan masih kurang gencar dilakukan.

Saat FGD di Kanwil DJBC Kalimantan Bagian Timur, Penulis diminta untuk mendirikan suatu komunitas pemerhati pabean. Karena belum pernah ada wadah yang dapat dijadikan sebagai sarana sosialisasi dan edukasi yang berasal dari masyarakat untuk memperhatikan bidang kepabeanan. Diharapkan wadah ini akan mampu untuk mensosialisasikan

---

<sup>621</sup> Menurut Najamuddin, sejauh ini tidak pernah terjadi “rebutan kasus” antara penyidik Polri dengan penyidik PPNS DJBC. Karena diantara instansi penegak hukum tersebut telah mengetahui tugas dan fungsinya masing-masing. Apalagi dengan dikeluarkan Surat Jaksa Agung tentang Pengendalian & Percepatan Penuntutan Perkara Tindak Pidana Kepabeanan dan Cukai semakin mempertegas bahwa kewenangan penyidikan tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai berada di tangan penyidik PPNS DJBC (Wawancara dengan Najamuddin selaku Wakil Kepala Kepolisian Sektor Meral, Tanjung Balai Karimun, 7 Maret 2018)

*commit to user*

<sup>622</sup> Bahan Ajar Penegakan Hukum Kepabeanan dan Cukai II (PHKC II), *Op. Cit.*, hlm. 26.



seputar kepabeanan dan secara tidak langsung juga mengedukasi masyarakat tentang kepabeanan. Sehingga masyarakat mengetahui barang-barang yang dilarang dan diperbolehkan untuk diimpor atau diekspor, alasan mengapa suatu barang tidak boleh diimpor atau diekspor atau hanya dibatasi jumlah dan komoditinya, hingga sebab-sebab mengapa tindak pidana penyelundupan masih terus berlangsung. Diharapkan masyarakat “melek informasi” seputar kepabeanan sehingga dapat memahami bahwa terjadinya tindak pidana penyelundupan juga disebabkan oleh budaya hukum masyarakat itu sendiri yang tidak menegakkan aturan hukum.

## 2. Kepatuhan Hukum Masyarakat

Di atas telah diuraikan bahwa masih rendahnya tingkat kepatuhan hukum masyarakat dalam upaya penanggulangan tindak pidana penyelundupan. Hal ini terlihat dengan masih rendahnya *support* masyarakat terhadap penanggulangan tindak pidana penyelundupan, dimana masyarakat masih berupaya untuk melindungi oknum penyelundup. Selain itu juga masyarakat yang masih memiliki kecenderungan mengkonsumsi produk luar negeri (*international minded*).

Esmi Warassih mengatakan, bahwa faktor kultur hukum memegang peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Kultur hukum berfungsi untuk menjembatani sistem hukum dengan tingkah laku masyarakatnya. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan, dan patuh antara tidak patuh terhadap hukum sangat ditentukan oleh nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakatnya.<sup>623</sup>

Sehingga Penulis menyimpulkan bahwa rendahnya *support* masyarakat terhadap penanggulangan tindak pidana penyelundupan dipengaruhi oleh budaya hukum masyarakat itu sendiri. Semakin rendah budaya hukum suatu masyarakat, maka semakin rendah tingkat kepatuhannya pada penegakan hukum.

## 3. Budaya Aparat Penegak Hukum

Telah disebutkan di atas bahwa penyebab utama terjadinya tindak pidana penyelundupan adalah karena regulasi lartas. Hal ini kemudian juga

---

<sup>623</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, Pustaka Magister, Semarang, 2015, hlm. 70.

menjadi persoalan yang rumit saat masalah pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat juga menjadi hal yang harus diprioritaskan oleh pemerintah pusat. Selain berdampak pada kelangkaan bahan pangan, regulasi lartas juga dijadikan sebagai alat oleh oknum pejabat untuk suatu tujuan tertentu. Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa pihak importir mengeluhkan regulasi lartas yang birokratif dan berbelit-belit karena syarat, biaya, dan waktu yang tidak dapat diprediksi dalam pengurusan izin ekspor/impor. Salah satu syarat ekspor/impor tersebut adalah izin yang diterbitkan oleh Kementerian Perdagangan dengan rekomendasi dari direktur jenderal instansi terkait. Birokrasi yang demikian ini dijadikan alat oleh oknum pejabat untuk suatu tujuan tertentu, seperti meminta sejumlah “mahar” agar izin tersebut dapat diterbitkan. Atau pada kasus lainnya untuk penerbitan surat keterangan SNI, petugas Kementerian Perdagangan akan melihat langsung proses produksi di tempat pabrik berada. Untuk memfasilitasi hal ini, maka semua biaya yang dikeluarkan selama proses pengecekan tersebut ditanggung oleh importir. Namun ternyata tidak hanya pejabat terkait saja yang berangkat, ia bahkan juga membawa serta anggota keluarga.

Hal yang demikian memperlihatkan bahwa budaya aparat penegak hukum masih rendah. Ini terlihat dari kualitas pelayanan publik yang diberikan masih buruk dimana masih terjadi praktek pungli yang tentu sangat merugikan masyarakat sebagai penerima layanan. Birokrasi yang berbelit-belit juga menjadi tolak ukur penilaian dari kualitas pelayanan publik dimaksud. Karena dengan manajemen pelayanan yang rumit akan berdampak pada kualitas pelayanan publik tersebut.

Menurut Robert B. Seidman bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat sehingga tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana, maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik dan sebagainya.<sup>624</sup> Seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh

aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya, dengan demikian peranan yang pada akhirnya dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.<sup>625</sup>

Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum sudah tampak dalam tahapan pembuatan undang-undang, begitu pula dengan kekuatan-kekuatan sosial yang bekerja dalam sistem penyidikan tindak pidana penyelundupan. Kekuatan-kekuatan sosial itu akan terus bekerja untuk masuk dan memengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Adapun peraturan yang dikeluarkan itu memang akan menimbulkan hasil yang diinginkan, tetapi efeknya sangat tergantung pada kekuatan-kekuatan sosial yang melingkupinya.

Dalam dimensi non yuridis, hukum tidak bisa terlepas dari anasir-anasir non yuridis, hal ini merupakan bagian dari proses bekerjanya hukum dalam masyarakat serta faktor-faktor yang memengaruhinya, dimana menurut Seidman bahwa setiap undang-undang, sekali dikeluarkan akan berubah baik melalui perubahan normal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak dalam bidang politik, ekonomi, sosial, dan sebagainya. Terkait dengan tema kajian, sistem penyidikan dikaitkan dengan bekerjanya hukum memiliki titik sentuh yang bersesuaian, artinya sistem penyidikan harus mampu mengakomodasi sistem hukum.<sup>626</sup>

Sehubungan dengan bekerjanya hukum di dalam masyarakat, terdapat faktor-faktor yang memberikan pengaruhnya, sebagai berikut:

#### 1. Pembuatan hukum

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda, jika masalah pembuatan hukum itu hendak dilihat dalam hubungan dengan bekerjanya hukum sebagai suatu lembaga sosial, maka pembuatan hukum itu dilihat sebagai fungsi masyarakat. Di dalam hubungan dengan masyarakat, pembuatan hukum merupakan pencerminan dari model masyarakat.

---

<sup>625</sup> William J. Chambliss and Robert B. Seidman, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>626</sup> Robert B. Seidman, *Loc. Cit.*

Menurut Chambliss dan Seidman, terdapat dua model masyarakat, yaitu.<sup>627</sup>

- a. Model masyarakat yang didasarkan pada basis kesepakatan akan nilai-nilai (*value consensus*). Masyarakat yang demikian ini akan sedikit sekali mengenal adanya konflik-konflik atau ketegangan di dalamnya sebagai akibat dari adanya kesepakatan nilai-nilai yang menjadi landasan kehidupannya, dengan demikian masalah yang dihadapi oleh pembuatan hukum hanyalah menetapkan nilai-nilai apakah yang berlaku di dalam masyarakat itu.
  - b. Masyarakat dengan model konflik. Dalam hal ini masyarakat dilihat sebagai suatu perhubungan yang sebagian warganya mengalami tekanan-tekanan oleh sementara warga lainnya. Perubahan dan konflik-konflik merupakan kejadian yang umum. Nilai-nilai yang berlaku di dalam masyarakat berada dalam situasi konflik satu sama lain, sehingga hal ini juga akan tercermin dalam pembuatan hukumnya.
2. Bekerjanya hukum di bidang pengadilan

Berbicara mengenai bekerjanya hukum dalam hubungan dengan proses peradilan secara konvensional melibatkan pembicaraan tentang kekuasaan kehakiman, prosedur berperkara dan sebagainya. Persoalannya adalah bagaimana mengatur penyelesaian sengketa secara tertib berdasarkan prosedur-prosedur formal yang telah ditentukan. Keadaannya menjadi agak lain apabila penyelesaian sengketa itu dilihat sebagai fungsi kehidupan sosial. Dalam hal ini yang menjadi masalah adalah bagaimana bekerjanya pengadilan sebagai suatu pranata yang melayani kehidupan sosial. Dalam kerangka ini lembaga pengadilan tidak dilihat sebagai suatu badan yang merupakan bagian-bagian dari keseluruhan nilai-nilai dan proses-proses yang bekerja di dalam masyarakat tersebut.<sup>628</sup>

3. Pelaksanaan hukum (hukum sebagai suatu proses)

Hukum tidak dapat bekerja atas kekuatannya sendiri, melainkan hukum hanya akan dapat berjalan melalui manusia. Manusalah yang menciptakan

---

<sup>627</sup> Satjipto Rahardjo VI, *Op. Cit.*, hlm. 49.  
*commit to user*

<sup>628</sup> *Ibid.*, hlm. 53.



hukum, tetapi juga pelaksanaan hukum yang telah dibuat itu masih diperlukan campur tangan manusia pula. Oleh karena itu masih diperlukan langkah-langkah yang memungkinkan ketentuan hukum dapat dijalankan, yaitu Pertama, harus ada pengangkatan pejabat sebagaimana ditentukan dalam peraturan hukum; Kedua, harus ada orang-orang yang melakukan perbuatan hukum; Ketiga, orang-orang tersebut menghadapi pegawai yang telah ditentukan untuk mencatatkan peristiwa hukum tersebut.<sup>629</sup>

#### 4. Hukum dan nilai-nilai di dalam masyarakat

Hukum menetapkan pola hubungan antar manusia dan merumuskan nilai-nilai yang diterima oleh masyarakat. Di dalam kehidupan masyarakat terdapat norma-norma yang disebut sebagai norma yang tertinggi atau norma dasar. Norma tersebut merupakan norma yang paling menonjol, yang paling kuat bekerjanya atas diri anggota-anggota masyarakat. Seperti halnya dengan norma, maka nilai itu diartikan sebagai suatu pernyataan tentang hal yang diinginkan oleh seseorang. Norma dan nilai itu merujuk pada sesuatu hal yang sama tetapi dari sudut pandang yang berbeda. Norma itu mewakili sesuatu perspektif sosial, sedangkan nilai melihatnya dari sudut perspektif individual.<sup>630</sup>

Melihat dari beberapa faktor di atas apabila ditarik ke dalam penegakan hukum kepabeanan, maka menurut Penulis terhadap sistem penyidikan tindak pidana penyelundupan sudah saatnya dilakukan reformasi. Mengingat bahwa penegakan hukum kepabeanan yang masih sangat rendah, hal ini terlihat pada masih tingginya angka penyelundupan di Indonesia. Intensitas angka penyelundupan yang semakin meningkat sangat berpengaruh terhadap keuangan negara. Apabila ada hak pungut negara yang belum dibayar, maka negara akan mengalami kerugian. Karena uang yang berasal dari bea masuk atau bea keluar, pajak, dan PNBP yang seharusnya disetor ke kas negara menjadi tidak masuk ke kas negara, sehingga memengaruhi penerimaan negara dan berkurangnya pendapatan negara yang terhimpun.<sup>631</sup>

---

<sup>629</sup> *Ibid.*, hlm. 71.

<sup>630</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

<sup>631</sup> Yudi Wibowo Sukinto I, *Op. Cit.*, hlm. 14.

Terkait dengan penegakan hukum kepabeanan, bahwa hukum adalah sarana yang di dalamnya terkandung nilai-nilai atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya yang bersifat abstrak. Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang bersifat abstrak.<sup>632</sup> Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya penegakan hukum merupakan upaya yang secara sengaja dilakukan untuk mewujudkan cita-cita hukum dalam rangka menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>633</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkrit.<sup>634</sup>

Sedangkan menurut Gustav Radbruch sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo, hukum harus mengandung tiga nilai identitas, yaitu.<sup>635</sup>

1. Asas kepastian hukum atau *rechtmatigheid*, asas ini meninjau dari sudut yuridis;
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), asas ini meninjau dan sudut filosofi; dan
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*, asas ini meninjau dari sosiologis.

Aspek keadilan menunjuk pada kesamaan hak di depan hukum. Aspek kemanfaatan menunjuk pada tujuan keadilan, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Aspek ini menentukan isi hukum. Sedangkan kepastian menunjuk pada jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang

---

<sup>632</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1993, hlm. 15 (selanjutnya disebut Satjipto Rahardjo XI).

<sup>633</sup> Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, hlm.93 (selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie II).

<sup>634</sup> Soerjono Soekanto II, *Op. Cit.*, hlm. 5.  
*commit to user*

<sup>635</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 160.

memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Dapat dikatakan, dua aspek yang disebut pertama merupakan kerangka ideal dari hukum. Sedangkan aspek ketiga (kepastian) merupakan kerangka operasional hukum.<sup>636</sup>

Agus Rahardjo mengatakan bahwa penerapan nilai-nilai luhur Pancasila dalam penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan salah satu cara dan wadah yang tepat untuk mendapatkan keadilan ketika sistem peradilan pidana tidak lagi dapat memberikan keadilan seperti yang diharapkan. Sehingga mereka yang bermasalah dapat mencari alternatif lain dalam menerapkan nilai-nilai luhur Pancasila yang dapat memberikan harapan itu, misalnya bagi masyarakat yang masih memegang kuat hukum adat dapat mencarinya di peradilan adat, bagi masyarakat yang memiliki religiusitas yang tinggi dapat mencari melalui hukum agamanya. Sedangkan di masa sekarang ini dimana hukum yang dipraktekan di lembaga peradilan adalah hukum modern, maka perlu diperhatikan sarana kontrol sosial lain dari aspek kebhinekaan kondisi suku bangsa, alam, dan tradisi Indonesia. Sehingga tidak hanya mengandalkan pada kinerja sistem peradilan pidana untuk mendapatkan keadilan, karena keadilan itu berada di banyak ruang.<sup>637</sup>

Menurut Satjipto Rahardjo, sebagaimana dikutip Syahrizal Abbas, nilai-nilai yang terdapat pada tujuan hukum dapat dicapai dengan menerapkan konsep pengayoman pada kondisi masyarakat Indonesia yang kompleks dan majemuk yaitu dengan mengayomi kepentingan manusia secara aktif (mendapatkan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dalam proses yang berlangsung secara wajar) dan mengayomi kepentingan manusia secara pasif (mengupayakan pencegahan tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak). Model pengayoman ini dituangkan dalam konsep RKUHP 2008 dimana pembedaan bertujuan untuk: (1) mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakan norma hukum demi pengayoman masyarakat; (2) memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna; (3) menyelesaikan

---

<sup>636</sup> Bernard L. Tanya, *et. al.*, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 118 (selanjutnya disebut Bernard L. Tanya I).

<sup>637</sup> Safitri Wikan Nawang Sari, *Op. Cit.*, hlm. 265.

konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan (4) membebaskan rasa bersalah pada terpidana.<sup>638</sup>

Pada prinsipnya penegakan hukum adalah bagaimana negara dapat memberikan jaminan untuk ketenteraman warganya. Hakikat penegakan hukum adalah untuk menciptakan keadilan. Sebagaimana dikatakan Gustav Radbruch di atas bahwa hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan, memberikan kepastian, dan kemanfaatan bagi warganya. Negara akan melindungi seluruh tatanan sosial kemasyarakatan melalui penegakan hukum, negara akan mewujudkan hukum yang nyata, benar, dan adil. Sehingga tujuan hukum untuk menciptakan kepastian hukum guna mewujudkan ketertiban masyarakat dapat terlaksana.

Menurut teori bekerjanya hukum kekuatan yang memengaruhi sistem penyidikan tindak pidana penyelundupan adalah lembaga pembuat peraturan (eksekutif) terkait kebijakan hukum kepabeanaan khususnya tindak pidana penyelundupan yang dibuat oleh pembentuk undang-undang dengan harapan dapat memberikan sumbangsih terhadap upaya pengembalian kerugian negara untuk kepentingan penerimaan negara sebagaimana yang diamanatkan Pasal 113 Undang-Undang Kepabeanaan. Pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan konsep sebagai modal awal dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Konsep inilah yang nantinya akan mengarahkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjadi peraturan perundang-undangan yang baik, yang terarah, yang memiliki keadilan, kepastian dan dapat mendistribusikan manfaat.<sup>639</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan

---

<sup>638</sup> Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Kencana Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 152.

<sup>639</sup> Ferry Irawan Febriansyah, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Perspektif, Volume XXI No. 3 Tahun 2016 Edisi September, hlm. 221.



perundang-undangan.<sup>640</sup> Sehingga prinsip-prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai-nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.<sup>641</sup>

Namun pada kenyataannya masih terdapat kekosongan hukum dalam Pasal 113 terkait dengan penerapannya, sebagaimana telah diraikan di atas. Karena belum ada aturan yang jelas mengenai mekanisme pelaksanaan dari pasal tersebut. Sehingga dirasa perlu untuk mengatur tentang teknis pelaksanaan pasal tersebut dalam hukum positif.

Sedangkan masyarakat sebagai pemegang peran untuk tegaknya hukum kepabeanaan ternyata masih memiliki kecenderungan mengkonsumsi produk luar negeri (*international minded*)<sup>642</sup> sehingga kurang memberikan partisipasi dalam upaya pemberantasan tindak pidana penyelundupan walaupun media massa cukup memuat berita-berita tentang penyelundupan, tetapi masyarakat masih tetap pasif, karena merasa beruntung dapat membeli barang-barang secara murah dengan mutu yang tinggi.<sup>643</sup> Hal ini berbanding terbalik dengan upaya pemberantasan tindak pidana penyelundupan yang bertujuan untuk melindungi masyarakat, industri dalam negeri, dan kepentingan nasional melalui pengawasan dan/atau mencegah masuknya barang impor dan keluarnya barang ekspor yang berdampak negatif dan berbahaya yang dilarang dan/atau dibatasi oleh regulasinya. Pemberantasan masuknya barang-barang ilegal sendiri dapat dipandang dari dua aspek, yakni: aspek menyelamatkan devisa, yang sangat diperlukan dalam

---

<sup>640</sup> Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoretis & Praktis Disertai Manual) Konsep Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 23.

<sup>641</sup> Naskah Akademik Raperda Kabupaten Cianjur, *Raperda Tentang Pasar Tradisional*, Fakultas Hukum Universitas Suryakencana, Cianjur, 2011, hlm. 3.

<sup>642</sup> Kecenderungan masyarakat Indonesia yang *international minded* berdampak pada meningkatnya angka penyelundupan, karena oknum penyelundup merasa ada pangsa pasar yang dituju (Wawancara dengan Tommy Dwiputra selaku PPJK di Pelabuhan Tanjung Priok, 23 Oktober 2017).

<sup>643</sup> Ali Purwito, *Reformasi Kepabeanaan: Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 Pengganti Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanaan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2007, hlm. 68.

pembangunan yang sedang dilaksanakan dan dibutuhkan baik untuk pembayaran barang-barang yang belum dapat diproduksi di Indonesia, maupun pembayaran tenaga ahli dari luar negeri. Aspek lain mampu melindungi pertumbuhan industri yang sedang berkembang, yang masih kurang mampu bersaing dengan produksi luar negeri, sehingga dapat diharapkan mengurangi pengangguran yang saat ini merupakan masalah dalam peningkatan penghasilan nasional.<sup>644</sup> Namun hal ini juga menimbulkan polemik terkait permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di daerah perbatasan, karena sarana dan prasarana transportasi mengakibatkan terbatasnya *supply* barang dari dalam negeri bahkan kadang mengalami kelangkaan sehingga harga menjadi mahal/tinggi dan memicu terjadinya praktik penyelundupan.

Sedangkan penegak hukum sebagai kekuatan yang berada pada kedudukan sebagai lembaga penerapan hukum ternyata masih belum maksimal untuk menjalankan perannya. Hal ini terlihat dari SDM PPNS DJBC secara kuantitas maupun kualitas masih perlu peningkatan. Karena PPNS DJBC selaku aparatur negara sangatlah penting kedudukannya dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta menjadi faktor kunci terhadap proses perubahan yang meliputi aspek hukum, politik ekonomi, sosial, budaya, dan organisasi. Aparatur negara yang menjadi penentu utama dalam penyelenggaraan sistem peradilan pidana yang efektif dan efisien.

Selain itu juga, kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kelancaran terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, salah satunya adalah perilaku birokrat. Cara pandang birokrat terhadap pelayanan dan kualitasnya juga sangat menentukan tindakan apa yang akan diambil. Perilaku birokrat merupakan sikap yang melekat pada diri seorang birokrat yang berpengaruh terhadap langkah-langkah yang dilakukan dalam rangka pelayanan masyarakat.<sup>645</sup> Secara hukum, perilaku birokrat dimaknai sebagai aspek *human capital*, artinya membangun perilaku para birokrat menjadi lebih baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat,

---

<sup>644</sup> Leden Marpaung, *Tindak Pidana Penyelundupan Masalah dan Pemecahan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. ix (selanjutnya disebut Leden Marpaung III).

<sup>645</sup> Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2002, hlm. 183.

karena pada hakikatnya hukum bukanlah semata-mata hanya *rule and logic*, akan tetapi *social structure and behaviour*.<sup>646</sup> Artinya, hukum tidak bisa hanya dipahami secara sempit dalam perspektif aturan-aturan dan logika, tetapi juga melibatkan struktur sosial dan perilaku. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa, hukum bukan hanya urusan (*a business of rules*), tetapi juga perilaku (*matter of behaviour*).<sup>647</sup>

Terkait dengan perilaku birokrat ini, maka menurut Penulis sikap petugas Kementerian Perdagangan yang meminta sejumlah “mahar” dalam penerbitan surat keterangan SNI dan membawa serta anggota keluarga untuk urusan pengecekan ke pabrik di luar negeri, merupakan perilaku pelayanan publik dengan kualitas rendah. Karena seharusnya aparaturnya negara memperlihatkan perilaku yang baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, bukan malah sebaliknya malah “menerima pelayanan” dari masyarakat. Perilaku birokrat yang demikian harus diperbaiki, karena dengan perilaku birokrat yang berkualitas baik maka pelayanan publik yang diberikan juga pasti akan baik kualitasnya. Dengan pelayanan publik yang berkualitas baik, diharapkan sejalan dengan hal tersebut maka tingkat kepatuhan masyarakat terhadap penerapan hukum juga menjadi meningkat. Karena hampir tidak ada “celah” bagi oknum masyarakat untuk melanggar aturan hukum yang telah ditetapkan dalam hukum positif.

---

<sup>646</sup> Donald Black, *The Behavior of Law*, Academic Press, London, 1976, p.2. Lihat juga J.W.Harris, *Law and Legal Structure: An Inquiry Into The Concepts Legal Rule and Legal System*, Clarendon Press, Oxford, 1982, p. 52.

<sup>647</sup> Satjipto Rahardjo VII, *Op. Cit.*, hlm. 4. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Hukum itu Perilaku Kita Sendiri*, Kompas, tanggal 23 September 2002.