



Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Tindak Pidana Korupsi Yang Timbul Dari Kebijakan Publik

Alief Iswadi ^{1*}, Zuhad Aji Firmantoro ¹

¹Universitas Al-Azhar Indonesia, DKI Jakarta, Indonesia

*Corresponding Author: Alief Iswadi

✉ aliefiswadi1902@gmail.com

Artikel Histori

Direvisi: 02-06-2026

Diterima: 10-08-2026

Diterbitkan: 09-09-2026

Abstrak: Penelitian ini bertujuan mengkaji secara mendalam perbedaan antara kesalahan administratif dan tindak pidana korupsi dalam pelaksanaan kebijakan publik, sekaligus mengevaluasi penerapan asas ultimum remedium dalam praktik peradilan melalui analisis Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst mengenai kebijakan impor gula. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Hasil kajian menunjukkan bahwa pelanggaran prosedur dalam penyelenggaraan kebijakan tidak dapat langsung dipidana sebagai korupsi tanpa terlebih dahulu diuji melalui mekanisme hukum administrasi untuk memastikan adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang bersifat sengaja. Temuan juga memperlihatkan bahwa asas ultimum remedium belum diterapkan secara konsisten, karena penegakan hukum pidana kerap dilakukan tanpa melalui penyelesaian administratif atau perdata sebagaimana semangat *primum remedium*. Praktik tersebut berpotensi menimbulkan kriminalisasi yang berlebihan serta menciptakan rasa takut di kalangan pejabat dalam menggunakan diskresi. Oleh karena itu, hukum pidana seharusnya difungsikan sebagai langkah terakhir setelah upaya administratif ditempuh secara optimal guna menjaga keseimbangan antara perlindungan keuangan negara dan kepastian hukum.

Kata Kunci: Hukum Administrasi Negara; Kebijakan Publik; Penyalahgunaan Wewenang; Tindak Pidana Korupsi; Ultimum Remedium.

Abstract: This study examines the distinction between administrative misconduct and corruption offenses in the implementation of public policy, while also assessing the application of the ultimum remedium principle in judicial practice through an analysis of Decision Number 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst of the Central Jakarta District Court concerning sugar import policy. Employing a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches, the research finds that procedural violations in policymaking should not automatically be classified as corruption without prior examination under administrative law to determine the existence of intentional abuse of authority. The findings further indicate that the ultimum remedium principle has not been consistently applied, as criminal prosecution is often pursued without exhausting administrative or civil remedies in line with the *primum remedium* doctrine. Such practice risks over-criminalization and may discourage public officials from exercising discretion. Therefore, criminal law should function as a last resort after administrative mechanisms have been properly utilized to ensure legal certainty and protect state finances.

Keywords: Abuse Of Authority; Corruption; Public Policy; State Administrative Law; Ultimum Remedium.

Pendahuluan

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, pejabat publik sering kali dihadapkan pada posisi untuk mengambil suatu keputusan strategis yang dapat memberikan dampak besar pada ekonomi dan kepentingan luas masyarakat. Kebijakan seperti pengelolaan sumber daya alam, impor bahan pangan, atau proyek infrastruktur memiliki tujuan utama untuk menjaga stabilitas ekonomi dan kesejahteraan publik. Namun, dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut tidak jarang menimbulkan konsekuensi

hukum berupa tuduhan melakukan tindak pidana korupsi ketika kebijakan yang diambil dianggap merugikan keuangan negara. Hal ini menimbulkan perdebatan mengenai batas antara kesalahan administratif dengan tindak pidana korupsi, khususnya ketika kebijakan yang diambil tanpa adanya unsur kesengajaan (*mens rea*) untuk memperkaya diri sendiri atau pihak lain, sehingga tak jarang hukum pidana dijadikan sebagai langkah utama dalam merespon konsekuensi hukum tersebut.

Pada hakikatnya hukum pidana dalam sistem hukum Indonesia merupakan suatu sarana terakhir (*Ultimum Remedium*) dalam menyelesaikan permasalahan sosial dan hukum, yang dimana penegakan hukum pidana seharusnya sesuai prinsipnya yaitu dilakukan sebagai upaya terakhir setelah sarana hukum administrasi dan perdata tidak memberikan hasil yang optimal untuk mencapai suatu keadilan dan ketertiban sosial.¹

Asas ini memberikan makna bahwa hukum pidana seharusnya digunakan secara bijaksana dan proporsional agar penerapan sanksi pidana tidak menimbulkan efek kriminalisasi berlebihan terhadap tindakan pejabat yang bertujuan untuk kemaslahatan publik.² Pada praktik hukum pidana, asas ini kerap kali diabaikan. Banyak kasus korupsi yang bermula dari kebijakan administratif yang sebenarnya dilakukan tanpa unsur kesengajaan (*mens rea*), termasuk kasus impor gula yang melibatkan Menteri Perdagangan Thomas Trikasih Lembong pada periode 2015-2016, sebagaimana tertuang dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid-SusTPK/2025/PN Jkt.Pst.

Kronologi perkara pada putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid-SusTPK/2025/PN Jkt.Pst tersebut, ketika Tom Lembong semasa jabatannya mengeluarkan beberapa surat persetujuan atau surat perintah impor yang dianggap bertentangan dengan ketentuan. Perkara tersebut bermula pada Mei 2015, ketika pemerintah melalui mekanisme rapat koordinasi antarkementerian menyimpulkan bahwa kondisi gula nasional berada dalam keadaan surplus, sehingga secara kebijakan Indonesia tidak memerlukan impor gula. Kesimpulan tersebut menjadi dasar awal dalam penentuan arah kebijakan pengelolaan gula nasional pada periode tersebut.³

Namun, pada saat pergantian Menteri Perdagangan saat itu. Thomas Trikasih Lembong, yang saat itu menjabat sebagai Menteri Perdagangan, menyetujui impor gula kristal mentah (GKM) sebanyak 105.000 ton kepada PT AP. Keputusan tersebut diambil tanpa terlebih dahulu mengadakan rapat koordinasi dengan kementerian atau lembaga terkait, serta tanpa didukung rekomendasi dari kementerian teknis yang berwenang untuk memastikan kondisi dan kebutuhan riil gula di dalam negeri. Tindakan tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan Peraturan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Nomor 527 Tahun 2004 dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 117 Tahun 2015, Ketentuan tersebut secara eksplisit menetapkan bahwa kewenangan untuk melakukan impor gula kristal putih dibatasi hanya kepada badan usaha milik negara (BUMN). Selanjutnya, pada tanggal 28 Desember 2015 dilaksanakan kembali rapat koordinasi bidang perekonomian. Salah satu kesimpulan dalam rapat tersebut menyebutkan bahwa pada tahun 2016 Indonesia diproyeksikan menghadapi defisit gula kristal putih sekitar 200.000 ton.⁴

Kemudian untuk upaya menjaga kestabilan harga serta menjamin ketersediaan cadangan gula nasional, pada rentang November sampai Desember 2015, Tom Lembong kembali memberikan persetujuan kepada CS dalam kapasitasnya sebagai Direktur Pengembangan Bisnis PT PPI. Persetujuan tersebut berisi instruksi agar dilakukan pertemuan dengan delapan perusahaan swasta di bidang pergulaan, yaitu PT PDSU, PT AF, PT AP, PT MT, PT BMM, PT SUJ, PT DSI, dan PT MSI. Selanjutnya, kedelapan perusahaan tersebut melakukan proses pengolahan gula kristal mentah menjadi gula kristal

¹ Eka Ayu Safitri, Ratih Damayanti, and Tri Sulistiyono, "Batasan Dan Mekanisme Penerapan Sanksi Pidana Perpajakan Di Indonesia Dalam Perspektif Asas Ultimum Remedium," *Jurnal Hukum Statuta* 4, no. 3 (2025): 144–58.

² Revita Rensiana Br Sitanggang et al., "Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana: Efektivitas, Tantangan, Dan Perspektif Pengembangan Di Indonesia," *Jurnal Masyarakat Hukum Pendidikan Harapan* 2, no. 01 (2024).

³ "Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid-SusTPK/2025/PN Jkt.Pst" (2025).

⁴ Sultan Abdurrahman Amelia Rahima Sari, Dinda Shabrina, Jihan Ristiyanti, "Kronologi Dan Kasus Dugaan Korupsi Impor Gula Tom Lembong, Kini Kejagung Tetapkan 9 Tersangka Baru," *Tempo.Co*, n.d., <https://www.tempo.co/hukum/kronologi-dan-kasus-dugaan-korupsi-impor-gula-tom-lembong-kini-kejagung-tetapkan-9-tersangka-baru-1196839>.

putih, meskipun berdasarkan izin usaha yang dimiliki, mereka hanya berwenang memproduksi atau mengelola gula rafinasi. Padahal, dalam konteks pemenuhan kebutuhan stok dan pengendalian harga gula secara nasional, prosedur yang semestinya dilakukan adalah impor gula kristal putih secara langsung. Selain itu juga, pelaksanaan impor tersebut menurut ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan oleh badan usaha milik negara (BUMN). Tom Lembong dinilai tidak melaksanakan tugasnya tugas dan fungsi sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 25 dan Pasal 93 Undang Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan dan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2015 Tentang Kementerian Perdagangan dikarenakan pemberian izin yang berulang dan tidak sesuai prosedur sehingga harga gula terus naik dan tidak stabil.⁵

Majelis hakim juga mengungkap fakta bahwa pelaksanaan impor berdasarkan SPI tersebut mengakibatkan kelebihan pasokan gula, dan menimbulkan kerugian keuangan negara yang dihitung oleh auditor mencapai lebih dari Rp 578 miliar. Persidangan mengungkap bahwa kerugian tersebut timbul dari selisih harga pasar akibat masuknya gula impor yang tidak seharusnya diberikan izinnya. Dalam pemeriksaan di persidangan, tidak ditemukan bukti bahwa Tom menerima keuntungan pribadi, namun majelis hakim menegaskan bahwa penerbitan izin impor itu dilakukan secara melawan hukum, karena mengabaikan prosedur wajib, melampaui kewenangan, dan bertentangan dengan ketentuan tata niaga gula nasional, sehingga dinilai memenuhi seluruh unsur Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, dan oleh karena itu dinyatakan terbukti secara menyakinkan dan secara sah telah korupsi dalam pandangan hukum.⁶

Putusan tersebut memperlihatkan adanya pergeseran penilaian terhadap tindakan administratif menuju ranah pidana, bahkan ketika persoalan yang muncul berkaitan dengan ketidaksesuaian prosedural. Padahal pada prinsipnya, pejabat publik yang melakukan kesalahan administratif atau pelanggaran prosedural dalam proses pengambilan keputusan yang menimbulkan adanya kerugian keuangan negara harusnya melalui proses penyelesaian dengan mekanisme hukum administrasi terlebih dahulu sebagai langkah utama (*primum remedium*), sedangkan penggunaan hukum pidana diposisikan sebagai sarana terakhir yang digunakan dalam penegakan hukum setelah upaya-upaya lain dianggap tidak efektif atau tidak memadai untuk menyelesaikan suatu permasalahan. (*ultimum remedium*).⁷

Putusan pengadilan juga menunjukkan adanya gejala overcriminalization, yakni penggunaan instrumen hukum pidana yang secara berlebihan terhadap tindakan yang seharusnya dapat diselesaikan melalui jalur administratif. Di satu sisi, pejabat publik dituntut untuk terus berinovasi, cepat dan berani mengambil keputusan demi kepentingan umum. Namun di sisi lain, terdapat ketakutan akan resiko pidana yang dapat menimbulkan efek psikologis berupa *chilling effect* bagi pejabat publik ketika kebijakan tersebut dianggap merugikan negara, meskipun diambil dengan tujuan baik dan tanpa *mens rea* yang akhirnya membuat pejabat enggan mengambil kebijakan yang strategis. Oleh karena itu, kajian terhadap penerapan asas *ultimum remedium* akan menjadi penting untuk menilai keseimbangan antara perlindungan terhadap kepentingan publik dan penegakan hukum yang berkeadilan.⁸

Penelitian tentang asas *ultimum remedium* telah banyak dibahas sebelumnya, seperti yang dilakukan oleh Yoserwan yang menegaskan pentingnya penerapan asas tersebut untuk mencegah *overcriminalization* dalam hukum pidana ekonomi.⁹ Sitanggang dkk. menyoroti tantangan dan efektivitas asas ini dalam konteks hukum pidana nasional.¹⁰ Abdurrachman dkk. menekankan perlunya perspektif

⁵ Ibid.

⁶ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid-SusTPK/2025/PN Jkt.Pst.

⁷ Firna Novi Anggoro, "Hukum Administrasi Negara Sebagai Primum Remedium: Ratio Legis Pengaturan Disiplin Pns Atas Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara," *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 133–66.

⁸ Brian Kukuh Mediarito, "Dinamika Asas Ultimum Remedium Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Dan Relevansinya Dengan Prinsip Restorative Justice," *JISPENDIORA Jurnal Ilmu Sosial Pendidikan Dan Humaniora* 3, no. 3 (2024): 184–94.

⁹ Yoserwan, *Doktrin Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana Indonesia (Implementasinya Dalam Hukum Pidana Ekonomi)*, ed. Indi Vidyafi, 1st ed. (Depok: Rajawali Pers, 2021).

¹⁰ Sitanggang et al., "Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana: Efektivitas, Tantangan, Dan Perspektif Pengembangan Di Indonesia."

hukum progresif dalam memahami asas *ultimum remedium* agar penegakan hukum tidak kehilangan nilai kemanusiaannya.¹¹ Dari literatur tersebut, belum banyak penelitian yang mengkaji penerapan asas *ultimum remedium* secara spesifik terhadap kebijakan publik yang menimbulkan akibat hukum pidana, khususnya dugaan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu, penelitian implementasi dari asas *ultimum remedium* dalam tindak pidana korupsi yang timbul dari kebijakan publik ini akan menarik untuk dikaji karena dengan diabaikannya penerapan asas *ultimum remedium* ini, akan berpotensi memberikan *chilling effect* dan *overcriminalization* sehingga dengan adanya penelitian ini akan memberikan manfaat dan landasan teori kepada praktisi dan penegak hukum serta pihak-pihak terkait untuk tidak mengabaikan penerapan asas *ultimum remedium* sebagai sarana terakhir.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam batasan antara tindakan yang menyebabkan adanya kerugian keuangan pada dengan perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran tindak pidana korupsi. Selain itu juga, penelitian ini juga berupaya menelaah sejauh mana asas *ultimum remedium* diterapkan dalam penanganan perkara korupsi yang berawal dari kebijakan publik, serta menilai apakah penerapannya telah sejalan dengan prinsip keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum sebagaimana dirumuskan oleh Gustav Radbruch.¹² Untuk itu dalam penelitian ini akan mengkaji apakah kebijakan publik yang menimbulkan kerugian negara dapat dikategorikan sebagai suatu tindak pidana korupsi dan bagaimana penerapan asas *ultimum remedium* dalam merespon kebijakan publik yang dikriminalisasi dan dihubungkan dengan perkara nomor 34/Pid-SusTPK/2025/PN Jkt.Pst.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum doktrinal normatif yang berfokus pada penelaahan dan analisis terhadap ketentuan hukum positif, prinsip-prinsip hukum, serta pandangan para ahli hukum terkait penerapan asas *ultimum remedium* dalam perkara tindak pidana korupsi yang berawal dari pelaksanaan suatu kebijakan publik. Fokus penelitian adalah penelitian hukum normatif karena penelitian ini tidak menitikberatkan pada perilaku masyarakat atau fakta empiris, melainkan pada bagaimana hukum seharusnya diterapkan (*das sollen*) terhadap suatu permasalahan konkret, khususnya dalam menelaah batas pemisah antara kesalahan dalam ranah administrasi pemerintahan dan tindakan yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi dalam praktik peradilan.

Penelitian ini adalah suatu penelitian preskriptif dengan metode yuridis normatif. Pendekatan yang diterapkan mencakup pendekatan statute, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, penulis menelaah dan mengkaji ketentuan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian, khususnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Penelaahan tersebut difokuskan pada pengaturan mengenai unsur melawan hukum dan konsep penyalahgunaan wewenang dalam kerangka hukum pidana dan hukum administrasi. Pendekatan konseptual dipergunakan untuk menelaah berbagai gagasan konsep, prinsip dan atau asas, serta doktrin hukum yang berkembang dalam kajian hukum pidana dan hukum administrasi negara berdasarkan literatur, khususnya terkait asas *ultimum remedium*, *overcriminalization*, diskresi, dan penyalahgunaan wewenang. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.SusTPK/2025/PN Jkt.Pst guna menilai penerapan asas *ultimum remedium* dalam konteks konkret kriminalisasi kebijakan publik.

Jenis dan sumber data pada studi penelitian ini mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang nantinya terdiri dari peraturan hukum yang berkaitan dengan topik penelitian serta putusan yang akan dijadikan sebagai aspek yang diteliti secara mendalam. Bahan sekunder meliputi berbagai

¹¹ Hamidah Abdurrachman et al., "Application of Ultimum Remedium Principles in Progressive Law Perspective," *International Journal of Criminology and Sociology* 10 (2021): 1012–22.

¹² S H Selfianus Laritmas and S H Ahmad Rosidi, *Teori-Teori Negara Hukum* (Prenada Media, 2024).

literatur berupa buku ajar, artikel ilmiah, laporan penelitian, serta pandangan para ahli yang membahas hukum pidana, hukum administrasi negara, dan penerapan asas *ultimum remedium*. Bahan hukum tersier berfungsi sebagai tambahan, antara lain dapat dirujuk dalam bentuk kamus hukum, ensiklopedia, maupun sumber sejenis lainnya. referensi lain yang membantu menjelaskan definisi maupun konsep hukum yang digunakan dalam studi penelitian.

Pengumpulan data dalam studi penelitian ini dilakukan melalui metode *library research*, yakni dengan mengkaji, mengidentifikasi, dan menelusuri secara terstruktur bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan isu yang diteliti. Sumber-sumber tersebut meliputi literatur di perpustakaan, artikel pada basis data jurnal ilmiah, serta dokumen resmi berupa perundang-undangan dan putusan pengadilan dalam perkara No. 34/Pid.SusTPK/2025/PN Jkt.Pst. Proses analisis ditempuh melalui penafsiran terhadap norma, asas dan doktrin hukum yang relevan, kemudian dikaitkan dengan dasar pertimbangan yuridis yang digunakan oleh hakim. yang dilakukan hakim pada studi kasus putusan yang menjadi objek kajian. Berdasarkan hasil telaah tersebut, peneliti menyusun simpulan secara runtut, logis, dan argumentatif untuk menjawab rumusan masalah, sekaligus merumuskan rekomendasi normatif mengenai penerapan asas *ultimum remedium* dalam penegakan hukum atas suatu tindak pidana korupsi yang berakar pada kebijakan publik.

Hasil dan Pembahasan

Kualifikasi Kebijakan Publik Sebagai Tindak Pidana Korupsi

Secara konseptual, kebijakan publik (*public policy*) dapat dimaknai sebagai serangkaian keputusan dan tindakan strategis yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mengatasi permasalahan yang muncul di ruang publik dengan memanfaatkan kewenangan serta instrumen yang dimilikinya. Dalam perspektif hukum administrasi, kebijakan publik berfungsi sebagai instrumen strategis yang digunakan negara untuk mewujudkan tujuan kesejahteraan masyarakat (*welfare state*). Kebijakan publik memiliki karakter yang kompleks karena di dalamnya terkandung berbagai dimensi yang saling berkaitan, meliputi aspek politik, ekonomi, sosial, serta hukum. Oleh sebab itu, proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik harus senantiasa berlandaskan pada prinsip legalitas, akuntabilitas, dan asas proporsionalitas guna mencegah terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan oleh aparat pemerintah.¹³

Keterkaitan ini akan menjadi semakin jelas ketika melihat bagaimana diskresi melekat pada pejabat publik dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Royani, diskresi adalah kewenangan yang dimiliki oleh pejabat publik untuk membuat keputusan pada situasi tertentu di mana aturan hukum yang ada tidak memberikan petunjuk yang tegas atau jelas.¹⁴ Sesuai pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, diskresi dipahami sebagai otoritas pejabat pemerintahan untuk menetapkan atau menjalankan suatu tindakan dan/atau suatu keputusan guna menyelesaikan permasalahan nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan ini digunakan ketika ketentuan peraturan perundang-undangan membuka beberapa alternatif pilihan, belum mengatur suatu hal, pengaturannya masih belum lengkap atau menimbulkan ketidakjelasan, maupun dalam keadaan terjadinya kebuntuan atau stagnasi pemerintahan. Namun, dalam praktiknya, ruang diskresi yang melekat pada pejabat publik sering berada dalam posisi rawan, terutama ketika setiap penyimpangan terhadap prosedur administratif berpotensi dinilai sebagai tindakan yang melanggar hukum yang ada pada UU Tindak Pidana Korupsi. Sesuai dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, penggunaan diskresi hanya diperbolehkan apabila dilakukan dengan itikad baik, tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan diarahkan untuk kemanfaatan umum.¹⁵

¹³ A A Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011).

¹⁴ H M Royani, "Hukum Administrasi Negara: Teori Dan Praktik" (Yogyakarta: UII Press, 2021).

¹⁵ "Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Nomor 292, Penjelasan Dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)" (2014).

Dalam praktiknya, persoalan ini akan menjadi sangat kompleks ketika suatu kebijakan publik dari hasil diskresi dinilai melampaui kewenangan dan kemudian dipersamakan dengan perbuatan korupsi. Secara doktrinal, perbuatan melawan hukum pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor memiliki dua dimensi, yakni melawan hukum formil (pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan) dan melawan hukum materiel (bertentangan dengan asas kewajaran atau norma kepatutan dalam masyarakat). Pada penjelasan Undang-Undang Tipikor pasal 2 ayat 1 menerangkan bahwa:

“Yang dimaksud dengan secara melawan hukum dalam pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiel, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.”¹⁶

Namun problematika terkadang muncul ketika pelanggaran atas norma-norma administratif, misalnya dengan tidak dipenuhinya prosedur rekomendasi, mekanisme koordinasi, atau persyaratan formal perizinan dipandang sebagai bentuk perbuatan melanggar undang-undang dalam ranah pidana. Padahal, esensi pengaturan dalam UU Tipikor pada dasarnya menuntut adanya unsur penyalahgunaan kewenangan yang bersifat sengaja (*intentional*) atau setidaknya menunjukkan indikasi *abuse of discretion* yang pada akhirnya menyebabkan terpenuhinya unsur melawan hukum. Dinamika tersebut dapat diamati dalam kasus import Kristal Gula Mentah yang melibatkan Thomas Trikasih Lembong.

Dalam perkara kebijakan impor Gula Kristal Mentah (GKM) oleh Thomas Trikasih Lembong, permasalahan yang muncul tidak semata terkait ketidaksesuaian prosedural terhadap Permendag 117/2015, tetapi terletak pada bagaimana majelis hakim menilai pelanggaran prosedural tersebut sebagai bentuk *détournement de pouvoir*. Dalam Putusan PN Jakpus No. 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst, hakim berpendapat bahwa meskipun kebijakan impor yang dilakukan oleh Tom Lembong pada dasarnya merupakan ranah *beleid*, tindakan tersebut dinilai melampaui batas kewenangan dan memenuhi unsur “melawan hukum” karena mengabaikan persyaratan formal, termasuk rekomendasi dari kementerian terkait, serta mekanisme koordinasi antarinstansi di tingkat pemerintah pusat. Keputusan pejabat negara, baik yang merupakan bagian dari *beleid* (*vrij bestuur*) maupun pelaksanaan diskresi (*discretionary power*), tidak semestinya langsung ditarik ke ranah hukum pidana. Sekalipun dalam suatu kebijakan tersebut terdapat penyimpangan administratif, evaluasi terhadap penyimpangan tersebut harusnya tetap berada dalam domain hukum administrasi negara dan tidak serta-merta dapat digunakan sebagai dasar untuk penilaian pidana, terutama yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi.¹⁷ Dalam lingkup aparat Institusi penegak hukum yang bersangkutan masih adanya perbedaan pandangan mengenai batas antara kebijakan atau diskresi yang semata-mata mengandung pelanggaran administratif dengan tindakan yang dapat dipidana, terutama ketika kebijakan tersebut menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.

Dalam Pasal 21 Undang-Undang No. 30/2014 mengenai Administrasi Pemerintahan (UUAP) secara eksplisit memberikan otoritas baru ke PTUN untuk memeriksa atau menguji ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan otoritas (penyalahgunaan wewenang). Dalam hal ini, kebijakan publik yang menghasilkan kerugian negara harusnya tidak secara serta-merta memenuhi unsur perbuatan tindak pidana korupsi kecuali terdapat penyalahgunaan wewenang yang dibuktikan melalui parameter *détournement de pouvoir*.¹⁸ Menurut Maya & Adhy dalam penelitiannya menjelaskan juga bahwa konsepsi penyalahgunaan dalam UU Administrasi Pemerintahan dan UU Tipikor secara teoritis sangat sejalan,

¹⁶ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi,” n.d.

¹⁷ I Putu Gede Putra Sentana, Sagung Putri M E Purwani, and Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati, “Penyelesaian Masalah Ketersinggungan Hukum Pidana Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Penyalahgunaan Diskresi Pejabat Publik,” *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 13, no. 12 (2025): 2858–72.

¹⁸ Firna Novi Anggoro, “Ius Constituendum Harmonisasi Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 13, no. 1 (2024).

menguatkan argumentasi bahwa kasus seperti kebijakan Tom Lembong seharusnya melewati proses pengujian administrasi terlebih dahulu.¹⁹

Penelitian Atqo Darmawan Aji juga menegaskan bahwa penilaian unsur penyalahgunaan wewenang yang memenuhi unsur melawan hukum dalam perkara korupsi harus terlebih dahulu diuji melalui hukum administrasi, khususnya berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Dalam perspektif *Critical Legal Studies*, penyalahgunaan wewenang tidak dapat serta-merta dikualifikasi sebagai tindak pidana korupsi karena secara konseptual lebih berkaitan dengan ketidakpatuhan terhadap AAUPB (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Unsur bertentangan dengan hukum dalam hukum pidana hanya dapat terpenuhi apabila tindakan pejabat dilakukan dengan niat batin yang menyimpang dan bertentangan dengan tujuan pemberian kewenangan. Oleh karena itu, tidak semua tindakan pejabat yang menimbulkan kerugian negara harus dipidana, melainkan harus dibedakan secara jelas antara tindak pidana korupsi dan pelanggaran administratif.²⁰

Berdasarkan doktrin administrasi negara, penyalahgunaan wewenang hanya terjadi apabila pejabat:

- a) Menggunakan otoritasnya untuk tujuan lain selain tujuan pemberian wewenang (*misuse of purpose*)
- b) Melampaui batas kewenangan (*excess of power*)
- c) Mencampurkan prosedur (*procedural detournement*).

Kategorisasi tersebut dapat dilihat pada UUAP dalam Pasal 17–18 yang memperjelas batas-batas tindakan yang dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang, bukan semata-mata ketidakterpenuhinya prosedur administratif sehingga sangat relevan dengan perkara Tom Lembong karena pelanggaran yang dinilai oleh majelis hakim lebih menitikberatkan pada ketidaksesuaian prosedural dan mekanisme rekomendasi Kemenperin, bukan pada adanya maksud memperkaya diri sendiri, sehingga jika dikembalikan pada konstruksi UUAP dan doktrin administrasi negara, pelanggaran prosedural semacam itu harusnya diuji terlebih dahulu sebagai kesalahan administratif, bukan serta-merta ditarik ke ranah pidana. Apabila PTUN menyatakan tidak adanya penyalahgunaan wewenang, maka proses pidana tidak boleh dilanjutkan. Sebaliknya, apabila PTUN menemukan adanya penyalahgunaan wewenang, barulah aparat penegak hukum dapat menjadikan putusan tersebut sebagai dasar untuk menilai terpenuhinya unsur pasal 2 dan pasal 3 UU TIPIKOR karena penyalahgunaan wewenang adalah *bestanddeel delict* yang harus dibuktikan terlebih dahulu sebelum unsur “menguntungkan diri sendiri atau orang lain” diuji dalam konteks kerugian negara.²¹

Putusan PN JakPus No. 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst memperlihatkan bahwa majelis hakim menerapkan pendekatan yang cenderung formalistis dalam menafsirkan unsur “melawan hukum” dan “penyalahgunaan wewenang”. Pendekatan tersebut berbeda dengan perkembangan doktrin hukum administrasi modern, yang memposisikan penyalahgunaan wewenang yang melawan hukum sebagai bentuk *jurisdictional error* yang semestinya diuji terlebih dahulu melalui peradilan administrasi. Menurut Suniaprily, dkk penyalahgunaan wewenang tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan pelanggaran prosedur, melainkan harus diuji melalui parameter tujuan kewenangan (*doelmatigheid*) dan kesesuaian tindakan pejabat dengan maksud pemberian wewenang. Mereka menekankan bahwa PTUN menjadi lembaga yang paling tepat menilai apakah suatu tindakan pejabat merupakan penyimpangan tujuan (*detournement de pouvoir*) atau sebatas ketidakteraturan administratif. Sehingga ini secara langsung relevan dengan perkara Tom Lembong, di mana adanya ketidaksesuaian prosedur dengan Permendag

¹⁹ Alya Maya and Kresnha Adhy W, “Kewenangan Hukum Administrasi Terkait Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia,” *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, no. 3 (2021): 990–96.

²⁰ Atqo Darmawan Aji, “Analisis Yuridis Hukum Pidana Dan Hukum Administrasi Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Perspektif Critical Legal Studies,” *Lex Renaissance* 9, no. 2 (2024): 309–32.

²¹ Anggoro, “Ius Constituendum Harmonisasi Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan.”

117/2015 seharusnya terlebih dahulu dinilai melalui pendekatan administrasi negara, bukan langsung dikriminalisasi.²²

Basuki juga menekankan bahwa kompetensi PTUN dalam menilai unsur penyalahgunaan otoritas yang melawan hukum memiliki konsekuensi langsung terhadap penanganan perkara korupsi. Menurutnya, dalam kasus korupsi yang berkaitan dengan kebijakan publik, putusan PTUN berfungsi sebagai bukti penting untuk memastikan apakah unsur penyalahgunaan wewenang benar-benar terbukti. Tanpa adanya putusan tersebut, proses pemidanaan berisiko berlawanan pada konsep *due process of law* dan asas *ultimum remedium*.²³ Dengan demikian, ketika majelis hakim langsung menilai kebijakan Tom Lembong sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang yang ditarik langsung untuk memenuhi unsur melawan hukum tanpa terlebih dahulu merujuk pada putusan PTUN berisiko menimbulkan penyimpangan interpretasi dan memperluas kriminalisasi terhadap tindakan administratif yang semestinya berada dalam yurisdiksi hukum administrasi negara, bukan ranah hukum pidana.²⁴

Hal ini memperlihatkan bahwa putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap Tom Lembong tampak belum sepenuhnya sejalan dengan kerangka hukum administrasi pemerintahan yang mensyaratkan terlebih dahulu adanya penilaian administratif sebelum masuk pada tahap penilaian pidana.

Yoserwan juga menjelaskan bahwa perluasan penggunaan hukum pidana terhadap tindakan administratif menghasilkan *overcriminalization* yang pada akhirnya menghambat efektivitas pemerintahan. Hal ini terlihat jelas dalam perkara Tom Lembong, di mana kebijakan impor yang didasarkan pada pertimbangan teknokratis justru ditarik ke ranah pidana tanpa terlebih dahulu diuji secara administratif. Pendekatan seperti ini tidak hanya mengikis prinsip *ultimum remedium*, tetapi juga menimbulkan *chilling effect* yang signifikan terhadap pejabat publik yang hendak mengambil kebijakan strategis.²⁵

Dengan memperhatikan aspek yuridis, teoritis, dan doktrinal tersebut, tampak bahwa konstruksi majelis hakim dalam menilai tindakan Tom Lembong sebagai tindak pidana korupsi belum sejalan dengan kerangka hukum administrasi kontemporer maupun doktrin *ultimum remedium* yang berkembang dalam literatur hukum pidana. Dalam hal ini, tidak selamanya tindakan pejabat publik yang tidak sesuai prosedur atau memenuhi unsur tindak pidana korupsi dapat semata-merta dikategorikan sebagai suatu perbuatan Tindak Pidana Korupsi, melainkan perlu diuji terlebih dahulu unsur melawan hukum atau penyalahgunaan kekuasaannya dalam PTUN, mengingat hal ini merupakan ranah PTUN untuk membuktikan *mens rea* dari pejabat publik apabila diskresinya tidak sesuai dengan prosedur yang ada. Dengan begitu, kategorisasi dalam menentukan tindak pidana dengan pelanggaran administratif dapat lebih terang, sehingga penegak hukum tidak serta merta mengkriminalisasi pejabat publik yang menjalankan diskresinya. Oleh karenanya, kasus Tom Lembong merupakan salah satu contoh yang memberikan ilustrasi tentang urgensi rekonstruksi pemaknaan unsur “melawan hukum” dalam UU Tipikor agar tidak mengikis independensi pejabat dalam mengambil kebijakan publik serta tetap menjamin perlindungan terhadap keuangan negara tanpa memperluas kriminalisasi secara berlebihan.

Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Dalam Kriminalisasi Kebijakan Publik

Penerapan asas *ultimum remedium* dalam ranah kebijakan publik menjadi sangat penting untuk mencegah penggunaan hukum pidana secara berlebihan terhadap tindakan administratif yang

²² Firsiandi, Glica Aini Suniaprily, Muhammad Aziz Zaelani, and Erika Nur Vardani, “Analisa Hukum Administrasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Dilakukan Pejabat Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Fakta Hukum* 3, no. 1 (2024): 1–10.

²³ Edy Basuki, “Implikasi Hukum Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Terkait Dengan Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 6, no. 2 (2022): 1270–96.

²⁴ Ervina Merianti Aguw, “Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan,” *Lex Privatum* 15, no. 1 (2025).

²⁵ Yoserwan, *Doktrin Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana Indonesia (Implementasinya Dalam Hukum Pidana Ekonomi)*.

sebenarnya merupakan bagian dari kewenangan pejabat pemerintah. Dalam perspektif hukum pidana modern saat ini, kriminalisasi hanya dapat dibenarkan jika suatu perbuatan memenuhi unsur kesalahan (*mens rea*), memiliki sifat melawan hukum yang bersifat material, serta menimbulkan ancaman terhadap kepentingan umum. Sebaliknya, pelanggaran administratif yang tidak menunjukkan adanya niat jahat seharusnya diselesaikan melalui prinsip *primum remedium*, yakni mekanisme penegakan hukum administrasi, hukum perdata dan peradilan tata usaha negara.²⁶ Tujuan utama asas ini adalah memastikan bahwa proses pidana hanya ditempuh apabila langkah-langkah di luar hukum pidana tidak lagi memadai, sehingga tidak setiap pelanggaran otomatis ditindak melalui pendekatan represif pidana.²⁷

Dalam sejarah penegakan hukum pidana di Indonesia memperlihatkan bahwa, meskipun negara ini menganut berdasarkan asas legalitas, penegakan hukum pidana seharusnya dilakukan secara ketat sesuai dengan ketentuan undang-undang. Namun dalam praktiknya, aparat penegak hukum sering kali menerapkan hukum pidana secara berlebihan atau melampaui batas yang semestinya (*overspanning van het strafrecht*). Padahal secara konseptual, hukum pidana pada dasarnya dimaksudkan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) yang digunakan hanya ketika instrumen hukum lain tidak lagi memadai untuk menyelesaikan suatu persoalan atau pelanggaran hukum. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa penegak hukum cenderung menerapkan pendekatan represif terhadap tindakan pejabat pemerintah yang berhubungan dengan kerugian negara, terlepas dari ada atau tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang yang bersifat substansial. Penelitian Sitanggang dkk., misalnya, menegaskan bahwa penggunaan instrumen pidana tanpa mempertimbangkan mekanisme koreksi administratif berpotensi menimbulkan *overspanning van het strafrecht*, yaitu pelebaran ruang lingkup hukum pidana secara tidak proporsional dan bertentangan dengan asas *ultimum remedium*.²⁸

Dalam UU Administrasi Pemerintahan, setiap dugaan adanya penyalahgunaan kewenangan yang pada akhirnya melawan hukum idealnya harus diuji melalui mekanisme PTUN sebagai forum khusus untuk menilai kesalahan pejabat dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Basuki menjelaskan bahwa UU Administrasi Pemerintahan memberikan standar baku untuk menentukan bentuk penyalahgunaan wewenang, seperti *misuse of power*, *excess of authority*, dan *procedural detournement*, sehingga PTUN merupakan lembaga yang paling kompeten dalam menilai parameter tersebut sebelum proses pidana dilakukan.²⁹ Oleh karena itu, kriminalisasi terhadap tindakan pejabat yang belum pernah diuji melalui peradilan administrasi berpotensi berlawanan dengan konsep *due process of law*.

Dalam putusan PN Jakpus dengan nomor perkara 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst, pendekatan yang dianut majelis hakim tampak berorientasi pada pelanggaran prosedur sebagai dasar pemenuhan unsur melawan hukum, tanpa terlebih dahulu menilai apakah terdapat penyalahgunaan kewenangan yang memenuhi kualifikasi hukum administrasi. Pendekatan ini tidak hanya mengaburkan batas antara maladministration dan tindak pidana korupsi, tetapi juga mengesampingkan prinsip bahwa tindakan pejabat pemerintah harus dinilai berdasarkan tujuan pemberian kewenangan, bukan sekadar kesalahan formal dalam prosedur. Pandangan ini sejalan dengan temuan Suniaprily dkk. yang menegaskan bahwa parameter utama penyalahgunaan wewenang harus didasarkan pada tujuan kewenangan dan motif di balik tindakan administratif, bukan pada ketidaksempurnaan mekanisme birokrasi.³⁰

Penerapan hukum pidana secara langsung terhadap tindakan kebijakan publik tanpa didahului penilaian administratif akan berpotensi menimbulkan chilling effect yang serius terhadap pejabat

²⁶ W Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Sinar Grafika, 2021).

²⁷ Yoserwan, *Doktrin Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana Indonesia (Implementasinya Dalam Hukum Pidana Ekonomi)*.

²⁸ Sitanggang et al., "Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana: Efektivitas, Tantangan, Dan Perspektif Pengembangan Di Indonesia."

²⁹ Basuki, "Implikasi Hukum Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Terkait Dengan Tindak Pidana Korupsi."

³⁰ Suniaprily, Zaelani, and Vardani, "Analisa Hukum Administrasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Dilakukan Pejabat Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara."

pemerintahan. Kriminalisasi yang berbasis pada kesalahan prosedural atau kerugian negara yang bersifat *ex post facto* menyebabkan pejabat publik menjadi enggan mengambil keputusan strategis, terutama dalam situasi yang membutuhkan kecepatan dan diskresi tinggi.³¹ Hal ini juga ditegaskan oleh Abdul Mutalib bahwa penegak hukum kerap melakukan penafsiran subjektif terhadap tindakan pejabat publik, sehingga kebijakan yang seharusnya dinilai sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan administratif justru diklasifikasikan sebagai tindak pidana. Mutalib menjelaskan bahwa kesalahan dalam prosedur atau ketidaktepatan kebijakan tidak serta-merta mencerminkan adanya niat jahat, karena kebijakan pada hakikatnya merupakan instrumen politik-administratif yang lahir dari proses akomodasi berbagai kepentingan masyarakat dan negara. Ia juga menekankan bahwa apabila setiap kebijakan yang menimbulkan kerugian kemudian dipidana, maka hal tersebut akan menimbulkan disinsentif yang serius bagi pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan strategis, sehingga roda pemerintahan berpotensi tersendat akibat ketakutan pejabat untuk berinovasi. Pandangan Mutalib ini sejalan dengan kekhawatiran dalam literatur hukum pidana mengenai risiko *overcriminalization*, di mana aparat penegak hukum memperluas ruang lingkup delik melampaui batas yang seharusnya, sehingga menimbulkan kesan adanya “kriminalisasi kebijakan” dan mengaburkan batas antara kesalahan administratif dan perbuatan pidana.³²

Denagn begitu, penerapan asas *ultimum remedium* dalam kriminalisasi kebijakan publik harus memperhatikan tiga prinsip kunci:

1. Penilaian administratif sebagai forum utama (*primum remedium*) untuk menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang
2. Penggunaan hukum pidana hanya jika terdapat penyalahgunaan wewenang yang disengaja, bukan sekadar pelanggaran prosedural
3. Prioritas pada perlindungan diskresi pejabat publik agar tidak terjadi pengaburan antara tindakan kebijakan yang bersifat teknokratis dengan perbuatan pidana.

Dengan pendekatan ini akan mengurangi kriminalisasi terhadap pejabat publik dengan tidak serta merta memasukkan segala perbuatan yang melanggar hukum langsung kepada pertanggung jawaban pidana, melainkan diselesaikan terlebih dahulu melalui *primum remedium* dan memperkuat asas *ultimum remedium* sekaligus memastikan bahwa mekanisme pengawasan negara tetap kuat tanpa menimbulkan kriminalisasi berlebihan terhadap tindakan administratif, sehingga keseimbangan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Sebagaimana dijelaskan oleh Radbruch, tujuan hukum dapat dipahami melalui tiga pendekatan utama. Pertama, paham *utilitarianisme* menekankan bahwa hukum seharusnya diukur dari sejauh mana ia menghadirkan kemanfaatan bagi masyarakat luas (*usefulness of law*). Kedua, positivisme hukum memandang hukum sebagai seperangkat aturan yang harus menjamin kepastian (*legal certainty*) serta memungkinkan setiap orang memperkirakan akibat hukum dari suatu tindakan (*legal predictability*). Ketiga, aliran hukum alam berfokus pada terwujudnya keadilan yang bersifat hakiki, yakni keadilan yang tidak hanya terpaku pada teks peraturan, tetapi juga pada nilai moral dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (*substantial justice*).³³ Oleh karena itu, penerapan asas *ultimum remedium* hingga saat ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Penggunaan hukum pidana secara langsung masih kerap dilakukan tanpa terlebih dahulu menempuh mekanisme hukum lain yang tersedia. Hal tersebut tercermin dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst yang menunjukkan adanya penerapan hukum pidana secara berlebihan tanpa didahului penyelesaian melalui peradilan tata usaha negara maupun mekanisme perdata sebagaimana prinsip *primum remedium*.

³¹ Irawan Sumantri, “Analisis Yuridis Terhadap Batasan Antara Kesalahan Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa,” *Journal of GLAM Terekam Jejak* 1, no. 2 (2025): 19–35.

³² Abdul Mutalib, “Kriminalisasi Kebijakan Pejabat Publik Dalam Hukum Pidana,” *UIR Law Review* 7, no. 2 (2023): 27–41.

³³ Dino Rizka Afdhali and Taufiqurrohman Syahuri, “Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum,” *Collegium Studiosum Journal* 6, no. 2 (2023): 555–61.

Kesimpulan

Penelitian ini menarik kesimpulan bahwa tidak semua pelanggaran prosedural yang dilakukan pejabat publik melalui diskresi atau kebijakannya yang mengakibatkan kerugian keuangan negara dengan cepat dapat dikualifikasikan sebagai suatu perbuatan pidana korupsi tanpa terlebih dahulu dibuktikan adanya penyalahgunaan wewenang yang disengaja melalui PTUN. Dalam konteks perkara impor gula yang melibatkan Thomas Trikasih Lembong, kriminalisasi kebijakan dilakukan terutama atas dasar pelanggaran prosedural, tanpa melalui mekanisme pengujian administratif seperti yang telah diatur dalam UUAP. Kondisi ini menunjukkan belum optimalnya implementasi dari asas *ultimum remedium* dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi yang bersumber dari kebijakan publik. Akibatnya, batas antara kesalahan administratif dan perbuatan pidana menjadi kabur, sehingga berpotensi menimbulkan *overcriminalization* dan *chilling effect* terhadap pejabat publik dalam menjalankan diskresi pemerintahan. Oleh karena itu, penegakan hukum pidana dalam perkara kebijakan publik semestinya ditempatkan sebagai upaya terakhir, setelah mekanisme hukum administrasi digunakan secara maksimal untuk memberikan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan wewenang. Penelitian ini merekomendasikan agar setiap dugaan penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan publik diuji terlebih dahulu melalui PTUN sebelum masuk pada penegakan hukum pidana, guna menjaga keseimbangan antara perlindungan keuangan negara dan ruang diskresi pejabat publik. Penelitian ini juga membuka ruang pengembangan kajian harmonisasi hukum administrasi dengan hukum pidana, khususnya menyangkut kriminalisasi kebijakan. Adapun keterbatasan penelitian terletak pada fokus satu studi kasus, sehingga penelitian selanjutnya dapat memperluas analisis terhadap putusan-putusan lain untuk memetakan pola kriminalisasi kebijakan publik di Indonesia.

Referensi

- Abdurrachman, Hamidah, Achmad Irwan Hamzani, Fajar Ari Sudewo, Havis Aravik, and Nur Khasanah. "Application of Ultimum Remedium Principles in Progressive Law Perspective." *International Journal of Criminology and Sociology* 10 (2021): 1012–22.
- Afdhali, Dino Rizka, and Taufiqurrohman Syahuri. "Idealitas Penegakkan Hukum Ditinjau Dari Perspektif Teori Tujuan Hukum." *Collegium Studiosum Journal* 6, no. 2 (2023): 555–61.
- Aguw, Eryina Merianti. "Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan." *Lex Privatum* 15, no. 1 (2025).
- Aji, Atqo Darmawan. "Analisis Yuridis Hukum Pidana Dan Hukum Administrasi Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi Perspektif Critical Legal Studies." *Lex Renaissance* 9, no. 2 (2024): 309–32.
- Amelia Rahima Sari, Dinda Shabrina, Jihan Ristiyanti, Sultan Abdurrahman. "Kronologi Dan Kasus Dugaan Korupsi Impor Gula Tom Lembong, Kini Kejagung Tetapkan 9 Tersangka Baru." *Tempo.Co*, n.d. <https://www.tempo.co/hukum/kronologi-dan-kasus-dugaan-korupsi-impor-gula-tom-lembong-kini-kejagung-tetapkan-9-tersangka-baru-1196839>.
- Anggoro, Firna Novi. "Hukum Administrasi Negara Sebagai Primum Remidium: Ratio Legis Pengaturan Disiplin Pns Atas Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Keuangan Negara." *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 133–66.
- — —. "Ius Constituendum Harmonisasi Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 13, no. 1 (2024).
- Basuki, Edy. "Implikasi Hukum Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Pengujian Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Terkait Dengan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan* 6, no. 2 (2022): 1270–96.
- Indonesia, Republik. "Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi," n.d.
- Mangkunegara, A A Anwar Prabu. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011.

- Maya, Alya, and Kresnha Adhy W. "Kewenangan Hukum Administrasi Terkait Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia." *Jurnal Komunitas Yustisia* 4, no. 3 (2021): 990–96.
- Mediarto, Brian Kukuh. "Dinamika Asas Ultimum Remedium Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia Dan Relevansinya Dengan Prinsip Restorative Justice." *JISPENDIORA Jurnal Ilmu Sosial Pendidikan Dan Humaniora* 3, no. 3 (2024): 184–94.
- Mutalib, Abdul. "Kriminalisasi Kebijakan Pejabat Publik Dalam Hukum Pidana." *UIR Law Review* 7, no. 2 (2023): 27–41.
- Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid-SusTPK/2025/PN Jkt.Pst (2025).
- Royani, H M. "Hukum Administrasi Negara: Teori Dan Praktik." Yogyakarta: UII Press, 2021.
- Safitri, Eka Ayu, Ratih Damayanti, and Tri Sulistiyono. "Batasan Dan Mekanisme Penerapan Sanksi Pidana Perpajakan Di Indonesia Dalam Perspektif Asas Ultimum Remedium." *Jurnal Hukum Statuta* 4, no. 3 (2025): 144–58.
- Selfianus Laritmas, S H, and S H Ahmad Rosidi. *Teori-Teori Negara Hukum*. Prenada Media, 2024.
- Sentana, I Putu Gede Putra, Sagung Putri M E Purwani, and Ni Gusti Ayu Dyah Satyawati. "Penyelesaian Masalah Ketersinggungan Hukum Pidana Dan Hukum Administrasi Negara Dalam Penyalahgunaan Diskresi Pejabat Publik." *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 13, no. 12 (2025): 2858–72.
- Sitanggang, Revita Rensiana Br, Tera Komachi, Dwi Fitria Irawan, and Cindy Novellya. "Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana: Efektivitas, Tantangan, Dan Perspektif Pengembangan Di Indonesia." *Jurnal Masyarakat Hukum Pendidikan Harapan* 2, no. 01 (2024).
- Sumantri, Irawan. "Analisis Yuridis Terhadap Batasan Antara Kesalahan Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa." *Journal of GLAM Terekam Jejak* 1, no. 2 (2025): 19–35.
- Suniapriyly, Firstnandiar Glica Aini, Muhammad Aziz Zaelani, and Erika Nur Vardani. "Analisa Hukum Administrasi Unsur Penyalahgunaan Wewenang Yang Dilakukuan Pejabat Ditinjau Dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara." *Jurnal Fakta Hukum* 3, no. 1 (2024): 1–10.
- Tjandra, W Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Sinar Grafika, 2021.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Nomor 292, Penjelasan Dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) (2014).
- Yoserwan. *Doktrin Ultimum Remedium Dalam Hukum Pidana Indonesia (Implementasinya Dalam Hukum Pidana Ekonomi)*. Edited by Indi Vidyafi. 1st ed. Depok: Rajawali Pers, 2021.