

Standar International Tentang 'Governance' dan Pengaruhnya Pada Praktek Domestik Suatu Negara

Emmy Yuhassarie*

The eminent economic crisis in the past decade – in particular in Asia has signified a momentum for initiate financial reform as imposed by industrialized countries, with aims to promote resilience in international financial system, to install a pre-warning signal, and to enable to seek effective measures to resolve the financial turmoil in the future. The preventive measures among others is to encourage government policy makers to implement international standards of governance in its financial sector by method or regulation and best practices. Aside of that, globalization of international financial system inevitably brings the practice of trade and transactions across countries within its outreach, which eventually leads to domestic countries to absorb the international standards, either way.

Pengalaman dari krisis Asia pada akhir 1998, beberapa waktu yang lalu, merupakan titik balik sekaligus titik awal proses

* Penulis saat ini adalah staf pengajar pada bidang studi Hukum Internasional di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) dan Senior Partner di kantor konsultan hukum E.Y. Ruru & Partners. Selain itu, beliau juga menjabat sebagai Direktur Pusat Pengkajian Hukum (PPH) dan anggota tim ahli Asosiasi Perusahaan Publik sejak 2000. Setelah mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga (1979), penulis memperoleh Master of Laws dari University of California, Berkeley, USA (1981). Selain aktif sebagai dosen dan peneliti, beliau juga seringkali menjadi konsultan domestik dari organisasi internasional seperti Asian Development Bank, World Bank, dan ASEAN.

pembelajaran yang sangat mahal, yakni dengan melakukan pembenahan secara struktural baik insitusional, struktural, prosedural maupun tatanan nilai. Momentum pembenahan ini disadari atau tidak "dimanfaatkan" oleh kondisi eksternal, khususnya di bidang finansial dan ekonomi global untuk menekankan standar-standar tertentu. Beberapa standar tersebut antara lain dikukuhkannya berbagai standar internasional tentang *good governance*, dalam hal perdagangan dan transaksi keuangan, kedalam berbagai perangkat hukum. Tidak saja di tataran privat atau keperdataan, namun juga di tataran publik.

Ditengarai oleh banyak pihak, termasuk oleh *International Monetary Fund*, bangsa Asia memiliki insting yang sangat bagus dalam hal belajar dari kesalahan krisis Asia kemarin. Merujuk kepada cepatnya proses pemulihan ekonomi dalam rangka mengatasi krisis itu sendiri.¹ Sebagai contoh adalah Korea Selatan. Korea adalah salah satu negara di Asia yang sangat terpukul dan terhempas, selain Indonesia tentunya, pada saat krisis kemarin. Digambarkan bahwa terjadi penurunan yang drastis dari arus kapital masuk dibandingkan dengan tahun-tahun sebelum krisis.

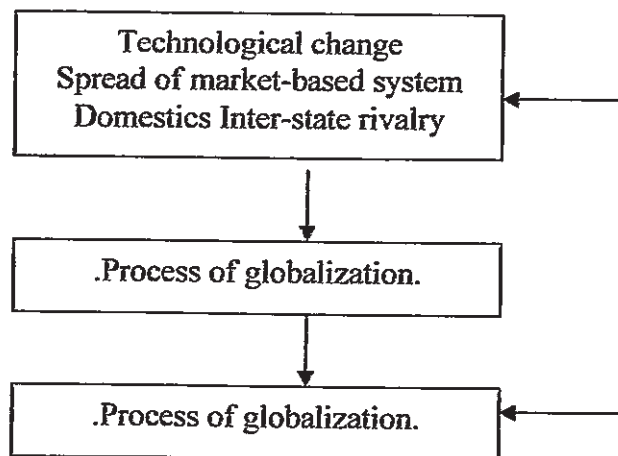
Namun dalam kurun waktu kurang lebih dua tahun saja, Korea GDP telah kembali bertengger di posisi sebelum krisis. Indonesia sebagai pihak yang keluar dari saphan IMF terakhir, juga telah dapat keluar dari saphan dan mandiri pada akhir tahun kemarin. Apapun sebab sukses tersebut, sedikitnya andil pengambil

¹ Asia has seen a remarkable increase in its share of world trade. In 1980, this continent accounted for just fewer than 16% of world merchandise exports: by 2003 that figure had risen to over 28%. You will not be surprised to learn that China accounted for sizeable part of that increase: its share of world trade rose from less than 1 % to nearly 6% over the period. In 2003 China was the second largest exporter in Asia, after Japan. But Korea, Malaysia, Thailand and Singapore all showed significant increases. *The Gorgeous East: What the Asian Economic can Teach the World. Keynote Address By Anne O Krueger (First Deputy Managing Director, IMF) at the Harvard Project for Asian and International Relations (HPAIR) Business Conference. Shanghai, China, August 2004.*

keputusan atau pembuat kebijakan untuk mengadaptasi pada perubahan dan tuntutan pasar global pasti mengambil bagian.

Beberapa standar internasional berhasil "merembes" masuk ke dalam wilayah yurisdiksi domestik suatu negara melalui berbagai jalur, yang dapat dikelompokkan dalam suatu tindakan proaktif yang artinya adaptasi terhadap nilai atau standar tersebut telah terinternalisasi sebagai suatu kebutuhan domestik sendiri, atau tindakan yang reaktif akomodatif, sebagai suatu upaya kompromistis atas tuntutan eksternal.

Hadirnya pengaruh atau perembesan nilai dan cara pandang untuk menilai dapat diamati terjadi atau ditimbulkan oleh terjadinya "institutional convergence"; atau bergulirnya proses ke arah harmonisasi; kedua, dengan nyatanya arus yang membaaur antara kepentingan ekonomis dunia dan domestik; ketiga, mulai tumbuh berkembangnya proses penyatuan standar akan mutu, harga, jasa, dan konsep-konsep global².



² Aseem Prakash and Jeffrey A. Hart: Globalization and Governance, (Routledge-London and New York.

Diagram di atas menggambarkan globalisasi sebagai dependen dan independen variabel³

Berbagai penetrasi standar penilaian tentang nilai dan perilaku ini, kemudian berproses menuju ke arah proses evaluatif. Dimana para pihak dalam hubungan /transaksi bilateral mendayagunakannya dalam rangka *mengases* maupun mengukur pihak lain tentang berbagai atribut yang esensial dalam pemenuhan kriteria kelayakan sesuai dengan standar masing-masing. Oleh sebab itu pula, akan dengan mudah sebuah negara memetik hikmahnya bagi kepentingannya. Dalam arti seakan diberi pegangan akan cara menilai kualitas pihak lain. Dimana indikator PER, ROA, DER dan lain indikator keuangan menjadi lebih bermakna bila dilengkapi dengan indikator-indikator "governance". Dengan demikian yang namanya 'transaction-cost' dapat lebih ditekan dan dikurangi secara maksimal.

Proses internalisasi atau peresapan tentang "good governance" ini tidak saja tidak homogen melainkan juga mewujud dalam bentuk yang memiliki berbagai sisi dan ujung penetrasi yang beragam. Masyarakat lingkungan hidup dunia, misalnya lebih sensitif pada isu-isu pemulihan, preservasi dan liabiliti. Sementara bagian masyarakat dunia lain lebih memerangi ujung "corruptive" sebuah kelembagaan. Yakni sebagai contoh dengan memberikan kekuasaan ekstrateritorial bagi *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)* yang pertama kali diundangkan pada 1977, diubah dan disempurnakan pada 1988, dan 1998. Mungkin benar bahwa FCPA ini adalah produk hukum Amerika Serikat. Akan tetapi diakui atau tidak pengaruhnya, tidak saja terbatas pada subjek hukum negara itu saja.⁴ Tidak saja hanya menerapkan prinsip teritorial untuk

³ Idem. p.5

⁴ The jurisdiction of the anti-bribery provisions of the FCPA is broad. The anti bribery provisions apply to what are known as "domestic concern", and "issuers". They also apply to any person, including foreign individuals and entities, acting in furtherance of the improper inducement of a foreign public official while in the territory of the United States. Lihat Stuart H. Deming, The Foreign Corrupt Practices Act and the New International Norms. ABA, 2005, p. 7-8.

jurisdiksinya, namun juga, setelah dikeluarkannya *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (OECD Convention*⁵) pada 1998, maka aturan FCPA ini meluaskan jangkauannya dengan menerapkan juga "*national principle*". Tidak pula membatasi si subjek ini harus didirikan dibawah hukum Amerika.

Dalam lingkungan masyarakat bidang lain, seperti masyarakat transparansi dunia, *International Transparency*, yang bermarkas di Washington DC, penetrasi dan sasaran amatan mereka dapat saja meliputi lapisan sosio politis dan ekonomi dalam tataran "civil society". Tentang transparansi dan hak hak atas kebebasan bersuara, atas informasi dan sebagian yang tertuang di *International Covenant on Civil and Political Rights, 1966*, dan telah diberlakukan pada 23 Maret 1976, khususnya pasal 12 dan 19, secara jelas mendiskripsikan tentang berbagai hak individual untuk memperoleh kebebasan, hak memilih, hak bertempat tinggal, hak bersuara, memberikan pendapat, yang tidak dibatasi, kecuali keamanan negara dipertaruhkan. Kebebasan untuk beragama, berfikir dan bersuara berbeda.⁶

Contoh tentang konvensi OECD mengenai korupsi, FCPA, maupun tentang ICCPR, merefleksikan dimana sebuah titik awal dan diseminasi berawal. Kesepakatan maupun konsensus politik di tingkat internasional semacam itulah kemudian membentuk semacam kerangka acuan yang mana hukum domestik akan mengambil model, referensi, contoh, maupun pemahaman untuk diinternalisasi lebih lanjut. Dimana pada akhirnya, pengakuan, bila tidak ingin dikatakan mengadopsi tentang manfaat prinsip-prinsip maupun nilai tersebut, diakomodasikan dalam bentuk peraturan perundangan domestik.

Walaupun demikian, pencapaian komitmen politik pada tataran internasional adalah langkah pertama, tetaplah tidak otomatis, di tingkat nasional akan dengan mudah di "terima". Bukannya jarang

⁵ OECD = Organization for Economic Cooperation and Development.

⁶ Lihat ICCPR /1966 dan ICESR/1966.

di tataran nasional, di jajaran parlemen atau pihak nasionalis yang bergaris keras, terdapat kritik dan protes bahwa penerimaan prinsip prinsip atau nilai-nilai *governance*, adalah sama halnya dengan “me-western-kan” kebudayaan nasional, atau dalam bahasa yang lebih keras lagi, seperti “menjual nilai diri” karena menundukkan diri pada standar-standar asing.

Sekalipun, dari sisi pihak di luar negara, atau pihak asing, mereka berkilah bahwa pencantuman syarat standar tersebut, khususnya dalam hal transaksi korporasi, dalam kerangka menciptakan apa yang disebut sebagai upaya “to level the playing field”.⁷ Oleh sebab itulah, menilik pada jarak waktu saat prinsip di cetuskan di tingkat internasional dan adopsi ataupun diundangkannya dalam aturan domestik suatu negara, terbukti bahwa proses penerimaan dan pengakuan maupun adopsi cukup memakan waktu. Dengan kata lain tidak otomatis. Sekalipun tidak boleh diabaikan bahwa terjadi proses akselerasi yang makin lama makin memperpendek pengaruh tersebut.⁸ Hal mana tidak dikecualikan pula apa yang terjadi di Amerika Serikat.

Selain pengaruh yang diakibatkan oleh komitmen nasional dalam sebuah konvensi internasional, konon krisis Asia kemarin membukakan pintu inisiatif dari asosiasi negara maju yang tergabung dalam *Financial Stability Forum* (FSF) untuk merumuskan semacam standar dan pedoman (*code*), khususnya

⁷ Nancy Boswell, (Managing Director, Transparency International USA) “ *The Impact of International Law on Domestic Governance*”. ASIL Proceeding of the 97th April 2-5, 2003 Washington, DC. p. 133

⁸ Sebagai contoh saja Nancy mengatakan bahwa: “*Despite Agreement on the Convention and sincere commitments by heads of state to fight corruption since 1994 Summit of the Americas, there was still scant evidence that the Convention was being implemented several years later. In 1999, Transparency International (TI) collaborated with the Inter-American Bar Association and the American University Washington College of Law in an effort to build consensus for a peer review mechanism* “. Idem p. 134. Jadi Amerika pun agaknya sulit untuk segera menerima prinsip-prinsip yang dibuat oleh legislasinya sendiri, apalagi pihak lain atau Negara lain.

dimaksudkan untuk menghadirkan adanya kestabilan finansial internasional. Beberapa pihak menyebutnya sebagai arsitektur finansial baru. Bersamaan dengan itu, pada 1999, apa yang disebut dengan *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) mulai diluncurkan sebagai basis dibentuknya *Financial Stability Assessments* (FSA). Selain itu juga diciptakan oleh negara-negara yang tergabung dalam OECD perangkat ukuran dan asesmen tentang perilaku "governance korporasi", yang dikenal dengan ROSC (*Report on Standard and Code on corporate governance*). Secara gamblang misi dibentuknya berbagai mekanisme di atas adalah untuk membantu pemerintah anggota, baik anggota IMF maupun Bank Dunia, untuk meningkatkan ketahanan sistem finansial masing-masing dengan memberikan kemampuan mendeteksi dini adanya gejala kegoncangan finansial secara lebih dini. Dapat dipahami karena kegoncangan keuangan di sudut bagian dunia akan menyumbat aliran finansial ke seluruh penjuru. Bagaikan bejana berhubungan, defisit di satu tabung akan menurunkan kinerja seluruh tabung.⁹

Melalui gambaran di atas, telah dapat diidentifikasi adanya permintaan untuk dipenuhinya standar *transparency* tertentu di bidang data *transparency*, *fiscal transparency*, *monetary* dan *financial*, juga dibidang pengawasan sektor bank.¹⁰ Tidak terkecuali Indonesia, juga telah menerapkan berbagai standar tersebut dalam berbagai produk peraturan domestik, seperti misalnya Undang-undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Seperti kata petinggi di Departemen Keuangan, beberapa peraturan perundang-undangan, termasuk tentang Otoritas Jasa Keuangan dan

⁹ Lihat Anne O Krueger; A Keynote Address, "Lessons from the Asian Crisis". SEACEN Meeting, Sri Lanka, 12 Februari 2004, p.6. File://F:/imf/paper/remarks

¹⁰ Benu Schneider, Randall Dodd, Aziz Ali Mohammed, " Transcript of an IMF Book Forum Standard and Codes: Can They Prevent Financial Crisis?" May 2004. File://F:/imf/paper/remarks.

banyak lagi peraturan dari Bank Indonesia, telah mencoba menyusupkan beberapa standar dan pedoman (*code*) internasional atau paling tidak mencoba untuk menyelaraskannya dengan kebutuhan dan *best practice* internasional.¹¹ Khususnya di bidang moneter, keuangan, perbankan, sektor jasa keuangan non-bank maupun pasar modal, penyelarasan tampak secara nyata. Berbagai upaya Indonesia, misalnya untuk merebut hati investor asing dan negara mancanegara untuk menanam modalnya, jelas menggambarkan upaya yang sungguh-sungguh dari pemerintah. Apa yang dilakukan pemerintah dalam meyakinkan para asosiasi Manajer Investasi mancanegara adalah cermin berbagai pemenuhan dan kepedulian kita akan gambaran dan rating internasional terhadap *governance*.

Secara keseluruhan dengan adanya FSAP, FSA, ROSC, maka berbagai aspek yang dijadikan prioritas pemenuhan standar dan *code*, yang tampaknya tidak terhindarkan oleh negara-negara di dunia yang akan atau menginginkan masuk ke pasar global akan meliputi: transparansi fiskal, pengawasan bank, transparansi moneter, desiminasi informasi, sistem pembayaran, kegiatan asuransi, pengawasan lembaga keuangan, transparansi transaksi di pasar modal, tata kelola perusahaan, sistem penangkalan pencucian uang, kepailitan, serta auditing dan akunting.

Perembesan dan pengaruh yang lebih langsung adalah melalui transaksi dan "*corporate actions*" dari korporasi. Berbagai bentuk transaksi seperti penawaran saham, melakukan berbagai bentuk aliansi strategis, maupun merjer akuisisi, bahkan merupakan semacam "*short cut*" bagi para korporasi untuk sedikitnya mengimplementasikan atau mengadopsi prinsip, standar maupun *code (best practice)*. Tuntutan tersebut pada umumnya dilakukan oleh pihak strategik maupun penyeter modal, dalam proses uji

¹¹ Lihat Anggito Abimanyu ; "Exit Strategy Kemandirian Kebijakan Fiskal Indonesia", juga Mulia Nasution; "Reformasi Manajemen Keuangan Negara" Kebijakan Fiskal , *Pemikiran, Konsep dan Implementasi* ", Ed. Oleh Heru Subijantoro dan Singgih Riphah, Kompas, Februari 2004, h. 152- 175.

tuntas (*due diligence*) sebelum sebuah *corporate action* yang tersebut di atas dijalankan. Atau bahkan tertuang secara eksplisit dalam perjanjian.

Apapun reaksi negara-negara sedang berkembang tentang "tekanan" untuk memberlakukan standar dan *code (best practice)* di bidang finansial, yang dibungkus dengan terminologi "reform", adalah sah-sah saja apabila prinsip-prinsip tersebut mengacu pada nilai-nilai yang mendukung etos kerja yang mengutamakan efisiensi, kejujuran, transparansi maupun perilaku yang bersih dari benturan kepentingan, korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta segala macam turunannya. Persoalannya acapkali muncul mengenai dari mana asalnya, bukan meninjau apa isinya. Selain itu darimana asalnya, cara dan *timingnya*. Sebab kita tahu standar auditing dan akunting maupun ROSC tidak diberlakukan bagi negara yang berada di peringkat industri lanjut, atau negara maju. Maka sentimen kita akan muncul dengan mengajukan pertanyaan: cukup *fair*-kah bila negara sedang berkembang di ukur dan dinilai dengan standar dan ukuran yang dibuat sepihak oleh sekelompok negara maju? Pertanyaan kedua, bukankah semua asesmen adalah hasil peta penguasaan informasi?