



**KEBIJAKAN HUKUM PIDANA
TERHADAP TINDAK PIDANA DI BIDANG PERTAMBANGAN
MINERAL DAN BATUBARA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009
TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA**

Oleh:

Ade Adhari; R.B. Sularto; Budi Gutami

Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, S.H., Tembalang-Semarang

Abstrak

Maraknya tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara di Indonesia menunjukkan dimensi perkembangan kejahatan yang berhubungan dengan eksploitasi sumber daya alam dan lingkungan. Hal yang demikian menuntut Pemerintah Republik Indonesia untuk menyusun kebijakan penanggulangan kejahatan (bidang tambang mineral dan batubara). Salah satu sarana yang dapat dipakai adalah dengan menetapkan kebijakan hukum pidana.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan hukum pidana pada tahap penetapan pidana dalam menanggulangi tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara yang saat ini berlaku (*ius constitutum*) dan melihat seberapa jauh kebijakan hukum pidana yang ada tersebut dapat dan perlu dilakukan perubahan/penyempurnaan dengan perkataan lain mengkaji kebijakan hukum pidana di bidang tambang mineral dan batubara di masa yang akan datang (*ius constituendum*). Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum doktrinal. Dimana pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang, pendekatan historis dan pendekatan komparatif. Selain itu sifat dan tujuan penelitian ini adalah penelitian hukum deskriptif. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara meneliti data sekunder atau data tertulis, berupa bukti-bukti, buku-buku, peraturan perundang-undangan, majalah ilmiah, arsip, dokumen pribadi, dan dokumen resmi yang berkaitan dengan tema penelitian.

Berdasarkan penelitian ini diperoleh hasil bahwa kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara saat ini dimuat dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Akan tetapi tahap penetapan pidana dalam UU Mineral dan batubara mengalami kegagalan, dalam artian



ketentuan pidana dalam undang-undang tersebut tidaklah dapat memberi arah yang terang bagi badan yang berwenang pada tahap pemberian pidana dan juga bagi instansi pelaksana yang berwenang pada tahap pelaksanaan pidana. Bagaimana tidak dinyatakan demikian, karena terdapat banyak kelemahan dalam ketentuan pidana yang diatur. Sehingga layaklah dinyatakan bahwa ketentuan pidana dalam UU Pertambangan Mineral dan Batubara hanyalah **seperangkat sarana yang tidak utuh/lengkap (*incomplete or partial set of tools*)**. Sementara itu kebijakan hukum pidana dalam ranah *ius constituendum* diformulasikan dengan mendasarkan pada UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta mengakomodasi berbagai aturan yang dapat melengkapi ketentuan pidana dalam UU Minerba sehingga dapat memberi arah yang terang bagi tahap pemberian pidana dan tahap pelaksanaan pidana.

Kata kunci : Kebijakan Hukum Pidana, Tindak Pidana di Bidang Mineral dan Batubara

A. Latar Belakang Permasalahan

Dalam perjalanannya usaha pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia serta untuk mencapai kesejahteraan umum, pemerintah dihadapkan pada berbagai halangan dan rintangan yang salah satunya adalah maraknya kejahatan atau tindak pidana (dibidang pertambangan minerba) baik yang dilakukan oleh orang maupun korporasi. Hal ini sudah tentu berpengaruh pada eksistensi suatu negara, termasuk Indonesia. seperti disinggung diawal, pencapaian tujuan dan fungsi negara Indonesia juga dipengaruhi oleh tingkat kriminalitas yang terjadi. Dimana sebagai solusi agar tujuan dan fungsi negara sebagaimana termuat dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea ke-4 dapat terus diselenggarakan, maka negara atau

pemerintah menyusun suatu kebijakan/politik kriminal guna menanggulangi setiap tindak pidana yang terjadi, salah satunya terhadap tindak pidana dibidang pertambangan mineral dan batubara. Dalam hal ini, hukum pidana digunakan sebagai sarana guna menanggulangi kejahatan (di bidang pertambangan salah satunya). Terkait hal tersebut, perlu diungkapkan bahwa kebijakan hukum pidana disini hakikatnya merupakan bagian dari usaha perlindungan masyarakat, sehingga wajarlah bila dikatakan *penal policy* adalah bagian integral kebijakan sosial (*social policy*).

Tindak pidana dibidang pertambangan batubara marak terjadi, dan hal tersebut sudah menjadi rahasia umum. Tindak pidana tersebut antara lain, pertambangan tanpa izin, praktik manipulasi pada tahap eksplorasi dan



eksploitasi, dan sebagainya.

Terkait dengan pertambangan tanpa ijin 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.¹ 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 ekses seperti pencemaran lingkungan, pencemaran air dengan merkuri, tidak dilakukan reklamasi setelah pasca tambang dan sebagainya.

Hal yang demikian tentu akan berdampak pada usaha negara untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam berupa mineral dan batubara demi sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat. Menindaklanjuti hal tersebut diatas, kemudian Pemerintah menyusun suatu kebijakan hukum pidana. Sementara itu, pada kesempatan ini perlu ditegaskan, kebijakan hukum pidana harus didasarkan pada bukti yang berbasis penelitian (*research-based evidence*) yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Karena hal yang demikian menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang diambil.

Marc Ancel pernah memberikan definisi mengenai kebijakan hukum pidana, yang dalam hal ini diungkapkan kembali secara singkat oleh Barda Nawawi Arief, "*penal policy*" dapat dinyatakan sebagai suatu ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik.² Dimana tujuan bagaimana dapat merumuskan peraturan hukum pidana yang lebih baik tidak dapat dilepaskan dari usaha dalam menanggulangi kejahatan, yang dalam konteks penelitian ini adalah untuk menanggulangi tindak pidana yang terjadi di bidang pertambangan mineral dan batubara. Tepatnya dikeluarkanlah **Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan**

¹ Cermati Kementerian Energi dan Sumber Daya: Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*. 2004

² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Prenada Media Group, 2011), halaman 27



Batubara yang menggantikan **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan Umum** yang dirasa kebijakan hukum pidana dalam undang-undang tersebut sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan nasional maupun internasional. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan minerba dalam UU Minerba terdapat dalam Pasal 158-165. Atas pertimbangan sebagaimana terurai pada paragraf-paragraf diatas sangat menarik untuk dibicarakan terlebih diteliti mengenai kebijakan hukum pidana (*penal policy*) namun fokusnya pada tataran atau tahapan formulasi (penetapan pidana) sehingga diangkat judul penulisan hukum: **“Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara”**

B. Perumusan Masalah

Adapun permasalahan yang dikaji antara lain:

1. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara saat ini (*ius constitutum*)?

2. Bagaimanakah kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara di masa yang akan datang (*ius constituendum*)?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dituju dalam penelitian kali ini, antara lain sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui (*to find out*) dan menjawab (*to answer*) permasalahan yang diajukan dalam penelitian kali ini yakni menyangkut bagaimanakah kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara saat ini dan di masa yang akan datang.
2. Untuk menerangkan (*to explain*) kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara secara komprehensif.
3. Untuk memperoleh (*to obtain*) data sebagai bahan penulisan hukum guna memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar kesarjanaan dalam Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

D. Metode Penelitian



Jenis penelitian hukum yang digunakan adalah doktrinal. **Soetandyo Wignjosebroto**, mengartikan penelitian doktrinal terdiri dari:

- a. Penelitian yang berupa usaha inventarisasi hukum positif;
- b. Penelitian yang berupa usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah (dogma/doktrin) hukum positif; dan
- c. Penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto* yang layak diterapkan untuk menyelesaikan suatu perkara hukum tertentu.³

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan historis, dan pendekatan komparatif.

E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara Saat Ini (*Ius Constitutum*)

Dalam UU Minerba ini dikenal adanya 3 (tiga) jenis izin untuk melaksanakan usaha pertambangan, yakni Izin Usaha Pertambangan (IUP), Izin

Pertambangan Rakyat (IPR), dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK). Untuk mendapatkan izin pertambangan tersebut harus memenuhi syarat administratif. Dari sini jelas bahwa adanya ketentuan pidana dalam UU Minerba yakni sebagaimana dimuat dalam Pasal 158-165 jelas karena hukum administrasi mengundang hukum pidana untuk membantu menegakan norma hukum administrasi yang ada. Sehingga Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara layak dipandang sebagai hukum pidana administrasi.

Mengacu pada pemahaman yang demikian, yang pada dasarnya meyakini bahwa UU Minerba merupakan bagian dari hukum pidana administrasi. Sehingga wajar pula bila diketengahkan pandangan **Barda Nawawi Arief** dalam bukunya yang berjudul “Kapita Selekta Hukum Pidana”, dapat dikatakan bahwa *hukum pidana administrasi pada hakikatnya merupakan perwujudan dari kebijakan hukum pidana sebagai sarana* *untuk*

³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), halaman 42



menegakan/melaksanakan hukum administrasi (huruf miring, pen). Jadi, merupakan bentuk “fungsionalisasi/operasionalisasi/instrumentalisasi hukum pidana di bidang hukum administrasi”.⁴ Dengan demikian, UU Minerba yakni Bab XXIII Ketentuan Pidana Pasal 158-165 hakikatnya sebagai perwujudan dari politik hukum pidana sebagai alat untuk menegakan norma hukum administrasi.

Dalam kesempatan ini apa yang dikemukakan Prof Barda adalah tepat. Mengapa dapat dikatakan tepat? Karena memang sesuai dengan hakikat hubungan antara hukum administrasi negara dengan hukum pidana. **Diana Halim Koentjoro**, pernah mencoba menguraikan hubungan HAN dengan Hukum pidana secara sederhana, bahwa antara hukum pidana dan HAN sebenarnya keduanya terletak dalam bidang hukum publik. Namun, dalam hal hukum administrasi negara, maka hukum pidana berfungsi sebagai

“*hulprecht*” (hukum pembantu) bagi HAN, artinya *setiap ketentuan dalam HAN selalui disertai sanksi pidana agar ketentuan HAN itu ditaati oleh masyarakat* (huruf miring, pen).⁵ Dengan demikian terdapat perkembangan ruang lingkup dan fungsi hukum pidana sebagaimana ditangkap oleh **Muladi** dan **Dwidja Priyatno** berikut ini.⁶

“Dalam proses modernisasi dan pembangunan ekonomi yang semakin meningkat, muncul perkembangan baru dalam kaitannya dengan ruang lingkup dan fungsi hukum pidana dan sanksi pidana. Hukum pidana dalam hal ini digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggung jawab negara dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang kompleks. Sanksi pidana antara lain digunakan secara maksimal untuk mendukung norma administratif dalam berbagai hal. Inilah yang dinamakan *administrative penal law* (*verwaltungsstrafrecht*)

⁴ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), halaman 15

⁵ Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2004), halaman 21

⁶ Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, (Jakarta: Kencana, 2012), halaman 249-250



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013 Online

di <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr>

yang masuk dalam lingkup *public welfare offences*".

"Selanjutnya keduanya menambahkan, dalam hal tindak pidana semacam ini, pemidanaan dilakukan atas dasar kepentingan masyarakat dan tidak atas dasar tingkat kesalahan subjektif".

Dengan begitu, pemidanaan terhadap tindak pidana sebagaimana diatur dalam UU Minerba (juga UU yang termasuk dalam hukum pidana administratif) didasarkan atas kepentingan masyarakat, dalam hal ini kepentingan Bangsa Indonesia sebagai pemilik *mineral rights* atas kekayaan alam yang telah dianugerahi Tuhan Yang Maha Esa (*God Almighty has granted*), yang kemudian menimbulkan hak menguasai negara sehingga mengamanatkan kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengolahan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat

Lebih lanjut yang patut untuk diperhatikan, apakah ketentuan pidana yang dimuat dalam UU Minerba menunjukkan adanya pergeseran fungsi sanksi hukum pidana yang mulanya sebagai *ultimum remedium* menjadi "*primum remedium*". Sebetulnya dalam tataran ideal penggunaan sanksi hukum pidana diletakan sebagai obat terakhir (*ultimum remedium*) karena hakikatnya yang demikian.

Nampaknya memang sudah jelas bahwa sanksi pidana dalam ketentuan UU Minerba pada hakikatnya harus diletakan sebagai pembantu didalam mempertahankan norma hukum dalam undang-undang tersebut. Terlebih dengan hakikat penggunaan sanksi pidana yang didudukan sebagai sarana terakhir. Dalam kesempatan ini, hemat penulis ketentuan pidana dalam UU Minerba dapat dikatakan sudah diletakan sebagai *ultimum remedium*. Salah satu bukti yang dapat dinyatakan adalah bila UU Minerba dilihat sebagai suatu sistem maka dengan diletakknya Bab XXII mengenai Sanksi Administrasi



sebelum aturan pidana yang dimuat dalam Bab XXIII mengenai Ketentuan Pidana, ini menunjukkan sanksi administrasi diutamakan lebih dahulu baru kemudian sanksi pidana.

Berikutnya akan diketengahkan penganalisisan terhadap masing-masing masalah pokok hukum pidana dalam kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara. Untuk itu selengkapnya adalah sebagaimana diuraikan dibawah ini:

1. Tindak Pidana

Berbicara mengenai persoalan yang pertama dalam hukum pidana ini yakni tindak pidana maka hal ini akan terkait dengan persoalan kriminalisasi dan dekriminalisasi. Perosalan kriminalisasi mengandung proses untuk menentukan apakah suatu perbuatan layak atau patut dikriminalisasikan dan tentunya tidak dapat dilakukan sembarangan melainkan dengan mendasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Hal yang demikian sesuai dengan salah

satu laporan **Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional 1980** sebagaimana dikutip oleh Prof Barda berikut ini:

“Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat”.

Sehubungan dengan kriminalisasi maka bila dicermati perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara yakni:

- a). 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);

- b). dengan sengaja menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1), Pasal 70 huruf e, Pasal 81 ayat (1), Pasal 105 ayat (4), Pasal 110, atau Pasal 111 ayat (1) dengan tidak benar atau menyampaikan keterangan palsu;
- c). melakukan eksplorasi tanpa memiliki IUP atau IUPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 atau Pasal 74 ayat (1).
- d). mempunyai IUP Eksplorasi tetapi melakukan kegiatan operasi produksi;
- e). menampung, memanfaatkan, melakukan pengolahan dan pemurnian, pengangkutan, penjualan mineral dan batubara yang bukan dari pemegang IUP, IUPK, atau izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37, Pasal 40 ayat (3), Pasal 43 ayat (2), Pasal 48, Pasal 67 ayat (1), Pasal 74 ayat (1), Pasal 81 ayat (2), Pasal 103 ayat (2), Pasal 104 ayat (3), atau Pasal 105 ayat (1).
- f). merintang atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP atau IUPK yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2).
- g). mengeluarkan IUP, IPR, atau IUPK yang bertentangan dengan undang-undang ini dan menyalahgunakan kewenangannya

Dari berbagai perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan dalam UU Minerba sebagaimana dituliskan diatas, terdapat satu perbuatan yang dalam UU Minerba terdahulu yakni UU No 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, tidak merupakan suatu tindak pidana akan tetapi dalam UU Minerba dikriminalisasikan dengan pengertian lain perbuatan tersebut masuk kategori sebagai tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara. Perbuatan yang dimaksud adalah penerbitan izin (IUP, IPR, IUPK) yang bertentangan dengan UU Minerba dan menyalahkan kewenangannya, dan tepatnya kriminalisasi terhadap perbuatan tersebut diatur dalam Pasal 165.

Penganalisisan terhadap persoalan tindak pidana dalam UU Minerba juga tidak hanya terkait dengan kriminalisasi (dan dekriminalisasi) akan tetapi juga



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013 Online

di <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr>

menyangkut kualifikasi delik, hal ini karena KUHP sebagai induk aturan hukum pidana yang saat ini masih berlaku mengkualifikasikan tindak pidana menjadi dua yaitu kejahatan dan pelanggaran. Diketahui bahwa, banyak perundang-undangan khusus yang tidak menyebutkan/menentukan kualifikasi tindak pidana sebagai “kejahatan” atau “pelanggaran”, sehingga secara yuridis dapat menimbulkan masalah untuk memberlakukan aturan umum KUHP yang tidak secara khusus diatur dalam UU khusus diluar KUHP itu.⁷ Hal ini pula yang terjadi dalam UU Minerba. Dengan perkataan lain UU Minerba merupakan contoh konkrit dari UU diluar KUHP yang tidak menentukan kualifikasi delik apakah “kejahatan” ataukah “pelanggaran”. Misalnya dalam hal terjadi “percobaan” melakukan tindak pidana di bidang tambang mineral dan

batubara (dimana UU Minerba tidak mengatur “percobaan”), maka ketentuan aturan umum mengenai “percobaan” dalam KUHP tidak dapat diberlakukan, sehingga tidak ada pijakan untuk memidana pelaku “percobaan” tersebut. Maka wajarlah pula bila pada bagian ini dinyatakan ketentuan pidana UU Minerba hanyalah **seperangkat sarana yang tidak utuh/lengkap (*incomplete or partial set of tools*)**.

Lebih daripada itu, diketahui UU Minerba adalah tidak mencantumkan pengaturan mengenai pengulangan tindak pidana atau yang biasa dikenal dengan istilah *recidive*. *Recidive* merupakan alasan untuk memperberat pemidanaan.⁸ Dengan tidak adanya aturan mengenai pengulangan tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara maka akibat hukumnya adalah **“tidak ada pijakan bagi aparat penegak hukum terutama**

⁷ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, halaman 29-30

⁸ Barda Nawawi Arief, *Hukum Pidana Lanjut*, (Semarang: Badan Penyediaan Bahan Kuliah FH Undip, 2009), halaman 138



hakim untuk memperberat pidana yang dijatuhkan". Hal ini dikarenakan, bila diperhatikan dengan seksama, pengulangan tindak pidana atau recidive dalam KUHP tidak diatur secara umum dalam Buku I mengenai Aturan Umum, melainkan diatur secara khusus.

2. Pertanggungjawaban Pidana

Untuk adanya pertanggungjawaban pidana harus jelas terlebih dahulu siapa yang dapat dipertanggungjawabkan. Ini berarti harus diperhatikan siapa yang dinyatakan sebagai pembuat untuk suatu tindak pidana tertentu. Masalah ini menyangkut masalah subjek tindak pidana yang pada umumnya sudah dirumuskan oleh pembuat undang-undang untuk tindak pidana yang bersangkutan.⁹

Nampaknya akhir-akhir ini dalam pembentukan aturan hukum yang memuat sanksi pidana subjek hukum pidana diperluas, dalam artian

tidak hanya "orang/manusia" melainkan juga "korporasi baik yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum". Hal ini pula yang terjadi dalam UU Minerba, namun hanya korporasi yang berbadan hukum.

Perluasan subjek hukum pidana dalam UU Minerba dapat dicari dasar yuridisnya yaitu ketentuan KUHP Pasal 103. Bila ditelaah lebih jauh, dapat dikatakan korporasi sebagai subjek hukum tindak pidana dalam UU Minerba yang dapat dipertanggungjawabkan pengurus dan korporasinya berdasarkan Pasal 163 ayat (1). Hal yang cukup disayangkan pula adalah UU tersebut selalu menyebut "setiap orang" sebagai subjek hukumnya yakni di Pasal 158, 160, 161, 162, dan Pasal 165. Akan tetapi tidak diikuti dengan pemberian definisi dari setiap orang.

Namun sangat disayangkan, bila dicermati perumusan Pasal 163 kurang cermat, dalam frasa yang diberi

⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, halaman 133



tanda dengan ditulis dalam huruf miring tersebut mengandung arti bahwa tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 158, 159, 160, 161, 162, dan **Pasal 165** dapat dilakukan badan hukum. Padahal jelas dalam Penjelasan Pasal 165 disebutkan bahwa “yang dimaksud dengan setiap orang adalah pejabat yang menerbitkan IUP, IPR, atau IUPK”, dengan demikian ada kontradiksi. **Seharusnya Pasal 163 langsung menyebut pasal-pasal bukan menyebutkan “tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam bab ini”.**

Apa yang dikemukakan diatas paling tidak memberikan pemahaman bahwa dalam UU Minerba diakui bahwa subjek tindak pidana meliputi manusia dan korporasi. Untuk itu, terkait dengan korporasi sebagai subjek dalam UU Minerba maka selanjutnya akan diuraikan mengenai pertanggungjawaban korporasi.

Barda Nawawi Arief pernah menyatakan, di dalam

beberapa UU Khusus di luar KUHP, “subjek tindak pidana” ada yang diperluas pada “korporasi”, tetapi ada yang **tidak disertai dengan ketentuan**

“pertanggungjawaban pidana korporasi” (huruf tebal, pen).¹⁰

Dalam UU Minerba juga demikian, tidak ada satu pasalpun dalam undang-undang tersebut yang mengatur bagaimana atau kapan korporasi itu dapat dipertanggungjawabkan pidana. Sehingga jelas, tidak ada pijakan yuridis bagi aparat penegak hukum dalam melaksanakan tahap pemberian dan pelaksanaan pidana. Padahal menurut **Prof Barda**, penetapan pidana oleh pembuat undang-undang dimaksudkan untuk menyediakan seperangkat sarana bagi penegak hukum dalam rangka menanggulangi kejahatan.¹¹

¹⁰ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, halaman 32

¹¹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1984), halaman 98



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013 Online

di <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr>

Dengan

Permasalahan pokok

demikian penetapan pidana dalam UU Minerba yang tidak mencantumkan “kapan korporasi dapat dipertanggungjawabkan pidana” adalah merupakan suatu kekeliruan. Berarti yang disediakan adalah “**seperangkat sarana yang tidak utuh/lengkap (*incomplete or partial set of tools*) bagi penegak hukum dalam rangka menanggulangi tindak pidana minerba**”. Hal tersebut tentu pada gilirannya akan menghambat proses penegakan hukum. Sehingga harusnya pembentuk undang-undang cermat dan teliti membahas ketentuan pidana yang akan ditetapkan. Karena pada dasarnya penetapan korporasi sebagai subjek hukum pidana yang dapat dipertanggungjawabkan pidana hanya merupakan bagian dari keseluruhan sistem pertanggungjawaban pidana korporasi.

3. Pidana dan Pidanaan

hukum pidana berikutnya adalah pidana dan pidanaan. Pidana merupakan sub sistem dari keseluruhan sistem pidanaan. Terkait dengan persoalan pidana tersebut, maka dalam bagian ini akan dipaparkan mengenai stetsel pidana yang meliputi jenis-jenis pidana (*strafsoort*), berat/ringannya pidana (*strafmaat*), dan cara pelaksanaan pidana (*strafmodus*).

a). Jenis sanksi pidana

Dalam KUHP (WvS) tepatnya dalam Pasal 10 hanya dikenal dua jenis pidana yakni pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana Pokok: pidana mati, penjara, kurungan, dan denda serta ditambah lagi dengan pidana tutupan sebagaimana diatur dalam UU No. 20 Tahun 1946 tentang Pidana Tutupan. Sedangkan pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim.



Barda Nawawi Arief

dalam bukunya yang berjudul “Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia”, pernah menelaah perkembangan aturan khusus (*special rules*) di luar KUHP. Dimana salah satu hasil simpulan yang didapat berkenaan dengan jenis sanksi pidana adalah pembagian kelompok jenis pidana masih berorientasi pada KUHP (pidana pokok dan tambahan).¹² Hal yang demikian juga yang terjadi dalam UU Minerba. Jenis sanksi pidana yang dapat dijatuhkan berupa pidana pokok dan pidana tambahan. Selanjutnya bila dicermati ketentuan pidana UU Minerba menggunakan pola ancaman pidana kumulatif dan alternatif.

Ketentuan pola ancaman pidana gabungan seperti halnya dalam UU Minerba diatas tidak dikenal

dalam KUHP. Hal ini dapat diidentifikasi dengan mencermati pola ancaman pidana dalam KUHP. Dimana KUHP hanya menganut dua sistem perumusan, yaitu: a. perumusan tunggal (hanya diancam satu pidana pokok); b. perumusan alternatif (menggunakan kata “atau”, pen).¹³

b). berat/ringannya pidana

Terkait mengenai berat ringannya pidana bila dicermati ketentuan Pasal 10 KUHP terlihat berat ringannya pidana, karena susunan sanksi dalam pasal tersebut mengandung degradasi yang berbeda-beda, dimana dimulai dari pidana yang terberat yakni pidana mati. Terhadap ketentuan Pasal 10 KUHP **Wirjono Prodjodikoro** pernah menyatakan, sifat kesederhanaan ini terletak pada gagasan bahwa beratnya hukuman (baca: sanksi pidana, pen) pada prinsipnya

¹² Barda Nawawi Arief, *Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia*, (Semarang: Pustaka Magister, 2011), halaman 19

¹³ Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, 2011, halaman 162



digantungkan pada sifat berat atau ringannya tindak pidananya.¹⁴ Selain itu dalam KUHP juga dikenal adanya ancaman pidana minimal umum, maksimal umum dan maksimal khusus. Sehingga dalam menentukan berat ringannya pidana hakim diberi kebebasan dari minimal sampai maksimal sebagai reaksi yang pantas dari tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa. Ketentuan UU Minerba juga bila dicermati menganut hal yang sama sebagaimana diatur dalam KUHP, hal yang demikian dinyatakan karena didalam pasal-pasal nya hanya memuat ancaman pidana maksimal khusus, dan secara otomatis ketentuan minimal-maksimal umum dalam KUHP berlaku bagi tindak pidana sebagaimana diatur dalam UU tersebut.

c). Cara pelaksanaan pidana

Dalam UU Minerba ancaman pidana pokok yang dicantumkan adalah penjara, kurungan, dan denda, maka secara otomatis ketentuan dalam KUHP mengenai pelaksanaannya berlaku pula karena undang-undang tidak mengatur cara pelaksanaan pidana tersebut. Pada dasarnya yang menjadi persoalan yaitu mengenai pelaksanaan pidana denda dalam UU Minerba. Untuk itu selanjutnya akan diuraikan mengenai persoalan yang dimaksud. UU Minerba mengancam pidana denda sangat tinggi baik terhadap manusia maupun korporasi namun tidak disertai dengan aturan tentang bagaimana pidana tersebut dilaksanakan dan alternatif pidana pengganti bila denda tersebut tidak dapat dipenuhi. Dengan tidak diaturnya bagaimana pidana denda itu dilaksanakan maka akan berpengaruh pada efektif atau tidaknya pidana denda yang diancamkan.

¹⁴ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), halaman 174



Untuk itu, guna mengakhiri analisis terhadap pidana denda dalam UU Minerba, layak untuk diakhiri dengan mengetengahkan pandangan **Barda Nawawi Arief**, “suatu sistem sanksi pidana menyeluruh harus pula mencakup kebijakan-kebijakan yang dapat diharapkan menjamin terlaksananya sanksi pidana itu”.¹⁵

2. Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Tindak Pidana di Bidang Pertambangan Mineral dan Batubara di Masa yang Akan Datang (*Ius Constituendum*)

Didasarkan pada analisis persoalan pokok hukum pidana dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara khususnya Bab XXIII Ketentuan Pidana Pasal 158-165 sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan terdahulu, maka pada bagian ini akan diuraikan formulasi kebijakan hukum pidana kedepan terhadap tindak pidana di bidang

pertambangan mineral dan batubara, dengan disertai alasannya tentunya, berikut formulasi yang dimaksud:

- a). **Formulasikan jenis sanksi pidana berupa sanksi pidana dan tindakan secara seimbang;**
- b). **Formulasikan subjek hukum pidana secara eksplisit;**
- c). **Formulasikan aturan pertanggungjawaban pidana korporasi secara lengkap dan jelas;**
- d). **Formulasikan pidana denda dan pelaksanaannya secara utuh;**
- e). **Formulasikan kualifikasi delik;**
- f). **Formulasikan ketentuan mengenai recidive atau pengulangan tindak pidana;**

Sehubungan dicabutnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka kedepan penyusunan kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara

¹⁵ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.cit.*, halaman 181



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013 Online

di <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr>

di masa yang akan datang harus menyesuaikan dengan hal-hal yang telah diatur dalam undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru tersebut. Terdapat hal yang patut diperhatikan dan dijadikan pedoman terkait aturan ketentuan pidana dalam UU yang dimuat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yakni perihal pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lampiran II undang-undang tersebut.

Sebetulnya selain kebijakan hukum pidana dimasa yang akan datang didasarkan pada UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hal yang lebih penting lagi adalah kebijakan nantinya disusun dengan menggunakan pendekatan yang tepat serta didasarkan pada bukti yang berbasis penelitian (*research-based evidence*). Pentingnya bukti ini pernah dengan tegas diperingatkan oleh **Sherlock**

Holmes¹⁶ sebagaimana dikutip oleh Solisbury, *It is [a] capital mistake to theorize before you have all the evidence. It biases the judgement* (Salah besar kiranya bila Anda langsung berteori sebelum mendapatkan seluruh buktinya. Itu menghasilkan penilaian yang bias).

Untuk menutup pembahasan mengenai kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang ini, maka perlu diketengahkan sebuah pandangan akhir mengenai tahap formulasi ketentuan pidana UU Minerba kedepan. Pandangan akhir yang dimaksud adalah bahwa tahap formulasi ini harus didudukkan dalam posisinya sebagai tahapan perencanaan yang matang dan strategis dalam usaha penanggulangan kejahatan dengan sarana hukum pidana. Karena tahap ini akan menentukan keberhasilan tahap pemberian dan pelaksanaan pidana yang juga sebagai bagian dari mata rantai penanggulangan

¹⁶ William Solesbury, *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going*. ERSC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 1, 2001, P. 4, Diakses melalui <http://www.ipa.org.au/publications/1442/evidence-based-policy-and-public-sector-innovation> pada 4 Desember 2012



tindak pidana di bidang tambang minerba dalam hal ini.

F. Kesimpulan

Berpijak pada perumusan masalah, hasil penelitian dan pembahasan, serta uraian-uraian terdahulu dalam laporan penelitian dan penulisan hukum ini, maka adapun simpulan yang dapat ditarik dan dikemukakan, antara lain:

1. Kebijakan hukum pidana terhadap tindak pidana di bidang pertambangan mineral dan batubara saat ini dimuat dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Dengan dirumuskannya Bab XXIII Ketentuan Pidana (*penal provisions*) Pasal 158-165 dalam UU Minerba merupakan wujud pelaksanaan tahap formulasi/penetapan pidana oleh pembentuk undang-undang. Tahap formulasi ini dipandang sebagai tahapan yang sangat penting dalam proses penanggulangan kejahatan dengan sarana penal. Dikatakan demikian karena tahap ini akan memberi arah bagi tahap pemberian pidana dan tahap pelaksanaan pidana. Dengan perkataan lain tahap ini sangat menentukan keberhasilan tahap pemberian pidana dan pelaksanaan pidana. Akan tetapi dari hasil penelitian menunjukkan bahwa tahap penetapan pidana dalam

UU Minerba mengalami kegagalan, dalam artian ketentuan pidana dalam undang-undang tersebut tidaklah dapat memberi arah yang terang bagi badan yang berwenang pada tahap pemberian pidana dan juga bagi instansi pelaksana yang berwenang pada tahap pelaksanaan pidana. Bagaimana tidak dinyatakan demikian, karena terdapat banyak kelemahan dalam ketentuan pidana yang diatur. Sehingga layaklah dinyatakan bahwa ketentuan pidana dalam UU Minerba hanyalah **seperangkat sarana yang tidak utuh/lengkap (*incomplete or partial set of tools*)**.

2. Dengan mendasarkan pada analisis pada tahap penetapan pidana dalam UU Minerba saat ini, maka dalam kebijakan hukum pidana di masa yang akan datang dibentuk berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar yuridis pembentukannya, didasarkan pada bukti yang berbasis penelitian (*research-based evidence*) dan dengan pendekatan yang tepat. Selain itu kedepan diakomodir berbagai aturan-aturan sebagai berikut:
 - a. Formulasikan jenis sanksi pidana yang ada menjadi pidana dan tindakan, hal ini bertolak dari ide dasar *double track system*;



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013 Online

di <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr>

- b. Formula sikan subjek hukum pidana secara eksplisit;
- c. Formulasikan secara utuh sistem pertanggungjawaban korporasi;
- d. Formulasikan secara utuh sistem sanksi pidana denda;
- e. Formulasikan kualifikasi delik;
- f. Formulasikan pengaturan mengenai recidive;
- g. Formulasikan hal-hal lain yang diperlukan agar menjadikan penetapan pidana dalam UU Minerba di masa yang akan datang yang mampu memberikan arah dan penerangan bagi tahapan pemberian pidana tahapan pelaksanaan pidana

Daftar Pustaka

- Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010.
- , *Perkembangan Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Semarang: Pustaka Magister, 2011.
- , *Hukum Pidana Lanjut*, Semarang: Badan Penyediaan Bahan Kuliah FH Undip, 2009.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Prenada Media Group, 2011.

Halim, Diana Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2004.

Kementerian Energi dan Sumber Daya: Direktorat Jenderal Geologi dan Sumber Daya Mineral, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*. 2004

Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 1984.

Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana, 2012.

Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama, 2003.

Solesbury, William, *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going*. ERSC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 1, 2001.

Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 1, Nomor 2, Tahun 2013Online

di <http://ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr>

Undang-Undang Nomor 12
Tahun 2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan