
KUALIFIKASI YURIDIS KEBIJAKAN IMPOR GULA: ANTARA PENYALAHGUNAAN WEWENANG DAN *ERROR OF JUDGEMENT* (Studi Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst)

¹Elviro Bintang, ²R. Rahaditya

¹Universitas Tarumanagara, Fakultas Hukum, email: elviro.205200148@stu.untar.ac.id

²Universitas Tarumanagara, Fakultas Hukum, email: rahaditya@fh.untar.ac.id

Abstract

*This article examines the juridical qualification of administrative decisions concerning sugar import policy issued by the Minister of Trade in relation to the corruption case decided in Decision Number 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst involving former Minister of Trade Thomas Trikasih Lembong. The main issue analyzed is whether the issuance of Raw Sugar import approvals without the required interministerial coordination constitutes an abuse of power falling within the scope of corruption law or merely an administrative error. This question is important because the distinction between administrative liability and criminal responsibility remains contested in the exercise of governmental discretion. Using normative legal research with statutory and case approaches, this study evaluates the validity of the disputed *beschikking* based on competence, procedure, and substance. The findings are then analyzed in light of Article 2 paragraph (1) of the Anti-Corruption Law, particularly with respect to the element of unlawfulness and acts intended to benefit oneself or another party. The study concludes that procedural defects in administrative decisions do not automatically constitute corruption. Administrative irregularities should first be assessed within the framework of administrative law. Criminal liability may arise only where defects in authority or procedure are accompanied by intentional conduct and the purpose of unlawfully benefiting another party. Therefore, the criminalization of policy must remain consistent with the *ultimum remedium* principle, ensuring that criminal sanctions are imposed only as a last resort while preserving legal certainty, proportionality, administrative accountability, institutional effectiveness, protection of governmental discretion, and the proper separation between administrative and criminal law mechanisms. Such an approach promotes balanced law enforcement, prevents excessive judicial intervention in policy-making processes, safeguards democratic governance, strengthens regulatory coherence, and ensures fairness in evaluating governmental decision-making.*

Keywords: *administrative decision; abuse of power; corruption; error of judgment; sugar import.*

Abstrak

Artikel ini mengkaji kualifikasi yuridis keputusan administrasi terkait kebijakan impor gula yang diterbitkan oleh Menteri Perdagangan dalam kaitannya dengan perkara korupsi yang diputus melalui Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst yang melibatkan mantan Menteri Perdagangan Thomas Trikasih Lembong. Permasalahan utama yang dianalisis adalah apakah penerbitan persetujuan impor Gula Kristal Mentah (Raw Sugar) tanpa koordinasi antarkementerian yang diwajibkan merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang yang termasuk dalam ruang lingkup hukum tindak pidana korupsi atau sekadar kesalahan administratif. Pertanyaan ini penting karena perbedaan antara tanggung jawab administratif dan pertanggungjawaban pidana masih menjadi perdebatan dalam pelaksanaan diskresi pemerintahan. Dengan menggunakan penelitian hukum normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus, penelitian ini mengevaluasi keabsahan *beschikking* yang dipersengketakan berdasarkan aspek kewenangan, prosedur, dan substansi. Temuan penelitian kemudian dianalisis berdasarkan unsur-unsur Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, khususnya mengenai sifat melawan hukum dan tindakan yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain. Penelitian ini menyimpulkan bahwa cacat prosedural dalam keputusan administrasi tidak secara otomatis merupakan tindak pidana korupsi. Penyimpangan administratif seharusnya terlebih dahulu dinilai dalam kerangka hukum administrasi. Pertanggungjawaban pidana hanya dapat timbul apabila cacat kewenangan atau prosedur tersebut disertai dengan kesengajaan dan tujuan untuk menguntungkan pihak lain secara melawan hukum. Oleh karena itu, kriminalisasi kebijakan harus tetap sejalan dengan prinsip *ultimum remedium*, yang memastikan bahwa sanksi pidana diterapkan hanya sebagai upaya terakhir, sekaligus menjaga kepastian hukum, proporsionalitas, akuntabilitas administrasi, efektivitas kelembagaan, perlindungan terhadap diskresi pemerintahan, serta pemisahan yang tepat antara mekanisme hukum administrasi dan hukum pidana. Pendekatan demikian mendorong penegakan hukum yang seimbang, mencegah intervensi yudisial yang berlebihan terhadap proses perumusan kebijakan, melindungi tata kelola pemerintahan yang demokratis, memperkuat koherensi regulasi, serta menjamin keadilan dalam menilai proses pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Kata Kunci : *error of judgment*; impor gula; keputusan administratif; penyalahgunaan wewenang

PENDAHULUAN

Korupsi telah lama dipahami bukan sekadar persoalan pidana an sich, melainkan sebuah patologi struktural yang mengikis fondasi negara hukum dan menghambat pembangunan nasional. Pemberantasan korupsi di Indonesia telah dilembagakan melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Tipikor). Akan tetapi,

perkembangan praktik penegakan hukum menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi tidak lagi terbatas pada perbuatan suap dan penggelapan, tetapi semakin sering bersentuhan dengan kebijakan administratif yang diambil oleh pejabat publik dalam ruang lingkup kewenangannya.¹

Salah satu wilayah kebijakan yang paling rentan terhadap dugaan penyimpangan adalah tata niaga komoditas pangan strategis, khususnya impor gula. Gula merupakan komoditas yang harga dan distribusinya dikendalikan negara melalui mekanisme persetujuan impor yang diterbitkan oleh Menteri Perdagangan. Kewenangan tersebut bersumber dari atribusi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan dan dilaksanakan melalui Peraturan Menteri Perdagangan yang mengatur secara teknis prosedur, kuota, dan importir yang berhak.² Pengendalian yang ketat ini sejatinya merupakan *safeguard* agar kebijakan impor benar-benar berorientasi pada kepentingan nasional, melindungi petani tebu dalam negeri, serta menjaga stabilitas harga dan pasokan domestik.³

Persoalan menjadi rumit ketika kebijakan administratif yang dikeluarkan oleh pejabat publik dinilai menyimpang dan kemudian ditarik ke ranah pidana. Fenomena yang dikenal sebagai kriminalisasi kebijakan ini menempatkan diskresi pejabat negara dalam posisi yang sensitif, karena tidak setiap keputusan yang keliru identik dengan tindak pidana. Dalam hukum Indonesia, diskresi diakui dan dilindungi berdasarkan Pasal 1 angka 9 serta Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu, kesalahan dalam pelaksanaan diskresi pada dasarnya harus terlebih dahulu dinilai dalam kerangka hukum administrasi, sedangkan pertanggungjawaban pidana hanya dapat dikenakan apabila memenuhi unsur-unsur tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁴ Konstruksi norma melawan hukum dalam UU Tipikor yang bersifat luas memungkinkan kebijakan publik ditarik ke ranah pidana sepanjang dianggap bertentangan dengan asas-asas hukum tertulis maupun yang tidak tertulis.⁵ Pada titik inilah hukum

¹Elwi Danil, *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hal. 1–5.

²Rusli Jalil, “Dinamika Kebijakan Impor Gula: Perspektif Good Governance dalam Pengambilan Keputusan oleh Menteri Perdagangan,” *Innovative: Journal of Social Science Research*, Vol. 4, No. 6, 2024, hal. 47.

³Herawati Rusdi, *et al.*, “Analisis Faktor yang Mempengaruhi Impor Gula di Indonesia,” *Jurnal Syntax Admiration*, Vol. 2, No. 8, 2021, hal. 1.461–1.479.

⁴Zul Khaidir dan Adi Suriadi, “Merekonstruksi Kebijakan Kriminal: Menyatukan Perspektif Kriminologi Kritis, Penologi Modern, dan Viktimologi Restoratif,” *Kajian Eksekusi Madani Law Journal*, Vol. 2, No. 1, 2025, hal. 57.

⁵Indah Sari, “Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata,” *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Vol. 11, No. 1, 2020, hal. 24.

pidana dituntut untuk menempatkan diri sebagai *ultimum remedium*, sehingga tidak setiap *error of judgment* dalam pengambilan kebijakan otomatis berakhir di kursi terdakwa.⁶

Wacana ini menemukan relevansinya pada perkara yang diperiksa Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam register perkara Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst dengan terdakwa Thomas Trikasih Lembong, mantan Menteri Perdagangan periode 2015–2016. Perkara tersebut berawal dari penerbitan persetujuan impor Gula Kristal Mentah (Raw Sugar) kepada sejumlah perusahaan swasta dalam rangka pemenuhan kebutuhan gula nasional. Jaksa Penuntut Umum mendalilkan bahwa kebijakan tersebut dilakukan tanpa mekanisme koordinasi dan rekomendasi yang dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga dianggap sebagai perbuatan melawan hukum yang menguntungkan pihak tertentu dan menimbulkan kerugian keuangan negara. Berdasarkan pertimbangan tersebut, terdakwa didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Dalam putusannya, majelis hakim menyatakan terdakwa terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan menjatuhkan pidana penjara selama 4 tahun 6 bulan serta denda Rp750 juta. Perkara ini menjadi menarik karena inti permasalahannya terletak pada penilaian terhadap suatu keputusan administratif yang pada mulanya merupakan kebijakan pemerintahan, namun kemudian dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Terdakwa didakwa melanggar Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 18 UU Tipikor *juncto* Pasal 55 ayat (1) ke-1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) terkait penerbitan izin impor Gula Kristal Mentah (*raw sugar*) kepada sejumlah perusahaan swasta yang bertindak sebagai Importir Produsen. Penerbitan tersebut didakwa dilakukan tanpa melalui rapat koordinasi antarkementerian yang seharusnya melibatkan Kementerian Perindustrian dan Kementerian Badan Usaha Milik Negara, sehingga dipandang menguntungkan pihak swasta secara tidak sah dan merugikan keuangan negara dalam jumlah signifikan.⁷

Dari kacamata hukum administrasi, persetujuan impor pada dasarnya merupakan *beschikking*, yakni keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual, dan final, yang harus memenuhi syarat keabsahan baik dari sisi kewenangan, prosedur, maupun substansi. Apabila ditemukan cacat hukum pada salah satu unsur tersebut, mekanisme penyelesaian yang lazim adalah pengujian di Peradilan Tata Usaha Negara atau melalui upaya administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁸ Persoalan

⁶Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana: Edisi Penyesuaian KUHP Nasional*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2024), hal. 89.

⁷Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst.

⁸Nurul Hidayah Tumadi, “Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*),” *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 6, No. 2, 2023, hal. 129.

menjadi pelik ketika cacat administratif tersebut dikaitkan dengan dugaan penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) yang berpotensi memenuhi unsur Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor.⁹

Meskipun isu penyalahgunaan wewenang dan kriminalisasi kebijakan telah banyak dikaji dalam literatur hukum administrasi maupun hukum pidana korupsi, sebagian besar penelitian terdahulu berfokus pada batas-batas diskresi pemerintahan, konsep penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*), serta hubungan antara hukum administrasi dan hukum pidana dalam perkara korupsi secara umum. Penelitian-penelitian tersebut umumnya menempatkan kebijakan publik sebagai objek kajian normatif tanpa melakukan analisis mendalam terhadap karakter hukum keputusan administratif tertentu yang menjadi dasar dakwaan tindak pidana korupsi. Di sisi lain, kajian mengenai perkara impor gula yang melibatkan Thomas Trikasih Lembong masih lebih banyak menyoroti aspek pembuktian tindak pidana korupsi dan implikasi ekonominya, sementara analisis mengenai kedudukan Persetujuan Impor sebagai *beschikking* serta konsekuensi yuridis dari cacat kewenangan, prosedur, dan substansi dalam perspektif hukum administrasi masih relatif terbatas. Dengan demikian, terdapat kekosongan kajian (*research gap*) mengenai bagaimana keputusan administratif yang secara formal merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum dalam tindak pidana korupsi, serta sejauh mana cacat administratif dapat menjadi dasar pertanggungjawaban pidana. Penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut melalui analisis terpadu antara doktrin keabsahan keputusan administrasi, konsep penyalahgunaan wewenang, dan penerapan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dalam Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst.

Atas dasar pijakan empirik dan normatif tersebut, terdapat dua pernyataan permasalahan yang menjadi fokus kajian ini. Pertama, tindakan administratif berupa penerbitan persetujuan impor Gula Kristal Mentah yang dilakukan oleh Thomas Trikasih Lembong dalam kapasitasnya sebagai Menteri Perdagangan memerlukan kualifikasi yuridis yang tegas, apakah memenuhi unsur tindak pidana korupsi Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor atau hanya merupakan *error of judgment* yang masuk ke dalam ranah hukum administrasi. Kedua, bentuk pertanggungjawaban pidana atas tindakan administratif tersebut perlu dianalisis dalam kaitannya dengan asas legalitas, asas subsidiaritas, dan asas *ultimum remedium* yang membatasi kekuasaan negara untuk mengkriminalisasi kebijakan. Penelitian ini bertujuan menjawab kedua persoalan tersebut secara

⁹Fathudin, "Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)," *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II, No. 1, 2015, hal. 78.

komprehensif, sekaligus memberikan kontribusi akademis bagi pengembangan hukum administrasi negara dan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.¹⁰

METODE

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yakni penelitian yang dilakukan dengan menelaah bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Sifat penelitian adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan fakta hukum yang ada dan menganalisisnya berdasarkan peraturan perundang-undangan, doktrin, serta yurisprudensi.¹¹

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan ditempuh dengan menelaah UU Tipikor, KUHP, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta peraturan pelaksana terkait kebijakan impor gula. Pendekatan kasus dilakukan melalui kajian terhadap Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst sebagai unit analisis utama.

Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; bahan hukum sekunder mencakup buku, jurnal ilmiah, dan tulisan akademik para ahli; sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode preskriptif dan penalaran deduktif, yaitu bertolak dari norma yang bersifat umum kemudian diaplikasikan terhadap kasus konkret guna menilai keabsahan keputusan administratif dan pemenuhan unsur tindak pidana korupsi yang didakwakan.¹²

Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara preskriptif dengan menggunakan metode interpretasi sistematis dan konseptual. Analisis dilakukan terhadap Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst melalui penelaahan fakta hukum, pertimbangan hukum hakim (*ratio decidendi*), serta penerapan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemidanaan. Hasil analisis kemudian dikaitkan dengan doktrin hukum administrasi mengenai keabsahan keputusan tata usaha negara dan konsep penyalahgunaan wewenang guna memperoleh argumentasi hukum mengenai kualifikasi tindakan administratif yang menjadi objek perkara.

¹⁰BPHN Kementerian Hukum dan HAM, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Mengenai Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: BPHN, 2023), hal. 94.

¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2019), hal. 47–55.

¹²Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2020), hal. 68–69.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kualifikasi Yuridis Persetujuan Impor Gula sebagai *Beschikking*

Persetujuan Impor yang diterbitkan Menteri Perdagangan secara doktrinal merupakan *beschikking* atau Keputusan Tata Usaha Negara. S.F. Marbun mendefinisikan *beschikking* sebagai keputusan tertulis dari administrasi negara yang menimbulkan akibat hukum, definisi yang kemudian dikodifikasi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dengan menambahkan kualifikasi konkret, individual, dan final.¹³ Sebagai *beschikking*, persetujuan impor harus memenuhi tiga syarat keabsahan kumulatif: keabsahan kewenangan (*bevoegdheid*), keabsahan prosedur, dan keabsahan substansi. Ketidakpenuhan salah satu syarat tersebut dapat menyebabkan keputusan dimaksud cacat hukum dan dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau bahkan batal demi hukum (*nietig*).¹⁴

Muhammad Adiguna Bimasakti menegaskan bahwa dalam kerangka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, keputusan administrasi harus memenuhi syarat materiil sekaligus syarat formil. Syarat materiil meliputi kompetensi pejabat, kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan, dan ketiadaan penyalahgunaan wewenang; sedangkan syarat formil berkaitan dengan prosedur, bentuk, dan jangka waktu penerbitan.¹⁵ Dalam konteks impor gula, pijakan kewenangan Menteri Perdagangan bersumber pada Pasal 50 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan atributif untuk mengatur dan mengawasi kegiatan perdagangan, termasuk impor komoditas strategis.¹⁶ Akan tetapi, kewenangan atributif tersebut dijawantahkan melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Ketentuan Impor Gula yang menetapkan secara rinci tipe gula yang dapat diimpor, syarat importir, prosedur permohonan, serta kewajiban koordinasi antarkementerian.¹⁷

Dalam perkara Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst, persoalan hukum berpusat pada penerbitan Persetujuan Impor Gula Kristal Mentah kepada sejumlah perusahaan swasta pada tahun 2015–2016 ketika Thomas Trikasih Lembong menjabat sebagai Menteri Perdagangan. Jaksa

¹³S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hal. 88.

¹⁴Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hal. 237–270.

¹⁵Muhammad Adiguna Bimasakti, “Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Administrative and Social Science*, Vol. 6, No. 2, 2025, hal. 65–68.

¹⁶Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Pasal 50.

¹⁷Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Ketentuan Impor Gula.

berpendapat bahwa persetujuan impor tersebut diterbitkan tanpa didahului mekanisme koordinasi antarkementerian dan tanpa dasar kebutuhan yang ditetapkan melalui prosedur yang dipersyaratkan dalam kebijakan impor gula. Dari perspektif hukum administrasi, kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai terpenuhinya syarat keabsahan prosedur dan substansi dari *beschikking* yang diterbitkan. Apabila koordinasi dan rekomendasi teknis memang merupakan tahapan wajib, maka pengabaian terhadap tahapan tersebut berpotensi menimbulkan cacat prosedural yang dapat memengaruhi legalitas keputusan administrasi dimaksud. Namun demikian, keberadaan cacat administratif tidak serta-merta mengubah suatu keputusan tata usaha negara menjadi tindak pidana korupsi. Untuk dapat memasuki ranah pidana, harus dibuktikan lebih lanjut adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan secara sengaja, tujuan untuk menguntungkan pihak tertentu secara melawan hukum, serta adanya kerugian keuangan negara sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan demikian, isu sentral dalam perkara ini bukan semata-mata apakah Persetujuan Impor tersebut cacat secara administratif, melainkan apakah cacat tersebut memiliki kualitas melawan hukum yang cukup untuk memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi.

Mekanisme yang berlaku pada periode 2015–2016 mensyaratkan tahapan yang berurutan, yakni penetapan kebutuhan impor berdasarkan neraca komoditas, rapat koordinasi antarkementerian yang melibatkan Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian BUMN, penerbitan rekomendasi teknis dari kementerian berwenang, pengajuan permohonan oleh calon importir, verifikasi, dan akhirnya penerbitan Persetujuan Impor. Kewajiban rekomendasi teknis serta forum koordinasi antarkementerian bukan sekadar formalitas, melainkan prasyarat substansial untuk memastikan bahwa kebijakan impor benar-benar didasarkan pada data kebutuhan riil dan tidak memihak kelompok kepentingan tertentu.¹⁸ Kewenangan tersebut bersumber dari atribusi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan dan dilaksanakan melalui Peraturan Menteri Perdagangan yang mengatur secara teknis prosedur, kuota, dan importir yang berhak. Pada periode 2015–2016, ketentuan mengenai impor gula diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 117/M-DAG/PER/12/2015 tentang Ketentuan Impor Gula. Regulasi ini mengatur bahwa jumlah gula yang diimpor harus disesuaikan dengan kebutuhan dalam negeri yang ditentukan melalui rapat koordinasi antarkementerian, serta mensyaratkan adanya rekomendasi teknis dari Kementerian Perindustrian sebagai dasar penerbitan Persetujuan Impor oleh Menteri Perdagangan. Selain itu, impor Gula Kristal Mentah hanya dapat dilakukan oleh perusahaan pemegang Angka Pengenal Importir Produsen (API-P) setelah memperoleh Persetujuan Impor sesuai prosedur yang ditetapkan. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa penerbitan Persetujuan Impor bukan semata-mata tindakan administratif biasa, melainkan bagian dari mekanisme pengendalian komoditas strategis yang melibatkan koordinasi lintas

¹⁸Andika Rayhan Putra Herang, “Analisis Unsur Perbuatan Pidana dalam Kasus Korupsi Impor Gula Mantan Menteri Perdagangan Thomas Trikasih Lembong,” *Jurnal Analisis Hukum*, Vol. 8, No. 2, 2025, hal. 180.

kementerian dan persyaratan teknis tertentu. Dengan demikian, penerbitan persetujuan impor yang melompati tahapan koordinasi tersebut secara prima facie membawa cacat prosedural sekaligus berpotensi membuka pintu cacat substansi, sehingga relevansinya tidak berhenti pada ranah administratif, melainkan dapat memasuki ranah hukum pidana apabila disertai unsur-unsur tertentu.¹⁹

2. Penyalahgunaan Wewenang dan *Error of Judgment* dalam Penerbitan Izin Impor

Pembedaan antara penyalahgunaan wewenang dan error of judgment menjadi sangat relevan dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst. Dalam perkara tersebut, pihak yang berhadapan secara formal adalah Penuntut Umum Muhammad Fadil Paramajeng, S.H. melawan Terdakwa Thomas Trikasih Lembong selaku Menteri Perdagangan periode 2015–2016. Penuntut Umum mendalilkan bahwa terdakwa telah menerbitkan kebijakan impor gula yang bertentangan dengan mekanisme yang seharusnya berlaku sehingga menguntungkan pihak tertentu dan menimbulkan kerugian keuangan negara, sedangkan terdakwa berpendapat bahwa tindakan tersebut merupakan kebijakan pemerintahan yang diambil dalam rangka menjaga ketersediaan dan stabilitas harga gula nasional. Dengan demikian, sengketa hukum yang sesungguhnya tidak hanya berkaitan dengan ada atau tidaknya pelanggaran prosedur administrasi, melainkan juga mengenai bagaimana hakim menilai hubungan antara diskresi kebijakan dan pertanggungjawaban pidana. Majelis hakim pada akhirnya menyatakan terdakwa terbukti melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana dakwaan primair dan menjatuhkan pidana penjara selama 4 tahun 6 bulan.

Dari perspektif hukum administrasi, fakta bahwa Menteri Perdagangan memiliki kewenangan atributif untuk mengatur dan mengendalikan impor menunjukkan bahwa tindakan terdakwa pada dasarnya dilakukan dalam lingkup kewenangan jabatannya. Oleh karena itu, persoalan hukumnya bukan terletak pada tindakan ultra vires, melainkan pada dugaan penyimpangan tujuan penggunaan kewenangan (*détournement de pouvoir*). Namun, untuk membuktikan adanya penyalahgunaan wewenang dalam arti pidana, tidak cukup hanya menunjukkan bahwa prosedur koordinasi atau rekomendasi teknis tidak dijalankan secara sempurna. Harus dibuktikan pula bahwa kewenangan tersebut digunakan secara sengaja untuk mencapai tujuan yang menyimpang dari kepentingan umum dan ditujukan untuk memberikan keuntungan yang tidak sah kepada pihak tertentu. Apabila yang terjadi hanyalah kesalahan penilaian kebijakan (*error of judgment*) dalam menghadapi kondisi pasar gula dan kebutuhan nasional pada saat itu, maka permasalahan tersebut pada prinsipnya lebih tepat ditempatkan dalam

¹⁹Viyolanda Azrimultiya, “Peran Kebijakan Pemerintah dalam Ekspor dan Impor pada Sektor Agrikultura dan Manufaktur di Indonesia,” *Jurnal Ikraith-Ekonomika*, Vol. 8, No. 2, 2025, hal. 518–533.

rezim hukum administrasi. Sebaliknya, apabila dapat dibuktikan bahwa pengabaian prosedur dilakukan secara sadar untuk menguntungkan pihak tertentu serta mengakibatkan kerugian keuangan negara, maka tindakan tersebut dapat bertransformasi menjadi penyalahgunaan wewenang yang memenuhi unsur tindak pidana korupsi. Dengan demikian, titik krusial perkara ini terletak pada pembuktian unsur tujuan dan niat (*mens rea*), bukan semata-mata pada keberadaan cacat prosedural dalam penerbitan persetujuan impor.

Pembedaan antara penyalahgunaan wewenang dan *error of judgment* merupakan inti perdebatan teoretik yang menentukan apakah suatu kebijakan dapat ditarik ke ranah pidana. Dalam khazanah hukum administrasi, penyalahgunaan wewenang dikenal dengan istilah *détournement de pouvoir* atau *abuse of power*, yakni penggunaan kewenangan untuk tujuan yang berbeda dari maksud pemberian kewenangan tersebut. Hal ini berbeda dengan tindakan *ultra vires* di mana pejabat secara objektif melampaui batas kewenangan, sebab pada *détournement de pouvoir* pejabat masih berada dalam koridor kewenangan formalnya namun menyimpangkan tujuannya.²⁰

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 mengkrystalkan konsep tersebut melalui Pasal 17 dan Pasal 18 yang melarang pejabat pemerintahan menyalahgunakan wewenang dalam tiga bentuk, yaitu melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Dalam perkara Thomas Trikasih Lembong, penerbitan persetujuan impor kepada Importir Produsen swasta tanpa melalui rapat koordinasi yang diwajibkan memiliki kemiripan dengan kategori mencampuradukkan wewenang, sebab Menteri Perdagangan menggunakan kewenangannya tanpa lebih dahulu memenuhi prasyarat koordinasi yang substansial.²¹ Hal ini juga melanggar asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*) sebagai salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, yang menuntut bahwa setiap pejabat mempersiapkan keputusan secara matang dengan basis data dan rekomendasi teknis yang memadai.²²

Pada sisi lain, doktrin *error of judgment* memberikan ruang bagi pejabat publik untuk mengambil keputusan yang ternyata keliru tanpa harus serta-merta diseret ke kursi pidana. Indroharto menjelaskan bahwa dalam kerangka diskresi, pejabat memiliki ruang penilaian (*beoordelingsvrijheid*) dan ruang kebijakan (*beleidsvrijheid*) yang melekat pada jabatan. Kekeliruan yang lahir dari ruang tersebut, sepanjang dilakukan dengan itikad baik, berdasarkan informasi yang tersedia, dan dalam koridor tujuan kewenangan, semestinya diselesaikan dengan mekanisme pembatalan keputusan dan/atau gugatan tata usaha negara, bukan dengan

²⁰S.F. Marbun, *Op.Cit.*, hal. 52.

²¹Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 17 dan Pasal 18.

²²Fathudin, *Op.Cit.*, hal. 80.

pidana.²³ Garis pemisah yang ditarik antara dua kategori ini terletak pada unsur kesengajaan, tujuan menguntungkan pihak tertentu secara tidak sah, dan kerugian keuangan negara. Apabila tiga unsur tersebut tidak terpenuhi, kebijakan keliru tetap berada di ranah administratif; sebaliknya, apabila terbukti secara kumulatif, kebijakan keliru tersebut bertransformasi menjadi tindak pidana korupsi.²⁴

Apabila kerangka teoretik tersebut diaplikasikan pada perkara *a quo*, terdapat sejumlah indikator yang menjauhkannya dari kategori *error of judgment* murni. Pertama, dakwaan menguraikan bahwa penerbitan persetujuan impor dilakukan secara sistematis kepada sejumlah Importir Produsen swasta sekaligus tanpa rekomendasi teknis dari Kementerian Perindustrian dan tanpa rapat koordinasi antarkementerian.²⁵ Pola yang berulang menyiratkan adanya pengetahuan dan kehendak (*opzet*) terhadap pengabaian prosedur. Kedua, dalam rentang pemerintahan yang sama Indonesia juga memberlakukan kebijakan stabilisasi harga gula yang seharusnya menempatkan BUMN sebagai instrumen utama, sehingga pemberian persetujuan impor secara tidak proporsional kepada swasta secara substantif menyimpangkan tujuan kewenangan dari kepentingan publik kepada kepentingan kelompok tertentu. Ketiga, terdapat kecenderungan margin keuntungan yang signifikan antara harga gula impor dan harga domestik yang menjadi insentif ekonomi bagi penerima izin. Kombinasi tiga indikator tersebut secara konseptual mendekati tindakan terdakwa pada *détournement de pouvoir*, dan bukan sekadar *error of judgment*.²⁶

3. Pemenuhan Unsur Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor dalam Kebijakan Impor Gula

asal 2 ayat (1) UU Tipikor dalam penelitian ini didasarkan pada karakteristik dakwaan yang digunakan dalam Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst. Meskipun pasal tersebut memuat beberapa unsur yang harus dibuktikan secara kumulatif, penelitian ini tidak berfokus pada aspek kerugian keuangan negara, melainkan pada persoalan apakah tindakan administratif berupa penerbitan Persetujuan Impor Gula Kristal Mentah dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum yang menguntungkan pihak lain dalam pengertian Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor. Fokus tersebut dipilih karena inti perdebatan dalam perkara ini terletak pada transformasi suatu keputusan administrasi yang pada mulanya merupakan bentuk pelaksanaan kewenangan pemerintahan menjadi dasar pertanggungjawaban pidana korupsi.

²³Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hal. 97.

²⁴Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), hal. 142.

²⁵Andika Rayhan Putra Herang, *Op.Cit.*, hal. 187.

²⁶Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal. 245.

Unsur melawan hukum menjadi titik sentral dalam analisis. Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006, unsur melawan hukum dalam Pasal 2 ayat (1) tidak lagi dapat didasarkan semata-mata pada ukuran kepatutan atau rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, melainkan harus dikaitkan dengan pelanggaran terhadap norma hukum positif yang berlaku. Oleh karena itu, penelitian ini menguji apakah penerbitan Persetujuan Impor oleh Menteri Perdagangan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tata niaga gula pada periode 2015–2016, khususnya mengenai kewajiban koordinasi antarkementerian, rekomendasi teknis, dan prosedur penerbitan izin impor. Analisis ini penting karena keberadaan cacat prosedural dalam keputusan administrasi tidak serta-merta identik dengan sifat melawan hukum dalam hukum pidana.²⁷

Unsur melawan hukum mengalami pergeseran tafsir signifikan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-IV/2006 yang menyatakan bahwa konstruksi melawan hukum materiil dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor bertentangan dengan asas legalitas dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.²⁸ Pasca putusan tersebut, melawan hukum dalam konteks tipikor dibatasi pada melawan hukum formil, yakni bertentangan dengan ketentuan hukum tertulis. Penuntut umum dalam perkara *a quo* karenanya harus menunjuk norma hukum tertulis konkret yang dilanggar oleh terdakwa. Identifikasi terhadap kewajiban rapat koordinasi antarkementerian dan rekomendasi teknis berdasarkan peraturan menteri yang berlaku menjadi penopang utama unsur ini. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap peraturan menteri tentang ketentuan impor gula, sepanjang dapat dibuktikan sebagai norma tertulis yang ditembus secara sadar oleh terdakwa, telah cukup memenuhi unsur melawan hukum formil sebagaimana dipersempit oleh Mahkamah Konstitusi.²⁹

Unsur memperkaya orang lain atau korporasi dalam perkara ini diarahkan kepada Importir Produsen swasta yang memperoleh persetujuan impor. Dalam tata niaga gula, selisih harga internasional dengan harga domestik kerap menghasilkan margin keuntungan yang besar, sehingga pemberian persetujuan impor di luar prosedur memberikan keuntungan ekonomis yang tidak semestinya. Penting digarisbawahi bahwa unsur memperkaya tidak menuntut hubungan kausalitas transaksional langsung antara pembuat kebijakan dengan pihak yang diperkaya; cukup apabila perbuatan yang melawan hukum tersebut secara nyata menjadi penyebab pihak lain memperoleh keuntungan secara tidak sah, sebagaimana ditegaskan dalam doktrin penafsiran unsur Pasal 2 ayat

²⁷Agustina, S., et al., *Penjelasan Hukum: Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: LeIP, 2016), hal. 25–32.

²⁸Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006*.

²⁹Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revisi, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015), hal. 219–258.

(1).³⁰ Yang dituntut adalah pengetahuan dan kehendak pejabat bahwa kebijakannya akan berdampak pada pengayaan pihak tertentu, yang dapat dibuktikan secara tidak langsung melalui pola sistematis dan keuntungan ekonomis yang nyata.

Lebih jauh, unsur subjektif (*mens rea*) tidak boleh diabaikan dalam pembuktian Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor. Meskipun rumusan pasal tidak secara eksplisit menyebut kesengajaan, doktrin hukum pidana menempatkan kesengajaan sebagai unsur yang melekat pada delik dengan kualifikasi melawan hukum.³¹ Pembuktian kesengajaan dapat ditempuh melalui pola sistematis tindakan, pengetahuan terdakwa atas prosedur yang seharusnya ditempuh, hubungan dengan penerima keuntungan, dan respons terdakwa atas peringatan internal jika ada. Tanpa pembuktian elemen subjektif tersebut, perkara ini sesungguhnya tidak melewati ambang batas untuk dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi dan akan jatuh pada kategori *error of judgment* yang merupakan ranah administratif.³²

4. Pertanggungjawaban Pidana Pejabat Publik dan Batas Asas *Ultimum Remedium*

Pertanggungjawaban pidana pejabat publik dalam konteks kebijakan tidak dapat disamakan begitu saja dengan pertanggungjawaban pidana subjek hukum perdata. Pejabat publik bertindak dalam kerangka jabatan yang diberikan oleh hukum dan untuk kepentingan umum, sehingga penilaian terhadap perbuatannya harus memperhatikan kewenangan yang melekat pada jabatannya. Doktrin pertanggungjawaban pidana di Indonesia menempatkan dua pilar utama: kemampuan bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaarheid*) dan kesalahan (*schuld*), yang harus dibuktikan dalam setiap perkara pidana, termasuk perkara korupsi yang berakar pada kebijakan administratif.³³

Moeljatno menekankan bahwa perbuatan pidana harus dibedakan dari pertanggungjawaban pidana, di mana perbuatan pidana berkaitan dengan terpenuhinya unsur objektif, sementara pertanggungjawaban pidana berkaitan dengan unsur subjektif pelakunya. Dalam konteks pejabat publik, sebuah kebijakan yang menyimpang dari prosedur formal hanya dapat dipertanggungjawabkan secara pidana apabila pejabat tersebut mengetahui penyimpangan tersebut dan menghendaki akibatnya.³⁴ Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung dalam

³⁰Marsudi Utoyo dan Kinaria Afriani, "Sengaja dan Tidak Sengaja dalam Hukum Pidana Indonesia," *Jurnal Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2020, hal. 77.

³¹Andin Dwi Safitri dan Khalimatuz Zuhriyah, "Pengertian Tindak Pidana dan Unsur-Unsur Tindak Pidana," *Jurnal Judiciary*, Vol. 14, No. 1, 2025, hal. 34–47.

³²Humam Balya, *et al.*, "Peran Mens Rea dalam Sistem Hukum: Analisis Hubungan dengan Prinsip Etika dan Keadilan," *As-Salam: Jurnal Studi Hukum Islam dan Pendidikan*, Vol. 14, No. 1, 2025, hal. 99–107.

³³Fridawati, T., *et al.*, "Perkembangan Teori Pertanggungjawaban Pidana di Indonesia: Kajian Pustaka terhadap Literatur Hukum Pidana," *JIMMI: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Multidisiplin*, Vol. 1, No. 3, 2024, hal. 322.

³⁴Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Cetakan ke-9, (Jakarta: Rineka Cipta, 2015), hal. 54–59.

laporannya menegaskan bahwa kebijakan yang diambil dengan itikad baik (*good faith*), berbasis data, dan dalam batas kewenangan tidak dapat dikriminalisasi meskipun belakangan terbukti keliru.³⁵

Dalam dimensi penyertaan tindak pidana, Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP yang turut didakwakan memperluas pertanggungjawaban kepada pihak yang turut serta melakukan (*medeplegen*). Penyertaan menuntut adanya kesepakatan diam-diam maupun terang-terangan dan kontribusi nyata terhadap perbuatan pidana, dengan tetap mensyaratkan masing-masing peserta memenuhi unsur subjektif delik secara mandiri. Dalam perkara *a quo*, konstruksi penyertaan ditujukan untuk menarik tanggung jawab pidana pejabat pengambil kebijakan bersama dengan pihak swasta yang memperoleh manfaat ekonomis dari kebijakan tersebut. Tanpa pembuktian adanya kesepakatan dan kontribusi nyata, doktrin *medeplegen* tidak dapat dipaksakan dan pertanggungjawaban pidana akan bertumpu pada perbuatan masing-masing aktor.³⁶

Asas *ultimum remedium* menjadi penjaga akhir agar hukum pidana tidak digunakan sebagai instrumen yang membebani kebijakan publik secara berlebihan. Hukum administrasi negara telah menyediakan mekanisme koreksi melalui pembatalan keputusan, sanksi administratif, dan gugatan tata usaha negara.³⁷ Hukum pidana baru dibenarkan masuk ketika cacat administratif disertai unsur kesengajaan untuk menguntungkan pihak tertentu dan menimbulkan kerugian keuangan negara, sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya. Dalam perkara Thomas Trikasih Lembong, mekanisme hukum administrasi yang seharusnya dilewati lebih dahulu sebagai *lex specialis* atas keputusan administratif menjadi penting dipertimbangkan, sekaligus dipadukan dengan analisis pidana untuk menilai pemenuhan unsur Pasal 2 ayat (1) UU Tipikor secara berimbang. Analisis terhadap unsur penyertaan dalam perkara *a quo* menjadi penting karena hubungan hukum antara terdakwa sebagai pejabat publik dan perusahaan swasta penerima Persetujuan Impor tidak secara otomatis melahirkan pertanggungjawaban pidana bersama. Dalam doktrin *medeplegen*, Mahkamah Agung secara konsisten mensyaratkan adanya kerja sama yang sadar (*bewuste samenwerking*) dan pelaksanaan bersama (*gezamenlijke uitvoering*) antara para pelaku. Oleh karena itu, keberadaan kebijakan yang menguntungkan pihak swasta tidak dengan sendirinya membuktikan adanya penyertaan. Penuntut umum harus membuktikan bahwa terdapat kesamaan kehendak (*meeting of minds*) antara pejabat yang menerbitkan keputusan dan pihak swasta yang memperoleh manfaat,

³⁵Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung, *Kriminalisasi Kebijakan Pejabat Publik: Laporan Penelitian*, (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan MA, 2014), hal. 12–33.

³⁶Youngky Fernando dan Asti Wasiska, “Tindak Pidana dan Unsur-Unsurnya versus Deelneming Delicten/Tindak Pidana Penyertaan versus Pertanggungjawaban Tindak Pidana,” *Manazir: Jurnal Ilmiah Universitas Ibnu Chaldun*, Vol. 1, No. 1, 2023, hal. 57.

³⁷Sri Nurhari Susanto, “Komponen, Konsep, dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara,” *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 4, No. 1, 2021, hal. 147.

yang diwujudkan melalui tindakan konkret yang saling mendukung tercapainya perbuatan yang didakwakan. Dalam konteks penerbitan Persetujuan Impor, pembuktian tersebut menjadi lebih kompleks karena keputusan administrasi pada dasarnya merupakan produk kewenangan jabatan yang secara formal hanya dapat diterbitkan oleh pejabat yang berwenang. Oleh sebab itu, perlu dibedakan antara hubungan administratif yang timbul akibat pelaksanaan kewenangan publik dan hubungan pidana yang mensyaratkan adanya kerja sama yang disengaja untuk mencapai tujuan yang bertentangan dengan hukum. Apabila pihak swasta hanya bertindak sebagai penerima manfaat dari suatu kebijakan tanpa keterlibatan aktif dalam proses pengambilan keputusan atau tanpa adanya kesepakatan dengan pejabat yang bersangkutan, maka konstruksi *medeplegen* menjadi sulit untuk dipertahankan secara yuridis. Sebaliknya, apabila dapat dibuktikan adanya komunikasi, koordinasi, atau bentuk kerja sama lain yang menunjukkan kesatuan kehendak dalam memperoleh keuntungan melalui penyimpangan prosedur yang disengaja, maka unsur penyertaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP dapat dianggap terpenuhi.³⁸

Pertimbangan hakim yang baik dalam perkara semacam ini perlu menavigasi dua kutub: pertama, memberikan efek jera yang memadai terhadap penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara, dan kedua, menjaga ruang kebijakan yang sah bagi pejabat publik dalam menjalankan diskresinya. Pendekatan analitis terhadap unsur kewenangan, prosedur, substansi, kesengajaan, dan kerugian negara secara holistik akan menghindarkan putusan dari dua ekstrem: penghukuman berlebih terhadap *error of judgment* atau impunitas terhadap *détournement de pouvoir*. Dengan demikian, putusan dalam perkara *a quo* bukan hanya menjadi yurisprudensi pidana, melainkan juga preseden penting bagi tata kelola kebijakan impor di Indonesia.³⁹

KESIMPULAN

Tindakan administratif berupa penerbitan persetujuan impor Gula Kristal Mentah oleh Thomas Trikasih Lembong selaku Menteri Perdagangan tidak dapat dikualifikasikan secara sertamerta sebagai tindak pidana korupsi semata berdasarkan adanya cacat prosedural. Persetujuan Impor merupakan *beschikking* yang tunduk pada syarat keabsahan kewenangan, prosedur, dan substansi, sehingga cacat pada salah satu syarat tersebut secara prinsipal merupakan ranah hukum administrasi. Akan tetapi, ketika cacat tersebut bersifat sistematis, dilakukan dengan kesengajaan untuk menguntungkan pihak Importir Produsen swasta secara tidak sah, dan menimbulkan kerugian keuangan negara baik aktual maupun potensial, maka perbuatan tersebut telah memenuhi unsur kumulatif Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sehingga

³⁸Zainuddin dan Satiya Citra Dewi, "Hukum Administrasi Negara dalam Pengawasan dan Pengendalian Pelayanan Publik," *Jurnal SANKSI*, Vol. 4, No. 1, 2025, hal. 398.

³⁹Eddy O.S. Hiariej, *Op.Cit.*, hal. 230.

keluar dari kategori *error of judgment* dan masuk ke dalam ranah pidana. Pertanggungjawaban pidana atas tindakan tersebut dibangun di atas pilar perbuatan pidana yang melawan hukum formil, kesengajaan sebagai sikap batin pelaku, dan kontribusi nyata dalam doktrin *medeplegen* apabila tindakan dilakukan bersama-sama. Asas *ultimum remedium* menuntut bahwa kriminalisasi kebijakan hanya dibenarkan apabila mekanisme hukum administrasi tidak memadai dan ketiga unsur subjektif-objektif tindak pidana korupsi terbukti secara meyakinkan, sehingga peradilan tetap menjaga keseimbangan antara akuntabilitas pejabat publik dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam negara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agustina, Shinta, *et al.*, *Penjelasan Hukum: Penafsiran Unsur Melawan Hukum dalam Pasal 2 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: LeIP, 2016.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Danil, Elwi, *Korupsi: Konsep, Tindak Pidana, dan Pemberantasannya*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.
- Hadjon, Philipus M., *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.
- Hamzah, Andi, *Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Hiariej, Eddy O.S., *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2015.
- Hiariej, Eddy O.S., *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana: Edisi Penyesuaian KUHP Nasional*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2024.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: Kencana, 2019.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Cetakan ke-9, Jakarta: Rineka Cipta, 2015.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.

Karya Ilmiah/Jurnal

- Azrimultiya, Viyolanda, “Peran Kebijakan Pemerintah dalam Ekspor dan Impor pada Sektor Agrikultura dan Manufaktur di Indonesia,” *Jurnal Ikraith-Ekonomika*, Vol. 8, No. 2, 2025.
- Balya, Humam, M.Z. Syukran, dan A. Abrar, “Peran Mens Rea dalam Sistem Hukum: Analisis Hubungan dengan Prinsip Etika dan Keadilan,” *As-Salam: Jurnal Studi Hukum Islam dan Pendidikan*, Vol. 14, No. 1, 2025.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna, “Penjelasan Hukum (Restatement) Konsep Tindakan Administrasi Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Administrative and Social Science*, Vol. 6, No. 2, 2025.
- Fathudin, “Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan),” *Jurnal Cita Hukum*, Vol. II, No. 1, 2015.
- Fernando, Youngky dan Asti Wasiska, “Tindak Pidana dan Unsur-Unsurnya versus Deelneming Delicten/Tindak Pidana Penyertaan versus Pertanggungjawaban Tindak Pidana,” *Manazir: Jurnal Ilmiah Universitas Ibnu Chaldun*, Vol. 1, No. 1, 2023.
- Fridawati, T., K. Gunawan, R. Andika, M. Rafi, R. Ramadhan, dan M. Isan, “Perkembangan Teori Pertanggungjawaban Pidana di Indonesia: Kajian Pustaka terhadap Literatur Hukum Pidana,” *JIMMI: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Multidisiplin*, Vol. 1, No. 3, 2024.
- Herang, Andika Rayhan Putra, “Analisis Unsur Perbuatan Pidana dalam Kasus Korupsi Impor Gula Mantan Menteri Perdagangan Thomas Trikasih Lembong,” *Jurnal Analisis Hukum*, Vol. 8, No. 2, 2025.
- Jalil, Rusli, “Dinamika Kebijakan Impor Gula: Perspektif Good Governance dalam Pengambilan Keputusan oleh Menteri Perdagangan,” *Innovative: Journal of Social Science Research*, Vol. 4, No. 6, 2024.
- Khaidir, Zul dan Adi Suriadi, “Merekonstruksi Kebijakan Kriminal: Menyatukan Perspektif Kriminologi Kritis, Penologi Modern, dan Viktimologi Restoratif,” *Kajian Eksekusi Madani Law Journal*, Vol. 2, No. 1, 2025.
- Naharudin, S. R. & Ahmad. “Trasnformasi Komunikasi Keluarga di Era Media Sosial Antara Kehangatan Tatap Muka dan Tantangan Privasi Digital”, *Jurnal Al-Ihkam*, Vol. 17, No. 1, 2025.
- Pebrianto, Roli, Noviana Noviana, Muhammad Panji Prabu Dharma, dan Syarif Dahlan, “Analisis Unsur Kerugian Keuangan Negara dalam Perkara Pembiayaan Kredit Usaha Rakyat Sistem Bayar Panen: Studi Kasus Putusan Nomor 41/Pid.Sus.TPK/2024/PN.MTR,” *Referendum: Jurnal Hukum Perdata dan Pidana*, Vol. 2, No. 4, 2025.

- Rinaldin, & Alwyah., L. Analisis Yuridis Perjanjian Pisah Harta Sebelum Perkawinan Sebagai Instrumen Perlindungan Ekonomi Dalam Perspektif Hukum Keluarga di Indonesia. *Jurnal Al-Ihkam*, Vol.,18, No. 1, 2026.
- Rusdi, Herawati, W. Priana Primandhana, dan M. Wahed, “Analisis Faktor yang Mempengaruhi Impor Gula di Indonesia,” *Jurnal Syntax Admiration*, Vol. 2, No. 8, 2021.
- Safitri, Andin Dwi dan Khalimatuz Zuhriyah, “Pengertian Tindak Pidana dan Unsur-Unsur Tindak Pidana,” *Jurnal Judiciary*, Vol. 14, No. 1, 2025.
- Sari, Indah, “Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata,” *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Vol. 11, No. 1, 2020.
- Susanto, Sri Nurhari, “Komponen, Konsep, dan Pendekatan Hukum Administrasi Negara,” *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 4, No. 1, 2021.
- Tumadi, Nurul Hidayah, “Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*),” *Siyasah: Jurnal Hukum Tata Negara*, Vol. 6, No. 2, 2023.
- Utoyo, Marsudi dan Kinaria Afriani, “Sengaja dan Tidak Sengaja dalam Hukum Pidana Indonesia,” *Jurnal Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 1, 2020.
- Zainuddin dan Satiya Citra Dewi, “Hukum Administrasi Negara dalam Pengawasan dan Pengendalian Pelayanan Publik,” *Jurnal SANKSI*, Vol. 4, No. 1, 2025.
- BPHN Kementerian Hukum dan HAM, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Mengenai Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: BPHN Kemenkumham, 2023.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Ketentuan Impor Gula.

Putusan Pengadilan

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 003/PUU-IV/2006.

Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan Nomor 34/Pid.Sus-TPK/2025/PN Jkt.Pst.

Website

Saputro, Junaedi Seto, “Korupsi Menghancurkan Harapan Kita Bersama,”
<https://www.djkn.kemenkeu.go.id>, diakses pada 30 Maret 2026.

Sembiring, Gunawan, “Membedah 7 Jenis Tindak Pidana Korupsi Sesuai UU No. 31/1999,”
<https://legalinfo.id>, diakses pada 30 Maret 2026.

Wijaya, Adi Surya, “Pengertian Diskresi: Syarat dan Batasan Hukum dalam UU AP,”
<https://www.ilslawfirm.co.id>, diakses pada 30 Maret 2026.