


Article

# Menakar Diskresi Hakim dalam Pemidanaan Kebijakan Publik

## *Assessing Judicial Discretion in the Sentencing of Public Policy Cases*

Kevin Verrell Nurreyhan<sup>1</sup>, Salman Al Farizi<sup>2</sup>, Teguh Narutomo<sup>3</sup>, Ali Maskur<sup>4</sup>


<sup>1</sup> Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, Indonesia,

 ORCID 0009-0007-7364-4527

<sup>2</sup> Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, Indonesia,

<sup>3</sup> Inspektur Khusus Inspektorat Jenderal Kemendagri, Jakarta, Indonesia,

<sup>4</sup> Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Walisongo, Semarang, Indonesia,

 ORCID 0000-0001-5118-1823

✉ kevinverrell123@gmail.com

## Abstrak

Pemidanaan terhadap kebijakan publik yang diambil oleh pejabat negara dengan itikad baik menjadi tantangan serius bagi tata kelola pemerintahan di Indonesia. Kebijakan diskresioner yang bersifat administratif sering diperlakukan sebagai tindak pidana korupsi hanya karena menimbulkan kerugian keuangan negara, sehingga memunculkan chilling effect yang melemahkan inovasi dan menghambat efektivitas birokrasi. Permasalahan ini berakar pada kelemahan kerangka hukum dan penalaran yudisial dalam membedakan secara tegas antara kesalahan administratif yang bersifat prosedural dengan tindak pidana korupsi yang mensyaratkan adanya niat jahat (*mens rea*). Penelitian ini bertujuan menganalisis diskresi hakim dalam perkara pemidanaan kebijakan publik sekaligus menawarkan solusi atas kekosongan perlindungan hukum. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual, penelitian ini menemukan adanya krisis yuridis berupa tumpang-tindih yurisdiksi serta kecenderungan menghukum kegagalan kebijakan sebagai kejahatan. Sebagai respon, penelitian ini mengusulkan doktrin *Government Judgment Rule* (GJR) yang dianalogikan dari *Business Judgment Rule* (BJR) dalam hukum korporasi. GJR dimaksudkan sebagai perisai hukum yang melindungi pejabat publik dari pertanggungjawaban pidana sepanjang kebijakan diambil dengan itikad baik, untuk kepentingan umum, berdasarkan informasi yang memadai, dan dalam batas kewenangan. Doktrin ini diharapkan dapat memperkuat kepastian hukum, melindungi diskresi pejabat, dan memastikan hukum pidana hanya digunakan terhadap korupsi yang sesungguhnya.

## Kata Kunci

Pemidanaan Kebijakan Publik; Diskresi Hakim; *Mens Rea*; *Government Judgment Rule*; Kepastian Hukum.

## Abstract

*The criminalization of public policies enacted by state officials in good faith has become a serious challenge to governance in Indonesia. Discretionary administrative decisions are often treated as corruption offenses merely because they cause state financial losses, creating a chilling effect that weakens innovation and reduces bureaucratic effectiveness. This issue stems from the inability of the legal framework and judicial reasoning to clearly distinguish between procedural administrative errors and corruption offenses that require criminal intent (mens rea). This research aims to analyze judicial discretion in cases of policy-related prosecutions while offering solutions to the lack of legal protection. Employing a normative legal research method through statutory, case, and conceptual approaches, the study finds a juridical crisis caused by overlapping jurisdictions and the tendency to punish policy failures as crimes. As a response, the study proposes the Government Judgment Rule (GJR), analogized from the Business Judgment Rule (BJR) in corporate law. GJR is designed as a legal shield to protect public officials from criminal liability as long as the policy is made in good faith, in the public interest, based on adequate information, and within lawful authority. This doctrine is expected to restore legal certainty, safeguard legitimate discretion, and ensure that criminal law focuses only on genuine corruption.*

## Keywords

*Public Policy Criminalization; Judicial Discretion; Mens Rea; Government Judgment Rule; Legal Certainty.*

## Pendahuluan

Praktik peradilan pidana di Indonesia menghadapi tantangan serius berupa meningkatnya tren pemidanaan terhadap kebijakan publik yang diambil oleh pejabat negara. Tindakan administratif yang sejatinya bersifat diskresioner dan dilandasi itikad baik kerap ditafsirkan sebagai tindak pidana korupsi hanya karena menimbulkan kerugian keuangan negara.<sup>1</sup> Fenomena ini menimbulkan efek jera negatif (*chilling effect*) yang melemahkan inovasi birokrasi serta mengaburkan batas antara kesalahan administratif dan kejahatan jabatan. Akibatnya, pejabat publik dihadapkan pada dilema antara mengambil keputusan strategis yang berisiko demi kepentingan umum atau memilih jalur prosedural yang aman namun kurang efektif.<sup>2</sup>

Akar persoalan terletak pada inkonsistensi diskresi hakim dalam menilai kebijakan publik serta pengabaian prinsip-prinsip fundamental hukum pidana, seperti *geen straf zonder schuld* (tiada pidana tanpa kesalahan) dan *ultimum remedium* (pidana sebagai upaya terakhir).

<sup>1</sup> Kiki Kristanto, "Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara," *Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2019): 1–15.

<sup>2</sup> Anugerah Rizki Akbari, *Potret Kriminalisasi di Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2016), <https://icjr.or.id/wp-content/uploads/2016/01/Potret-Kriminalisasi-di-Indonesia-Pasca-Reformasi.pdf>

Sejumlah putusan pengadilan, termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, memang telah berupaya menarik garis pembeda. Namun, praktik penegakan hukum masih lebih menekankan pembuktian adanya kerugian negara (*actus reus*) daripada niat jahat (*mens rea*). Hingga kini, belum tersedia kerangka bernalar hukum yang objektif dan aplikatif untuk melindungi pejabat publik dari pemidanaan atas risiko kebijakan yang rasional.<sup>3</sup>

Berangkat dari kekosongan tersebut, penelitian ini bertujuan merumuskan solusi konkret dengan menganalisis secara kritis diskresi yudisial dalam perkara kebijakan publik. Penelitian ini tidak hanya memetakan pola pemidanaan yang problematis, tetapi juga mengusulkan adopsi prinsip analogis dari hukum korporasi, yaitu *Business Judgment Rule* (BJR). Melalui pengembangan doktrin baru bernama *Government Judgment Rule* (GJR), kajian ini menawarkan parameter normatif yang lebih jelas untuk melindungi pejabat publik yang bertindak rasional dan beritikad baik, sekaligus memperkuat prinsip keadilan substantif dalam penegakan hukum pidana di Indonesia.<sup>4</sup>

## Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan pendekatan kualitatif yang bersifat preskriptif. Fokus penelitian diarahkan untuk menelaah norma hukum, asas hukum, doktrin, serta putusan pengadilan (*judge-made law*) guna merumuskan solusi konkret terhadap persoalan pemidanaan kebijakan publik<sup>5</sup>. Pendekatan preskriptif dipilih karena penelitian ini tidak hanya bertujuan mendeskripsikan praktik yang ada, melainkan juga memberikan rekomendasi normatif atas praktik penegakan hukum yang dinilai menyimpang dari prinsip-prinsip dasar hukum pidana.

### 1. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan secara sinkronis dan harmonis, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- b. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- e. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>3</sup> Lukman Hakim, *Buku Ajar Asas-Asas Hukum Pidana*, cet. 1 (Bekasi: Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, 2020), <https://repository.ubharajaya.ac.id/3420/1/Buku%20Ajar%20Asas-Asas%20Hukum%20Pidana.pdf>.

<sup>4</sup> Gita Wanda Sesara, "Konsep Penerapan Prinsip Business Judgement Rule pada Keputusan Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)," *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2020): 1–12.

<sup>5</sup> Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, cet. 1 (Mataram: Universitas Mataram, n.d.), <https://eprints.unram.ac.id/20305/1/Metode%20Penelitian%20Hukum.pdf>

- f. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
  - g. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
2. Pendekatan Kasus
- Pendekatan ini dilakukan dengan menganalisis ratio decidendi dari beberapa keputusan strategis, yaitu:
- a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, yang menegaskan bahwa kerugian negara harus bersifat aktual;
  - b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XVII/2019, yang menegaskan keberlakuan Business Judgment Rule (BJR) sebagai perisai hukum bagi pejabat BUMN.
  - c. Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 49/Pid.Sus-TPK/2017/PT SBY, yang menjadi preseden penerapan BJR dalam praktik peradilan dengan membebaskan direksi BUMD.
  - d. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019, yang membedakan antara tanggung jawab kebijakan dan tindak pidana;
  - e. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Penilaian Kerugian Keuangan Negara.

3. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini digunakan untuk menelaah asas dan doktrin hukum yang relevan, seperti asas *geen straf zonder schuld*, prinsip *ultimum remedium*, diskresi hakim, asas *ex post facto*, imparialitas peradilan, dan akuntabilitas pengambilan keputusan publik. Pendekatan ini diperkaya dengan teori-teori yang mendukung, antara lain *Business Judgment Rule*, *dolus eventualis*, gagasan *risk-averse accountability* dari Robert Behn, serta teori *policy failure* dari Paul 't Hart

4. Jenis Bahan Hukum dan Teknik Analisis

Penelitian ini menggunakan:

- a. Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan;
- b. Bahan hukum sekunder, berupa buku teks, artikel dari jurnal ilmiah nasional dan internasional, laporan pemantauan tren korupsi dari Indonesia Corruption Watch (ICW) periode 2019–2023, serta laporan dari Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- c. Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum dan artikel dari media massa kredibel untuk memperkuat konteks faktual dan pemahaman umum.

Analisis konten kualitatif, yaitu dengan menafsirkan teks hukum, pertimbangan hakim, dan doktrin secara sistematis untuk membangun argumentasi. Kedua, analisis statistik deskriptif, yang digunakan untuk memetakan pola dan tren pemidanaan kebijakan publik berdasarkan data kuantitatif yang bersumber dari laporan ICW

## Hasil & Pembahasan

### A. Ketegangan antara Diskresi Eksekutif dan Yudisial Melalui Skema Pemidanaan Publik

Fenomena pemidanaan kebijakan menunjukkan bahwa tren legislasi dan praktik penegakan hukum menciptakan risiko tinggi bagi pejabat publik. Diskresi yang semestinya menjadi instrumen inovasi pemerintahan justru berubah menjadi potensi ancaman pidana akibat kesalahpahaman mengenai perbedaan sifat diskresi eksekutif dan yudisial.<sup>6</sup> Diskresi eksekutif, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bersifat proaktif dan *forward-looking*.<sup>7</sup>

Kewenangan ini memberi ruang bagi pejabat publik untuk mengisi kekosongan hukum, menyesuaikan kebijakan dengan kondisi konkret, serta merespons kebutuhan masyarakat. Tanpa diskresi, birokrasi menjadi kaku dan tidak adaptif. Sebaliknya, diskresi yudisial menurut Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bersifat reaktif dan *backward-looking*. Hakim menafsirkan hukum serta menilai kesesuaian tindakan masa lalu dengan norma yang berlaku.<sup>8</sup>

Krisis yuridis muncul ketika diskresi yudisial digunakan untuk menghakimi hasil diskresi eksekutif. Dalam perkara kebijakan publik, hakim tidak hanya menilai aspek prosedural dan itikad baik, tetapi juga mengevaluasi substansi kebijakan secara *ex post facto*. Hal ini menggeser fungsi pengadilan dari penguji legalitas (*legality*) menjadi penguji efektivitas (*effectiveness*), menempatkan hakim sebagai “manajer super” yang menilai kebijaksanaan kebijakan. Konsekuensinya, pejabat publik yang bertindak dalam koridor kewenangan dan itikad baik tetap berisiko dipidana.

Tumpang tindih yurisdiksi ini semakin terlihat ketika diskresi pejabat administratif langsung dinilai sebagai tindak pidana oleh hakim tanpa melalui mekanisme peradilan administrasi. Padahal, sesuai prinsip *ultimum remedium*, hukum pidana seharusnya digunakan sebagai upaya terakhir.<sup>9</sup> Dalam praktik, aparat penegak hukum sering menggunakan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi secara luas dengan menafsirkan “penyalahgunaan wewenang” tanpa mempertimbangkan konteks administratif.

Dalam hukum administrasi, penyalahgunaan wewenang dipahami sebagai penyimpangan dari tujuan pemberian wewenang yang diselesaikan melalui mekanisme korektif. Sebaliknya, dalam hukum pidana, penyalahgunaan wewenang harus dibuktikan

---

<sup>6</sup> Nur Kumalaningdyah, “Pertentangan antara Diskresi Kebijakan dengan Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 250–270, <https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/view/11360>

<sup>7</sup> Ahmad Syarifudin, “Diskresi Hakim dalam Memutuskan Perkara Dispensasi Kawin,” *Jurnal Hukum* 3, no. 1 (2023): 1–12.

<sup>8</sup> Firna Novi Anggoro, “Ius Constituendum: Harmonisasi Kontrol Yudisial terhadap Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan,” *Jurnal Hukum* 13, no. 1 (2024): 1–20

<sup>9</sup> Lukman Hakim, *Buku Ajar Asas-Asas Hukum Pidana*, cet. 1 (Bekasi: Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, 2020).

dengan kerugian negara dan niat jahat (*mens rea*). Tanpa pembuktian unsur ini, penyimpangan administratif tidak dapat serta-merta dipidana.

**Tabel 1.** Perbandingan Konseptual Penyalahgunaan Wewenang

Aspek	UU Administrasi Pemerintahan (UU AP)	UU Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor)
Definisi	Melampaui, mencampuradukkan, atau sewenang-wenang dalam penggunaan wewenang.	Penggunaan wewenang, kesempatan, atau sarana karena jabatan untuk menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi
Fokus Hukum	Preventif dan korektif; perbaikan tata kelola pemerintahan	Represif; penindakan dan pemberian sanksi pidana
Unsur Esensial	Penyimpangan dari tujuan pemberian wewenang (asas spesialisitas)	Adanya kerugian negara dan niat jahat ( <i>mens rea</i> )
Lembaga Peradilan	Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)	Pengaduan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR)
Sanksi	Administratif (pembatalan keputusan, teguran, dsb.)	Pidana (penjara, denda, uang pengganti).

**Sumber:** Diolah oleh Penulis dari berbagai referensi hukum.

Tumpang tindih yurisdiksi menimbulkan ketidakpastian hukum karena satu tindakan dapat dipandang sebagai pelanggaran administratif maupun tindak pidana. Kondisi ini diperkuat dengan perubahan regulasi, seperti Undang-Undang Cipta Kerja yang memperluas tanggung jawab pejabat melalui mekanisme fiktif positif, serta penguatan diskresi aparat penegak hukum melalui kewenangan deponering Jaksa Agung,<sup>10</sup> penghentian penyidikan (SP3) oleh KPK, dan pendekatan keadilan restoratif.

Inkonsistensi perlakuan terhadap diskresi menimbulkan ketidakadilan. Jika diskresi aparat penegak hukum dilindungi atas dasar kepentingan umum, maka diskresi pejabat administratif yang sah dan beritikad baik seharusnya juga memperoleh perlindungan. Tanpa itu, pemidanaan kebijakan publik yang sah hanya akan menimbulkan ketakutan struktural dan melemahkan efektivitas birokrasi.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 298.

## B. Analisis Statistik Pemidanaan Kebijakan Publik dalam Penegakan Hukum Indonesia, 2019–2023

Pemidanaan terhadap kebijakan publik tidak lagi sekadar menjadi isu konseptual, tetapi juga nyata dalam praktik penegakan hukum. Data Indonesia Corruption Watch (ICW) periode 2019–2023 memperlihatkan bahwa modus dominan perkara korupsi berakar pada keputusan administratif pejabat publik, terutama dalam bentuk penyalahgunaan anggaran, proyek fiktif, dan laporan fiktif.<sup>11</sup> Modus tersebut paling banyak ditemukan di sektor pemerintahan desa, pemerintahan daerah, dan pendidikan, yang menunjukkan betapa rentannya kebijakan diskresioner pejabat publik ditarik ke ranah pidana.<sup>12</sup>

Kecenderungan menarik kesalahan administratif ke wilayah hukum pidana mencerminkan gejala *overcriminalization*. Padahal, hukum administrasi telah menyediakan mekanisme korektif melalui Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) maupun Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)<sup>13</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 secara tegas menetapkan bahwa PTUN berwenang memeriksa permohonan penilaian unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan hasil pengawasan APIP sebelum proses pidana dapat dilakukan.<sup>14</sup> Namun, praktik peradilan menunjukkan bahwa aparat penegak hukum lebih sering menggunakan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), dengan menitikberatkan pada pembuktian adanya kerugian negara (*actus reus*)<sup>15</sup> tanpa memperhatikan pembuktian unsur niat jahat (*mens rea*).

Tren ini semakin tampak dari peningkatan jumlah kasus korupsi yang ditindak selama lima tahun terakhir.

**Tabel 2.** Tren Penindakan Kasus Korupsi (2019–2023)

Tahun	Jumlah Kasus	Potensi Kerugian Negara
2019	271	Rp8,4 triliun
2020	271	Rp18,6 triliun
2021	444	Rp29,4 triliun
2022	533	Rp42,7 triliun
2023	579	Rp35,9 triliun

**Sumber:** Diolah dari Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi ICW Tahun 2023

Data tersebut memperlihatkan lonjakan signifikan jumlah kasus, dari 271 pada 2019 menjadi 791 pada 2023. Fakta ini menunjukkan bahwa penegakan hukum masih berfokus

<sup>11</sup> Wahidur Roychan, "Konsep dan Penyelesaian Asas Fiktif Positif Menurut Ketentuan Hukum Positif di Indonesia," *Dekrit* 13, no. 1 (2023): 1–15, <https://doi.org/10.56943/dekrit.v13n1.140>

<sup>12</sup> Diky Anandya et al., *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023* (Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2024).

<sup>13</sup> Ika Seviani Puji Lestari, *Penguatan Sistem Anti Korupsi* (Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2021), <https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/36547/17312476%20.pdf?sequence=1>.

<sup>14</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan.

<sup>15</sup> Dian Dewi Khasanah, *Hukum Pidana Korupsi* (Jakarta: Sada Penerbit, 2015).

pada individu dan kesalahan administratif, alih-alih pada kejahatan yang bersifat sistemik, seperti korupsi korporasi atau tindak pidana pencucian uang (TPPU). Pada 2023, misalnya, pasal TPPU hanya digunakan dalam enam kasus, sementara pertanggungjawaban pidana korporasi hanya muncul dalam tiga kasus. Hal ini menegaskan masih lemahnya pemanfaatan instrumen hukum progresif dalam pemberantasan korupsi.

Kompleksitas persoalan ini juga tampak melalui mekanisme fiktif positif dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Mekanisme yang semula dirancang untuk mendorong responsivitas birokrasi justru melahirkan dua risiko baru.<sup>16</sup> Pertama, risiko kelalaian yang ditafsirkan sebagai pembiaran kerugian negara. Kedua, risiko pengambilan keputusan yang terburu-buru demi menghindari sanksi hukum. Dalam kedua situasi tersebut, aparat penegak hukum kerap membingkai tindakan pejabat publik sebagai tindak pidana korupsi dengan hanya menekankan pada *actus reus*, sementara unsur *mens rea* diabaikan.<sup>17</sup> Padahal, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 telah menegaskan bahwa kerugian negara harus bersifat nyata (*actual loss*), bukan semata-mata potensi kerugian.<sup>18</sup>

Kecenderungan ini selaras dengan praktik peradilan, salah satunya tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019, yang menegaskan bagaimana kerugian negara dijadikan dasar pemidanaan meskipun tidak ada analisis mendalam terhadap niat jahat pelaku. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pemidanaan kebijakan publik di Indonesia semakin menguat, baik pada tingkat makro melalui data statistik nasional maupun pada tingkat mikro dalam putusan pengadilan. Fenomena ini menimbulkan persoalan serius bagi kepastian hukum dan efektivitas pemerintahan, karena menimbulkan risiko kriminalisasi terhadap pejabat yang bertindak dengan itikad baik.<sup>19</sup>

### C. Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016: Penegasan Batas Antara Kesalahan Administratif dan Tindak Pidana

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 25/PUU-XIV/2016 merupakan tonggak penting dalam menguatkan upaya dekriminalisasi terhadap tindakan administratif yang selama ini berpotensi dipidanakan melalui penafsiran luas atas ketentuan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Pokok dari putusan ini adalah penghapusan frasa

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41.

<sup>17</sup> Ifrani, "Tindak Pidana Korupsi sebagai Kejahatan Luar Biasa," *Al-Adl: Jurnal Hukum* 9, no. 3 (2018): 319–331.

<sup>18</sup> Zulkifli Ritonga, Siti Arifah Syam, dan Fauziah Lubis, "Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi KUHP Baru," *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2023): 1–12.

<sup>19</sup> Wahidur Roychan, "Konsep dan Penyelesaian Asas Fiktif Positif Menurut Ketentuan Hukum Positif di Indonesia," *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 13, no. 1 (2023): 69–85.

“dapat” dalam unsur “dapat merugikan keuangan negara” pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor.<sup>20</sup>

Permohonan pengujian ini diajukan oleh sejumlah aparatur sipil negara yang merasa berada dalam posisi dilematis. Mereka berpendapat bahwa pengambilan keputusan kebijakan yang dilakukan secara sah dan berdasarkan pertimbangan administratif tetap dapat berujung pada pemidanaan, meskipun tidak terdapat kerugian negara yang nyata. Keadaan tersebut dianggap berdampak negatif terhadap penyerapan anggaran, pelaksanaan program, dan iklim investasi.

Para pemohon mendasarkan argumentasinya pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang secara tegas membedakan antara kesalahan administratif dan tindak pidana. UU AP telah mengatur mekanisme penyelesaian administratif terhadap tindakan pejabat dalam penggunaan diskresi, sehingga hukum pidana seharusnya menjadi upaya terakhir (*ultimum remedium*).<sup>21</sup> Putusan MK ini mencerminkan pergeseran dalam paradigma penafsiran delik korupsi, dari pendekatan formil menuju pendekatan materiil. MK menegaskan bahwa unsur kerugian keuangan negara dalam UU Tipikor harus dibuktikan secara aktual (*actual loss*), bukan hanya berdasarkan potensi kerugian (*potential loss*).

Penafsiran ini sejalan dengan ketentuan dalam UU Keuangan Negara dan UU Badan Pemeriksa Keuangan (BPK),<sup>22</sup> yang menyatakan bahwa kerugian negara harus nyata dan pasti jumlahnya.<sup>23</sup> Dengan demikian, MK berupaya mengharmonisasikan ketentuan dalam UU Tipikor dengan kerangka hukum keuangan negara dan prinsip kepastian hukum. Namun, MK tidak mengabulkan seluruh permohonan; frasa “atau orang lain atau suatu korporasi” tetap dinyatakan konstitusional karena dipandang relevan untuk menjangkau berbagai bentuk korupsi yang melibatkan pihak ketiga sebagai penerima manfaat.

Terdapat pula pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari empat hakim konstitusi yang menilai bahwa penghapusan frasa “dapat” justru dapat mempersempit ruang lingkup penegakan hukum dan menyulitkan proses pembuktian oleh penuntut umum. Mereka berpandangan bahwa perlindungan terhadap pejabat publik telah cukup diatur dalam UU AP dan melalui mekanisme pengawasan internal seperti Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Secara keseluruhan, putusan ini memberikan kontribusi signifikan dalam memperjelas batas antara kesalahan administratif dan perbuatan pidana. Putusan ini juga memperkuat peran lembaga audit negara seperti BPK dan APIP serta mendorong perubahan budaya hukum dalam birokrasi. Dengan adanya kepastian tersebut, pejabat publik diharapkan dapat menjalankan fungsi pemerintahan secara akuntabel dan inovatif tanpa dibayangi

<sup>20</sup> Kiki Kristanto, *Op Cit*, H.7

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.

<sup>22</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47.

<sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85.

kekhawatiran pemidanaan, selama tindakan tersebut dilakukan sesuai hukum dan prinsip pemerintahan yang baik.

## **D. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XVII/2019: Pemisahan Kekayaan Negara dan Implikasi Hukum**

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 32/PUU-XVII/2019, permohonan yang diajukan oleh Federasi Serikat Pekerja Pertamina Bersatu (FSPPB) ditolak secara keseluruhan. Pemohon berpendapat bahwa Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi berpotensi mempidanakan pejabat BUMN meskipun tindakan yang mereka lakukan didasari itikad baik dalam menjalankan aksi korporasi.<sup>24</sup> Selain itu, pemohon menilai terdapat ketidakpastian hukum dalam frasa “merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” yang menyamakan kerugian BUMN persero dengan kerugian negara.

MK menolak dalil tersebut dengan menegaskan bahwa frasa “setiap orang” dalam UU Tipikor sudah jelas mencakup semua subjek hukum, baik perorangan maupun badan hukum. Jika BUMN atau pejabatnya dikecualikan dari ketentuan ini, maka justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan prinsip kesetaraan di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. MK juga menegaskan bahwa perlindungan hukum bagi direksi yang bertindak dengan itikad baik telah diatur dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT).

Pasal tersebut menyatakan bahwa direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban apabila kerugian perseroan bukan akibat kesalahan atau kelalaian mereka, sepanjang telah bertindak dengan itikad baik dan penuh kehati-hatian, tidak memiliki benturan kepentingan, serta telah mengambil langkah-langkah yang wajar untuk mencegah kerugian. Dengan demikian, pejabat BUMN yang memenuhi prinsip-prinsip tersebut tidak dapat dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU Tipikor, sebab kedua pasal itu mensyaratkan adanya niat jahat sebagai dasar pemidanaan.

Selain itu, MK mengakui bahwa modal negara yang disertakan kepada BUMN berada dalam posisi ganda sebagai bagian dari ranah publik sekaligus tunduk pada prinsip hukum privat. Meskipun modal tersebut berasal dari kekayaan negara, setelah dipisahkan pengelolaannya mengikuti mekanisme bisnis dan tunduk pada ketentuan UU PT.<sup>25</sup> Oleh karena itu, berkurangnya kekayaan akibat kerugian usaha tidak dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi.

<sup>24</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Ikhtisar Putusan Nomor 32/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2020).

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106.

Prinsip *Business Judgment Rule* yang diatur dalam Pasal 97 UUPT semakin memperkuat pandangan tersebut. Prinsip ini menegaskan bahwa direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban apabila keputusan bisnis diambil secara rasional, jujur, tanpa kepentingan pribadi, dan diyakini sebagai keputusan terbaik bagi perusahaan, meskipun pada akhirnya menimbulkan kerugian. Penerapan prinsip ini tercermin dalam Putusan Pengadilan Tinggi Nomor 49/Pid.Sus-TPK/2017/PT SBY yang membebaskan Dahlan Iskan dari dakwaan korupsi terkait penjualan aset PT Panca Wira Usaha. Hakim menilai bahwa keputusan tersebut didasarkan pada itikad baik, kehati-hatian, serta prosedur yang sah, termasuk persetujuan DPRD dan pemegang saham, sehingga tidak ditemukan adanya niat jahat.<sup>26</sup>

Dengan demikian, perlindungan hukum bagi manajemen BUMN seharusnya didasarkan pada perbedaan yang jelas antara kerugian bisnis murni dan kerugian akibat tindak pidana korupsi. Kerugian bisnis yang timbul dari keputusan yang diambil berdasarkan itikad baik, prinsip kehati-hatian, dan tanpa benturan kepentingan merupakan bagian dari risiko usaha yang tidak dapat dipidana. Sebaliknya, tindak pidana korupsi ditandai oleh adanya niat jahat, persekongkolan, atau pelanggaran prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Putusan MK Nomor 32/PUU-XVII/2019 dengan demikian memberikan landasan konstitusional yang kuat bagi penerapan *Business Judgment Rule* sebagai mekanisme perlindungan hukum bagi direksi BUMN, sekaligus mempertegas bahwa tidak semua kerugian BUMN dapat otomatis diperlakukan sebagai tindak pidana korupsi.

Namun, putusan ini juga memperlihatkan adanya kesenjangan dalam sistem perlindungan hukum. Di satu sisi, direksi BUMN memperoleh perlindungan melalui prinsip *Business Judgment Rule* yang diakui secara konstitusional. Di sisi lain, pejabat publik di sektor pemerintahan seperti menteri atau kepala daerah yang juga mengambil kebijakan berisiko tinggi demi kepentingan umum tidak memiliki instrumen perlindungan serupa. Kesenjangan ini memperlihatkan urgensi untuk mengembangkan doktrin yang setara bagi pejabat publik, agar perbedaan antara risiko kebijakan administratif dan tindak pidana korupsi dapat ditegakkan secara konsisten dalam sistem hukum Indonesia.

## **E. Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 49/Pid.Sus-TPK/2017/PT SBY: Implementasi Business Judgment Rule dalam Pertanggungjawaban Pidana Direksi BUMD**

Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 49/Pid.Sus-TPK/2017/PT SBY yang mengadili perkara Dahlan Iskan selaku Direktur Utama PT Panca Wira Usaha (PT PWU)

---

<sup>26</sup> Amelia, dan Anatomi Muliawan. "Penerapan Konsep Business Judgement Rule terhadap Pertanggungjawaban Pidana Direksi dalam Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2022): 1–15.

Jawa Timur merupakan preseden penting dalam praktik hukum Indonesia karena menunjukkan penerapan doktrin *Business Judgment Rule* dalam ranah pertanggungjawaban pidana direksi BUMD.

Perkara ini berawal dari kebijakan penjualan aset PT PWU di Kediri dan Tulungagung yang dinilai jaksa tidak sesuai prosedur serta menimbulkan kerugian negara sebesar lebih dari Rp11 miliar, sehingga penuntut umum mendakwa Dahlan Iskan melakukan tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tipikor.<sup>27</sup> Pada tingkat pertama, Pengadilan Negeri Surabaya menyatakan terdakwa bersalah dan menjatuhkan pidana penjara selama dua tahun. Namun, pada tingkat banding, Pengadilan Tinggi Surabaya membatalkan putusan tersebut dan menyatakan Dahlan Iskan bebas dari segala dakwaan, yang kemudian dikuatkan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 3029 K/Pid.Sus.<sup>28</sup>

Pertimbangan hakim banding berfokus pada penerapan prinsip-prinsip BJR yang dianggap terpenuhi dalam kebijakan penjualan aset tersebut. Pertama, keputusan dilakukan dengan itikad baik karena bertujuan menyelamatkan kondisi keuangan PT PWU yang sedang kritis melalui pelepasan aset yang tidak produktif. Kedua, keputusan tersebut memiliki tujuan yang benar karena semata-mata untuk kepentingan perseroan sesuai ketentuan Peraturan Daerah dan telah memperoleh pengesahan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) serta persetujuan DPRD Jawa Timur. Ketiga, keputusan tersebut memiliki dasar rasionalitas karena diambil oleh seorang direktur utama yang memiliki pengalaman luas dalam dunia bisnis dan kredibilitas dalam pengambilan keputusan strategis. Keempat, unsur kehati-hatian juga terpenuhi melalui mekanisme formal, antara lain pembentukan Tim Penjualan Aset dan Tim Restrukturisasi Aset untuk memastikan proses berjalan sesuai prinsip tata kelola yang baik

Selain pemenuhan prinsip BJR, majelis hakim menilai tidak terbukti adanya *mens rea* atau niat jahat dari Dahlan Iskan dalam kebijakan penjualan aset tersebut. Unsur *mens rea* merupakan elemen krusial dalam menentukan kesalahan pidana, sehingga tanpa adanya niat jahat, sebuah perbuatan tidak dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Fakta persidangan menunjukkan bahwa kebijakan penjualan aset didasari semata-mata untuk meningkatkan kinerja perusahaan dan mendukung pendapatan daerah, bukan untuk memperkaya diri sendiri atau pihak lain. Dengan demikian, kerugian yang timbul dipandang sebagai risiko bisnis yang inheren dalam pengelolaan perseroan, bukan akibat dari perbuatan pidana yang melawan hukum.

Putusan ini memiliki implikasi penting bagi perkembangan hukum korporasi dan hukum pidana di Indonesia. Pertama, putusan tersebut menegaskan garis pembeda antara kesalahan administratif, risiko bisnis, dan tindak pidana korupsi. Kedua, putusan ini menunjukkan bahwa BJR dapat berfungsi sebagai instrumen perlindungan hukum bagi

<sup>27</sup> Kumalaningdyah, *Op Cit*, H. 257

<sup>28</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 42 PK/Pid.Sus/2019 dalam perkara Jaksa Penuntut Umum v. Dahlan Iskan. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2019.

direksi BUMN maupun BUMD yang bertindak dengan itikad baik serta sesuai kewenangannya.

Ketiga, putusan ini memperkuat prinsip bahwa hukum pidana seharusnya diposisikan secara proporsional sebagai ultimum remedium dan tidak digunakan untuk mengkriminalisasi setiap kebijakan yang menimbulkan kerugian. Dengan demikian, perkara Dahlan Iskan melalui Putusan Nomor 49/Pid.Sus-TPK/2017/PT SBY menjadi preseden yuridis yang menegaskan relevansi penerapan BJR dalam mencegah kriminalisasi kebijakan berbasis itikad baik, sekaligus memperlihatkan bahwa doktrin ini dapat dioperasionalkan secara konkret dalam sistem hukum Indonesia.

## F. Studi Kasus Putusan MA No. 1555 K/Pid.Sus/2019: Puncak Ketegangan Yuridis

Tren pemidanaan terhadap kebijakan publik yang sebelumnya tergambar melalui data makro ICW 2019–2023 menemukan relevansi konkret dalam praktik peradilan, salah satunya pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019.<sup>29</sup> Perkara ini menjadi puncak ketegangan yuridis antara ranah hukum administrasi dan hukum pidana, sekaligus menegaskan kecenderungan penggunaan pendekatan *ex post facto* dalam menilai kebijakan pejabat publik. Kasus ini melibatkan Syafruddin Arsyad Temenggung, mantan Ketua Badan Penyehatan Perbankan Nasional, yang didakwa melakukan tindak pidana korupsi dalam penerbitan Surat Keterangan Lunas kepada obligor Sjamsul Nursalim dalam skema penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia.

Setelah dinyatakan bersalah di tingkat pertama dan banding, Mahkamah Agung pada tingkat kasasi memutuskan untuk melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum (*onslag van alle rechtsvervolging*). Putusan ini tidak diambil secara bulat, melainkan disertai *dissenting opinion* yang tajam, mencerminkan perbedaan paradigma hakim dalam membedakan antara diskresi kebijakan dan tindak pidana korupsi.<sup>30</sup>

Majelis hakim mayoritas menilai bahwa tindakan Syafruddin Arsyad Temenggung merupakan bagian dari pelaksanaan kebijakan publik untuk pemulihan ekonomi nasional, sesuai dengan mandat Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2002 serta perjanjian perdata melalui *Master Settlement and Acquisition Agreement*.<sup>31</sup> Dalam pandangan ini, unsur “*mens rea*” atau niat jahat tidak terpenuhi, dan kerugian negara dianggap sebagai konsekuensi kebijakan, bukan tindak pidana. Sebaliknya, *dissenting opinion* menilai Syafruddin Arsyad Temenggung tetap menerbitkan Surat Keterangan Lunas meski mengetahui adanya kegagalan data, sehingga dianggap memenuhi unsur dolus eventualis yaitu kesengajaan bersyarat atas risiko penyimpangan.

<sup>29</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019 (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2019).

<sup>30</sup> Syahrudin Mardotillah, (Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2020).

<sup>31</sup> Simon Butt dan Prayekti Murharjanti, “What Constitutes Compliance? Legislative Responses to Constitutional Court Decisions in Indonesia,” *International Journal of Constitutional Law* 20, no. 2 (2022): 428–450.

Perbedaan paradigma ini semakin tajam dalam penerapan prinsip *ultimum remedium*. Hakim mayoritas berpegang pada pandangan bahwa persoalan yang dapat diselesaikan secara administratif atau perdata tidak boleh langsung dipidana. Namun, *dissenting opinion* menilai bahwa jika unsur delik korupsi terpenuhi dan kerugian negara nyata, maka hukum pidana tetap dapat digunakan.

**Tabel 3.** Perbandingan *Ratio Decidendi* dan *Dissenting Opinion* Putusan MA No. 1555 K/Pid.sus/2019

Unsur Analisis	Pertimbangan Hakim Mayoritas (Lepas/Onslag)	Pertimbangan Hakim Dissenting Opinion (pidana)
Sifat Perbuatan	Perbuatan administratif dan perdata; pelaksanaan kebijakan dalam kondisi krisis ekonomi.	Perbuatan pidana korupsi; memenuhi seluruh unsur delik dalam UU Tipikor
<i>Mens Rea</i>	Tidak terbukti; tindakan dilakukan untuk melaksanakan kewenangan dan kebijakan jabatan yang diatur secara spesifik.	Terbukti; terdapat kesengajaan bersyarat ( <i>dolus eventualis</i> ) atas kesadaran adanya penyimpangan data ( <i>misrepresentation</i> )
Perbuatan Melawan Hukum	Tidak ada; dilakukan dalam koridor kewenangan jabatan demi kepentingan penyelamatan ekonomi dan kepastian hukum nasional.	Ada; bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan dan aset negara secara akuntabel.
Kerugian Negara	Merupakan risiko kebijakan yang penyelesaiannya bersifat administratif perdata.	Merupakan akibat langsung dari perbuatan pidana yang dilakukan secara sadar dan melawan hukum.

Sumber: diolah penulis dari putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/ pid.sis/2019.

## G. Urgensi Perlindungan Diskresi dan *Mens Rea* dalam Reformasi Pemidanaan Kebijakan Publik

Dalam beberapa tahun terakhir, tren pemidanaan terhadap kebijakan publik semakin menguat dan menimbulkan persoalan serius dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Gejala ini tidak hanya mengaburkan batas antara kesalahan administratif dan tindak pidana, tetapi juga mempersempit ruang diskresi pejabat publik dalam mengambil keputusan yang kompleks serta berisiko. Akibatnya, pejabat yang bertindak dengan itikad baik sering dibayangi ancaman pidana, yang pada gilirannya menimbulkan keengganan untuk mengambil keputusan inovatif demi kepentingan umum.

Dalam kondisi kekosongan hukum tersebut, adopsi prinsip dari hukum korporasi, yaitu *Business Judgment Rule*, dapat menjadi solusi normatif yang relevan. BJR memberikan perlindungan hukum bagi direksi perusahaan selama keputusan bisnis diambil secara hati-hati, transparan, tanpa adanya benturan kepentingan, dan tetap berada dalam lingkup kewenangan.<sup>32</sup> Prinsip ini telah diakui dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas maupun Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara. Namun, perlindungan serupa belum secara eksplisit diterapkan bagi pejabat publik yang mengelola kebijakan dengan konsekuensi yang jauh lebih luas terhadap kepentingan negara.

Persoalan ini juga memiliki dimensi sosio-legal yang penting. Perlu dibedakan antara kriminalisasi sistemik dan politisasi hukum. Kriminalisasi sistemik terjadi ketika kesalahan administratif ditafsirkan sebagai tindak pidana akibat kekeliruan doktrinal. Contohnya, kasus Syafruddin Arsyad Temenggung yang berawal dari perbedaan tafsir di Mahkamah Agung. Sebaliknya, politisasi hukum merujuk pada penggunaan instrumen hukum untuk kepentingan politik. Praktik demikian mencerminkan *mechanical jurisprudence* yang hanya menekankan kepatuhan formal terhadap teks undang-undang, serta berpotensi melahirkan *judicial populism*.

Kondisi ini menimbulkan *chilling effect*, sebagaimana diamati Mahfud MD dan dikuatkan oleh laporan OECD. Kriminalisasi berlebihan terhadap kebijakan publik menciptakan lingkaran umpan balik yang merugikan: birokrasi menjadi lumpuh, kapasitas negara dalam tata kelola dan pembangunan melemah, dan keberanian pejabat untuk mengambil keputusan strategis semakin menurun. OECD menegaskan bahwa "*criminalising honest policy errors*" justru melemahkan kemampuan negara dalam beradaptasi secara efektif dan responsif terhadap tantangan baru.

Akar persoalan dari kedua gejala tersebut terletak pada ambiguitas definisi "penyalahgunaan wewenang" serta diabaikannya pembuktian unsur *mens rea*. Reformasi hukum karenanya tidak cukup hanya berupa seruan moral, tetapi harus diwujudkan melalui perumusan standar hukum yang jelas, objektif, dan konsisten. Salah satu alternatif yang dapat dikembangkan adalah doktrin *Government Judgment Rule*, yang dianalogikan dari BJR untuk konteks kebijakan publik. Doktrin ini diharapkan menjadi perisai hukum bagi pejabat publik yang beritikad baik, sehingga mereka berani mengambil keputusan strategis demi kepentingan umum tanpa dihantui ancaman pemidanaan yang tidak proporsional.

## H. Membangun Perisai Hukum: Urgensi dan Kerangka *Government Judgment Rule*

Setelah menguraikan problematika pemidanaan kebijakan publik, diperlukan solusi normatif yang bersifat fundamental. Salah satu gagasan yang ditawarkan adalah

---

<sup>32</sup> Aam Suryamah Hadi dan Anita Afriana, "Prinsip *Business Judgment Rule* dalam Pertanggungjawaban Hukum Direksi BUMN yang Melakukan Tindakan Investasi yang Mengakibatkan Kerugian," *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2021): 213–230, <https://doi.org/10.23920/acta.v4i2.553>.

pengembangan doktrin hukum baru yang disebut *Government Judgment Rule*, yang dianalogikan dari *Business Judgment Rule* dalam hukum korporasi.<sup>33</sup> Dalam praktiknya, direksi Badan Usaha Milik Negara telah memperoleh perlindungan hukum melalui BJR sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Ketentuan tersebut memberikan jaminan bahwa direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban apabila keputusan bisnis diambil dengan itikad baik, kehati-hatian, tanpa adanya benturan kepentingan, serta ditujukan untuk kepentingan perseroan. Rasionalitas BJR bertumpu pada pemahaman bahwa dunia usaha selalu mengandung risiko, sehingga tanpa perlindungan hukum, inovasi dan keberanian dalam pengambilan keputusan akan terhambat.

Berbeda dengan itu, pejabat publik seperti menteri, gubernur, bupati, maupun pejabat eselon yang mengambil kebijakan dengan risiko lebih luas terhadap kepentingan negara justru tidak memiliki instrumen perlindungan serupa. Ketimpangan ini memperlihatkan urgensi lahirnya GJR sebagai doktrin analog yang mengalihkan fokus penilaian hukum dari hasil kebijakan menuju integritas proses pengambilan keputusan.

Secara konseptual, GJR memberikan praduga legalitas bahwa kebijakan publik tidak dapat dipidana sepanjang memenuhi empat syarat kumulatif, yaitu ditujukan untuk kepentingan umum, diambil dengan itikad baik, didasarkan pada informasi yang memadai, dan berada dalam batas kewenangan yang sah. Pergeseran fokus ini penting untuk membedakan antara kegagalan kebijakan yang seharusnya dievaluasi melalui mekanisme politik, administratif, atau perdata, dengan perbuatan pidana yang memenuhi unsur niat jahat (*mens rea*).

GJR tidak dimaksudkan sebagai sarana impunitas, melainkan sebagai penegasan kembali prinsip *mens rea* dan asas *ultimum remedium*. Doktrin ini menempatkan beban pembuktian pada penuntut umum, sehingga pemidanaan tidak cukup hanya dengan menunjukkan adanya kerugian negara (*actus reus*), tetapi juga harus dibuktikan adanya niat jahat atau pelanggaran terhadap salah satu syarat GJR. Dengan demikian, hukum pidana hanya digunakan sebagai sarana terakhir bagi perbuatan yang benar-benar berkarakter kriminal.

**Tabel 4.** Perbandingan Kerangka Bjr dan Usulan GJR

Aspek	Business Judgment Rule	Government Judgment Rule
Tujuan Perlindungan	Melindungi direksi dari liabilitas risiko bisnis yang wajar	Melindungi pejabat publik dari pemidanaan atas risiko kebijakan yang wajar

<sup>33</sup> Karen Safran dan Miro Kovacevic, "The Business Judgment Rule and Common Interest Communities," *The Colorado Lawyer* 53, no. 1 (2024): 34–40.

Subjek yang dilindungi	Diskresi dan Dewan Komisaris Perseroan termasuk BUMN.	Pejabat pemerintahan seperti menteri, kepala daerah, atau pejabat eselon.
Fokus penilaian	Proses pengambilan keputusan bisnis	Proses pengambilan keputusan kebijakan
Konsekuensi Hukum	Keputusan bisnis tidak dapat digugat kecuali terbukti melanggar syarat	Kebijakan publik tidak dapat dipidana kecuali terbukti melanggar syarat

**Sumber:** diolah penulis dari Artikel BJR dan UU Nomor 40 Tahun 2007

Dengan kerangka tersebut, GJR diharapkan dapat menjadi perisai hukum yang proporsional bagi pejabat publik. Doktrin ini akan mendorong keberanian dalam pengambilan kebijakan strategis sekaligus memperkuat kepastian hukum dalam pemberantasan korupsi. Agar memiliki legitimasi yuridis yang jelas, GJR perlu diintegrasikan ke dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Hal ini akan memberikan dasar hukum positif yang tegas, mencegah penafsiran ambivalen, serta menjamin adanya pemisahan yang jelas antara kesalahan administratif dan tindak pidana.

## Kesimpulan

Kecenderungan pemidanaan terhadap kebijakan publik di Indonesia telah menimbulkan krisis yuridis yang mengaburkan batas antara ranah administratif dan pidana, sehingga melemahkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Analisis penelitian ini menunjukkan tiga persoalan utama. Pertama, terdapat ketegangan antara diskresi eksekutif yang bersifat proaktif dan diskresi yudisial yang bersifat reaktif, di mana pengadilan kerap melampaui kewenangannya dengan menilai kebijaksanaan suatu kebijakan alih-alih menilai legalitasnya. Kedua, terdapat ambiguitas dalam penafsiran konsep penyalahgunaan wewenang yang membuka peluang terjadinya pemidanaan atas kesalahan administratif, terlebih ketika prinsip *ultimum remedium* diabaikan. Ketiga, fokus penegakan hukum yang berlebihan pada unsur kerugian negara (*actus reus*) sering kali mengesampingkan pembuktian adanya niat jahat (*mens rea*), sehingga kebijakan yang gagal namun dilandasi itikad baik tetap berisiko dipidana.

Di sisi lain, praktik peradilan telah mengakui keberlakuan *Business Judgment Rule* sebagai instrumen perlindungan hukum bagi pejabat BUMN/BUMD. Namun, perlindungan serupa belum tersedia bagi pejabat publik di sektor pemerintahan. Untuk mengisi kekosongan tersebut, penelitian ini mengusulkan doktrin *Government Judgment Rule* sebagai kerangka perlindungan proporsional tanpa menimbulkan impunitas. GJR memberikan praduga legalitas terhadap kebijakan publik sepanjang memenuhi empat syarat kumulatif, yaitu diambil untuk kepentingan umum, dilandasi itikad baik, didasarkan pada informasi yang memadai, dan berada dalam batas kewenangan yang sah. Melalui kerangka ini, fokus penilaian hukum dialihkan dari hasil kebijakan kepada integritas proses pengambilan keputusan, dengan menempatkan beban pembuktian pada penuntut umum untuk menunjukkan adanya niat jahat atau pelanggaran terhadap salah satu pilar GJR.

Penerapan GJR tidak dimaksudkan untuk melemahkan pemberantasan korupsi, melainkan untuk memperkuatnya melalui pemisahan yang tegas antara kesalahan administratif dan kejahatan pidana. Hukum pidana tetap ditempatkan sebagai ultimum remedium yang hanya digunakan untuk menghukum kejahatan jabatan yang benar-benar memenuhi unsur tindak pidana. Pada akhirnya, GJR diharapkan mampu memulihkan rasionalitas kebijakan, mendorong keberanian birokrasi dalam mengambil keputusan strategis, serta menegakkan keadilan substantif dalam tata kelola pemerintahan.

## Referensi

- Akbari, Anugerah Rizki. *Potret Kriminalisasi di Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform), 2016.
- Amelia, Aam, dan Anatomi Muliawan. “Penerapan Konsep Business Judgement Rule terhadap Pertanggungjawaban Pidana Direksi dalam Tindak Pidana Korupsi.” *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2022): 1–15.
- Anandya, Diky, et al. *Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023*. (Jakarta: Indonesia Corruption Watch), 2024.
- Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, (DC: Brookings Institution Press), 2001.
- Butt, Simon, dan Prayekti Murharjanti. “What Constitutes Compliance? Legislative Responses to Constitutional Court Decisions in Indonesia.” *International Journal of Constitutional Law* 20, no. 2 (2022): 428–450.
- Faisal, Sanapiah. *Format Penelitian Sosial*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada), 2005.
- Hadi, Aam Suryamah, dan Anita Afriana. “Prinsip Business Judgement Rule dalam Pertanggungjawaban Hukum Direksi BUMN yang Melakukan Tindakan Investasi yang Mengakibatkan Kerugian.” *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2021): 213–230.
- Hakim, Lukman. *Buku Ajar Asas-Asas Hukum Pidana*. (Bekasi: Universitas Bhayangkara Jakarta Raya), 2020.
- Ifrani, Ifrani. “Tindak Pidana Korupsi sebagai Kejahatan Luar Biasa.” *Al-Adl: Jurnal Hukum* 9, no. 3 (2018): 319–331.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 1555 K/Pid.Sus/2019. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2019.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 42 PK/Pid.Sus/2019 dalam perkara Jaksa Penuntut Umum v. Dahlan Iskan. Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2019.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 298.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Lembaran

- Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara dalam Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang oleh Pejabat Pemerintahan.
- Khasanah, Dian Dewi. *Hukum Pidana Korupsi*. (Jakarta: Sada Penerbit), 2015.
- Kristanto, Kiki. "Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 terhadap Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara." *Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2019): 1–15.
- Kumalaningdyah, Nur. "Pertentangan antara Diskresi Kebijakan dengan Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 250–270.
- Lestari, Ika Seviani Puji. *Penguatan Sistem Anti Korupsi*. Skripsi, Universitas Islam Indonesia, 2021.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Universitas Mataram.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Ikhtisar Putusan Nomor 32/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2018.
- Ritonga, Zulkifli, Siti Arifah Syam, dan Fauziah Lubis. "Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi KUHP Baru." *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2023): 1–15.
- Roychan, Wahidur. "Konsep dan Penyelesaian Asas Fiktif Positif Menurut Ketentuan Hukum Positif di Indonesia." *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 13, no. 1 (2023): 69–85.
- Safran, Karen, dan Miro Kovacevic. "The Business Judgment Rule and Common Interest Communities." *The Colorado Lawyer* 53, no. 1 (2024): 34–40.
- Sesara, Gita Wanda. "Konsep Penerapan Prinsip Business Judgement Rule pada Keputusan Direksi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)." *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2020): 1–12.
- Syarifudin, Ahmad. "Diskresi Hakim dalam Memutuskan Perkara Dispensasi Kawin." *Jurnal Hukum* 3, no. 1 (2023): 1–15.
- Triyoga, Hardani. "Mahfud MD: Kebijakan Itu Tak Ada Kriminalisasi." *DetikNews*.