

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pertambangan adalah rangkaian kegiatan dalam rangka upaya pencarian, pengembangan (pengendalian), pengolahan, pemanfaatan dan penjualan bahan galian (mineral, batubara, panas bumi dan migas). Ilmu pertambangan merupakan suatu cabang ilmu pengetahuan yang meliputi pekerjaan pencarian, penyelidikan, studi kelayakan, persiapan penambangan, pengolahan dan penjualan mineral-mineral atau batuan yang memiliki nilai ekonomis. Pertambangan juga bisa diartikan sebagai kegiatan, teknologi dan bisnis yang berkaitan dengan industri pertambangan mulai dari prospeksi, eksplorasi, evaluasi, penambangan, pengolahan, pemurnian, pengangkutan sampai pemasaran.<sup>1</sup>

Pertambangan juga merupakan suatu industri yang mengolah sumber daya alam dengan memproses bahan tambang untuk menghasilkan berbagai produk akhir yang dibutuhkan umat manusia. Oleh karena itu, bahan tambang merupakan salah satu *icon* yang dibutuhkan oleh dunia saat ini, dimana dengan berkembangnya zaman, bahan tambang merupakan kekayaan alam yang nomor satu di Indonesia bahkan dunia sekalipun. Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi dan air yang biasa disebut dengan bahan galian, dimana terkandung dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh

---

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, 2012, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 4.

negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Amanat UUD 1945 ini merupakan landasan pembangunan pertambangan dan energi untuk memanfaatkan potensi kekayaan sumber daya alam, mineral dan energi yang dimiliki secara optimal dalam mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan.

Di Era Globalisasi ini, setiap negara membangun perekonomiannya melalui kegiatan industri dengan mengolah sumber daya alam di negaranya. Hal ini dilakukan agar dapat bersaing dengan negara lain dalam memajukan perekonomiannya. Oleh karena itu banyak perusahaan dari sektor pribadi maupun sektor swasta yang mengolah hasil tambang untuk diproduksi. Dewasa ini, kegiatan pertambangan sudah sangat berkembang. Hasil yang diberikannya pun sangat memberi keuntungan bagi peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat, khususnya bagi para penambang. Namun, terdapat masalah yang harus diperhatikan oleh pemerintah yaitu masalah penambangan ilegal. Penambangan ilegal dilakukan tanpa ijin, prosedur operasional, dan aturan dari pemerintah. Hal ini membuat kerugian pada negara karena mengeksploitasi sumber daya alam secara ilegal, mendistribusikan, dan menjual hasil tambangnya secara ilegal, sehingga terhindar dari pajak negara. Hal inilah yang menjadi masalah dalam pertambangan yang masuk kedalam hukum pidana khusus.

Di dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 huruf (a) dinyatakan bahwa mineral dan batubara yang terkandung dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan alam tak terbarukan

sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai peran penting dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, karena itu pengelolaannya harus dikuasai oleh Negara untuk memberi nilai tambah secara nyata bagi perekonomian nasional dalam usaha mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Pada sistem peradilan pidana (SPP) di Indonesia, penegakan hukum bukanlah tujuan akhir dari sebuah aturan hukum akan tetapi merupakan suatu proses. Tujuan dari SPP adalah untuk melindungi masyarakat. Ini merupakan salah satu tujuan negara. Berdasarkan pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tujuan negara adalah untuk menyejahterakan rakyat dan untuk melindungi masyarakat. Banyak cara, langkah dan strategi yang bisa dilakukan untuk menerapkan tujuan SPP itu sendiri. Banyak penelitian tentang kurangnya keberhasilan lembaga pemasyarakatan dalam membina warga masyarakat yang sedang menjalani hukuman di Lembaga Pemasyarakatan, sehingga untuk mencapai tujuan Negara tidak hanya dengan sarana hukum pidana tetapi juga bisa melalui pencegahan (non penal).

Penegakan hukum adalah suatu proses melakukan upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku sosial dalam bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum dilihat dari sisi subyeknya diartikan sebagai upaya melibatkan semua subyek hukum dalam setiap hubungan hukum, siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri

pada norma hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Penegakan hukum dalam arti sempit diartikan sebagai upaya aparat penegak hukum untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum dan apabila diperlukan aparat penegak hukum diberikan kewenangan untuk menggunakan upaya paksa.

Ditinjau dari sudut objeknya pengertian penegakan hukum mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas penegakan hukum itu mencakup pada nilai keadilan yang terkandung dalam bunyi pasal pasal maupun nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Dalam arti sempit penegakan hukum hanya mencakup penegakan yang formal.

Kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.<sup>2</sup>

Menurut M. Hamdan upaya penanggulangan yang merupakan bagian dari kebijakan sosial pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) yang dapat ditempuh dengan 2 jalur yaitu:<sup>3</sup>

1. Jalur penal yaitu dengan menerapkan hukum pidana (*criminal law application*).

---

<sup>2</sup> Dwiyanto Indiahono, 2009, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*, Kanasius, Yogyakarta, hlm. 56.

<sup>3</sup> M. Hamdan, 1997, *Politik Hukum Pidana*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 78.

2. Jalur non penal yaitu dengan cara sebagai berikut:

- a. Pencegahan tanpa pidana
- b. Memengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembinaan lewat media massa.

Kebijakan kriminal tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas yaitu kebijakan sosial yang terdiri dari kebijakan atau upaya untuk kesejahteraan sosial atau upaya untuk perlindungan masyarakat. Dengan demikian, sekiranya penanggulangan kejahatan dilakukan dengan menggunakan sarana penal, maka kebijakan hukum pidana, khususnya pada tahap kebijakan yudikatif/aplikatif harus memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial tersebut, berupa *sosial welfare* dan *sosial defence*. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan pendekatan integral ada keseimbangan sarana penal dan non penal. Dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan paling strategis melalui sarana non penal karena hal tersebut lebih bersifat *preventif* karena kebijakan penal mempunyai keterbatasan atau kelemahan yaitu bersifat *represif* dan harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya tinggi.

Dengan demikian upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua yaitu melalui jalur penal dan jalur non penal. Secara kasar dapat dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat penindakan sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur non penal lebih menitik beratkan pada sifat pencegahan sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar karena

tindakan *repressif* pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan *preventif*, dalam arti luas. Mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal lebih bersifat akan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor kondusif tersebut antara lain berpusar pada masalah atau kondisi sosial secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan.

Berdasarkan Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat (7) terkait dengan ijin usaha penambangan, permasalahan yang terjadi di Indonesia banyak sekali penambangan ilegal yang tidak mempunyai ijin, operasional penambangan dilakukan tanpa ijin, prosedur operasional, sehingga membuat kerugian pada negara karena mengeksploitasi sumber daya alam secara ilegal, mendistribusikan, dan menjual hasil tambangnya secara ilegal.

Di dalam Pasal 38 Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang mineral dan batubara disebutkan bahwa pelaku usaha pertambangan meliputi badan usaha swasta, koperasi dan perseorangan. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang ketentuan ketentuan pokok pertambangan disebutkan bahwa pelaku usaha pertambangan meliputi instansi pemerintah yang ditunjuk oleh menteri, perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan modal bersama antara negara dan daerah, koperasi, badan perseorangan swasta, perusahaan dengan modal gabungan, dan pertambangan rakyat. Pertambangan ilegal adalah kegiatan penambangan atau penggalian yang dilakukan oleh masyarakat atau perusahaan tanpa

memiliki ijin dan tidak menggunakan prinsip-prinsip penambangan yang tidak baik dan benar.

Dalam Pasal 20 dan Pasal 66 sampai dengan Pasal 73 Undang-Undang No 4 Tahun 2009 tentang mineral dan batubara mengakomodasi kepentingan tambang rakyat karena selain memecahkan persoalan yang selama ini terjadi, di lain pihak merupakan bukti kongkrit pengakuan terhadap eksistensi keberadaan tambang rakyat, yang apa bila dilakukan pembinaan dengan baik, merupakan salah satu potensi ekonomi lokal, yang dapat mengerakkan perekonomian di daerah tersebut. Pertambangan rakyat adalah kegiatan penambangan berizin/legal (IPR) yang dilakukan masyarakat dengan peralatan sederhana dan dilakuakn dalam sebuah wilayah pertambangan rakyat (WPR) yang dijelaskan dalam Undang-Undang No 4 Tahun 2009. Sedangkan kegiatan pertambangan rakyat menurut Undang-Undang adalah kegiatan yang legal, berdasarkan data usaha pertambangan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Sumatera Barat Resor Padang Pariaman ada 35 usaha pertambangan yang tersebar di 11 Kecamatan Di Kabupaten Padang Pariaman. Dimana hanya 6 usaha saja yang memiliki izin legalitas dan sisanya tidak memiliki izin. Kecamatan yang paling banyak memiliki pertambangan ilegal adalah Kecamatan Batang Anai, dimana di kecamatan tersebut ada delapan usaha pertambangan dan tidak ada satupun yang memiliki ijin usaha penambangan/ijin usaha penambangan rakyat (IUP/IUPR).

Dengan demikian hal ini penting untuk dikaji, maka Penulis tertarik meneliti mengenai **Upaya Non Penal Oleh Polres Padang Pariaman Dalam Rangka Penanggulangan Penambangan Galian C Ilegal di Kabupaten Padang Pariaman.**

## **B. Rumusan Permasalahan**

Dari uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah faktor-faktor yang memengaruhi banyaknya pelaku usaha penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman?
2. Bagaimanakah upaya non penal oleh Polres Padang Pariaman dalam menanggulangi tindak pidana penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman?
3. Bagaimanakah kebijakan non penal yang seharusnya dilakukan oleh Polres Padang Pariaman untuk menanggulangi penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi banyaknya pelaku usaha penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman.
2. Untuk menganalisis upaya non penal oleh Polres Padang Pariaman dalam menanggulangi tindak pidana penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman.

3. Untuk menganalisis kebijakan non penal yang seharusnya dilakukan oleh Polres Padang Pariaman untuk menanggulangi penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat teoritis**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pidana, khususnya mengenai kebijakan non penal dalam penanggulangan penambangan ilegal.

##### **2. Manfaat praktis**

Diharapkan hasil penelitian dapat memberikan masukan bagi pemerintah dan penegak hukum dalam menanggulangi penambangan ilegal di Kabupaten Padang Pariaman.

#### **E. Kerangka Teoritis Dan Konseptual**

##### **1. Kerangka Teoritis**

###### **a. Teori Kebijakan Hukum Pidana**

Kebijakan hukum pidana dapat diartikan dengan cara bertindak atau kebijakan dari negara (pemerintah) untuk menggunakan hukum pidana dalam mencapai tujuan tertentu, terutama dalam menanggulangi kejahatan, memang perlu diakui bahwa banyak cara maupun usaha yang dapat dilakukan oleh setiap negara (pemerintah) dalam menanggulangi kejahatan. Salah satu upaya untuk dapat menanggulangi kejahatan, diantaranya melalui suatu kebijakan hukum pidana atau politik hukum pidana.

Menurut Marc Ancel, pengertian *penal policy* (Kebijakan Hukum Pidana) adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.<sup>4</sup>

Politik hukum pidana diartikan juga sebagai kebijakan menyeleksi atau melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi terhadap suatu perbuatan. Disini tersangkut persoalan pilihan-pilihan terhadap suatu perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana atau bukan, serta menyeleksi diantara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana pada masa mendatang.

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) tersebut merupakan salah satu Komponen dari model *criminal science* disamping *criminology* dan *criminal law*. Sudarto berpendapat bahwa melaksanakan “politik hukum pidana” berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dalam kesempatan lain dikemukakan pula, bahwa melaksanakan “politik hukum pidana” mempunyai arti sebagai usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai

---

<sup>4</sup> Barda Nawawi Arief, 2004, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Citra Aditya bakti, Bandung, hlm. 38.

dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>5</sup>

Politik kriminal hakekatnya juga merupakan bagian integral dari politik social yang dilakukan baik dengan menggunakan kebijakan hukum pidana (*penal policy*) maupun non penal, namun haruslah memperhatikan dan mengarah pada tercapainya tujuan dari kebijakan sosial itu dengan menunjang tujuan (*goal*) "*social welfare*" dan "*social defence*".

Politik kriminal sebagai salah satu usaha untuk penanggulangan kejahatan dapat ditempuh melalui upaya/sarana penal dan non penal. Penegakan hukum tidak hanya dapat dilakukan melalui hukum positif saja tapi perlu adanya kebijakan diluar hukum pidana. Hal tersebut termasuk dalam upaya non penal dengan *Influencing View Of Society on crime and Punishment* dan *prevention without punishment*. Sebagaimana dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels:<sup>6</sup>

*"Criminal policy as a science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy. ....The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy"*

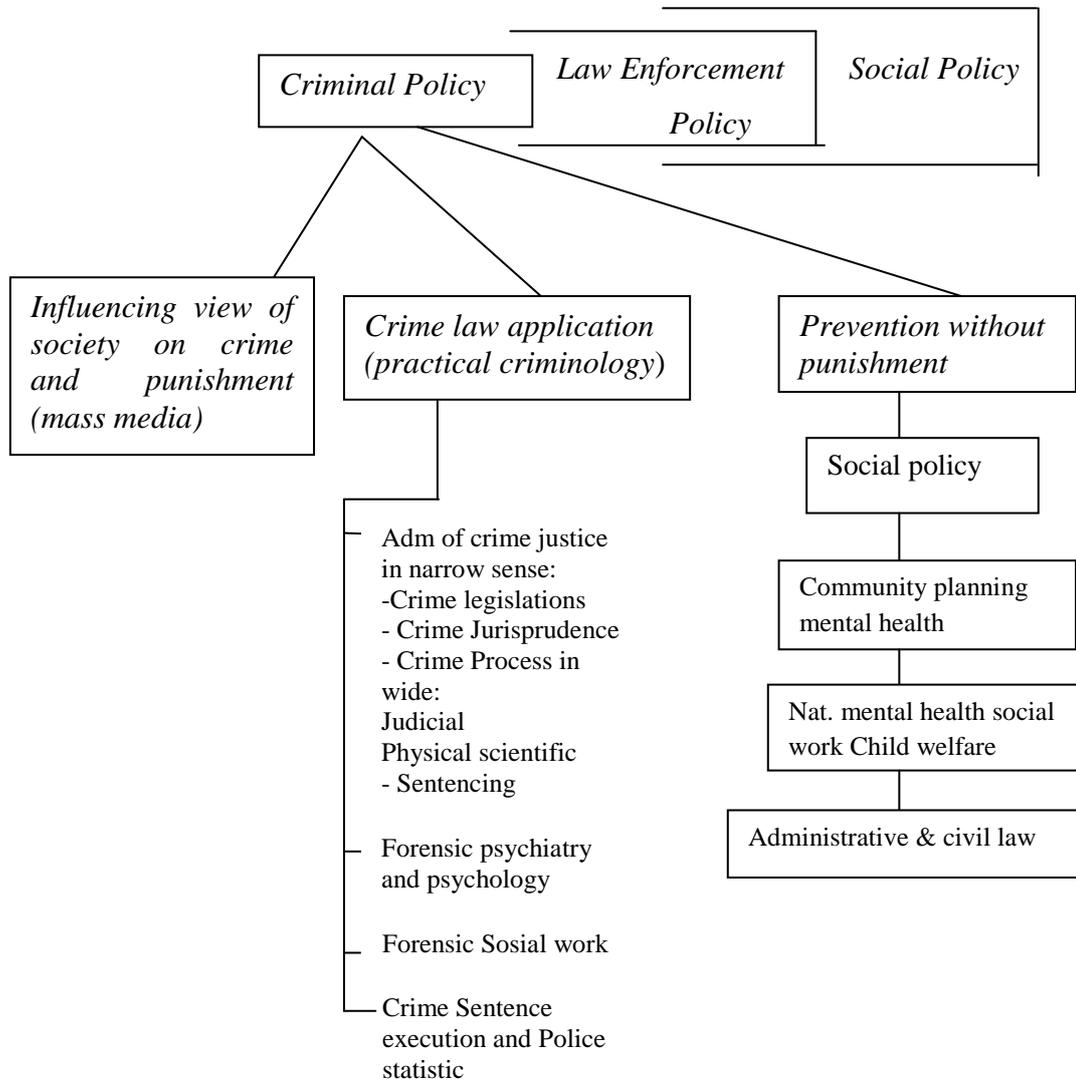
Berdasarkan uraian itu, G.P. Hoefnagels memberikan skema sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> Sudarto, 1986, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm 36

<sup>6</sup> *Ibid* hlm. 3

Bagan 1. Ruang lingkup Kebijakan kriminal

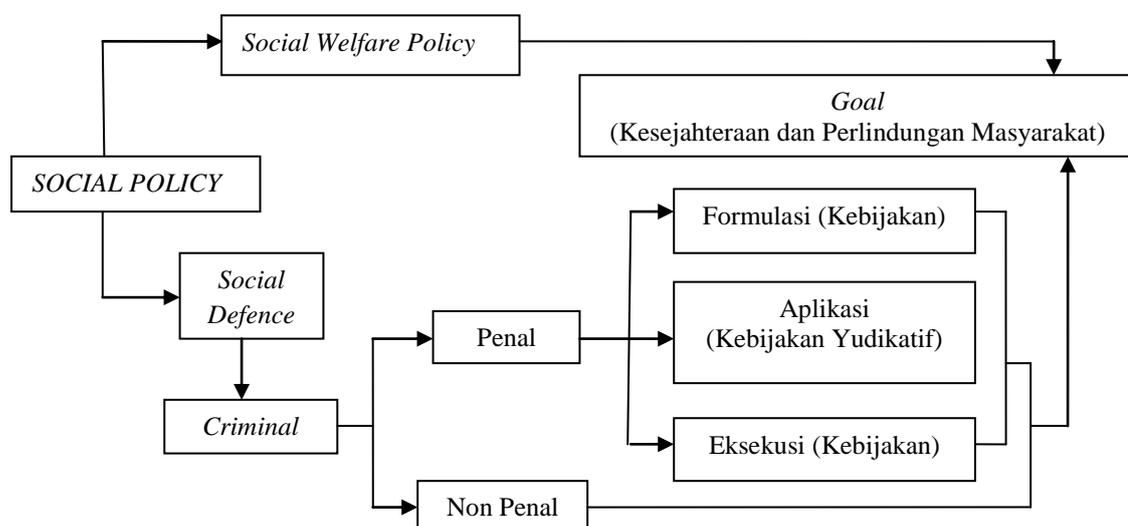


**Sumber : G.P. Hoefnagels**

Tujuan akhir dari politik kriminal atau kebijakan kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yang sering disebut dengan berbagai istilah, seperti kebahagiaan warga masyarakat/penduduk (*happiness of the citizen*), kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan (*a wholesome and cultural living*), kesejahteraan

masyarakat (*social welfare*) atau untuk mencapai keseimbangan (*equality*). Secara sederhana tujuan kebijakan kriminal itu sendiri adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat akan rasa aman, tenteram, adil, makmur, dan sampai pada kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Sebagaimana digambarkan pada bagan berikut :

Bagan 2. Kebijakan Kriminal dalam rangka Kebijakan Sosial



**Sumber : G.P. Hoefnagels**

Dari definisi tentang kebijakan hukum pidana yang telah diuraikan sebelumnya, sekilas tampak bahwa kebijakan hukum pidana identik dengan pembaharuan perundang-undangan hukum pidana yaitu substansi hukum, bahkan sebenarnya ruang lingkup kebijakan hukum pidana lebih luas daripada pembaharuan hukum pidana. Hal ini disebabkan karena kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap

konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari:<sup>7</sup>

- 1) Kebijakan formulatif/legislatif, yaitu tahap perumusan/penyusunan hukum pidana;
- 2) Kebijakan aplikatif/yudikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana;
- 3) Kebijakan administratif/eksekutif, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana.

#### **b. Teori Fungsi Hukum**

Pada umumnya yang dimaksud dengan fungsi adalah tugas, maka tugas adalah bagaimana hukum berperan sedemikian rupa sehingga segala sesuatunya berjalan dengan tertib dan teratur, sebab hukum menentukan dengan tegas hak dan kewajiban mereka masing-masing. J.P. Glastra Van Loon menyebutkan bahwa fungsi hukum yaitu:<sup>8</sup>

- a) Menertibkan masyarakat dan pengaturan pergaulan hidup
- b) Menyelesaikan pertikaian
- c) Memelihara dan mempertahankan tata tertib dan aturan aturan, jika perlu dengan kekerasan
- d) Mengubah tata tertib dan aturan aturan dalam rangka penyesuaian dengan kebutuhan masyarakat

---

<sup>7</sup> Muladi, 1997, *Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana*, Balai Penerbit Undip, Semarang, hlm 23.

<sup>8</sup> Dudu Duswara Machmudin, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung, hlm 51-52.

- e) Memenuhi tuntutan keadilan dan kepastian hukum dengan cara merealisasikan fungsi hukum diatas.

Selanjutnya menurut M.Sjahran Basal, fungsi hukum dalam kehidupan masyarakat terutama di Indonesai mempunyai fungsi yaitu:<sup>9</sup>

- a) Direktif, Sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
- b) Integratif, sebagai Pembina kesatuan bangsa.
- c) Stabilitatif, Sebagai Pemelihara (termaksud di dalamnya hasil hasil pembangunan) dan penjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- d) Perfektif, sebagai penyempurna terhadap tindakan tindakan administrasi Negara, maupun sikap tindak warga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
- e) Korektif, baik terhadap warga Negara maupun administrasi Negara dalam mendapatkan keadilan.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo, menyatakan bahwa fungsi hukum adalah :<sup>10</sup>

- a) Sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat

---

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> Soedjono Dirdjosisworo, 2010, *Pengantar Ilmu hukum*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta, hlm. 154-156.

- b) Sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan social lahir dan bathin
- c) Sebagai sarana penggerak pembangunan
- d) Sebagai kritis dari hukum

Berdasarkan teori fungsi hukum diatas, maka dapatlah disimpulkan bahwa, hukum hanya dapat berperan dengan baik bila segala sesuatunya berjalan dengan tertib dan teratur, yaitu dengan menentukan secara tegas hak dan kewajiban masing masing lembaga yang menjalankan hukum.

### **c. Teori Penegakan Hukum**

Pengertian penegakan hukum dapat juga diartikan penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Penegakan hukum pidana merupakan satu kesatuan proses diawali dengan penyidikan, penangkapan, penahanan, peradilan terdakwa dan diakhiri dengan pemasyarakatan terpidana.<sup>11</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai yang terjabarkan dalam kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran

---

<sup>11</sup> Harun M.Husen, 1990, *Kejahatan dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Hlm 58.

nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>12</sup>

Penegakan hukum pidana adalah penerapan hukum pidana secara konkrit oleh aparat penegak hukum. Dengan kata lain, penegakan hukum pidana merupakan pelaksanaan dari peraturan-peraturan pidana. Dengan demikian, penegakan hukum merupakan suatu sistem yang menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta perilaku nyata manusia. Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau tindakan yang dianggap pantas atau seharusnya. Perilaku atau sikap tindak itu bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian.

Menurut Moeljatno menguraikan berdasarkan dari pengertian istilah hukum pidana yang mengatakan bahwa penegakan hukum adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan unsurunsur dan aturan-aturan, yaitu:<sup>13</sup>

- a) Menentukan perbuatan yang tidak boleh di lakukan dengan di sertai ancaman atau sanksi berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, UI Pres, Jakarta, Hlm 35

<sup>13</sup> Moeljatno, 1993, *Asas-asas Hukum Pidana*, Putra Harsa, Surabaya, Hlm 23

- b) Menentukan dan dalam hal apa kepada mereka yang melanggar laranganlarangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
- c) Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila orang yang disangkakan telah melanggar larangan tersebut.

Penegakan hukum dilakukan oleh instansi yang diberi wewenang oleh negara dalam melakukan penegakan hukum seperti Polisi, Jaksa dan pejabat pemerintah. Hukum menjadi tidak berani apabila perintahnya tidak dilaksanakan. Sejak hukum modern semakin bertumpu pada dimensi yang menjadikan bentuk formal dan procedural, maka sejak itu pula uncul perbedaan antara keadilan formal dan atau keadilan menurut hukum disatu pihak dan keadilan sejati. Penegakan hukum tidak dapat dinilai sama begitu saja dengan memberikan janji keadilan, oleh Karena itu orang dapat menegakan hukum tapi dengan cara menggunakannya untuk menyimpangi dan menjauhkan diri dari keadilan. Dalam proses peradilan pidana, kebenaran bukanlah satu satunya tujuan.<sup>14</sup> Keadilan sejati bukanlah tujuan pokok dalam peradilan pidana dengan kata lain keadilan formal juga merupakan produk yang sah dari peradilan pidana.

---

<sup>14</sup> Alam M.Dershowittz, 1996, *Reasonable Doubt, The O.J Simpson case And The Criminal justice System*, hlm 37, Dikutip dari Satjipto Rahardjo, 2004, *Sosiologi Hukum, Perkembangan, metode dan Pilihan Masalah*, universitas Muhamaddyah Surakarta (UMS), Surakarta, hlm. 182

#### d. Teori Sistem Hukum

Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence Meir Friedman, seorang ahli sosiologi hukum dari Stanford University, ada empat elemen utama dari sistem hukum (*legal system*), yaitu:<sup>15</sup>

- 1) Struktur Hukum (*Legal Structure*)
- 2) Substansi Hukum (*Legal Substance*)
- 3) Budaya Hukum (*Legal Culture*)
- 4) Dampak Hukum (*Legal Impact*)

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum. Pertama: Substansi Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law System* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law System* atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan

---

<sup>15</sup> Lawrence M. Friedman, 2001, *American law An Introduction Second Edition (Hukum Amerika Suatu Pengantar)* Penerjemah Wishnu Basuki, PT Tata nusa, Jakarta, hlm 79.

peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi system hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Teori Lawrence Meir Friedman yang Kedua : Struktur Hukum/Pranata Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan “*fiat justitia et pereat mundus*” meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak

hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Teori Lawrence Meir Friedman yang Ketiga: Budaya Hukum: Kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan

dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori penegakan hukum Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum. Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara. Senada atau sependapat dengan M. Friedman, Sajipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum.

Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum.<sup>16</sup>

Dari beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Menurut Achmad Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektifannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compliance* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, 1982, *Ilmu Hukum*, Genta Publishing, Bandung, hlm 29.

<sup>17</sup> Achmad Ali, 2010, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 89.

## 2. Kerangka Konseptual

Definisi operasional terhadap istilah atau konsep yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### a. Upaya non penal

Istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris yakni *Policy* atau dalam bahasa Belanda *Politiek* yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum dalam mengelola, mengatur, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan dengan tujuan yang mengarahkan pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga Negara).<sup>18</sup>

Kebijakan penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal lebih bersifat tindakan pencegahan sebelum terjadinya kejahatan. Oleh karena itu, sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan yang berpusat pada masalah-masalah atau kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan subur kejahatan. Upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan termasuk bidang kebijakan kriminal

---

<sup>18</sup> Barda Nawawi Arief, *Op., Cit.* hlm 23-24.

(*criminal Policy*). Kebijakan kriminal inipun tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas yaitu kebijakan social (*social policy*) yang terdiri dari kebijakan atau upaya untuk kesejahteraan social (*social welfare policy*) atau upaya upaya untuk perlindungan masyarakat (*social policy*).

Usaha non penal dalam menanggulangi kejahatan sangat berkaitan erat dengan usaha penal. Upaya non penal ini dengan sendirinya akan sangat menunjang penyelenggaraan peradilan pidana dalam mencapai tujuannya. Pencegahan atau atau menanggulangi kejahatan harus dilakukan pendekatan integral yaitu antara sarana penal dan non penal.

Secara sederhana dapatlah dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur “penal” lebih menitik beratkan pada sifat “*repressive*” (penindasan/pemberantasan /penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur “non penal” lebih menitik beratkan pada sifat “preventif” (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi.

b. Pertambangan

menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral atau batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan,

pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

c. Penambangan ilegal (*illegal Mining*)

Pertambangan Ilegal adalah kegiatan penambangan atau penggalian yang dilakukan oleh masyarakat atau perusahaan tanpa memiliki izin dan tidak menggunakan prinsip-prinsip penambangan yang baik dan benar .

Yang mana didasarkan pada pemikiran bahwa kegiatan pertambangan sebagai kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam berada di bawah pengawasan Negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini dipergunakan sebagai dasar hukum bagi Negara untuk melakukan pengawasan terhadap segala kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam termasuk kegiatan pertambangan dengan konsekuensi bahwa setiap kegiatan pertambangan berarti harus , mendapatkan izin dari pemerintah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara izin pertambangan terdiri atas :

1. WUP (Wilayah usaha Pertambangan)
2. WPR (Wilayah Pertambangan rakyat)
3. WPN (wilayah Pencadangan Negara)

Kesemua pemanfaatan wilayah usaha pertambangan dapat dilakukan dengan izin sesuai dengan peruntukannya. Dengan demikian sesuai ketentuan hukum yang berlaku maka istilah illegal mining ditujukan bagi kegiatan pertambangan yang dilakukan tanpa izin.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini adalah suatu penelitian yang bersifat *deskriptif analitis*, yaitu penelitian untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang (masalah aktual) dengan mengumpulkan data, menyusun, mengklarifikasikan, menganalisis dan menginterpretasikan yang dalam hal ini adalah tentang kebijakan non penal dalam penanggulangan Galian C illegal di Kabupaten Padang Pariaman.

### **2. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis. Pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan yang menekankan pada penerapan hukum dilapangan dikaitkan dengan aturan

yang berlaku. Pada pendekatan yuridis sosiologis adalah penelitian hukum yang dilakukan menggunakan data sekunder sebagai data awal, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan yang mana merupakan suatu penelitian yang melihat keefektivitasan dari hukum tersebut sesuai dengan dasar hukum yang ada dan penerapannya.<sup>19</sup>

### 3. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data yang bersumber dari 2 (dua) data, yaitu data primer dan data sekunder. Adapun sumber data tersebut adalah:

#### a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan, yaitu dari pihak yang berkompeten dalam memberikan informasi yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian. Sumber data primer pada penelitian ini didapat melalui wawancara. Wawancara dilakukan terhadap informan 2 orang polisi bagian Bhabinkamtibmas di Polres Padang Pariaman yaitu Bripta Ayulisman dan Aipda Mukhlis, dan tokoh masyarakat serta tokoh adat yaitu Riki paduak, Maryusap dan Ampura, dari Kecamatan Batang Anai dan Lubuak Alung Kabupaten Padang Pariaman. Disamping wawancara, sumber data primer diperoleh melalui observasi terhadap upaya non penal yang dilakukan polisi dan masyarakat untuk mengatasi pertambangan galian C ilegal di

---

<sup>19</sup>Amiruddin, 2012, *Metode Penelitian Hukum Suatu Pendekatan Normatif Sosiologis*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 72.

Kabupaten Padang Pariaman.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan meliputi data tentang dokumen pertambangan tanpa izin dan data upaya non penal yang dilakukan Polres Padang Pariaman untuk menanggulangi tindak pidana pertambangan illegal. Selain itu data sekunder juga berupa data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan berupa buku-buku, jurnal hukum dan hasil penelitian serta peraturan perundang-undangan, serta data statistik kriminal.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu:

- a. Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara penelitian lapangan yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian dengan cara melakukan wawancara. Teknik wawancara yang digunakan adalah semi terstruktur, dimana wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara dan tidak tertutup kemungkinan untuk melontarkan pertanyaan diluar daftar pertanyaan. Wawancara dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi banyaknya pelaku usaha penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman dan bentuk kebijakan yang sudah diterapkan oleh Polres Padang Pariaman dalam menanggulangi tindak pidana penambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman

Selain wawancara juga dilakukan observasi terhadap kebijakan non penal yang telah dilakukan oleh Polres Padang Pariaman untuk mengatasi pertambangan galian C ilegal di Kabupaten Padang Pariaman. Observasi dilakukan secara langsung dan tercatat.

- b. Untuk data sekunder dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan atau disebut juga dengan studi dokumen yang dilakukan dengan cara mencari dan mempelajari serta menginventarisir dokumen-dokumen atau bahan-bahan hukum kemudian dianalisa dan dilakukan pembahasan sehingga akan tersusun secara sistematis data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.<sup>20</sup>

## **5. Analisis dan Penyajian Data**

Data yang diperoleh dari penelitian dianalisis secara yuridis kualitatif dengan cara memberikan komentar-komentar dan tidak menggunakan angka-angka dan disajikan secara deskriptif analitis, yaitu hanya akan menggambarkan saja dari hasil penelitian yang berhubungan dengan pokok permasalahan.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 34

<sup>21</sup>Bambang Sunggono, 2005, *Metode Penelitian Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 144