PERJANJIAN WTO MENGENAI PERDAGANGAN INTERNASIONAL JASA (GATS) DILIHAT DARI PERSPEKTIF NEGARA BERKEMBANG*

Mochtar Kusuma-Atmadja**

ABSTRACT

General Agreement on Trade in Services (GATS) is the [illegible] result of the 1993 Marrakesh Agreement which also established the World Trade Organization (WTO). It was a long process to include services in the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). The effort, which was proposed by the United States of America, was finalized in 1986 when a resolution was adopted by the Declaration of Ministers to launch the Uruguay Round. At first developing countries [illegible] the proposal of the United States of America to include trade in services in the GATT framework considering that their citizens and companies would not be able to compete with service providers coming from developed countries such as the United States. The purpose of this article is to discuss why at first developing developing countries did not agree with such proposal and why they changed their position. It also deals with the attitude of developing countries, including Indonesia, to face competition from developed countries. This article also analyzes and evaluates the measures taken by developing countries as provided in GATS to protect themselves.

I. PENGANTAR

General Agreement on Trade in Services (GATS) merupakan salah satu hasil dari *Marrakesh Agreement* 1994 yang membentuk *World Trade Organization* (WTO), di samping juga menghasilkan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994 yang merupakan penyempurnaan terakhir dari GATT yang dimulai di Havana pada tahun 1947. Di samping itu, dalam *Marrakesh Agreement* dihasilkan pula *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). Tiga perjanjian internasional yang disebut tadi, di samping pendirian *World Trade Organization*, merupakan hasil yang terpenting saja dari Perundingan Marrakesh 1994 yang dikemukakan di sini.

GATS atau *General Agreement on Trade in Services* yang akan menjadi bahan pembicaraan selanjutnya dalam tulisan ini merupakan Annex IB dari Perjanjian Marrakesh, 1994.

---

* Tulisan ini sebelumnya disampaikan pada Seminar tentang Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial yang diselenggarakan oleh Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 6 Maret 1997.

** Guru Besar pada Universitas Padjadjaran, Universitas Indonesia dan Universitas Tarumanagara. Sarjana hukum dari Universitas Indonesia, 1955; LL.M. dari Yale Law School, 1955; dan doktor dari Universitas Padjadjaran, 1962. Sebelumnya pernah menjabat sebagai Menteri Kehakiman Republik Indonesia (1974-1978) dan Menteri Luar Negeri (1978-1988).

GATS ini merupakan hasil suatu proses yang cukup panjang yang dimulai dengan inisiatif yang diambil oleh Amerika Serikat yang pada *Tokyo Round* sudah mulai berusaha meyakinkan para peserta lainnya untuk mendukung prakarsanya untuk memasukkan perdagangan dalam bidang jasa dalam kerangka GATT. Usaha Amerika Serikat ini baru berhasil pada tahun 1986 ketika diambil suatu keputusan yang tegas ketika Deklarasi Menteri di Punta Del Este meluncurkan Putaran Uruguay. Sebagaimana dinyatakan, tujuan dari negosiasi mengenai jasa-jasa adalah:

> .... to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services, including elaboration of possible disciplines for individual sectors, with a view to expansion of such trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting economic growth of all trading partners and the developments of developing countries. Such framework shall respect the policy objectives of national laws and regulations applying services and shall take into account the work of relevant international organizations.

Suatu hal yang sangat menarik perhatian adalah bahwa Amerika Serikat yang di satu pihak sangat aktif dalam berusaha untuk meluaskan prinsip dari GATT pada jasa-jasa, di lain pihak tetap ingin mempertahankan keuntungan-keuntungan yang diperolehnya dalam perjanjian-perjanjian internasional yang telah ada yang mengatur beberapa sektor jasa yang penting seperti penerbangan sipil dan pengangkutan laut, dua bidang yang paling mencolok di mana Amerika Serikat mempunyai kepentingan historis. Seperti diketahui, pada sektor jasa penerbangan sipil hak negara-negara didasarkan atas suatu sistem perjanjian penerbangan sipil yang bilateral yang menetapkan rute-rute, hak mendarat (*landing rights*) dan tarip-tarip antara pihak yang mengadakan perjanjian berdasarkan preferensi, sedangkan di dalam sektor maritim, *UNCTAD Linear Code* cenderung mengarah pada struktur bilateral yang serupa. Baik penerbangan sipil maupun sektor angkutan laut mengakui konsep *cabotage*. Konsep *cabotage* ini, baik *cabotage* udara maupun maritim, tidak sesuai dengan prinsip *most favoured nation* (MFN), dan perkembangan selanjutnya di dalam perundingan GATS menunjukkan bagaimana terbatasnya berlakunya GATS itu dalam sektor-sektor tertentu.

Dalam penerbangan sipil misalnya, Annex mengenai jasa pengangkutan udara sangat menarik perhatian karena mengecualikan *traffic rights* (hak lalu lintas udara, termasuk mengangkut dan/atau menurunkan penumpang atau barang). Dalam kaitannya dengan jasa-jasa yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan hak-hak lalu lintas udara, Annex ini hanya berlaku untuk tindakan-tindakan (*measures*) mengenai perbaikan dan perawatan (*repair and maintenance*) kapal terbang, penjualan dan marketing jasa-jasa penerbangan, pengangkutan atau pengaturan di udara dan *computerized reservation system*. Berkenaan dengan sektor maritim dalam perundingan Putaran Uruguay, Amerika Serikat berusaha

untuk menarik industri maritim ini dari jangkauan segala persetujuan dengan mendasarkan pendiriannya pada *US Merchant Marine Act* Tahun 1970 yang memberikan wewenang kepada pemerintah Amerika Serikat untuk mengambil tindakan sepihak (*unilateral*) terhadap negara-negara yang dianggap merugikan kepentingan maritim Amerika Serikat. Amerika Serikat telah berhasil dalam usaha ini karena Annex yang kini berlaku mengenai *Negotiations on Maritime Transport Services* hanya mengatakan pihak peserta akan berusaha untuk memperoleh "*progress, liberalization and to negotiate further*" tanpa ada suatu persetujuan mengenai sektor ini yang mengandung komitmen-komitmen yang mengikat.

Apa yang diuraikan di atas memperjelas satu aspek dari posisi Amerika Serikat dalam perundingan-perundingan GATT dan GATS ini. Di satu pihak Amerika Serikat selalu berargumentasi memperjuangkan liberalisasi perdagangan, termasuk perdagangan jasa. Namun, di pihak lain Amerika Serikat selalu mempertahankan haknya (*reserves the right*) dengan menggunakan alasan *fair trade* untuk mengambil tindakan-tindakan sepihak dan tindakan kebijakan perdagangan domestik terhadap mitra dagangnya sesuai dengan kepentingannya berdasarkan *Section* 301 Undang-Undang Perdagangan Tahun 1974 (*1974 Trade Act*) yang telah diubah dengan *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*. Tindakan balasan unilateral ini dikenal juga dengan nama *Super 301*. Mengenai penyelesaian sengketa, misalnya dalam satu diskusi mengenai Undang-undang Perdagangan dan *Competitiveness Act* yang baru, wakil Amerika Serikat dalam *GATT Council* pada tahun 1988 menyatakan bahwa Amerika Serikat *committed* untuk memakai prosedur-prosedur GATT untuk menyelesaikan sengketa dagang sejauh mungkin, namun tidak melepaskan haknya (*reserves the right*) untuk bertindak secara unilateral dalam bidang-bidang tertentu yang belum tercakup dalam jangkauan GATT, misalnya mengenai perdagangan jasa dan perlindungan hak milik intelektual yang pada waktu itu memang belum tercakup dalam sistem GATT.

Uraian di atas mengenai posisi Amerika Serikat saya kemukakan sekedar untuk menunjukkan bahwa peserta GATT atau GATS dalam memperjuangkan liberalisasi perdagangan barang atau jasa tidak perlu mengabaikan kepentingan-kepentingan nasionalnya seperti yang dicontohkan oleh Amerika Serikat, yang dikenal sebagai negara yang paling terkenal memperjuangkan liberalisasi perdagangan. Namun bila kepentingan nasionalnya menghendakinya, ia tidak segan-segan untuk berlaku proteksionis dan melakukan tindakan balasan secara unilateral.

II. SIKAP NEGARA-NEGARA BERKEMBANG TERHADAP GATS

Reaksi pertama negara-negara berkembang terhadap perundingan mengenai jasa adalah sikap yang menentang. Pertentangan Utara-Selatan berpengaruh dalam hal ini. Ada negara-

negara berkembang yang menyangsikan perlunya jasa itu dicantumkan dalam suatu perjanjian apapun maupun menentang ruang lingkup dan isi dari beberapa bentuk jasa, sedangkan beberapa negara berkembang lain menyatakan bahwa jasa harus dikeluarkan sama sekali dari proses negosiasi. Proses yang dimulai pada tahun 1986 di Punta Del Este merupakan kompromi antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang mengenai negosiasi perihal jasa-jasa dalam rangka GATT. Dicapai kesepakatan bahwa perundingan mengenai jasa-jasa dapat dimulai, namun negara-negara berkembang berhasil menempatkannya pada jalur tersendiri di luar kerangka hukum GATT mengenai perdagangan barang. Hal ini, yang kemudian melahirkan GATS, dilakukan untuk menghilangkan kemungkinan persilangan antara masalah-masalah GATT mengenai perdagangan barang dan perdagangan jasa. Negara-negara berkembang juga berhasil dalam usahanya agar perkembangan ekonomi dan pertumbuhan dimasukkan sebagai tujuan dari setiap persetujuan yang dicapai. Sebagaimana telah disinggung di muka, GATS merupakan salah satu dari Annex (Annex IB) dari perjanjian yang membentuk WTO (*The WTO Agreement*). Karena itu,GATS merupakan satu bagian integral dari Perjanjian WTO dan setiap negara yang menerima Perjanjian WTO terikat untuk menerima semua perjanjian dagang multilateral yang merupakan Annex dari perjanjian itu, termasuk antara lain GATT 1994 dan GATS. Negara-negara yang menandatangani Perjanjian WTO mesti menerima semua perjanjian yang termasuk dalam *Uruguay Round Package* dan mereka tidak boleh memilih-milih di antara *agreement* itu yang mereka sukai saja.

Hingga kini kurang lebih 80 anggota bekas anggota GATT lama telah menjadi anggota WTO dan diharapkan bahwa yang lainnya akan menjadi anggota organisasi baru ini dalam waktu yang tidak lama. Beberapa di antara mereka menunggu hingga *Schedule of Commitments* mereka disetujui atau sedang menunggu prosedur-prosedur ratifikasi sesuai dengan undang-undang dasar mereka selesai dilakukan. Juga ada sejumlah anggota lainnya berusaha untuk menjadi anggota WTO dengan jalan aksesi (*accession*).

Dalam mempelajari GATS kita harus memperhatikan 3 macam dokumen. Dokumen yang pertama adalah Perjanjian GATS itu sendiri yang merupakan suatu *framework agreement* yang terdiri dari 39 pasal yang terbagi atas 6 bagian. Perjanjian ini mengandung suatu perangkat konsep-konsep umum, asas-asas dan ketentuan-ketentuan yang menimbulkan kewajiban-kewajiban yang berkenaan dengan segala tindakan bertalian dengan perjanjian perdagangan jasa dan dapat dibagi dalam enam bagian.

Bagian I mengandung kewajiban-kewajiban dasar (*Basic Obligations*) berkenaan dengan definisi dan ruang lingkup dari jasa.

Bagian II mengandung ketentuan berkenaan dengan kewajiban umum seperti *most favoured nation* (MFN); *transparency*; ketentuan-ketentuan untuk partisipasi yang

meningkat dari negara-negara berkembang dalam perdagangan global dalam bidang jasa; pelaksanaan peraturan-peraturan domestik bertalian dengan jasa; kewajiban berkenaan dengan syarat-syarat pengakuan dalam bidang jasa; penggunaan pembatasan dalam transfer-transfer dan pembayaran internasional dalam hal terdapat kesulitan *balance of payments* dan berlakunya pengecualian-pengecualian baik yang bersifat umum maupun khusus. Bagian III GATS adalah bagian operatif yang mengandung ketentuan-ketentuan mengenai *market access* dan *national treatment*. Ketentuan-ketentuan mengenai *market access* dan *national treatment* ini tidak dicantumkan sebagai *general obligations* tetapi sebagai *specific commitments* yang harus dimuat dalam daftar-daftar komitmen nasional (*National Schedule*).

Bagian IV meletakkan dasar bagi liberalisasi progresif jasa-jasa dengan diadakannya putaran-putaran perundingan perdagangan jasa selanjutnya, termasuk di dalamnya penarikan kembali dan modifikasi komitmen-komitmen dalam daftar-daftar komitmen nasional setelah 3 tahun.

Bagian V mencakup ketentuan-ketentuan kelembagaan, termasuk pembentukan *GATS Council on Trade in Services* bersama-sama dengan pasal-pasal mengenai konsultasi dan prosedur penyelesaian sengketa, sedangkan Bagian VI memuat ketentuan-ketentuan akhir (*Final Provisions*).

Kelompok dokumen kedua yang harus diperhatikan terdiri dari daftar jasa-jasa yang disusun oleh negara-negara (*Schedule of Services*) yang memuat kewajiban-kewajiban spesifik yang telah dirundingkan dan yang merupakan komitmen yang bertalian dengan sektor jasa dan sub-sektor jasa yang termuat dalam daftar komitmen nasional, yang dikualifikasikan lagi oleh kualifikasi sektor spesifik, kondisi-kondisi dan pembatasan-pembatasan. Daftar-daftar komitmen nasional ini merupakan daftar yang selalu ada dalam proses liberalisasi yang kontinu sama seperti konsesi-konsesi *tariff* dalam GATT mengenai barang.

Kelompok dokumen ketiga yang harus diperhatikan adalah sejumlah Annex yang berkenaan dengan beberapa sektor khusus. Annex yang pertama adalah Annex mengenai pengecualian terhadap Pasal II (perihal berlakunya MFN). Annex kedua mengenai gerak-gerik manusia (*movement of natural persons*) yang memberikan jasa di bawah GATS. Kemudian ada pula beberapa Annex bertalian dengan sektor-sektor tertentu seperti *Annex on Air Transport Services, Annex on Financial Services, Second Annex on Financial Services, Annex on Negotiation on Maritime Transport Services, Annex on Telecommunications*, dan *Annex on Negotiations on Basic Telecommunications*.

III. SUBSTANSI PERJANJIAN GATS

Dalam tulisan singkat ini tidak mungkin dibahas semua pasal dalam Perjanjian GATS. Berdasarkan alasan ini, hanya akan di singgung beberapa pasal terpenting saja dari Bagian I, Bagian II, dan Bagian III.

A. Ruang Lingkup dan Definisi

Pasal I Ayat (1) GATS menyatakan bahwa "*This Agreement applies to measures by members effecting Trade in Services*", sedangkan mengenai "*Trade in Services*" Pasal I Ayat (2) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "*Trade in Services*" adalah perdagangan jasa yang dilakukan dengan cara:

1. Jasa yang diberikan dari satu wilayah negara peserta ke wilayah negara peserta lainnya, misalnya jasa yang menggunakan media telekomunikasi;
2. Jasa yang diberikan dalam satu wilayah negara kepada konsumen dari negara peserta lainnya, misalnya jasa pariwisata;
3. Jasa yang diberikan melalui kehadiran badan usaha suatu negara dalam wilayah negara lain, misalnya melalui pembukaan kantor cabang atau perwakilan bank asing;
4. Jasa yang diberikan oleh warga negara suatu negara peserta dalam wilayah negara peserta lainnya, misalnya melalui jasa konsultan atau akuntan.

Dengan *measures by members* dalam perjanjian ini dimaksudkan segala tindakan yang diambil oleh :

1. Pemerintah pusat, daerah atau lokal dan pejabat-pejabat Negara Peserta dan
2. Badan-badan bukan pemerintah yang melaksanakan wewenang yang didelegasikan kepada mereka oleh pemerintah pusat, regional atau lokal atau pejabat-pejabatnya.

Dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban dan komitmen-komitmen menurut perjanjian ini, setiap negara peserta harus mengambil segala tindakan yang mungkin untuk menjamin ditaatinya ketentuan-ketentuan perjanjian ini oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah daerah dan lokal dan badan non-pemerintah di dalam wilayahnya. Dalam pengertian "jasa" tercakup segala jasa di segala sektor, kecuali jasa-jasa yang diberikan oleh badan-badan pemerintah. Yang dimaksudkan dengan "jasa yang diberikan dalam pelaksanaan pemerintahan" dimaksudkan setiap jasa yang diberikan tidak secara komersial atau tidak secara berkompetisi dengan pemberi jasa lainnya.

Dari ketentuan-ketentuan Pasal I Ayat (1), (2) dan (3) di atas kiranya jelas bahwa pengertian jasa adalah sangat luas. Dalam membaca dan mengartikan Pasal I mengenai ruang lingkup dan definisi "*Trade in Services*" ini, baik dibaca pula pasal XXVIII mengenai

definitions yang digunakan dalam GATS. Dari situ bisa dilihat misalnya bahwa *measure* berarti setiap tindakan oleh suatu negara peserta yang berbentuk hukum, peraturan, ketentuan, prosedur, keputusan administratif atau bentuk lainnya. Definisi ini tidak lengkap atau *exhaustive* karena memang tindakan pemerintah atau badan pemerintah banyak ragamnya.

B. General Regulations and Disciplines

Perlakuan MFN (*Most Favoured Nation Treatment*) diatur dalam Pasal II Ayat (1) yang mengatakan:

> With respect to any measure covered by this Agreement, each member shall accord immediately and unconditionally to Services and Service suppliers of any other member treatment no less favourable than that it accords to like Services and Service suppliers of any other country.

Dalam mencantumkan ketentuan mengenai MFN ini, GATS mengikuti apa yang tercantum dalam GATT mengenai penjualan barang. Suatu negara peserta bisa menyimpang dari kewajiban Pasal II Ayat (1) tentang MFN di atas asal saja terlebih dahulu mengajukannya dan memuatnya dalam satu daftar sesuai dengan ketentuan-ketentuan Annex mengenai Article II *Exemptions*. Berdasarkan ketentuan mengenai MFN dalam perjanjian GATS ini, tidak berarti bahwa suatu negara peserta tidak bisa mengadakan penyimpangan dalam perdagangan jasa antara negara itu dengan negara tetangga terdekat, misalnya seperti dalam hal segi tiga SIJORI (Singapura, Johor dan Riau).

Transparency diatur dalam Pasal III yang secara singkatnya mengatur bahwa setiap negara peserta harus melakukan segala sesuatunya dengan terbuka dengan mengadakan publikasi tentang tindakan-tindakan yang diadakannya yang bertalian atau dapat mempengaruhi berlakunya perjanjian ini. Pemberitahuan atau publikasi itu juga mengenai perjanjian internasional yang diadakan oleh negara peserta. Negara-negara peserta juga mempunyai kewajiban untuk memberitahukan paling tidak setahun sekali kepada *Council of Trade in Services* tentang diadakannya perubahan-perubahan dalam undang-undang, peraturan atau *administrative guidelines* yang berlaku yang bisa mempengaruhi secara berarti perdagangan jasa yang diatur dalam daftar (*schedule*) komitmen sesuai dengan perjanjian ini. Pasal ini juga mengatur kewajiban setiap negara peserta untuk bereaksi segera terhadap segala permintaan negara peserta lainnya mengenai keterangan-keterangan spesifik berkenaan dengan tindakan-tindakan yang dapat mempengaruhi perdagangan jasa. Untuk ini negara peserta wajib mengadakan apa yang dinamakan *Inquiry Points* untuk memberikan informasi demikian kepada para peserta lainnya. *Inquiry Points* demikian harus dibentuk dalam waktu dua tahun setelah berlakunya Perjanjian WTO ini. Untuk

negara-negara berkembang ada fleksibilitas dalam pembentukan *Inquiry Points* ini. *Inquiry Points* tidak dimaksudkan sebagai *Depositories* mengenai *Laws and Regulations.* Kewajiban untuk transparansi menurut Pasal III ini tidak berarti bahwa negara peserta wajib memberikan informasi tentang hal-hal yang bersifat rahasia atau *confidential* (Pasal III bis).

Peningkatan turut sertanya negara-negara berkembang dalam Perjanjian GATS diatur dalam Pasal IV yang mengatakan antara lain bahwa peningkatan turut sertanya negara berkembang dalam perdagangan jasa akan diusahakan melalui *special commitments* yang dirundingkan antara peserta perjanjian ini bertalian dengan hal berikut:

1. Peningkatan kemampuan jasa domestik. Kapasitas jasa domestik mereka termasuk efisiensi dan daya saingnya antara lain dengan membantu negara berkembang itu mendapatkan teknologi atas dasar komersial;
2. Meningkatkan kemampuan mereka untuk mendapatkan saluran dan distribusi dan jaringan informasi; dan
3. Liberalisasi dari *market access* dalam sektor-sektor dan cara-cara pengadaan ekspor yang penting bagi mereka.

Negara peserta maju dan, di mana mungkin, lain negara peserta harus mengadakan tempat-tempat kontak (*contact points*) dalam dua tahun terhitung mulai berlakunya Perjanjian WTO untuk memudahkan negara-negara berkembang mendapatkan akses bagi pemberi jasa mereka pada informasi yang bertalian dengan pasaran-pasaran mereka mengenai hal :

1. Aspek-aspek komersial dan teknis dari pemberian jasa mereka;
2. pendaftaran, pengakuan dan cara memperoleh kualifikasi profesional: dan
3. tersedianya teknologi-teknologi jasa yang mereka perlukan.

Prioritas khusus akan diberikan kepada negara-negara peserta terbelakang (*least developed countries*) dalam pelaksanaan Ayat (1) dan (2) Pasal IV. Secara khusus akan diperhatikan kesulitan-kesulitan yang dialami negara-negara terbelakang dalam menerima komitmen-komitmen khusus hasil perundingan karena keadaan ekonomi mereka yang sulit dan karena kebutuhan-kebutuhan pembangunan, perdagangan dan finansial mereka.
Economic Integration diatur dalam Pasal V yang mengatakan bahwa :

1. *This Agreement shall not prevent any of its Members from being a party to or entering into an agreement liberalizing trade in services between or among the parties to such an agreement, provided that such an agreement:*
   (a) *has substantial sectoral coverage, and*

(b) *provides for the absence or elimination of substantially all discrimination, in the sense of Article XVII, between or among the parties, in the sectors covered under subparagraph (a), through :*

(i) *elimination of existing discriminatory measures, and/or*

(ii) *prohibition of new or more discriminatory measures,*

either at the entry into force of that agreement or on the basis of a reasonable time-frame, except for measures permitted under Articles XI, XII, XIV and XIV bis.

2. *In evaluating whether the conditions under paragraph 1 (b) are met, consideration may be given to the relationship of the agreement to a wider process of economic integration or trade liberalization among the countries concerned.*

3. (a) *Where developing countries are parties to an agreement of the type referred to in paragraph 1, flexibility shall be provided for regarding the conditions set out in paragraph 1, particularly with reference to subparagraph (b) thereof, in accordance with the level of development of the countries concerned, both overall and in individual sectors and subsectors.*

4. *Any agreement referred to in paragraph 1 shall be designed to facilitate trade between the parties to the agreement and shall not in respect of any Member outside the agreement raise the overall level of barriers to trade in services within the respective sectors or subsectors compared to the level applicable prior to such an agreement.*

Pasal V yang mengatur perihal *Economic Integration* bertalian dengan suatu fenomena yang dalam beberapa dekade terakhir ini mengalami perkembangan yang cukup berarti yakni gejala adanya kerja sama regional dalam bidang ekonomi dan perdagangan, baik berupa *customs union* maupun *free trade area* yang akhirnya sering bertujuan integrasi ekonomi dari ekonomi negara-negara yang bersangkutan. Contoh kerja sama regional ekonomi dan perdagangan demikian adalah *European Union* (EU) atau Uni Eropa yang dahulu dinamakan *European Economic Community* (EEC) atau Masyarakat Ekonomi Eropa. EU merupakan bentuk kerja sama regional dalam bidang ekonomi perdagangan yang telah mencapai integrasi yang paling tinggi, bahkan sudah meliputi bidang politik dan kebudayaan. EU memiliki kelengkapan kelembagaan dan administrasi yang sudah canggih, bahkan juga memiliki satu mahkamah Eropa yang tersendiri. Contoh lain adalah *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), suatu bentuk kerja sama ekonomi dan perdagangan antara Amerika Serikat dan Kanada, yang kemudian diperluas dengan Mexico. Di Asia kita kenal *ASEAN Free Trade Agreement* (AFTA), di mana Indonesia turut serta di dalamnya.

Perihal kerja sama perdagangan dan ekonomi regional ini ada dua pandangan. Pandangan pertama mengatakan bahwa bentuk kerja sama ekonomi perdagangan ini

merupakan bentuk yang membantu usaha ke arah kerja sama perdagangan dan ekonomi multilateral yang bersifat global karena merupakan satu bentuk tahap peralihan (*transition stage*) antara keadaan sekarang di mana negara-negara bekerja sama secara bilateral dan bentuk yang hendak dicapai yaitu bentuk multilateral yang bersifat global.

Pandangan lain mengatakan bahwa kerja sama regional dalam ekonomi perdagangan bisa menjauhkan tujuan untuk mencapai suatu sistem multilateral yang bersifat global karena ada kecenderungan bentuk-bentuk kerja sama regional itu akan bersifat integratif dan kerja sama ekonomi dan perdagangan antar anggota itu cenderung untuk mendirikan tembok-tembok luar (*outer wall*) terhadap negara-negara yang bukan peserta atau anggota. Dalam pandangan ini bentuk-bentuk kerja sama perdagangan ekonomi regional tidak membantu, bahkan menghambat terbentuknya suatu sistem multilateral dan global seperti sistem WTO. Pasal V yang mengatur integrasi ekonomi ini menunjukkan bahwa negara-negara peserta yang menyusun GATS mempunyai sikap yang cukup realistis mengenai bagaimana caranya menghadapi berbagai bentuk kerja sama regional ini. Seperti dikatakan dalam Ayat (1), negera-negara peserta yang menjadi anggota untuk kerja sama regional demikian diperbolehkan menyimpang dari keharusan atau kewajiban MFN dalam perdagangan jasa, dengan pengertian bahwa pengecualian yang diberikan antara anggota badan regional itu menghasilkan suatu tingkat perdagangan jasa yang lebih tinggi daripada yang berlaku bagi anggota lainnya. Ketentuan-ketentuan yang cukup ketat yang berlaku bagi negara-negara maju yang mengadakan kerja sama regional atau kerja sama integrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam Ayat (1) dan (3.a). dilonggarkan dalam hal di mana bentuk-bentuk kerja sama regional atau integrasi itu beranggotakan negara-negara berkembang. Larangan umum yang berlaku bagi bentuk-bentuk kerja sama regional atau integrasi ekonomi yang hendak menerapkan pengecualian terhadap ketentuan-ketentuan GATS tercantum dalam Ayat (4) yang menyatakan bahwa perjanjian-perjanjian yang tersebut dalam Ayat (1) harus bertujuan mempermudah atau meningkatkan perdagangan jasa antaranggota kerja sama regional itu dan tidak boleh meninggikan tingkat hambatan terhadap perdagangan jasa-jasa dengan anggota peserta yang berada di luar perjanjian regional atau integrasi itu.

C. Specific Commitments

Market access dan *national treatment* merupakan kewajiban-kewajiban negara-negara peserta GATS yang diatur dalam Bagian III mengenai *specific commitments* bersama-sama dengan *additional commitments*.

Market access, national treatment dan *additional commitments* ini masing-masing diatur dalam Pasal XVI, XVII dan XVIII. Walaupun ada hubungan yang erat antara *market access* dan *national treatment*, namun kedua hal ini berlainan sifatnya. Ketentuan

mengenai *national treatment* mewajibkan negara-negara peserta untuk memperlakukan pemberi jasa dari negara-negara peserta lain sama dengan penjual jasa warga negara sendiri. Kewajiban ini baru timbul bagi negara-negara peserta setelah penjual jasa dari negara peserta lain itu diizinkan masuk berdasarkan ketentuan *market access*.

Additional commitments mengatur ketentuan-ketentuan mengenai kualifikasi, standard dan hal-hal mengenai perizinan. Kesemuanya ini dimasukkan dalam *schedule* atau daftar negara peserta. Ketiga pasal yang mengatur *market access*, *national treatment* dan *additional commitments* ini sangat penting bagi pelaksanaan GATS karena merupakan dasar hukum ketentuan operatif bagi penyusunan *Schedule of Commitments* yang memuat komitmen yang mengikat negara-negara peserta terhadap negara-negara peserta lain dalam melaksanakan kewajiban-kewajibannya di bawah GATS. Dengan perkataan lain, *Schedule of Commitments* merupakan konkretisasi dalam bentuk nyata dari komitmen-komitmen negara peserta pada GATS dan tujuannya.

Schedule of Commitments dari masing-masing negara sesuai dengan Pasal XX Ayat (3) menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari GATS. Dengan demikian, *Schedule of Commitments* tersebut mengikat bagi negara yang membuatnya.

Dengan *Schedule of Commitments* ini tercermin juga suatu prinsip, yaitu prinsip liberalisasi dalam perdagangan jasa dilakukan secara bertahap (*progressive liberalization*) sesuai dengan keadaan dan kemampuan masing-masing negara. Hal ini diatur dalam Pasal XIX GATS yang akan dijelaskan lebih lanjut di bawah ini.

Zulkarnain Sitompul dalam artikelnya mengenai GATS dalam *Hukum dan Pembangunan* (1995) mengatakan bahwa Indonesia dalam rangka perundingan Putaran Uruguay telah mencantumkan 5 sektor jasa dengan 49 jenis transaksi dalam *Schedule of Commitments* yaitu:

1. telekomunikasi dengan 9 jenis transaksi;
2. industri dengan 19 jenis transaksi;
3. transportasi laut dengan 2 jenis transaksi;
4. pariwisata dengan 3 transaksi; dan
5. jasa keuangan :
   a. nonbank dengan 10 jenis transaksi;
   b. bank dengan 6 jenis transaksi.

Komitmen yang diberikan tersebut lebih sempit dari kenyataan yang berlaku. Sebagai contoh, dalam sub-sektor perbankan, dalam hal pendirian bank campuran kepemilikan modal pihak asing hanya maksimal 49%, sedangkan berdasarkan ketentuan yang berlaku pihak asing boleh memiliki 85% saham.

Sebagai ilustrasi, dalam artikel Zulkarnain Sitompul dapat dilihat pada *Schedule of Commitments* Indonesia untuk subsektor jasa perbankan di bawah ini :

Sector or subsector	Limitation on market access	Limitation on national treatment	Additional commitments
Commercial banking - Acceptance of deposits	1) subject to goververment regulation on Foreign Commercial Borrowing	1) None	
	2) None	2) Unbound	
	3) For joint Bank not more than 49% of the capital share owned by foreign partner (s)	3) Joint bank may only open new branch in 8 cities	
	4) For joint bank, only director can be assumed by expatriates	4) For joint bank, only director can be assumed by exptriates	

1) cross border; 2) consumption abroad; 3) commercial presence; 4) natural presence.

Menurut Sitompul, dari ilustrasi di atas dapat dijelaskan bahwa dalam subsektor *commercial banking* dengan jenis transaksi penerimaan deposito, Indonesia mengikatkan diri secara multilateral untuk hal-hal sebagai berikut :

1. *Limitation on market access*
   1. *cross border supply*
      Mengijinkan bank yang beroperasi di Indonesia menerima deposito dari luar negeri dengan syarat tunduk kepada ketentuan pinjaman luar negeri;
   2. *consumption abroad*
      Tidak ada larangan bagi penduduk Indonesia untuk mendepositokan uangnya di luar negeri. Kebebasan ini tidak akan diubah tanpa kompensasi.
   3. *commercial presence*
      Bank campuran hanya boleh membuka cabang di 8 kota di Indonesia, ketentuan ini tidak berlaku bagi bank nasional dan Bank Asing.
   4. *natural presence*
      Orang asing hanya boleh bekerja di bank campuran sebagai direktur, ketentuan ini tidak berlaku bagi bank nasional dan asing.

2. *Limitation on national treatment*
   1. *cross border supply*
      Dalam hal menerima deposito dari luar negeri tidak ada perbedaan perlakuan antara bank nasional, bank campuran maupun bank asing.
   2. *consumption abroad*
      Tidak ada komitmen, artinya Indonesia bebas menetapkan ketentuan yang diinginkan.
   3. *commercial presence*
      Untuk bank campuran pihak asing hanya boleh memiliki maksimal modal 49%. Persyaratan ini tidak akan dikurangi.
   4. *natural presence*
      Orang asing hanya boleh bekerja di Bank Campuran sebagai direktur.

   Tidak ada *additional commitments* yang diberikan oleh Indonesia.

Pelaksanaan kewajiban para anggota peserta GATS berdasarkan Bagian III mengenai *Schedule of Commitments* ini yang dituangkan dalam *Schedule of Commitments* yang diajukan oleh setiap negara peserta ini merupakan hasil dari perundingan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang dalam tahun-tahun setelah *Uruguay Round* dimulai pada tahun 1986 dalam penyusunan GATS. Sebagaimana dikatakan dalam permulaan tulisan ini, inisiatif negara-negara maju, terutama Amerika Serikat, untuk memasukkan perdagangan jasa-jasa ini ke dalam sistem GATT ditentang oleh negara-negara berkembang yang khawatir, bahkan takut didominasi secara total oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat dalam sektor jasa yang nota bene masih dalam pertumbuhan permulaan dalam negara-negara berkembang. Sikap menentang ini kemudian agak berubah setelah ada kesediaan dari negara-negara maju untuk memberikan perlakuan yang khusus bagi negara-negara berkembang apalagi negara-negara terbelakang. Hal ini terpaksa dilakukan karena beberapa negara berkembang ternyata mempunyai potensi besar untuk maju. Bahkan negara-negara di Asia Timur termasuk Asia Tenggara beberapa tahun terakhir ini menunjukkan kemajuan yang sangat pesat. Potensi ini merupakan satu pasaran jasa yang tidak kecil dan akan terus tumbuh di masa yang akan datang. Karena perlakuan khusus kepada negara-negara berkembang ini sebagaimana terdapat terutama dalam Pasal IV, jumlah negara berkembang yang tertarik untuk berpartisipasi bertambah. Penawaran komitmen dalam bentuk *National Schedules* dan *Schedule of Commitments* mulai dirundingkan pada tahun 1991 beberapa tahun sebelum Uruguay Round berakhir di Marrakesh tahun 1994. Perundingan mengenai *financial services* yang belum selesai ketika Putaran Uruguay berakhir pada tanggal 15 Desember 1993, dilanjutkan berdasarkan suatu kesepakatan yang menentukan bahwa sebagian besar *financial services* masalahnya tetap

terbuka untuk jangka waktu enam bulan setelah berlakunya GATS untuk memungkinkan dilanjutkannya perundingan-perundingan dan memberikan kesempatan kepada Amerika Serikat untuk mengadakan perundingan-perundingan bilateral dan soal-soal lain tanpa diharuskan untuk memultilateralkan melalui MFN konsesi-konsesi yang telah diberikannya. Setelah dilakukan perundingan enam bulan *Assistant Secretary of Treasury*, Jeffrey Shaver, Ketua delegasi Amerika Serikat, menyatakan bahwa karena negara-negara lain tidak bersedia untuk menyamai Amerika Serikat dalam liberalisasi *financial services*-nya, Amerika Serikat akan kembali pada usulnya di tahun 1993 untuk menerapkan MFN yang selektif dan pendekatan perjanjian bilateral. Ancaman ini mengakibatkan *WTO Council for Trade in Services* memperpanjang batas waktu hingga 28 Juli 1995. Pada tanggal 28 Juli 1995 WTO mengumumkan bahwa negosiasi mengenai *financial services* berhasil diselesaikan. 29 anggota WTO (termasuk Uni Eropa sebagai satu kesatuan) menyatakan maksud mereka untuk mengajukan dan melaksanakan *Schedule of Commitments* yang diperbaiki dan melaksanakan *The Second Protocol on the General Agreement on Trade in Services*.

Dengan diselesaikannya perundingan tambahan mengenai *financial services* dan diterimanya *Second Protocol to the General Agreement on Trade in Services*, Amerika Serikat berhasil dalam taktik garis kerasnya. Hal yang penting baginya adalah bahwa Uni Eropa, Jepang dan anggota *Organization of Economic Cooperation and Development* (OECD) lainnya yang merupakan pasaran yang terbesar di dunia untuk *financial services* sudah terikat dengan GATS, sehingga perlakuan khusus kepada negara-negara berkembang yang juga telah mengajukan *Schedule of Commitments*-nya tidak terlalu merugikan. Bahkan seperti telah dikatakan karena potensi pertumbuhan negara-negara berkembang besar sekali, hal ini merupakan suatu harapan untuk masa depan. Karena itu, masa transisi 10 tahun bagi negara-negara berkembang untuk mengembangkan kerja samanya dalam bidang perdagangan jasa melalui suatu liberalisasi progresif merupakan semacam *investment* bagi Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya karena dengan *special treatment* ini negara-negara berkembang terangsang untuk ikut serta dan dengan demikian memperbesar ruang lingkup dari negara-negara yang turut serta dalam perjanjian kerja sama jasa, khususnya *financial services*. Untuk mengetahui secara pasti keterikatan anggota-anggota GATT pada komitmen perdagangan jasa, khususnya *financial services*, perlu dipelajari *Schedule of Commitments* dari setiap negara. Hal ini tidak mungkin dilakukan karena banyaknya jumlah *Schedule of Commitments* dan banyaknya *reservation, limitation and modification* yang diajukan oleh banyak negara, terutama negara-negara berkembang yang sering dimuat dalam suatu *Headnote* atau catatan kepala yang dicantumkan pada permulaan *Schedule of Commitments* yang diajukan.

Apabila tadi waktu membicarakan *Schedule of Commitments* yang diajukan oleh Indonesia dikatakan bahwa Indonesia mengajukan *Schedule of Commitments* yang isinya kurang daripada ketentuan yang berlaku dalam negeri, dapat dikemukakan bahwa gejala

itu boleh dikatakan khas merupakan ciri *Schedule of Commitments* yang diajukan oleh negara-negara berkembang. Ada baiknya di sini secara singkat diajukan beberapa ciri dari *Schedule of Commitments* yang diajukan oleh Brazil dan India untuk sekedar mengetahui *limitation* yang diajukan oleh beberapa negara. Mengenai perbankan dan lembaga-lembaga keuangan lainnya, Brazil misalnya tetap mempertahankan larangan pembukaan cabang-cabang dan *subsidiary* baru dari lembaga keuangan bank dan non-bank. India mempertahankan haknya untuk membatasi lisensi-lisensi pinjaman pada 8 lisensi per tahun dan juga tetap mempertahankan haknya untuk melarang pemberian izin kepada bank-bank asing apabila bagian mereka dari asset-asset perbankan di India melebihi 15% daripada asset seluruh sistem perbankan. India juga membatasi *securities underwriting* pada cabang-cabang dan *subsidiary* bank asing yang telah mendapat izin dengan *equity* asing hingga 51%; begitu pula membatasi *stock brokerage* pada *joint venture companies* dengan status badan hukum India yang memiliki *fund equity* tidak lebih dari 49%.

Perlu ditambahkan di sini bahwa perundingan untuk MNF *financial services* yang berakhir pada tanggal 28 Juli 1995 itu berakhir dengan Amerika Serikat mempertahankan haknya untuk tidak memberikan perlakuan MNF dalam bidang jasa keuangan kepada negara-negara lain yang belum termasuk negara-negara yang mencapai persetujuan perundingan masa tambahan itu seperti anggota-anggota Uni Eropa dan Jepang.

Negara-negara berkembang yang telah menawarkan *Schedule of Commitments* semuanya berjumlah 40 negara, termasuk negara-negara berkembang yang banyak penduduknya seperti Argentina, Brazil, India, Indonesia, Korea, Mexico dan Nigeria, yang bersama-sama telah mengajukan *Schedule of Commitments* yang meliputi sebelas bidang jasa (sektor dan sub-sektor) yang mencakup *business services* (termasuk *professional and computer related services*), *communication services* (termasuk *postal, telecommunication and audio-visual services that fall under general services trade*), *construction services, distribution services, education, environmental services, financial services, health care, tourism, recreation and transportation.*

D. Liberalisasi Progresif dan Perundingan Lanjutan

1. Liberalisasi Progresif

Uraian mengenai perdagangan jasa-jasa dalam rangka GATS ini mungkin membingungkan pembaca karena perundingan mengenai *Schedule of Commitments* yang memuat komitmen-komitmen negara-negara peserta yang diberikan dalam rangka GATS dilanjutkan atau berlangsung terus setelah ditandatanganinya GATS bersama-sama dengan perjanjian-perjanjian WTO lainnya pada akhir Desember 1994. Kita juga mengetahui bahwa perundingan-perundingan mengenai *Schedule of Commitments* sudah dimulai pada tahun 1991 beberapa tahun sebelum perjanjian WTO ditandatangani. Timbul kesan seolah-

olah tidak ada hubungan antara perundingan-perundingan komitmen-komitmen negara peserta yang diberikan di bawah GATS dan perjanjian itu sendiri. Walaupun kesan yang membingungkan itu memang ada, namun paling tidak sepanjang mengenai perundingan-perundingan lanjutan yang dilakukan setelah perjanjian GATS ditandatangani ada ketentuan atau pasal yang mengaturnya dalam perjanjian GATS, yaitu ketentuan-ketentuan dalam Bagian IV mengenai *progressive liberalization* yang terdiri dari 3 pasal, yaitu Pasal XIX yang mengatur *Negotiation of Specific Commitments*. Pasal XX yang mengatur *Schedules of Specific Commitments* dan Pasal XXI yang mengatur tentang *modification of schedules*. Pasal XIX mengatakan dalam Ayat (1) bahwa negara-negara peserta akan mengadakan putaran-putaran perundingan untuk mencapai tujuan liberalisasi perdagangan jasa untuk mencapai tingkat kebebasan jasa yang lebih tinggi dalam waktu 5 (lima) tahun sesudah berlakunya perjanjian WTO. Perundingan-perundingan demikian bertujuan untuk mengurangi atau menghilangkan efek buruk yang disebabkan oleh negara peserta terhadap perdagangan jasa sehingga tercapai *market access* yang effektif. Proses perundingan berlanjut ini diadakan untuk memajukan kepentingan semua negara peserta atas dasar saling menguntungkan dan untuk mencapai keseimbangan hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara-negara peserta.

Ayat (2) mengatakan bahwa proses liberalisasi itu akan dilakukan dengan memperhatikan kepentingan atau tujuan-tujuan kebijakan nasional negara negara anggota dan tingkat perkembangan ekonomi negara peserta, baik secara umum maupun dalam sektor-sektor tertentu. Pelaksanaan proses liberalisasi itu akan cukup fleksibel sehingga negara-negara peserta/negara berkembang dapat membuka lebih sedikit sektor untuk liberalisasi menyangkut lebih sedikit jumlah transaksi sehingga *market access* itu secara progresif diperluas sesuai dengan keadaan tingkat perkembangan ekonomi mereka. Negara-negara peserta/negara berkembang dalam membuka pasar jasa mereka bagi pemberi jasa asing dapat mencantumkan persyaratan-persyaratan yang bertujuan untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal IV yang mengatur kepentingan negara-negara berkembang. Ketentuan-ketentuan Pasal XIX yang dikutip di atas sangat menarik karena ternyata cara atau teknik putaran-putaran perundingan yang dahulu dilakukan untuk GATT (barang) secara keseluruhan sekarang dipertahankan untuk meningkatkan partisipasi negara-negara peserta dalam perdagangan jasa secara bertahap. Putaran-putaran perundingan yang bertujuan untuk mencapai liberalisasi progresif dalam perdagangan jasa ini akan dilakukan melalui putaran perundingan bilateral, plurilateral atau multilateral guna meningkatkan tingkat umum dari *specific commitments* yang diberikan oleh negara-negara peserta perjanjian jasa ini. Untuk memperlancar perundingan dalam putaran-putaran perundingan jasa ini, *Council for Trade in Services* akan menyusun pedoman atau panduan perundingan untuk mencapai hasil perundingan yang optimal tanpa merugikan kepentingan negara-negara peserta terutama yang dilindungi oleh Pasal IV.

Mengenai Pasal XXII yang mengatur *Schedules of Specific Commitments* yang telah dibicarakan dalam halaman-halaman terdahulu dapat diadakan perubahan-perubahan oleh negara peserta melalui *modification of schedules* yang diatur dalam Pasal XXI. Suatu negara peserta dapat mengubah atau menarik kembali komitmen yang dibuat dalam *Schedule of Commitments*-nya pada suatu saat 3 (tiga) tahun setelah komitmen itu berlaku. Negara peserta yang akan melakukan perubahan atau penarikan kembali komitmen itu menurut pasal ini harus memberitakukan kepada *Council for Trade in Services* tiga bulan sebelum tanggal pelaksanaan perubahan atau penarikan kembali komitmen itu. Atas permintaan suatu negara peserta yang kepentingannya terkena oleh perubahan atau penarikan kembali komitmen negara peserta yang melakukan penarikan komitmen itu, maka negara peserta pengubah atau penarik komitmen itu wajib mengadakan perundingan dengan negara yang dirugikan untuk mencapai suatu kesepakatan mengenai penyesuaian kompensasi yang diperlukan. Dalam perjanjian dan kesepakatan demikian kedua belah pihak harus berusaha untuk mempertahankan suatu tingkat komitmen umum yang tidak lebih rendah atau jelek daripada yang tercantum dalam *Schedule of Commitments* yang berlaku sebelum diadakannya perundingan-perundingan demikian. Kompensasi itu akan diberikan atas dasar MFN. Apabila tidak tercapai kesepakatan antara negara peserta yang mengadakan perubahan dan negera peserta yang terkena perubahan sebelum akhir periode yang ditentukan untuk perundingan itu, maka negara yang terkena perubahan boleh mengajukan persoalan itu kepada arbitrase. Setiap negara yang terkena atau dirugikan yang ingin mendapat kompensasi harus turut serta dalam arbitrase demikian.

Apabila tidak diajukan permintaan arbitrase oleh negara yang terkena perubahan, maka negara yang mengadakan perubahan atau penarikan komitmen itu boleh melakukannya dengan segera. Sebaliknya, apabila telah terjadi arbitrase negera peserta yang mengadakan perubahan atau penarikan kembali komitmen tidak boleh melakukannya sebelum dilakukannya kompensasi (*compensatory adjustments*) sesuai dengan keputusan arbitrase. Dalam hal suatu negara peserta yang melakukan modifikasi atau penarikan komitmen tidak melaksanakan keputusan arbitrase, maka setiap negara lain yang terkena atau dirugikan, dapat mengadakan tindakan balasan dengan mengadakan perubahan atau menarik kembali komitmen-komitmen yang diberikannya kepada negara yang melakukan kesalahan itu terhadapnya. Tindakan balasan itu hanya boleh ditujukan kepada negara peserta yang mengadakan perubahan atau penarikan komitmen dengan tidak memperhatikan keputusan arbitrase.

Dari ketentuan-ketentuan mengenai *progressive liberalization* (Pasal XIX) dan *Modification of Schedules* (Pasal XXI) tampak jelas bahwa walaupun ketentuan-ketentuan ini bertujuan untuk mengadakan liberalisasi progresif secara bertahap dari komitmen-komitmen negara-negara peserta dalam sektor keuangan dan lain-lain sektor jasa yang diatur dalam perjanjian ini, namun tampak jelas bahwa kepentingan negara-negara berkembang cukup diperhatikan.

2. Perundingan Lanjutan

Pertemuan Menteri (*Ministerial Meeting*) yang diadakan di Marrakesh pada tanggal 14 sampai dengan 16 April 1994 membentuk *Preparatory Committee for the WTO* (PREPCOM) bertujuan untuk menjamin peralihan yang teratur dari sistem GATT ke sistem WTO di samping bertanggung jawab untuk menyelesaikan secara final daftar komitmen negara-negara peserta untuk jasa-jasa. Pertemuan Menteri juga membentuk suatu sub-komite mengenai jasa-jasa (*sub-committee on services*) dalam rapatnya tanggal 14 April 1994. Sub-komite ini bertanggung jawab melakukan pekerjaan persiapan bagi pelaksanaan penuh dari GATS dan memantau perundingan-perundingan lanjutan yang dilakukan dalam 3 sektor, yaitu (1) perjalanan (*movement*) dari orang-orang yang memberikan jasa, (2) jasa transportasi maritim dan (3) *basic telecommunications*. Untuk ketiga hal ini masing-masing telah dibentuk *negotiating group*. Dari tiga *negotiating group* ini dua kelompok menemui kesulitan, yaitu *negotiating group* mengenai perjalanan orang-orang pemberi jasa dan *negotiating group on maritime transport services*. Yang pertama karena komplikasi-komplikasi yang timbul dalam pelaksanaannya, terutama di Uni Eropa (EU), sedangkan *negotiating group on martime transport services* tidak mengalami kemajuan karena sikap Amerika Serikat yang mengambil garis keras dalam perundingan-perundingan ini. *Negotiation group on maritime transport services* yang telah bertemu beberapa kali setelah Perjanjian Marrakesh ditandatangani dan menyerahkan laporannya dalam pertemuan di Jenewa bulan Juni 1996 ternyata belum mencapai hasil. Perundingan *Basic Telecommunications* telah berhasil dengan suatu persetujuan yang tercapai dalam bulan Februari 1997. Uni Eropa tidak turut serta dalam persetujuan yang ditandatangani 68 negara ini karena belum selesai dengan pembenahan perdagangan jasa telekomunikasi antara para anggotanya. Diperkirakan Uni Eropa akan selesai dengan pembenahan ini di tahun 1998.

Dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya hasil perundingan dalam sektor jasa keuangan relatif lebih baik. Hal pertama yang dapat dicatat adalah bidang jasa keuangan yang merupakan bagian integral dari GATS dengan adanya satu Annex khusus mengenai *financial services* yang secara rinci memuat hal-hal apa saja yang termasuk dalam bidang ini. Termasuk di dalamnya selain jasa perbankan juga *securities* dan kegiatan-kegiatan dalam bidang asuransi yang semuanya tunduk pada ketentuan-ketentuan GATS. Akan tetapi keberhasilan yang dicapai dalam sektor jasa keuangan ini harus diukur juga dengan beberapa ketentuan yang berhasil diperjuangkan oleh negara-negara peserta yang bersifat *holding action*. Hal ini termuat dalam Annex Kedua (*Second Annex*) yang memungkinkan memperoleh *exemption* Article II (MFN *Exemption*) setelah berlakunya perjanjian GATS. Annex Kedua ini memuat penyimpangan kewajiban MFN untuk jasa keuangan dalam suatu jangka waktu 60 hari (terhitung 4 bulan setelah berlakunya GATS), walaupun tetap tunduk pada ketentuan *review* atau peninjauan kembali lima tahun dan jangka waktu berlaku 10 tahun.

Biasanya penggunaan pengecualian Pasal II itu menimbulkan tuntutan-tuntutan kompensasi dari negara peserta lainnya sesuai dengan ketentuan Pasal XXI, akan tetapi Annex Kedua meniadakan (*waive*) hak ini. Annex Kedua juga memungkinkan suatu negara peserta dalam jangka waktu 60 hari (terhitung 4 bulan setelah berlakunya GATS) itu untuk memperbaiki, mengubah atau menarik kembali sebagian atau seluruh *specific commitments* yang ia telah ajukan dalam *Schedule of Commitment*-nya. Annex Kedua sebaliknya juga memungkinkan suatu negara peserta untuk melanjutkan perundingan-perundingan dengan tujuan untuk memperbaiki atau meningkatkan komitmen yang mereka telah buat.

IV. EVALUASI DAN KESIMPULAN

A. Evaluasi

Setelah uraian secara garis besar mengenai GATS atau *General Agreement on Trade in Services* kiranya kita dapat mengadakan penilaian dan beberapa kesimpulan. Uraian mengenai GATS menunjukkan bahwa memang tidak mudah menerapkan prinsip-prinsip yang berlaku bagi GATT, yaitu *General Agreement* mengenai barang-barang pada perjanjian perdagangan jasa-jasa. Dalam GATT, objek dari perjanjian adalah barang-barang (*goods*), benda yang kongkret secara fisik. Dalam penjualan barang-barang secara internasional (*international sale of goods*) ada benda-benda fisik melintasi batas negara. Dalam hal penjualan barang-barang, semuanya ini jelas dan tindakan untuk menghalangi atau menghambat kelancaran dan perdagangan demikian jelas juga, yaitu diadakannya hambatan berupa bea masuk (*tariff*) bagi barang-barang tersebut. Dalam perdagangan internasional jasa, kesulitannya adalah bahwa jasa itu sendiri merupakan benda yang tidak berwujud dan karena itu sering dinamakan *invisibles*. Berlainan dengan perdagangan internasional barang-barang, perdagangan jasa tidak bisa dihalangi dengan bea masuk. Hambatan terhadap jasa bergantung pada cara jasa itu diberikan. Dalam hal jasa itu diberikan oleh orang yang mengadakan perjalanan dari suatu negara ke negara lain, hambatan bisa diadakan melalui peraturan imigrasi atau peraturan ketenagakerjaan. Dalam hal jasa itu diberikan oleh adanya suatu bank, apakah berupa cabang atau perwakilan di negara lain, hambatan bisa berupa peraturan penanaman modal dari negara tuan rumah dan menyangkut juga ketentuan atau peraturan moneter atau perbankan. Dalam hal konsumsi jasa itu dilakukan di negara lain, misalnya bidang pariwisata, hambatan kembali menyangkut ketentuan keimigrasian yang dalam hal kepariwisataan bisa dilonggarkan atau diketatkan. Dalam hal ada hubungan atau transaksi dilakukan melalui media telekomunikasi, hambatan bisa diadakan melalui keputusan atau peraturan dalam bidang telekomunikasi.

Pengaturan atau peraturan pemerintah (*government regulation*) dengan demikian merupakan alat penghambat perdagangan jasa sebagai pengganti bea masuk. Secara potensial ini berbahaya karena pengaturan pemerintah ini juga bisa merupakan alat diskriminasi yang

bertentangan dengan MFN dan *national treatment*, dua soko guru *(pillar)* dari liberalisasi perdagangan jasa. Namun GATS tidak punya pilihan selain menerima adanya *government regulation* yang merupakan atribut kedaulatan sebagai suatu kenyataan. Satu-satunya jalan untuk mengatasinya adalah untuk menyatakan dalam Pasal VI agar "*. . . all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner*" dan juga untuk melaksanakan prosedur-prosedur untuk meninjau kembali (*review*) dan mengoreksi keputusan- keputusan administratif yang merugikan pemberi jasa asing. Akan tetapi, peninjauan kembali demikian termasuk pemeriksaan oleh badan-badan pengadilan tidak dapat diadakan jika hal demikian bertentangan dengan konstitusi atau sistem hukum negara peserta.

Kesulitan lain dalam merundingkan dan merumuskan GATS adalah perbedaan tingkat kemajuan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Adanya perbedaan ini menyebabkan GATS banyak memuat ketentuan-ketentuan yang mengandung pengecualian dan kemudahan-kemudahan bagi negara-negara berkembang. Kesulitan-kesulitan ini tidak ditemui oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa dalam mengadapi anggota OECD yang anggota-anggotanya juga terdiri dari negara-negara maju. Di sini pertentangan, kalau ada, disebabkan oleh karena mereka saling bersaing.

Kesulitan yang disebabkan oleh perbedaan-perbedaan yang cukup besar antara negara-negara peserta dan karena prosedur pengambilan keputusan adalah konsensus menyebabkan mengapa Putaran Uruguay memakan waktu yang cukup lama yakni kurang lebih sembilan tahun. Bahwa akhirnya dicapai juga kata sepakat atas pelbagai naskah perjanjian yang ditandatangani di Marrakesh 31 Desember 1994, termasuk GATS, adalah berkat ketekunan dan keuletan dari delegasi anggota peserta.

Pengambilan keputusan dengan konsensus ini merupakan sebab mengapa pasal-pasal dalam GATS dapat ditafsirkan dengan pelbagai cara karena kebanyakan memang merupakan hasil kompromi. Dengan perkataan lain, ketentuan ketentuan GATS merupakan *soft law*, bukan perangkat ketentuan hukum yang jelas dan tegas.

B. Kesimpulan

Apabila dalam rangka menarik kesimpulan ditanyakan apakah usaha untuk mencapai GATS itu berhasil atau tidak, secara umum dapat dikatakan bahwa melihat jumlah negara yang telah mengikatkan diri untuk melaksanakannya, usaha ini telah berhasil. Berkat sistem paket dalam penandatanganan Perjanjian WTO, 80 negara (dan satuan pabean) anggota GATT (lama) otomatis menjadi peserta GATS. Di antaranya terdapat 40 negara berkembang, termasuk beberapa yang penting dan berpenduduk banyak seperti Argentina, Brazil, India, Indonesia, Mexico, dan Nigeria yang telah menawarkan *Schedule of Commitments* mereka masing-masing yang secara keseluruhan dan bersama meliputi 11

sektor dan sub-sektor. Walaupun dari sudut jumlah peserta GATS bisa dinilai cukup berhasil, namun masih banyak yang harus dikerjakan.

Beberapa sektor belum ada kesepakatan dan masih dirundingkan, seperti sektor mengenai pengangkutan laut dan pengangkutan udara yang kelihatannya masih jauh dari kesepakatan. Persetujuan mengenai *Basic Telecommunication Services* telah tecapai di bulan Februari 1997. Tinggal kita melihat pelaksanaan yang nyata dalam *Schedule of Commitments* yang diajukan oleh 67 penandatangan perjanjian ini nanti.

Seperti telah dikemukan sektor jasa keuangan relatif lebih maju dibandingkan dengan sektor- sektor lain dalam GATS, kalau tidak mau dikatakan sektor paling maju.

Hal lain yang menjadi ukuran keberhasilan GATS adalah keadaan *Schedule of Commitments* yang telah disepakati di pelbagai sektor. Dalam hal ini juga masih banyak yang harus dikerjakan, mengingat bahwa cukup banyak negara peserta yang tingkat komitmennya masih rendah.

Khusus mengenai Indonesia, berdasarkan informasi tentang *Schedule of Commitments* yang diajukan yang ada pada saya, dapat dikatakan bahwa ruang lingkupnya (*coverage*) yang meliputi 5 sektor jasa dengan 49 transaksi cukup memadai, bahkan untuk suatu negara berkembang dapat dikatakan cukup maju. Hal yang juga menarik dalam *Schedule of Commitments* Indonesia tentang jasa ini bahwa tingkat komitmennya bahkan terlalu tinggi khusus di sub-sektor keuangan, yang berarti bahwa kita cukup berhati-hati dalam penyusunan *Schedule of Commitments* ini.

Penyusunan *Schedule of Commitments* yang diajukan oleh Indonesia dalam rangka GATS ini sudah pasti disusun oleh pejabat-pejabat dan orang-orang yang ahli dalam kelima sektor yang tercakup dalam *Schedule of Commitments* Indonesia ini, yaitu : (1) telekomunikasi; (2) industri; (3) transportasi laut; (4) pariwisata; (5) jasa keuangan. Mungkin dalam menyusun *Schedule of Commitments* ini ahli hukum tidak diturutsertakan, karena memang secara teknis murni hal ini tidak perlu. Akan tetapi kiranya boleh saya sarankan bahwa ada baiknya untuk melibatkan ahli hukum dalam hal ikhwal yang menyangkut GATS ini, termasuk dalam penyusunan *Schedule of Commitments*-nya karena dalam pelaksanaan selanjutnya mau tidak mau akan muncul masalah-masalah hukum, karena dokumen GATS bagaimanapun juga merupakan dokumen hukum. Hal ini akan lebih terasa lagi apabila nanti Indonesia harus lebih aktif lagi dalam sidang-sidang *Council on Trade in Services* yang seperti diketahui berwenang untuk mengeluarkan pedoman-pedoman (*guidelines*) dan melakukan tindakan-tindakan lain dalam rangka pelaksanaan perjanjian GATS, termasuk pembentukan panel-panel yang dapat diserahi pelbagai macam masalah yang menyangkut pelaksanaan GATS ini, yang meliputi pula penyelesaian permasalahan antara para peserta apabila timbul perbedaan interpretasi mengenai aspek-aspek hukum perjanjian GATS ini.

Walaupun turut sertanya Indonesia dalam GATS ini kini sudah merupakan suatu kenyataan yang memang tidak dapat dielakkan karena sistem paket dalam penandatanganan Perjanjian WTO, namun ada baiknya juga ditanggapi pertanyaan baik tidaknya kita turut serta dalam GATS. Pertanyaan ini bisa dijawab dengan positif karena alternatifnya adalah bahwa kita harus menghadapi negara-negara besar secara bilateral termasuk Amerika Serikat yang terkenal dengan tindakan balasannya yang sering dilakukan secara unilateral dan cukup keras dampaknya. Saya tidak melihat pilihan lain selain kita meningkatkan kemampuan kita dalam bidang-bidang jasa yang diatur dalam GATS ini, termasuk peningkatan kemampuan ahli-ahli hukum kita. Tujuannya adalah agar segala ketentuan GATS, termasuk kemudahan-kemudahan dan *exemptions* yang termuat di dalamnya dapat dimanfaatkan oleh kita dengan sebaik-baiknya.

DAFTAR PUSTAKA

Aceves, William J., "Lost Sovereignity? The Implications of the Uruguay Round Agreements," *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, 1995, hlm. 427-474.

Demaret, Paul, "The Metamorphoses of the GATT: From the Havana Charter to the World Trade Organization," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 34, 1995, hlm. 123-173.

Footer, Mary E., "The International Regulation of Trade in Services Following the Completion of the Uruguay Round," *The International Lawyer*, Vol. 29, 1995, hlm. 453-482.

Leebron, David W., "An Overview of the Uruguay Round Results," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 34, 1995, hlm. 11-36.

Sitompul, Zulkarnain, "Putaran Uruguay dan Perdagangan Jasa." *Hukum dan Pembangunan*, Tahun XXV, Agustus 1995, hlm. 336-359.

Trachtman, Joel P., "Trade in Financial Services under GATS, NAFTA, and the EC: A Regulatory Jurisdiction Analysis," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 34, 1995, hlm. 37-122.