



Department of Digital Business

**Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)**

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 4 No. 4 (2025) pp: 4582-4589

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

---

## Penerapan Asas Ultimum Remidium Terhadap Implikasi Kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Yang Mengalami Kerugian

Angel May Marta Naftali<sup>1</sup>, Tomy Michael<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

[naftaliaangel7@gmail.com](mailto:naftaliaangel7@gmail.com)<sup>1</sup>, [tomy@untag-sby.ac.id](mailto:tomy@untag-sby.ac.id)<sup>2</sup>

### Abstrak

*Penerapan asas ultimum remedium dalam pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) memiliki urgensi tinggi, terutama ketika kerja sama pemanfaatan BMD menimbulkan kerugian bagi keuangan daerah. Asas ini menempatkan hukum pidana sebagai upaya terakhir setelah mekanisme administratif, perdata, dan penyelesaian internal ditempuh secara optimal. Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana asas ultimum remedium diterapkan dalam menangani kerugian yang timbul dari kerja sama pemanfaatan BMD, serta mengevaluasi efektivitas instrumen non-pidana dalam memulihkan kerugian dan mencegah kriminalisasi kebijakan. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan BMD, perjanjian kerja sama, serta doktrin hukum administrasi dan pidana. Hasil analisis menunjukkan bahwa kerugian yang timbul akibat kesalahan administratif, kelalaian pegawai, atau ketidakseimbangan perjanjian seharusnya diselesaikan melalui mekanisme administratif seperti penilaian kembali nilai aset, renegotiasi kontrak, penjatuhan sanksi administratif. Penerapan hukum pidana hanya dapat dilakukan apabila terdapat bukti kuat mengenai kesengajaan, penyalahgunaan wewenang, atau perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian negara secara nyata, sebagaimana diatur dalam regulasi tindak pidana korupsi. Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa penerapan ultimum remedium tidak hanya relevan dalam konteks hukum pidana, tetapi juga strategis dalam memperkuat manajemen aset daerah dan mencegah penyelesaian yang terburu-buru melalui jalur pidana yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghambat inovasi kebijakan di daerah.*

*Kata kunci: Ultimum Remedium, Barang Milik Daerah, Kerugian Daerah*

### 1. Latar Belakang

Barang Milik Daerah (BMD) adalah seluruh kekayaan daerah, baik berwujud maupun tidak berwujud, yang diperoleh melalui APBD atau perolehan sah lain (hibah, sumbangan, lelang, dan sebagainya) dan tercatat sebagai aset pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 1 Tahun 2004. Dalam konteks otonomi daerah, BMD memiliki peran strategis untuk mendukung operasional pemerintahan, meningkatkan pelayanan publik, mendorong pembangunan daerah, dan menjadi sumber PAD melalui skema Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) dengan pihak ketiga. Pengelolaannya diatur dalam PP No. 28 Tahun 2020 dan Permendagri No. 7 Tahun 2024. Kerja sama pemanfaatan BMD dilakukan melalui perjanjian antara pemerintah daerah dan pihak swasta, yang memberikan hak kepada investor untuk menggunakan aset daerah dalam jangka waktu tertentu dengan kewajiban membangun, mengelola, serta menjaga atau mengembalikan fungsi dan nilai aset tersebut sesuai kesepakatan, di bawah kewenangan kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan BMD.

Masih banyak ditemukan kasus pelanggaran dan ketidaksesuaian dalam pelaksanaan perjanjian kerja sama yang menimbulkan persoalan hukum, terutama ketika mitra kerjasama wanprestasi atau lalai tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana isi perjanjian Kerjasama yang disepakati. Seperti kasus yang terjadi di Kota Bengkulu terkait kerjasama pemanfaatan aset atau barang berupa tanah milik Pemerintahan Kota Bengkulu dengan pihak perusahaan swasta PT Dwisaha Selaras Abadi dan PT Tigadi Lestari sebagai investor atau mitra kerjasama dalam Pengelolaan aset berupa Mega Mall dan PTM (Pasar Traditional Modern) diatas lahan milik Pemerintahan Kota Bengkulu dan Ahmad Kanedi Walikota Bengkulu Periode 2007 hingga 2012, yang mulanya tanah tersebut berstatus HPL (Hak Pengelolaan Lahan), yang nantinya jika di mulai pembangunan akan muncul dan diberikan SHGB (Sertifikat Hak Guna Bangunan, yang kemudian SHGB tersebut dipecah menjadi dua, satu untuk Mega Mall dan satu untuk PTM. Perjanjian Kerjasama pemanfaatan barang milik daerah berupa

---

Penerapan Asas Ultimum Remidium Terhadap Implikasi Kerjasama Pemanfaatan Barang Milik Daerah Yang Mengalami Kerugian

pengelolaan Mega Mall dan Pasar Tradisional Semi Modern melalui perjanjian No.640/228/B.VII dan diperbarui lewat addendum tahun 2005 tersebut sejak awal dirancang sebagai bentuk sinergi antara pemerintah dan investor perusahaan swasta dalam rangka menata kawasan perdagangan dan meningkatkan perekonomian daerah Kota Bengkulu.

Kerja sama pemanfaatan BMD di Kota Bengkulu menimbulkan kerugian daerah akibat perubahan status lahan dari HPL menjadi SHGB pada 2004, yang kemudian diagunkan ke bank dan berpindah tangan karena kredit macet. Sejak dikelola pihak swasta, daerah tidak pernah menerima bagi hasil sebagaimana perjanjian, sehingga ditaksir merugikan hampir Rp200 miliar. PT Tigadi Lestari mengagunkan aset ke Bank BRI (2007) dan Bank Victoria (2017) tanpa izin resmi pemerintah daerah. Praktik ini memicu penunggakan utang, hilangnya pemasukan PAD, dan pergeseran sengketa dari perdata ke pidana korupsi karena wanprestasi mitra serta dugaan kelalaian dan penyalahgunaan wewenang pejabat, termasuk pelanggaran larangan penggunaan aset daerah dalam PP No. 28 Tahun 2020. Kasus ini menegaskan adanya persoalan hukum yang tumpang tindih antara wanprestasi pihak mitra dan kelalaian pejabat pengelola, yang semestinya diselesaikan melalui mekanisme hukum perdata dan sanksi administrasi, namun bergeser ke ranah pidana dengan dalih adanya kerugian negara/daerah.

Pada hakikatnya, sengketa ini berawal dari pelanggaran klausul perjanjian kerja sama dan lemahnya pengawasan pejabat, sehingga secara yuridis lebih tepat dipandang sebagai sengketa perdata berdasarkan Pasal 1243 BW tentang ganti rugi akibat tidak dipenuhinya perikatan. Pergeseran ke tindak pidana korupsi, termasuk penjeratan terhadap mantan Wali Kota Bengkulu Ahmad Kanedi atas dugaan penyalahgunaan wewenang, memunculkan problematika penerapan hukum yang berpotensi mencederai kepastian hukum. Dalam konteks ini, asas *ultimum remedium* seharusnya menjadi pedoman, dimana hukum pidana digunakan sebagai upaya terakhir setelah instrumen perdata dan administrasi tidak efektif. Oleh karena itu, aparat penegak hukum dan APIP dituntut untuk mampu membedakan secara objektif antara wanprestasi dan kesalahan administratif dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan secara sengaja dan bermuatan niat jahat, agar penegakan hukum tidak melampaui batas proporsionalitas dan tetap menjamin keadilan hukum.

Hukum pidana, menjelaskan pemidanaan terhadap seseorang harus didasarkan pada terpenuhinya unsur kesalahan dan unsur niat jahat. Niat jahat (*mens rea*) perlu menjadi pertimbangan utama hakim dalam memutus perkara terutama terkait perihal pertanggungjawaban pidana dalam perkara tindak pidana korupsi. Ketentuan untuk dapat dipidananya seseorang harus dinyatakan adanya suatu perbuatan melawan hukum dan adanya sebuah perbuatan yang telah direncanakan oleh seseorang tersebut untuk melakukan suatu kejahatan, ini disebut unsur niat jahat dan dalam pemidanaan tindak pidana korupsi seseorang dapat dikategorikan melakukan korupsi apabila memenuhi unsur-unsur tindak pidana korupsi sebagaimana negara telah mengatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi khususnya dalam Pasal 2 dan 3 (UUNo.20/2001). Dalam Undang-Undang tersebut mengandung 4 (empat) unsur yang wajib terpenuhi dalam membuktikan perbuatan pelaku yaitu setiap orang/pejabat daerah yang berhubungan dengan negara, secara melawan hukum, memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi dan merugikan negara atau perekonomian negara. Sehingga perlu adanya pemenuhan unsur-unsur tersebut sebelum pergeseran permasalahan perdata ke ranah perbuatan melawan hukum bersifat pidana.

Apabila penegakan hukum selalu berujung pada pemidanaan tindak pidana korupsi terhadap pejabat daerah tanpa pengujian yang cermat terhadap unsur-unsur delik korupsi, maka kondisi tersebut berpotensi dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengkambinghitamkan pejabat yang bersangkutan dan pada akhirnya mencederai prinsip-prinsip hukum administrasi, sehingga ketidakjelasan batas antara ranah perdata, administrasi, dan pidana dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta memicu terjadinya kriminalisasi kebijakan. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk menganalisis batas-batas penyelesaian sengketa melalui mekanisme perdata dan administrasi dibandingkan dengan penyelesaian pidana, khususnya dalam konteks perlindungan hukum terhadap kebijakan pejabat ketika terjadi maladministrasi yang berpotensi menimbulkan kerugian negara, melalui instrumen seperti mekanisme pengawasan internal oleh APIP, penerapan sanksi administrasi, tuntutan ganti rugi, serta pendekatan *restorative justice* yang berorientasi pada pemulihan kerugian keuangan negara dengan tetap menempatkan asas *ultimum remedium* sebagai pedoman utama.

Pergeseran penyelesaian langsung ke ranah pidana, khususnya tindak pidana korupsi, yang semula diharapkan menimbulkan efek jera, dalam praktiknya kerap tidak efektif karena tidak menjamin perubahan perilaku pelaku setelah menjalani pidana, sehingga pendekatan yang lebih menekankan pada pemulihan kerugian negara dipandang lebih memberikan manfaat nyata tanpa merusak sendi-sendi hukum lainnya maupun mengancam kepastian hukum bagi pejabat dalam pengambilan keputusan. Dengan mengambil studi kasus sengketa pengelolaan Mega Mall dan Pasar Tradisional Modern di Kota Bengkulu, penelitian ini bermaksud

melakukan kajian normatif secara mendalam mengenai batas yuridis antara sengketa keperdataan dan perbuatan melawan hukum yang bersifat pidana dalam kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah, dengan menegaskan bahwa hukum pidana seharusnya menjadi jalan terakhir ketika upaya perdata dan administrasi tidak lagi memadai untuk mewujudkan keadilan. Melalui pendekatan konseptual tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penegakan hukum yang lebih proporsional, menghindari kriminalisasi kebijakan, serta mendorong pembentukan perjanjian kerja sama yang lebih kuat, adil, transparan, dan akuntabel dalam pengelolaan aset daerah demi kepentingan publik.

Dalam konteks yang lebih luas, problematika kerja sama pemanfaatan barang milik daerah sebagaimana terjadi pada kasus Mega Mall dan Pasar Tradisional Modern di Kota Bengkulu mencerminkan adanya kesenjangan serius antara kerangka normatif yang telah dirancang secara komprehensif dengan realitas implementasi di lapangan. Regulasi seperti PP No. 28 Tahun 2020 dan Permendagri No. 7 Tahun 2024 telah memberikan pedoman untuk memastikan bahwa setiap bentuk kerja sama pemanfaatan aset daerah dilaksanakan secara transparan, akuntabel, serta memberikan manfaat ekonomi bagi daerah. Namun, fakta di banyak daerah termasuk Bengkulu memperlihatkan bahwa persoalan kelembagaan, lemahnya kapasitas manajerial, pengawasan internal yang tidak efektif, serta ketidakpahaman pejabat terhadap prosedur legal sering kali memunculkan celah yang memungkinkan terjadinya penyimpangan, baik oleh mitra swasta maupun oleh pejabat daerah sendiri.

Karakteristik BMD sebagai aset publik seharusnya menuntut adanya pengelolaan yang berbasis prinsip kehati-hatian (*prudential*), transparansi, dan kepatuhan pada prosedur hukum. Setiap perubahan status lahan, pengalihan hak, maupun kerja sama yang melibatkan pihak ketiga harus melewati serangkaian tahapan administrasi yang ketat, mulai dari perencanaan kebutuhan barang, penilaian nilai ekonomis, kajian kelayakan, lelang terbuka, hingga penyusunan perjanjian yang mencakup hak dan kewajiban para pihak secara proporsional. Namun, praktik penggunaan aset oleh PT Tigadi Lestari tanpa persetujuan pemerintah daerah menunjukkan bahwa klausul pengamanan aset (*asset protection clause*) dalam perjanjian tidak ditegakkan secara konsisten, dan pejabat daerah gagal menindak pelanggaran secara cepat meski memiliki kewenangan administratif.

Kelalaian inilah yang kemudian berkembang menjadi persoalan hukum yang diperluas menjadi dugaan tindak pidana korupsi. Padahal, secara teori hukum administrasi negara, ketika suatu hubungan hukum didasarkan pada perjanjian kerja sama khususnya perjanjian perdata bernuansa publik maka penyelesaian wanprestasi idealnya ditempuh melalui mekanisme perdata terlebih dahulu. Jika mitra tidak melaksanakan kewajiban, pemerintah daerah memiliki instrumen untuk menegur, memberikan sanksi administratif, membatalkan kerja sama, hingga menuntut ganti kerugian melalui gugatan perdata. Instrumen administratif seperti teguran tertulis, pencabutan izin, atau pembatalan perjanjian merupakan bentuk pengawasan yang secara normatif menjadi kewajiban pejabat daerah.

Namun, persoalan sering timbul karena pejabat terbebani oleh ketakutan kriminalisasi. Setiap kesalahan administratif dianggap memiliki potensi untuk dipidana, meski sebenarnya unsur-unsur delik pidana terutama unsur memperkaya diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum tidak terpenuhi. Kekhawatiran ini mengakibatkan munculnya fenomena “*over-compliance*” dan sikap defensif dalam pengambilan keputusan, yang pada akhirnya menghambat inovasi pelayanan publik maupun kerja sama pembangunan daerah. Padahal, berbagai literatur hukum menekankan bahwa tidak setiap pelanggaran prosedur administratif dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai tindak pidana, terutama jika tidak ada bukti *mens rea* dan tidak terjadi keuntungan pribadi.

Dalam kasus Bengkulu, pusat persoalan sebenarnya berakar pada ketidakpatuhan pihak swasta terhadap perjanjian, serta lemahnya pengawasan pemerintah daerah dalam mempertahankan haknya sebagai pemilik aset. Tindakan mengagunkan aset ke bank tanpa persetujuan pemerintah bukan hanya mencederai perjanjian tetapi juga melanggar prinsip dasar hukum agraria karena sertifikat hak guna bangunan tersebut masih melekat pada tanah negara dalam pengelolaan pemerintah daerah. Hal ini merupakan bentuk wanprestasi berat dari mitra kerja sama, yang semestinya ditindak melalui gugatan perdata dan pembatalan SHGB oleh lembaga pertanahan. Namun, karena tidak segera ditangani, persoalan menjadi berlarut dan memberikan interpretasi seolah terjadi pembiaran atau kelalaian pejabat, yang kemudian diposisikan sebagai perbuatan melawan hukum untuk memenuhi unsur dalam tindak pidana korupsi.

Perlu ditegaskan bahwa unsur “melawan hukum” dalam tindak pidana korupsi tidak dapat diartikan sekadar kesalahan prosedur atau kelalaian administratif. Hukum pidana menuntut adanya kesengajaan dan niat jahat. Pejabat daerah dapat dipidana jika terbukti secara aktif memfasilitasi, menyetujui, atau memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk mengalihkan aset daerah guna mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok. Jika tidak ada aliran dana yang menguntungkan pejabat dan tidak ada tindakan aktif dalam memperkaya pihak tertentu secara melawan hukum, maka unsur delik pidana korupsi tidak terpenuhi.

Oleh karena itu, perspektif ultimum remedium menjadi sangat relevan. Prinsip ini mengharuskan bahwa hukum pidana digunakan sebagai upaya terakhir, setelah mekanisme administratif dan perdata ditempuh dan tidak memberikan hasil. Dalam konteks aset daerah, ketika mitra kerja sama gagal memenuhi kewajiban, langkah pertama yang semestinya dilakukan adalah menerapkan instrumen pengawasan internal melalui APIP. APIP memiliki kewenangan melakukan audit kinerja, audit kepatuhan, dan review kontrak untuk menentukan apakah terjadi wanprestasi atau maladministrasi. Jika ditemukan adanya kerugian daerah, pemerintah daerah dapat menuntut ganti rugi melalui mekanisme tuntutan perbendaharaan atau tuntutan ganti rugi berdasarkan ketentuan pengelolaan keuangan daerah.

Penggunaan pendekatan restorative justice dalam kasus seperti ini dapat memberikan solusi lebih konstruktif dibandingkan pemidanaan. Restorative justice berfokus pada pemulihan kerugian negara melalui mekanisme pembayaran kembali, pemulihan aset, atau pembatalan SHGB yang terbit tidak sesuai prosedur. Pendekatan ini sejalan dengan perkembangan hukum administratif modern yang menekankan pentingnya efisiensi, proporsionalitas, serta perlindungan terhadap pejabat yang menjalankan kebijakan publik dalam itikad baik. Kasus Mega Mall dan PTM Bengkulu dapat dipandang sebagai contoh nyata perlunya rekonstruksi pola pikir penegakan hukum dalam pengelolaan aset daerah. Perlu pembeda yang jelas antara pelanggaran kontrak oleh swasta, maladministrasi oleh pejabat, dan perbuatan pidana yang mengandung unsur korupsi. Dalam banyak kasus, pemidanaan dilakukan tanpa menguji secara komprehensif adanya kerugian negara yang nyata (actual loss), unsur memperkaya diri, serta motivasi jahat. Ketidaktepatan dalam mengkonstruksi perbuatan pejabat sebagai tindak pidana dapat menciptakan preseden buruk yang memperluas kriminalisasi kebijakan.

Dengan demikian, penelitian ini menjadi penting untuk memberikan landasan teoritis dan yuridis mengenai batas kewenangan serta mekanisme penyelesaian sengketa dalam kerja sama pemanfaatan BMD. Penelitian ini diharapkan dapat menegaskan kembali fungsi hukum perdata dan hukum administrasi sebagai solusi utama dalam sengketa aset daerah, sedangkan hukum pidana hanya digunakan untuk menindak perbuatan yang benar-benar melanggar hukum dengan unsur kesengajaan yang kuat. Selain itu, penelitian ini juga berkontribusi dalam mendorong pembentukan regulasi internal yang lebih ketat, peningkatan kapasitas pejabat pengelola BMD, serta penguatan posisi hukum pemerintah daerah dalam menyusun perjanjian kerja sama agar tidak mudah dimanipulasi atau disalahgunakan oleh pihak swasta. Melalui pemahaman yang tepat terhadap batas-batas yuridis ini, diharapkan dapat tercapai harmoni antara pembangunan daerah, perlindungan aset publik, dan kepastian hukum bagi pejabat yang menjalankan tugas pemerintahan, sehingga kerja sama pemanfaatan aset daerah benar-benar memberikan manfaat optimal bagi masyarakat serta terhindar dari potensi kriminalisasi yang tidak perlu.

## **2. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji berbagai regulasi yang mengatur pengelolaan Barang Milik Daerah dan tindak pidana korupsi, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis doktrin dan asas hukum seperti ultimum remedium, wanprestasi, dan perbuatan melawan hukum, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji secara mendalam kasus kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah di Kota Bengkulu.

## **3. Hasil dan Diskusi**

Kerja Sama Pemanfaatan Aset atau Barang Milik Daerah (BMD) merupakan salah satu bentuk pemanfaatan aset daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 28 Tahun 2020, yaitu terhadap BMD yang tidak digunakan secara langsung dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan dapat dimanfaatkan melalui skema Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) antara pemerintah daerah sebagai pemilik aset dengan pihak ketiga, seperti perusahaan swasta, BUMN, atau BUMD, dalam jangka waktu tertentu tanpa mengubah status kepemilikan, dengan tujuan meningkatkan nilai ekonomi daerah serta menambah pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Bentuk kerja sama ini umumnya dituangkan dalam perjanjian kontrak, yang dalam pelaksanaannya tidak lepas dari potensi sengketa, terutama akibat kelalaian dalam pemenuhan prestasi, dan apabila salah satu pihak gagal memenuhi kewajibannya maka kondisi tersebut dikualifikasikan sebagai wanprestasi yang menurut Pasal 1243 BW menimbulkan tanggung jawab perdata berupa kewajiban ganti rugi. Risiko kerugian dalam kerja sama semacam ini pada dasarnya merupakan konsekuensi yang inheren dalam hubungan kontraktual yang berorientasi pada keuntungan, sebagaimana halnya kegiatan bisnis yang selalu mengandung potensi untung dan rugi .

Asas ultimum remedium merupakan "obat terakhir" hukum pidana adalah upaya terakhir untuk menyelesaikan suatu masalah hukum. Artinya, sanksi pidana hanya diterapkan jika sanksi-sanksi lainnya, seperti perdata dan sanksi administrasi, sudah tidak mampu menyelesaikan masalah atau memberikan efek jera. Asas ultimum remedium merupakan prinsip fundamental atau dasar dalam hukum pidana yang menempatkan sanksi pidana sebagai sarana terakhir dalam menyelesaikan suatu perbuatan melawan hukum. Prinsip ini lahir dari kesadaran bahwa hukum pidana yang memiliki sifat represif atau mengembalikan keadaan semula dan mengandung penderitaan yang bersifat koersif atau paksaan, sehingga penerapannya harus dilakukan secara hati-hati, yang artinya bahwa pidana adalah the last resort, sehingga penggunaannya harus proporsional dan tidak boleh menimbulkan kriminalisasi berlebihan terhadap perbuatan tertentu. Meskipun dalam (UUNo.1/2023) tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional tidak menjelaskan tentang asas ini secara rinci didalamnya tetapi dalam pasal 51 (UUNo.1/2023) menjelaskan bahwa pengaturan pidana (termasuk hukuman penjara) merupakan bukan hanya semata-mata sebagai hukuman tetapi juga fungsi perlindungan, pembinaan, dan pemulihan, hal ini merupakan bahwa pidana harus dipakai secara proposional dan dengan pertimbangan alternatif agar tidak menjadi hukum yang mengkriminalitas dan cidera hukum lainnya .

Prinsip ultimum remedium yang berarti "upaya terakhir" tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, namun dapat dipahami sebagai asas umum hukum pidana yang menempatkan sanksi pidana sebagai langkah terakhir setelah alternatif lain dipertimbangkan. Prinsip ini tercermin dalam jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945, khususnya Pasal 28I ayat (1) yang melindungi kehormatan dan hak atas keadilan, serta dalam asas-asas KUHP yang menekankan proporsionalitas dan kehati-hatian dalam penjatuhan pidana. Dalam konteks kerugian negara akibat kebijakan pejabat dan wanprestasi mitra kerja sama, penerapan asas ini menjadi penting untuk memastikan adanya perlindungan hukum yang adil dan proporsional. Penerapan asas ultimum remedium secara normatif dapat ditelusuri dari beberapa instrumen hukum dalam penyelesaian di Indonesia khususnya dalam menangani kasus wanprestasi yang terdapat unsur merugikan negara /daerah dan unsur penyalahgunaan wewenang dalam artian kesalahan pengambilan kebijakan seringkali penyelesaian dengan hukum pidana terutama jerat tindak pidana korupsi, dalam hal ini perlunya penerapan asas ultimum remedium agar dapat memberi batasan terhadap penyelesaian sanksi dalam pemidanaan tindak pidana korupsi, supaya tidak menciderai hak perlindungan setiap orang dan cidera hukum lainnya .

Masyarakat pada umumnya memandang semakin banyaknya pejabat negara yang ditangani dan diproses oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, dan Kepolisian hingga diputus oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi sebagai indikator keberhasilan dalam pemberantasan korupsi, dan pandangan ini patut diapresiasi sebagai bentuk kepercayaan publik terhadap penegakan hukum di Indonesia, namun pada saat yang sama terdapat persoalan mendasar yang sering terabaikan, yaitu bahwa proses pemidanaan yang berorientasi pada pemenjaraan pelaku kerap hanya memberikan efek penderitaan semata tanpa menjamin pemulihan kerugian keuangan negara secara optimal, sehingga tujuan keadilan substantif tidak sepenuhnya tercapai. Dalam banyak perkara, kerugian negara yang timbul akibat perbuatan melawan hukum tidak dapat dikembalikan secara utuh, sementara sengketa yang sejatinya bersumber dari wanprestasi kontraktual atau kesalahan administratif dalam pengambilan kebijakan justru ditarik ke ranah pidana, yang berpotensi menciderai sendi-sendi hukum perdata dan administrasi.

Kondisi ini diperparah oleh fakta empiris yang menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia masih berada pada tingkat yang mengkhawatirkan, sebagaimana tercermin dalam data Indonesian Corruption Watch (ICW) yang mencatat lonjakan kasus korupsi pada tahun 2024, sejalan dengan pernyataan Presiden Prabowo dalam World Government Summit 2025 yang menegaskan bahwa korupsi telah menjadi ancaman serius bagi pembangunan nasional. Berbagai mega kasus korupsi seperti Jiwasraya, Asabri, Duta Palma, Timah, hingga perkara Pertamina periode 2018–2023 dengan potensi kerugian negara mencapai ratusan triliun rupiah semakin memperlihatkan bahwa strategi represif semata belum mampu menciptakan efek jera yang efektif maupun memperbaiki tata kelola secara utuh, yang juga tercermin dari stagnasi Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2024 yang masih berada pada skor sekitar 37 dan belum melampaui capaian tertingginya dalam satu dekade terakhir. Di sisi lain, proses penegakan hukum pidana korupsi menuntut pembiayaan negara yang sangat besar, dimana data ICW menunjukkan bahwa biaya operasional Kejaksaan Negeri dan Kejaksaan Tinggi mencapai puluhan juta rupiah per bulan dengan beban perkara yang bisa mencapai ratusan kasus setiap bulannya, yang mencakup tidak hanya penanganan perkara namun juga kebutuhan administratif seperti transportasi saksi, pengadaan perlengkapan kantor, dan pembiayaan teknis lainnya, sehingga terlihat adanya ketimpangan antara besarnya sumber daya yang dikeluarkan dengan tingkat pemulihan kerugian negara yang dicapai .

Fakta menunjukkan bahwa negara mengeluarkan biaya sangat besar untuk memproses perkara korupsi, sementara pengembalian kerugian negara masih jauh lebih kecil dibandingkan kerugian yang ditimbulkan, sehingga secara ekonomi justru berpotensi merugikan negara. Dalam konteks kasus Bengkulu, pejabat yang diduga menyetujui pengagungan SHGB berisiko langsung dijerat pasal korupsi meskipun hanya karena kelalaian atau kesalahan administrasi tanpa menikmati hasil kejahatan, padahal kebijakan baru dapat dinilai benar atau salah setelah diambil. Kesalahan kebijakan tanpa niat jahat seharusnya diselesaikan melalui sanksi administrasi, bukan langsung pidana, sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang mengutamakan mekanisme administratif terlebih dahulu, sejalan dengan prinsip *ultimum remedium*. penyelesaian sengketa kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah perlu mengutamakan penerapan asas *ultimum remedium* agar tidak mencederai ranah hukum lain, mengingat hubungan tersebut merupakan hubungan kontraktual dan administratif. Kerugian negara akibat wanprestasi mitra dan kelalaian pejabat seharusnya terlebih dahulu diselesaikan melalui sanksi administrasi dan perdata, seperti denda administratif, pencabutan izin atau kewenangan, tuntutan ganti rugi, serta pemutusan kontrak untuk pemulihan keadaan semula. Upaya pidana, khususnya tindak pidana korupsi, semestinya digunakan sebagai langkah terakhir apabila mekanisme tersebut gagal dan terbukti adanya unsur memperkaya diri atau pihak lain secara melawan hukum.

Implikasi atau Akibat Administrasi oleh pejabatnya berupa sanksi administrasi merupakan hukuman atau tindakan yang dijatuhkan terhadap atau kepada pejabat atau instansi administrasi pemerintahan kepada seseorang atau badan hukum karena melanggar ketentuan administratif, tanpa melalui proses peradilan pidana atau perdata. Sanksi dideskripsikan sebagai: "aturan yang menentukan konsekuensi dari ketidakpatuhan atau terhubung dengan pelanggaran norma yaitu, "alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara". Penerapan sanksi administrasi adalah penyelesaian tahap awal sebelum penyelesaian hukum perdata dan pidana ketika dalam pelaksanaan kerjasama pemerintah daerah dengan pihak mitra kerjasama terjadi kelalaian atau wanprestasi dalam penyelenggaraan kerjasama pemanfaatan barang milik daerah.

Hal ini dikarenakan dalam hubungan kerjasama pemanfaatan barang milik daerah para pihak terikat dalam hubungan administratif berupa perizinan, persetujuan, kewajiban pelaporan, serta ketertiban penggunaan terhadap aset milik daerah, hal ini terikat dalam hubungan terhadap pemerintahan daerah dimana hubungan tersebut bersifat administratif, karena itu ketika terjadi pelanggaran terhadap kewajiban para pihak yang paling cepat dipakai adalah sanksi administratif. Sanksi administratif bersifat paling cepat, efektif dan merupakan keputusan penanganan preventif karena sanksi administratif dapat diberikan tanpa proses keputusan dari peradilan yang panjang, seperti teguran tertulis (somasi), penghentian izin pemanfaatan barang milik daerah, penagihan terhadap kewajiban para pihak, denda administratif pemutusan kewenangan terhadap wewenang pejabat pengelola serta pemutusan hubungan kerjasama terhadap mitra kerjasama, semua itu dapat langsung diputus oleh pejabat yang berwenang, sehingga dalam hal ini kerugian negara segera tercegah dan dapat dipulihkan, sehingga tidak terjadi kerugian secara besar-besaran. Berbeda dengan proses penyelesaian jalur perdata dan pidana yang membutuhkan pembuktian formil di pengadilan. Sehingga sanksi administratif sebagai implikasi hukum yang bersifat cepat, efektif dan dapat bersifat sebagai sebuah pencegahan preventive.

Sanksi administrasi dapat dikenakan kepada pejabat pengelola maupun pihak ketiga dalam kerjasama pemanfaatan Barang Milik Daerah, berupa paksaan pemerintahan, penarikan kembali keputusan atau izin yang menguntungkan, pengenaan uang paksa, dan denda administratif. Sanksi ini terdiri atas sanksi regresif yang memulihkan keadaan dan memaksa pelaksanaan kewajiban, sanksi reparatoir yang mewajibkan penggantian kerugian daerah, serta sanksi punitif yang bersifat penghukuman seperti denda, pencabutan izin, atau larangan berkontrak kembali. Berbeda dari sanksi pidana yang ditujukan pada pelaku dan wajib melalui proses peradilan, sanksi administrasi ditujukan pada perbuatan dan dapat diterapkan langsung oleh pejabat berwenang tanpa pengadilan.

Berbagai sanksi dalam hukum administrasi meliputi paksaan pemerintahan untuk menghentikan pelanggaran secara langsung, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan jika syarat izin atau ketentuan dilanggar, pengenaan uang paksa bagi pihak yang tidak patuh pada perjanjian atau kewajiban, serta denda administratif yang dijatuhkan tanpa proses peradilan. Penerapan sanksi bersifat bertahap dan proporsional, mulai dari teguran hingga pemberhentian, serta harus mempertimbangkan asas legalitas dan penyalahgunaan wewenang. Penyelesaian pelanggaran dalam pengelolaan Barang Milik Daerah seharusnya mengutamakan mekanisme administratif sesuai UU Administrasi Pemerintahan sebagai wujud asas *ultimum remedium*, sementara tuntutan ganti rugi digunakan jika pelanggaran berlanjut dan menimbulkan kerugian daerah.

Kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah pada dasarnya berbentuk kontrak perdata, sehingga jika salah satu pihak lalai atau gagal memenuhi kewajiban, pihak tersebut berada dalam keadaan wanprestasi dan menanggung akibat hukum perdata berdasarkan Pasal 1243 BW berupa kewajiban ganti rugi. Sengketa wanprestasi dapat diselesaikan secara non litigasi melalui musyawarah, negosiasi, mediasi, konsiliasi, perdamaian atau penilaian ahli oleh lembaga arbitrase, dan baru dibawa ke pengadilan jika kesepakatan tidak tercapai agar hak para pihak tetap terlindungi. Dalam ranah perdata, pemerintah daerah dapat menuntut pemenuhan prestasi, seperti meminta investor membangun fasilitas sesuai kontrak, melunasi kontribusi dan bagi hasil ke kas daerah, memelihara aset sampai masa pengembalian, serta mengembalikan kondisi aset sesuai kesepakatan, dan jika tetap menimbulkan kerugian maka dapat digabung dengan tuntutan kompensasi ganti rugi.

Pemerintah daerah juga berhak memutus kontrak jika wanprestasi berat terjadi, misalnya kewajiban utama tidak dijalankan sehingga kerja sama merugikan keuangan daerah, dengan dasar Pasal 1266 dan 1267 BW yang memberi pilihan bagi pihak yang dirugikan untuk memaksa pemenuhan perjanjian atau meminta pembatalan disertai ganti rugi, setelah somasi sesuai Pasal 1238 BW. Tuntutan ganti rugi berfungsi memaksa pihak yang lalai mengembalikan kerugian negara atau daerah, baik yang disebabkan pejabat, bendahara, pegawai perusahaan daerah maupun pihak ketiga, dengan syarat didasarkan bukti nyata dan perhitungan kerugian yang pasti tanpa menunggu putusan pengadilan untuk memulai proses tuntutan.

Prosedur ganti rugi biasanya dimulai dari identifikasi wanprestasi melalui audit teknis, fisik, dan keuangan, pencatatan temuan sebagai dasar sanksi, pengiriman peringatan tertulis atau somasi berjenjang, perhitungan nilai kerugian berupa tunggakan kontribusi, denda keterlambatan, dan kerusakan aset, lalu penyampaian surat tuntutan ganti rugi dengan batas waktu pembayaran dan ancaman langkah hukum lanjutan, hingga pada tahap akhir dapat diajukan gugatan perdata ke pengadilan jika pihak yang wanprestasi tetap tidak patuh. Mekanisme ini sejalan dengan Pasal 99 PP 28 Tahun 2020 yang mengatur bahwa setiap kerugian negara atau daerah akibat kelalaian, penyalahgunaan, atau pelanggaran hukum dalam pengelolaan Barang Milik Negara atau Daerah diselesaikan terlebih dahulu melalui tuntutan ganti rugi dan sanksi administrasi. Pengaturan serupa didukung oleh UU 15 Tahun 2004 yang memberi ruang bagi pihak yang dinilai menyebabkan kerugian berdasarkan temuan BPK untuk mengembalikan kerugian dalam jangka waktu tertentu sebelum dibawa ke ranah pidana .

Barang Milik Daerah sendiri dipandang sebagai bagian dari keuangan negara karena bersumber dari APBD atau perolehan sah lainnya dan tercatat sebagai kekayaan pemerintah daerah, sehingga kerugiannya termasuk kerugian keuangan negara. Jika upaya administratif dan perdata sudah ditempuh tetapi tidak dilaksanakan, atau jika sejak awal ditemukan indikasi perbuatan melawan hukum yang serius, maka penegak hukum dapat menaikkan penanganan ke ranah pidana korupsi dengan tetap berpegang pada asas *ultimum remedium*. Dalam tahap ini, penyidik harus membuktikan unsur perbuatan atau *actus reus* dan niat jahat atau *mens rea*, yakni tindakan yang melawan hukum disertai kesengajaan atau kelalaian berat tanpa alasan pembenar atau pemaaf, serta menilai apakah ada penyalahgunaan wewenang, perbuatan memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi, dan adanya kerugian nyata terhadap keuangan atau perekonomian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 3 UU Tipikor.

Penyalahgunaan wewenang muncul ketika pejabat menggunakan kewenangannya di luar tujuan pemberian wewenang, melampaui batas yang diatur, atau mencampuradukkan kewenangan untuk memberi kemudahan yang merugikan negara, misalnya mempermudah pelanggaran kontrak, tidak menagih kontribusi, atau mengubah ketentuan kerja sama tanpa dasar hukum untuk menguntungkan diri sendiri atau pihak tertentu. Unsur memperkaya diri atau korporasi terukur dari pertambahan harta yang tidak seimbang dengan penghasilan yang sah dan dibuktikan dengan pemeriksaan aset dan aliran dana, termasuk suap dan gratifikasi yang menghapus asas itikad baik dalam perjanjian. Unsur kerugian negara dinilai dari kekurangan uang, surat berharga, atau barang yang nyata dan pasti jumlahnya akibat perbuatan melawan hukum pidana, bukan semata kesalahan administratif. Dalam praktik, sebelum perkara kerja sama pemanfaatan Barang Milik Daerah yang merugi dinaikkan ke Tipikor, biasanya dilakukan audit internal oleh APIP untuk menginventarisasi kontrak, kewajiban, jaminan, dan penyebab wanprestasi, serta audit keuangan oleh BPKP atau lembaga terkait untuk menetapkan kerugian dan merumuskan langkah pemulihan.

Hasil audit menjadi dasar pemberian sanksi administrasi kepada pejabat dan sanksi kontraktual kepada investor, seperti denda, pemutusan kontrak, pencabutan hak pemanfaatan, atau pencantuman dalam daftar hitam, disertai tuntutan ganti rugi perdata.

Jalur pidana baru ditempuh jika setelah seluruh tahapan administratif dan perdata dijalankan tetap tidak ada pengembalian kerugian atau justru ditemukan rangkaian perbuatan yang jelas bersifat koruptif. Pola bertahap ini mencerminkan penerapan asas ultimum remedium yang menempatkan pidana sebagai pilihan terakhir setelah instrumen administrasi dan perdata, serta mendukung pendekatan restorative justice karena memfokuskan upaya awal pada pemulihan kerugian negara dan perbaikan tata kelola sebelum menjatuhkan hukuman pidana kepada pihak yang terbukti bertindak dengan niat jahat.

#### 4. Kesimpulan

Secara keseluruhan, penyelesaian sengketa dalam kerjasama pemanfaatan Barang Milik Daerah harus mengutamakan mekanisme administrasi dan perdata karena wanprestasi pada dasarnya merupakan pelanggaran kontraktual, bukan langsung tindak pidana. Pemerintah Daerah wajib lebih dulu menggunakan instrumen non-pidana seperti teguran, somasi, pemenuhan prestasi, pemutusan kontrak, audit APIP dan BPKP, serta tuntutan ganti rugi untuk memulihkan kerugian daerah. Jalur pidana baru dapat ditempuh jika upaya administratif dan perdata gagal atau ditemukan bukti kuat adanya tindakan yang memenuhi unsur-unsur korupsi seperti penyalahgunaan wewenang, perbuatan melawan hukum, niat jahat, memperkaya diri sendiri atau pihak lain, serta kerugian negara yang nyata dan pasti. Pendekatan bertahap ini mencerminkan penerapan asas ultimum remedium yang menempatkan hukum pidana sebagai langkah terakhir, sehingga mencegah kriminalisasi kebijakan yang sebenarnya dilakukan dengan itikad baik. Penerapan prinsip ini memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah dan mitra kerja, menjaga kepercayaan dalam pengelolaan aset, serta memastikan bahwa fokus utama penyelesaian adalah pemulihan kerugian negara dan perbaikan tata kelola, bukan sekadar penghukuman.

#### Referensi

1. Apriyanti, E., Wijayanti, P., Shodiq, M. J. F., & Suhendi, C. (2024). Strategi peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melalui optimalisasi barang milik daerah. *Prosiding Konferensi Riset Akuntansi Riau*, 2(1), 176–203.
2. Ardyanto. (2025). Upaya Helmi selamatkan aset PTM dan Mega Mall, empat poin gagal disepakati. <https://repeoblik.com/upaya-helmi-selamatkan-aset-ptm-dan-mega-mall-empat-poin-gagal-disepakati/>
3. Bahary, S., Ismansyah, I., & Rosadi, O. (2023). Implementasi Prinsip Ultimum Remedium Dalam Penegakan Hukum Pada Kawasan Keterlanjuran. *UNES Law Review*, 5(4), 1666-1675.
4. CHANIAGO, R. (2025). *PROBLEMATIKA HUKUM TERHADAP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA ATAS TINDAK PIDANA KORUPSI PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (STUDI PENELITIAN DI KEJAKSAAN NEGERI KABUPATEN BOGOR)* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
5. Herlina, N. (2019). Penerapan sanksi administrasi dalam hukum perlindungan konsumen. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 7(2), 190–203.
6. Ismail Ali Andi Bau Mallarangeng, Mustari, & Firman. (2023). Pembuktian unsur niat dikaitkan dengan unsur mens rea dalam tindak pidana korupsi Andi. *Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, 2(2), 11–24.
7. Kejati Bengkulu. (n.d.). Kejati Bengkulu mengungkap tersangka perkara Tipikor kasus korupsi Mega Mall dan PTM. <https://story.kejaksaan.go.id/berita-daerah/kejati-bengkulu-tetapkan-3-pengusaha-bersaudara-asal-jaksel-sebagai-tersangka-perkara-tpu-kasus-korupsi-mega-mall-dan-ptm-mvk.html?screen=1>
8. KHOMAINI, M. (2024). *ANALISIS YURIDIS PENGEMBALIAN KERUGIAN NEGARA DALAM DUGAAN KORUPSI AREA TRAFFIC CONTROL SYSTEM (ATCS) KOTA TARAKAN KALIMANTAN UTARA STUDI KASUS LAPORAN INFORMASI NOMOR: II/199/IV/2022/RESKRIM TANGGAL 29 APRIL 2022* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Sultan Agung Semarang).
9. Leanosa, L., Chofa, F., & Gusman, E. (2024). Pengelolaan tanah sebagai aset daerah Kota Bukittinggi dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang pengelolaan barang milik negara daerah. *Otentik Law Journal*, 2(1), 1–15.
10. Oktavianti, R. G., Hadiyanto, I. P., Muqsih, A., & Oktafianto, A. (2025). Sinergi pemerintah daerah dan akademisi dalam penyusunan perubahan peraturan daerah tentang pengelolaan barang milik daerah nomor 6 tahun 2019 Kabupaten Situbondo. *MIMBAR INTEGRITAS: Jurnal Pengabdian*, 5(1), 95–113.
11. Patadjenu, T. K. S., Morasa, J., & Budiarmo, N. S. (2022). Evaluasi pelaksanaan pemanfaatan barang milik daerah pada Pemerintah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. *Jurnal EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi*, 10(4), 1605–1612.
12. Putra, I. M., & Utami, A. T. (2025). Analisis pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) di Bakesbangpol Provinsi Riau. *Jurnal Niara*, 18(2), 593–602.
13. Santoso, B., Maryano, M., & Ismed, M. (2025). PENERAPAN TINDAK PIDANA PENIPUAN DAN PENGELAPAN DALAM PELAKSANAAN PERJANJIAN PENGELOLAAN LIMBAH INDUSTRI. *SINERGI: Jurnal Riset Ilmiah*, 2(8), 3804–3811.
14. Susanto, S. N. H. (2019). Karakter yuridis sanksi hukum administrasi: Suatu pendekatan komparasi. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(1), 126–142.
15. Wicaksono, I. A., & Najicha, F. U. (2021). Penerapan Asas Ultimum Remedium Dalam Penegakan Hukum Di Bidang Lingkungan Hidup. *Pagaruyung Law Journal*, 5(1), 47-56.