

Wacana Governing Board

Mengadili Beraneka “Kebijakan”

Mohammad Fajrul Falaakh

Kebijakan pemerintah tidak dapat diadili? Masalah ini mengemuka bersamaan dengan pelaksanaan Hak Angket DPR (Desember 2009 – Maret 2010) tentang kasus penyalangan (*bailout*) Bank Century (2008) yang mencapai angka Rp 6,7 triliun. Secara berseloroh dapat dijawab, kebijakan pemerintah tidak dapat diadili, tetapi pemerintah dapat diadili. Atau, lebih kongkrit, kebijakan (abstrak?) tak dapat diadili tetapi pejabat pengambil kebijakan dapat dimintai pertanggungjawaban dan diadili.

Masalah ini perlu dipertajam terkait bentuk kebijakan dan jenis peradilannya. Tulisan singkat ini akan menjelaskan dua hal. Pertama, kebijakan dapat diadili meski tidak selalu melalui peradilan pidana. Kedua, faktor-faktor pengambilan kebijakan juga dapat diadili dan bahkan ikut menjadi faktor penentu dalam pertanggungjawaban pidana (*criminal liability*). Penjelasan terhadap dua hal ini disandarkan kepada prinsip umum demokrasi dan kebijakan publik, bahwa kebijakan menuntut pertanggungjawaban dari pembuat atau pengambil kebijakan.

Tak sedikit yang berpendapat, keputusan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk menalangi Bank Century (November 2008) sebagai kebijakan yang tak dapat diadili. Tampaknya pendapat ini bersandar kepada ketentuan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 4/2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Pasal 29 menentukan: Menteri Keuangan, Gubernur BI dan/atau pihak yang melaksanakan tugas sesuai Perppu ini tidak dapat dihukum karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Perppu ini. Ketentuan ini lebih menunjukkan kekhawatiran para pihak yang terlibat memutuskan tindakan atas nama krisis sistem keuangan.

Pendapat itu tidak tepat. Yang lebih tepat adalah, pertama, keputusan itu bersandar kepada Perppu JPSK 2008. Perppu ini merupakan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) tentang penanganan krisis finansial. KSSK, yang dipimpin oleh Menteri Keuangan dan beranggotakan Gubernur Bank Indonesia, adalah instrumen kelembagaan untuk mencegah dan menangani krisis pada sistem keuangan. Kedua, keputusan KSSK mewakili pemerintah, misalnya untuk menalangi Bank Century, lebih tepat disebut sebagai keputusan pejabat tata usaha negara (*beschikking*). Karenanya keputusan KSSK dapat disengketakan oleh orang atau badan hukum perdata dengan alasan bahwa keputusan itu bersifat melawan hukum (UU No. 5/1986).

Peraturan tentang batas maksimum pemberian kredit (BMPK) perbankan juga merupakan kebijakan sehingga pihak perbankan yang melanggar aturan ini juga dapat diadili (Pasal 11 ayat (4) UU No. 7/1992 juncto UU No. 10/1998 tentang Perbankan dan Peraturan BI No. 7/3/PBI/2005 tentang BMPK Bank Umum). Begitu pula, Peraturan PBI tentang pengucuran fasilitas pendanaan jangka pendek (FPJP) merupakan kebijakan. PBI Nomor 10/26/PBI/2008 menentukan FPJP diberikan kepada bank yang memiliki rasio kecukupan modal (CAR, *capital adequacy ratio*) minimal 8 persen. Pada tahap ini CAR Bank Century hanya 2,35 persen. PBI tersebut diubah pada 14 November 2008, bahwa syarat untuk memperoleh FPJP adalah “asal positif” (CAR tidak harus 8 persen). Pada

tingkat “asal positif” itu CAR Bank Century per 31 Oktober 2008 adalah minus 3,53 persen, tetapi KSSK memutuskan menalangi Bank Century untuk mencegah dampak sistemik terhadap sistem keuangan Indonesia di tengah krisis global (Buku Putih Upaya Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanganan Krisis, Januari 2010, hlm. 45-46).

Dalam praktik peradilan pidana, pelanggaran terhadap kebijakan juga menjadi penentu sifat “melawan hukum” pada keputusan yang dijatuhkan oleh pejabat, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 ayat (1) UU Pemberantasan Korupsi. Suatu contoh adalah pemidanaan Gubernur BI Syahril Sabirin dalam kaitan dengan *cessie* Bank Bali yang merugikan negara sekitar Rp 904 miliar. Faktor melawan hukum pada tindak pidana Syahril Sabirin adalah mengubah kebijakan, yaitu dari “klaim atas *cessie* hanya dapat dilakukan oleh debitur” menjadi “klaim atas *cessie* juga dapat dilakukan oleh kreditur”. Contoh lain adalah Putusan Mahkamah Agung No. 275K/Pid/1982 (15 Desember 1983) pada kasus RS Natalegawa (Direktur Utama Bank Bumi Daya waktu itu), yaitu melanggar Surat Edaran BI tentang kebijakan kredit perbankan.

Meski kebijakan dibedakan dari tindakan kongkrit, tak berarti bahwa kebijakan tidak dapat diadili. UUD 1945 jelas menentukan, kebijakan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat diadili. UU dan Perppu diadili di Mahkamah Konstitusi untuk dinyatakan bertentangan dengan konstitusi sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Demikian ditentukan oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan UU MK 2003. Kebijakan berbentuk peraturan di bawah UU diadili di MA dan dapat dibatalkan kalau bertentangan dengan UU (Pasal 24A ayat (1) UUD 1945), atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dari peraturan yang diuji di MA (UU MA 2004/2009).

Jadi, kebijakan sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) maupun kebijakan sebagai bentuk tindakan kongkrit pemerintah (*beschikking* maupun *diskresi*) dapat diadili. Kebijakan harus memenuhi syarat tertentu seperti: kondisi obyektif yang mengharuskan pengambilan kebijakan, tidak melampaui kewenangan yang dimiliki pengambil kebijakan, tidak melawan hukum (artinya harus sesuai hukum), tidak menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena kebijakan, dan lain-lain. Dengan demikian pengambil atau pembuat kebijakan harus mempertanggungjawabkan kebijakannya. (Sumber: Newsletter KHN Vol. 10 No 3, April 2010, Hal. 12-13)