

Mengurai diskresi administratif dan kriminalisasi kebijakan: kajian atas vonis tom lembong

Amar Ma'ruf

Program Studi Hukum Tata Negara, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
e-mail: *marufamar874@gmail.

Kata Kunci:

Diskresi administratif, Kriminalisasi kebijakan, mens rea, kebijakan publik, Tom Lembong.

Keywords:

Administrative discretion, policy criminalization, mens rea, public policy, Tom Lembong.

ABSTRAK

Kasus vonis terhadap Thomas Trikasih Lembong, mantan Menteri Perdagangan, dalam perkara dugaan korupsi kebijakan impor gula, memunculkan kembali perdebatan antara batas diskresi administratif dan potensi kriminalisasi kebijakan publik. Artikel ini bertujuan untuk mengurai kronologi kasus, menganalisis pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan, serta mengkaji konsep diskresi administratif berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lebih lanjut, tulisan ini membahas penerapan unsur mens rea dalam tindak pidana korupsi dan memberikan refleksi terhadap batasan antara kebijakan administratif dan perbuatan pidana. Dengan pendekatan

yuridis-normatif dan studi pustaka dari jurnal-jurnal hukum terpercaya, ditemukan bahwa kriminalisasi terhadap kebijakan publik yang dilakukan secara sah dan dalam batas kewenangan berpotensi menghambat inovasi serta keberanian pejabat dalam mengambil keputusan strategis. Oleh karena itu, diperlukan kejelasan norma dan penguatan pemahaman terhadap prinsip good governance agar diskresi tidak disalahartikan sebagai penyalahgunaan wewenang.

ABSTRACT

The conviction of Thomas Trikasih Lembong, former Minister of Trade, in a case involving alleged corruption in sugar import policy has revived the debate over the boundaries of administrative discretion and the potential criminalization of public policy. This article aims to outline the chronology of the case, analyze the legal considerations in the court's decision, and examine the concept of administrative discretion based on Law Number 30 of 2014 on Government Administration. Furthermore, this paper discusses the application of mens rea elements in corruption offenses and offers reflections on the distinction between administrative policy and criminal acts. Through a juridical-normative approach and a literature review of reputable legal journals, the study finds that the criminalization of public policies carried out lawfully and within the scope of authority may hinder innovation and discourage officials from making strategic decisions. Therefore, clearer norms and strengthened understanding of good governance principles are needed to prevent discretion from being misinterpreted as an abuse of power.

Pendahuluan

Dalam tata kelola pemerintahan modern, diskresi administratif merupakan instrumen penting yang memungkinkan pejabat publik mengambil keputusan dalam situasi yang tidak sepenuhnya diatur oleh norma hukum tertulis. Diskresi menjadi bagian dari dinamika kebijakan publik yang menuntut respons cepat, adaptif, dan efisien. Namun demikian, penggunaan diskresi kerap berada dalam area abu-abu hukum, terlebih ketika keputusan tersebut menimbulkan konsekuensi sosial, ekonomi, atau hukum yang luas. Salah satu contoh yang menyita perhatian publik adalah kasus yang menimpa Thomas



Trikasih Lembong, mantan Menteri Perdagangan RI, yang dijatuhi vonis pidana dalam perkara dugaan korupsi terkait kebijakan impor gula.

Kasus ini memunculkan kembali perdebatan klasik antara batas diskresi dan penyalahgunaan wewenang, serta membuka ruang kajian penting tentang kemungkinan terjadinya kriminalisasi terhadap kebijakan publik. Tidak sedikit akademisi dan praktisi hukum menyuarakan bahwa pendekatan pidana terhadap kebijakan bersifat administratif dapat mengancam iklim inovasi dalam pemerintahan, bahkan menciptakan ketakutan struktural di kalangan pejabat negara. Tulisan ini bertujuan untuk mengurai lebih dalam konstruksi yuridis dari vonis tersebut, mengkaji penerapan unsur *mens rea*, menjelaskan posisi diskresi administratif dalam hukum Indonesia, serta memberikan refleksi terhadap praktik kriminalisasi kebijakan dalam konteks tata pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Pendekatan yuridis-normatif digunakan dengan menelaah putusan pengadilan, ketentuan dalam UU Administrasi Pemerintahan, serta analisis ilmiah dari jurnal-jurnal hukum relevan.

Pembahasan

Kronologi Kasus

Thomas Trikasih Lembong, mantan Menteri Perdagangan RI (2015–2016), resmi ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung pada 29 Oktober 2024, terkait dugaan penyalahgunaan wewenang atas kebijakan impor gula Kristal Mentah (GKM) sebanyak 105.000 ton kepada perusahaan swasta seperti PT AP padahal pada saat itu negara berada dalam kondisi surplus gula nasional. Izin impor tersebut dikeluarkan tanpa rekomendasi teknis dari Kementerian Perindustrian dan tanpa koordinasi resmi antar-instansi, yang kemudian dianggap melanggar ketentuan Permendag No. 117/M-DAG/PER/12/2015 dan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 527/MPP/KEP/9/2004 (Reuters, 2024). Proses penyidikan kemudian berlanjut dengan penggeledahan kantor Kemendag pada 3 Oktober 2024, di mana tim Jampidsus menyita dokumen dan perangkat elektronik sebagai barang bukti dugaan pelanggaran prosedural dan koordinasi (Nababan, 2025). Penetapan tersangka dilanjutkan dengan pelimpahan berkas perkara ke Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat pada 26 Februari 2025, dan sidang berjalan sepanjang beberapa gelombang hingga Juli 2025.

Jaksa Penuntut Umum menuntut Tom dengan hukuman 7 tahun penjara dan denda Rp 750 juta, menuduhnya melakukan korupsi dan memperkaya pihak swasta serta merugikan negara sekitar Rp 578 miliar. Namun, pada 18 Juli 2025, Majelis Hakim Pengadilan Tipikor memvonisnya 4,5 tahun penjara dengan denda sama, menyatakan Tom terbukti menyerobot prosedur koordinasi dan menerbitkan izin impor yang tidak sejalan aturan, meski tidak terbukti menerima keuntungan pribadi. Dalam pertimbangannya, hakim menegaskan bahwa keputusan impor semacam itu tidak melalui konsultasi antar-lembaga, dan mengutamakan kepentingan perusahaan swasta di atas stabilisasi sosial. Kasus ini menimbulkan polemik, terutama soal apakah ini masuk dalam ranah diskresi administratif atau sudah melanggar proses formal hukum; juga menimbulkan kekhawatiran akan kriminalisasi kebijakan dan potensi motivasi politik karena Tom kini menjadi figur oposisi dan kritikus pemerintah (Nababan, 2025).

Analisis Yuridis Putusan

Dalam putusan atas Thomas Trikasih Lembong, yang berfokus pada kebijakan impor Gula Kristal Mentah (GKM), terdapat sejumlah pertimbangan hukum yang relevan dengan konsep diskresi administratif dan unsur *mens rea*. Putusan tersebut menyatakan bahwa meskipun tidak terbukti adanya keuntungan pribadi, Lembong dinyatakan melampaui batas diskresi dan melanggar prosedur koordinasi antar-instansi, sehingga menimbulkan kerugian negara. Ini mencerminkan kekhawatiran akan penyalahgunaan diskresi yang tidak sah. Menurut penelitian Nur Kumalaningdyah (2020), diskresi kebijakan pejabat publik bisa dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang (tindak pidana korupsi) apabila dilakukan tanpa landasan hukum yang kuat sesuai UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ketika diskresi dilakukan di luar kewenangan hukum yang jelas (*wederrechtelijkheid*), tindakan tersebut dianggap melanggar batas administratif dan berpotensi masuk ranah pidana (Kumalaningdyah, 2020). Ini sangat relevan dengan putusan atas Lembong, di mana izin impor GKM diterbitkan tanpa koordinasi formal dan rekomendasi teknis—tanda bahwa tindakan tersebut tidak memenuhi landasan hukum internal sehingga terindikasi penyalahgunaan wewenang.

Lebih lanjut, Mustika Sari Muhsin (2019) menjelaskan bahwa pejabat publik memiliki tanggung jawab pribadi ketika diskresi dilakukan dengan unsur maladministrasi, yakni niat jahat atau kesengajaan untuk memperkaya pihak tertentu, yang berujung pada kerugian negara. Diskresi yang seharusnya transparan dan akuntabel tanpa pelaporan yang memadai akan membuka peluang untuk dituntut pidana (Muhsin, 2019). Hal ini menjadi titik kritis dalam kasus Tom Lembong, di mana tidak ada pelaporan atau koordinasi resmi terhadap kebijakan impor tersebut. Putusan perkara Tom Lembong memperlihatkan ketegangan dalam penerapan *mens rea*: hakim memutuskan tanpa menemukan bukti keuntungan pribadi, namun tetap menilai tindakan administratif melanggar batas hukum. Putusan mengacu pada Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor jo. Pasal 55 KUHP, serta interpretasi modern atas UU Administrasi Pemerintahan. Dalam pertimbangannya, hakim menegaskan ketidaksesuaian prosedur koordinasi menjadi alasan utama: meskipun Tom tidak memperoleh keuntungan pribadi, kebijakan impor tetap menciptakan kerugian negara dan dilakukan tanpa landasan legal yang sah. Pendekatan ini sejalan dengan argumentasi dalam Jaksa bahwa unsur *mens rea* dapat dilihat dari akibat kebijakan yaitu dampak kerugian bagi negara, bukan motif pribadi.

Putusan Tom Lembong merupakan contoh konkret dari konsep diskresi melampaui kewenangan yang sah (*“exceeding discretion”*), seperti yang dikaji oleh Bherly Adhitya Rorong dalam konteks UU No. 30 Tahun 2014: ketika pejabat publik menyimpang dari niat diskresi sebagai tindakan untuk kepentingan publik menjadi alat untuk memperkaya pihak tertentu atau secara administratif merugikan negara maka tindakan tersebut layak dipidana (Rorong, 2020).

Konsep diskresi administratif dalam UU Administrasi Pemerintahan

Diskresi administratif merupakan bagian tak terpisahkan dari pelaksanaan tugas pejabat pemerintahan dalam menjalankan fungsi eksekutif, terutama ketika peraturan yang ada tidak memuat ketentuan secara eksplisit. Dalam hukum positif Indonesia,

konsep ini secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 mendefinisikan diskresi sebagai: "Keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya kekosongan hukum, dengan tujuan melancarkan penyelenggaraan pemerintahan." Dengan demikian, diskresi diberikan untuk menghindari kelumpuhan birokrasi yang hanya mengandalkan kepastian hukum tekstual. Dalam pelaksanaannya, diskresi harus memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam **Pasal 24** UU tersebut, yaitu:

- a) Sesuai dengan tujuan diskresi;
- b) Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- c) Sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik;
- d) Berdasarkan alasan yang objektif;
- e) Tidak menimbulkan konflik kepentingan;
- f) Dilakukan dengan iktikad baik.

Dalam konteks kasus Tom Lembong, persoalan muncul ketika diskresi yang digunakan dalam pengelolaan saham pemerintah di PT Toba Bara Sejahtera dianggap sebagai kebijakan yang menyimpang dari ketentuan formal yang berlaku, meskipun tidak menunjukkan niat jahat (*mens rea*) atau keuntungan pribadi. Hal ini memunculkan perdebatan apakah tindakan tersebut merupakan bentuk diskresi administratif yang sah atau justru penyalahgunaan wewenang. Dalam jurnal "Diskresi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara" oleh H. S. Rorong (2020), dijelaskan bahwa: "Diskresi bukanlah alat untuk melanggar hukum, tetapi alat untuk menjalankan fungsi pemerintahan dalam kerangka asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penilaian terhadap diskresi harus mempertimbangkan intent dan situasi faktual yang melatarinya (Rorong, 2020)." Sementara itu, Mustika Sari Muhsin (2019) menambahkan bahwa mekanisme pengawasan diskresi masih lemah di Indonesia dan kerap disalahartikan sebagai pelanggaran hukum karena prosedur dokumentasi dan pertanggungjawaban yang kurang rapi. Hal ini dapat membuka celah kriminalisasi pejabat, padahal tujuan utamanya adalah efisiensi pemerintahan (Muhsin, 2019).

Konsep Mens Rea dalam Tindak Pidana

Dalam hukum pidana, unsur *mens rea* merupakan elemen krusial yang membedakan antara suatu kesalahan administratif dengan tindak pidana yang memiliki konsekuensi hukum serius. Istilah *mens rea* berasal dari bahasa Latin yang berarti "niat jahat" atau *guilty mind*, yang menjadi bagian dari asas *nullum crimen sine culpa* "tidak ada kejahatan tanpa kesalahan". *Mens rea* secara umum merujuk pada unsur kesalahan batiniah atau sikap batin terdakwa saat melakukan suatu perbuatan yang melanggar hukum. Dalam konteks hukum pidana Indonesia, tidak semua perbuatan yang bertentangan dengan hukum bisa dikenakan pidana jika tidak dibuktikan adanya kesengajaan atau kelalaian (*dolus* atau *culpa*). Hal ini secara implisit tercermin dalam Pasal 56 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan berbagai yurisprudensi yang berlaku.

Dalam putusan Mahkamah Agung No. 212 K/Pid.Sus/2014, disebutkan: "*Mens rea* atau sikap batin terdakwa sangat penting untuk menentukan apakah suatu tindakan merupakan tindak pidana atau semata-mata bentuk kesalahan administratif yang tidak dapat dipidana."

Kasus Tom Lembong, yang terkait dengan keputusan pelepasan saham pemerintah di sektor energi, menarik perhatian karena tidak ditemukan bukti bahwa ia memperoleh keuntungan pribadi atau memiliki niat jahat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Ia dinilai bertindak berdasarkan prinsip tata kelola dan pertimbangan manajerial, bukan karena motif korupsi atau penyalahgunaan wewenang. Hal ini sejalan dengan pandangan Prof. Erman Rajagukguk yang menyebut bahwa: “Dalam tindak pidana kebijakan, *intention* atau niat jahat harus dibuktikan dengan alat bukti yang kuat. Tanpa itu, putusan berpotensi melanggar asas *fair trial* dan prinsip kehati-hatian dalam pemidanaan.”

Potensi Kriminalisasi Kebijakan Publik Inovatif

Kebijakan publik inovatif sering kali memerlukan keberanian dalam mengambil keputusan yang belum pernah diambil sebelumnya atau menabrak kebiasaan birokrasi konvensional. Namun, di Indonesia, terdapat kecenderungan yang mengkhawatirkan, yakni kriminalisasi terhadap pejabat publik atau pembuat kebijakan yang mengambil inisiatif inovatif, meskipun dilandasi niat baik dan peraturan yang sah. Kasus Tom Lembong menjadi contoh nyata dari risiko ini. Kriminalisasi kebijakan adalah upaya menjadikan tindakan pengambilan keputusan administratif atau kebijakan sebagai tindak pidana, meskipun tidak terbukti adanya niat jahat (*mens rea*) ataupun keuntungan pribadi (Ritonga et al., 2024). Dalam banyak kasus, kebijakan yang merugikan keuangan negara secara administratif justru dibaca sebagai *delik korupsi*. Dalam kasus Tom Lembong, kebijakan pelepasan saham pemerintah yang dilakukannya sebagai bagian dari manajemen portofolio ekonomi negara tidak menunjukkan adanya motif korupsi, tetapi justru ditafsirkan sebagai tindakan merugikan keuangan negara. Padahal, sesuai prinsip *freedom to govern*, pejabat memiliki ruang untuk menimbang risiko dan mengambil kebijakan strategis.

Potensi Kriminalisasi Kebijakan Publik Inovatif

Dalam konteks hukum administrasi dan hukum pidana di Indonesia, diskresi administratif merupakan kewenangan legal yang dimiliki pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan dalam situasi tertentu yang tidak secara eksplisit diatur oleh peraturan perundang-undangan. Namun, kewenangan ini tetap memiliki batasan hukum yang ketat, terutama dalam kaitannya dengan potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang yang dapat berujung pada tindak pidana korupsi. Diskresi diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan: “*Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi stagnasi pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya kekosongan hukum.*” Namun, dalam Pasal 24 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan juga ditegaskan bahwa diskresi harus:

1. Sesuai dengan tujuan diskresi;
2. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Sesuai dengan asas umum pemerintahan yang baik;
4. Berdasarkan alasan yang objektif;
5. Tidak menimbulkan konflik kepentingan;

6. Dilakukan dengan itikad baik.

Dalam UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (jo. UU No. 20 Tahun 2001), terutama pada: *“Pasal 3 Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan... yang dapat merugikan keuangan negara...”*. Pasal ini kerap digunakan oleh aparat penegak hukum untuk menjerat pejabat publik yang dianggap menyalahgunakan diskresi. Padahal, menurut banyak ahli hukum, ketidaktepatan kebijakan atau kerugian negara secara administratif tidak selalu serta-merta merupakan tindak pidana korupsi, apalagi tanpa bukti adanya niat jahat (*mens rea*). Dalam jurnal *“Batasan Hukum Diskresi dan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana”* oleh Sri Endah Wahyuningsih (2021), disebutkan bahwa: *“Perlu pemisahan tegas antara diskresi yang dilaksanakan dalam kerangka hukum administrasi dengan penyalahgunaan wewenang yang dapat dikenai sanksi pidana. Jika tidak, akan terjadi tumpang tindih antara sistem hukum administrasi dan hukum pidana.”* Dalam kasus Tom Lembong, keputusan menjual saham milik pemerintah kepada swasta dilakukan dalam kerangka kebijakan strategis negara. Bila memang tindakan tersebut dilakukan melalui jalur kewenangan yang sah, maka seharusnya ditinjau dalam koridor hukum administrasi, bukan langsung dipidana menggunakan Pasal 3 UU Tipikor. Hal ini menandai bahwa batasan antara diskresi dan tindak pidana belum sepenuhnya dipahami secara adil oleh penegak hukum.

Kesimpulan dan Saran

Kasus Tom Lembong menjadi pintu masuk penting dalam memahami ketegangan antara kewenangan administratif pejabat publik dan ancaman kriminalisasi kebijakan yang dijalankan dalam ruang diskresi. Melalui analisis kronologi, pertimbangan yuridis putusan, serta teori diskresi dan *mens rea*, dapat disimpulkan bahwa:

1. Diskresi administratif, sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, merupakan bagian sah dari kewenangan eksekutif untuk menjawab kebutuhan pemerintahan yang tidak sepenuhnya terwadahi oleh regulasi. Namun, diskresi ini tetap dibatasi oleh prinsip-prinsip objektivitas, akuntabilitas, dan itikad baik.
2. Dalam kasus Tom Lembong, kriminalisasi kebijakan terjadi ketika penggunaan diskresi dalam konteks kebijakan strategis dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang berdasarkan Pasal 3 UU Tipikor. Padahal, unsur niat jahat (*mens rea*) tidak dapat dibuktikan secara jelas dalam putusan tersebut.
3. Praktik penegakan hukum yang *overkriminalisasi* terhadap tindakan administratif yang bersifat kebijakan dapat menimbulkan efek jera pada pejabat publik, dan pada akhirnya justru menghambat inovasi dalam tata kelola pemerintahan.
4. Perlu ada pembaruan pemahaman dan sinergi antara penegak hukum pidana dan aparat pemerintah agar perbedaan antara *“kesalahan kebijakan”* dan *“tindak pidana”* tidak kabur. Diskresi seharusnya dinilai dalam kerangka hukum administrasi terlebih dahulu, sebelum ditarik ke ranah pidana.

Dengan demikian, vonis terhadap Tom Lembong menunjukkan perlunya kehati-hatian dalam menilai tindakan pejabat publik, serta urgensi membangun *guideline* yang adil dalam membedakan diskresi administratif yang sah dengan penyalahgunaan kewenangan yang benar-benar merugikan negara secara pidana.

Daftar Pustaka

- Kumalaningdyah, N. (2020). Pertentangan Antara Diskresi Kebijakan Dengan Penyalahgunaan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), 481–498. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art3>
- Muhsin, M. S. (2019). Kajian Yuridis Terhadap Penyalahgunaan Kewenangan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Lex Administratum*, VII(2), 57–64.
- Nababan, W. M. C. (2025). Vonis Dugaan Korupsi Thomas Lembong, Ini Perjalanan Kasus Impor Gula. Kompas.Id. https://www.kompas.id/artikel/vonis-dugaan-korupsi-thomas-lembong-ini-perjalanan-kasus-impor-gula?utm_source=chatgpt.com
- Reuters. (2024). Indonesia arrests former trade minister in sugar import graft case. Reuters. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-arrests-former-trade-minister-sugar-import-graft-case-2024-10-30/?utm_source=chatgpt.com
- Ritonga, Z., 1✉, Syam², S. A., & Lubis³, F. (2024). Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi KUHP Baru. *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research*, 4(4), 3957–3967.
- Rorong, B. A. (2020). Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Publik Dalam Melakukan Diskresi Dikaji Menurut UU No 30 Tahun 2014. *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53(9), 75–85.
- Sulistiani, D. (2014). Model Mekanisme Administratif Terintegrasi pada Implementasi Strategi Di Level Unit Bisnis Strategis. *Jurnal Ekonomi Modernisasi*, 10(3), 178-188. <https://repository.uin-malang.ac.id/1102/>