

Keinginan Presiden Abdurrahman Wahid untuk menunda tuntutan hukum tiga konglomerat mengundang reaksi keras banyak pihak. Tampaknya Presiden menganggap bahwa tuntutan hukum kepada pengusaha tersebut dapat mengganggu peran ekspor mereka. Bila keinginan Presiden ini kemudian menjadi kebijakan resmi pemerintah, menurut peneritik, upaya menegakkan supremasi hukum diramalkan akan makin terhambat. Argumendasi bahwa peran ekspor dapat dibarter dengan penundaan tuntutan hukum sesungguhnya mengandung unsur humor dan barangkali juga sinisme, yang memang telah menjadi gaya khas retorika Presiden. Humor, karena ekspor digunakan sebagai komponen bail-out untuk penundaan suatu tindakan penyelewengan hukum. Sinisme, mungkin juga Presiden sampai pada kesimpulan bahwa aparat hukum memang tidak dapat diandalkan untuk benar-benar menegakkan hukum. Jadi, daripada repot-repot, ambil saja kebijakan yang mungkin dapat memberikan manfaat langsung. Manfaat ekspor jelas kelihatan, sedangkan tuntutan hukum belum tentu jelas hasilnya. Toh, banyak bukti para pengusaha yang sebelumnya dianggap telah melakukan penyelewengan ekonomi ternyata dapat berhasil lolos dari tuntutan hukum karena keahlian khusus mereka di dalam sidang pengadilan manapun di Indonesia. Unikny, seperti ingin membuktikan bahwa sinisme itu tidak benar, Kejaksaan Agung kemudian langsung menyatakan salah satu dari tiga pengusaha tersebut sebagai tersangka resmi dalam kasus penyelewengan uang negara BLBI.

Mengapa tidak ke tiganya saja sekaligus dijadikan tersangka?

Logika kebijakan Presiden dalam kasus ini sebenarnya mencerminkan pendapat kaum utilitarian tradisional. Intinya, seperti diungkapkan Jeremy Bentham dalam buku *The Principles of Moral and Legislation* (1789), suatu kebijakan apapun tetap dianggap etis dan bermoral bila manfaatnya (benefit) secara total lebih besar dibanding total manfaat yang dihasilkan oleh alternatif kebijakan lainnya. Pengukuran total manfaat tentu harus dilakukan sebelum kebijakan itu dilaksanakan agar dapat dipahami secara rasional mengapa suatu kebijakan perlu diambil. Penghitungannya dapat dilakukan dengan cara membandingkan total manfaat dan total beban (cost) yang dihasilkan kebijakan itu atau membandingkannya dengan alternatif kebijakan sejenis. Bila ternyata manfaatnya lebih besar, maka kebijakan itu dapat dipertanggungjawabkan secara moral. Artinya, kalau benar bahwa manfaat ekspor lebih besar dari beban sosial yang diakibatkan oleh penundaan tuntutan hukum atas para pengusaha itu, maka moral kebijakan Presiden dapat dipahami.

Sayang, dalam kasus ini tidak diketahui berapa besar manfaat dan beban sosial yang diakibatkan bila kebijakan penundaan tuntutan hukum ini tetap dipertahankan. Kritik tajam atas pendekatan ini dilakukan oleh Wesley Mitchell dalam *Bentham's Felicific Calculus* (1950). Menurutny, tidak mungkin menghitung benefit dan cost bila satuan yang digunakan ternyata berbeda. Seperti dalam kasus ini, yakni antara nilai ekspor (manfaat ekonomi) dan resiko kemungkinan pelecehan hukum (beban sosial). Apalagi preferensi terhadap manfaat dan beban sosial umumnya berbeda bagi tiap orang. Para pengusaha yang menikmati kebijakan ini jelas memperoleh manfaat terbesar, dan mungkin juga Presiden dan kelompoknya, sementara pengusaha lainnya yang tidak memperoleh manfaat tentu merasakan perlakuan yang diskriminatif dan kemungkinan masyarakat memperoleh gambaran ketidakpastian hukum akan semakin meluas. Prinsip non-diskriminasi dijelaskan oleh Immanuel Kant (1724-1804) dalam tulisan *Groundwork of the Metaphysics of Morals* bahwa suatu kebijakan publik haruslah bersifat universalizability yakni begitu ia diterapkan maka setiap orang yang mempunyai kasus serupa haruslah memperoleh kesempatan yang sama untuk menikmatinya.

Sulit dibayangkan apa akibatnya pada tatanan hukum nasional bila model kebijakan ini menjadi kebijakan umum, yakni bila semua ekportir boleh ditunda dituntut secara hukum atas dugaan penyelewengan ekonomi yang telah mereka lakukan. Bila tidak, bila hanya tiga penusaha itu saja yang memperoleh manfaat atas kebijakan ini, maka kebijakan ini akan segera dianggap sebagai kategori kebijakan khusus dimana preferensi adalah unsur yang paling kuat mendominasi sunstansi kebijakan. Pertanyaan yang lebih praktis adalah mengapa Presiden hanya memberikan perlakuan khusus kepada pengusaha tersebut? Sulit menjawabnya, kecuali kita menggunakan teori rent-seeking behavior yang pada gilirannya nanti akan berujung pada situasi kegagalan pemerintahan (government failures) seperti yang telah lama menjadi budaya pemerintah Orde Baru. Tarik-ulur kepentingan dalam perumusan suatu kebijakan jelas tampak dalam hampir semua kebijakan ekonomi publik. Sebut saja, misalnya, dalam kebijakan mobil Timor, BPPC, kasus mark-up PLN, kebijakan MSA, bail-out utang pengusaha yang tidak efisien atau obligasi pemerintah yang tidak rasional. Rentannya kebijakan pemerintah dan kuatnya pengaruh para pencari rente (rent seekers) sesungguhnya tidak disebut sebagai berdiri sendiri-sendiri. Perilaku pencari rente hanya mungkin berkembang, bila mereka yang terlibat yaitu pengusaha dan pejabat pembuat kebijakan sama-sama diuntungkan oleh munculnya suatu kebijakan. Seperti prinsip supply dan demand dalam hukum ekonomi, produksi kebijakan dari pejabat pemerintah (supply side of policy) akan bertemu dengan kebutuhan pengusaha yang memerlukan proteksi (demand side of policy) di tingkat harga tertentu yang disepakati kedua belah pihak.

Suatu kebijakan ekonomi disamping harus rasional dan mengembangkan perilaku efisien, ia juga harus mengandung unsur fair. John Rawls dalam *A Theory of Justice* (1971) menjelaskan bahwa moral fairness penting karena ia menunjukkan keadilan kebijakan. Tiga prinsip penting dalam kaitan mencapai kebijakan yang fair adalah:

- Pertama, distributive justice, yakni prinsip yang menyatakan bahwa suatu kebijakan harus mampu mendistribusikan manfaat dan beban sosial secara seimbang kepada semua anggota masyarakat yang terkena efeknya.
- Kedua, redistributive justice, yakni prinsip moral kebijakan yang menekankan bahwa mereka yang melakukan kesalahan atau penyelewengan ekonomi wajib mendapat hukuman yang setimpal dengan tingkat kesalahannya.
- Ketiga, compensatory justice, yakni suatu kebijakan harus mampu memberikan kompensasi yang sesuai kepada mereka yang terkena efek negatif dari tindakan ekonomi yang dilakukan pihak lain. Kebijakan apa saja yang mengabaikan aspek moral fairness ini akan menumbuhkan suasana insecure di tengah-tengah masyarakat. Kondisi masyarakat yang selalu merasa tidak aman akan rentan dan mudah berubah menjadi kebencian emosional. Tuntutan beberapa daerah yang ingin merdeka, perkelahian antara kelompok masyarakat atau antara kelompok pelajar, kebrutalan demonstrasi mahasiswa atau terbunuhnya pencuri yang tertangkap secara massal, sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari suasana perasaan umum masyarakat yang selama ini mendapat perlakuan tidak adil dari kebijakan ekonomi pemerintah dan ketidakpastian penegakkan hukum. Membiarkan rasa tidak adil menjadi perasaan umum cenderung membawa situasi brutal di kalangan rakyat, seperti yang kita alami akhir-akhir ini. Selama pemerintah masih mempermainkan rasa keadilan masyarakat, melalui kebijakan-kebijakan preferensi yang terus menerus dikeluarkan, sukar diharapkan dukungan yang luas dan ikhlas dari masyarakat.

Kebijakan ekonomi publik memang selalu menarik perhatian para pengamat ekonomi dan pelaku ekonomi. Karena suatu kebijakan ekonomi yang bersifat publik akan menyentuh banyak kalangan di masyarakat, maka moral kebijakan ekonomi tidak boleh keluar dari prinsip-prinsip rasional, efisiensi dan fairness. Kebijakan ekonomi yang mengabaikan prinsip-prinsip tersebut walaupun dikeluarkan oleh pemerintah yang dipilih secara legitimate sekalipun akan mengalami erosi kepercayaan masyarakat yang akhirnya akan menuju ke public distrust. Menyadari pentingnya kepercayaan masyarakat dipelihara, Cory Aquino, misalnya, ketika menjadi Presiden Philippina membagikan sebagian tanah milik keluarganya untuk rakyat dan menyelesaikan dengan sungguh-sungguh masalah yang berkaitan dengan harta negara yang dikorupsi oleh Marcos. Mario Soares ketika terpilih tahun 1983 sebagai Perdana Menteri Portugal, menyatakan sikapnya yang akan bertindak tegas,

tanpa kompromi