



**KEBIJAKAN KRIMINAL DALAM MENCEGAH DAN MENANGGULANGI  
TINDAK PIDANA PENAMBANGAN TANPA IZIN DI INDONESIA**  
*CRIMINAL POLICY FOR PREVENTING AND OVERCOME CRIMINAL ACTS OF  
MINING WITHOUT PERMISSION IN INDONESIA*

**Ade Adhari\***

**ABSTRAK**

**P**ETI merupakan salah satu jenis tindak pidana yang marak terjadi, mengancam keseimbangan, stabilitas dan produktivitas lingkungan hidup. Dengan perkataan lain, tindak pidana tersebut mendatangkan bahaya bagi lingkungan hidup beserta unsur-unsur di dalamnya (ruang, benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup). Mempertimbangkan hal tersebut, dan sejalan dengan konsensus global penanggulangan PETI harus ditempuh melalui kebijakan kriminal yang memadukan antara kebijakan non-penal dan penal. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui kebijakan non-penal dan penal yang dapat digunakan untuk mencegah dan menanggulangi PETI. Penelitian ini menggunakan metode doktrinal. Hasil penelitian menunjukkan kebijakan non-penal berorientasi mengatasi sebab-sebab munculnya PETI, antara lain melalui reformasi kesadaran hukum, penciptaan lapangan pekerjaan dan meningkatkan keterampilan masyarakat, dan meningkatkan fungsi pengawasan pemerintah. Sementara itu, kebijakan penal dilakukan dengan berorientasi pada usaha menanggulangi PETI dengan mengandalkan sanksi pidana. Sehingga rekomendasi yang diajukan adalah PETI harus ditanggulangi dengan sarana non-penal dan penal.

Kata kunci: Kebijakan Integral, Kebijakan Kriminal, PETI.

**ABSTRACT**

**P**ETI is one of the most common types of crime, threatening the balance, stability and productivity of the environment. In other words, the crime poses a danger to the environment and its elements (space, matter, power, circumstances, and living things). Taking that into account, and in line with the global consensus of PETI mitigation must be healed through an criminal policy that combines non-penal and penal policies. The purpose of this research is to know the non-penal and penal policies that can be used to prevent and cope with PETI. This research uses doctrinal method. The results showed the non-penal oriented policy overcomes the eliminating causes of PETI, among others through legal awareness reform, job creation and enhancing community skills, and improving government oversight functions. In the meantime, penal policies are carried out with an effort to cope PETI business by relying on criminal sanctions. So the recommendation is PETI must be addressed by means of non-penal and penal.

**Keywords:** Criminal Policy, Integral Policy, PETI.

---

\* Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jl. Letjen S. Parman No.1 Jakarta 11470, email: adea@fh.untar.ac.id

## PENDAHULUAN

Tuhan YME telah menganugerahi kekayaan yang melimpah bagi bangsa Indonesia. Kekayaan tersebut meliputi keragaman suku bangsa, bahasa, adat istiadat, dan yang tak mungkin dipungkiri adalah sumber daya alam. Sumber daya alam merupakan bagian kecil dari unsur yang terdapat dalam lingkungan hidup. Lingkungan hidup sebagai sebuah entitas yang memiliki unsur yang sangat luas, meliputi unsur, benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup.<sup>1</sup> Dalam hal ini sumber daya alam merupakan bagian dari benda abiotik yang diharapkan pemanfaatannya tidak hanya bertujuan memberikan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) akan tetapi juga perlindungan terhadap lingkungan hidup.

Indonesia adalah negara yang kaya akan sumber daya alam mineral dan batubara, berbagai fakta ilmiah dapat menjadi bukti. Misalnya majalah terkemuka, *The Economist*. Setiap tahunnya, majalah yang dewan redaksinya disesaki wartawan bergelar doktor itu menerbitkan buku *World in Figures*. Ini semacam data yang merangking posisi atau lokasi, atau satu negara dengan lokasi serta negara lainnya. Untuk edisi tahun 2007, terpaparkan betapa kita memiliki posisi yang luar biasa sebagai penghasil komoditas di pentas dunia. Timah misalnya, dengan produksi 78 ribu ton/tahun, kita adalah penghasil timah nomor dua di dunia. Lalu nikel, kita nomor 5 di dunia (96 ribu ton/

tahun). Kemudian, tembaga juga nomor 5 (849 ribu ton/tahun), sementara batubara dan emas nomor 7.<sup>2</sup>

Keberadaan sumber daya alam mineral dan batubara yang melimpah harus dilestarikan dan dikelola dengan baik sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada Tuhan YME atas karunianya. Hal ini karena Indonesia sebagai bangsa yang berketuhanan. Dalam konteks bernegara, pengelolaan sumber daya alam tersebut harus pula ditujukan untuk pencapaian tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945). Untuk mencapai tujuan tersebut, Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 telah menetapkan bahwa sumber daya mineral dan batubara tersebut harus dikuasai oleh negara untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan dan pengelolaan tersebut tidak dibenarkan didasarkan untuk kepentingan pribadi atau golongan, melainkan untuk kepentingan yang lebih luas yakni rakyat Indonesia sebagai pemegang hak atas sumber daya mineral dan batubara. Hak menguasai negara terhadap mineral dan batubara memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengolahan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Berkenaan dengan unsur lingkungan hidup dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

<sup>2</sup> Simon Felix Sembiring, *Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009), hlm 2-3.

<sup>3</sup> Mengenai konsepsi negara terhadap hak menguasai negara dapat dicermati dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi antara lain Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan; Putusan Mahkamah Kontitusi No. 002/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; Putusan Mahkamah Konstitusi No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; Putusan Mahkamah Konstitusi No. 20/PUU-V/2007 tentang Pengujian

Pengusahaan dan pengelolaan mineral dan batubara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana telah dikemukakan di atas ternyata tidaklah mudah. Banyak persoalan yang merintang sehingga keberadaan mineral dan batubara yang terkandung di bumi pertiwi belum dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Salah satu persoalan yang sejak dahulu ada adalah masalah maraknya pertambangan tanpa izin. Terkait dengan pertambangan tanpa izin atau yang dikenal dengan sebutan PETI, perlu dilontarkan sebuah fakta yang mencengangkan bahwa saat ini terdapat 603 lokasi penambang PETI dengan penambang berjumlah 66.000 orang. Menurut data yang ada, jumlah produksi PETI batubara mencapai di atas 2 juta ton per tahun atau senilai Rp. 902 milyar, sedangkan PETI emas sebesar 30 ton per tahun atau senilai Rp. 1.800 milyar.<sup>4</sup> Dari data jumlah produksi pertahun dari PETI tersebut dapat ditelusuri dan diketahui berapa jumlah kerugian negara, terlebih permasalahan lingkungan yang ditimbulkan karena PETI karakteristiknya tidak mematuhi *good mining practice* sehingga menimbulkan eksekse seperti pencemaran lingkungan, pencemaran air dengan merkuri, tidak dilakukan reklamasi setelah pasca tambang dan sebagainya.<sup>5</sup>

Pencemaran lingkungan merupakan salah satu isu lingkungan yang muncul

akibat maraknya PETI. Sejalan dengan hal tersebut secara teoritis dan yuridis memang pencemaran lingkungan adalah bagian dari masalah lingkungan yang perlu mendapatkan perhatian. **Richard Stewart** dan **James E. Krier** sebagaimana dikutip oleh Takdir Rahmadi mengemukakan 3 (tiga) bentuk masalah lingkungan yaitu pencemaran lingkungan (*pollution*), pemanfaatan lahan secara salah (*land misuse*), dan pengurasan atau habisnya sumber daya alam (*natural resource depletion*).<sup>6</sup> Secara normatif, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) membagi masalah lingkungan menjadi 2 (dua) yaitu pencemaran lingkungan dan perusakan lingkungan. Pada Pasal 1 angka 4 UUPPLH, pencemaran lingkungan dimaknai masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.

Merkuri adalah salah satu zat yang banyak mencemari lingkungan akibat menjamurnya PETI. Penggunaan merkuri pada kegiatan usaha pertambangan merupakan salah satu isu global yang hendak ditangani melalui Konvensi Minamata. Isu global tersebut dihadapi oleh banyak negara di dunia dan mengancam keamanan, keselamatan dan kesehatan umat manusia

---

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21-22/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; dan Putusan Mahkamah Kontitusi No. 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.

<sup>4</sup> Cermati Kementerian Energi dan Sumber Daya: Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*. 2004

<sup>5</sup> Ade Adhari, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Semarang. 2013. hlm. 10.

<sup>6</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Pers, 2013), hlm. 1.

beserta lingkungannya. Secara khusus “*Article 7 and Annex C*” dari Konvensi Minamata ditujukan untuk kegiatan pertambangan emas skala kecil (*Artisanal and Small-Scale Gold Mining (ASGM)/Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK)*).<sup>7</sup>

**Kelvin Telmer**<sup>8</sup> dari University of Victoria dalam paparannya yang berjudul “*World Emissions of Mercury from Small Scale and Artisanal Gold Mining and The Knowledge Gaps about Them*” mengungkapkan secara global merkuri digunakan dalam pertambangan emas skala kecil. Pertambangan emas skala kecil setidaknya dapat ditemukan di 70 negara dan jumlahnya semakin bertambah terus. Konsekuensi dari praktik penambangan tersebut adalah 650 - 1.350 ton merkuri per tahun digunakan. Sehingga wajar apabila Ia menyebut bahwa “*ASGM is the single largest intentional-use source of mercury pollution in the world*”.

Di Indonesia penggunaan merkuri marak terjadi di seluruh penjuru tanah air.<sup>9</sup> Penggunaan merkuri dalam kegiatan pertambangan seperti halnya yang terjadi di Gunung Botak tidak sejalan dengan asas pengelolaan pertambangan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Keberadaan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan tersebut diakui oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009

tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Asas atau prinsip tersebut memberikan panduan agar pengelolaan pertambangan mineral dan batubara (termasuk di dalamnya emas) harus diselenggarakan secara terencana mengintegrasikan dimensi ekonomi, lingkungan dan sosial budaya dalam keseluruhan usaha pertambangan mineral dan batubara untuk mewujudkan kesejahteraan masa kini dan mendatang.

Mengenai bahaya dari penggunaan merkuri sudah banyak diteliti. Misalnya penelitian **Herman Gibb** dan **Keri Grace O’Leary** yang di dalam laporannya dinyatakan *The most common health effect reported among workers engaged in the artisanal and small-scale gold mining are neurologic effects. These include tremor, ataxia, memory problems, and vision disorder and were found to occur not just among those engaged in mining activities but also among fish consumers living downstream of mining activities.* Selain itu, World Health Organization (WHO) dalam salah satu dokumennya memaparkan bahaya merkuri bagi kesehatan masyarakat pertambangan emas skala kecil di beberapa negara di tiga benua yakni Amerika, Asia dan Afrika. Diketahui dampak kesehatan utama akibat merkuri antara lain gangguan saraf (*neurological disorders*), disfungsi ginjal (*kidney dysfunction*) dan imunotoksitas/disfungsi autoimun

---

<sup>7</sup> Cermati The Minamata Convention on Mercury, Article 7 Annex C.

<sup>8</sup> Hal mengejutkan yang diungkapkan dalam paparan Kevin Telmer adalah Indonesia menjadi salah satu Negara yang paling besar menggunakan merkuri pada pertambangan emas skala kecilnya. Kevin Telmer, *World Emissions of Mercury from Small Scale and Artisanal Gold Mining and the Knowledge Gaps about Them*, University of Victoria, 2008.

<sup>9</sup> Kompas mencatat di Indonesia, pencemaran merkuri terkait aktifitas pertambangan emas skala kecil (PESK), selain itu, dipaparkan pembangkit listrik tenaga uap berbahan bakar batubara, industri semen, limbah cair industri, hingga aktifitas eksplorasi/eksploitasi, serta pengolahan minyak dan gas. Tahun 2011, tercatat 850 titik PESK yang semua memanfaatkan logam berat untuk memisahkan mineral emas. Aktifitas itu berkontribusi 57 persen (195 ton) total emisi merkuri nasional, diikuti 26 persen dari PLTU. Bali Fokus dan Medicuss, 16 Maret 2015 merilis laporan awal dugaan keracunan merkuri di lokasi PESK Bombana-Sulteng, Sekotong Lombok Barat-NTB, dan Cisitubak Banten. Lihat Kompas, *Indonesia Didesak Ratifikasi Konvensi Minamata*, Edisi 21 April 2015, hlm. 14.

(*immunotoxicity/autoimmune dysfunction*).<sup>10</sup>

Hak menguasai negara yang dipegang oleh Pemerintah Indonesia menuntun pemerintah mengambil kebijakan untuk mengatasi permasalahan tindak pidana pertambangan tanpa izin yang pada prakteknya telah mengancam keberadaan lingkungan hidup. Secara teoritik dan praktik, kebijakan yang diambil untuk mengatasi persoalan kejahatan termasuk di dalamnya pertambangan tanpa izin adalah dengan mengadakan kebijakan kriminal. Kebijakan kriminal dapat dimaknai sebagai upaya rasional yang ditempuh oleh suatu negara untuk mencegah sekaligus menanggulangi kejahatan, dengan menggunakan sarana hukum pidana dan di luar hukum pidana. Senada dengan hal tersebut, **G. Peter Hoefnagels** *Criminal Policy is the rational organization of social reaction to crime*.<sup>11</sup>

Lebih lanjut Hoefnagels mengemukakan upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan penerapan hukum pidana (*criminal law application*); pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*); dan memengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).<sup>12</sup> Dengan beranjak pada pendapat Hoefnagels tersebut, **Barda Nawawi Arief** menyimpulkan bahwa, upaya penanggulangan kejahatan (kebijakan kriminal, penulis) secara garis besar dapat

dibagi dua, yaitu lewat jalur “penal” (hukum pidana) dan lewat jalur “non-penal” (bukan/ di luar hukum pidana). Dalam pembagian G.P. Hoefnagels di atas, upaya-upaya yang disebut dalam butir (b) dan (c) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya non-penal.<sup>13</sup>

Kebijakan non-penal menghendaki agar usaha rasional dari pemerintah dalam mengatasi tindak pidana adalah dengan cara menelusuri akar penyebab mengapa suatu kejahatan muncul. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah kejahatan, lewat usaha mengidentifikasi sekaligus menghilangkan sebab-sebab kejahatan. Sehingga wajar apabila kebijakan non-penal lebih dikenal sebagai kebijakan pencegahan kejahatan (*crime prevention policy*). Di sisi lain, kebijakan hukum pidana dikenal dengan kebijakan penanggulangan kejahatan. Karena kebijakan penal baru dapat bekerja setelah kejahatan terjadi. Kebijakan hukum pidana lebih dimaknai sebagai usaha rasional dari suatu negara untuk menanggulangi kejahatan dengan mengoptimalkan sarana hukum pidana. Sanksi pidana digunakan untuk menanggulangi kejahatan. Dengan perkataan lain ada kegiatan fungsionalisasi hukum pidana.

Mengatasi maraknya tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara termasuk di dalamnya pertambangan tanpa izin dilakukan melalui berbagai sarana, yaitu sarana hukum pidana atau yang

<sup>10</sup> Lihat Herman Gibb dan Keri Grace O’Leary, *Mercury Exposure and Health Impacts among Individuals in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Community: A Comprehensive Review*, National Institute of Environmental Health Sciences, Maret 2014, hlm. 8. Selain itu, cermati dalam World Health Organization, *Preventing Disease Through Healthy Environments: Mercury Exposure and Health Impacts among Individuals in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining (ASGM) Community*, Public Health and Environment, WHO, 2013, hlm. 2.

<sup>11</sup> G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology: An Inversion of the Concept of Crime*, *Beginselen van Criminologie*, 1969 Kluwer-Deventer, Holand, hlm. 57.

<sup>12</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 45-46.

<sup>13</sup> *Loc.cit.*

dikenal dengan kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana (*penal policy/ strafrechtspolitik*) dan sarana di luar hukum pidana (*non-penal policy*). Kedua jenis sarana tersebut harus diintegrasikan satu sama lain sehingga kebijakan kriminal untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan dapat berada pada taraf yang optimal atau diandalkan. Pandangan kebijakan integral dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan sebetulnya bukanlah ide baru dan telah lama menjadi kesepakatan global (*a global consensus*). Hal tersebut dapat dicermati dengan melihat kembali berbagai hasil kongres PBB mengenai "*crime prevention and criminal justice*".

Kongres PBB ke-9 yang diadakan di Kairo pada tanggal 29 April-8 Mei 1995 misalnya secara tegas dinyatakan "*calls on member states to intensify their efforts aimed at more consolidated cooperation and coordination in crime prevention and justice, in order to establish integrated policies programmes, plans and mechanisms, having due regard to common social and religious traditions and values, taking into accounts United Nations norms and standards in crime prevention and criminal justice*".<sup>14</sup> Melihat pandangan tersebut di atas, mengatasi PETI dengan demikian harus menggunakan pendekatan yang mengintegrasikan antara kebijakan non-penal dan kebijakan penal. Atas dasar hal tersebut maka diangkatlah penelitian ini.

## METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian *doctrinal research*.

Soetandyo Wignjosoebroto mengartikan penelitian doktrinal terdiri dari:

- Penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif;
- Penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma/ doktrin) hukum positif; dan
- Penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.<sup>15</sup>

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka atau literatur. Sementara itu, pendekatan yang dipakai adalah pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual dan pendekatan teoritis. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara sistematis.

## PEMBAHASAN

### Kebijakan Non-Penal dalam Mencegah Tindak Pidana Pertambangan Tanpa Izin

Alasan mendasar mengapa perlu mengandalkan kebijakan non-penal salah satunya dikarenakan keterbatasan kemampuan hukum pidana dalam mengontrol kejahatan yang terjadi di masyarakat. Keterbatasan kebijakan hukum pidana pernah disampaikan oleh PBB (*United Nations*) pada saat Kongres PBB Ke-8.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Lihat United Nations, *Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Cairo, 29 April-8 Mei 1995. hlm. 3-4.

<sup>15</sup> Wignjosoebroto, Soetandyo. (2002). *Hukum paradigma, metode dan dinamika masalahnya*. Jakarta: HUMA, hlm. 148.

<sup>16</sup> Dinyatakan bahwa *The formal processes of criminal justice-apprehension, prosecution, sentencing, punishment and rehabilitation of offenders- have in recent years been shown to have only a limited effect in controlling crime. United Nations, Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development: Realities and Perspectives of International Cooperation, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the treatment of Offenders, A/Conf.144/9, 13 Juni 1990, hlm. 3.*

Keberadaan sanksi pidana yang sejak berabad-abad lalu nyatanya belum mampu menanggulangi kejahatan secara optimal. Kemudian, sifat represif dari kebijakan hukum pidana dan kemampuannya yang hanya mampu menanggulangi gejala namun tidak sampai ke akar penyebab kejahatan membuat negara-negara di dunia sepakat untuk mendukung pengoptimalan kebijakan pencegahan kejahatan. Kebijakan non-penal menduduki posisi yang strategis dan penting dalam usaha mengatasi kejahatan. Dalam konteks global hal ini telah disuarakan dalam berbagai kongres PBB,<sup>17</sup> diantaranya pada Kongres PBB Ke-6 dan Kongres PBB Ke-7.

Kebijakan non-penal (*non-penal policy*) atau kebijakan pencegahan kejahatan (*crime prevention policy*) dengan demikian merupakan upaya rasional yang ditempuh oleh suatu negara dengan mengkaji dan menggali faktor atau sebab utama mengapa kejahatan muncul dan berkembang, untuk kemudian hasil pengkajian dan penggalian tersebut digunakan untuk mengadakan kebijakan mencegah terjadi dan berkembangnya kembali suatu kejahatan melalui sarana-sarana di luar hukum pidana. Beranjak pada pemahaman demikian, maka untuk menanggulangi tindak pidana pertambangan tanpa izin maka harus pula ditempuh suatu kebijakan pencegahan tindak pidana pertambangan tanpa izin dengan cara mereduksi kesempatan terjadinya delik PETI dan sebab-sebab yang mendorong pelaku melakukan pertambangan tanpa izin. Untuk mengetahui faktor penyebab mengapa banyak masyarakat yang melakukan kegiatan pertambangan liar perlu dilakukan kajian

mendalam untuk mendapatkan bukti-bukti yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Hal ini dilakukan sesuai dengan karakteristik dari suatu pendekatan kebijakan yang dalam hal ini adalah berbasis pada bukti (*evidence based*).

**Danny Z. Herman** dalam tulisannya yang berjudul "Pertambangan Tanpa Izin (PETI) dan Kemungkinan Alih Status Menjadi Pertambangan Skala Kecil" pernah melaporkan sebab-sebab berkembangnya PETI. Beliau mengemukakan terdapat beberapa faktor yang kemungkinan besar mempengaruhi pertumbuhan PETI, diantaranya:<sup>18</sup>

1. Usaha tersebut telah berjalan cukup lama secara turun temurun, sehingga menimbulkan anggapan bahwa lahan pertambangan merupakan warisan yang tidak memerlukan izin usaha;
2. Modal usaha relatif kecil dan pelaksanaan penambangan dilakukan secara sederhana/tradisional tanpa menggunakan peralatan berteknologi tinggi;
3. Keterbatasan keahlian pelaku usaha dan sempitnya lapangan kerja, menyebabkan usaha pertambangan ini menjadi pilihan utama;
4. Kemudahan pemasaran produk bahan galian;
5. Lemahnya pemahaman pelaku usaha PETI terhadap hukum/peraturan pertambangan;
6. Pelaku usaha beranggapan bahwa prosedur pengurusan Izin Usaha Pertambangan melalui jalur birokrasi yang

<sup>17</sup> Ade Adhari, *Kebijakan Hukum Pidana Mengenai Kodifikasi Hukum Pelaksanaan Pidana Nasional*, Thesis. Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, (2015), hlm. 45.

<sup>18</sup> Cermati Danny Z. Herman, *Pertambangan Tanpa Izin (PETI) dan Kemungkinan Alih Status Menjadi Pertambangan Skala Kecil, Kelompok Kerja Konservasi-Pusat Sumber Daya Geologi*. Diakses melalui situs berikut ini: [http://psdg.bgl.esdm.go.id/buletin\\_pdf\\_file/Bul%20Vol%201%20no.%202%20thn%202006/6.WPR-2006\\_pak%20danny%20z%20herman\\_.pdf](http://psdg.bgl.esdm.go.id/buletin_pdf_file/Bul%20Vol%201%20no.%202%20thn%202006/6.WPR-2006_pak%20danny%20z%20herman_.pdf).

rumit dan memerlukan waktu panjang, sehingga cenderung menimbulkan biaya tinggi.

Pada sebab yang pertama yakni kebiasaan PETI yang turun temurun sehingga menimbulkan anggapan bahwa lahan pertambangan merupakan warisan yang tidak memerlukan Izin Usaha sebetulnya merupakan persoalan kultur hukum masyarakat. Pemerintah perlu melakukan reformasi terhadap kultur hukum. Mengapa reformasi terhadap substansi hukum pertambangan mineral dan batubara yang telah dilakukan oleh pemerintah melalui UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara belum mampu mengeliminasi kegiatan PETI? Jawabannya karena reformasi terhadap substansi hukum pertambangan tidak diikuti dengan reformasi kultur hukum pertambangan masyarakat. Belajar dari teori sistem hukum dari **Lawrence Friedman** yang menyadari bahwa hukum sebagai sebuah sistem dan masing-masing sistem hukum (substansi, struktur dan kultur hukum) memiliki peranannya sendiri guna menjadikan hukum sebagai sarana yang dapat diandalkan guna mencapai tujuan tertentu.

Kultur hukum pada hakikatnya berintikan dua hal yakni kesadaran hukum dan kebiasaan hukum.<sup>19</sup> Untuk melakukan reformasi terhadap kebiasaan hukum masyarakat berupa pertambangan tanpa izin, maka kesadaran masyarakat yang menganggap lahan pertambangan merupakan warisan yang tidak memerlukan izin usaha harus ditingkatkan kearah kesadaran bahwa pertambangan mineral dan batubara bukanlah warisan melainkan anugerah Tuhan YME dan merupakan hak seluruh warga negara Indonesia yang dikuasai oleh negara untuk

dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Masyarakat harus diberikan pemahaman bahwa hak menguasai negara atas sumber pertambangan tersebut memberikan mandat bagi negara untuk membuat pengaturan atas lahan pertambangan, dan wujud pengaturan tersebut tertuang di dalam UU Minerba yang menegaskan bahwa seluruh kegiatan pengelolaan pertambangan harus didasarkan atas izin pertambangan berupa IUP, IUPK atau IPR. Bahkan secara tegas melalui Pasal 158 UU Minerba, tersedia sanksi pidana bagi mereka yang melakukan kegiatan pertambangan tanpa izin. Peningkatan kesadaran ini dapat dilakukan melalui kegiatan sosialisasi UU Minerba ke masyarakat secara masif dan berkelanjutan. Diharapkan dengan meningkatnya kesadaran hukum masyarakat, kebiasaan pertambangan tanpa izin dapat diubah.

Alasan tumbuhnya PETI yang kedua adalah modal usaha relatif kecil dan pelaksanaan penambangan dilakukan secara sederhana/tradisional tanpa menggunakan peralatan berteknologi tinggi. Masyarakat harus diberi pemahaman bahwa karakteristik usaha pertambangan adalah padat modal dan padat teknologi. Kedua karakteristik tersebut tidak dapat dihindari. Penerapan teknologi tinggi tentu menuntut modal yang besar, dan hal ini logis demi pengolahan pertambangan mineral dan batubara yang efektif dan efisien yang pada akhirnya menghasilkan kualitas yang dapat bersaing secara global dengan produk pertambangan lainnya. Terhadap sebab yang ketiga yaitu keterbatasan keahlian pelaku usaha dan sempitnya lapangan kerja, menyebabkan usaha pertambangan ini menjadi pilihan utama. Maka menjadi tugas pemerintah untuk mengadakan kerjasama

---

<sup>19</sup> Benny Simon Tabalujan, *Legal Development in Developing Countries – The Role of Legal Culture*, Social Science Research Network, (2001).



dengan berbagai pihak untuk menciptakan lapangan pekerjaan disekitar kawasan PETI serta meningkatkan keterampilan masyarakat sekitar.

Sebab yang keempat adalah kemudahan pemasaran produk bahan galian. Hal ini logis menjadi salah satu faktor yang mendorong munculnya PETI. Jual-beli hasil pertambangan kedepannya harus diperketat terlebih yang dihasilkan dari pertambangan tanpa izin. Dalam hal ini fungsi pengawasan pemerintah harus diperbaiki dan ditingkatkan kedepannya.

Terkait sebab yang kelima, yaitu lemahnya pemahaman pelaku usaha PETI terhadap hukum/peraturan pertambangan dapat diatasi dengan melakukan sosialisasi secara masif dan berkelanjutan mengenai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kegiatan pengelolaan pertambangan mineral dan batubara. Terakhir berkenaan dengan anggapan prosedur pengurusan Izin Usaha Pertambangan melalui jalur birokrasi yang rumit dan memerlukan waktu panjang, sehingga cenderung menimbulkan biaya tinggi memang bukanlah mitos. Praktik birokrasi pengurusan izin tambang yang rumit, berbelit-belit dan berbiaya tinggi harus segera diperbaiki oleh kementerian ESDM melalui sistem perizinan terpadu atau satu atap.

Melanjutkan pembicaraan mengenai pendekatan kebijakan yang berbasis pada bukti yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan kebijakan non-penal pencegahan PETI, **Lembaga Penelitian SMERU** (*The SMERU Research Institute*) dalam laporan hasil penelitiannya yang diberi judul "*Bridging Research and Policy Through Evidence-Based Policy Advocacy*" menyatakan hal yang penting

untuk dicermati, selengkapnya adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

*"policy failure, among other things, is due to inaccurate or incomplete research. Along similar lines to the importance of participatory decision-making and policy formulation, the importance of using research-based evidence in influencing and improving policymaking is also increasingly"*

Selanjutnya dinyatakan, *"the change in how policymaking is currently approached increases the chances of civil society organizations, researchers, and think tanks to participate in policy formulation and also to work in partnership with policymakers. However, more has to be done to understand, and to ensure, how evidence can actually reach policy actors and thus be used more effectively"*.

Dengan demikian penyusunan kebijakan pencegahan kejahatan harus dibangun atas dasar bukti yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Pemerintah perlu mengandalkan penelitian yang akurat dan lengkap untuk mendapatkan sebab-sebab mengapa masyarakat melakukan pertambangan tanpa izin. Untuk mendapatkan pemahaman mengenai sebab-sebab tersebut tentu perlu dipilih metode penelitian yang sesuai. Kegagalan kebijakan pencegahan dapat dimungkinkan apabila metode penelitian yang digunakan tidak sesuai, sehingga penjelasan lengkap mengenai alasan seseorang melakukan PETI tidak akurat dan lengkap. Bukti akar penyebab yang akurat dan lengkap didapat melalui penelitian yang tidak hanya mengandalkan studi kepustakaan akan tetapi lebih jauh mengoptimalkan penelitian lapangan.

<sup>20</sup> Lembaga Penelitian SMERU (*The SMERU Research Institute*), *Bridging Research and Policy Through Evidence-Based Policy Advocacy*, Newsletter, No. 32 Sep-Decs/2011.

Selain pendekatan kebijakan berbasis pada bukti, dalam penyusunan kebijakan non-penal guna menanggulangi pertambangan tanpa izin perlu juga diupayakan pendekatan kebijakan lainnya. Berkenaan dengan hal ini, **Peter deLeon** dan **Danielle M. Vogenbeck**, dalam tulisannya yang berjudul "*The Policy Sciences at The Crossroads*" pernah mengintrodusir persoalan "*the policy sciences approach*". Pendekatan kebijakan yang perlu dipertimbangkan antara lain:<sup>21</sup> *The policy sciences were consciously framed as being problem-oriented, The policy sciences are distinctively multi-disciplinary in their intellectual and practical approaches, dan The policy sciences' approach is deliberately normative or value oriented.*

Mencermati dan memahami apa yang disampaikan oleh Peter deLeon dan Danielle M. Vogenbeck di atas maka dapat diketahui terdapat 3 (tiga) pendekatan yang umumnya digunakan dalam pengambilan kebijakan publik, termasuk didalamnya pengambilan kebijakan pencegahan PETI yaitu, *problem-oriented approach*, *multi-disciplinary approach*, dan *normative or value-oriented approach*. Pendekatan yang disebutkan pertama yaitu pendekatan kebijakan yang berorientasi pada permasalahan menuntun pemerintah selaku pembuat kebijakan untuk mengadakan kebijakan yang fokus pada penyelesaian masalah yang dihadapi, dalam hal ini adalah PETI. Kebijakan yang ditempuh dengan demikian harus menjadi "*problem solving*" yang dapat diandalkan. Pendekatan yang kedua, menghendaki agar dalam mengambil kebijakan pencegahan PETI diambil berdasarkan multidisiplin ilmu, jadi tidak hanya mengandalkan satu disiplin keilmuan. Hal ini dilakukan karena persoalan PETI sebetulnya bukan hanya

terkait pada satu disiplin ilmu saja yakni hukum misalnya karena ada pelanggaran Pasal 158 UU Minerba, melainkan terkait pula dengan disiplin ilmu lain seperti ekonomi, kriminologi, dan lain sebagainya. PETI adalah persoalan yang kompleks yang membutuhkan berbagai disiplin keilmuan untuk mengatasinya. Pendekatan yang terakhir yakni pendekatan yang berbasis pada nilai, artinya kebijakan pencegahan PETI harus dibangun atas dasar nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat Indonesia yang dalam hal ini harus sesuai dengan Pancasila. Tidak dibenarkan apabila kebijakan non-penal yang dipilih untuk mengeliminasi PETI bertentangan dengan Pancasila.

#### **Kebijakan Penal dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pertambangan Tanpa Izin**

**K**ebijakan hukum pidana dapat dimaknai sebagai salah satu sarana atau upaya dalam menanggulangi kejahatan dengan mengupayakan dan merumuskan peraturan perundang-undangan pidana yang baik sehingga dapat menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Dikatakan sebagai salah satu sarana karena memang masih tersedia sarana lain untuk mencegah kejahatan terjadi yang dikenal dengan kebijakan non-penal atau kebijakan pencegahan kejahatan. Pemaknaan kebijakan hukum pidana sebagai kebijakan mengupayakan dan merumuskan peraturan perundang-undangan pidana yang baik sehingga dapat menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum karena memang operasionalnya pidana melalui kebijakan hukum pidana melalui serangkaian tahapan. **M. Cherif Bassiouni**, membagi ketiga tahapan tersebut menjadi tahap formulasi (proses legislatif), tahap aplikasi (proses

---

<sup>21</sup> Peter deLeon dan Danielle M. Vogenbeck, *The Policy Sciences at the Crossroads*, dalam *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Public Administration and Public Policy/125, Edited by Frank Fischer et.all, CRC Press: Taylor & Francis Group, USA, 2007, hlm. 4-5.

peradilan/*judicial*) dan tahap eksekusi (tahap administrasi).<sup>22</sup>

Digunakannya pidana untuk menanggulangi tindak pidana pertambangan tanpa izin dengan demikian melalui tiga tahapan yaitu tahapan memformulasikan ketentuan pidana oleh lembaga legislatif, untuk kemudian diterapkan oleh aparat penegak hukum di tahapan aplikasi yakni oleh penyidik, penuntut umum dan hakim. Selanjutnya dilaksanakan oleh aparat penegak hukum di tahap eksekusi pidana. Dalam kesempatan ini, akan lebih disoroti persoalan tahapan kebijakan formulasi ketentuan pidana terhadap tindak pidana pertambangan tanpa izin.

Tahap formulasi dapat dimaknai sebagai bagian dari rangkaian proses operasionalnya pidana dengan merumuskan dan menetapkan perbuatan-perbuatan mana yang dapat dipidana, jenis sanksi yang dapat dijatuhkan terhadap perbuatan yang dapat dipidana itu dan aturan atau pedoman pemidanaan terhadap perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana tersebut. Konkretisasi tahapan formulasi untuk tindak pidana di bidang pertambangan tanpa izin dapat ditemukan dalam ketentuan pidana yang terdapat dalam undang-undang yang mengatur mengenai pertambangan mineral dan batubara.

Penggunaan kebijakan hukum pidana terhadap masalah PETI sebetulnya bukanlah ide baru. Karena telah dikenal sejak adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (UU Pertambangan Lama). Dalam UU Pertambangan Lama tersebut, PETI telah dikenal dan hal ini

diketahui dari redaksional Pasal 31 Ayat (1) yang memuat delik 'melakukan usaha pertambangan tanpa kuasa pertambangan'.<sup>23</sup> Pada delik tersebut jelas salah satu perbuatan yang dikriminalisasikan adalah perbuatan penambangan tanpa kuasa pertambangan.

Perubahan kebijakan pengelolaan dan pengolahan pertambangan mineral dan batubara dari UU Pertambangan Lama ke Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) juga ternyata tetap mempertahankan adanya kebijakan hukum pidana yang tertuang dalam ketentuan pidananya. UU Minerba masih mempertahankan adanya kriminalisasi terhadap pertambangan tanpa izin. Wujud konkrit adanya penggunaan hukum pidana untuk menanggulangi PETI dapat dijumpai dalam Ketentuan Pidana UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, tepatnya pada Pasal 158.

Ketentuan Pidana UU Minerba yakni dalam Pasal 158 menyebutkan 'setiap orang yang melakukan usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, Pasal 40 Ayat (3), Pasal 48, Pasal 67 Ayat (1), Pasal 74 Ayat (1) atau Ayat (5) dipidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Pasal 158 merupakan wujud tahapan formulasi dari keseluruhan tahapan untuk operasionalnya kebijakan hukum pidana. Operasionalnya kebijakan hukum pidana masih membutuhkan 2 (dua) tahapan lainnya yakni tahapan aplikasi dan eksekusi. Tahapan aplikasi disini merupakan tahapan pemberian

---

<sup>22</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-Undangan*, (Semarang: Pustaka Magister, 2012), hlm. 10.

<sup>23</sup> Lihat Ade Adhari, *Kebijakan Integral dalam Menanggulangi Penambang Liar di Indonesia*, Energy and Mining Law Institute (EMLI), Oktober (2014), hlm. 1.

pidana terhadap pelaku PETI berdasarkan Pasal 158 tersebut dan tahapan eksekusi disini sebagai tahapan pelaksanaan pidana yang dijatuhkan oleh hakim.<sup>24</sup> Apabila diuraikan maka unsur-unsur delik pertambangan tanpa izin antara lain:

1. Subjek tindak pidana: setiap orang;
2. Perbuatan yang dilarang: melakukan usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, Pasal 40 Ayat (3), Pasal 48, Pasal 67 Ayat (1), Pasal 74 Ayat (1) atau Ayat (5);
3. Sanksi pidana: penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 158 sebagaimana dikutipkan di atas telah secara tegas menentukan subjek tindak pidana pertambangan tanpa izin adalah setiap orang. Istilah yang digunakan berbeda dengan KUHP yang menggunakan kata "barang siapa". Kata barang siapa lebih merujuk pada perbuatan sedangkan kata "setiap orang" lebih berorientasi pada orang. Ide orientasi terhadap perbuatan dalam KUHP yang diformulasikan ke dalam penggunaan frasa "barang siapa" dapat dimaklumi karena KUHP yang saat ini berlaku dibangun atas dasar ide pemidanaan yang retributif yang memang berorientasi pada perbuatan. Dengan demikian terjadi pergeseran pemikiran bahwa pidana lebih diorientasikan atau ditujukan terhadap perbuatan menjadi ke orang atau pelaku.

UU Minerba tidak memberikan definisi mengenai makna "setiap orang". Dalam perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana, umumnya setiap orang diartikan orang perseorangan dan/atau korporasi baik

yang berbadan hukum maupun tidak. Lantas bagaimana dengan makna setiap orang dalam Pasal 158 UU Minerba? Karena UU sebagai sebuah sistem, maka untuk menemukan makna setiap orang tersebut dapat ditempuh dengan cara mengaitkannya dengan pasal lainnya. Apabila membaca pasal lain dalam UU Minerba khususnya pada Pasal 163, maka dapat disimpulkan makna setiap orang yang digunakan dalam ketentuan pidana UU Minerba dapat dimaknai orang perseorangan dan/atau korporasi yang berbadan hukum. Untuk lebih jelasnya berikut adalah bunyi Pasal 163 Ayat (1) UU Minerba:

Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam bab ini dilakukan oleh **suatu badan hukum**, selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana yang dapat dijatuhkan terhadap badan hukum tersebut berupa pidana denda dengan pemberatan ditambah 1/3 (satu per tiga) kali dari ketentuan maksimum pidana denda yang dijatuhkan (cetak tebal, pen.).

Pertanyaan selanjutnya apabila subjek tindak pidana pertambangan tanpa izin hanyalah orang perseorangan dan korporasi yang berbadan hukum, maka apabila ada korporasi yang tidak berbadan hukum melakukan pertambangan tanpa izin, apakah bisa dipidana menggunakan delik pertambangan tanpa izin? Pertanyaan ini tentu mengandung jawaban yang beragam. Hal ini terjadi karena tidak terdapat definisi yuridis terhadap frasa "setiap orang".

Permasalahan berikutnya masih persoalan subjek hukum pidana adalah mengenai bagaimana sistem pertanggungjawaban pidana bagi korporasi yang berbadan hukum. Ini patut diperdebatkan karena terjadi perluasan subjek hukum pidana dalam delik pertambangan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 2-3.

tanpa izin, tidak hanya manusia akan tetapi juga korporasi yang berbadan hukum. Dipandang sebuah perluasan karena KUHP sebagai induk hukum pidana materiil yang saat ini berlaku, tidak mengenal korporasi sebagai subjek tindak pidana. **A. Zainal Abidin** mengemukakan dalam *Memorie van Toelichting* Pasal 51 Ned. WvS (Pasal 59 KUHP) dinyatakan "suatu *strafbaar feit* hanya dapat diwujudkan oleh manusia dan fiksi tentang badan hukum (baca: korporasi, pen.) tidak berlaku di bidang hukum pidana.<sup>25</sup>

Perluasan subjek tindak pidana pertambangan tanpa izin dalam Pasal 158 UU Minerba legalitasnya didasarkan pada Pasal 103 KUHP. Berikut ini adalah bunyi lengkap Pasal 103 KUHP:

Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab VIII buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain.

Mengenai pertanggungjawaban pidana korporasi dalam hal melakukan tindak pidana pertambangan tanpa izin mengandung masalah yuridis. Hal ini terjadi karena pembentuk undang-undang hanya sekedar menentukan bahwa:

1. Korporasi (badan hukum) dapat melakukan tindak pidana di bidang pertambangan yang salah satunya adalah pertambangan tanpa izin;
2. Pidana dapat dijatuhkan kepada pengurus dan/atau badan hukumnya;
3. Terhadap pengurus dapat dijatuhkan penjara dan denda sedangkan kepada badan hukumnya dapat dijatuhi pidana denda dengan pemberatan ditambah

1/3 (satu per tiga) kali dari ketentuan maksimum pidana denda yang dijatuhkan.

Sistem pertanggungjawaban pidana untuk mempertanggungjawabkan korporasi yang melakukan tindak pidana pertambangan tanpa izin belum ditetapkan secara lengkap. Untuk mengetahui aturan-aturan yang perlu ada untuk melengkapi sistem pertanggungjawaban pidananya, dapat disimak apa yang disampaikan oleh Barda Nawawi Arief berikut ini:

"aturan pemidanaan umum dalam KUHP berorientasi pada 'orang' (*natural person*), tidak ditujukan kepada korporasi (*legal persons atau legal entities*, pen.). Oleh karena itu, apabila UU khusus (termasuk UU Perkebunan, pen.) menyebutkan subjek tindak pidana berupa korporasi, maka seyogyanya disertai juga dengan aturan khusus pemidanaan untuk korporasi, antara lain dapat mencakup:<sup>26</sup>

1. penegasan korporasi sebagai subjek tindak pidana;
2. penentuan sanksi pidana/tindakan untuk korporasi (pidana yang dapat dijatuhkan meliputi *financial, structure and stigmatising sanctions*, pen);
3. penentuan siapa yang dapat dipertanggungjawabkan;
4. penentuan kapan korporasi/pengurus dapat dipertanggungjawabkan;
5. penentuan aturan pemidanaan khusus bagi korporasi (antara lain, aturan pidana bersyarat khusus korporasi);
6. penentuan alasan penghapusan penuntutan atau penghapusan pidana bagi korporasi.

Selanjutnya yaitu soal perbuatan terlarang yang dalam hal ini adalah melakukan usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK. Pembentuk undang-undang

<sup>25</sup> A. Zainal Abidin, dkk, *Hukum Pidana*, (Makasar: Taufiq, 1962), hlm. 14.

<sup>26</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Formulasi, Op.Cit.*, hlm. 113.

tidak secara tegas mengualifikasikan apakah perbuatan tersebut merupakan kejahatan atau pelanggaran. Pengualifikasian ini merupakan "kualifikasi yuridis" yang memang wajib dilakukan oleh pembentuk undang-undang dan fungsinya adalah untuk menjembatani berlakunya ketentuan umum dalam Buku I KUHP dari Bab I-VIII.

Undang-undang di luar KUHP salah satunya UU Minerba, terikat pada sistem hukum pidana materiil yang mana KUHP sebagai induknya. KUHP sebagai induk salah satu karakteristiknya adalah terdapat kualifikasi yuridis berupa kejahatan dan pelanggaran. Pengualifikasian tersebut mempunyai dampak secara yuridis berupa perbedaan aturan umum pembedaan untuk delik kejahatan dan pelanggaran. Akibat-akibat yuridis yang dimaksud berupa adanya perbedaan antara aturan umum "percobaan dan pembantuan", "*concurus*", "daluwarsa penuntutan dan pelaksanaan pidana", "dalam hal delik aduan" dan sebagainya bagi tindak pidana yang dikualifikasi sebagai kejahatan dengan pelanggaran. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan dibawah ini:

1. Apabila terjadi "percobaan" untuk melakukan usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK maka aparat penegak hukum menjadi sulit apabila ingin mengadakan menjatuhkan pidana percobaan tindak pidana pertambangan tanpa izin kepada pelaku. Karena jelas, aturan umum dalam KUHP membedakan antara aturan percobaan melakukan kejahatan dan pelanggaran. Aturan umum (*general rules*) mengenai percobaan kejahatan diatur dalam Pasal 53 KUHP yang menyatakan bahwa:

(1) Mencoba melakukan kejahatan dipidana, jika niat untuk itu telah

ternyata dari adanya permulaan pelaksanaan, dan tidak selesainya pelaksanaan itu, bukan semata-mata disebabkan karena kehendaknya sendiri.

- (2) Maksimum pidana pokok untuk **kejahatan** dalam hal percobaan dapat dikurangi sepertiga.
- (3) Jika **kejahatan** diancam dengan pidana mati dan pidana penjara seumur hidup, dijatuhkan pidana penjara paling lama lima belas tahun.
- (4) Pidana tambahan bagi percobaan adalah sama dengan **kejahatan** selesai (cetak tebal, pen.).

Sedangkan aturan umum mengenai percobaan untuk melakukan pelanggaran dapat ditemukan dalam Pasal 54 KUHP yang menegaskan bahwa mencoba melakukan pelanggaran tidak dipidana. Melihat aturan umum pembedaan untuk delik percobaan yang terdapat dalam Pasal 53 jo. Pasal 54 tersebut maka dapat dipastikan apabila ingin memberlakukan aturan umum mengenai percobaan terhadap delik di luar KUHP salah satunya delik pertambangan tanpa izin maka jelas pembentuk undang-undang harus telah menetapkan secara tegas apakah delik PETI sebagai kejahatan ataukah pelanggaran. Kualifikasi yuridis tersebut harus sudah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang karena memang merupakan kewenangannya. Karena memang kewenangan untuk membentuk undang-undang adalah kewenangan dari badan legislatif. Sehingga menjadi wajar apabila **J.A.W. Lensing** menamakan kualifikasi delik tersebut dengan "*classified by statute*".<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Cermati *Ibid.*, hlm. 18-19.

2. Ketika terjadi pembantuan untuk melakukan delik usaha penambangan tanpa IUP, IPR atau IUPK aparat penegak hukum kembali dihadapkan pada kondisi kesulitan mendapatkan landasan yuridisnya untuk menegakan norma hukum pidana yang dilanggar berupa pembantuan melakukan delik pertambangan tanpa izin. Kondisi ini terjadi karena aturan umum mengenai pembantuan dalam KUHP sulit untuk diterapkan. Penyebabnya adalah, penerapan aturan pembantuan tersebut oleh ketentuan pidana di luar KUHP mensyaratkan adanya kewajiban untuk menetapkan kualifikasi yuridis berupa kejahatan atau pelanggaran dalam delik pertambangan tanpa izin. Pembentuk undang-undang harus lebih dahulu menetapkan apakah delik pertambangan tanpa izin sebagai kejahatan ataukah pelanggaran. Lebih jelasnya, berikut ini dikutipkan aturan pembantuan dalam KUHP.

#### Pasal 56

Dipidana sebagai pembantu suatu kejahatan:

Ke-1. mereka yang sengaja memberi bantuan pada waktu kejahatan dilakukan

Ke-2. Mereka yang sengaja memberi kesempatan, sarana atau keterangan untuk melakukan kejahatan.

#### Pasal 57

Membantu melakukan pelanggaran tidak dipidana.

#### Pasal 78

(1). Kewenangan menuntut pidana hapus karena daluwarsa:

Ke-1. mengenai semua pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan dengan percetakan, sesudah satu tahun;

Ke-2. Mengenai kejahatan yang diancam dengan denda, kurungan, atau pidana penjara paling lama tiga tahun, sesudah enam tahun;

Ke-3. Mengenai kejahatan yang diancam dengan pidana penjara lebih dari tiga tahun, sesudah dua belas tahun;

Ke-4. Mengenai kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, sesudah delapan belas tahun.

(2). Bagi orang yang pada saat melakukan perbuatan umurnya

Lembaga legislatif juga telah menentukan sanksi pidana yang tersedia bagi pelaku pertambangan tanpa izin adalah penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Penggunaan kata "dan" dalam ancaman sanksinya menunjukkan pola perumusan sanksi pidananya menggunakan pola "kumulatif". Sehingga hakim harus menjatuhkan pidana berupa penjara dan denda kepada pelaku yang melakukan tindak pidana pertambangan tanpa izin. Sementara apabila pelakunya adalah badan hukum maka jenis pidana pokok yang dapat dijatuhkan hanyalah denda dengan pemberatan ditambah 1/3 (satu per tiga) kali dari ketentuan maksimum pidana denda yang dijatuhkan.

Tingginya maksimum denda yang dapat dijatuhkan kepada korporasi berbadan hukum yang melakukan tindak pidana pertambangan tanpa izin tidak ada artinya apabila tidak disertai dengan aturan lainnya yang memungkinkan terlaksananya pidana denda yang dijatuhkan oleh hakim tersebut. Dengan demikian pembentuk undang-undang harusnya tidak hanya sekedar menetapkan ancaman pidana denda maksimumnya saja. Melainkan harus membuat aturan sistem

pidana denda yang utuh dalam UU Minerba. Berkenaan dengan hal ini Barda Nawawi Arief<sup>28</sup> menegaskan,

“kebijakan legislatif yang hanya meningkatkan jumlah ancaman pidana denda bukanlah suatu jaminan untuk dapat mengefektifkan sanksi pidana denda. Kebijakan legislatif yang perlu dipikirkan ialah kebijakan yang mencakup keseluruhan sistem sanksi pidana denda itu sendiri. Penetapan jumlah atau besarnya sanksi pidana hanya merupakan bagian saja dari keseluruhan sistem sanksi pidana denda. Suatu sistem sanksi pidana yang menyeluruh harus pula mencakup kebijakan-kebijakan yang diharapkan menjamin terlaksananya sanksi pidana itu.”

Selanjutnya Barda juga menambahkan, berdasarkan uraian di atas, **maka dalam menetapkan kebijakan legislatif yang berhubungan dengan pelaksanaan pidana denda perlu dipertimbangkan antara lain mengenai** (cetak tebal, pen):

- a. Sistem penetapan jumlah atau besarnya pidana denda;
- b. Batas waktu pelaksanaan pembayaran pidana denda;
- c. Tindakan-tindakan paksaan yang diharapkan dapat menjamin terlaksananya pembayaran denda dalam hal terpidana tidak membayar denda dalam batas waktu yang telah ditetapkan;
- d. Pelaksanaan pidana denda dalam hal-hal khusus (misalnya terhadap seorang anak yang belum dewasa atau belum bekerja dan masih dalam tanggungan orang tua);
- e. Pedoman atau kriteria menjatuhkan pidana denda.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat disampaikan simpulan sebagai berikut:

- a. Kebijakan non-penal terhadap tindak pidana penambangan tanpa izin diperlukan untuk mencegah terjadinya PETI melalui reformasi kesadaran hukum, penciptaan lapangan pekerjaan dan meningkatkan keterampilan masyarakat, dan meningkatkan fungsi pengawasan pemerintah;
- b. Kebijakan penal dalam menanggulangi PETI terdapat dalam Pasal 158 UU Minerba. Namun sayangnya kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi PETI sebagaimana diatur dalam UU Minerba masih terdapat masalah yuridis. Masalah yuridis disini terkait dengan beberapa hal yaitu tidak ada penetapan kualifikasi yuridis apakah tindak pidana pertambangan tanpa izin sebagai kejahatan atau pelanggaran sehingga sulit untuk memberlakukan aturan umum ppidanaan yang terdapat dalam KUHP, tidak adanya kejelasan mengenai definisi yuridis setiap orang sebagai subjek tindak pidana, dan lain sebagainya. Masalah yuridis merupakan bentuk kelemahan formulasi ketentuan pidana.

### Saran

Berangkat pada uraian di atas, maka saran yang dapat dikemukakan adalah bahwa pembentuk undang-undang tidak boleh hanya mengandalkan kebijakan hukum pidana sebagai satu-satunya sarana dalam mengatasi pertambangan tanpa izin. Karena kebijakan tersebut memiliki kelemahan

<sup>28</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 183.



hanya mampu mengatasi gejala atau bukan sebab mengapa seseorang melakukan pertambangan tanpa izin. Kebijakan ini baru bekerja setelah terjadi pertambangan tanpa izin. Negara juga tidak mungkin hanya mengoptimalkan sarana kebijakan non-penal saja, karena pada dasarnya kejahatan selalu mungkin terjadi dan ketika terjadi tentu tetap membutuhkan pidana sebagai sarana penanggulangannya. Konkritnya, kedepan perlu ada penyempurnaan terhadap kebijakan hukum pidana terhadap PETI misalnya dengan menetapkan apakah perbuatan tersebut sebagai kejahatan atau pelanggaran. Pada akhirnya ingin ditegaskan kembali, pertambangan tanpa izin harus diatasi dengan menggunakan kebijakan non-penal dan penal sekaligus.

#### DAFTAR PUSTAKA

- A. Zainal Abidin, dkk, *Hukum Pidana*, (Makasar: Taufiq, 1962).
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Kencana, 2011).
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-Undangan*, (Semarang: Pustaka Magister, 2012).
- Benny Simon Tabalujan, *Legal Development in Developing Countries – The Role of Legal Culture*, Social Science Research Network, (2001).
- G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology: An Inversion of the Concept of Crime*, Beginselen van Criminologie, 1969 Kluwer-Deventer, Holand.
- Herman Gibb dan Keri Grace O’Leary, *Mercury Exposure and Health Impacts among Individuals in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining Community: A Comprehensive Review*, National Institute of Environmental Health Sciences, Maret 2014.
- Kementerian Energi dan Sumber Daya: Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*. 2004.
- Kevin Telmer, *World Emissions of Mercury from Small Scale and Artisanal Gold Mining and the Knowledge Gaps about Them*, University of Victoria, 2008.
- Lembaga Penelitian SMERU (*The SMERU Research Institute*), *Bridging Research and Policy Through Evidence-Based Policy Advocacy*, Newsletter, No. 32 Sep-Decs/2011.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1984).
- Peter deLeon dan Danielle M. Vogenbeck, *The Policy Sciences at the Crossroads*, dalam *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Public Administration and Public Policy/125, Edited by Frank Fischer et.all, CRC Press: Taylor & Francis Group, USA, 2007.
- Simon Felix Sembiring, *Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa*, (Jakarta: ElexMedia Komputindo, 2009).
- Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Pers, 2013).

United Nations, *Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development: Realities and Perspectives of International Co-operation*, Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the treatment of Offenders, A/Conf.144/9, 13 Juni 1990.

United Nations, *Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Cairo, 29 April-8 Mei 1995.

World Health Organization, *Preventing Disease Through Healthy Environments: Mercury Exposure and Health Impacts among Individuals in the Artisanal and Small-Scale Gold Mining (ASGM) Community*, Public Health and Environment, WHO, 2013.