

WORLD TRADE ORGANIZATION, INTERNATIONAL MONETARY FUND DAN PERUBAHAN SISTEM PERBANKAN *

by Zulkarnain Sitompul

I. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Proses liberalisasi perdagangan dan perekonomian yang telah diupayakan secara bersama-sama oleh negara-negara di dunia telah semakin menimbulkan interdependensi dan integrasi ekonomi di antara bangsa-bangsa, termasuk Indonesia. Proses ini kemudian mencapai puncaknya dengan disepakatinya *Agreement Establishing the World Trade Organization* (selanjutnya disebut dengan "Perjanjian WTO") sebagai dasar pendirian *World Trade Organization*.¹

World Trade Organization (selanjutnya disingkat "WTO") merupakan organisasi internasional utama dalam mengatur perdagangan internasional, yang tujuannya adalah meliberalisasikan perdagangan internasional dan menjadikan perdagangan bebas sebagai landasan perdagangan internasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi, pembangunan dan kesejahteraan umat manusia.²

Organisasi internasional ini adalah salah satu organisasi terpenting di bidang perekonomian internasional disamping *Internasional Monetary Fund* (IMF) dan *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) atau lebih populer dikenal dengan *World Bank*.³ Ketiganya merupakan pendukung vital untuk memperkuat kerjasama ekonomi dunia. Masing-masing mempunyai mandat yang berbeda akan tetapi mempunyai ketergantungan satu sama lainnya, sebagaimana yang dinyatakan oleh Peter D. Sutherland (mantan Dirjen WTO) dalam pidatonya di *World Economic Forum*.⁴

¹. Dimuat pada *Pro Justitia*, Tahun XVI Nomor 4 Oktober 1998

¹. WTO didirikan sebagai hasil perundingan Putaran Uruguay yang diselenggarakan dalam kerangka General Agreement on Tariff and Trade (GATT), yang dimulai pada September 1986 di Punta del Este, Uruguay dan berakhir pada April 1994 di Marrakesh, Maroko. Perjanjian WTO beserta seluruh lampirannya (annex) berlaku mulai 1 Januari 1995.

². Daniel S. Ehrenberg, "The Labor Link: Applying the International Trading System To Enforce Violation of Forced and Child Labor", (20 Yale J. Int'l L., 1991), hal. 391.

³....., "Trading Post", *The Economist*, (March 11th-17th, 1995), hal. 15.

⁴. Dalam pidatonya pada World Economic Forum, Davos, Switzerland tanggal 28 Januari 1994 dengan judul "Global Trade - The Next Challenge", Peter D. Sutherland menyatakan bahwa: "Money, Finance and Trade have all to be treated in an

Berdirinya *WTO* telah memberikan konsekuensi bagi Indonesia sebagai salah satu diantara 125 negara yang ikut menandatangani perjanjian *WTO* dan telah meratifikasinya melalui UU No.7 Tahun 1994 tanggal 2 November 1994. Dengan ratifikasi ini maka seluruh ketentuan dalam *WTO* wajib dilaksanakan oleh Indonesia. Pelaksanaan ketentuan *WTO* tersebut dilakukan dengan menyesuaikan seluruh ketentuan yang berlaku di bidang perdagangan/perekonomian dengan ketentuan-ketentuan *WTO* tersebut.⁵ Artinya Indonesia harus melakukan harmonisasi atau minimal berupaya agar peraturan perundangan-undangan di bidang tersebut konsisten dengan ketentuan-ketentuan *WTO*.

Disamping *WTO*, lembaga internasional lain yang juga turut mensyaratkan agar dilakukan percepatan proses liberalisasi perekonomian Indonesia adalah *IMF*. Permintaan akan percepatan liberalisasi oleh *IMF* sangat dirasakan terutama akhir-akhir ini. Hal itu disebabkan karena perekonomian Indonesia sedang mengalami krisis yang sangat dalam sehingga membutuhkan uluran tangan *IMF* untuk menanggulangnya. Bantuan yang diberikan *IMF* tentunya disertai dengan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemerintah yang dituangkan kedalam kesepakatan antara pemerintah dengan *IMF* dalam bentuk *Memorandum on Economic and Financial Policies* atau populer dengan sebutan *letter of intent* (selanjutnya disebut "kesepakatan *IMF*").

2. Perumusan Masalah

Untuk memahami pelaksanaan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* dalam proses liberalisasi perekonomian khususnya dalam sektor perbankan, diadakan identifikasi masalah yang memerlukan jawaban sebagai berikut:

- a. Sampai sejauh manakah hukum perbankan yang berlaku sekarang ini telah konsisten dengan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF*?
- b. Hal-hal apa sajakah yang dapat dibuat dari segi hukum agar terjadi harmonisasi antara ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* dengan aturan dalam sektor perbankan?
- c. Dengan penerapan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF*, sejauh manakah sistem perbankan akan berubah?

integrated way. The resources that can be mobilized by the World Bank in support of the development of essential infrastructure and enterprise are vital, especially to give a lead to promoting private sector initiatives. The IMF's role of guiding macro-economic and monetary policy is a crucial one. And the new WTO will-over and above all its other specific tasks provide a much-needed means of gauging the appropriateness and effectiveness of micro-economic policies through their impact on trade and consistency with multilateral rules."

⁵. Pasal XVI ayat 4 Perjanjian WTO menyatakan bahwa "Each Member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided for in the annexed Agreement."

3. Tujuan Penulisan

Pembahasan pelaksanaan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* terutama dalam sektor perbankan di Indonesia mempunyai tujuan untuk memberikan jalan keluar terhadap masalah-masalah dari pembahasan ini, yaitu sebagai berikut:

- a. Membuktikan belum terdapatnya kesesuaian (keseimbangan) antara hukum yang berlaku di Indonesia di sektor perbankan dan ketentuan-ketentuan dalam *WTO* dan kesepakatan *IMF*.
- b. Merumuskan hal-hal yang perlu dilakukan dari sudut hukum untuk melaksanakan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* di sektor perbankan.
- c. Mengembangkan peraturan perundangan-undangan yang dapat menunjang perubahan sektor perbankan.

4. Kegunaan Penulisan

Tulisan ini diharapkan memberikan manfaat untuk memberikan jalan keluar kepada hal-hal yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini, baik secara teoritis maupun secara praktis. Dari segi teoritis dan praktis, tulisan ini diharapkan dapat menunjang pengembangan sektor perbankan di Indonesia. Selanjutnya dalam rangka pengembangan hukum perbankan dalam kaitannya dengan perkembangan prinsip liberalisasi perekonomian, juga diharapkan tulisan ini dapat dimanfaatkan sebagai kerangka konseptual.

II. Penerapan Ketentuan WTO dan Kesepakatan IMF Kedalam Hukum Nasional

Secara teoretis, setiap negara adalah berdaulat dan setara.⁶ Pada kenyataannya, dengan perkembangan teknologi yang sedemikian pesat, tidak satu negarapun yang benar-benar independen, bahkan negara paling berkuasapun tidak sepenuhnya berdaulat. Realitas telah memandulkan pelaksanaan konsep kedaulatan dan meningkatkan keinginan akan kerjasama internasional untuk menyelesaikan masalah-masalah perekonomian, lingkungan hidup dan terorisme.⁷

⁶. R. Y. Jennings and A. D. Watts (ED.), *Oppenheim's International Law, Volume I Peace* (London: Longman, 1992) 9th Edition, hal. 52.

⁷. Malcolm N. Shaw, *International Law*, (Cambridge: Cambridge Univ. Press: 1997), 4th Edition, hal. 99. Pelaksanaan kedaulatan negara ini telah diuji melalui Panel WTO dimana pada 17 Januari 1996 Panel WTO memutuskan agar Amerika Serikat mencabut Clean Air Act karena dinyatakan bertentangan dengan ketentuan GATT. (untuk lebih mendalam silahkan lihat, Patrick Tangney, "The New Internationalism: The Cession of Sovereign Competences to Supranational Organizations and Constitutional Change in the United States and Germany", *Yale Journal of International Law*, Summer 1996, Vol. 21 No. 2, hal. 395) Hal yang sama juga dialami oleh Indonesia yang diperintahkan untuk mencabut Keputusan Presiden yang memberikan pembebasan bea masuk bagi impor mobil dari Korea dalam kaitannya dengan program Mobil Nasional (lihat keputusan Panel WTO No. WT/DS54/R tanggal 2 Juli 1998)

Menurut teori terdapat dua ajaran (doktrin) mengenai penerapan hukum internasional kedalam wilayah suatu negara.⁸ Pertama adalah doktrin transformasi, yaitu suatu ajaran yang menyatakan bahwa untuk melaksanakan hukum internasional diperlukan suatu landasan konstitusional seperti persetujuan parlemen. Kedua adalah doktrin inkorporasi, yang menyatakan bahwa hukum internasional secara otomatis adalah bagian dari hukum nasional sehingga dalam penerapannya tidak diperlukan lagi prosedur ratifikasi.

Dalam praktek kedua doktrin ini dilaksanakan secara berbeda. Apabila hukum internasional yang akan dilaksanakan tersebut berbentuk perjanjian internasional maka hampir semua negara menerapkannya dengan menggunakan doktrin transformasi. Sedangkan apabila bentuknya adalah kebiasaan internasional (*customary international law*), paling tidak Inggris dan Amerika Serikat menerapkan doktrin inkorporasi.⁹

Ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* pada dasarnya merupakan perjanjian antar bangsa-bangsa di dunia¹⁰ yang menurut pendapat W. Friedmann merupakan sumber utama hukum internasional dengan tiadanya legislator kedaulatan internasional, telah berkembang secara cepat¹¹ Dalam bekerjanya ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* dapat dilihat lebih lanjut uraian Friedmann yang menyatakan bahwa hukum internasional tidak akan pernah menjadi hukum penduduk (*municipal law*), namun secara tepat harus selalu diadopsi dalam setiap kasus oleh pemegang kewenangan negara.¹² Hal ini menjadi doktrin untuk mematuhi ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF*.

Dengan demikian pelaksanaan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* khususnya yang berkaitan dengan sektor perbankan dapat merupakan sarana baru bagi pembangunan hukum perbankan, dan perkembangan aspek pelaksanaan ketentuan dimaksud mempunyai arti penting dalam mewujudkan hubungan hukum antara ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF*, yaitu hubungan antara hukum yang secara nyata berlaku di sektor perbankan serta kemungkinan pembuatan hukum dalam melaksanakan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* di Indonesia.

Lebih jelasnya Triepel melihat kesahihan hukum internasional dalam kenyataan bahwa perjanjian yang dibuat antara negara-negara telah menyatu ke dalam badan objektif yang disebut konvensi, yang kemudian negara-negara tersebut tidak bebas lagi untuk mengingkari.¹³ Lebih tegasnya dalam upaya mematuhi ketentuan *WTO* dan kesepakatan

⁸. Ibid, hal 105.

⁹. Ibid.

¹⁰. Perjanjian internasional menurut International Law Commission didefinisikan sebagai "any international law agreement in written form, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation (treaty, convention, protocol, covenant, charter, statute, act, declaration, concordat, exchange of notes, agreed minute, memorandum of agreement, modus vivendi or any other appellation), concluded between two or more States or other subjects of international law and governed by international law. (Ian Brownlie, Principles of Public International Law, (Oxford: Clarendon Press, 1990), hal.605).

¹¹. W. Friedmann, Teori dan Filsafat Hukum [Legal Theory], diterjemahkan oleh Mohamad Arifin, (Jakarta: Rajawali Press, 1980), hal.245.

¹². Ibid.

¹³. Ibid. hal. 246. Lebih lanjut perhatikan juga Jean-Jacques Rousseau yang menyatakan bahwa "Why should I abide

dengan *IMF* dapat dilihat dari uraian Anzilotti yang mengatakan bahwa bangkitnya kembali kenyataan essential dari teori Grotius, tanpa adanya aroma hukum alam, yang mencoba menyelamatkan hukum internasional dengan pengakuan universal terhadap prinsip *pacta sunt servanda*.¹⁴

Jika ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* dipandang sebagai hukum internasional, maka bagi Indonesia akan membentuk pemikiran hukum yang akan diterapkan sebagai pendukung pelaksanaan ketentuan tersebut. Pemikiran hukum ini dapat dikaitkan dengan pendapat M.M. Djodjodigono sebagai berikut:

"...hukum itu adalah suatu kerja yang terhadap suatu perhubungan tertentu masih meminta suatu pelaksanaan....jadi menurut logika kerja itu adalah suatu kerja "in future tense", kerja yang masih menghendakkan pelaksanaannya. Pertama konsekuensinya ialah bahwa hukum positif dalam artian berlaku pada waktu tertentu di dalam suatu masyarakat tertentu...adalah *ius constituendum* dan bukan *ius constitutum*".¹⁵

Dalam kaitan pelaksanaan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* dengan pembangunan hukum, akan terlihat mengandung makna ganda sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo dari yang dinyatakan Mochtar Kusumaatmadja sebagai berikut:¹⁶

- a. Pembangunan hukum bisa diartikan sebagai suatu usaha untuk memperbaharui hukum positif sendiri sehingga sesuai dengan kebutuhan untuk melayani masyarakat pada tingkat perkembangannya yang mutakhir, suatu pengertian yang biasanya disebut sebagai modernisasi hukum.
- b. Pembangunan hukum bisa diartikan juga sebagai suatu usaha untuk memfungsikan hukum dalam masa pembangunan, yaitu dengan cara turut mengadakan perubahan-perubahan sosial sebagaimana yang dibutuhkan masyarakat yang sedang membangun.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* dikaitkan dengan kesesuaian hukum di Indonesia untuk mematuhi dapat dikategorikan sebagai hukum modern yang bertugas sebagai rekayasa sosial, sebagaimana dilukiskan oleh Roscoe Pound bahwa tugas pokok pemikiran modern mengenai hukum adalah "rekayasa sosial".¹⁷

Jadi dalam lingkup hukum di atas ini dapat dipahami sebagaimana juga yang dinyatakan Roscoe Pound sebagai berikut:

by the decision of the majority? Because by the deed of the social contract itself, to which *every one* subscribe and pledges (there is no question of a majority here; you either subscribe or you are not in civil society at all)", Jean-Jacques Rousseau, *The Contract Social*, translated and introduced by Maurice Cranston, (New York: Penguin Books, 1968), hal.37.

¹⁴. Ibid.

¹⁵. M.M. Djodjodigono, dikutip oleh Bambang Poernomo, *Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Pemasarakatan*, (Yogyakarta : Liberty, 1968), hal.18-19.

¹⁶. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Bandung: Alumni, 1983) hal.221.

¹⁷. Friedmann, *Op.Cit.*, hal.141.

"but law is not only a means toward civilization, it is a product of civilization : We must look at it, therefore, in three ways: as to the past as a product of civilization, as to the present as a means of maintaining civilization, as to the future as a means of furthering civilization."¹⁸

Dikaitkan dengan hal ini , maka hukum yang ditelaah dalam tulisan ini adalah hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Jika hukum merupakan *social engineering*, maka salah satu syarat agar pembuatan hukum itu dapat dilihat sebagai suatu sarana *social engineering*, adalah adanya pemikiran yang sistematis mengenai kemungkinan keberhasilan sarana yang dipakai serta dengan memperhitungkan akibat-akibat yang diperkirakan akan timbul.¹⁹

Selanjutnya jika dikaitkan dengan konteks Indonesia maka secara konstitusional, dalam penerapan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional dianut doktrin transformasi. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 11 UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain." Namun demikian secara praktek tidak seluruh perjanjian internasional memerlukan persetujuan DPR sebelum dilaksanakan. Berdasarkan Surat Presiden kepada Ketua DPR No.2826/HK/60 tanggal 22 Agustus 1960 perihal Pembuatan Perjanjian-perjanjian Dengan negara Lain, antara lain menyebutkan bahwa perkataan "perjanjian" pada Pasal 11 (UUD 1945) tidak mengandung arti segala perjanjian dengan negara lain, tetapi hanya perjanjian yang terpenting saja, yaitu yang mengandung soal-soal politik dan yang lazimnya berbentuk *treaty*. Untuk perjanjian-perjanjian lainnya yang disampaikan kepada DPR hanya untuk diketahui. Dengan demikian banyak perjanjian internasional yang dibuat pemerintah cukup ditindaklanjuti dengan mengeluarkan Keputusan Presiden. Meskipun secara hukum kekuatan mengikat surat presiden tersebut dapat diperdebatkan.

Berdasarkan pembahasan di atas dapat dikatakan bahwa secara hukum ketentuan *WTO* dan kesepakatan yang dibuat pemerintah dengan *IMF* telah menjadi bagian dari hukum nasional (*law of the land*) yang harus dilaksanakan. Pelaksanaan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* tersebut akan membawa perubahan bagi sistem perbankan di Indonesia.

III. Ketentuan WTO dan Kesepakatan IMF yang Berkaitan dengan Sektor Perbankan

1. Ketentuan WTO

Ketentuan *WTO* yang berkaitan dengan sektor perbankan terdapat dalam *General Agreement on Trade in Services* (Selanjutnya disebut "*GATS*") yang merupakan salah satu lampiran (*annex*) dari Perjanjian *WTO*. Perjanjian ini berisikan aturan-aturan dasar bagi perdagangan internasional di sektor jasa. Secara garis besar *GATS* berisikan dua kumpulan kewajiban yaitu kumpulan tentang konsep, prinsip dan aturan yang menciptakan kewajiban bagi seluruh kebijakan (*measure*) yang mempengaruhi perdagangan jasa; dan kumpulan

¹⁸. Roscoe Pound, *Interpretations of Legal History*, (Florida: Wm.W. Gaunt & Sons. Inc., 1986) hal.143.

¹⁹. Rahardjo, *Op.Cit.* hal. 178.

tentang kewajiban khusus hasil negosiasi yang tercantum dalam *Schedule of Commitments*.²⁰

Dalam kaitannya dengan WTO, pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa di Indonesia yang saat ini mendapat perlindungan dari ketentuan WTO adalah 5 (lima) sektor jasa, yaitu telekomunikasi, konsultan industri, transportasi laut, turisme dan keuangan termasuk perbankan sebagaimana termuat dalam *Schedule of Commitment* Indonesia.²¹

Prinsip-prinsip dasar yang berlaku dalam GATS antara lain yang terpenting adalah:

a. **Prinsip non diskriminasi (*Most Favoured Nation/MFN*)**,

Prinsip non diskriminasi atau MFN adalah suatu prinsip yang menyatakan bahwa suatu kemudahan yang diberikan kepada suatu negara juga harus diberikan untuk negara lain. Prinsip ini bersifat segera (*immediately*) dan otomatis (*unconditionally*).

b. **Prinsip national treatment**

Berdasarkan prinsip ini maka perlakuan (*treatment*) yang diberikan kepada pengusaha atau perusahaan domestik juga harus diberikan kepada pengusaha atau perusahaan asing tanpa diskriminasi.

c. **Transparansi**

Prinsip transparansi mewajibkan semua anggota mempublikasikan seluruh peraturan perundang-undangan, pedoman pelaksanaan serta seluruh keputusan dan ketentuan yang berlaku secara umum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berdampak kepada perdagangan jasa.

d. **Liberalisasi bertahap**

Prinsip ini mewajibkan semua anggota *WTO* untuk melakukan negosiasi berkesinambungan yang bertujuan untuk menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan jasa secara bertahap. Prinsip liberalisasi bertahap dimaksudkan agar liberalisasi yang dimintakan kepada anggota *WTO* dapat dilaksanakan sejalan dengan tahap perkembangan perekonomian negara tersebut. Dengan demikian diharapkan agar liberalisasi menjadi suatu proses yang tidak mengakibatkan terjadinya suatu situasi yang malah akan memperburuk perekonomian negara tersebut.

Perdagangan di bidang jasa yang diatur dalam *GATS* adalah perdagangan jasa yang dilakukan dengan 4(empat) cara pemasokan (*mode of supply*).²² Untuk pemasokan jasa

²⁰. Schedule of Commitment (SOC) adalah daftar komitmen yang diberikan suatu negara sebagai hasil perundingan yang dilakukan dalam kerangka GATS.

²¹. GATS/SC/43 April 1994.

²². Pasal 1 ayat 2 GATS menentukan 4 cara pemasokan jasa (mode of supply) yaitu:

- a. cross border;
- b. consumption abroad;
- c. commercial presence; dan
- d. movement of natural person.

yang dilakukan melalui kehadiran komersial atau investasi langsung (*Foreign Direct Investment*) di dalam wilayah negara anggota dapat dilakukan melalui :

- a. pembentukan, akuisisi atau pendirian suatu badan hukum, atau
- b. pendirian suatu kantor cabang atau perwakilan
di dalam wilayah suatu negara anggota dengan tujuan untuk melakukan pemasokan suatu jasa.

Disamping itu pihak asing juga dapat menawarkan jasanya di sektor perbankan tanpa perlu mendirikan badan usaha ditempat tersebut. Jasa perbankan dapat diberikan melalui transaksi lintas batas (*cross border transaction*). Misalnya nasabah di Indonesia menyimpan uangnya di bank asing.

Sedangkan kegiatan usaha yang dapat dilakukan oleh lembaga keuangan di luar asuransi diatur dalam *Annex on Financial Services* yang meliputi kegiatan usaha sebagai berikut ²³:

- 1) *Acceptance of deposit and other repayable funds from the public;*
- 2) *Lending of all types, including consumer credit, mortgage credit, factoring and financing of commercial transaction;*
- 3) *Financial leasing;*
- 4) *All payment and money transmission services, including credit, charge and debit card, travellers cheques and bankers drafts;*
- 5) *Guarantees and commitments;*
- 6) *Trading for own or for account of customers, whether on an exchange, in an over-the-counter market or otherwise, the following:*
 - a) *money market instrument (including cheques, bills, certificates of deposit);*
 - b) *foreign exchange;*
 - c) *derivatives products including, but not limited to, futures and options;*
 - d) *exchange rate and interest rate instruments, including products such as swaps, forward rate agreements;*
 - e) *transferable securities;*
 - f) *other negotiable instruments and financial assets, including bullion.*
- 7) *Participation in issues of all kinds of securities, including underwriting and placement as agent (whether publicly or privately) and provision of services related to such issues;*

²³. Annex on Financial Services, Article 5.

- 8) *Money broking;*
- 9) *Asset management, such as cash or portfolio management, all forms of collective investment management, pension fund management, custodial, depository and trust services;*
- 10) *Settlement and clearing services for financial assets, including securities, derivative products, and other negotiable instruments;*
- 11) *Provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software by suppliers of other financial services;*
- 12) *Advisory, intermediation and other auxiliary on all the activities listed in subparagraph (v) through (xv), including credit reference and analysis, investment and portfolio research and advice, advice on acquisitions and on corporate restructuring and strategy.*

2. Kesepakatan Pemerintah dengan IMF

Kesepakatan yang dilakukan antara pemerintah dengan IMF yang tercantum pada *Memorandum on Economic and Financial Policies (MEFP)* 15 Januari, 10 April dan 25 Juni 1998 dalam rangka penyehatan perekonomian Indonesia, khusus di sektor perbankan antara lain memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Menghilangkan seluruh pembatasan kepemilikan bank oleh pihak asing;
- b. menghilangkan pembatasan pembukaan kantor cabang bank asing;
- c. menghilangkan pembatasan kepemilikan asing pada bank yang telah tercatat di Bursa Efek Jakarta;
- d. menghilangkan semua pembatasan pemberian pinjaman oleh bank kecuali untuk alasan prudential atau dalam rangka mendukung koperasi atau pengusaha kecil;
- e. menjamin simpanan masyarakat yang ada di bank nasional;
- f. mendirikan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN)
- g. melakukan merger bank-bank pemerintah;
- h. mendirikan skim asuransi deposito

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa baik *WTO* maupun *IMF* menghendaki agar pembatasan-pembatasan di sektor perbankan yang diberlakukan kepada pihak asing agar dihapuskan. Artinya secara transparan pihak asing harus diberikan akses ke sektor perbankan dan memperlakukannya setara dengan pihak nasional.

IV. Pengaruh Ketentuan *WTO* dan Kesepakatan *IMF* terhadap Sistem Perbankan Indonesia

Keikutsertaan Indonesia dalam *WTO* didasarkan pada kondisi riil perekonomian Indonesia yang semakin tergantung pada ekspor. Ekspor telah menjadi tulang punggung perekonomian Indonesia. Dengan keikutsertaan dalam *WTO* paling tidak Indonesia dapat memanfaatkan peluang pasar di negara lain yang akan semakin terbuka sesuai dengan tuntutan *WTO*.

Demikian pula halnya dengan kesepakatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan *IMF*. Kesepakatan tersebut dilakukan dalam rangka mengupayakan percepatan pemulihan perekonomian. Agar upaya pemulihan perekonomian tersebut berjalan lancar maka perlu dilakukan penyesuaian dan atau perubahan terhadap aturan yang berlaku. Perubahan atau penyesuaian tersebut dimaksudkan agar sistem perekonomian yang dilaksanakan terhindar dari distorsi sehingga dapat berjalan efektif dan efisien.

Hal ini sejalan dengan arah perdagangan internasional yang akan lebih bebas, dimana arus modal dan investasi bergerak lebih bebas antarnegara. Sehingga modal dan investasi akan mengalir ke negara-negara yang dalam jangka panjang lebih aman dan memberi keuntungan lebih besar. Karenanya setiap negara harus berlomba menciptakan iklim yang semakin kondusif untuk investasi, baik bagi investasi dalam negeri, lebih-lebih dari luar negeri.²⁴

Atas dasar ketentuan-ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* di atas, maka diperlukan pemikiran yang integratif yang mencakup keseluruhan sektor-sektor ekonomi di Indonesia, termasuk di dalamnya pemikiran mengenai perundang-undangan di sektor jasa perbankan. Ketentuan *WTO* dalam kerangka *GATS* dan kesepakatan *IMF* sangat mempengaruhi hukum yang berlaku di Indonesia, khususnya mengenai hukum yang mengatur sektor perbankan.

Pemikiran mengenai pengaruh ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* di atas ini, sangat perlu dipahami. Oleh karena ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* ini "mau tidak mau", "suka tidak suka" harus ditaati dan dilaksanakan. Akibatnya hukum tentang perbankan yang berlaku sekarang ini di Indonesia harus diselaraskan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam *WTO* dan kesepakatan *IMF*.

Jika dipahami secara mendalam mengenai hukum perbankan dalam koneksitasnya dengan pelaksanaan ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* dalam sektor perbankan di Indonesia, masih belum dapat menjawab secara menyeluruh mengenai masalah-masalah dalam sektor perbankan sebagaimana yang diatur dalam *WTO* dan kesepakatan *IMF* dimaksud.

Ketentuan di sektor perbankan yang berlaku sekarang di Indonesia jika dikaitkan dengan ketentuan dalam *WTO* dan kesepakatan *IMF* masih mempunyai kekosongan pada perangkat hukum tersebut. Dengan perkataan lain hukum perbankan yang ada belum dapat

²⁴. Mar'ie Muhammad, "Indonesia Menghadapi Abad XXI," Harian *Republika*, 8 September 1995, hal 6, kol.2-6.

mengakomodasikan kebutuhan hukum yang diatur *WTO* maupun kesepakatan *IMF*. Adapun ketentuan-ketentuan yang menurut hemat penulis secara mendasar perlu dan harus diselaraskan dengan ketentuan *WTO/GATS* dan kesepakatan *IMF* antara lain adalah sebagai berikut :

1. Perubahan sistem perbankan

Kegiatan usaha yang dapat dilakukan bank berdasarkan ketentuan GATS di atas adalah kegiatan usaha yang dalam dunia perbankan dilakukan oleh bank dengan sistem universal banking.²⁵ Apabila dicermati mengenai jenis usaha yang dapat dilakukan bank umum di Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Undang-undang No.7 Tahun 1992 tentang Perbankan (selanjutnya disebut "UUPB") maka dapat disimpulkan bahwa sistem perbankan yang dianut oleh UUPB adalah sistem *commercial banking* yaitu suatu sistem yang melarang bank melakukan usaha yang di bidang sekuritas. Sistem ini mengikuti sistem yang dilakukan oleh Amerika Serikat melalui *The Glass-Steagall Act of 1933* yang memisahkan *commercial banking* dari *investment banking*, berbeda dengan yang lazim berlaku di negara-negara Eropa yang menggunakan sistem *universal banking*.²⁶

Arah liberalisasi yang dikehendaki oleh *WTO* adalah penghapusan secara bertahap setiap hambatan sehingga tercapai suatu perdagangan bebas. Apabila konsep ini yang hendak dilaksanakan oleh Indonesia maka arah sistem perbankan Indonesia seharusnya juga mengikuti arah yang dikehendaki oleh *WTO*.

Sistem perbankan yang kehendaki oleh ketentuan *WTO/GATS* adalah sistem universal banking sedangkan sistem perbankan dalam Undang-Undang Perbankan di Indonesia menganut sistem komersial bank. Perubahan ke arah *universal banking* selayaknya perlu dipertimbangkan. Hal ini sejalan dengan kecenderungan yang terjadi secara internasional. Bank-bank komersial di AS menyadari bahwa keuntungan yang diperoleh mereka sudah mulai menurun sedangkan sebaliknya investment banking semakin naik dengan sangat cepat. Pada saat yang sama banyak nasabah bank komersial yang beralih ke investmen bank untuk pendanaan jangka pendek mereka, yang merupakan usaha tradisional dari bank komersial. Beberapa bank komersial besar di New York seperti Chase Manhattan malah mengancam akan menghentikan usaha bank komersialnya dan beralih menjadi investment bank.²⁷ Usaha ini telah berhasil dengan dibolehkannya 12 bank komersial untuk melakukan usaha sekuritas yang sebelumnya tidak dibolehkan.²⁸

²⁵. Menurut David S.Kidwell dan Richard L. Peterson universal banking adalah "institutions that can accept deposits, make loans, underwrite securities, engage in brokerage activities, and sell and manufacture other financial services such as insurance". David S.Kidwell dan Richard L. Peterson, "Financial Institution, Markets, and Money", (Chicago: The Dryden Press, 1990), hal.342.

²⁶. Ibid.

²⁷. Ibid, hal.361.

²⁸. Ibid, hal. 363.

Untuk Indonesia, kegiatan usaha sebagaimana yang dilakukan oleh *investment bank* dilakukan oleh lembaga pembiayaan. Pemisahan ini seringkali membuat kebijaksanaan moneter tidak efektif. Hal tersebut disebabkan karena pembatasan yang diberlakukan terhadap bank dalam melakukan pinjaman luar negeri misalnya, untuk mengurangi tekanan inflasi, tidak dapat terlaksana dengan efektif, karena lembaga pembiayaan, yang kegiatan usahanya semakin meningkat, tidak terkena pembatasan yang sama.

Selanjutnya sesuai dengan globalisasi pasar maka bank-bank Indonesia juga akan dan telah *go international*. Dengan kondisi demikian, maka juga menjadi alasan agar pemisahan antara kegiatan komersial bank dan investmen bank harus dihilangkan sehingga dianut sistem *universal bank* sebagaimana yang lazim dilakukan bank dari negara lain. Penghilangan pemisahaan ini dilakukan untuk menciptakan *level of the playing field* agar tingkat kompetitif bank-bank Indonesia di luar negeri dapat lebih tinggi, mengingat "lawan" mereka adalah bank yang sudah berpengalaman dalam melakukan usaha bank dengan sistem universal.

Keinginan untuk menghapuskan pemisahan antara bank komersial dan bank investasi lebih mendesak lagi untuk dilakukan mengingat makin canggihnya teknologi yang dapat dimanfaatkan perbankan . Dengan teknologi yang semakin canggih makin banyak produk perbankan yang dapat ditawarkan sehingga mengaburkan batasan antara *investman bank* dan *commercial bank*. Dengan kondisi demikian maka pemisahan antara *commercial bank* dengan *investment bank* merupakan *unnecessary burden* bagi perbankan Indonesia.

Alasan yang sering dikemukakan sebagai dasar pemisahan kegiatan komersial bank dan investmen bank adalah tingginya resiko yang akan dihadapi bank apabila melakukan kegiatan di pasar modal. Alasan ini tentunya tidak sepenuhnya benar karena memiliki saham *blue chip* pada dasarnya berisiko lebih rendah dibandingkan dengan menyalurkan kredit ke sektor properti.²⁹

2. Pembatasan kepemilikan oleh asing

Investor asing yang ingin melakukan kegiatan usaha perbankan dengan mendirikan bank campuran³⁰ harus memenuhi ketentuan bahwa saham pihak Indonesia minimal 15% dari modal. Disamping itu juga dipersyaratkan bahwa dalam setiap pendirian bank campuran harus dicantumkan program Indonesianisasi yaitu program yang berisi rencana peningkatan saham Indonesia .

Ketentuan ini berdasarkan prinsip liberalisasi bertahap *GATS* harus dihapuskan. Berdasarkan prinsip tersebut saham pihak asing seharusnya secara bertahap semakin

²⁹. Paul Anawalt, "Russia's Sberbank and a Fresh Look at the Glass-Steagall Act", Berkeley Journal of International Law, 1996, hal 349.

³⁰. Bank Campuran adalah Bank Umum yang didirikan bersama oleh satu atau lebih Bank Umum yang berkedudukan di Indonesia dan didirikan oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang dimiliki sepenuhnya oleh warga negara Indonesia, dengan satu atau lebih bank yang berkedudukan di luar negeri. (Pasal 1 angka 4 UUPB).

diperbesar, bukan semakin diperkecil. Memperbesar kepemilikan pihak asing dalam bank nasional juga merupakan kesepakatan yang telah dilakukan antara pemerintah dengan IMF. Dengan demikian ketentuan ini harus diubah.

3. Penghapusan prinsip resiprositas

Dalam pendirian bank oleh pihak asing, dipersyaratkan bahwa negara asal bank tersebut menganut azas resiprositas (Pasal 3 ayat 2 PP No.70 Tahun 1992). Prinsip ini bertolak belakang dengan prinsip dasar *GATS* yaitu prinsip *Most Favoured Nations (MFN)* atau non diskriminasi. Prinsip *MFN* maksudnya adalah suatu kemudahan yang diberikan kepada suatu negara juga harus diberikan untuk negara lain. *MFN* ini merupakan prinsip utama di dalam *General Agreement on Tariff and Trade (GATT)* yang diambil alih oleh *GATS*.

Prinsip *MFN* ini mempunyai sejarah amat panjang yang dapat ditelusuri keberadaannya sejak abad ke-12, namun muncul pertama sekali pada abad ke-17. Pertumbuhan perdagangan selama abad ke 15 dan 16 kelihatannya menjadi sebab utama munculnya perjanjian dengan klausula *MFN* karena negara-negara Eropa saling bersaing untuk mengembangkan jaringan hubungan perdagangan. Amerika Serikat memasukan klausula ini pada tahun 1778 pada perjanjiannya yang pertama dengan Perancis.³¹

Berdasarkan ketentuan *GATS*, pelaksanaan prinsip ini harus dengan segera dilaksanakan dan tanpa syarat.³² Dengan demikian apabila ketentuan ini hendak dilaksanakan dengan konsekuen maka penghapusan azas resiprositas pada perundang-undangan di bidang perbankan harus dilaksanakan.

4. Pembatasan wilayah usaha

Bank asing dan bank campuran hanya boleh berkedudukan di 8 kota yaitu Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya, Denpasar, Medan, Ujung Pandang dan Pulau Batam. Pembatasan yang dilakukan terhadap bank asing dan bank campuran dalam melakukan ekspansi usaha yaitu hanya di delapan kota, bertentangan dengan prinsip *national treatment* yang dianut *GATS*. Prinsip ini menegaskan bahwa apabila suatu negara telah dibolehkan berusaha di wilayah suatu negara (diberikan *market access*) maka pemasok jasa tersebut harus diperlakukan sama dengan pemasok jasa dalam negeri.

³¹. John J. Jackson, *The World Trading System Law and Policy of International Economic Relation*, (Cambridge :MIT Press, 1992) hal.134.

³². Pasal II ayat 1 *GATS*, menyatakan "...each Member shall accord immediately and unconditionally to services and services supplier of any other Member, treatment no less favourable than it accord to like services and services supplier of any other Member."

5. Pembukaan kantor cabang

Investor asing dapat menanamkan dananya dan berusaha di sektor perbankan di Indonesia melalui 4 cara yaitu:

- a. pembukaan kantor cabang;
- b. pembukaan kantor perwakilan;
- c. mendirikan bank campuran (joint venture); dan
- d. membeli saham bank nasional yang tercatat di bursa.

Mengenai cara yang pertama, sampai saat ini masih belum terbuka untuk bank baru karena mekanisme pelaksanaannya masih belum ditetapkan oleh pemerintah³³. Sedangkan pendirian bank campuran dibatasi maksimal 85% dan pembelian saham melalui bursa maksimal 49% dari saham yang dicatatkan.³⁴

Berdasarkan kesepakatan *IMF* pembatasan-pembatasan di atas harus dihapuskan sehingga pihak asing diperbolehkan menguasai seluruh saham. Sehingga tidak dikenal lagi jenis bank campuran. Di pasar modal asing boleh membeli seluruh saham yang dicatatkan.

6. Lain-lain

Disamping perubahan-perubahan di atas, ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* juga meminta agar dibentuk lembaga-lembaga baru yang selama ini tidak dikenal dalam sistem perbankan. Pembentukan BPPN sebagai lembaga yang bertanggung jawab menangani bank bermasalah tidak dikenal dalam UU Perbankan maupun UU No. 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral. Kehadiran lembaga ini membawa konsekuensi bagi pelaksanaan tugas pembinaan dan pengawasan perbankan yang dimiliki oleh Bank Indonesia sebagai Bank Sentral sebagaimana yang diamanatkan oleh UU.

Pembentukan lembaga asuransi deposito sebagaimana yang dikehendaki oleh *IMF* harus dipelajari dengan seksama. Kehadiran lembaga ini juga akan membawa perubahan terhadap sistem pengawasan perbankan karena sebagai pihak yang akan menanggung dana deposan apabila bank tidak mampu membayar dana tersebut tentunya lembaga ini perlu diberikan wewenang mengawasi perbankan.

Sistem asuransi deposito ini memang telah diamanatkan oleh UU Bank Sentral untuk didirikan, dalam upaya untuk memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga perbankan. Tetapi sampai saat ini masih belum diwujudkan.

³³. Kantor cabang bank asing yang ada saat ini berjumlah 10 dan keberadaannya dijamin secara hukum melalui komitmen yang diberikan Indonesia kepada WTO.

³⁴. Khusus mengenai pembukaan bank campuran, Indonesia tidak memberikan komitmen (unbound) untuk pendirian bank campuran baru.

V. Penutup

Pengakomodasian kebutuhan hukum di sektor perbankan ini, agar sesuai dengan ketentuan *WTO/GATS* dan kesepakatan *IMF* tidak terlepas dari pembangunan ekonomi, yang harus ditingkatkan seiring dengan bekerjanya hukum secara rasional. Berdasarkan kecenderungan perangkat hukum mengenai perbankan di Indonesia yang belum dapat mengakomodasikan ketentuan-ketentuan *WTO* dan kesepakatan *IMF* di atas maka dapat dilihat bahwa perangkat hukum perbankan masih memerlukan penyesuaian dan atau perubahan.

Satu hal yang harus diperhatikan agar dalam keikutsertaan Indonesia dalam globalisasi perekonomian sebagaimana yang ditentukan dalam *WTO* dan kesepakatan *IMF* adalah bahwa dalam interaksi ekonomi internasional dimana faktor modal bergerak dari negeri dimana produktivitas marjinal (*marginal productivity*) faktor modal rendah ke negeri dimana produktivitas marjinalnya tinggi atau diharapkan akan tinggi untuk menuju keseimbangan pada keseluruhannya tidak terjadi.

Kendatipun terjadi pergerakan modal antar negara (yaitu dari negeri maju ke negeri miskin), pergerakan ini hanyalah bertujuan untuk menyedot keuntungan dari negeri miskin. Naiknya pendapatan nasional di negeri miskin itu sebagai akibat dari adanya investasi asing, tidaklah dinikmati oleh sebagian besar rakyat di negeri tersebut oleh karena adanya kepincangan dalam distribusi pendapatan.³⁵ Agar hal ini tidak menjadi kenyataan tentunya perlu diperhatikan faktor pemerataan sebagaimana yang diamanatkan dalam trilogi pembangunan.**

Jakarta, 6 Oktober 1998

³⁵. Adi Sasono, "Tesis Ketergantungan dan Kasus Indonesia", Majalah bulanan Prisma, No.12, Desember (Jakarta: LP3ES, 1984),hal.77.