

HUKUM PERJANJIAN PINJAMAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA DAN BANK DUNIA SERTA PENERAPANNYA DALAM HUKUM NASIONAL INDONESIA*

Sri Setianingsih Suwardi

Perjanjian antara Republik Indonesia dan Bank Dunia menunjukkan bahwa Indonesia mengutamakan ketentuan Hukum Internasional. Ini berarti bahwa ketentuan pinjaman tersebut didahulukan dari ketentuan perundang-undangan nasional yang bertentangan dengan ketentuan perjanjian pinjaman tersebut. Tulisan ini membahas hal tersebut dari segi yuridis, praktis dan teknis pelaksanaan perjanjian pinjaman internasional.



I

Tulisan ini dimaksud sebagai suatu usaha untuk meneliti permasalahan tentang aspek-aspek hukum perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia serta penerapannya dalam hukum nasional Indonesia.

Masalah yang ditelaah dalam tulisan ini ialah:

- 1) Apakah persyaratan baku yang ditentukan oleh Bank Dunia dalam perjanjian pinjaman merupakan persyaratan yang masih dapat dirundingkan sesuai dengan kepentingan proyek yang dibiayai dari pinjaman Bank Dunia?
- 2) Dimanakah tempat dan bagaimana penerapan perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia dalam sistem Hukum Nasional Indonesia?

*Diambil dari Disertasi yang dipertahankan di Universitas Padjadjaran tanggal 2 Oktober 1995.

- 3) Bagaimanakah perangkat hukum yang mengatur perjanjian pinjaman internasional yang dibutuhkan oleh Indonesia?

Dalam menganalisa Perjanjian Pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia dilakukan dengan pendekatan transnasional artinya pendekatannya tidak saja dari Hukum Internasional (publik dan perdata) juga dari segi hukum nasional.¹

II

Perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia merupakan perjanjian internasional karena dibuat antara negara dan organisasi internasional (pasal 1 Konvensi Wina tahun 1986). Bank Dunia sebagai organisasi internasional merupakan subyek hukum internasional, maka mempunyai kapasitas membuat perjanjian internasional (pasal 6 Konvensi Wina tahun 1986 jo pasal VII ayat 2 A.D. IBRD/IDA). Perjanjian antara Republik Indonesia dan Bank Dunia adalah perjanjian internasional, maka cara pengikatannya, kekuatan berlakunya, penerapannya, penafsirannya, hak dan kewajiban para pihak tunduk pada hukum internasional.²

Sifat perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia merupakan perjanjian internasional dapat dilihat dalam General Conditions (G.C.) IBRD dan IDA pasal 10.01. Ps. 10.01. General Conditions (G.C.) IBRD dan IDA menentukan:

"The rights and obligations of the Bank, the Borrower and the Guarantee under shall be valid and enforceable in accordance with their terms notwithstanding the law of any state or political subdivision there of to the contrary".

¹CFG. Sunaryati Hartono, *Beberapa masalah Transnasional dalam Penanaman Modal Asing di Indonesia* (Bandung: Bina Cipta; 1972), hal 10, dst.; "Kontrak-kontrak Bisnis Transnasional" (Makalah pada penataran Hukum Ekonomi Universitas Katolik Parahyangan, Bandung; Fakultas Hukum, 19-25 Januari 1990) hal. 3-6; "Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia" (Makalah Disampaikan pada Penataran Hukum Organisasi Internasional, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13-15 September 1993), hal. 28-29; Mieke Komar Kantatmadja, *Lembaga Jaminan Kebendaan Pesawat Udara Indonesia ditinjau dari Hukum Udara* (Bandung: Alumni; 1989), hal. 13.; Rainer Yeiger, "The Unilateral Change of Economic Development Agreement," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol 23, 1974, hal. 27.

²Hugh N. Scoot, "The Enforceability of Loan Agreement; Between the World Bank and its Member Countries," *The American University Review*, Vol. 13, No. 2, June 1964, hal. 90.

Perumusan "notwithstanding" merupakan perumusan yang tidak biasa dan bersifat negatif. Perumusan tersebut memberikan kewajiban kepada negara pihak perjanjian, bahwa perjanjian pinjaman dan perjanjian jaminan merupakan perjanjian internasional yang tunduk pada hukum internasional. Hukum internasional yang dimaksud adalah hukum internasional publik, yaitu kaidah-kaidah yang berlaku bagi masyarakat internasional pada umumnya. Perkataan "notwithstanding the law of any state" melingkupi terlaksananya perjanjian pinjaman, terlepas dari hukum nasional debitur atau hukum nasional lainnya.³

Sifat internasional perjanjian pinjaman antara Bank Dunia dan negara anggotanya tidak saja melindungi Bank Dunia dalam hal ada perubahan secara unilateral dari pihak negara nasabah, tetapi juga sebagai sarana Bank Dunia untuk melaksanakan hukum, tanpa memperhatikan tuntutan negara peminjam akan hak imunitasnya didepan pengadilan nasional. Perumusan perjanjian tersebut memberikan hak tuntutan internasional walaupun harus diakui bahwa Bank Dunia sebagai organisasi internasional tidak dapat menuntut negara nasabah didepan Mahkamah Internasional (International Court of Justice - ICJ) yang dapat berperkara didepan Mahkamah Internasional hanya negara.⁴

Konsekuensi perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan antara Bank Dunia dan negara debitur sebagai perjanjian internasional ialah adanya kewajiban sebagaimana ditentukan dalam pasal 102 piagam PBB yang menentukan bahwa perjanjian internasional yang dibuat oleh anggota PBB didaftarkan pada sekretariat PBB.

Pada sidang Majelis Umum PBB ke-28 tanggal 10 Februari 1946 telah memutuskan resolusi⁵ yang memerintahkan pada Sekretaris Jenderal PBB (Sekjen) untuk membuat peraturan lebih lanjut tentang masalah pendaftaran dan publikasi perjanjian internasional sesuai dengan perintah tersebut. Sekjen PBB menyerahkan draft Peraturan tentang registrasi dan Publikasi Perjanjian Internasional, Majelis Umum akhirnya mengesahkan peraturan tersebut.⁶

³Aron Broches, "International Legal Aspects of Operation of the World Bank", *Recueil des Cours* (III, Hague Academic de Droit International), 1959, hal. 351.

⁴Pasal 35 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional, berbunyi: The Court Shall be Open the States parties to the present statute.

⁵Hans Kelsen, "The Law of The United Nations," (London: Stevens & Sons Limited, 1951), hal. 699.

⁶Majelis Umum telah menetapkan Resolusi tentang peraturan Pelaksanaan, Pasal 102 Piagam PBB Doc. 4/64/Add. (Hans Kelsen; *ibid.*, hal. 189-194).

Peraturan pelaksanaan pasal 102 Piagam PBB memperluas kewajiban Sekjen PBB untuk mengadakan "filling and recording" dan juga menetapkan bahwa perjanjian yang dibuat Badan Khusus PBB juga didaftarkan (Pasal 10 Peraturan Pelaksanaan pasal 102 Piagam PBB). Bila salah satu pihak dalam perjanjian telah mendaftarkan, maka pihak lain dalam perjanjian tersebut dibebaskan dari kewajiban untuk mendaftarkan.

Bank Dunia sebagai Badan Khusus PBB dengan keputusan Direktur Eksekutif IBRD tahun 1952 telah memutuskan bahwa perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan antara pihak IBRD dan negara debiturnya akan didaftarkan sebagai perjanjian internasional dan juga menentukan bahwa pendaftaran pada sekretariat PBB akan dilakukan oleh pihak Bank Dunia.⁷

Masalah lain dari perjanjian internasional adalah bagaimana pembuatan perjanjian tersebut. Pembuatan perjanjian antara Republik Indonesia dan Bank Dunia melalui tahap pra negosiasi, negosiasi, dan penandatanganan. Setelah Bank Dunia memutuskan untuk memberikan pinjaman pada Republik Indonesia berdasarkan Buku Biru yang diajukan pada sidang forum IGGI (sebelum tahun 1992) dan sidang CGI (sejak tahun 1992), segera Bank Dunia melakukan tahap pertama sistem life cycle (identifikasi, persiapan, penilaian, perundingan, persetujuan, pelaksanaan, supervisi dan evaluasi pasca).

Tahap pertama sistem life cycle dimulai dengan tahap identifikasi, kemudian dilanjutkan dengan tahap persiapan dan tahap penilaian. Tahap-tahap ini disebut dengan tahap pranegosiasi. Dengan tahap pranegosiasi telah diadakan pendekatan-pendekatan antara pihak Bank Dunia dan pihak Indonesia. Kedua pihak dalam tahap pranegosiasi ini telah mengadakan pembicaraan-pembicaraan tentang proyek yang akan dibiayai Bank Dunia. Pembicaraan-pembicaraan pada tahap pranegosiasi ini merupakan bahan yang penting untuk pembicaraan pada tahap negosiasi.

Berdasarkan pembicaraan-pembicaraan pada tahap pranegosiasi ini, maka pada tahap negosiasi kedua belah pihak hanya akan membicarakan masalah-masalah yang belum dapat dipecahkan sebelumnya.

Kesepakatan antara para pihak dituangkan dalam perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan. Naskah perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan diajukan pada Direktur Eksekutif Bank Dunia untuk mendapat persetujuan. Persetujuan Direktur Eksekutif ini akan dituangkan pada resolusi yang intinya memberi wewenang untuk melaksanakan perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan. Direktur Eksekutif memberikan wewenang kepada Presiden Bank Dunia atau salah satu Wakil Presiden Bank Dunia untuk menan-

⁷Aron Broches, *op.cit.*, hal. 355.

datangani perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan (pasal VIII ayat 2 A.D. IBRD/IDA jo pasal 7 ayat 3 Konvensi Wina Tahun 1986).

Bagi Indonesia berdasarkan pasal 1 PP No. 19/1974 (PP No. 19/1974 ini merupakan perubahan dari PP No.1/1967) menetapkan bahwa Menteri Keuangan atau pejabat yang diberi wewenang oleh Menteri Keuangan dapat mengadakan dan menandatangani semua persetujuan pinjaman serta kontrak lainnya berikut dokumen yang berhubungan dengan perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan dengan Bank Dunia. Ketentuan ini dipertegas dengan ketentuan yang terdapat dalam Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara/Ketua BAPPENAS No. 48/KMK.021/1987 dan No. 004/Ket./1/1987 pasal 2 ayat 2 yang menegaskan bahwa Naskah Pinjaman Luar Negeri ditandatangani oleh Menteri Keuangan. Perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia penandatanganannya dilakukan oleh Menteri Keuangan atau didelegasikan pada Kepala Perwakilan Indonesia di Washington.

Berlakunya perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan didasarkan pada ketentuan pasal 12.01 G.C. IBRD/IDA. Pasal 12.01 G.C. IBRD/IDA menentukan perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan dibuat oleh pejabat yang menurut hukum nasional negara debitur mempunyai wewenang untuk mengikatkan negara dengan pihak Bank Dunia.

Alasan pemenuhan persyaratan yang diminta Bank Dunia adalah:

- a) Pihak Bank Dunia harus yakin bahwa perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan mempunyai kekuatan mengikat menurut hukum nasional negara peminjam (Indonesia).
- b) Pihak Bank Dunia menghendaki adanya jaminan dari negara peminjam atau penjamin menurut hukum nasionalnya pihaknya dapat memenuhi kewajiban yang tertera dalam perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan.

Untuk meyakinkan pihak Bank Dunia bahwa pihak Indonesia telah melakukan tindakan-tindakan yang merupakan persyaratan yang diminta Bank Dunia, sesuai pasal 12.02 G.C. yang mensyaratkan adanya hak pihak Bank Dunia untuk meminta pendapat hukum. Pendapat hukum ini dimintakan pada pihak Menteri Kehakiman Republik Indonesia, tentang apakah menurut hukum Indonesia perjanjian pinjaman itu telah sah dan dapat dilaksanakan.

Setelah pihak Bank Dunia yakin bahwa persyaratan-persyaratan dipenuhi, kemudian pihak Bank Dunia akan memberitahukan pada pihak Indonesia. Perjanjian pinjaman akan berlaku sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian (pasal 12.03 G.C.).

Bank Dunia sebagai organisasi internasional yang bergerak dalam bidang perbankan bertujuan agar pinjaman yang diberikan pada anggotanya untuk pembangunan ekonomi dapat mencapai hasil yang optimal.

Untuk mencapai tujuan tersebut pihak Bank Dunia berkepentingan agar penggunaan pinjaman dapat dipergunakan secara efektif.

Guna mencapai tujuan tersebut, maka pihak Bank Dunia dalam melaksanakan tugasnya didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam anggaran dasarnya, by Laws, General Conditions (G.C.), Guidelines Procurement under IBRD loans and IDA Credits (G.P.), Guidelines Use of Consultants by World Bank Borrowers and by the World Bank as Executing Agency, Guidelines Financial Reporting and Auditing of Projects Financed by the World Bank. Ketentuan-ketentuan G.C., G.P., dengan penggunaan konsultan dan pembuatan laporan keuangan merupakan ketentuan yang terpisah dari perjanjian pinjaman, tetapi disebutkan dalam perjanjian pinjaman sebagai bagian yang tak terpisahkan, misalnya disebutkan dalam schedule perjanjian pinjaman.

G.C. itu sendiri menjelaskan bahwa persyaratan-persyaratan yang terdapat di dalamnya hanya diterapkan sepanjang adanya ketentuan-ketentuan dalam dokumen pinjaman. Hal tersebut tergantung pada setiap perubahan yang terdapat didalam dokumen pinjaman (Ps. 1.01 G.C. IBRD).

"The General Conditions set forth certain terms and Conditions generally applicable to loans made by the Bank. They apply to any loan and to any guarantee agreement member of the Bank providing for the guarantee of any such loan to extent and subject to any modifications set forth in such agreements ..."

Pasal 1.01. G.C. IDA menentukan:

"The General Conditions set forth certain terms and Conditions Generally applicable to development credit granted by the Association to its members. They apply to any modifications set forth in such agreements"

Ketentuan-ketentuan standar yang dikemukakan di atas merupakan ketentuan yang bersifat sebagai "pedoman", yang akan dipergunakan oleh pihak Bank Dunia dengan negara debitur, apabila hendak dibuat perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan. Pedoman ini dapat diubah sesuai dengan sifat proyek dan kesepakatan antara pihak Bank Dunia dan pihak negara debitur, jadi ketentuan-ketentuan pedoman diolah lebih lanjut oleh para pihak dan berdasarkan kesepakatan para pihak, maka ketentuan pedoman yang diubah dirumuskan dalam klausula yang ditentukan dalam schedule dan ini merupa-

kan bagian yang tak terpisahkan dari perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan.

Pasal 1 Perjanjian Pinjaman IBRD menentukan:

"The General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreement ... Constitution an integral part of this Agreement".

Perubahan G.C. dimungkinkan untuk menyesuaikan dengan keadaan khusus. Sebagai contoh, dalam "Perjanjian Pinjaman untuk Proyek Pembangunan Ekspor (Pinjaman No. 2702 Ind).

Pasal 1.01. Perjanjian tersebut menentukan:

"The General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreement of the Bank, dated January 1, 1985, with the modifications set forth schedule 4 of this agreement ..."

Contoh lain Perjanjian Pinjaman untuk sektor Urbanisasi, Perjanjian No. 2816 Ind. Pasal 1 Perjanjian tersebut menentukan:

"The General Conditions applicable to Loan Guarantee Agreement of the Bank dated January 1, 1985, with the last sentence of Section 3.02 deleted, The General Conditions constitute an integral part of this agreement".

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan antara Republik Indonesia dan Bank Dunia merupakan perjanjian internasional dimana kesepakatan para pihak masih tetap merupakan dasar.

Perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia merupakan perjanjian pembangunan Ekonomi. Ini berarti bahwa perjanjian pinjaman itu memuat ketentuan-ketentuan yang tidak terdapat dalam perjanjian pinjam-meminjam biasa. Ketentuan-ketentuan ini berhubungan dengan masalah proyek yang dibiayai dari pinjaman tersebut. Ketentuan ini berhubungan dengan masalah teknis, misalnya ketentuan yang harus diikuti dalam masalah pengadaan barang dan jasa untuk keperluan proyek, dimana harus mengikuti ketentuan yang terdapat pada petunjuk prokuremen (Guidelines Procurement G.P.) yang telah ditentukan oleh pihak Bank Dunia. Ketentuan yang memungkinkan pihak kreditur mengirimkan akhirnya untuk mengawasi jalannya proyek agar proyek tersebut dapat bekerja dengan lancar dan efisien (sistem life cycle Bank Dunia).

III

Tempat Perjanjian Pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia dalam suasana nasional Indonesia, UUD 1945 tidak ada ketentuan yang mengatur tentang hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional. Untuk mengetahuinya harus dilihat dalam praktek.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat:

"... langsung menganggap diri kita terikat pada kewajiban melaksanakan dan mentaati ketentuan-ketentuan perjanjian dan konvensi yang telah disahkan tanpa perlu mengadakan lagi perundang-undangan pelaksanaan (*implementing legislation*).⁸

... tetapi dalam beberapa hal pengundangan dalam undang-undang adalah mutlak diperlukan.

Hal-hal tertentu yang dimaksudkan adalah:

- a. Apabila perjanjian internasional yang telah disahkan memuat ketentuan diperlukannya perubahan dalam undang-undang nasional yang langsung mengangkat hak warganegara sebagai orang perorangan.
- b. Apabila materi Konvensi yang akan diberlakukan berbeda dengan ketentuan perundang-undangan yang ada (dan belum berubah) karena berdasarkan atas konvensi internasional yang lama, sedangkan Republik Indonesia telah terikat oleh konvensi yang baru.⁹

Jadi untuk masalah-masalah yang ditentukan dalam point a dan b maka perlu mengadakan perundang-undangan pelaksanaan.¹⁰

Dalam melaksanakan tugasnya untuk memberikan pinjaman, Bank Dunia telah memakai bentuk-bentuk formal perjanjian sebagai berikut:

1) Perjanjian Pinjaman (*Loan Agreement*).

Perjanjian ini dibuat antara peminjam (debitur) dan Bank Dunia.

⁸Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Binacipta, 1977) hal. 65.

⁹Mochtar Kusumaatmadja, *ibid.* hal. 86-87. Mieke Komar Kantsatmadja, "Instrumen Nasional untuk Ratifikasi Perjanjian Internasional. Suatu Studi Kasus, *Majalah Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman No. 1, 1991, hal. 37-38.

¹⁰Sebagai contoh Indonesia telah meratifikasikan tiga konvensi yang menyangkut kejahatan penerbangan, yaitu Konvensi Tokyo 1983 tentang "Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft", Konvensi Den Haag tahun 1970 tentang "The Suspension of Unlawful Seizure of Aircraft", Konvensi Montreal 1971 tentang "The Suspension of Unlawful Acts against the safety of civil aviatiions" dengan Undang-undang No. 2 tahun 1976.

- 2) **Perjanjian Jaminan (Guarantee Agreement).**
Perjanjian diadakan antara Bank Dunia dengan anggota, dimana anggota telah menyetujui untuk memberikan jaminan atas pinjaman dari Bank Dunia.
- 3) **Perjanjian Proyek (Project Agreement).**
Perjanjian ini diadakan antara Bank Dunia dengan pelaksana proyek yang dibiayai oleh Bank Dunia, dimana pelaksana tadi bukanlah si peminjam.
- 4) **Perjanjian Penerusan (Subsidiary Loan Agreement).**
Perjanjian ini diadakan bila negara peminjam meminjamkan lagi pinjaman tersebut pada pihak lain.
Misalkan Pemerintah Pusat meminjamkan pinjamannya yang diperoleh dari Bank Dunia pada Pemerintah Daerah atau Badan Usaha Milik Negara untuk melaksanakan proyek yang dibiayai oleh pihak Bank Dunia.
- 5) **Perjanjian Penjelasan (Supplementary Letters).**
Surat penjelasan yang diperlukan untuk melengkapi perjanjian-perjanjian yang telah disebutkan di atas. Karena sifatnya Perjanjian Penjelasan ini merupakan pelengkap bagi perjanjian tersebut.
- 6) **Pengaturan Kontrak Tambahan (Additional Contractual Agreement).**
Kadang-kadang diperlukan untuk mengatur masalah-masalah khusus misalnya: pengaturan pinjaman seperti pembuatan akte notaris, mortgage, cara pembayaran dsb.
- 7) **Dalam hal tertentu mungkin adanya suatu kontrak yang sangat kompleks antara pemerintah dan pihak swasta sebagai pelaksana proyek yang dibiayai oleh Bank Dunia. Pihak Bank Dunia ikut mengawasi kontrak ini walaupun Bank Dunia bukan pihak dalam kontrak yang demikian, hal ini disebabkan karena Bank Dunia berkepentingan untuk mengawasi pemakaian pinjaman yang diberikan. Bank Dunia perlu memberikan persetujuan atas kontrak tersebut.¹¹**

Dokumen tersebut di atas (poin 1 s/d 7) adalah dokumen hukum, yang merupakan kesepakatan antara Bank Dunia dan pihak peminjam. Isi dari dokumen tersebut mencerminkan kebijaksanaan Bank Dunia sehubungan dengan pemberian pinjaman tertentu. Perjanjian-perjanjian tersebut merupakan

¹¹Untuk penerapan ketiga perjanjian tersebut dalam suasana nasional, menyebabkan suatu tindakan yang sebenarnya tidak dikualifikasikan sebagai tindak pidana. Akibatnya Indonesia harus mengubah dan menambah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia untuk maksud tersebut. Indonesia telah mengundang Undang-undang No. 4 th. 1976 tentang Perubahan dan Penambahan beberapa Pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

inti hubungan hukum antara Bank Dunia dengan pihak peminjam.

Adanya perangkat hukum sebagai disebutkan di atas menyebabkan Bank Dunia mempunyai mekanisme kerja yang mapan dan mempunyai kemampuan secara hukum untuk memaksa negara debitur mentaati perjanjian pinjaman.

Campur tangan pihak Bank Dunia dalam pelaksanaan proyek itu tidak hanya pada masalah-masalah teknis dan ekonomis saja, tetapi juga pada masalah hukum. Dengan dalih demi berhasilnya suatu proyek, dalam perjanjian pinjaman ataupun dalam perjanjian penerusan Bank Dunia menentukan syarat-syarat tertentu. Misalkan dalam Perjanjian Pinjaman antara Indonesia dan IBRD tentang Bantuan Teknik Kereta Api. Pinjaman tanggal 7 Januari 1988 Pinjaman No. 2891 pasal 3.03 menentukan bahwa pihak peminjam akan mengurangi jumlah pegawai PJKA sampai kira-kira 41.000 orang sampai 31 Maret 1991. Untuk jelasnya ketentuan pasal 3.03 tersebut menentukan:

"The Borrower shall carry out, or cause to be carried out, a program satisfactory to the Bank, to reduce the member of employees of P.J.K.A. to about 41.000 by march 31, 1991, and shall provide funds to PJKA for payment of staff in excess of its requirements."

Contoh lain pihak Bank Dunia mensyaratkan pembentukan unit baru untuk melaksanakan proyek tersebut. Hal ini disebabkan menurut Bank Dunia proyek yang dibiayai adalah proyek multi purpose, dimana organisasi yang telah ada tidak dapat melaksanakan proyek yang pelaksanaannya sangat kompleks. Misalkan pada Perjanjian Pinjaman antara IBRD dan Indonesia tentang perbaikan Kampung Daerah Jabotabek Kedua tanggal 6 Juli 1990. Pinjaman No. 3219 IND. Pasal 3.04 (a) menentukan bahwa pihak Indonesia akan mendirikan suatu Badan Hukum untuk mengelola dan mengoperasikan Sistem Limbah di DKI., "Perusahaan Pengelola Air Limbah (PPAL). Untuk jelasnya kita kutip ketentuan tersebut:

"The Borrower shall cause to be established by April 1, 1991, an enterprise to manage and operate the D.K.I. Jakarta sewage system."

Contoh lain Bank Dunia menghendaki adanya pembentukan satu unit untuk melaksanakan proyek. Dalam Perjanjian Pinjaman antara Indonesia dengan IBRD tentang Proyek Restrukturisasi Pupuk, tanggal 16 Januari 1991, Pinjaman No. 3282 Pasal 3.04 menentukan bahwa pihak Indonesia harus mendirikan suatu Komite Pengarah (Steering Committee) yang keanggotaannya meliputi direktur dari Departemen Pertanian, Departemen Perindustrian, Menteri Koordinasi ekonomi, keuangan, industri dan pemba-

ngunan; Departemen Kependudukan dan Lingkungan.

Pihak Bank Dunia juga dapat menentukan bahwa pelaksanaan proyek harus dilaksanakan oleh pejabat yang mempunyai kualifikasi tertentu dan disetujui oleh pihak Bank Dunia. Sebagai contoh dikemukakan disini ketentuan dalam Perjanjian Pinjaman antara Republik Indonesia dan IBRD pada tanggal 6 Maret 1981 tentang proyek Kelistrikan kesepuluh. Pinjaman No. 1950 IND. Pasal 3.04 menentukan:

"The Borrower shall ensure that the position of President Director of PLN shall at times be filled by a qualified and experienced person."

Dalam pelaksanaan suatu proyek pihak Bank Dunia juga dapat meminta untuk perubahan status hukum suatu unit pelaksana. Sebagai contoh misalkan Perjanjian Pinjaman antara Republik Indonesia dan IBRD dalam bidang Proyek Bantuan Kereta Api. Pinjaman No. 2891 yang telah disebut di atas. Pasal 3.05 menentukan bahwa PJKA harus diubah statusnya menjadi Perusahaan Umum (Perum). Untuk jelasnya dapat kita lihat ketentuan tersebut:

"The Borrower shall carry out a program, satisfactory to the Bank, for Conversion of PJKA into "Perusahaan Umum" by March 31, 1989".

Dalam bidang Keuangan Pihak Bank Dunia juga dapat meminta bahwa pelaksanaan proyek akan diaudit oleh pihak yang netral yang dapat diterima oleh pihak Bank Dunia. Kadang-kadang juga ditentukan bahwa perwakilan Bank Dunia dapat meneliti laporan tersebut. Contohnya ketentuan dalam pasal 4-01 (c) (iii). Perjanjian pinjaman antara Indonesia dan IBRD tentang proyek Telekomunikasi Keempat. (Pinjaman No. 3482-IND.).

Dalam mencapai hasil yang maksimal bagi suatu proyek, pihak Bank Dunia menghendaki bahwa pihak peminjam akan menentukan harga dan ongkos pengguna jasa. Sebagai contoh disini dapat dikemukakan ketentuan dalam Perjanjian Proyek antara Perusahaan Listrik Negara dan IBRD tentang Proyek Kelistrikan Desa, tanggal 30 April 1990, Pinjaman No. 3180 IND, Pasal 4.02 menentukan bahwa PLN akan meninjau harga dan ongkos listrik dengan pihak pemerintah Republik Indonesia dan pihak IBRD. Untuk jelasnya kita kutip ketentuan tersebut:

"PLN shall periodically review its long run marginal cost and tariff structure, and shall discuss in timely manner, the results of the review with the Borrower and the Bank."

Contoh lain dapat dikemukakan ketentuan yang terdapat dalam Perjanjian Pinjaman antara Indonesia dan IBRD tentang Proyek Pembangunan Kampung Jabotabek Kedua, tanggal 6 Juli 1990. Pinjaman NO. 3219 IND. Pasal 4.03 menentukan:

...The Borrower shall cause DKI Jakarta together with the PDAM Jaya:

- (a) to adjust its tariffs, on the basis of realistic forecasts; after reviewing the adequacy of the tariffs of PDAM Jaya to meet the requirement set forth in section 4.04 and 4.05 of this agreement for the next three fiscal years; and*
- (b) to furnish to the Bank the results of such review upon completion."*

Dalam Perjanjian pinjaman kadang-kadang dibuat juga pembatasan tentang hutang yang dibuat oleh si peminjam. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mempertahankan keuangan dari pelaksanaan proyek. Contohnya dapat kita lihat dalam ketentuan pasal 4.04 Perjanjian Pinjaman tentang Proyek Kampung Jabotabek yang telah disebutkan di atas:

"Accept as the Bank shall otherwise agree, the Borrower shall ensure that: (a) PDAM Jaya shall not incur any debt ...

Perjanjian Pinjaman dan Perjanjian Jaminan yang diterapkan akan dibebaskan dari segala pajak yang dibebankan. Ketentuan perpajakan yang ditentukan dalam General Conditions (G.C.); walaupun tidak dinyatakan dengan tegas dalam perjanjian pinjaman, namun menurut pasal 1 setiap Perjanjian Pinjaman menentukan bahwa ketentuan yang terdapat dalam G.C. akan berlaku. Ini berarti bahwa ketentuan yang terdapat dalam Pasal VII G.C. akan ditetapkan dalam Perjanjian Pinjaman.

Perjanjian Pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia dalam penerapannya di Indonesia merupakan perjanjian internasional yang langsung berlaku setelah penandatanganan.

Perjanjian Pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia sebagai norma hukum internasional dalam hubungannya dengan hukum nasional Indonesia, merupakan hukum internasional yang langsung diterapkan dalam suasana nasional tanpa peraturan perundangan. Jadi perjanjian pinjaman itu merupakan norma hukum internasional yang diterapkan dalam suasana nasional.

Sikap Indonesia mengutamakan perjanjian pinjaman dalam kedudukannya terhadap hukum nasional sesuai dengan kewajiban yang ditentukan dalam pasal 27 Konvensi Perjanjian Internasional tahun 1969/1986 jo pasal 10.01

G.C. IBRD/IDA. Walaupun Indonesia belum sebagai pihak dalam Konvensi tentang Perjanjian Internasional tahun 1969 dan 1986, namun Indonesia melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam Konvensi tersebut sebagai hukum kebiasaan Internasional. Ketentuan tersebut menentukan bahwa hukum nasional tidak boleh dipakai sebagai alasan untuk menghindarkan kewajiban yang timbul dari perjanjian internasional.

Penegasan sikap Indonesia ini dapat dilihat dalam pasal 79 ayat 1 Keppres No. 16 Tahun 1994. Ketentuan dalam pasal 79 ayat 1 Keppres No. 16 Tahun 1994 ini dipertegas dengan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Keputusan 27/MK/3/8/1994 dan No. 166/Ket/8/1994 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Keppres No. 16 Tahun 1994 Bab V, point 1a, point 1c.1)d, dan point 1c.1)f).

Pemerintah telah membuat ketentuan-ketentuan pengaturan dalam bidang administrasi negara yang mengatur pemakaian pinjaman luar negeri untuk pembangunan ini dari hasil penelitian menunjukkan belum ada kemantapan. Pengaturan pemakaian pinjaman luar negeri tidak diatur oleh undang-undang, namun hanya diatur oleh Keppres, Keputusan Menteri Keuangan, Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Bappenas, Surat Edaran (misalnya Surat Edaran Menteri Keuangan, Dirjen Anggaran, Dirjen Pajak, Bank Indonesia). Pelaksanaan dan prosedur pinjaman luar negeri pengaturannya belum sesuai dengan rumitnya permasalahan yang dihadapi.

IV

Kesimpulan

1. Bank Dunia sebagai organisasi internasional yang bergerak dalam bidang perbankan bertujuan agar pinjaman yang diberikan pada anggotanya untuk pembangunan ekonomi dapat mencapai hasil yang optimal. Untuk mencapai tujuan tersebut pihak Bank Dunia berkepentingan agar penggunaan pinjaman dapat dipergunakan secara efektif. Guna mencapai tujuan tersebut, maka pihak Bank Dunia dalam melaksanakan tugasnya didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang baku. Ketentuan-ketentuan baku yang dikemukakan di atas merupakan ketentuan yang bersifat sebagai "pedoman" yang akan dipergunakan oleh pihak Bank Dunia dengan negara debitur, apabila hendak dibuat perjanjian pinjaman atau perjanjian jaminan. Pedoman ini dapat diubah

- sesuai dengan sifat proyek dan kesepakatan antara pihak Bank Dunia dan pihak negara debitur.
2. Adanya ketentuan-ketentuan baku, ditambah dengan sistem life cycle pihak Bank Dunia dimungkinkan untuk ikut campur tangan dalam pelaksanaan proyek yang dibiayai.
 3. Campur tangan pihak Bank Dunia sudah dimulai sejak Bank Dunia menentukan proyek mana yang akan dibiayai dari daftar buku biru. Sejak identifikasi sampai evaluasi pasca suatu proyek, pihak Bank Dunia selalu mengikuti perkembangan proyek.
 4. Campur tangan pihak Bank Dunia dalam pelaksanaan proyek itu tidak hanya pada masalah-masalah teknis dan ekonomis saja, tetapi juga pada masalah hukum. Dengan dalih demi berhasilnya suatu proyek, Bank Dunia dalam perjanjian pinjaman ataupun dalam perjanjian proyek mengharuskan, misalnya: perubahan status hukum unit pelaksana proyek, pengurangan jumlah karyawan, penaikan tarif (misalkan tarif listrik), pengurangan subsidi pemerintah, deregulasi dalam bidang ekonomi.
 4. Bagaimana tempat perjanjian pinjaman Bank Dunia dalam suasana nasional, hasil penelitian bahwa praktek Indonesia dalam hal perjanjian pinjaman, khususnya Perjanjian Pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank menunjukkan bahwa Indonesia mengutamakan hukum internasional (primat hukum internasional). Ini berarti bahwa ketentuan dalam perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia didahulukan dari ketentuan perundang-undangan nasional Indonesia yang bertentangan dengan ketentuan dalam perjanjian pinjaman tersebut, maka perjanjian pinjaman antara Republik Indonesia dan Bank Dunia ini yang dimenangkan.

Sikap Indonesia mengutamakan perjanjian pinjaman dalam kedudukannya terhadap hukum nasional sesuai dengan kewajiban yang ditentukan dalam pasal 27 Konvensi Perjanjian Internasional tahun 1969/1986 jo pasal 10.01 G.C. IBRD/IDA. Ketentuan tersebut menentukan bahwa hukum nasional tidak boleh dipakai sebagai alasan untuk menghindarkan kewajiban yang timbul dari Perjanjian Internasional.

Penegasan sikap Indonesia dapat dilihat dalam pasal 79 ayat 1 Keppres No. 16 tahun 1994. Ketentuan dalam pasal 79 ayat 1 Keppres No. 16 tahun 1994 ini dipertegas dengan Keputusan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor Keputusan 27/MK/3/8/1994 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan 166/Ket/8/1994

- Keppres Nomor 16 Tahun 1994 Bab V, point 1a, point 1c.1)d, dan point 1c.1)f).
5. Walaupun pemerintah telah berusaha membuat peraturan tentang Pinjaman Luar Negeri tetapi pengaturannya belum mapan.

Kepustakaan

A. Artikel

- Aron Broches: International Legal Aspects of Operations of the World Bank. "Recueil des Cours": (III, Hague Academic de Droit International), 1959.
- Hugh N. Scoot: The Enforceability of Law Agreement Between the World Bank and its Number Countries; "The American University Review", vol 13, No.2, June 1964.
- Mieke Komar Kantaatmadja: Instrumen Nasional untuk ratifikasi Perjanjian Internasional, suatu studi kasus, Majalah Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman No. 1, 1991.
- Mochtar Kusumaatmadja: Pengantar Hukum Internasional, (Bandung: Bina-crepta, 1977).
- Rainer Geiger: The Unilateral Change of Economic Development, "International and Comparative Law Quarterly", Vol. 23, 1974.
- Sunaryati Hartono: Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia: Makalah disampaikan pada penataran Hukum Organisasi Internasional, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13-15 September 1993.
- Sunaryati Hartono: Kontrak-kontrak Bisnis, Makalah pada penataran Hukum Ekonomi Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, Fakultas Hukum, 19-25 Januari 1990.

- B. Buku:
- Hans Kelsen: *"The Law of The United Nations"*. (London: Stevens & Sons Limited 1951).
- Mieke Komar Kantaatmadja: *"Lembaga Jaminan Kebendaan Pesawat Udara Indonesia ditinjau dari Hukum Udara"*. (Bandung, Alumni, 1989).
- Mochtar Kusumaatmadja: *"Pengantar Hukum Internasional"* (Bandung: Bina Cipta, 1977).
- Sunaryati Hartono: *"Beberapa Masalah Transnasional dalam Penanaman Modal Asing di Indonesia"* (Bandung: Bina Cipta, 1972).
- Zulkarnain Djamin: *"Pinjaman Luar Negeri serta Prosedur Administratif dalam Pembiayaan Proyek Pembangunan di Indonesia"*, Jakarta, (Penerbit Universitas Indonesia (UI Press)) 1993.

Historical responsibility has to make for want of legal responsibility. Power tend to corrupt, and absolute power corrupt absolutely.

Tanggung jawab sejarah harus mengisi kekurangan tanggung jawab hukum. kekuasaan cenderung jahat dan kekuasaan mutlak adalah paling jahat.

Lord Acton