



## Penerapan Fungsi Sekunder Hukum Pidana Oleh Aparatur Penegak Hukum Dalam Hukum Pidana Ekonomi

“Yoserwan <sup>1</sup>”

### ARTICLE HISTORY

Received: 28 October 2017;  
Reviewed: 29 October 2017;  
Accepted: 31 October 2017;  
Published: 31 October 2017

### KEYWORDS

*criminal law officer, economic criminal law; secondary function.*

### CORRESPONDENSE

<sup>1</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas, Universitas Andalas Kampus Limau Manis, Sumatera Barat, Padang, Indonesia; yoserwanhamzah@yahoo.com

### A B S T R A C T

*Secondary function of criminal law means that criminal law will only be needed if other legal norms, especially private and administrative law, cannot protect the society. However, the reality shows that more criminal laws enacted and more criminal sanction are applied, especially in Economic Criminal Law. That phenomenon may lead to over-criminalization. This cause the problem how is the secondary function of criminal law implemented by criminal law officers. The research was used legal empeherical research method. The result concludes that there is no synchronization in the implementation of secondary function of criminal law both in formulation and implementation of criminal law. Therefore, there should be synchronization in implementing the secondary function of criminal law, in criminal law formation and implementation. The criminal law officers, investigator, prosecutor and judge should also implement secondary function of criminal law in porforming their authority.*

### 1. Pendahuluan

Norma hukum sebagai sebuah pedoman perilaku kehidupan bermasyarakat memerlukan sanksi terhadap perbuatan yang melanggarnya.<sup>1</sup> Salah satu bentuk sanksi yang paling keras yang diberikan oleh hukum adalah pelanggaran norma hukum pidana yang terhadap pelakunya bisa dikenakan sanksi pidana.<sup>2</sup> Norma hukum pidana lahir bila terjadi tindakan yang dipandang mendatangkan kerugian bagi kepentingan masyarakat. Dengan terganggunya kepentingan bersama,

diperlukan suatu norma untuk penanggulangnya dengan norma hukum pidana. Dengan itu diharapkan dapat melindungi kepentingan bersama berupa pemberian sanksi terhadap pelanggarnya.<sup>3</sup>

Untuk mendorong kepatuhan masyarakat terhadap suatu norma, hukum pidana mempunyai sanksi yang disebut dengan pidana (straf) atau *punishment* yang mempunyai ciri lebih keras atau yang mempunyai ciri mendatangkan penderitaan atau nestapa (*lead*).<sup>4</sup> Salah satu tujuan

<sup>1</sup> Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. (2007). *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Mandar Maju, h. 47.

<sup>2</sup> E. Utrecht, (2011), *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana I*, Suraabaya, Tinta mas, hlm. 65

<sup>3</sup> Zainal Abidin Farid, (2008), *Hukum Pidana I*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 4

<sup>4</sup> P. A. F. Lamintang, (2012) *Hukum Penitensier Indonesia*, Bandung, Armico hlm.47

pemberian sanksi yang lebih keras itu tidak lain adalah untuk mendorong kepatuhan terhadap norma hukum pidana.<sup>5</sup>

Mengingat fungsi dan karakteristik hukum pidana yang demikian, keberadaan norma hukum pidana baru diperlukan bilamana norma hukum yang lainnya tidak berfungsi untuk melindungi kepentingan masyarakat. Fungsi hukum pidana yang demikian ini disebut sebagai Fungsi Sekunder Hukum Pidana,<sup>6</sup> dan disebut juga fungsi subsidi hukum pidana (*subsidiary function*), atau *ultimum remedium*. Hal ini sekaligus bertujuan agar lembaga (badan) legislatif yang diberi wewenang untuk menetapkan suatu norma hukum pidana harus bisa memilih dan menetapkan norma hukum pidana dengan pertimbangan untuk melindungi kepentingan bersama.<sup>7</sup>

Hukum sebagai sebuah gejala sosial akan selalu mengalami perubahan sejalan dengan perkembangan dan perubahan masyarakat. Sebaliknya perkembangan masyarakat selalu menghendaki norma hukum baru (*ius constituendum*) di luar norma hukum yang sudah ada (*ius constitutum*). Kebutuhan tersebut sebenarnya juga sudah diantisipasi oleh asas *lex speciale derogat legi generale*, atau undang-undang khusus menyampingkan undang-undang umum.<sup>8</sup> Perkembangan dalam hukum pidana, khususnya dalam tradisi hukum tertulis atau sistem hukum *civil law* akan melahirkan aturan hukum pidana baru atau terjadinya proses kriminalisasi.<sup>9</sup>

Dengan semakin lahir undang-undang pidana yang baru, dapat gejala atau persoalan yang

disebut dengan *overcriminalisation*.<sup>10</sup> Gejala ini sebenarnya bukan persoalan baru dan bukan pula persoalan suatu negara semata, melainkan gejala universal. Kondisi ini akan cenderung meningkat karena aturan hukum pidana mudah diundangkan tetapi jarang sekali yang dicabut. Keadaan ini selanjutnya juga akan diikuti dengan pembedaan selalu meningkat.<sup>11</sup>

Dengan gambaran seperti tersebut, John Gardner menggambarkan bahwa kriminalisasi merupakan praktek yang sangat kasat mata dan cenderung sangat mengerikan.<sup>12</sup> Di Indonesia, dalam Pertemuan Panitia Ahli Hukum Pidana Tahun 1980/1981 yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), direkomendasikan agar dicegah terjadinya *overcriminalization* (penciptaan Hukum Pidana yang terlalu banyak).<sup>13</sup> Namun sampai sekarang ini terdapat sebanyak 118 aturan hukum pidana khusus. Dengan lahirnya hukum pidana baru dengan berbagai kekhususannya dan berkembang ke arah sektoral, seolah-olah terlepas dari sistem hukum pidana.<sup>14</sup>

Kriminalisasi yang tidak terkontrol selanjutnya dapat mengakibatkan ketidakharmonisan dan ketidaksinkronan berbagai aturan yang ada sehingga menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaannya. Hal ini sejalan dengan pandangan Robert C. Ellickson yang mengatakan: "*lawmakers who are unappreciative*

<sup>5</sup> George P Fletcher, (1998), *Basic Concepts of Criminal Law*, New York, Oxford University Press, hlm. 25

<sup>6</sup> P. A. F. Lamintang (2014) *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 17-18

<sup>7</sup> Roeslan Saleh (1981) *Beberapa Asas-Asas hukum Pidana dalam Perspektif*, Jakarta, Aksara Baru, hlm.22

<sup>8</sup> Shinta Agustina (2014) *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis dalam Penegakan Hukum Pidana*, Jakarta, Themis, hlm.111

<sup>9</sup> Sudarto (1977) *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm.39

<sup>10</sup> Stephen Shute dan A.P. Simister (2002), *Criminal Law Theory, Doctrines of General Part*, New York, Oxford University Press, hlm.20

<sup>11</sup> Dampak dari tidak terkontrolnya kriminalisasi di Amerika Serikat, sekitar 2.000.000 orang tengah menjalani pidana di lembaga pemasyarakatan. Jumlah ini meliputi 1 dari 150 penduduk. Sekitar 3 juta orang mendapat pidana bersyarat. Angka tersebut mencerminkan 682 orang dari 100.000 penduduk tengah menjalani pidana. Lihat Ronald J. Allen (2001) *Comprehensive Criminal Procedure*, New York, Aspen Law and Business, hlm. 1287

<sup>12</sup> Douglas Husak (2009) "Applying Ultima Ratio: A Skeptical Assessment", *Ohio State Journal of Criminal Law*, [Vol 2:535 536], hlm. 169

<sup>13</sup> Barda Nawawi Arief (2008), *Kebijakan Hukum Pidana, Kencana Jakarta*, hlm.28-29

<sup>14</sup> Leden Marpaung (2008) *Asas-Asas, Teori dan Praktik Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 3

*of the social conditions that foster informal cooperation are likely to create a world in which there is both more law and less order.*"<sup>15</sup>

Perkembangan hukum pidana ekonomi dimulai dengan ditetapkan UU No.7 Drt. Tahun 1955 tentang Pemberantasan Tidak Pidana Ekonomi (UUTPE). Perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana dalam undang-undang ini pada dasarnya merupakan aturan administratif yang kemudian diperkuat dengan sanksi administratif. Bahkan ada kecenderungan untuk pemberatan sanksi pidana yang diancamkan.<sup>16</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, karena tuntutan perkembangan kehidupan perekonomian baik nasional, internasional dalam era global lahir delik-delik baru di bidang ekonomi seperti di bidang perbankan, pasar modal dan bidang lainnya. Salah satu akibatnya adalah terjadi terdapat disharmoni dan ketidaksinkronan dari aturan hukum pidana umum, baik dalam penyidikan, penuntutan dan peradilannya.<sup>17</sup> Selanjutnya keadaan itu akan dapat menyulitkan penegakan hukum pidana dan tercapainya suatu sistem peradilan pidana terpadu.<sup>18</sup>

Berbagai kecendrungan, fenomena dan permasalahan yang dikemukakan di atas diperlukan adanya kajian yang mendalam tentang permasalahan untuk dapat mengungkap bagaimana implemtasi fungsi sekunder Hukum Pidana dalam formulasi hukum pidana ekonomi di Indonesia serta bagaimana a implementasinya oleh penyidik serta bagaimana urgensi fungsi sekunder hukum pidna dalam hukum pidana ekonomi.

## 2. Metode Pelitian

<sup>15</sup> Robert C. Ellickson (1991) *Law Withouth Order, How Neighbors Settle the Dispute*, Cambridge, Harvard University Press, hlm. 286

<sup>16</sup> Salman Luthan (2014) *Kebijakan Kriminalisasi di Bidang Keuangan*, Yogyakarta, UUI Press, hlm.3

<sup>17</sup> Wahyu Widiantara (2012) "Masalah Penyidik dalam Tindak Pidana Jasa Keuangan", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.9 No.3 Oktober 2012, hlm.395

<sup>18</sup> Jhon E. Conklin (1994) *Criminology*, Fouth Edition, New York, Macmillian Publishing Company, Hlm.391

Tulisan ini menggunakan metode kajian hukum normatif dengan mengkaji bagaimana regulasi fungsi sekunder hukum pidana dalam hukum pidana ekonomi. Kajian dilakukan dengan mengkaji sinkronisasi hukum secara horizontal yakni aturan hukum pidana ekonomi serta denga mengkaji asas hukum dalam hal ini dengan prinsip fungsi sekunder hukum pidana. Sampel undang-undang hukum pidana diambil secara acak dari beberhagai undang-undang pidana ekonomi.

Di samping itu, penelitian juga menggunakan metode penelitian hukum empiris yakni untuk mengetahui bagaimana penerapan fungsi norma hukum oleh aparat hukum khususnya dalam penyidikan dan penuntutan. Penelitian empiris dilakukan di instansi penegak hukum dalam hal ini penyidik baik penyidik Polri ataupun Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), dalam hal ini di Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat jenderal Bea Cukai, di Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dan Kejaksaan Agung. Data yang terkumpul dari penelitian dianalisis secara juridis kualitatif.

## 3. Hasil dan Pembahasan

Konsep fungsi sekunder hukum pidana atau *Ultimo Ratio* memberikan argumentasi dari sudut pandang politik yakni dengan melihat kekuasaan atau kewenangan negara yang menurutnya tidak boleh terlalu jauh mencampuri hak-hak warga negara seperti dikemukakannya bahwa:

*"But there must be a basic presumption that the State should not interfere at all. If interference is necessary, then aid, support, care, insurance and license arrangements should take precedence over coercive measures. If coercive measures are necessary, they need not consist in sanctions. If sanctions are necessary, private law sanctions might be preferable to administratif sanctions."*<sup>19</sup>

Dengan pemikiran tersebut diharapkan bahwa bila negara memang harus mencampuri urusan warganya, maka harus dihindari tindakan yang

<sup>19</sup> Nils Jareborg (2005) "Criminal Liability as a last Resort", *Ohio State Journal of Criminal law*, Vol 2:251, [Moritzlaw.osu.edu/osjcl/Articles2.../Jareborg-PDF-3-17-05.pdf](http://Moritzlaw.osu.edu/osjcl/Articles2.../Jareborg-PDF-3-17-05.pdf), , hlm. 253

bersifat memaksa (*coercive measures*). Jika tindakan memaksa itu memang diperlukan, maka tidak perlu dengan memberikan sanksi. Bilamana sanksi itu diperlukan, maka sanksi keperdataan harus lebih dipilih dari sanksi administratif. Logika selanjutnya adalah bahwa bila sanksi administratif harus lebih dipilih dari pada sanksi pidana. Nils Jareborg juga berkesimpulan bahwa *Ultima ratio* sebagai: *"The conclusion of the discussion is that the ultima ratio principle has no independent normative function unless it is interpreted as a metaprinciple summarizing (sufficient penal value) reasons for criminalization"*<sup>20</sup>

George P. Fletcher mengkaji fungsi sekunder dari aspek politik. Menurutnya, pertimbangan politik harus menjadi dasar dalam menentukan hukum pidana seperti juga halnya pertimbangan filsafat moral. Dengan demikian, menurut Fletcher penerapan Fungsi Sekunder Hukum Pidana harus juga memperhatikan aspek politik:

*"My plea, then, is for criminal theorists to pay more attention to political as well as moral philosophy. The political theory we choose will invariably shape our answers to innumerable questions about what should be punished, when nominal violations are justified, and when wrongdoing should be excused"*.<sup>21</sup>

Penerimaan Fungsi Sekunder Hukum Pidana juga dapat dicermati dari segi hukum tata negara dan hak asasi manusia. Oleg Fedosiuk yang menggunakan konsep *the last resort*, mengemukakan bahwa Fungsi Sekunder Hukum Pidana dapat dilihat dari sudut prinsip-prinsip hukum tata negara berupa *rule of law*, keadilan, proporsionalitas dan rasionalitas dari perundang-undangan dan preseden.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> *ibid*

<sup>21</sup> George P Fletcher (2000) "The Nature and Function of Criminal Law", *California Law Review*, Vol .88, Issue 3, hlm.687, tersedia di <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview> diakses 10 Oktober 2015

<sup>22</sup> Oleg Fedosiuk (2012) *Criminal Liability as a Last Resort (Ultima Ratio): Theory and Reality*, tersedia di <https://www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/57> diakses 3 April 2014

Pemikiran lain dikemukakan oleh Sudarto yang melihat dari sanksi yang berupa pidana yang diancamkan terhadap pelanggaran normanya yang bersifat negatif, sehingga hendaknya baru diterapkan apabila sarana atau upaya lain sudah tidak memadai, maka dikatakan pula bahwa hukum pidana merupakan fungsi yang subsider."<sup>23</sup>

Dari berbagai pemikiran yang dimekukakan di atas dapat disimpulkan bahwa hukum pidana sebagai suatu norma yang paling keras yang sanksinya berupa penderitaan harus menjadi upaya yang terakhir dalam mengatasi berbagai tindakan yang merugikan masyarakat. Hukum pidana harus menjadi pilihan terakhir setelah norma hukum lain tidak dapat berfungsi dengan optimal.

Salah satu perkembangan dalam masyarakat adalah di bidang ekonomi, baik karena tuntutan perkembangan kehidupan perekonomian baik nasional, internasional dan era global. Hal itu mengakibatkan kian hari lahir delik-delik baru di bidang ekonomi,<sup>24</sup>. Sebagian sarjana melihat dari aspek yang lebih sempit yakni sebagai kejahatan bisnis. <sup>25</sup>Sebagai aturan yang bersifat khusus Hukum Pidana Ekonomi dapat memuat penyimpangan dari asas umum, namun terdapat kemungkinan adanya disharmoni dan ketidaksinkronan dari aturan hukum pidana umum, seperti sinkronisasi penyidikan, penuntutan dan peradilannya.<sup>26</sup>

### 3.1. Pengaturan Fungsi Sekunder Hukum Pidana

Hukum pidana ekonomi sebagai hukum khusus berkembang dan berubah dengan cepat. Perubahan tersebut terjadi dalam tiga pola Pertama, perubahan menyeluruh dalam

<sup>23</sup>Soedarto (1977) *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Bandung, Alumni, hlm.30

<sup>24</sup> Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (2009), *Memahami Hukum, Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 78.

<sup>25</sup> Lihat, Romli Atmasasmita (2003) *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Jakarta, Kencana, hlm.35

<sup>26</sup> Wahyu Widiantara ( 2012) "Masalah Penyidik dalam Tindak Pidana Jasa Keuangan", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.9 No.3 Oktober 2012, hlm., 395.

arti mengganti undang-undang yang ada dengan undang-undang baru. Kedua, perubahan yang bersifat parsial. Dalam perubahan model ini dengan mengubah aturan hukum yang ada namun hanya sebagian aturan yang dirubah. Ketiga, perubahan dengan peraturan yang lebih rendah, biasanya dengan peraturan pemerintah (PP) atau peraturan menteri (Kepmen).

Disamping cepat berubah, Undang-undang ekonomi seringkali bermuatan aspek perdata, administrasi atau pidana. Oleh sebab itu penyelesaiannya juga melalui ketiga mekanisme tersebut, namun tidak semua undang-undang memuat aturan yang sama. Sebagaimana undang-undang tidak memuat penyelesaian keperdataan dan administrasi sehingga kurang sejalan dengan fungsi sekunder hukum pidana.

Dari berbagai perundangan yang ada terdapat ketidakseragaman dalam pemberian kewenangan khusus dalam penyidikan. Sebagian Undang-undang mengatur tentang penyidik khusus dan sebagian tidak mengaturnya. Undang-undang yang tidak mengatur penyidik khusus berarti penyidiknya adalah penyidik Polri. Dihubungkan dengan fungsi sekunder hukum pidana, dapat dikemukakan bahwa dalam tindak pidana yang mengatur penyidik khusus, penyidik diberikan kewenangan administratif, sehingga dapat lebih mendahulukan administratif sebelum menempuh mekanisme pidana.

Dalam aturan penyidikan juga diketahui bahwa terdapat tiga model pengaturan penyidikan. Pertama, Undang-undang menentukan bahwa penyidik hanya penyidik khusus. Kedua, undang-undang menetapkan bahwa penyidik adalah penyidik khusus dan penyidik Polri. Ketiga, undang-undang menetapkan bahwa penyidik hanya penyidik Polri seperti dalam Undang-undang Perbankan.

Dari berbagai aturan hukum ekonomi dalam pengaturan mekanisme keperdataan tidak terdapat sinkronisasi antara berbagai aturan yang ada. Sebagian Undang-undang memuat aturan tentang penyelesaian keperdataan, seperti dalam Undang-undang Hak Kekayaan Intelektual (HKI). Namun terdapat perbedaan

yang sangat kontras antar pengaturan dalam Undang-undang HKI dengan Undang-undang lingkungan hidup. Dalam Undang-undang HKI penyelesaian keperdataan yakni melalui mediasi menghentikan penyelesaian pidana. Sebaliknya dalam Undang-undang Lingkungan Hidup terdapat aturan yang menegaskan bahwa penyelesaian sengketa lingkungan tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup.

Terkait dengan sanksi pidananya, dalam Undang-undang Tindak pidana Ekonomi, fungsi sekunder hukum pidana tercermin dengan diakomodasinya sanksi tindakan tata tertib yang lebih bersifat administratif. Permasalahannya adalah tidak jelasnya aturan tentang penerapan sanksi tindakan tata tertib ini apakah melalui persidang peradilan pidana atau dapat diambil oleh penyidik dan atau penuntut umum.

Undang-undang Pasar Modal ini juga memungkinkan penyelesaian secara perdata, administratif dan pidana. Walaupun mengandung ketentuan pidana, namun penerapan aturan pidana lebih dahulu harus menggunakan penyelesaian administratif. Kewenangan penyidikan ayang ada pada Pengawas Pasar Modal (Bapepam) (sekarang Otoritas Jasa Keuangan/OJK) sangat mendukung penerapan fungsi sekunder hukum pidana.

Dalam Undang-undang No.7 tahun 1992 tentang Perbankan, jo UU No/ 10 tahun 1998, tidak diatur penyidik khusus sehingga tidak mencerminkan fungsi sekunder hukum pidana. Kebijakan itu bisa ditemukan dalam Pasal 52 dan Pasal 53. Kedua pasal tersebut pada dasarnya menyatakan bahwa penegakan hukum pidana tidak berdampak kepada penegakan hukum administratif. Begitu pula sebaliknya, penegakan hukum administratif tidak mempengaruhi penegakan hukum pidana. Dapat disimpulkan bahwa kedua sanksi baik pidana atau administratif dapat digunakan sepanjang perbuatan memenuhi kedua unsur baik unsur pidana atau administratif.

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Antimonopoli dan Persaingan Usaha

Tidak Sehat, hukum pidana baru dilaksanakan bila sanksi administratif yang sudah ditetapkan tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha. Dalam Pasal 44 ayat (4) Undang-undang Anti Monopoli dinyatakan bahwa pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) diserahkan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan. Aturan tersebut jelas sangat mencerminkan Fungsi Sekunder Hukum Pidana. Memang secara umum di banyak negara, dalam bidang monopoli dan persaingan usaha lebih banyak menggunakan sanksi administrasi<sup>27</sup>.

Di samping pengaturan yang memungkinkan tidak dilaksanakannya proses hukum pidana tidak hanya dapat dilakukan dalam tahapan penyidikan, melainkan dalam tahapan penuntutan. Secara umum, jaksa dimungkinkan menyampingkan suatu tindak pidana demi kepentingan umum dengan penerapan asas opportunistas, atau melalui proses *deponering* atau *seponering*. Di Belanda, dimungkinkan menerapkan kewenangan diskresi untuk tidak melakukan penuntutan pada skala yang terbatas, namun kemudian setelah dilakukan banyak penelitian terkait dengan "*on the effects of law enforcement coupled with the limited resources of law enforcement agencies*" kebijakan untuk tidak melakukan penuntutan diterapkan berdasarkan kewenangan diskresi.<sup>28</sup>

### 3.2. Penerapan Fungsi Sekunder Hukum Pidana oleh penegak hukum

Penerapan fungsi sekunder hukum pidana oleh penegak hukum ditentukan oleh kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam pelaksanaannya penyelesaian administrasi lebih didahulukan. Pilihan penyelesaian administrasi itu terlihat dari data pelanggaran administrasi tahun 2012, yakni sebanyak 854 pelanggar dengan total denda Rp 14,74 miliar. Jumlah pelanggaran tersebut meningkat 98,6% dari jumlah kasus tahun sebelumnya (2011)

<sup>27</sup> Aries Siswanto (2010) *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 60

<sup>28</sup> Agustinus Pohan, Topo Santoso dan Martin Moerings (2012) *Hukum Pidana dalam Perspektif*, Jakarta, Pustaka Larasan, hlm. 144

sebanyak 430 pelaku.<sup>29</sup> Data di atas menunjukkan bahwa Pemberian sanksi di Bidang Pasar Modal lebih mengedepankan penerapan sanksi administrasi sesuai dengan fungsi sekunder hukum pidana.

Dalam bidang perpajakan penyelesaian administrative tidak diatur dengan tegas. Dari penelitian di Dirjen perpajakan terungkap bahwa penerapan sanksi administrasi dan pidana tergantung pada jenis pelanggarannya. Kalau pelanggaran sifatnya lebih kepada kealpaan, atau kelalaian maka penyelesaian terlebih dahulu melalui administratif berupa penerapan denda. Kalau proses administratif berjalan dengan baik maka kasusnya tidak dilanjutkan ke pidana. Disamping itu kalau kasusnya yang lebih bersifat pelanggaran tata cara atau proses perpajakan maka selalu diupayakan penyelesaian secara administratif. Namun terhadap tindak pidana yang lebih bersifat pemalsuan faktur pajak yang biasanya bukan dilakukan oleh wajib pajak, maka perkaranya akan langsung dilanjutkan ke penyidikan.<sup>30</sup> Dengan demikian Pendekatan yang digunakan di bidang perpajakan lebih mengutamakan pemasukan kepada keuangan Negara. Sedangkan bila penyelesaian administrasi dapat berjalan maka akan dilanjutkan ke tahapan penyidikan.

Berbeda dengan Undang-undang Pasar Modal dalam Undang-undang Kepabeanaan tidak dikemukakan dasar kapan mekanisme pidana ditegakkan. Dalam undang-undang kepabeanaan memang sudah dikenal aturan penyelesaian pelanggaran hukum kepabeanaan dengan penyelesaian perkara di luar pengadilan yakni dengan membayar denda damai (*schikking*). Dalam Undang-undang kepabeanaan sekarang, kewenangan itu tetap

<sup>29</sup>

<http://www.neraca.co.id/article/23394/bapepam-lk-punya-andil-kegagalan-cgc-di-pasar-modal-fakta-pelanggaran-pelaku-pasar-meningkat-lebih-98>, diakses 02/08/2015

<sup>30</sup> Wawancara dengan Syamsurya, Penyidik pada Direktorat Penyidikan Dirjen Perpajakan, 4 September 2006

ada dengan mekanisme pembayaran denda administratif.<sup>31</sup>

Menurut Undang-Undang Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan penegakan hukum administratif. Namun bila mana sanksi administratif tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha, maka KPPU mempunyai kewenangan untuk melimpahkan perkara ke penyidikan, dengan dasar putusan administratif atau putusan pengadilan yang sudah tetap. Namun dalam perjalanannya KPPU belum pernah melimpahkan perkara ke penyidik. Dari data KPPU terungkap bahwa sejak tahun 2004 terdapat sebanyak 46 kasus yang dilaporkan tidak melaksanakan putusan KPPU. Namun ternyata kasus tersebut tidak dilanjutkan ke penyidik. Menurut Kepala Biro Hukum KPPU, Mohammad Reza, hal itu disebabkan tidak jelasnya kewenangan penyidikan dalam Undang-undang Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>32</sup>

Dalam pengaturan koordinasi antara penyidik dengan penuntut umum, terdapat terdapat tiga model hubungan. Pertama, undang-undang menetapkan bahwa penyidik dalam tindak pidana yang bersangkutan adalah penyidik Polri saja. Dalam hal seperti ini, koordinasi langsung dilakukan penyidik Polri dengan kejaksaan, sama halnya dengan tindak pidana umum. Kedua, Undang-undang yang bersangkutan menetapkan bahwa penyidiknya adalah penyidik Polri dan penyidik PPNS. Dalam pengaturan seperti ini, Undang-undang juga membuat pengaturan yang berbeda. Sebagian undang-undang menetapkan bahwa kewenangan penyidik PPNS berada di bawah koordinasi penyidik Polri. Dengan demikian koordinasi antara penyidikan dilakukan antara penyidik Polri dan kejaksaan. Yang ketiga, Undang-undang yang bersangkutan memberikan kewenangan penyidikan hanya

husus kepada penyidik PPNS dan tidak kepada penyidik Polri. Dalam model ini, penyidik PPNS tidak di bawah koordinasi penyidik Polri. Dengan demikian penyidik PPNS yang bersangkutan bisa langsung berkoordinasi atau menyerahkan hasil penyidikan kepada Kejaksaan.

Di bidang perpajakan misalnya penyidik PPNS perpajakan menyerahkan hasil penyidikan kepada kejaksaan melalui penyidik Polri. Hal ini adakalanya menimbulkan persoalan karena adakalanya juga penyidik Polri tidak hanya melimpahkan kepada kejaksaan melainkan ikut dalam melakukan perubahan bila mana perlu. Penyidik Polri tidak bersedia hanya kalau berperan sebagai saluran dari penyidik PPNS ke kejaksaan, namun tetap berperan dalam penyidikan.<sup>33</sup>

Di bidang Kepabeanan, kewenangan penyidikan hanya ada pada PPNS beacukai. Penyidik PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidiknya kepada Penuntut Umum. Dengan demikian koordinasi penyidik PPNS hanya dilakukan dengan Kejaksaan. Namun dalam melakukan upaya paksa, penyidik PPNS juga tetap minta bantuan kepada penyidik Polri. Dengan model pengaturan seperti ini akan lebih memungkinkan implementasi fungsi sekunder hukum pidana karena penyidik PPNS dapat melakukan penghentian penyidikan.<sup>34</sup> Penghentian penyidikan dapat dilakukan setelah tersanagka melunasi bea masuk yang tidak atau kurang dibayar dan ditambah dengan denda.

#### 4. PENUTUP

##### 4.1 Kesimpulan

Implementasi fungsi sekunder hukum pidana dalam hukum pidana ekonomi diwujudkan dalam bentuk dimungkinkannya penyelesaian secara administratif yang dapat menjadi alternatif penyelesaian secara pidana. Pengaturan proses administratif tidak seragam

<sup>31</sup> Wawancara dengan Edi Santoso, dari bagian Penyidikan Bea Cukai, Dirjen Bea Cukai, 4 September 2015.

<sup>32</sup> Wawancara dengan Kepala Biro Hukum KPPU, Mohammad Reza, 3 September 2015

<sup>33</sup>Wawancara dengan Syamsurya, Penyidik pada Direktorat Penyidikan Dirjen Perpajakan, 4 September 2006

<sup>34</sup> Wawancara dengan Edi Santoso, dari bagian Penyidikan Bea Cukai, Dirjen Beukai, September 2015.

antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya. Implementasi fungsi sekunder oleh penegak hukum menunjukkan bahwa penegak hukum yang mempunyai kewenangan administratif, lebih mengutamakan penyelesaian administratif.

#### 4.2 Saran

Perlu adanya implementasi fungsi sekunder hukum pidana dalam pembentukan hukum pidana ekonomi. Fungsi sekunder hukum pidana dalam hukum pidana ekonomi perlu diimplementasikan oleh aparat penegak khususnya oleh penyidik dan penuntut umum untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas dalam penegakan hukum pidana ekonomi, melalui penyelesaian administratif. Mengingat urgensi fungsi sekunder hukum pidana perlu adanya kebijakan perundang-undangan berupa regulasi agar pelanggaran hukum ekonomi lebih memprioritas penyelesaian di luar hukum pidana.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Agustinus Pohan, Topo Santoso dan Martin Moerings (2012) *Hukum Pidana dalam Perspektif*, Jakarta, Pustaka Larasan
- Aries Siswanto (2010) *Hukum Persaingan Usaha*, Rajawali Pers, Jakarta
- Barda Nawawi Arief (2008) *Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta, Kencana
- E. Utrecht (2011) *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana I*, Surabaya, Tinta Mas
- Jhon E. Conklin (1994) *Criminology*, Fouth Edition, New York, Macmillian Publishing Company
- Leden Marpaung (2008) *Asas-Asas, Teori dan Praktik Hukum Pidana*, Jakarta, Sinar Grafika
- Lili Rasjidid dan Ira Thania Rasjidi (2007) *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung, Mandar Maju
- P.A.F. Lamintang, (2014) *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, Jakarta
- \_\_\_\_\_, (2012) *Hukum Penitensier Indonesia*, Jakarta, Citra Aditya Bakti, Jakarta
- Robert C Ellickson (1991) *Law Withouth Order, How Neighbors Settle the Dispute*, Cambridge, Harvard University Press
- Roesland Saleh, Roeslan (1981) *Beberapa Asas-Asas hukum Pidana dalam Perspektif*, Jakarta, Aksara Baru
- Romli Atmasasmita (2003) *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Jakarta, Kencana
- Ronal J. Allen, et al, (2001) *Comprehensive Criminal Procedure*, New York, Aspen Law and Busines
- Salman Luthan (2014) *Kebijakan Kriminalisasi di Bidang Keuangan*, Yogyakarta, UUI Press
- Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (2009), *Memahami Hukum, Dari Konstruksi Sampai Penerapan*, Jakarta, Rajawali Pers
- Shinta Agustina (2014) *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis dalam Penegakan Hukum Pidana*, Jakarta, Themis
- Soedarto (1977) *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung, Bandung, Alumni
- Sthepen Shute dan A.P. Simister (2002) *Criminal Law Theory, Doctrines of General Part*, New York, Oxford University Press
- Zainal Abidin Farid (2008) *Hukum Pidana I*, Sinar Grafika, Jakarta

##### Jurnal

- Douglas Husak (2005) "Applying Ultima Ratio: A Skeptical Assessment", *Ohio Srate Journal of Criminal Law*, [Vol 2:535 536]
- George P. Flechter, The Nature and Function of Criminal Law, *California Law Review*, Vol .88, Issue 3, <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview>
- Grant Lamond, (2007), "What is A Crime", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 27, No. 4 pp. 609-632



doi:10.1093/ojls/gqm018 Published  
Advance Access November 4,  
<http://ojls.oxfordjournals.org/>

Nils Jareborg, (2005), "Criminal Liability as a last Resort, *Ohio State Journal of Criminal law*, Vol 2:251, 2005. Moritzlaw.osu.edu/osjcl/Articles2..../Jareborg-PDF-3-17-05.pdf

Oleg Fidosuik, (2005) *Criminal Liability as a Last Resort (Ultima Ratio): Theory and Reality*, // <https://www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/57>

Wahyu Widiantara (2012) Masalah Penyidik dalam Tindak Pidana Jasa Keuangan, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.9 No.3 Oktober 2012

## **Makalah**

Muladi, (2013) *Ambiguitas dalam Penerapan Hukum Pidana: Antara Fungsi Sekunder Hukum Pidana dan Primum Remedium*, Makalah pada Simposium Mahupiki, Maksiar, 2013

Raimo Lahti (2011) *The Principles of Ultima Ratio, Subsidiarity, and Proportionality in EU Criminal Law, An EU Approach to Criminal Law*, Hearing in European Parliament, 8 December, Brussel, <http://www.europarl.europa.eu>

Supanto (2013) *Antisipasi Hukum Pidana Menghadapi Perkembangan Kejahatan Ekonomi Global*, Makalah Disampaikan pada Simposium Mahupiki, Makasar