

Pengaturan Perdagangan Jasa Internasional Dalam GATS/WTO

Sefriani

Abstract

The implementation of liberalization principle periodically is determined by flexibility. The liberalization process must be conducted with respect to national interest and the level of development of its nations both for individual sectors and entire sector. It is expected that the objective of the GATS is to create trade liberalization of services. To achieve the objective, it is needed to understand the services provider to fully comprehend GATS regulation. Without understanding GATS rules, it will be difficult for the regulator and service providers to compete directly with foreign supplier service which flooded the Indonesia market.

Pendahuluan

Bagi kebanyakan negara berkembang, termasuk Indonesia, perdagangan jasa merupakan *net importers countries*. Hal tersebut makin diperkuat dengan data yang terdapat dalam Neraca Perdagangan Jasa yang diolah dari data Bank Indonesia yang memperlihatkan bahwa defisit perdagangan sektor jasa tahun 1998 sampai tahun 2000 cenderung membesar, walaupun tahun 2001 sempat mengecil, namun tahun 2002 defisit tersebut membesar kembali. Dari data tersebut, yang perlu dicermati adalah besarnya nilai defisit perdagangan sektor jasa yang mencapai angka minus US\$ 17,051 juta pada tahun 2000 dan minus US\$ 15,885 juta pada tahun 2002.¹

Penyebab utama besarnya defisit di atas adalah keterbatasan kapasitas dan

ketidakmampuan untuk mengadakan *assessment* sektor jasa sehingga negara berkembang mengalami kesulitan dalam menentukan sektor jasa mana yang dianggap kompetitif untuk diekspor, serta sektor jasa mana yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi sehingga sektor tersebut perlu dibuka secara bertahap. Di samping itu hambatan lain yang juga sangat mendukung terjadinya defisit di Indonesia adalah kurangnya pemahaman para pelaku jasa terhadap berbagai aturan yang tertuang dalam *General Agreements on Tariffs and Services (GATS)*.² Tidaklah mungkin untuk membahas semua aspek berkaitan dengan GATS/WTO dalam makalah ini, karenanya tulisan singkat berikut hanya akan membahas masalah sejarah, pengertian jasa dan perdagangan jasa dalam

¹Agus P Saptono, *Perdagangan Jasa: Mode of Supply dalam perdagangan sektor jasa* dalam buletin WTO, Departemen Luar Negeri, www.Deplu.go.id, 21 April 2004, hlm. 1.

²*Ibid.*

GATS/WTO, bagaimana sektor jasa itu diperdagangkan (*modes of supply*) dan prinsip-prinsip utama apa yang berlaku dalam GATS.

Diterimanya GATS oleh Negara berkembang

Keinginan kelompok negara maju untuk memasukkan bidang jasa dalam kerangka GATT sebenarnya sudah ada sejak perundingan Putaran Kennedy. Namun demikian, keinginan ini senantiasa ditentang oleh kelompok negara berkembang, yang khawatir bahwa dimasukkannya perdagangan jasa dalam kerangka GATT hanya akan menguntungkan kelompok negara maju saja. Kelompok ini menginginkan bahwa bidang jasa harus dikeluarkan sama sekali dari proses perundingan. Di samping itu ada pula yang menyangsikan perlunya bidang jasa dicantumkan dalam satu perjanjian apapun serta menentang ruang lingkup dan isi dari beberapa bentuk jasa.³

Dalam kaitannya dengan hal ini, negara-negara maju yang dipelopori Amerika Serikat mengemukakan bahwa liberalisasi perdagangan jasa akan memberikan keuntungan terhadap semua negara. Hal ini dikarenakan dalam prinsip liberalisasi tersebut akan diberlakukan prinsip keunggulan komparatif (*comparative advantage*).⁴

Namun demikian, kelompok negara berkembang menyangsikan hal tersebut dengan pemikiran bahwa konsep keunggulan komparatif akan efektif apabila semua negara mempunyai kekuatan bersaing yang berimbang. Kenyataannya, menurut B.S Ojong dan Robinson Simanjuntak, jasa-jasa yang banyak diekspor adalah jasa-jasa yang padat modal dan teknologi, yang pada umumnya dikuasai oleh kelompok negara maju. Dengan kondisi yang tidak berimbang ini, pasar domestik negara berkembang akan dikuasai oleh pemasok jasa asing dan pada akhirnya negara majulah yang akan menikmati keuntungan dari penerapan konsep tersebut.⁵ Fakta yang ada juga menunjukkan bahwa neraca pembayaran negara maju dalam perdagangan jasa senantiasa surplus, sementara negara berkembang senantiasa mengalami defisit. Di samping masalah ketidakseimbangan daya saing antara negara maju dengan negara berkembang, penolakan negara berkembang terhadap dimasukkannya sektor jasa dalam kerangka GATT menurut Deepak Nayyar adalah dilandasi pemikiran bahwa sebagian industri jasa seperti perbankan, transportasi, dan telekomunikasi masih merupakan infrastruktur yang sangat strategis dalam proses pembangunan.⁶

Meskipun semula menolak keras diliberalisasikannya sektor jasa namun

³Mochtar Kusumaatmadja, "Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa (GATS) Dilihat Dari Perspektif Negara Berkembang", Makalah pada Seminar *Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial*, (IBI, Jakarta, 6 Maret, 1997), hlm. 4.

⁴Hoekman, Bernard & Kostecki, Michael, *The Political Economic of The World Trading System From GATT to WTO*, (Oxford University Press, Oxford, 1997), hlm. 27.

⁵Ojong, B.S dan Robinson Simanjuntak, "Perdagangan Jasa Dan Keterkaitan Multilatera", dalam *Buletin Ilmiah Litbang Industri Perdagangan* Nomor 045/BPPIP/97, DEPERINDAG, 1997, hlm. 54.

⁶Deepak Nayyar, "Towards a Possible Multilateral Framework for Trade in Services :some issues and

akhirnya kelompok negara berkembang tidak mempunyai pilihan lain dan akhirnya menerima GATS pada Juli 1995. Beberapa alasan yang menjadikan negara berkembang berubah sikap adalah:⁷

- a. negara berkembang pada umumnya sangat memerlukan modal asing
- b. negara maju setuju untuk memberi kesempatan pada negara berkembang membuka perdagangan jasa secara bertahap.

Sikap negara berkembang ini didukung pula oleh Sir Brian Corby bahwa, bidang jasa dapat memainkan peranan penting dalam perekonomian negara berkembang yaitu dapat menekan angka pengangguran, menarik masuknya investasi asing, serta membawa kemajuan di bidang teknologi.⁸

Ruang Lingkup dan Batasan GATS

Perundingan mengenai ruang lingkup (*coverage*) GATS merupakan salah satu topik utama dalam perundingan Putaran Uruguay. Sebagian besar negara termasuk negara sedang berkembang menurut Bernard

Hoekman dan Michael Kostecki menginginkan pendekatan universal, yaitu bahwa GATS mencakup seluruh sektor jasa. Pendekatan ini dimaksudkan untuk mencegah dikeluarkannya suatu sektor jasa untuk kepentingan suatu negara tertentu, sebagaimana yang terjadi dalam sistem GATT yang menyampingkan pertanian dan tekstil.⁹ Adapun Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa menginginkan digunakannya pendekatan *negatif list*, yang disebut juga pendekatan *top-down and opt-out*. Dengan pendekatan ini seluruh sektor jasa akan dicakup oleh GATS kecuali yang dicantumkan dalam *negative list*.¹⁰

Melalui perdebatan panjang, akhirnya dicapai kompromi bahwa ruang lingkup perjanjian perdagangan jasa mencakup seluruh sektor jasa, tetapi dengan memberi keleluasaan pada anggota untuk mencantumkan dalam *Schedule of Commitment (SOC)*-nya. sektor-sektor jasa tertentu yang akan mereka buka untuk anggota lain dengan persyaratan-persyaratan tertentu.¹¹

concept", dalam *Technology, Trade Policy, and The Uruguay Round*, (UNCTAD, 1990), hlm.131.

⁷Sinta Dewi, "Pengaturan Perdagangan Jasa Keuangan dalam GATS dan Implikasinya terhadap perkembangan Usaha perbankan di Indonesia", dalam *Jurnal Hukum Internasional*, Vol I No 3 Desember 2002, FH Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm.219.

⁸Coby, Brian, "The Importance of a Multilateral Agreement for The World Economy", dalam *The Uruguay Round and Beyond What Future for Services Trade Liberalization*, Edited by Wordrow, R.Brian & Brown, Chri., (Geneva, Switzerland, 1992), hlm.1.

⁹Hoekman, Bernard and Kostecki, Michel, *Op.Cit*, hlm. 142.

¹⁰Dengan demikian diharapkan sektor jasa yang dibuka oleh suatu negara khususnya negara berkembang akan lebih banyak dibandingkan dengan melalui *positive list* atau *bottom-up* sebagaimana yang dikehendaki banyak negara lain *Ibid*. Bandingkan dengan Zulkarnaen Sitompul, Zulkarnaen Sitompul" Putaran Uruguay dan Perdagangan Jasa", Dalam *Majalah Hukum Dan Pembangunan*, Nomor 4 Tahun XXV, Agustus, 1995 hlm. 341

¹¹*Ibid*

Pengertian “Jasa (*services*)” dalam GATS

Pasal 1 paragraf 3 (b) GATS menetapkan bahwa yang dimaksud dengan jasa meliputi semua jasa pada setiap sektor kecuali jasa yang dipasok untuk keperluan menjalankan fungsi pemerintahan. Adapun yang dimaksud dengan jasa yang dipasok untuk keperluan menjalankan fungsi pemerintahan adalah setiap jasa yang dipasok bukan atas dasar pertimbangan komersial dan bukan sebagai pesaing bagi pemasok jasa lain.¹²

Dari apa yang dijelaskan oleh Pasal 1 tersebut di atas, nampak bahwa GATS tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan jasa. Memang bukan merupakan pekerjaan yang mudah untuk memberikan definisi yang dapat diterima oleh semua pihak. Dalam upaya menjelaskan apa yang dimaksud dengan jasa pada umumnya yang dirujuk adalah perbedaan antara barang (*goods*) dan jasa berdasarkan apa yang nampak pertama kali dilihat.¹³ Benda digambarkan sebagai yang bersifat material, dapat dipegang, dilihat,

disimpan (*storable*), serta tidak mensyaratkan adanya kontak langsung (*direct interaction*) antara produsen (*producers*) dengan konsumennya (*consumers*).¹⁴ Sebaliknya jasa bersifat immaterial (*immaterial goods*), tidak dapat dipegang (*intangible*), tidak dapat dilihat (*invisible*), mensyaratkan waktu yang bersamaan antara proses produksi dan konsumsi (*required simultaneous production and consumption*).¹⁵

Namun demikian perbedaan karakteristik pragmatis seperti tersebut di atas belum dapat memuaskan semua pihak. Karakteristik jasa sebagai sesuatu yang immaterial (*immaterial goods*) sebagaimana dikemukakan di atas pada dasarnya banyak menimbulkan kritik. Sifat tidak dapat dipegang misalnya, sulit untuk dapat diterima dalam kaitannya dengan program perangkat lunak komputer dalam suatu disket. Demikian halnya dengan sifat tidak dapat dilihat dalam kaitannya dengan pertunjukan teater dan jasa potong rambut, sifat tidak dapat disimpan dalam kaitannya dengan telpon yang difasilitasi mesin penjawab otomatis, serta syarat kontak

¹²Misalnya penunjukan mantan Perdana Menteri Singapura Lee Kwan You sebagai konsultan ekonomi pemerintah oleh Presiden Gus Dur.

¹³Dalam hukum perdata Indonesia dikenal adanya kasus pencurian listrik yang memperlmasalahkan bahwa listrik bukanlah benda karena tidak dapat dipegang dan dilihat. Istilah jasa tidak ditemukan dalam KUHPperdata, namun demikian dapat dirujuk pasal 1603 dimana jasa dapat digolongkan dalam suatu perjanjian untuk melakukan suatu pekerjaan. Menurut Subekti hal ini dapat dibedakan antara pemborongan pekerjaan (*aanneming van werk*) yaitu suatu perjanjian dimana satu pihak menyanggupi untuk keperluan pihak lainnya melakukan suatu pekerjaan tertentu dengan pembayaran upah yang ditentukan pula, seperti pekerjaan pemborongan bangunan, tukang jahit pakaian dan tukang reparasi mobil. Di samping itu ada pula perjanjian untuk melakukan pekerjaan lepas, misalnya seorang dokter gigi yang mencabut gigi pasiennya, seorang kuli yang mengangkut barang. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Bandung, P.T Intermasa, 1985), Cetakan XX, hlm. 174

¹⁴Seseorang untuk memperoleh benda tertentu yang dinginkannya dapat membeli langsung tanpa harus ikut dalam proses produksi benda tersebut, bahkan ia dapat hanya tinggal memesan barang tersebut dari pihak produsen atau pedagang tertentu untuk dikirim ke alamatnya.

¹⁵Dapat dicontohkan misalnya, jasa yang diberikan oleh tukang cukur rambut, pertunjukan konser musik, konsultasi dengan phisiaketer *Ibid*.

langsung dalam kaitannya dengan Anjungan Tunai Mandiri (ATM).¹⁶

Dalam kaitannya dengan definisi jasa tersebut di atas penting untuk dikemukakan definisi yang diberikan oleh T.P Hill bahwa yang dimaksud dengan jasa adalah:¹⁷ *A change in the condition of a person, or of a good belonging to some economic unit, which is brought about as the result of the activity of some other economic unit with the prior agreement of the former person or economic unit.*

Dari definisi di atas nampak bahwa T.P Hill menekankan perlunya melakukan pembedaan antara kegiatan (proses) menghasilkan jasa dengan *output*-nya (produk jasa). Suatu hasil (*output*) dari kegiatan jasa yang dimaksud oleh T.P Hill adalah perubahan kondisi dari barang atau orang yang mengalami proses produksi jasa.¹⁸

Masih dalam kaitannya dengan definisi jasa, meskipun tidak memberikan batasan

mengenai apa yang dimaksud dengan jasa, Jagdis Bhagwati mengemukakan bahwa, hal yang membedakan jasa dari barang adalah sifat tidak dapat disimpan (*non-storability*) yang berarti bahwa jasa dikonsumsi pada saat diproduksi atau bersifat simultan,¹⁹ serta adanya interaksi (*interaction*) antara pengguna jasa dengan penyedia jasa. Terhadap sifat yang kedua ini, lebih lanjut Jagdis Bhagwati membaginya dalam dua kategori yaitu jasa yang mensyaratkan kedekatan fisik (*physical proximity*) serta jasa yang tidak mensyaratkan adanya kedekatan fisik (*physical proximity inessential*).²⁰

Adanya kaitan yang erat antara barang dan jasa serta sulitnya memberikan batasan untuk membedakan antara keduanya, menurut UNCTAD mengakibatkan banyak pakar yang hanya memberikan klasifikasi saja untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan jasa.²¹

¹⁶UNCTAD, *Liberalizing International Transactions in Services: a Handbook*, (United Nations, New York, 1994), hlm.1-2.

¹⁷T.P Hill, "On Goods and Services" dalam *Review of Income and Wealth*, 1977, hlm.315, sebagaimana dikutip oleh UNCTAD, *Liberalizing International Transaction in Services*, *Ibid*

¹⁸*Ibid*.

¹⁹Hal ini sebenarnya diadopsi dari pendapat T. Hill, meskipun Jagdis Bhagwati mengakui kelemahannya seperti jasa untuk memberikan informasi (*answering services*) yang dapat menyimpan pesan-pesan dari pelanggannya (*customer*). Jagdish Bhagwati, "Economic Perspective on Trade In Professional Services" dalam John.H.Jackson, William J.Davey, and Allan O Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations, Cases, Materials, and Text on The National and International Regulation of Transnasional Economic Relations*, Third edition, (West Publishing CO, 1995), hlm. 895.

²⁰Jasa yang membutuhkan kedekatan fisik menurut Jagdis Bhagwati misalnya jasa yang diberikan oleh seorang dokter pada pasiennya dan jasa tukang potong rambut. Adapun jasa yang tidak mensyaratkan kedekatan fisik misalnya jasa perbankan dan asuransi melalui telepon. Meskipun demikian untuk *type* ini menurut Jagdis tetap membutuhkan adanya kontak (*continual contact*) *Ibid*.

²¹M.A Katouzian misalnya, mengelompokkan jasa dalam 3 golongan yaitu; *new services* yang meliputi hiburan, pendidikan dan jasa kesehatan; *complementary services* yang meliputi jasa perbankan, keuangan, transportasi dan *household services* perdagangan eceran, serta *old services* yang meliputi jasa dalam kegiatan rumah tangga. Adapun Harley L. Browning dan Joachim Singelmann mengklasifikasikan jasa dalam 4 kelompok, yaitu jasa distribusi meliputi transportasi, komunikasi dan dagang eceran; *Producer services* yang meliputi jasa perbankan, keuangan, asuransi, *real estate*, mesin dan arsitektur, akuntansi, dan jasa sosial yang

Dalam kaitannya dengan hal ini, tim Bank Dunia dan PBB mengadopsi klasifikasi yang dilakukan oleh *International Standard Industrial Classification* (ISIC). Klasifikasi yang dilakukan oleh ISIC lebih menekankan pada kegiatan produk jasa daripada jenis produk (*output*) jasa. Dengan metode yang digunakannya yaitu melalui pengelompokan unit produksi ke dalam suatu kategori khusus ISIC, sesuai dengan aktifitas ekonomi pokoknya (*principle activity*), menurut UNCTAD, ISIC berhasil mengidentifikasi 138 aktifitas jasa.²² Klasifikasi yang dilakukan oleh ISIC ternyata dipandang tidak cukup memadai. Hal ini mengingat bahwa dalam perdagangan yang lebih relevan dibicarakan adalah *output* atau jenis produk daripada kegiatan produk jasanya.²³ Untuk mengatasi hal ini, klasifikasi yang digunakan dalam perundingan GATS adalah klasifikasi produk jasa yang disebut dengan *Central Product Classification* (CPC). Berdasarkan sistem CPC ini, sebagaimana dikemukakan dalam laporan penelitian Departemen keuangan,

berhasil diidentifikasi lebih dari 600 produk jasa, termasuk di dalamnya sektor keuangan (*financial services*) dengan sub sektor jasa asuransi (*insurance services*) dan sub sektor jasa perbankan dan jasa-jasa keuangan lainnya kecuali jasa asuransi (*banking and other financial services excluding insurance*).²⁴

Masih dalam kaitannya dengan definisi jasa, dalam kamus Umum Bahasa Indonesia diterangkan bahwa jasa adalah sesuatu yang kita lakukan yang berguna bagi orang lain.²⁵ Adapun menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen Indonesia yaitu UU Nomor 8 Tahun 1999, jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.²⁶

Dari dua pengertian mengenai jasa yang diberikan di atas nampak bahwa di Indonesia jasa dipandang sebagai sesuatu (*immaterial good*) berupa pelayanan atau prestasi yang disediakan oleh suatu pihak untuk atau agar dapat dimanfaatkan oleh orang atau pihak lain.²⁷

meliputi kesehatan, pendidikan, agama dan kesejahteraan, pos dan jasa-jasa pemerintahan lainnya; serta personal services yang meliputi jasa rumah tangga, jasa perbaikan, kecantikan, hotel, restoran, dan hiburan. Klasifikasi-klasifikasi yang lain dapat dibaca pada UNCTAD, *Liberalizing International Transactions in Services A Handbook*, *op.cit*, hlm. 3.

²²*International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*, Series M.No.4, Rev.3, (New York, United Nations, 1990), sebagaimana dikutip oleh UNCTAD, *Ibid*.

²³Laporan Penelitian, *Op.Cit*, hlm.11.

²⁴UNCTAD, *Liberalizing International Transactions in Services a Handbook*, *Op.Cit*, hlm. 25.

²⁵Badudu, J.S. & Sutan Mahmud Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996), hlm. 559.

²⁶Pasal 1(5) UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

²⁷Pengertian ini juga sejalan dengan apa yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia yang memasukkan jasa dalam kelompok perjanjian Kerja, dalam hal ini adalah perjanjian untuk melakukan suatu jasa atau pekerjaan terlepas (*overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten*), misalnya seorang dokter gigi yang mencabut gigi pasiennya atau seorang tukang reparasi yang memperbaiki mobil langganannya. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cetakan XX, (P.T Intermasa, Jakarta, 1985), hlm. 172 & 174.

Pengertian “Perdagangan Jasa” dalam GATS

Pasal 1 Paragraf 2 menetapkan bahwa yang dimaksud dengan perdagangan jasa dalam GATS adalah pasokan jasa:

- a. dari wilayah suatu anggota ke dalam wilayah anggota lain
- b. dalam wilayah suatu anggota untuk konsumen jasa dari anggota lain
- c. melalui keberadaan komersial pemasok jasa suatu anggota di wilayah anggota lain
- d. melalui keberadaan orang pemasok jasa internasional anggota di wilayah anggota lain

Adapun yang dimaksud dengan pasokan jasa menurut Pasal XXVIII meliputi produksi, distribusi, pemasaran, penjualan, dan penyerahan jasa.

Dari apa yang ditetapkan oleh Pasal 1 paragraf 2 di atas nampak bahwa dalam upayanya memberikan batasan mengenai apa yang dimaksud dengan perdagangan jasa, yang berhasil dilakukan oleh GATS hanyalah dengan menetapkan 4 cara dilakukannya perdagangan jasa internasional (*modes of supply*).

Cara yang pertama, perdagangan jasa internasional dilakukan dari wilayah atau negara pemasok jasa (*supplier*) ke dalam wilayah negara lain (konsumen) dimana dalam memberikan jasa tersebut pemasok tidak memasuki wilayah atau negara konsumen. Cara yang pertama ini dikenal juga dengan istilah *Cross Border Supply* (CBS), yang menekankan pada unsur lintas batas negara

dalam memasok jasa internasional. Cara perdagangan jasa yang pertama ini menurut Bernard Hoekman dan Michel Kosteci, hanya dapat diterapkan terhadap kegiatan jasa yang tidak mensyaratkan kedekatan fisik antara antara pemasok jasa dengan pengguna jasa.²⁸ Contoh kegiatan jasa yang dapat dilakukan dengan cara pertama ini antara lain adalah jasa konsultasi melalui media elektronik, dan beberapa macam jasa perbankan yang dilakukan melalui media elektronik, seperti melalui internet, serta melalui telepon (*phone banking*).

Cara yang kedua, perdagangan jasa internasional dilakukan dengan cara pengguna jasa mendatangi pemasok jasa di wilayah negara yang berbeda.²⁹ Cara perdagangan jasa ini diterapkan terhadap kegiatan jasa yang membutuhkan kedekatan fisik antara pemasok jasa dengan pengguna jasa. Contoh yang dapat dikemukakan antara lain seperti seorang pasien dari Indonesia yang berobat ke Rumah Sakit di Singapura (jasa kesehatan). Termasuk dalam kategori kegiatan jasa yang dapat dilakukan dengan cara ini adalah jasa pendidikan dan jasa pariwisata.³⁰

Cara yang ketiga, dilakukan dengan cara pemasok jasa memasuki wilayah atau negara konsumen dan mendirikan suatu perusahaan di tempat tersebut untuk tujuan memberikan jasa. Cara yang ketiga ini dikenal sebagai cara memasok jasa melalui keberadaan komersial (*commercial presence*). Adapun yang dimaksud dengan keberadaan komersial

²⁸Hoekman Bernard and Kosteci, Michel, *Op.Cit*, hlm. 138.

²⁹Cara ini dikenal juga dengan istilah perpindahan konsumen (*movement of consumer*) atau juga *Consumption abroad*.

³⁰*Ibid*.

menurut Pasal XXVIII GATS adalah segala macam bentuk dari usaha atau keberadaan profesional (*professional establishment*) termasuk dengan cara:

- a. Pembentukan, pengambilalihan, atau menjalankan suatu badan hukum
- b. Pendirian atau menjalankan suatu kantor cabang atau perwakilan dalam wilayah suatu anggota dengan maksud untuk memasok jasa.

Contoh yang dapat dikemukakan dalam kaitannya dengan cara ketiga ini antara lain adalah beroperasinya kantor cabang bank asing di Indonesia.³¹

Cara yang keempat, dilakukan dengan cara pemasok jasa dalam memberikan jasanya hadir di wilayah atau negara pengguna jasa baik dalam kapasitas sebagai pegawai suatu perusahaan asing maupun dalam kapasitas sebagai penyedia jasa itu sendiri. Contoh yang dapat dikemukakan dalam kaitannya dengan cara keempat ini adalah pegawai Citibank Amerika Serikat yang bekerja di kantor cabang Citibank Jakarta, atau seorang konsultan hukum (*lawyer*) asing yang bekerja pada sebuah kantor konsultan hukum di Indonesia.³²

Dalam kaitannya dengan cara yang keempat ini, lampiran tentang perpindahan orang pemasok jasa berdasar GATS menetapkan bahwa GATS tidak berlaku untuk tindakan yang berdampak terhadap anggota yang mencari akses ke dalam pasar tenaga kerja suatu anggota dan bagi tindakan yang menyangkut kewarganegaraan, tempat tinggal, atau pekerjaan permanen. Selanjutnya,

dikemukakan pula bahwa GATS tidak dapat menghalang-halangi suatu anggota untuk menerapkan tindakan pengaturan orang yang masuk ke atau tinggal sementara di dalam wilayahnya, termasuk tindakan yang perlu untuk melindungi integritas dan untuk menjamin gerakan orang yang secara tertib melintasi perbatasannya, dengan syarat bahwa tindakan tersebut dilakukan dengan maksud untuk meniadakan atau mengurangi keuntungan yang dapat diperoleh suatu anggota dari suatu komitmen spesifik.³³

Terhadap masalah mengurangi keuntungan sebagaimana dikemukakan di atas diberikan catatan bahwa satu-satunya kenyataan mempersyaratkan adanya visa bagi orang-orang dari anggota tertentu dan tidak bagi orang-orang dari anggota lainnya, tidak boleh dianggap meniadakan atau mengurangi manfaat berdasarkan suatu komitmen spesifik.³⁴

Prinsip-prinsip utama Dalam GATS

Dalam rangka memberikan kerangka aturan main perdagangan jasa internasional GATS telah menetapkan prinsip-prinsip yang menjadi aturan main bagi perdagangan jasa internasional. Prinsip-prinsip yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. *Most Favoured Nation (MFN)*

Pasal II GATS tentang MFN menetapkan bahwa setiap anggota harus dengan segera (*immediately*) dan tanpa syarat (*unconditional*) memberikan perlakuan yang tidak lebih buruk

³¹Mochtar Kusumaatmadja, *Op.Cit.*, hlm. 19.

³²*Ibid.*

³³Lampiran tentang perpindahan orang pemasok jasa berdasarkan perjanjian (GATS), paragraf 2 dan 4.

³⁴*Ibid.*

(*no less favourable*) kepada jasa dan pemasok jasa dari anggota lain sesuai dengan yang diberikan kepada jasa dan pemasok jasa dari anggota lain.

Ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa suatu keuntungan yang diberikan kepada jasa dan pemasok jasa suatu negara termasuk kepada negara bukan anggota, harus dengan segera dan tanpa syarat diberikan kepada seluruh negara anggota GATS yang lain. Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini bahwa ijin yang diberikan kepada suatu bank asing untuk beroperasi dalam suatu wilayah negara anggota GATS, maka dengan segera dan tanpa syarat ijin tersebut harus diberikan pula kepada anggota GATS lainnya.³⁵

Konsekuensi dari dianutnya sistem MFN dalam GATS sebagaimana dikemukakan di atas adalah bahwa setiap tindakan negara anggota yang menimbulkan diskriminasi terhadap semua pemasok jasa adalah bertentangan dengan GATS.³⁶

Meskipun prinsip MFN dalam GATS masuk dalam kategori kewajiban umum yaitu kewajiban yang diberlakukan terhadap semua sektor jasa dan semua negara anggota, namun dalam pengaturan lebih lanjut GATS memberikan kemungkinan bagi negara-negara anggota untuk melakukan penyimpangan atau pengecualian terhadap

prinsip tersebut. Hal ini nampak sebagaimana ditetapkan oleh Pasal II (2) GATS bahwa anggota dapat mempertahankan tindakan yang tidak sesuai dengan prinsip MFN, sepanjang tindakan tersebut dicantumkan dalam daftar pengecualian dan memenuhi persyaratan seperti tersebut dalam lampiran tentang pengecualian terhadap Pasal II.³⁷

Dari apa yang ditetapkan dalam Pasal II (2) GATS tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pengajuan pengecualian MFN oleh anggota harus memenuhi prosedur atau mekanisme yang ditetapkan oleh GATS. Prosedur yang dimaksud pertama adalah bahwa tindakan pengecualian terhadap prinsip MFN tersebut harus didaftarkan dan dicantumkan dalam lampiran khusus. Dengan demikian setiap tindakan negara anggota baik dalam bentuk hukum, peraturan, ketentuan, prosedur, keputusan, tindakan administratif dan bentuk lainnya yang dimaksudkan sebagai tindakan penyimpangan terhadap prinsip MFN dalam GATS harus didaftarkan terlebih dahulu. Apabila pendaftaran dilakukan sebelum perjanjian pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*OPD/Agreement Establishing The World Trade Organization*) berlaku, maka penyimpangan tersebut akan berlaku bersamaan dengan berlakunya perjanjian OPD. Namun demikian, apabila pendaftaran dilakukan setelah perjanjian pembentukan

³⁵John Kraus, *The GATT Negotiation : A Business Guide To The Result of The Uruguay Round*, ICC, 1994, hlm. 41.

³⁶*Ibid.*

³⁷Contoh adalah MFN Exemption yang diajukan Indonesia dalam dokumen GATS/E/43, April 1994. Dalam daftar akhir pengecualian Pasal II (MFN). Indonesia telah mengecualikan penerapan prinsip MFN dalam perdagangan jasa perbankan, jasa pekerjaan ahli madya (*semi skilled workers*) dan jasa konstruksi. Untuk sub sektor perbankan misalnya, tindakan penyimpangan adalah berkenaan dengan pemberian ijin bank patungan yang hanya diberikan kepada bank asing dari negara yang menerima kebijaksanaan timbal balik terhadap bank-bank Indonesia.

OPD berlaku, maka terhadap penyimpangan yang diajukan akan berlaku pasal IX (3) perjanjian pembentukan OPD.³⁸

Dari ketentuan di atas nampak bahwa lingkup MFN terhadap masing-masing anggota GATS menurut Bernard Hoekman dan Michhael Kostecki adalah apa yang disebut sebagai *negative list*, diterapkan terhadap semua sektor jasa, kecuali yang terdaftar dalam *annex* masing-masing.³⁹

2. Keterbukaan (*Transparency*)

Prinsip Transparansi diatur dalam Pasal III GATS. Pasal ini mewajibkan pada anggotanya untuk:

1. Wajib Mempublikasikan dengan segera semua undang-undang, peraturan pelaksanaan serta semua keputusan dan ketentuan yang berlaku secara umum yang mempunyai dampak terhadap perdagangan jasa, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Demikian pula bila suatu negara anggota turut serta dalam suatu perjanjian internasional yang mempengaruhi perdagangan jasa internasional semua perjanjian internasional tersebut wajib dipublikasikan. Informasi mengenai hasil-hasil perjanjian internasional tersebut harus tersedia untuk umum.
2. Memberitahukan minimal sekali dalam setahun kepada Dewan Perdagangan Jasa

tentang adanya peraturan perundang-undangan baru atau perubahan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mempunyai dampak terhadap perdagangan jasa sebagaimana tercapuk dalam daftar komitmen anggota tersebut.

3. Mendirikan satu atau lebih pusat informasi (*enquiry points*) untuk menyediakan informasi spesifik yang diminta anggota lain, serta menanggapi setiap permintaan dari anggota lainnya tentang informasi khusus mengenai tindakan atau perjanjian internasional yang ditandatangani.

Di samping kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur di atas, Pasal III Paragraf 5 GATS juga memberikan hak kepada anggota untuk memberitahukan kepada Dewan Perdagangan Jasa tentang tindakan yang dilakukan anggota lain yang dianggapnya mempengaruhi atau mempunyai dampak (*affecting*) terhadap perdagangan jasa.

Selanjutnya, dikemukakan pula oleh GATS bahwa dengan prinsip keterbukaan tidak berarti bahwa negara peserta wajib memberikan informasi tentang hal-hal yang bersifat rahasia atau *konfidensial*, bilamana pengungkapan tersebut akan menimbulkan hambatan bagi penegakan hukum atau bertentangan dengan kepentingan umum atau merugikan kepentingan komersial dari perusahaan-perusahaan atau swasta tertentu.⁴⁰

³⁸Pasal IX(3) perjanjian pembentukan OPD menyebutkan bahwa keputusan untuk meniadakan kewajiban yang dibebankan kepada anggota diambil dengan persetujuan $\frac{3}{4}$ jumlah anggota, kecuali ditentukan lain.

³⁹Hoekman, Bernard & Kostecki, Michel, *Op.Cit.*, hlm. 144.

⁴⁰Lihat Pasal III bis GATS. Dapat dicontohkan di sini adalah bahwa negara anggota tidak wajib memberikan informasi berkaitan dengan negosiasi dagang yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta di negaranya, juga mengenai kondisi keuangan mereka, karena hal ini dapat merusak posisi tawar menawar perusahaan-perusahaan tersebut terhadap rekan bisnisnya dari luar negeri. Bandingkan dengan apa yang

Keterbukaan dalam kaitannya dengan pengaturan keberadaan dan operasional bank asing menurut Andrew J. Conford adalah suatu pertukaran informasi (*exchange of information*). Pertukaran informasi ini khususnya dalam hal akses pasar (*market access*) dan perlakuan nasional (*national treatment*).⁴¹

3. Peningkatan Partisipasi Negara Berkembang dan Liberalisasi Bertahap.

Pengaturan mengenai peningkatan partisipasi negara berkembang dan liberalisasi bertahap dalam GATS diletakkan dalam bagian dan pasal yang berbeda. Namun demikian, keduanya mempunyai keterkaitan yang sangat erat, khususnya dalam hubungannya dengan kondisi negara sedang berkembang.⁴²

Meskipun secara prinsip sistem WTO tidak membedakan antara negara maju dengan negara sedang berkembang, tetapi dalam kondisi-kondisi tertentu kepada negara sedang berkembang diberikan perlakuan khusus.

Hal ini menurut Heru Suprptomo nampak antara lain dalam batas waktu penyampaian daftar komitmen. Kepada negara berkembang yang masuk kategori paling terbelakang (*least developing countries*), Indonesia tidak termasuk kategori ini, diberikan batas waktu penyerahan daftar komitmen sampai dengan April 1995. Adapun untuk negara-negara lain, batas waktu yang ditetapkan adalah 15 Desember 1993.⁴³

Di samping itu, kepada negara sedang berkembang juga diberikan kemudahan dalam rangka meningkatkan partisipasinya melalui perundingan daftar komitmen yang menyangkut:⁴⁴

1. peningkatan kemampuan jasa dalam negeri dan efisiensi serta daya saing sektor jasa dalam negeri antara lain melalui akses kepada teknologi secara komersial;
2. peningkatan akses pada jaringan distribusi dan informasi, dan;
3. liberalisasi akses pasar untuk sektor-sektor dan cara pemasaran yang menjadi kepentingan bagi ekspor negara berkembang.

Selanjutnya, dalam rangka membantu negara berkembang, negara maju diwajibkan untuk mendirikan tempat-tempat kontak (*contact point*) untuk membantu negara berkembang dalam mengakses informasi, menyangkut pasar mereka yang meliputi:

1. Aspek komersial dan teknis dari pemasok jasa;
2. Pendaftaran, pengakuan, dan cara memperoleh kualifikasi profesional;
3. Tersedianya teknologi di bidang jasa.

Di samping kemudahan-kemudahan yang diberikan pada negara berkembang untuk tujuan peningkatan partisipasi kelompok negara tersebut dalam peredaran perdagangan jasa internasional, Pasal XIX GATS juga memberikan kemudahan dalam bentuk lain kepada negara

disampaikan oleh perwakilan Hongaria dalam "Trade with Hungary", Guide to GATT Law and Practice, *Op.Cit.*, hlm.297.

⁴¹Andrew J. Conford, *Op Cit.*, hlm 196.

⁴²Masuk dalam kelompok ini adalah negara sedang berkembang (*developing* dan negara terbelakang (*least developing countries*).

⁴³Heru Suprptomo, "Aspek Hukum Kelembagaan Hasil Perundingan Putaran Uruguay", Makalah pada Seminar *Memasyarakatkan Hasil Perundingan Putaran Uruguay*, Nopember 1994, Bank Indonesia, hlm. 11.

⁴⁴Pasal IV GATS.

berkembang. Kemudahan yang dimaksud adalah dalam kaitannya dengan negosiasi untuk membuka pasar, yang dikenal dengan prinsip liberalisasi bertahap.

Prinsip liberalisasi bertahap mendapat perhatian khusus dari segenap anggota GATS, tidak lepas dari kesadaran mereka bahwa tingkat pertumbuhan masing-masing negara anggota tidak sama. Melalui prinsip liberalisasi bertahap ditetapkan adanya fleksibilitas bahwa proses liberalisasi harus dilakukan dengan tetap menghormati kepentingan nasional dan tingkat pembangunan masing-masing negara anggota, baik untuk seluruh sektor maupun masing sektor. Fleksibilitas yang dimaksud misalnya untuk negara berkembang diberi kesempatan untuk membuka sektor yang lebih sedikit, melakukan liberalisasi transaksi yang lebih sedikit, melakukan perluasan akses pasar secara bertahap sejalan dengan situasi pembangunan, dan apabila memberikan akses pasar terhadap pemasok jasa asing menyertakan persyaratan yang ditujukan untuk mencapai tujuan sebagaimana dicantumkan dalam Pasal IV GATS tentang peningkatan partisipasi negara berkembang.

Penerapan prinsip liberalisasi bertahap sebagaimana dikemukakan di atas diawali dengan kewajiban bagi semua anggota untuk melakukan negosiasi berkesinambungan yang dimulai paling lambat 5 tahun sejak berlakunya perjanjian pembentukan WTO

(sejak 1 Januari 1995). Negosiasi tersebut harus dimaksudkan untuk mengurangi atau menghilangkan tindakan yang berpengaruh terhadap perdagangan jasa.⁴⁵

Selanjutnya, sebagaimana ditetapkan oleh Pasal XIX GATS, komitmen yang telah diberikan dalam rangka perundingan Uruguay dan telah menjadi annex dari GATS, pada prinsipnya tidak boleh ditarik, diubah untuk dikurangi. Perbaikan hanya dimungkinkan apabila dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan komitmen. Penarikan dan atau perubahan komitmen yang diberikan hanya dapat dilakukan dengan pembayaran kompensasi kepada anggota yang dirugikan.⁴⁶

Dengan penerapan prinsip liberalisasi bertahap sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, maka diharapkan tujuan akhir dari GATS yaitu menciptakan liberalisasi perdagangan jasa total, yang berarti tidak ada hambatan sama sekali dalam arus perdagangan jasa internasional dapat tercapai.

4. Perlindungan melalui komitmen khusus⁴⁷

Dalam perdagangan barang, dalam upayanya membatasi masuknya barang dari luar negeri, pada umumnya negara-negara menggunakan instrumen tarif. Adapun dalam perdagangan jasa internasional hal ini tidak dapat dilakukan, mengingat sifat jasa itu sendiri yang abstrak, masuk ke suatu wilayah tidak melalui pelabuhan (*customs*), sehingga

⁴⁵Lihat Pasal XIX GATS.

⁴⁶Pembayaran kompensasi kepada negara anggota yang dirugikan akibat penarikan atau pengurangan komitmen dapat dilakukan dalam bentuk menambah komitmen untuk jenis transaksi atau sektor yang lain dengan persetujuan negara yang merasa dirugikan tersebut.

⁴⁷Zulkarnaen Sitompul, *Op.Cit.*, hlm. 346.

⁴⁸John Sigmund, "Services", dalam *Business America*, Januari 1994, hlm 9.

tidak dapat dihambat melalui tarif.⁴⁸ Bentuk proteksi yang dapat dilakukan oleh suatu negara dalam perdagangan jasa internasional menurut John Sigmund adalah melalui daftar komitmen (*schedule of commitmen*) yang dibuat masing-masing sesuai dengan kondisi negara tersebut. Daftar komitmen itulah yang kemudian dinegosiasikan dengan negara-negara anggota lainnya.⁴⁹

Dari apa yang dikemukakan di atas nampak bahwa pada hakekatnya daftar komitmen mengandung suatu persyaratan (*reservation*), yang berarti bahwa negara pembuat daftar komitmen tunduk pada ketentuan GATS disertai suatu kondisi, pembatasan dan persyaratan sebagaimana tercantum dalam komitmennya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa komitmen khusus yang dinyatakan dalam daftar komitmen bukanlah merupakan kewajiban yang otomatis diterima oleh anggota GATS (*automatic obligation*) sebagaimana kewajiban umum yang diatur dalam Bagian II GATS, melainkan merupakan suatu kewajiban khusus (*specific obligation*). Kewajiban khusus ini menurut Marzuki Usman dan Hari Sugiharto dimaksudkan sebagai kewajiban yang timbul dari komitmen yang diberikan sebagaimana tercantum dalam daftar komitmen negara yang bersangkutan.⁵⁰

Hal ini berarti apabila tidak dicantumkan dalam daftar komitmen berarti tidak dilarang.

Dalam membuka sektor/sub sektor/transaksi tertentu bagi jasa atau pemasok jasa asing dalam daftar komitmennya, suatu negara menggunakan metoda daftar positif (*positive list*). Hal ini berarti bahwa hanya sektor atau sub sektor atau transaksi yang disebut dalam daftar komitmen (SOC) saja yang dapat dimasuki oleh jasa atau pemasok jasa asing, sesuai dengan persyaratan atau pembatasan yang ada dengan mendapat perlindungan penuh dari GATS. Pendekatan ini dikenal juga dengan istilah pendekatan dari atas ke bawah (*up-down approach*).⁵¹

Ada 3 macam komitmen yang dikenal dalam Bagian III GATS tentang komitmen khusus. Komitmen yang dimaksud meliputi akses pasar, perlakuan nasional, dan komitmen tambahan (*additional commitment*).

Komitmen yang pertama adalah komitmen akses pasar (*market access*) Pasal XVI GATS tidak memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan akses pasar. Pasal ini dalam paragraf 1-nya hanya menetapkan bahwa sehubungan dengan akses pasar melalui cara pemasokan yang tercantum dalam Pasal I GATS, setiap negara anggota harus memberikan perlakuan yang tidak lebih buruk (*no less favourable*) kepada jasa atau pemasok jasa dari negara anggota lain, dengan persyaratan, pembatasan, dan kondisi yang disepakati dan dinyatakan dalam komitmen spesifik.

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰Marzuki Usman dan Hari Sugiharto, "Overview GATT sektor Jasa", Makalah pada Seminar Kesiapan Profesi Menyambut GATT, Ikatan Akuntan Indonesia, Bandung 1994, hlm.16. Sebagai contoh dapat dikemukakan misalnya dalam SOC sektor perbankan Indonesia mencantumkan bahwa kesertaan modal bank asing dalam perbankan nasional maksimum 49%. Dengan demikian Indonesia tidak wajib untuk memberikan akses yang lebih besar dari 49% tersebut, meskipun negara lain mungkin ada yang mengizinkan hingga 60%.

⁵¹*Ibid.*

Dari apa yang dikemukakan di atas, nampak bahwa ketentuan mengenai akses pasar ini mirip sekali dengan ketentuan mengenai *Most Favoured Nation* (MFN) sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Keduanya sama-sama menetapkan bahwa setiap negara anggota harus memberikan perlakuan yang tidak lebih buruk kepada jasa atau pemasok jasa dari anggota lain. Namun demikian, apabila parameter yang digunakan untuk membandingkan perlakuan yang diberikan pada jasa atau pemasok jasa dari suatu anggota dalam MFN adalah apa yang diberikan kepada jasa dan pemasok jasa dari anggota lainnya, sedangkan untuk akses pasar parameternya adalah apa yang dimuat dalam daftar komitmen masing-masing negara.⁵²

Mengingat bahwa kondisi masing-masing negara anggota GATS, termasuk di dalamnya tingkat perkembangan perdagangan jasanya adalah berbeda-beda satu sama lain, maka GATS memberikan kesempatan kepada para anggotanya untuk menentukan sektor dan sub sektor jasa mana saja yang akan diliberalisasikan. GATS juga memberikan kesempatan untuk menetapkan sejauh mana konsesi yang akan diberikan pada jasa atau pemasok jasa dari anggota lain sesuai dengan keunggulan komparatif dan daya saingnya, serta disesuaikan dengan kepentingan pembangunan ekonomi dan sosialnya⁵³. Namun demikian, menurut John Kraus, sekali suatu negara membuka pasarnya bagi suatu jasa atau pemasok jasa dari anggota lain

dengan persyaratan-persyaratannya yang tercantum dalam komitmen nasionalnya, maka terhadap sektor dan sub sektor jasa yang dibuka tersebut otomatis akan berlaku prinsip MFN dan kewajiban-kewajiban umum lainnya, sepanjang tidak ditentukan lain.⁵⁴

Terhadap sektor jasa yang telah diberikan komitmen akses pasar sebagaimana dikemukakan di atas, maka menurut Pasal XVI Paragraf 2, suatu anggota tidak boleh melakukan tindakan baik yang berlaku secara regional atau berlaku untuk seluruh wilayahnya sebagai berikut:⁵⁵

- a. pembatasan jumlah pemasok jasa baik dalam kuota, monopoli, pemasok jasa eksklusif ataupun persyaratan kajian kebutuhan ekonomi;
- b. pembatasan pada nilai transaksi jasa atau aset dalam jumlah kuota atau kewajiban atau kajian kebutuhan ekonomi;
- c. Pembatasan pada jumlah kegiatan jasa atau jumlah kuantitas dari output jasa yang dinyatakan dengan suatu jumlah dalam bentuk kuota atau persyaratan kajian kebutuhan ekonomi;
- d. Pembatasan jumlah orang yang dapat diperkerjakan dalam sektor jasa tertentu atau pemasok jasa yang dapat diperkerjakan yang perlu untuk, dan berhubungan secara langsung dengan, pemasokan jasa tertentu dalam bentuk jumlah kuota atau persyaratan kajian kebutuhan ekonomi;
- e. Tindakan-tindakan yang membatasi atau

⁵²Brown, Drusilla K, Deardorff, Allan V, Fox, Allan K, & Stern, Robert M, *The Liberalization of Services Trade: Potential Impacts in The Aftermath of the Uruguay Round*, Cambridge University Press, hlm. 297.

⁵³*Ibid.*

⁵⁴John Kraus, *Op.Cit.*, hlm. 43.

⁵⁵Pasal XVI GATS.

mensyaratkan jenis tertentu dari badan hukum atau usaha patungan bagi pemasok jasa; dan.

- f. Pembatasan penyertaan modal asing dalam arti pembatasan prosentase maksimum kepemilikan saham asing atau nilai total investasi asing secara individual maupun secara keseluruhan.

Tindakan-tindakan yang dilarang sebagaimana tersebut di atas masih dapat dilakukan oleh suatu negara anggota, sepanjang dicantumkan dalam daftar komitmennya.

Pendekatan yang digunakan oleh suatu negara untuk menyatakan komitmen akses pasarnya dalam daftar komitmen nasional adalah pendekatan dengan metode daftar negatif (*negative list*). Persyaratan atau pembatasan yang ada dengan mendapat perlindungan penuh dari GATS. Pendekatan ini dikenal juga dengan istilah pendekatan dari atas ke bawah (*up-down approach*). Jasa dan Pemasok jasa asing tidak dapat menuntut akses pasar suatu negara lebih dari apa yang termuat dalam daftar komitmen nasionalnya. Sebaliknya, suatu negara juga tidak boleh melakukan pembatasan akses pasar selain hambatan-hambatan yang sudah disepakati dalam daftar komitmen nasionalnya (SOC).⁵⁶

Sesuai dengan prinsip liberalisasi bertahap (*progressive liberalization*) yang dianut dalam GATS, secara bertahap, dengan melalui suatu proses perundingan, daftar transaksi yang dicantumkan dalam kolom daftar positif akan semakin bertambah dan luas.

Komitmen yang kedua adalah komitmen Perlakuan Nasional (*National Treatment*). Sama seperti prinsip *Most Favoured Nation* (MFN), prinsip perlakuan nasional juga memberikan kewajiban non-diskriminasi terhadap anggotanya. Pasal XVII GATS tentang Perlakuan nasional tidak memberikan definisi mengenai apa yang dimaksud dengan prinsip perlakuan nasional. Pasal tersebut hanya menjelaskan bahwa terhadap sektor-sektor yang dinyatakan dalam komitmen spesifik dan tunduk pada semua persyaratan dan kualifikasi yang tercantum di dalamnya, setiap anggota harus memberikan perlakuan yang tidak lebih buruk (*no less favourable*) kepada jasa dan pemasok jasa dari anggota lain dibandingkan dengan yang diberikannya kepada jasa dan pemasok jasa sejenis miliknya.

Di samping mempunyai kedekatan atau kemiripan dengan prinsip MFN, prinsip kewajiban perlakuan nasional juga mempunyai kemiripan dengan kewajiban akses pasar. Apabila dalam prinsip akses pasar ditetapkan macam tindakan yang merupakan pelanggaran terhadap prinsip tersebut, maka tidak demikian halnya dengan dalam prinsip perlakuan nasional. Dalam beberapa hal prinsip perlakuan nasional tumpang tindih dengan prinsip akses pasar. Hal ini menurut Bernard Hoekman dan Michel Kostechi berpotensi menimbulkan kebingungan dan konflik di dalam praktek perdagangan jasa internasional.⁵⁷

Satu catatan penting dalam kaitannya dengan prinsip perlakuan nasional adalah

⁵⁶Blachurst Richard, Enders, Alice, & Francois, Joseph F, "The Uruguay Round and Market Access : Opportunities and Challenges for Developing Countries", dalam *The Uruguay Round and The Developing Countries*, Edited by Martin, Will & Winters, Allan, (Cambridge University Press, 1996), hlm. 127.

⁵⁷Hoekman, Bernard & Kostechki, Michel, *Op. Cit.*, hlm. 145.

bahwa kalimat *no less favorable* tidaklah dapat ditafsirkan sebagai "identik".⁵⁸ Hal ini dapat disimpulkan dari apa yang dinyatakan dalam Pasal XVII paragraf 2 dan 3. Pasal tersebut menetapkan bahwa dalam melaksanakan prinsip perlakuan nasional, anggota dapat memberikan perlakuan sama atau berbeda secara formal terhadap jasa dan pemasok jasa dari pihak lain, sesuai dengan perlakuan yang diberikan kepada jasa dan pemasok jasa yang berasal dari negaranya.⁵⁹ Lebih lanjut ditegaskan pula bahwa perlakuan sama (*formally identical treatment*) atau berbeda (*formally different treatment*) dapat dianggap kurang menguntungkan apabila hal tersebut merubah kondisi persaingan menjadi menguntungkan jasa atau pemasok jasa yang berasal dari anggota tersebut dibandingkan dengan jasa atau pemasok jasa dari anggota lain.⁶⁰

Menanggapi masalah penafsiran kalimat "tidak lebih buruk" (*no less favorable*) tersebut di atas, Hoekman berpendapat bahwa:

"National treatment is defined as treatment no less favorable than that accorded to like domestic services and services providers, however, such treatment may not be identical to that applying to domestic firms, because identical treatment could actually worsen the conditions of competition for foreign-based firms (for example a requirement for insurance firms that reserves be held locally)".

⁵⁸*Ibid.*

⁵⁹Pasal XVII Paragraf 2.

⁶⁰Pasal XVII Paragraf 3.

⁶¹Hoekman, *Assessing the GATS*, *Op.Cit*, hlm.95

⁶²Contoh adalah syarat mampu berbahasa Indonesia bagi tenaga kerja asing bidang perbankan yang akan masuk ke Indonesia. Persyaratan ini merupakan pelaksanaan dari prinsip perlakuan nasional di satu sisi, tetapi dapat dipandang oleh asing melanggar prinsip akses pasar karena akan mempersulit kesempatan bersaing pada para tenaga kerja asing tersebut.

Dari apa yang dikemukakan Hoekman di atas nampak bahwa perlakuan nasional dapat tidak identik dengan yang diterapkan terhadap perusahaan domestik. Hal ini dikarenakan perlakuan yang identik terkadang justru dapat lebih memperburuk kondisi persaingan bagi jasa atau pemasok jasa asing yang ada di suatu negara.⁶¹

Ketidajelasan Pasal XVII serta tumpang tindihnya prinsip perlakuan nasional dengan akses pasar bagaimanapun menurut Hoekman berpotensi menimbulkan konflik dalam praktek perdagangan jasa internasional.⁶²

Simpulan

Pemahaman para pelaku jasa akan aturan main GATS sangat diperlukan, tanpa memahami aturan main dalam GATS tentu sulit bagi para regulator dan pelaku jasa berkompetisi langsung dengan pemasok jasa asing yang secara perlahan tapi pasti akan menyerbu pasar Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

Badudu, J.S. & Sutan Mahmud Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996

- Blachurst Richard, Enders, Alice, & Francois, Joseph F, "The Uruguay Round and Market Access : Opportunities and Challenges for Developing Countries", dalam *The Uruguay Round and The Developing Countries*, Edited by Martin, Will & Winters, Allan, Cambridge University Press, 1996.
- Brown, Drusilla K, Deardorff, Allan V, Fox, Allan K, & Stern, Robert M, *The Liberalization of Services Trade: Potential Impacts in The Aftermath of the Uruguay Round*, Cambridge University Press
- Jackson, John.H., William J.Davey, and Allan O Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations , Cases , Materials, and Text on The National and International Regulation of Transnasional Economic Relations*, Third edition, West Publishing CO, 19
- Kraus, John, *The GATT Negotiation : A Business Guide To The Result of The Uruguay Round*, ICC, 1994,
- Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Cetakan XX, P.T Intermasa, Bandung , 1985,
- UNCTAD, *Liberalizing International Transactionis in Services: a Handbook* , United Nations, New York, 1994
- WTO, *Guide to GATT Law and Practice*, Vol. I, Geneva, 1995
- 2004
- Coby, Brian, "The Importance of a Multilateral Agreement for The World Economy", dalam *The Uruguay Round and Beyond What Future for Services Trade Liberalization*, Edited by Wordrow, R.Brian & Brown,Chris, Geneva, Switzerland, 1992
- Deepak Nayyar, "Towards a Possible Multilateral Framework for Trade in Servics :some issues and concept", dalam *Technology, Trade Policy , and The Uruguay Round*, UNCTAD, 1990
- Heru Suprptomo, "Aspek Hukum Kelembagaan Hasil Perundingan Putaran Uruguay", Makalah pada Seminar *Memasyarakatkan Hasil Perundingan Putaran Uruguay*, Nopember 1994, Bank Indonesia,
- Hoekman, Bernard & Kostecki, Michael, *The Political Economic of The World Trading System From GATT to WTO*, Oxford University Press, Oxford, 1997
- John Sigmund, "Services", dalam *Business America*, Januari 1994
- Marzuki Usman dan Hari Sugiharto, "Overview GATT sektor Jasa", Makalah pada Seminar Kesiapan Profesi Menyambut GATT, Ikatan Akuntan Indonesia, Bandung 1994
- Mochtar Kusumaatmadja, "Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa (GATS) Dilihat Dari Perspektif Negara Berkembang", Makalah pada Seminar *Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial*, IBI, Jakarta, 6 Maret, 1997

Artikel

- Agus P Saptono , "Perdagangan Jasa: Mode of Supply dalam perdagangan sektor jasa" dalam buletin WTO, Departemen Luar Negeri, [www. Deplu.go.id.](http://www.Deplu.go.id), 21 April

Ojong, B.S dan Robinson Simanjuntak,
"Perdagangan Jasa Dan Keterkaitan
Multilateral", dalam *Buletin Ilmiah
Litbang Industri Perdagangan* Nomor
045/BPP/97, DEPERINDAG, 1997

Sinta Dewi, Pengaturan Perdagangan Jasa
Keuangan dalam GATS dan
Implikasinya terhadap perkembangan
Usaha perbankan di Indonesia", dalam

Jurnal Hukum Internasional, Vol I No 3
Desember 2002, FH Universitas
Padjadjaran, Bandung

Zulkarnaen Sitompul" Putaran Uruguay dan
Perdagangan Jasa", Dalam *Majalah
Hukum Dan Pembangunan*, Nomor 4
Tahun XXV, Agustus, 1995