



**PENERAPAN ASAS ULTIMUM REMEDIUM TERHADAP PENYIMPANGAN
PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF
KEPASTIAN HUKUM DI TENGAH KABUT EPISTEMIK**

PASCASARJANA UNIVERSITAS ANDI DJEMMA

Alamat: Jl. Sultan Hasanuddin No. 13, Palopo, Sulawesi Selatan

**ANDI JUANA FACHRUDDIN, HAEDAR DJIDAR,
ABDUL RAHMAN NUR, KASMAD KAMAL**

andijuanafachruddini20@gmail.com, haedardjidar@unanda.ac.id
mamanman081976@gmail.com, kasmadunanda@gmail.com

Abstract.

The application of the remedium principle in handling irregularities in government procurement of goods/services is a central issue in efforts to achieve legal certainty, especially when the evidentiary process in the field is often hampered by epistemic fog in the form of unclear information, overlapping regulations, and technical complexity of procurement. The ultimum remedium principle places criminal law as the last step after administrative and civil efforts have been carried out, but in practice, criminalization of administrative errors often occurs due to low data quality, lack of clarity of standards, and subjectivity of auditors and law enforcement officers.

This study aims to analyze how the ultimum remedium principle should be applied to limit the use of criminal law, while also examining how epistemic fog influences the assessment of state losses and elements of unlawful acts. Using a normative juridical approach and conceptual analysis, this study finds that consistent application of the ultimum remedium principle can increase legal certainty, reduce epistemic uncertainty, and encourage the use of administrative instruments as the primary corrective mechanism. Regulatory reform, increased technical capacity of the apparatus, and transparency of the procurement system are prerequisites to ensure that criminal sanctions are only applied to actions that truly fulfill the characteristics of a corrupt crime.

Thus, the ultimum remedium principle functions not only as a principle of law enforcement but also as an instrument to penetrate the epistemic fog that has hampered objectivity and accuracy of assessments in resolving government procurement cases.

Keywords: *Ultimum remedium, Government procurement of goods/services, Legal certainty*

Abstrak.

Penerapan asas ultimum remedium dalam penanganan penyimpangan pengadaan barang/jasa pemerintah menjadi isu sentral dalam upaya mewujudkan kepastian



hukum, terutama ketika proses pembuktian di lapangan kerap terhalang oleh kabut epistemik berupa ketidakjelasan informasi, tumpang tindih regulasi, serta kompleksitas teknis pengadaan. Asas ultimum remedium menempatkan hukum pidana sebagai langkah terakhir setelah upaya administratif dan perdata dilakukan, namun dalam praktiknya sering terjadi kriminalisasi atas kesalahan administratif karena rendahnya kualitas data, minimnya kejelasan standar, dan subjektivitas auditor maupun aparat penegak hukum.

Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana asas ultimum remedium seharusnya diterapkan untuk membatasi penggunaan hukum pidana, sekaligus menelaah bagaimana kabut epistemik mempengaruhi penilaian atas adanya kerugian negara dan unsur perbuatan melawan hukum. Dengan pendekatan yuridis normatif dan analisis konseptual, penelitian ini menemukan bahwa penerapan asas ultimum remedium secara konsisten dapat meningkatkan kepastian hukum, mengurangi ketidakpastian epistemik, serta mendorong penggunaan instrumen administratif sebagai mekanisme korektif utama. Penataan regulasi, peningkatan kapasitas teknis aparatur, dan transparansi sistem pengadaan menjadi prasyarat untuk memastikan bahwa sanksi pidana hanya digunakan pada tindakan yang benar-benar memenuhi karakteristik tindak pidana koruptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa demikian, asas ultimum remedium berfungsi bukan hanya sebagai prinsip penegakan hukum, tetapi juga sebagai instrumen untuk menembus kabut epistemik yang selama ini menghambat objektivitas dan akurasi penilaian dalam penyelesaian perkara pengadaan pemerintah.

Kata Kunci: *Ultimum remedium, Pengadaan barang/jasa pemerintah, Kepastian hukum*

1. PENDAHULUAN

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) merupakan salah satu denyut nadi pembangunan nasional. Melalui mekanisme ini, negara mengalokasikan porsi besar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menyediakan barang dan jasa demi kepentingan publik. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) bukan sekadar transaksi administratif, melainkan instrumen kebijakan publik yang menentukan keberhasilan pembangunan, pemerataan kesejahteraan, dan kualitas layanan publik. Oleh karena itu, tata kelola Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) yang baik merupakan cerminan langsung dari akuntabilitas negara terhadap rakyat.

Secara normatif, kerangka hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang secara teknis dijabarkan melalui Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 jo. Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025. Regulasi ini menegaskan prinsip *value for money*, efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan persaingan sehat sebagai asas utama penyelenggaraan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP).



Namun, dalam realitas praktik, terdapat kesenjangan tajam antara *das sollen* (apa yang seharusnya menurut hukum) dengan *das sein* (apa yang terjadi di lapangan). Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam laporan tahunannya 2023 mencatat bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) merupakan sektor dengan kasus korupsi terbanyak kedua, dengan kerugian negara mencapai lebih dari Rp 1,8 triliun. Sementara itu, *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, 2023 menyatakan bahwa pada tahun yang sama, Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) menyumbang kerugian negara terbesar, yakni sekitar Rp 3,02 triliun atau 41% dari total kerugian akibat korupsi nasional. Fakta ini menegaskan bahwa Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) adalah *high risk area* dalam tata kelola keuangan negara.

Problem utama yang kemudian muncul adalah kabut epistemik. Kabut epistemik adalah kondisi di mana batas pengetahuan hukum menjadi kabur, sehingga aparat, pejabat, maupun masyarakat sulit membedakan antara kesalahan administratif (pelanggaran prosedural, keterlambatan, dokumen tidak lengkap), wanprestasi perdata (pelanggaran kontrak, ganti rugi), dan tindak pidana (korupsi, suap, gratifikasi). Sebagai rujukan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 menegaskan bahwa kerugian keuangan negara harus nyata dan pasti, tidak cukup hanya berdasarkan potensi atau perkiraan. Akan tetapi, dalam praktik, tindakan administrative sering kali dipaksa masuk ke ranah pidana, sehingga melahirkan fenomena *overcriminalization* (kriminalisasi berlebihan), dimana hukum pidana yang mestinya *ultimum remedium* berubah menjadi *primum remedium*.

Secara ontologis, persoalan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) menyangkut hakikat keberadaan pelanggaran itu sendiri : apakah suatu tindakan merupakan kesalahan administratif, wanprestasi perdata atau benar-benar tindak pidana. Tanpa kejelasan ontologi, maka setiap dugaan penyimpangan berpotensi dikonstruksi sebagai "kejahatan," padahal belum tentu memenuhi unsur pidana.

Sedangkan secara epistemologis, permasalahan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) terkait dengan cara pengetahuan hukum dibangun. Sebuah penelitian dalam *Jurnal RechtsVinding* (2022) mengungkap bahwa sekitar 70% kasus yang dikualifikasi sebagai pidana sebenarnya bermotif *dwaling* (salah pengertian) administratif, sementara hanya 30% yang murni pidana. Hal ini mempertegas bahwa kabut epistemik berdampak langsung pada konstruksi hukum Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP).

Richo Andi Wibowo, 2016 dalam analisisnya, juga menyatakan bahwa dalam sejumlah putusan, kesalahan administrasi maupun perdata dalam pengadaan pemerintah sering salah dikonstruksi sebagai korupsi, tanpa diferensiasi yang jelas. Fakta ini semakin menguatkan adanya kesenjangan epistemologis yang mengaburkan penerapan hukum secara proporsional. Untuk mengedepankan proses pencegahan dari pada penindakan dan tumpang tindih kewenangan serta mengurangi potensi kriminalisasi atas kebijakan pengadaan, pemerintah menerbitkan Surat Edaran Bersama (SEB) Tahun 2022 tentang koordinasi antara Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan Aparat Penegak Hukum (APH). SEB ini menegaskan bahwa dugaan



penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa

Pemerintah (PBJP) harus diselesaikan terlebih dahulu melalui mekanisme administratif sebelum masuk ke ranah pidana.

Prinsip ini kemudian diperkuat dalam Pasal 77 ayat (1a) Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025, yang berbunyi :

"Dalam hal terdapat laporan dan/atau pengaduan dari masyarakat kepada menteri/kepala lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota atau kepada Kejaksaan Agung atau Kepolisian Negara Republik Indonesia mengenai penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa, penyelesaian dilakukan dengan mendahulukan proses administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan.

Kondisi ini sangat relevan mengdambarkan Filosofi kalajengking. Kepala kalajengking melambangkan hukum administrasi sebagai pusat kendali yang harus diaktifkan terlebih dahulu; tubuh kalajengking melambangkan hukum perdata sebagai penopang pemulihan; dan ekor beserta sengatnya melambangkan hukum pidana yang seharusnya digunakan sebagai opsi terakhir. Dengan demikian, filosofi kalajengking menegaskan bahwa pidana adalah ultimum remedium, bukan primum remedium. Secara filosofis, aturan ini dimaksudkan untuk menegaskan asas ultimum remedium, yaitu hukum pidana sebagai jalan terakhir setelah mekanisme administratif dan perdata ditempuh. Namun, sebagaimana dikritik oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Transparency International Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 justru dianggap sebagai "kemunduran" karena berpotensi memperparah konflik kepentingan dan melemahkan agenda reformasi pengadaan. Dengan demikian, penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) bukan sekadar soal teknis pengadaan, melainkan persoalan ontologis (hakikat pelanggaran) dan epistemologis (cara pengetahuan hukum diproduksi). Penelitian ini penting untuk mengurai ontology penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) dalam kerangka kabut epistemik, serta menganalisis implementasi prinsip ultimum remedium sebagai dasar penyelesaian hukum. Diharapkan, penelitian ini memberi kontribusi teoritis bagi pengembangan ilmu hukum dan manfaat praktis untuk memperbaiki tata kelola Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) di Indonesia.

2. METODE

Penelitian hukum normatif ini bertujuan mengurai dimensi ontologis dan epistemologis dari penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) dengan memposisikan prinsip ultimum remedium sebagai fokus utama. Sumber data yang digunakan mencakup data sekunder berupa peraturan perundang-undangan (seperti Perpres No. 46 Tahun 2025), putusan pengadilan, dan rujukan internasional (UNCAC dan OECD), serta didukung data primer yang diperoleh melalui kuesioner dan wawancara daring kepada pemangku kepentingan terkait seperti APIP dan APH.



Teknik pengumpulan data dilakukan secara efisien melalui studi kepustakaan, dokumentasi digital, dan instrumen daring untuk menjamin objektivitas serta validitas analisis terhadap fenomena "kabut epistemik" dalam tata kelola pemerintahan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggabungkan pendekatan normatif, epistemologis, dan komparatif untuk menafsirkan hakikat penyimpangan hukum. Melalui analisis normatif, penelitian ini mengidentifikasi batasan antara ranah administratif, perdata, dan pidana, sementara analisis epistemologis digunakan untuk membedah kekaburan tafsir hukum menggunakan teori epistemic injustice. Selain itu, analisis komparatif dengan standar internasional berfungsi untuk menguji kesesuaian regulasi domestik terhadap best practices global. Keseluruhan metode ini dirancang untuk menghasilkan rekomendasi konseptual yang mampu mewujudkan tata kelola PBJP yang lebih akuntabel dan proporsional di Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penerapan Asas *Ultimum Remedium* Terhadap Penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Dalam Perspektif Kepastian Hukum Di Tengah Kabut Epistemik

Dalam sistem hukum Indonesia, pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan aktivitas strategis yang menentukan efektivitas pembangunan nasional dan serapan anggaran negara. Namun demikian, sektor ini juga menjadi ruang yang paling rentan terhadap penyimpangan, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pertanggungjawaban. Kerentanan tersebut secara historis mendorong aparat penegak hukum untuk menggunakan instrumen hukum pidana secara agresif, sering kali dengan mengabaikan prinsip diferensiasi antara kesalahan administratif dan tindak pidana korupsi. Kecenderungan *overcriminalization* tersebut menimbulkan persoalan serius berupa ketidakpastian hukum, *disinsentif* pengambilan keputusan, serta stagnasi proses pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP). Pada titik inilah asas *ultimum remedium* yang menempatkan hukum pidana sebagai sarana terakhir menjadi relevan. Urgensi penerapan asas ini meningkat seiring munculnya fenomena kabut epistemik, yaitu keadaan ketika informasi, data, dan penilaian terkait unsur-unsur tindak pidana korupsi, khususnya kerugian keuangan negara, berada dalam kondisi yang tidak pasti, tumpang tindih dan tidak terstandarisasi.

Secara teoritis, *ultimum remedium* berakar pada karakteristik hukum pidana sebagai alat koersif paling keras (*the most intrusive instrument*) yang hanya boleh digunakan untuk melindungi kepentingan hukum fundamental. Prinsip ini menuntut bahwa instrumen hukum lain (administratif, perdata) harus diprioritaskan, pidana digunakan ketika tindakan tersebut benar-benar mengganggu atau membahayakan kepentingan publik dan pembuktian pidana harus memenuhi standar *beyon reasonable doubt*, termasuk adanya niat jahat (*mens rea*). Dalam konteks pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP), prinsip ini tercermin dalam sejumlah putusan Mahkamah



Konstitusi yang menegaskan bahwa penyalahgunaan wewenang tidak serta-merta merupakan tindak pidana jika tidak terdapat intensi koruptif dan kerugian negara yang nyata.

Ultimum remedium adalah asas yang menyatakan bahwa hukum pidana merupakan upaya terakhir yang digunakan negara untuk menyelesaikan suatu permasalahan hukum, setelah upaya-upaya non-pidana (administratif atau perdata) dianggap tidak memadai. Pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJ) merupakan sektor strategis yang rentan terhadap penyimpangan karena melibatkan penggunaan anggaran publik dan interaksi intensif antara pejabat negara dan pelaku usaha. Dalam konteks ini, aparat penegak hukum kerap menjadikan instrumen pidana sebagai respons utama terhadap dugaan penyimpangan. Namun, kecenderungan *overcriminalization* sering menimbulkan persoalan baru berupa ketidakpastian hukum dan ketakutan berlebihan di kalangan pejabat pembuat komitmen (PPK), sehingga menghambat efektivitas belanja negara. Untuk meredam hal tersebut, berkembanglah gagasan penerapan asas ultimum remedium, yakni prinsip yang menempatkan hukum pidana sebagai *jalan terakhir* ketika instrumen administratif atau perdata tidak memadai. Tantangan penerapan asas ini semakin kompleks ketika dihadapkan pada kabut epistemik—suatu kondisi dimana fakta, kebenaran, dan penilaian kerugian negara

berada dalam kondisi tidak pasti, tumpang-tindih, atau dipengaruhi bias interpretasi. Pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) merupakan area yang rawan terhadap potensi penyimpangan karena melibatkan penggunaan uang negara, interaksi antara pemerintah dan penyedia, serta proses administratif yang kompleks. Untuk mengatur dan menilai adanya perbuatan yang mengandung unsur kesalahan, negara mengatur tiga aturan hukum yang dapat digunakan:

- a. Hukum Administrasi Negara
- b. Hukum Perdata
- c. Hukum Pidana

Konsep “ultimum remedium” menjadi sangat penting, karena menentukan kapan hukum pidana boleh diterapkan, dan kapan penyelesaian melalui mekanisme administratif lebih tepat digunakan. Dalam konteks pengadaan barang/jasa tidak semua penyimpangan harus langsung diproses pidana, banyak penyimpangan bersifat administratif atau teknis sehingga lebih tepat diperbaiki dengan mekanisme administrative, hanya penyimpangan yang memenuhi unsur *mens rea* merugikan keuangan negara secara nyata dan masuk kategori koruptif yang layak dipidana.

Asas *ultimum remedium* pada dasarnya berakar dari pemahaman bahwa Hukum pidana bersifat represif, fragmentaris, dan memiliki konsekuensi serius, sehingga tidak boleh digunakan kecuali untuk tindakan yang benar-benar mengganggu kepentingan publik secara signifikan, dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, kerangka hukum administrasi dan perdata sudah menyediakan mekanisme penegakan yang lengkap : *blacklisting*, sanksi administrasi, ganti kerugian, maupun pembatalan kontrak, tindak pidana korupsi khususnya penyalahgunaan wewenang dan kerugian keuangan negara, baru menjadi relevan apabila terdapat unsur *mens rea* (itikad jahat), niat memperkaya



diri/ orang lain serta kerugian negara yang nyata dan pasti. Penerapan asas ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa penyalahgunaan kewenangan harus dibedakan antara pelanggaran administrasi dan tindak pidana, serta bahwa kerugian negara harus bersifat aktual, bukan sekadar potensi.

Institusi pemeriksa yang berbeda (BPK, BPKP, Inspektorat) sering kali menghasilkan perhitungan yang tidak konsisten. Perbedaan metodologi, asumsi, dan standar penilaian menimbulkan ambiguitas mengenai apakah suatu tindakan benar-benar menimbulkan kerugian negara atau tidak. Seringkali pejabat Pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) dihadapkan pada situasi yang menuntut diskresi teknis atau penilaian profesional. Ketidaktepatan prosedur dapat terjadi karena kompleksitas teknis, bukan karena niat jahat. Dalam situasi epistemik yang kabur, penilaian terhadap “penyalahgunaan wewenang” mudah bias atau salah tafsir. Kabut epistemik inilah yang membuat aparat penegak hukum sering mengambil jalan pintas dengan menafsirkan setiap penyimpangan prosedur sebagai perbuatan pidana.

Instrumen pidana hanya menjerat tindakan yang memenuhi unsur *dolus* atau *culpa lata* (kesalahan berat). Kesalahan karena ketidaktahuan teknis, kompleksitas prosedur atau kelalaian ringan harus ditangani melalui mekanisme administrasi. Ini memberikan kepastian hukum bagi pelaku pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) untuk bekerja tanpa diliputi ketakutan kriminalisasi. Hukum pidana diposisikan sebagai koreksi atas mekanisme administratif yang gagal. Jika pelanggaran masih bisa diselesaikan melalui pengembalian kerugian atau perbaikan kontrak, maka jalur administratif harus didahulukan. Penggunaan pidana tanpa mendahulukan mekanisme administratif justru mengaburkan batas-batas kewenangan negara. Dengan menempatkan pidana sebagai pilihan terakhir, sistem pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) menjadi stabil. Pejabat pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) tidak perlu cenderung *defensive* atau *fear-based decision making*, sehingga proyek pembangunan dapat berjalan tepat waktu.

Keberadaan satu standar metodologi resmi yang mengikat seluruh aparat pemeriksa menjadi kunci untuk mengurangi ruang interpretasi yang liar. Hanya tindakan yang melampaui kesalahan administratif dan menunjukkan karakteristik koruptif (menguntungkan diri, kolusi, rekayasa tender, mark-up dengan niat jahat) yang masuk ranah pidana. Kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) sering bergantung pada proyeksi ekonomi, estimasi harga, analisis kebutuhan, serta variabel-variabel yang tidak pasti. Menuntut kepastian absolut dari pejabat pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) adalah tidak realistis dan bertentangan dengan prinsip kehati-hatian yang proporsional (*proportional liability*). Penegakan hukum harus fokus pada niat dan motif, bukan sekadar deviasi administrasi. Di tengah kabut epistemik, penilaian terhadap niat jahat menjadi filter utama untuk mencegah kriminalisasi berlebihan.

Penerapan asas *ultimum remedium* terhadap penyimpangan pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) bukan hanya persoalan pilihan kebijakan hukum, tetapi merupakan kebutuhan fundamental untuk menghadirkan kepastian hukum ditengah kabut



epistemik yang melekat dalam proses pengadaan. Tanpa penerapan prinsip ini, risiko kriminalisasi kebijakan sangat besar, yang pada akhirnya merusak tata kelola pemerintahan, memperlambat pembangunan, dan mengganggu kepercayaan publik. Dengan mengedepankan mekanisme administratif terlebih dahulu dan menjadikan pidana sebagai jalan terakhir, hukum dapat kembali pada fungsi utamanya: menciptakan keteraturan, keadilan dan kepastian.

Penerapan asas *ultimum remedium* dalam penyelesaian penyimpangan pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) merupakan kebutuhan mendasar untuk menjaga kepastian hukum dan mencegah kriminalisasi kebijakan. Di tengah kabut epistemik yang melekat dalam penentuan kerugian negara dan penilaian intensi, prinsip ini berfungsi sebagai mekanisme filtrasi terhadap penggunaan instrumen pidana yang berlebihan. Dengan mengedepankan sanksi administratif dan menegaskan peran hukum pidana sebagai instrumen terakhir, negara dapat memastikan bahwa penegakan hukum terhadap pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) tetap rasional, proporsional dan sejalan dengan tujuan pembangunan.

Penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJ) sering kali ditangani melalui hukum pidana tanpa melalui mekanisme administratif yang telah disediakan oleh regulasi pengadaan. Padahal, pendekatan demikian menimbulkan ketidakpastian hukum dan meningkatkan risiko kriminalisasi kebijakan. Artikel ini menganalisis relevansi asas *ultimum remedium* dalam pengadaan barang/jasa pemerintah (PBJP) dengan menggunakan perspektif filsafat hukum dan epistemologi, terutama terkait fenomena "kabut epistemik" (*epistemic fog*).

2. Penyimpangan Tata Kelola Dan Kejahatan Secara Obyektif

Pengadaan barang/jasa pemerintah merupakan aktivitas yang membutuhkan kepatuhan pada aturan administrasi dan prinsip good governance. Namun, dalam praktiknya, sering terjadi penyimpangan yang tidak selalu berimplikasi pada tindakan pidana. Untuk menjaga kepastian hukum dan penerapan prinsip *ultimum remedium*, perlu dilakukan pemisahan obyektif antara penyimpangan tata kelola dan kejahatan. Dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, sering terjadi perilaku menyimpang, namun tidak semua penyimpangan otomatis menjadi tindak pidana. Untuk membedakan keduanya secara obyektif, perlu melihat beberapa kriteria.

Penyimpangan tata kelola biasanya mengacu pada tidak mengikuti prosedur lelang sesuai Peraturan Presiden atau Peraturan LKPP, dokumen persyaratan tidak lengkap atau terlambat, kurangnya transparansi dalam penilaian tender sehingga dampaknya bisa menimbulkan inefisiensi, kerugian negara, atau ketidakpercayaan publik, tetapi belum tentu memenuhi unsur-unsur pidana. Kejahatan dalam konteks pengadaan adalah tindakan yang secara sengaja melanggar hukum pidana seperti korupsi (menguntungkan diri sendiri atau pihak lain secara ilegal), penipuan atau pemalsuan dokumen, kolusi dengan vendor, suap atau gratifikasi terkait pengadaan.

Kabut epistemik terjadi ketika informasi yang tersedia tidak lengkap, ambigu atau sulit diverifikasi. Dalam pengadaan barang/jasa contoh kabut epistemik yaitu tidak jelas



apakah keterlambatan dokumen karena kelalaian atau ada faktor objektif (*force majeure*), tidak ada bukti langsung adanya kolusi atau suap, adanya norma administratif yang tumpang tindih dengan hukum pidana. Akibatnya Seseorang bisa dituduh melakukan tindak pidana, padahal yang terjadi hanya kelalaian *administrative* dan menentukan batas antara penyimpangan tata kelola dan kejahatan membutuhkan analisis fakta secara hati-hati.

Penyimpangan tata kelola bersifat administratif dan ditujukan untuk memperbaiki prosedur dan tata kelola sedangkan kejahatan menuntut adanya unsur kesengajaan dan kerugian nyata, sehingga hukum pidana berlaku. *Ultimum remedium* melindungi pejabat dari kriminalisasi berlebihan atas kesalahan administratif, sambil tetap memungkinkan penegakan hukum jika terjadi tindak pidana. Perbedaan mendasar terletak pada unsur kesengajaan : penyimpangan tata kelola biasanya bersifat kelalaian atau kesalahan prosedural, sedangkan kejahatan melibatkan niat sengaja untuk merugikan negara atau pihak lain. Dasar

hukum dan sanksi membedakan kedua kategori : penyimpangan tata kelola ditangani melalui sanksi administratif, sementara kejahatan dapat dikenai sanksi pidana.

Ultimum remedium menegaskan bahwa hukum pidana hanya digunakan sebagai jalan terakhir ketika pelanggaran administratif berkembang menjadi tindak pidana yang nyata, menjaga proporsionalitas dan kepastian hukum. Analisis obyektif berbasis bukti berupa dokumen, audit, kronologi kejadian dan evaluasi niat penting untuk menghindari salah kategorisasi dan memastikan tindakan yang tepat. Dengan pendekatan ini, pengawasan pengadaan barang/jasa pemerintah menjadi lebih transparan, akuntabel, dan adil sekaligus melindungi pejabat publik dari kriminalisasi berlebihan atas kesalahan administratif. Penyimpangan tata kelola bisa terjadi tanpa penyalahgunaan kewenangan. Kejahatan sering mengharuskan adanya penyalahgunaan kewenangan, terutama korupsi.

a. Ontologi Kesalahan Administratif

Secara ontologis, kesalahan administratif berada di domain *governance*, sedangkan kejahatan berada di domain hukum pidana. Untuk memahami kesalahan administratif, pertama-tama kita perlu memahami apa itu administrasi sebagai ruang ontologis. Administrasi publik adalah sistem yang mengoperasikan kebijakan publik, mengelola sumber daya negara, menyediakan layanan publik, mengoperasikan institusi birokrasi melalui aturan formal. Ontologinya bukan berbentuk "individu moral" atau "entitas politik", melainkan proses, prosedur, standar operasional, instrumen kelembagaan, rangkaian kewenangan dan tanggung jawab yang saling terkait. Karena itu, kesalahan administratif bukan sekadar tindakan individu, tetapi ketidaksesuaian antara tindakan, prosedur dan norma-norma administratif yang mengatur suatu posisi atau fungsi. Dalam praktik administrasi publik dan tata kelola lembaga baik negara, korporasi maupun organisasi sering muncul situasi di mana suatu tindakan salah dikategorikan sebagai penyimpangan tata kelola (*governance deviation*) atau kejahatan (*crime*). Tanpa kriteria yang jelas, penilaian menjadi kabur, berisiko dipengaruhi bias atau



malah disalahgunakan untuk kriminalisasi berlebihan maupun impunitas.

Ontologi kesalahan administratif hadir untuk membuat klasifikasi yang koheren dan konsisten sehingga penilaian tidak hanya bersandar pada intuisi tetapi pada struktur konsep yang dapat diuji. Ontologi Kesalahan Administratif adalah kerangka konseptual yang mendeskripsikan kategori kesalahan dalam ranah administrasi, atribut-atribut obyek kesalahan, hubungan antara tindakan, pelaku, norma, prosedur dan akibat, tingkat kesalahan dan respons yang tepat (administratif, etik, pidana). Ontologi ini bertujuan membuat pemahaman yang lebih formal, eksplisit, dan terstruktur tentang apa yang dimaksud "*kesalahan*" dalam administrasi. Dengan ontologi, penilaian kesalahan bisa dilakukan berdasarkan *atribut dan relasi*, bukan penilaian subjektif.

Ontologi adalah cabang filsafat yang membahas hakikat keberadaan dan klasifikasi realitas. Ketika diterapkan pada kesalahan administratif, ontologi berusaha menjawab apa yang secara hakiki membuat suatu tindakan disebut "*kesalahan administratif*", apa sifat ontologis dari kesalahan tersebut normatif, moral, teknis atau prosedural, bagaimana kesalahan administratif berbeda dari pelanggaran hukum pidana, etika atau politik. Dengan kata lain, *Ontologi Kesalahan Administratif* adalah kerangka untuk mengidentifikasi, mengklasifikasi, dan memahami hakikat setiap bentuk penyimpangan yang terjadi dalam domain administrasi publik.

Kesalahan administratif terjadi ketika sebuah tindakan menyimpang dari aturan yang mengatur pelaksanaan fungsi administratif. Berbeda dengan kejahatan, kesalahan administratif tidak mensyaratkan niat jahat (*mens rea*). Yang penting adalah ketidaksesuaian tindakan dengan standar administratif, meskipun dilakukan tanpa kesengajaan. Ontologi kesalahan administratif adalah kerangka yang mempelajari esensi dan struktur keberadaan kesalahan dalam sistem administrasi publik. Ontologi ini menjelaskan bahwa kesalahan administratif adalah fenomena prosedural, struktural dan normatif, bukan terutama fenomena moral atau kriminal, ia terjadi ketika ada ketidaksesuaian antara tindakan pejabat dan aturan administratif yang mengatur fungsi mereka, pembeda utamanya dari kejahatan adalah objek yang dilanggar (ketertiban administrasi) dan absennya *mens rea*, pemahaman ontologis memungkinkan analisis yang lebih objektif terhadap penyimpangan tata kelola dan meminimalkan bias moral atau politik

b. Pendekatan Epistemologis Untuk Klasifikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP)

Epistemologi membahas cara memperoleh pengetahuan, dasar pembenaran, dan kriteria kebenaran. Dalam konteks pengadaan barang/jasa pemerintah, pendekatan epistemologis digunakan untuk memastikan bahwa klasifikasi jenis pengadaan dilakukan secara rasional, objektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pendekatan epistemologis dalam klasifikasi pengadaan barang/jasa pemerintah memberikan kerangka berpikir yang komprehensif untuk memastikan bahwa setiap proses pengelompokan objek pengadaan dilakukan secara sistematis, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan. Melalui perspektif ontologis, klasifikasi diawali dengan



pemahaman mengenai hakikat dan karakteristik dasar dari objek pengadaan, sehingga perbedaan antara barang, pekerjaan konstruksi, jasa konsultansi, dan jasa lainnya tidak bersifat arbitrer, tetapi berdasar pada sifat eksistensial masing-masing. Selanjutnya, pendekatan epistemologis normatif menegaskan bahwa proses klasifikasi harus merujuk pada sumber pengetahuan yang sah yakni regulasi dan kebijakan pemerintah seperti Peraturan Presiden, peraturan turunannya serta pedoman teknis yang telah distandardisasi. Dengan berangkat dari norma tersebut, klasifikasi memperoleh legitimasi hukum dan dapat diverifikasi secara objektif. Sementara itu, pendekatan rasional-logis memastikan bahwa setiap keputusan klasifikasi didasari oleh argumentasi yang konsisten, terukur, dan beralasan, baik dari segi keluaran pekerjaan, tingkat keahlian yang dibutuhkan, metode pelaksanaan, maupun risiko pekerjaan. Penalaran yang logis ini menghindarkan kekeliruan klasifikasi yang dapat memengaruhi bentuk kontrak, metode pemilihan penyedia dan akuntabilitas penggunaan anggaran.

Melalui pendekatan empiris, klasifikasi diuji kembali menggunakan data historis, pengalaman praktis, kebutuhan lapangan, serta evaluasi dari proses pengadaan sebelumnya, sehingga hasil klasifikasi tidak hanya teoritis tetapi juga sesuai realitas operasional. Ini menjadikan klasifikasi lebih adaptif dan responsif terhadap kondisi nyata. Akhirnya, pendekatan hermeneutik diperlukan karena banyak ketentuan pengadaan bersifat interpretatif. Penafsiran tekstual, kontekstual, hingga teleologis terhadap regulasi memungkinkan klasifikasi berjalan selaras dengan maksud dan tujuan kebijakan, termasuk prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Dengan mengintegrasikan seluruh pendekatan epistemologis tersebut, klasifikasi pengadaan barang/jasa pemerintah menjadi lebih akurat, konsisten, dan relevan, sekaligus mendukung pelaksanaan sistem pengadaan yang profesional serta mencerminkan prinsip-prinsip good governance. Pendekatan ini memastikan bahwa klasifikasi bukan sekadar prosedur administratif, melainkan proses ilmiah yang memberi fondasi kuat bagi akuntabilitas dan kualitas pengelolaan pengadaan pemerintah.

Klasifikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) bukan sekadar kegiatan administratif yang bersifat teknis, tetapi merupakan proses penalaran epistemik yang memerlukan dasar pengetahuan yang jelas, terstruktur dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan menggunakan pendekatan epistemologis, kita memahami bahwa klasifikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) harus memenuhi tiga pilar utama yaitu :

1. Kejelasan Konseptual

Klasifikasi yang benar hanya dapat terjadi bila definisi tentang barang, jasa, konstruksi, dan jasa konsultansi dipahami secara jelas dan konsisten. Tanpa klarifikasi konsep, penentuan kategori mudah terjebak pada ambiguitas atau kesalahan interpretasi.

2. Justifikasi Pengetahuan yang Kuat



Penetapan kategori Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) harus dibangun atas :

- a. dasar hukum yang eksplisit,
- b. bukti empiris yang memadai,
- c. pengetahuan teknis profesional,
- d. dan rasionalitas prosedural.

Keberanian klasifikasi tidak ditentukan oleh pendapat pribadi, melainkan oleh alasan yang dapat diuji dan diverifikasi.

3. Validitas Intersubjektif dan Transparansi

Keputusan klasifikasi harus dapat ditelusuri proses berpikirnya, terbuka untuk evaluasi oleh auditor, ahli, dan pemangku kepentingan lain serta konsisten dengan pedoman dan praktik Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) yang berlaku. Pengetahuan yang kuat adalah pengetahuan yang dapat diterima oleh banyak penilai independen, bukan sekadar satu individu atau satu unit kerja.

Secara keseluruhan, pendekatan epistemologis memastikan bahwa klasifikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) menjadi proses yang objektif, akurat, dan legal, sehingga :

- a. mencegah salah metode pemilihan penyedia,
- b. mengurangi potensi temuan pemeriksaan,
- c. memperkuat akuntabilitas pengadaan,
- d. dan mendukung tata kelola pemerintahan yang bersih dan efektif.

Klasifikasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) yang berbasis epistemologi bukan hanya benar secara formal, tetapi juga benar secara intelektual dan operasional, dan karena itu jauh lebih tahan terhadap tantangan hukum maupun audit.

Pendekatan epistemologis dalam klasifikasi pengadaan barang/jasa pemerintah menunjukkan bahwa proses klasifikasi tidak dapat dilepaskan dari kerangka pengetahuan yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemahaman ontologis terhadap objek pengadaan, penggunaan sumber pengetahuan normatif yang sah, penerapan penalaran rasional, pemanfaatan data empiris, serta penafsiran hermeneutik terhadap regulasi, seluruhnya berperan dalam memastikan bahwa klasifikasi dilakukan secara tepat dan konsisten. Melalui integrasi pendekatan-pendekatan ini, klasifikasi pengadaan tidak hanya memenuhi ketentuan hukum, tetapi juga mencerminkan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme dalam praktik pengadaan pemerintah. Dengan demikian, pendekatan epistemologis menjadi fondasi penting bagi terciptanya proses pengadaan yang efektif, efisien, dan selaras dengan tujuan *good governance*.



4. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai "*Penerapan Asas Ultimum Remedium terhadap Penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dalam Perspektif Kepastian Hukum di Tengah Kabut Epistemik*", dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Penerapan Asas Ultimum Remedium Belum Berjalan Optimal, Penelitian ini menunjukkan bahwa asas *ultimum remedium* tidak diterapkan secara konsisten dalam penanganan penyimpangan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP). Aparat penegak hukum masih cenderung menempuh jalur pidana sebagai respons awal, meskipun mekanisme administratif dan perdata masih tersedia dan belum dioptimalkan. Hal ini menyebabkan kecenderungan *over-kriminalisasi*, terutama terhadap kesalahan yang bersifat administratif atau teknis tanpa adanya unsur *mens rea* atau fraud.
2. Kabut Epistemik Menjadi Faktor Penghambat Kepastian Hukum, kabut epistemik berupa ketidakjelasan data, perbedaan standar audit, serta interpretasi yang tidak seragam antara APIP, BPK, BPKP, LKPP, dan aparat penegak hukum telah mengaburkan batas antara kesalahan administratif dan tindak pidana korupsi. Ketidakjelasan ini melemahkan kepastian hukum (*legal certainty*) dan memunculkan risiko kriminalisasi yang tidak proporsional.
3. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP) bukan hanya persoalan teknis administrasi, melainkan problem struktural yang mengganggu tata kelola pemerintahan dan penegakan hukum.

Cara untuk mengatasi kabut epistemik, diperlukan harmonisasi regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP), audit pidana, perumusan standar nasional perhitungan kerugian negara, integrasi data digital PBJ sebagai *single source of truth*, penguatan kapasitas sumber daya manusia serta penerapan mekanisme berbasis risiko. Keseluruhan langkah tersebut diperlukan untuk memastikan bahwa asas *ultimum remedium* dapat diterapkan secara konsisten dan kepastian hukum dapat diwujudkan.

4. DAFTAR PUSTAKA

BUKU DAN ARTIKEL

Arief, Barda Nawawi. Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana. Jakarta: Kencana, 2014.
Jakarta, hal. 7

Badan Pembinaan Hukum Nasional. Jurnal RechtsVinding 11, no. 2 (Agustus 2022).
Jakarta: BPHN.

Bagus, Lorens. Kamus Filsafat. Jakarta: Gramedia, 2005.

Denzin, Norman K. The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological



- Methods. New York: McGraw-Hill, 1978.
- Fricker, Miranda. *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2015. Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2014. Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012. Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Universitas Andi Djemma Palopo. *Pedoman Penulisan Tesis Program Magister Hukum*. Palopo: Pascasarjana Unanda, 2023.
- Wibowo, Richo Andi. "Yurisprudensi Tindak Pidana Korupsi dalam Pengadaan Barang dan Jasa." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): 377–396.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. LNRI Tahun 2003 No. 47.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. LNRI Tahun 2004 No. 5.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. LNRI Tahun 2004 No. 66.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. LNRI Tahun 2006 No. 85.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. UU Nomor 20 Tahun 2001. LNRI Tahun 2001 No. 134.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). LNRI Tahun 1981 No. 76.
- Republik Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). *Staatsblad* 1915 No. 732; jo. UU No. 1 Tahun 2023.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. LNRI Tahun 2014 No. 292.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi jo. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020. LNRI Tahun 2017 No. 11; LNRI Tahun 2020 No. 132.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). LNRI Tahun 2008 No. 127.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP). LNRI Tahun 2018 No. 33.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres 16/2018. LNRI Tahun 2021 No. 63.



- Republik Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Perpres 16/2018. LNRI Tahun 2025 No. 88.
- Republik Indonesia. Surat Edaran Bersama Tahun 2022 tentang Koordinasi Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan Aparat Penegak Hukum (APH). Jakarta: Kemendagri, LKPP, KPK, Kejaksaan RI, Polri, BPKP.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 25/PUU- XIV/2016 tentang Pengujian Pasal 2 dan 3 UU Tipikor. Jakarta:MKRI, 2016.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 21 K/Pid.Sus/2008. Jakarta: MA, 2008.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 813 K/Pid.Sus/2010. Jakarta: MA, 2010.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 1741 K/Pid.Sus/2014. Jakarta: MA, 2014.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 1074 K/Pid.Sus/2015. Jakarta: MA, 2015.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. Laporan Tahunan 2023. Jakarta: KPK, 2024. <https://www.kpk.go.id>
- Komisi Pemberantasan Korupsi. Survei Penilaian Integritas 2024. Jakarta: KPK, 2025. <https://www.kpk.go.id>.
- Indonesia Corruption Watch. Laporan Tren Korupsi 2023. Jakarta: ICW, 2024. <https://antikorupsi.org>.
- Indonesia Corruption Watch & Transparency International Indonesia. Pernyataan Sikap atas Perpres 46/2025. Jakarta: HukumOnline, 2025. <https://www.hukumonline.com>.
- Badan Pemeriksa Keuangan. Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2024. Jakarta: BPK, 2025. <https://www.bpk.go.id>

Internet

- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Laporan Pengawasan 2024. Jakarta: BPKP, 2025. <https://www.bpkp.go.id>
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Evaluasi Reformasi Birokrasi dan Zona Integritas 2024. Jakarta: PAN- RB, 2025. <https://www.menpan.go.id>
- Badan Pusat Statistik. Statistik Keuangan Pemerintah 2024. Jakarta: BPS, 2025. <https://www.bps.go.id>
- Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Laporan Tahunan 2024. Jakarta: LKPP, 2025. <https://www.lkpp.go.id>
- OECD. Preventing Corruption in Public Procurement. Paris: OECD Publishing, 2016. <https://www.oecd.org>.
- United Nations. United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). New York: UNODC, 2003. <https://www.unodc.org>
- United Nations Development Programme. Governance Principles. New York: UNDP,



2017. <https://www.undp.org>.

World Bank. Benchmarking Public Procurement 2020. Washington, DC: World Bank Group, 2020. <https://www.worldbank.org>.

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional. Portal Hukum Nasional. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2025. <https://jdihn.go.id>

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Direktori Putusan MK. Jakarta: MKRI, 2025. <https://mkri.id>

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Direktori Putusan MA. Jakarta: MA, 2025. <https://mahkamahagung.go.id>.