

Analisis Unsur Melawan Hukum Dalam Penyalahgunaan Wewenang Dan Diskresi Pejabat Negara

I Dewa Gede Loka Maheswara^{a,1*}, Andi Baso Sawe Rigading^{b,2}, Ghaitsa Afifah^{c,3}, Yusron Faiz Athallah^{d,4}, Shindyko Wibowo^{e,5}

^{a,b,c,d,e}Sekolah Tinggi Meteorologi Klimatologi dan Geofisika, Tanah Tinggi, Kota Tangerang, 15221, Indonesia

^{1*}maheswaradewaloka@gmail.com; ²andibasosawerigading444@gmail.com; ³ghaitsaafifahhh@gmail.com;

⁴yusronfaiz2016@gmail.com; ⁵shindyko.wibowo@stmkg.ac.id

* Corresponding Author: maheswaradewaloka@gmail.com

INFO ARTIKEL

Sejarah Artikel:

Diterima: 27 Februari 2026

Direvisi: 19 Mei 2026

Disetujui: 25 Juni 2026

Tersedia Daring: 1 Juli 2026

Kata Kunci:

Penyalahgunaan Wewenang

Unsur Melawan Hukum

Diskresi Kebijakan

Tindak Pidana Korupsi

Kepastian Hukum

ABSTRAK

Penyalahgunaan wewenang merupakan salah satu bentuk tindak pidana korupsi yang diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penelitian ini bertujuan menganalisis penerapan unsur melawan hukum dalam delik penyalahgunaan wewenang melalui Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst atas nama Thomas Trikasih Lembong. Fokus penelitian diarahkan pada penerapan unsur melawan hukum, batas antara diskresi kebijakan dan penyalahgunaan wewenang, serta implikasi putusan terhadap kepastian hukum dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan unsur melawan hukum dalam putusan masih menggunakan pendekatan formil dan materil secara bersamaan. Selain itu, putusan menimbulkan problematika pertanggungjawaban pidana karena terdakwa dinyatakan bersalah meskipun tidak terbukti memperoleh keuntungan pribadi. Penelitian ini juga menemukan bahwa batas antara diskresi kebijakan dan penyalahgunaan wewenang masih belum memiliki parameter yang jelas sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pejabat publik dalam pengambilan keputusan strategis.

ABSTRACT

Keywords:

Abuse of Authority

Unlawfulness Element

Policy Discretion

Corruption Crime

Legal Certainty

Abuse of authority constitutes one of the forms of corruption regulated under Article 3 of Law Number 31 of 1999 in conjunction with Law Number 20 of 2001 on the Eradication of Corruption Crimes. This study aims to analyze the application of the element of unlawfulness in the offense of abuse of authority through the Decision of the Jakarta Corruption Court Number 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst involving Thomas Trikasih Lembong. The study focuses on the application of the unlawfulness element, the boundary between policy discretion and abuse of authority, and the implications of the decision for legal certainty in public policymaking. This research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and case approaches. The findings indicate that the application of the unlawfulness element in the decision combines both formal and material approaches. Furthermore, the decision raises issues regarding criminal liability since the defendant was found guilty despite the absence of evidence showing personal gain. The study also reveals that the distinction between legitimate policy discretion and punishable abuse of authority remains unclear, potentially creating legal uncertainty for public officials in making strategic policy decisions.



1. Pendahuluan

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu bentuk kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang penanggulangannya memerlukan instrumen hukum khusus karena berdampak luas terhadap penyelenggaraan negara, pembangunan nasional, dan kesejahteraan masyarakat (Sapardjaja, 2002; Hartanti, 2008; Rini, 2018). Selain melalui penegakan hukum, upaya pencegahan korupsi juga perlu ditanamkan sejak dini melalui pembentukan perilaku jujur dan kesadaran berwarga negara yang baik dalam proses pendidikan (Haris, 2017). Dalam sistem hukum positif Indonesia, pengaturan mengenai tindak pidana korupsi diatur melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor). Salah satu bentuk tindak pidana korupsi yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah penyalahgunaan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UU Tipikor (Adji, 2001; Moeljatno, 2008; Anjari, 2019).

Secara konseptual, penyalahgunaan wewenang terjadi apabila pejabat publik menggunakan kewenangan yang dimilikinya tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan (Adji, 2001). Dalam praktik penegakan hukum, penerapan unsur penyalahgunaan wewenang sering kali menimbulkan persoalan yuridis, khususnya dalam menentukan batas antara kebijakan administratif yang sah sebagai bentuk diskresi pejabat pemerintahan dengan perbuatan melawan hukum yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Ketidakjelasan batas tersebut berpotensi menimbulkan kriminalisasi terhadap kebijakan publik, terutama apabila suatu keputusan administratif yang menimbulkan kerugian negara secara langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana tanpa mempertimbangkan aspek tujuan kebijakan, kewenangan jabatan, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (Lamintang dan Lamintang, 2011; Prasetyo, 2012; Baihaki, 2023).

Permasalahan tersebut tercermin dalam perkara Thomas Trikasih Lembong atau Tom Lembong yang berkaitan dengan dugaan penyalahgunaan wewenang dalam pemberian izin impor gula kristal mentah pada saat menjabat sebagai Menteri Perdagangan periode 2015–2016. Kejaksaan Agung menetapkan Tom Lembong sebagai tersangka pada 29 Oktober 2024 dengan dugaan bahwa kebijakan impor tersebut menimbulkan kerugian keuangan negara sebesar Rp578 miliar (CNN Indonesia, 2025; Detik News, 2025). Selanjutnya, melalui Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst, majelis hakim menjatuhkan pidana penjara selama 4 tahun dan 6 bulan serta pidana denda sebesar Rp750 juta kepada terdakwa (Detik News, 2025).

Meskipun demikian, dalam pertimbangan hukumnya majelis hakim menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti memperoleh keuntungan pribadi maupun menikmati hasil tindak pidana korupsi, sehingga tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti (CNN Indonesia, 2025; Tempo, 2025). Kondisi tersebut menimbulkan persoalan hukum terkait konstruksi unsur melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang dalam Pasal 3 UU Tipikor, khususnya mengenai parameter pertanggungjawaban pidana terhadap kebijakan pejabat publik yang dianggap merugikan keuangan negara tetapi tidak disertai pembuktian adanya keuntungan pribadi. Oleh karena itu, perkara ini menjadi relevan untuk dikaji guna menganalisis penerapan unsur melawan hukum dalam delik penyalahgunaan wewenang serta batasan antara diskresi kebijakan dan tindak pidana korupsi dalam perspektif kepastian hukum.

Berdasarkan uraian pada latar belakang, penelitian ini mengangkat dua rumusan permasalahan pokok. Pertama, analisis mengenai penerapan unsur melawan hukum dalam delik penyalahgunaan wewenang berdasarkan Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst. Kedua, kajian mengenai batas konseptual antara diskresi kebijakan yang sah dan perbuatan melawan hukum dalam pelaksanaan kewenangan jabatan menteri, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dalam sistem pemerintahan.

2. Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma, asas, dan kaidah hukum melalui penelaahan bahan pustaka atau data sekunder (Soekanto dan Mamudji, 2003). Metode ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis penerapan norma hukum dalam tindak pidana penyalahgunaan wewenang, khususnya yang berkaitan dengan konstruksi unsur melawan hukum dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst.

Pendekatan penelitian dilakukan secara terpadu melalui tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, penyalahgunaan wewenang, dan diskresi pejabat pemerintahan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji doktrin, asas, dan konsep hukum yang berkembang dalam ilmu hukum pidana dan hukum administrasi negara, khususnya mengenai unsur melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang. Sementara itu, pendekatan kasus dilakukan melalui analisis terhadap Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst sebagai objek utama penelitian.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/KEP/9/2004 Tahun 2004, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, serta Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst. Adapun bahan hukum sekunder berupa literatur, buku, dan jurnal ilmiah yang relevan dengan objek kajian, sementara bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan bahan penunjang lainnya.

Teknik analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan pola berpikir deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma dan konsep hukum yang bersifat umum menuju permasalahan yang bersifat khusus dalam objek penelitian (Soekanto dan Mamudji, 2003).

3. Hasil dan Pembahasan

Kronologi dan Fakta Hukum Kasus Tom Lembong

Tom Lembong menjabat sebagai Menteri Perdagangan Republik Indonesia pada periode Oktober 2015 hingga Juli 2016. Dalam kapasitasnya sebagai Menteri Perdagangan, terdakwa menerbitkan Surat Persetujuan Impor (SPI) gula kristal mentah sebesar 105.000 ton kepada PT Angels Products, yang merupakan perusahaan swasta. Gula kristal mentah tersebut selanjutnya diolah menjadi gula kristal putih untuk kebutuhan pasar domestik (Detik News, 2025). Permasalahan hukum dalam perkara ini muncul karena kebijakan penerbitan SPI tersebut

diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/KEP/9/2004 pada prinsipnya membatasi importasi gula kristal putih hanya dapat dilakukan oleh badan usaha milik negara (BUMN). Selain itu, penerbitan SPI dinilai tidak melalui mekanisme koordinasi yang memadai dengan kementerian teknis terkait, khususnya Kementerian Perindustrian dan Kementerian Pertanian, sehingga dipandang tidak memenuhi prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (LK2 FHUI, 2024).

Berangkat dari dugaan tersebut, Kejaksaan Agung memulai proses penyelidikan pada Oktober 2023 dan menetapkan Tom Lembong sebagai tersangka pada 29 Oktober 2024 (CNN Indonesia, 2025). Dalam proses persidangan, jaksa penuntut umum mendakwa terdakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) dan/atau Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juncto Pasal 55 ayat (1) ke-1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sidang perdana perkara tersebut diselenggarakan pada 6 Maret 2025 di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta.

Selanjutnya, melalui Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst tanggal 18 Juli 2025, majelis hakim yang diketuai oleh Dennie Arsan Fatrika menjatuhkan pidana penjara selama 4 tahun dan 6 bulan serta pidana denda sebesar Rp750 juta kepada terdakwa (Detik News, 2025). Meskipun demikian, dalam pertimbangan hukumnya majelis hakim menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti menikmati hasil tindak pidana korupsi, sehingga tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti (CNN Indonesia, 2025).

Tabel 1. Perbandingan Argumentasi Penuntut Umum dan Tim Penasihat Hukum dalam Persidangan

Aspek	Argumentasi Penuntut Umum	Argumentasi Tim Penasihat Hukum
Dasar Hukum	Penuntut umum mendasarkan dakwaan pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 terkait penyalahgunaan wewenang jabatan yang menimbulkan kerugian keuangan negara.	Kebijakan impor gula merupakan bentuk diskresi pejabat pemerintahan yang sah dan telah memperoleh persetujuan dalam kerangka kebijakan pemerintah.
Unsur Melawan Hukum	Penerbitan Surat Persetujuan Impor (SPI) kepada perusahaan swasta dinilai bertentangan dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/KEP/9/2004 yang membatasi importasi gula kepada badan usaha tertentu, termasuk BUMN.	Kebijakan impor dinilai tidak melanggar hukum secara materil karena dilakukan untuk memenuhi kebutuhan nasional dan menjaga stabilitas pasokan gula domestik.
Kerugian Keuangan Negara	Kerugian negara sebesar Rp578 miliar didasarkan pada hasil audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).	Perhitungan kerugian negara dinilai tidak mempertimbangkan manfaat ekonomi dan stabilisasi pasokan gula yang dihasilkan dari kebijakan impor tersebut.
Unsur Kesalahan (<i>Mens Rea</i>)	Terdakwa dianggap mengetahui konsekuensi hukum dari pemberian izin impor kepada perusahaan swasta di luar ketentuan yang berlaku.	Terdakwa tidak memiliki niat jahat (<i>mens rea</i>) karena kebijakan yang diambil semata-mata ditujukan untuk kepentingan umum.

Keuntungan Pribadi	PT Angels Products memperoleh keuntungan dari izin impor yang diterbitkan.	Terdakwa tidak menikmati keuntungan apapun secara langsung maupun tidak langsung.
--------------------	--	---

Penerapan Unsur Melawan Hukum dalam Putusan

Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada dasarnya mengenal dua konsep melawan hukum, yaitu melawan hukum secara formil dan melawan hukum secara materiil (Sapardjaja, 2002). Melawan hukum secara formil dimaknai sebagai perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan melawan hukum secara materiil berkaitan dengan pertentangan terhadap asas hukum, rasa keadilan, dan norma yang hidup dalam masyarakat meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan tertulis (Schaffmeister dkk., 1995). Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor mengenai sifat melawan hukum materiil dalam fungsi positif dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut mempertegas bahwa penerapan unsur melawan hukum dalam tindak pidana korupsi lebih diarahkan pada pendekatan formil berdasarkan norma hukum positif yang berlaku (Amrullah dkk., 2024).

Dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst, majelis hakim mendasarkan pemenuhan unsur melawan hukum pada adanya dugaan pelanggaran terhadap Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/KEP/9/2004 terkait mekanisme impor gula. Penerbitan Surat Persetujuan Impor (SPI) kepada perusahaan swasta dipandang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga memenuhi unsur penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU Tipikor. Akan tetapi, dalam pertimbangannya, majelis hakim tidak hanya menitikberatkan pada pelanggaran norma tertulis, melainkan juga mempertimbangkan kesesuaian kebijakan dengan prinsip tata kelola pangan nasional dan kepentingan publik. Pertimbangan tersebut menunjukkan adanya penggunaan pendekatan materiil dalam menilai unsur melawan hukum.

Penggunaan dua pendekatan tersebut menunjukkan bahwa dualisme penerapan unsur melawan hukum dalam perkara tindak pidana korupsi masih berlangsung dalam praktik peradilan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 (Yunus dkk., 2021; Amrullah dkk., 2024). Di satu sisi, hakim mendasarkan pertimbangan pada pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk melawan hukum formil, namun di sisi lain tetap menggunakan pertimbangan yang bersifat materiil dalam menilai kebijakan pejabat publik. Kondisi tersebut berimplikasi pada ketidakpastian hukum, khususnya dalam menentukan batas antara diskresi kebijakan yang sah dengan perbuatan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi (Rini, 2018). Tabel 2 merangkum pemenuhan unsur Pasal 3 UU Tipikor dalam putusan ini.

Tabel 2. Analisis Pemenuhan Unsur Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst

Unsur Pasal 3 UU Tipikor	Status Pemenuhan	Pertimbangan Majelis Hakim
Setiap orang	Terpenuhi	Terdakwa merupakan pejabat publik yang menjabat sebagai Menteri Perdagangan Republik Indonesia periode 2015–2016.
Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau suatu korporasi	Terpenuhi sebagian	Majelis hakim menilai bahwa kebijakan impor memberikan keuntungan kepada pihak korporasi, khususnya PT Angels

Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan	Terpenuhi	Products, meskipun terdakwa tidak terbukti memperoleh keuntungan pribadi secara langsung maupun tidak langsung.
Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara	Terpenuhi	Penerbitan Surat Persetujuan Impor (SPI) kepada perusahaan swasta dinilai tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tata niaga impor gula. Kerugian keuangan negara sebesar Rp578 miliar didasarkan pada hasil audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
Unsur kesalahan (<i>mens rea</i>)	Tidak Terbukti secara eksplisit	Dalam pertimbangan putusan, majelis hakim tidak menemukan bukti yang cukup untuk menunjukkan adanya niat jahat (<i>mens rea</i>) terdakwa dalam penerbitan kebijakan impor gula.

Kontradiksi Yuridis dalam Putusan: Pertanggungjawaban Pidana, Unsur Kesalahan, dan Keuntungan Korporasi

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst menimbulkan persoalan yuridis terkait konstruksi pertanggungjawaban pidana dalam delik penyalahgunaan wewenang. Dalam doktrin hukum pidana, unsur kesalahan (*mens rea*) merupakan elemen fundamental yang melekat pada pertanggungjawaban pidana sebagaimana tercermin dalam asas *actus non facit reum nisi mens sit rea*, yaitu suatu perbuatan tidak dapat dipidana tanpa adanya kesalahan dari pelaku (Moeljatno, 2008). Pasal 3 UU Tipikor sendiri mensyaratkan adanya tujuan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi melalui penyalahgunaan kewenangan jabatan. Dalam perkara ini, penuntut umum berpendapat bahwa penerbitan izin impor gula telah memberikan keuntungan kepada PT Angels Products sebagai pihak korporasi penerima izin impor.

Namun demikian, dalam pertimbangan putusannya, majelis hakim menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti menikmati keuntungan pribadi maupun memperoleh hasil tindak pidana korupsi secara langsung, sehingga tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti (CNN Indonesia, 2025; Tempo, 2025). Di sisi lain, majelis hakim tetap menyatakan unsur Pasal 3 UU Tipikor terpenuhi dan menjatuhkan pidana kepada terdakwa. Kondisi tersebut menunjukkan adanya problematika dalam penerapan unsur subjektif dan unsur tujuan menguntungkan dalam delik penyalahgunaan wewenang. Secara doktrinal, keberadaan keuntungan bagi pihak lain atau korporasi memang dapat memenuhi unsur Pasal 3 UU Tipikor tanpa harus dibuktikan adanya keuntungan pribadi terdakwa. Akan tetapi, pertimbangan hakim yang menyatakan tidak terbuktinya unsur keuntungan pribadi dan tidak ditemukannya indikasi niat jahat secara eksplisit tetap memunculkan perdebatan mengenai batas pertanggungjawaban pidana dalam kebijakan pejabat publik.

Permasalahan tersebut berpotensi menimbulkan kecenderungan *over-criminalization*, yaitu penggunaan instrumen hukum pidana secara berlebihan terhadap tindakan administratif atau kebijakan publik yang seharusnya masih berada dalam ranah hukum administrasi negara (Prasetyo, 2012; Ali., 2018). Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Mahfud MD yang menilai bahwa pembuktian unsur niat jahat dalam perkara ini belum dilakukan secara

meyakinkan meskipun pengadilan tetap menjatuhkan pidana kepada terdakwa (Tempo, 2025). Fenomena serupa juga ditemukan dalam penelitian Situmeang (2023), yang menunjukkan adanya perkara tindak pidana korupsi yang pada substansinya lebih dekat dengan perbuatan melawan hukum dalam ranah perdata atau administrasi, sehingga menimbulkan perdebatan mengenai ketepatan penggunaan instrumen hukum pidana dalam penyelesaiannya. Hal ini diperkuat oleh temuan Ihfan (2024) yang mengkritisi penerapan unsur kesalahan dalam penuntutan tipikor.

Batas Diskresi Kebijakan dan Perbuatan Melawan Hukum

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan pengakuan terhadap penggunaan diskresi (*freies Ermessen*) oleh pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi administrasi negara. Diskresi pada dasarnya merupakan kewenangan yang diberikan kepada pejabat publik untuk mengambil keputusan berdasarkan penilaiannya sendiri dalam keadaan tertentu, terutama ketika peraturan perundang-undangan belum mengatur secara jelas atau ketika kepentingan umum menuntut adanya tindakan cepat dan efektif (Lamintang dan Lamintang, 2011; Baihaki, 2023). Dalam perkara Tom Lembong, kebijakan impor gula yang diterbitkan saat menjabat sebagai Menteri Perdagangan diklaim sebagai bentuk diskresi untuk merespons kondisi defisit stok gula nasional dan menjaga stabilitas pasokan pangan. Selain itu, kebijakan tersebut juga disebut telah memperoleh persetujuan atau setidaknya diketahui oleh Presiden pada saat itu (LK2 FHUI, 2024). Argumentasi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan impor tidak semata-mata diposisikan sebagai tindakan administratif biasa, melainkan sebagai kebijakan publik yang diambil dalam situasi tertentu demi kepentingan umum.

Dalam perspektif hukum pidana, ajaran sifat melawan hukum materiil dalam fungsi negatif mengakui bahwa suatu perbuatan dapat kehilangan sifat melawan hukumnya apabila memenuhi syarat tertentu, yaitu tidak menimbulkan kerugian negara, dilakukan untuk kepentingan umum, dan tidak memberikan keuntungan pribadi kepada pelaku (Schaffmeister dkk., 1995; Sapardjaja, 2002). Dalam perkara *a quo*, majelis hakim menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti memperoleh keuntungan pribadi dari kebijakan impor gula. Akan tetapi, unsur kerugian negara tetap dianggap terpenuhi berdasarkan hasil audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang menghitung kerugian negara sebesar Rp578 miliar. Di sisi lain, aspek kepentingan umum masih menjadi perdebatan karena kebijakan impor dipandang oleh pihak pembela sebagai upaya menjaga ketersediaan gula nasional, namun argumentasi tersebut tidak sepenuhnya diterima dalam pertimbangan hakim.

Tabel 3. Analisis Pemenuhan Syarat Penghapus Sifat Melawan Hukum dalam Perkara Tom Lembong

Syarat Penghapus Sifat Melawan Hukum Materiil dalam Fungsi Negatif	Status Pemenuhan	Fakta dalam Kasus
Negara tidak dirugikan	Tidak terpenuhi	Hasil audit BPKP menyatakan adanya kerugian keuangan negara sebesar Rp578 miliar.
Kepentingan umum dilayani	Diperdebatkan	Kebijakan impor gula diklaim sebagai respons terhadap defisit stok gula nasional dan upaya menjaga stabilitas pasokan pangan, namun argumentasi tersebut tidak sepenuhnya diterima oleh majelis hakim.

Terdakwa tidak mendapat keuntungan pribadi

Terpenuhi

Majelis hakim menyatakan terdakwa tidak terbukti menikmati hasil tindak pidana korupsi dan tidak dijatuhi pidana tambahan berupa uang pengganti.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa batas antara diskresi kebijakan dan perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi masih belum memiliki parameter yang jelas dalam praktik penegakan hukum (Yunus dkk., 2021). Persoalan ini semakin kompleks ketika penghitungan kerugian negara lebih menitikberatkan pada aspek finansial tanpa mempertimbangkan manfaat ekonomi maupun tujuan kebijakan publik yang hendak dicapai (Nur dan Hamzah, 2024). Dalam kajian kebijakan publik, pendekatan cost-benefit analysis menekankan pentingnya penilaian secara menyeluruh terhadap dampak suatu kebijakan, baik dari sisi kerugian maupun manfaat yang ditimbulkan (Lamintang dan Lamintang, 2011). Oleh karena itu, penggunaan instrumen hukum pidana terhadap kebijakan pejabat publik perlu dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan kriminalisasi terhadap diskresi administratif yang pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan umum.

Implikasi terhadap Kepastian Hukum Penyelenggaraan Kebijakan Publik

Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst menimbulkan implikasi yang cukup signifikan terhadap kepastian hukum dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Salah satu implikasi yang dapat muncul adalah adanya chilling effect bagi pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan strategis, khususnya kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik dan kondisi darurat. Dalam literatur hukum administrasi dan hukum pidana kebijakan, fenomena tersebut dikenal sebagai defensive administration, yaitu kecenderungan pejabat publik untuk lebih mengutamakan keamanan prosedural dibanding efektivitas substansi kebijakan guna menghindari risiko pertanggungjawaban pidana (Prasetyo, 2012; Ali., 2018). Kondisi demikian berpotensi menghambat efektivitas pelayanan publik serta mengurangi keberanian pejabat negara dalam mengambil keputusan yang bersifat strategis dan mendesak.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa hingga saat ini masih terdapat ketidakjelasan parameter dalam membedakan antara penyalahgunaan wewenang sebagai tindak pidana korupsi dengan diskresi kebijakan sebagai kewenangan administratif pejabat pemerintahan. Dalam konteks negara hukum, penggunaan instrumen hukum pidana terhadap kebijakan publik seharusnya dilakukan secara proporsional agar tidak menimbulkan kriminalisasi terhadap tindakan administratif yang pada dasarnya dilakukan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, diperlukan standar penilaian yang lebih jelas dan terukur dalam menentukan apakah suatu kebijakan dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi.

Beberapa parameter yang dapat digunakan untuk membedakan diskresi kebijakan dengan perbuatan melawan hukum, diantaranya adanya tujuan khusus (*dolus specialis*) untuk merugikan keuangan negara atau menguntungkan pihak tertentu, adanya pelaksanaan *due diligence* dalam proses pengambilan keputusan, serta kemampuan pejabat untuk mempertanggungjawabkan kebijakan yang diambil secara rasional dalam kerangka kepentingan umum yang mendesak (Adji, 2001; Lamintang dan Lamintang, 2011). Dengan adanya parameter tersebut, diharapkan tercipta keseimbangan antara penegakan hukum tindak pidana korupsi dan perlindungan terhadap ruang diskresi pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi pelayanan publik.

4. Kesimpulan

Penelitian ini menganalisis penerapan unsur melawan hukum dalam delik penyalahgunaan wewenang pada Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan unsur melawan hukum dalam putusan tersebut masih memperlihatkan penggunaan pendekatan formil dan materiil secara bersamaan. Majelis hakim mendasarkan pertimbangan pada adanya pelanggaran terhadap Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/KEP/9/2004 sebagai bentuk melawan hukum formil, namun pada saat yang sama juga mempertimbangkan aspek kepatutan kebijakan dan pengelolaan pangan nasional yang bernuansa materiil. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa dualisme penerapan unsur melawan hukum pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 masih berlangsung dalam praktik peradilan tindak pidana korupsi.

Penelitian ini juga menemukan adanya problematika yuridis dalam konstruksi pertanggungjawaban pidana pada perkara *a quo*. Meskipun majelis hakim menyatakan unsur Pasal 3 UU Tipikor terpenuhi dan menjatuhkan pidana kepada terdakwa, putusan tersebut sekaligus menyatakan bahwa terdakwa tidak terbukti memperoleh keuntungan pribadi dan tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti. Selain itu, pertimbangan mengenai unsur kesalahan (*mens rea*) tidak diuraikan secara eksplisit dan mendalam dalam putusan. Kondisi tersebut menimbulkan perdebatan mengenai batas pertanggungjawaban pidana dalam delik penyalahgunaan wewenang, khususnya ketika kebijakan pejabat publik dipandang menimbulkan kerugian keuangan negara namun diambil dalam kerangka pelaksanaan fungsi pemerintahan dan kepentingan umum. Dalam konteks tersebut, penggunaan instrumen hukum pidana secara berlebihan berpotensi menimbulkan kecenderungan *over-criminalization* terhadap kebijakan administratif pejabat publik.

Lebih lanjut, penelitian ini menunjukkan bahwa batas antara diskresi kebijakan yang sah dengan penyalahgunaan wewenang yang dapat dipidana masih belum memiliki parameter yang jelas dalam hukum positif Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi dan pedoman interpretasi yang lebih komprehensif terkait penerapan unsur penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi, baik melalui pembaruan norma dalam UU Tipikor maupun melalui pedoman teknis peradilan yang dapat memberikan kepastian hukum bagi pejabat publik dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan kajian komparatif terhadap berbagai putusan tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan diskresi kebijakan guna menemukan pola penerapan unsur melawan hukum yang lebih konsisten dan proporsional dalam praktik peradilan Indonesia.

5. Daftar Pustaka

- Adji, I. S. (2001). *Korupsi dan hukum pidana*. Kantor Pengacara & Konsultan Hukum Prof. Oemar Seno Adji & Rekan.
- Ali, M. (2018). Overcriminalization dalam perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 25(3), 450–471. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss3.art2>
- Amrullah D, M. D. F., Kasmarani, Y., & Mustika, D. (2024). Analisis sifat melawan hukum formil terhadap pelaku tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. *Ta'zir: Jurnal Hukum Pidana*, 8(1), 57–68. <https://doi.org/10.19109/tazir.v8i1.22909>.
- Anjari, W. (2019). Kedudukan asas legalitas pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 dan 025/PUU-XIV/2016. *Jurnal Konstitusi*, 16(1), 1–22. <https://doi.org/10.31078/jk1611>.

- Baihaki, M. R. (2023). Penilaian unsur penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 20(1), 100–122. <https://doi.org/10.31078/jk2016>.
- CNN Indonesia. (2025, 18 Juli). Jejak kasus impor gula Tom Lembong hingga divonis 4,5 tahun penjara. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20250718201830-12-1252368/jejak-kasus-impor-gula-tom-lembong-hingga-divonis-45-tahun-penjara>.
- Detik News. (2025, 18 Juli). Putusan seribu halaman yang bawa Tom Lembong dihukum penjara. <https://news.detik.com/berita/d-8018668/putusan-seribu-halaman-yang-bawa-tom-lembong-dihukum-penjara>.
- Hartanti, E. (2008). *Tindak pidana korupsi* (Edisi Kedua). Sinar Grafika.
- Haris, L. (2017). Implementasi pembelajaran pendidikan kewarganegaraan dalam pembentukan perilaku siswa berwarga negara yang baik di SD Juara Kelurahan Baciro Kecamatan Gondokusuman Kota Yogyakarta. *Academy of Education Journal*, 8(2), 226–269. <https://doi.org/10.47200/aoej.v8i2.372>
- Ihfan, A. N. (2024). Problematika kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pengujian unsur penyalahgunaan wewenang. *Media Iuris*, 7(1), 69–100. <https://doi.org/10.20473/mi.v7i1.44793>.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/KEP/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula. (2004). Kementerian Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [KUHP]. Pemerintah Republik Indonesia.
- Lamintang, P. A. F., & Lamintang, T. (2011). *Dasar-dasar hukum pidana Indonesia*. Sinar Baru.
- Lembaga Kajian dan Konsultasi Konstitusi FHUI. (2024, 27 Desember). *Analisis hukum terhadap tuduhan korupsi impor gula pada kasus Tom Lembong: Politisasi atau penegakan hukum?* <https://lk2fhui.law.ui.ac.id>.
- Moeljatno. (2008). *Asas-asas hukum pidana*. Rineka Cipta.
- Nur, A., & Hamzah, J. (2024). Kerugian keuangan negara akibat tindak pidana korupsi dalam badan usaha milik negara. *Rechtsregel: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 23–40. <https://doi.org/10.32493/rjih.v7i1.43492>.
- Prasetyo, T. (2012). *Hukum pidana*. Rajawali Pers.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006. (2006). Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN.Jkt.Pst. (2025). Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.
- Rini, N. S. (2018). Penyalahgunaan kewenangan administrasi dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2), 257–274. <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.v18.257-274>.
- Sapardjaja, K. E. (2002). *Ajaran sifat melawan-hukum materiil dalam hukum pidana Indonesia: Studi kasus tentang penerapan dan perkembangannya dalam yurisprudensi*. Alumni.
- Schaffmeister, D., Keijzer, N., & Sutorius, E. P. H. (1995). *Hukum pidana*. Liberty.

- Situmeang, S. M. T. (2023). Analisis yuridis terkait perkara tindak pidana korupsi yang dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum perdata sehingga mengakibatkan putusan lepas. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 8(4). <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v8i4.11639>.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). *Penelitian hukum normatif*. Rajawali Pers.
- Tempo. (2025, 24 Juli). Mahfud MD dan Novel Baswedan kupas putusan hakim kasus Tom Lembong. <https://www.tempo.co/hukum/mahfud-md-dan-novel-baswedan-kupas-putusan-hakim-kasus-tom-lembong-2051033>.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (2001). Pemerintah Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. (2014). Pemerintah Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. (1999). Pemerintah Republik Indonesia.
- Yunus, Y., Sarri, J., & Syahir, S. (2021). Hilangnya sifat melawan hukum pidana materiil dalam tindak pidana korupsi pasca pengembalian seluruh kerugian keuangan negara. *Media Iuris*, 4(2), 243–264. <https://doi.org/10.20473/mi.v4i2.25457>.
- Yuspar, & Fahmiron. (2025). Penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi (kajian kasus tersangka Tom Lembong). *Unes Journal of Swara Justisia*, 8(4), 846–852. <https://doi.org/10.31933/3nq2fy96>