

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Landasan utama dalam penegakan hukum adalah usaha mewujudkan ide serta konsep hukum yang diharapkan masyarakat. Tujuan mewujudkan rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan dalam masyarakat. Semua yang terkandung dalam perundang-undangan yang mengatur tentang perbuatan apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan merupakan bagian dari hukum Pidana, larangan atau syarat yang ditetapkan oleh pemerintah dan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut akan menimbulkan sanksi baik berupa sanksi pidana maupun denda, hal ini merupakan ciri khas hukum pidana (<https://news.detik.com/berita/d-6899076/penegakan-hukum-di-indonesia-pengertian-fungsi-dan-contoh-lembaganya>, diakses pada 6 Agustus 2024).

Melihat aspek pengaturan perbuatan dan Tindakan subjek hukum, hingga kejahatan dan pelanggaran. Tindak pidana dapat disebut dengan istilah *strafbaarfeit* atau delik yang oleh pembuat Undang-Undang Hukum Pidana merumuskannya dengan istilah tindak pidana atau perbuatan pidana yaitu suatu perbuatan yang jika dilakukan akan dikenai sanksi pidana sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Salah satu kritik Yahya Harahap terhadap sistem peradilan pidana saat ini adalah bahwa penyelesaian perkara secara formal melalui sistem ini membutuhkan waktu dan biaya yang tinggi,

pengadilan tidak responsif, kemampuan hakim generalis, dan putusan pengadilan yang tidak menyelesaikan masalah (Purnami, 2021: 3).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Pasal 1 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai menyebutkan cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2023 Tentang Penghentian Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Cukai untuk Kepentingan Penerimaan Negara yang telah diterbitkan oleh Presiden Joko Widodo, pada peraturan ini menyebutkan bahwa penyidikan tindak pidana di bidang cukai dapat memungkinkan dihentikan (Dhanya, 2023)(<https://bisnis.tempo.co/read/1802914/tindak-pidana-cukai-kini-bisa-dihentikan-djbc-aturan-ini-semacam-restorative-justice> , Diakses pada 7 Agustus).

Berdasarkan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Cukai, pejabat tertentu di Ditjen Bea dan Cukai diberi wewenang sebagai Penyidik. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana, penyidik tersebut bertanggung jawab atas penyidikan tindak pidana di bidang cukai. Bab VII, Pasal 14 mengatur *cluster* cukai dalam Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP), pasal ini mengatur penghentian penyidikan, bahwa Jaksa Agung dapat menanggukhan penyidikan tindak pidana di bidang cukai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 (1) dalam jangka waktu paling

lama enam bulan dihitung sejak tanggal surat ini dibuat. *Exx Act* sebagai akibat dari perubahan pada UU HPP.

Pasal 64 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan menyatakan bahwa hanya tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50, Pasal 52, Pasal 54, Pasal 56 dan Pasal 58 dapat dihentikan untuk kepentingan penerimaan negara setelah pelaku tindak pidana cukai membayar denda administratif sebesar 4 (empat) kali ini cukai yang seharusnya dibayar. Pelaku dapat membayar sanksi administrasi sebagaimana dimaksud dalam Undang – undang Nomor 7 tahun 2021 pada Pasal 64 (2) dalam hal pengenaan cukai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 (3), lebih lanjut pasal 64 (3) bahwa pembayaran sebagaimana isi ayat (3) dapat dipertimbangkan sebagai tuntutan tanpa mengakibatkan penjatuhan pidana penjara. Berdasarkan Pasal 64 (5) uang yang dibayar pelaku atau tersangka dapat dianggap sebagai denda yang dikenakan kepada pelaku jika uang tersebut tidak mencapai jumlah yang disebutkan pada ayat (2) selama tahap penyidikan hingga persidangan (Manalu, 2022: 799).

Berkaca pada salah satu asas di dalam hukum pidana yaitu Asas *Ultimum Remedium* bahwa hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir penegakan hukum. Prinsip penegakan hukum dalam penyelesaian perkara yaitu *Restorative Justice*, yang mana telah diberlakukan secara kebijakan oleh Mahkamah Agung sebagai alat pemulihan, tetapi implementasinya dalam sistem peradilan pidana Indonesia masih kurang efektif. *Restorative Justice*

adalah alternatif untuk penyelesaian perkara pidana dalam mekanisme tata cara peradilan pidana.

Merujuk pada Pasal 35 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Cukai. Penyidik Pegawai Negeri Sipil Dirjen Bea dan Cukai adalah lembaga yang memiliki otoritas untuk melakukan upaya penindakan terhadap dugaan pelanggaran bea cukai di Indonesia. Diperkuat dengan Pasal 2 PM Keuangan No. 237 Tahun 2022.

Sebagaimana jika yang bersangkutan bersedia membayar denda administrasi sebesar 4 kali lipat dari nilai cukai yang harus dibayar. Alasan pemerintah membuat peraturan ini adalah karena konsep *Ultimum Remidium* atas pelanggaran pidana pada bidang cukai dinilai sepadan dengan konsep penegakan hukum di bidang cukai dan agar lebih objektif. Sementara itu cukai adalah instrumen fiskal, denda sebagai sanksi administratif akan memiliki lebih banyak manfaat dan efek jera.

Menilik pada pemulihan kerugian pada pendapatan negara, metode *Asset Recovery* juga dikenal sebagai *Restorative Justice* digunakan oleh Dirjen Bea dan Cukai. Melalui pendekatan ini, narapidana diminta untuk membayar denda secara sukarela, dan jika denda tidak dibayar, aset mereka akan dirampas dan disita. Surat Edaran Kejaksaan Agung Nomor B-397 Tahun 2019 memperkuat sistem dengan mewajibkan kejaksaan kepada PPNS Bea dan Cukai untuk meneliti aset pelaku tindak pidana selama penyidikan, blokade, atau penyitaan harta benda (Manalu, 2022: 794).

Terhadap dilanjutkan ke tahap penyidikan adalah bahwa suatu pendekatan terhadap kejahatan, berupa *Restorative Justice*. Pendekatan yang lebih mengutamakan pemulihan hal-hak atau kondisi korban, dimana dalam tindak pidana di bidang cukai yang berperan sebagai korban adalah negara. Negara kehilangan penerimaan negara hasil cukai. *Restorative Justice* pada dasarnya muncul sebagai tanggapan terhadap teori retributif yang menekankan pembalasan dan teori neo klasik yang berfokus pada sanksi pidana dan sanksi tindakan harus sebanding (Adiesta, 2021: 145).

DJBC berfungsi sebagai gerbang untuk perdagangan internasional. Dirjen bea dan cukai dialam mengurangi dampak negatif dan positif perdagangan di Indonesia harus dimaksimalkan. Lembaga Kepabeanan menyadari bahwa penyimpangan, pemalsuan (*fraud*), dan penyelundupan terjadi di seluruh dunia, termasuk negara Indonesia oleh karena itu, untuk meningkatkan efisiensi pengawasan untuk mencegah dan menindaklanjuti penyelundupan dengan lebih baik, diperlakukan peraturan yang lebih jelas dalam pelaksanaan (Golose, 2020: 27).

Tiga hal yang mendasari tupoksi untuk mengatasi masalah ini. Pertama adalah kedisiplinan dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pelayanan terhadap masyarakat, kedua adalah adanya dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan otoritas untuk mengambil tindakan yang diperlukan, terutama untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini, ketiga adalah mengantisipasi perubahan yang sesuai dengan tuntutan perdagangan

internasional secara global. Berdasarkan hal-hal tersebut, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat berusaha untuk mengubah Undang-Undang Kepabeanan Nomor 17 Tahun 2006, yang akan berfungsi sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995, perubahan ini mencakup elemen seperti keadilan, transparansi, akuntabilitas, dan pelayanan publik serta pembinaan pegawai yang diperlukan untuk mendukung upaya guna meningkatkan dan mengembangkan ekonomi nasional terkait perdagangan global (Golose, 2020: 29).

Undang-Undang Cukai menjadikan pidana sebagai cara untuk memaksakan kepatuhan sebagai salah satu jenis hukum pidana administrasi, untuk masyarakat wajib Cukai harus memenuhi kewajibannya. Menurut Gary Becker, Pendekatan ekonomi telah menjadi metode yang sangat baik untuk mencegah dan memberikam sanksi yang tepat. Gary Becker menggambarkan pelaku kejahatan sebagai individu yang berfikir logis yang selalu menganalisis biaya dan keuntungan sebelum memutuskan untuk melakukan pelanggaran, mereka akan melakukan pelanggaran atau kejahatan tersebut jika biaya yang timbul lebih kecil daripada keuntungan atau resiko yang mungkin mereka hadapi.

Sesuai dengan upaya untuk menerapkan penegakan hukum yang fokus pada penciptaan keadilan restoratif. Jawaban yang tepat untuk penegakan hukum cukai adalah menggabungkan teori keadilan restoratif dan teori *Social Cost* kerugian negara dapat diperbaiki dengan metode keadilan restoratif,

dimana teori *Social Cost* memaksa pelaku untuk berhenti melakukan pelanggaran karena resiko atau biaya yang mungkin timbul akan lebih besar daripada keuntungan yang mungkin diperoleh. Sejauh ini, penegakan hukum pidana di bidang cukai belum menerapkan asas *Ultimum Remedium*, sanksi pidana seperti *Premium Remedium* (Indrawati & Menezes, 2018: 17).

Pelaksanaan terkait dengan filosofi dan prinsip-prinsip *Restorative Justice*, seharusnya Pejabat Bea dan Cukai dan Pelanggar Cukai melakukan dialog atau komunikasi yang proposional, transparan, dan hati-hati sehingga hasil musyawarah yang dijalankan mendapati kesepakatan yang menguntungkan bagi negara. Penulis tertarik untuk membahas dan meneliti tentang bagaimana Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Penyelesaian Perkara Tindak Pidana di Bidang Cukai serta bagaimana Efektivitas *Restorative Justice* Sebagai Penyelesaian Perkara Tindak Pidana di Bidang Cukai. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut. Penulis tertarik untuk menggali lebih dalam fokus pada penelitian ini yang berjudul “EFEKTIVITAS *RESTORATIVE JUSTICE* SEBAGAI PENYELESAIAN PERKARA TINDAK PIDANA DI BIDANG CUKAI (STUDI KASUS KANTOR PENGAWASAN DAN PELAYANAN BEA CUKAI TIPE MADYA PABEAN B YOGYAKARTA)”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka permasalahan dalam penulisan ini adalah untuk mengetahui:

1. Bagaimana implementasi *restorative justice* sebagai penyelesaian perkara tindak pidana di bidang cukai di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana efektivitas *restorative justice* sebagai penyelesaian perkara tindak pidana di bidang cukai di Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas maka tujuan penelitian dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Implementasi *restorative justice* sebagai penyelesaian perkara tindak pidana di bidang cukai di Daerah Istimewa Yogyakarta
2. Efektivitas *restorative justice* sebagai penyelesaian perkara tindak pidana di bidang cukai di Daerah Istimewa Yogyakarta

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian merupakan uraian mengenai kegunaan yang dapat diberikan dari hasil penelitian. Manfaat penelitian ini dibagi menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis

Maksud dari manfaat teoritis di sini adalah Penelitian ini dapat menambah literatur dan wawasan tentang pengetahuan hukum, mengenai penerapan *Restorative Justice* pada tindak pidana di bidang cukai pada kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Pabean B Yogyakarta.

2. Manfaat Praktis

Maksud dari manfaat praktis adalah Manfaat penulisan skripsi ini diharapkan berguna untuk memberikan sumbangan sarana dan pemikiran kepada masyarakat luas, aparat penegak hukum dalam penegakan hukum khususnya pada penerapan *Restorative Justice* di dalam tindak pidana di bidang cukai pada kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Pabean B Yogyakarta.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum ini normatif empiris (hukum terapan penelitian) adalah “penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang, atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi di masyarakat. Implementasi secara Tindakan tersebut merupakan fakta empiris dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Implementasi secara tindakan diharapkan akan berlangsung sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap. Penelitian hukum normatif empiris bermula dari ketentuan hukum tertulis (peraturan peraturan-undangan) yang diberlakukan pada peristiwa hukum in konkret dalam masyarakat. Penelitian hukum normatif-empiris selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yakni Tahap pertama, kajian mengenai hukum normatif (Undang-Undang), atau kontrak yang berlaku, dan tahap yang kedua,

studi hukum empiris berupa penerapan (implementasi) pada peristiwa hukum di *concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. penelitian hukum ini disebut penelitian hukum normatif-empiris atau penelitian hukum normatif-empiris (Muhaimin, 2020: 115).

## 2. Subjek dan Objek Penelitian

### a. Subjek Penelitian

Subjek Penelitian adalah orang, tempat, atau benda yang diamati dalam penelitian sebagai sasaran. Subjek penelitian yang terdapat pada tulisan ini adalah Penyidik Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Pabean B Yogyakarta

### b. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam tulisan ini meliputi: penyelesaian tindak pidana Di bidang Cukai melalui *Restorative Justice* oleh Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Pabean B Yogyakarta, dan kendala Bea Cukai dalam menerapkan *Restorative Justice* sebagai penanggulangan Tindak Pidana Di Bidang Cukai.

## 3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dalam penelitian hukum normatif empiris dapat berupa; masyarakat tertentu, wilayah tertentu, daerah tertentu, kelompok masyarakat, atau lembaga tertentu yang ada di masyarakat, para pihak di mana lokasi/tempat dilakukan penerapan hukum yang diteliti. Lokasi dalam penelitian ini bertempat di Kantor Pengawasan

dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Pabean B Yogyakarta (Muhaimin, 2020). Beralamat di Jalan Raya Solo – Yogyakarta No. 10 KM 9 No, Sambelegi Kidul, Maguwoharjo, Kec. Depok, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55282.

#### 4. Sumber Data

Sumber data merupakan keterangan-keterangan tentang suatu hal, baik berupa sesuatu yang diketahui atau dianggap, atau anggapan, atau suatu fakta yang digambarkan lewat angka, simbol, kode, dan lain-lain. Penelitian ini menggunakan Sumber data primer dan data sekunder, yaitu:

##### a. Sumber Data Primer

Sumber data primer merupakan Sumber Data Primer merupakan data yang berasal dari data lapangan yang diperoleh dari responden, informan, dan narasumber. Pada penelitian ini diperoleh atau dikumpulkan dari Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Pabean B Yogyakarta baik berupa observasi, wawancara dan dokumentasi.

##### b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder Sekunder yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan dari sumber-sumber yang berbentuk tulisan. Data sekunder merupakan hasil pengumpulan oleh orang lain dengan maksud tersendiri dan mempunyai kategori atau klasifikasi menurut

keperluan orang lain tersebut. Data sekunder tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu sumber data yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi hukum, naskah hukum, penelitian, karya tulis ilmiah. Pada penelitian penulis, bahan hukum primer berupa:

- a) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai;
- b) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan;
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- d) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 237/PMK.04/2022 tentang Penelitian Dugaan Pelanggaran Di Bidang Cukai;
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2023 tentang Penghentian Penyidikan Tindak Pidana Di Bidang Cukai.

2) Bahan Hukum Sekunder

bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer baik naskah hukum, karya tulis ilmiah maupun hasil penelitian yang berkesinambungan dengan penelitian, dokumen

terkait penelitian, dan literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier yang terdapat dalam penelitian misalnya kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan Website.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian hukum yang digunakan dalam penulisan ini, sebagai berikut:

a) Pendekatan Undang-Undang (*Statuta Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) akan dilihat hukum sebagai suatu sistem yang tertutup (Muhaimin, 2020: 56).

b) Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dalam penelitian empiris bertujuan sebagai cara mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan ini digunakan untuk kasus-kasus yang telah diputus oleh hakim. Kasus-kasus tersebut

bermakna empiris, tetapi dalam penelitian normatif dapat dipelajari dalam memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaannya dalam suatu aturan hukum dalam praktik hukum serta menggunakan hasil analisis tersebut sebagai bahan masukan ekspansi hukum (Fajar dan Ahmad, 2010: 190-191).

c. Pendekatan Struktural

Pendekatan Struktural merupakan pendekatan terhadap bekerjanya hukum di Masyarakat berdasarkan struktur yang terdapat pada Masyarakat. Teori structural fungsional melihat masyarakat sebagai sebuah keseluruhan sistem yang bekerja untuk menciptakan tatanan dan stabilitas sosial. Masyarakat dikelompokkan ke dalam dua bentuk atau tipe solidaritas, yaitu “tipe solidaritas mekanik” dan “Tipe solidaritas organik” kedua tipe ini dikaitkan dengan bentuk solidaritas dan bentuk penerapan sanksi hukumnya.

Terdapat ajaran klasik, yaitu fungsional struktural, atau sering ditulis dengan “teori sibernetik” yang dikemukakan oleh Talcot Parsons, seorang sosiolog yang teorinya dikenal luas dalam melihat bekerjanya hukum berdasarkan struktur sosial di Masyarakat. Teori ini memandang proses bekerjanya hukum di Masyarakat dalam kategori pendekatan struktural (Irwansyah, 2022 : 206).

6. Metode Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka (*library research*)

Studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang utama, karena pembuktian asumsi dasar (hipotesis) penelitiannya didasarkan bersandar pada norma-norma hukum positif, doktrin atau ajaran hukum, hasil-hasil penelitian akademik, maupun putusan-putusan pengadilan, yang kesemuanya berbasis pada dokumen tertulis. Studi dokumen pada dasarnya merupakan kegiatan mengkaji berbagai informasi tertulis mengenai hukum, baik yang telah dipublikasikan atau tidak dipublikasikan secara umum tetapi boleh diketahui oleh pihak tertentu seperti pengajar hukum, peneliti hukum, praktisi hukum dalam rangka kajian hukum, pengembangan dan pembangunan hukum, serta praktik hukum (Bachtiar, 2018: 139-140).

Studi pustaka dapat di dapatkan dari data sekunder melalui pengumpulan data maupun penyeledikan data pada kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan agar memperoleh informasi yang paling baru dan saling berhubungan dengan masalah penelitian, maka teori kepustakaan yang di pilih harus berkaitan dan yang terbaru.

b. Wawancara

Wawancara yaitu menyelidiki permasalahan dengan cara wawancara kepada pihak terkait atau yang terlibat dan observasi terhadap lokasi penelitian yang akan dilakukan. Penulis melakukan wawancara dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Kantor

Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Kepabean B  
Yogyakarta.

#### 7. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian hukum normatif-empiris dilakukan secara kualitatif, komprehensif, dan lengkap sehingga menghasilkan hasil penelitian hukum normatif-empiris yang lebih sempurna. Setelah data dan bahan hukum terkumpul, kemudian dipilih yang memiliki validitas yang baik, maka tahap selanjutnya adalah melakukan pengolahan data, yaitu mengelola data sedemikian rupa, sehingga data dan bahan hukum tersebut secara runtut, sistematis, sehingga akan memudahkan penulis melakukan analisis (Muhaimin, 2020: 126).