

LEGALITAS PENDAYAGUNAAN SPECIAL DRAWING RIGHT OLEH PRESCRIBED HOLDER PADA DANA MONETER INTERNASIONAL

Gede Angga Wirabhuhana Ramaputra, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: gedeanggawirabhuhwanaramaputra@gmail.com
I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: parikesit_widiatedja@unud.ac.id

ABSTRAK

Persinggungan diantara integrasi ekonomi yang 'tak-terhindarkan' dengan keberadaan Special Drawing Right (SDR) menyodorkan tantangan baru bagi diskursus hukum moneter internasional. Hal ini terkhusus dapat dijumpai dalam kasus yang melibatkan Prescribed Holder. Terdapat dilema diantara 'kekakuan' negara dalam membangun integrasi, disamping fleksibilitas yang ditawarkan oleh organisasi internasional yang masih terbelenggu dalam status. Kepastian akan status (legalitas) dari organisasi internasional dalam mendayagunakan SDR haruslah dapat dijamin oleh hukum. Deskripsi minim mengenai Prescribed Holder dalam Article of Agreement International Monetary Fund (IMF) dan peraturan pelaksanaannya berimbas pada ketidakpastian hukum. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami prinsip yang sebenarnya mendasari pendayagunaan SDR oleh Prescribed Holder pada IMF. Secara praktis, penelitian ini akan membukakan jalan yang lebih pasti bagi organisasi internasional dalam berperan dalam integrasi ekonomi internasional khususnya dalam bidang moneter. Penelitian ini tergolong pada penelitian hukum normatif yang menerapkan pendekatan perundang-undangan serta konseptual. Melalui penelitian ini dapat diketahui bahwasannya Prescribed Holder ternyata memiliki legalitas yang bersifat an sich dalam mendayagunakan SDR.

Kata Kunci: Special Drawing Right, Prescribed Holder, International Monetary Fund, Legalitas.

ABSTRACT

The 'inevitable' realtion of economic integration and the existence of the Special Drawing Right (SDR) poses a new challenge for international monetary law discourse. This can be found in cases involving Prescribed Holder. There is a dilemma between the countrie's stiffness in building integration and friendship apart from those offered by international organizations which are still tied on status. Certainty of the status (legality) of international organizations in utilizing SDR must be guaranteed by law. The minimum description of Prescribed Holder in the Articles Agreement of the International Monetary Fund (IMF) and its implementing regulations has an impact on legal uncertainty. This research aims to find out and understand the actual principles underlying the utilization of SDRs by Prescribed Holder. Practically, this research will open a clearer path for international organizations to play a role in international economic integration, especially in the monetary sector. This research is classified as normative legal research which applies statutory and conceptual approaches. Through this research, it can be seen that the Prescribed Holder apparently has significant legality in utilizing SDR.

Keywords: Special Drawing Right, Prescribed Holder, International Monetary Fund, Legality.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Integrasi ekonomi tidak dapat dihindari di dunia yang semakin terhubung satu sama lain. *Special Drawing Right* (“SDR”) dan *International Monetary Fund* (“IMF”) menjadi bagian penting dan utama dari integrasi ini. SDR di masa depan akan menjadi aset cadangan internasional yang paling diperhitungkan. Bahkan pada awal kemunculannya, SDR disebut-sebut sebagai ‘*paper gold*’ karena sifatnya yang baru dan mirip dengan emas.¹ Martins menyebut SDR dapat menjadi pengganti dollar Amerika Serikat.² Unger Stephen lebih lanjut menyebut penggunaan SDR secara global oleh IMF dapat secara efektif menyediakan likuiditas bagi mata uang yang tertekan, dengan manfaat yang meningkat secara proporsional seiring dengan tingkat jumlah uang beredar.³ Edwin M. Truman juga menyebut SDR berpotensi untuk memperkuat sistem moneter internasional secara signifikan sebagai instrumen krisis.⁴

Hingga saat ini pengguna SDR terdiri dari negara anggota IMF dan entitas lain (*Prescribed Holder*). Keberadaan negara anggota sebagai pendayaguna SDR merupakan sebuah hal yang biasa, namun lebih dari itu terdapat konsepsi *Prescribed Holder* sebagai konsep baru pasca amandemen pertama *Article of Agreement* melalui *Board of Governors Resolution* No. 23-5, yang berlaku efektif mulai tanggal 28 July 1969. Pasal XVII ayat 3 mengatur bahwa dengan delapan puluh lima persen mayoritas dari total hak suara, IMF dapat menentukan sebuah entitas sebagai *Prescribed Holder*. Secara jumlah, *Prescribed Holder* terus mengalami peningkatan.⁵ Jumlahnya hingga saat ini terhitung sebanyak dua puluh institusi baik yang berbentuk bank sentral maupun badan resmi.

Tidak ada keraguan mengenai status negara dalam hukum internasional (“HI”). Paola Gaeta menyebut negara memiliki keunggulan sebagai subjek utama dalam sistem HI.⁶ Namun, politisasi negara sebagai masalah internal negara menjadi kerugian bagi integrasi ekonomi internasional. Matt McDonald membenarkan bahwa pemerintah negara memang menunjukkan kecenderungan untuk mengutamakan pertimbangan politik dalam negeri dalam berurusan dengan dunia luar.⁷ Kecenderungan ini menurut hemat menulis sangat merugikan integrasi ekonomi yang menuntut fleksibilitas.

Pada sisi lain, organisasi internasional (“IO”) menawarkan fleksibilitas. Namun status-nya dalam HI masih sering diperdebatkan. Fernando Lusa Bordin membenarkan

¹ Catatan ini dijumpai pada artikel yang berjudul “*Chapter 8: SDRs Enter into Force (1968-69)*” dalam buku *The International Monetary Fund 1966-1971* yang dipublikasikan oleh International Monetary Fund pada tahun 1996.

² Martins, Aline Regina Alves. “The Special Drawing Right: a Formal Critic to the Dollar Dominance in the International Monetary System,” *Revista de Economia Política* 37, no. 2 (2017): 401-416.

³ Unger, Stephan. “On the Bailout of Currencies,” *International Advances in Economic Research* 25, no. 1 (2019): 79-89.

⁴ Truman, Edwin M. “The IMF Should Enhance the Role of SDRs to Strengthen the International Monetary System,” *SSRN Electronic Journal*, (2022).

⁵ Browne-Amorim, Clara. “IMF Approves CDB, CAF, EBRD, EIB, and IDB to Become SDR Holder,” *Uxolo*, (22 Februari 2023), diakses pada: <https://www.uxolo.com/news/35771/imf-approves-cdb-caf-ebrd-eib-and-idb-to-become-sdr-holder>.

⁶ Statemen ini disampaikan oleh Paola Gaeta, Jorge E. Viñuales, dan Salvatore Zappalá dalam artikelnya yang berjudul “4. *States as the Primary Subjects of International Law*” yang terbit dalam *Cassese’s International Law* tahun 2020.

⁷ McDonald, Matt. “Australian Foreign Policy under the Abbott Government: Foreign Policy as Domestic Politics,” *Australian Journal of International Affairs* 69, no. 6 (2015): 651-669.

hal ini dengan menyinggung pertanyaan pokok tentang status HI dan syarat-syarat partisipasi dalam sistem HI yang hingga kini perdebatan teoritisnya masih berkembang.⁸ Hal ini sangat disayangkan mengingat dalam prakteknya, IO memainkan peran penting dalam membentuk tata kelola global dengan membina kerja sama, memfasilitasi diplomasi, dan mengatasi tantangan transnasional.⁹

Kepastian akan status (legalitas) dari IO dalam mendayagunakan SDR haruslah dapat dijamin oleh hukum. Hal ini bertujuan untuk dapat membuka 'pintu gerbang' yang sebesar-besarnya bagi IO untuk dapat berperan besar dalam integrasi ekonomi. SDR adalah penghubung IO pada integrasi ekonomi. Hingga saat ini persoalan mengenai status, hak, dan kewajiban dari IO hanya dapat disimpulkan dari fungsi dan kegiatannya.¹⁰ Khasanah HI sebenarnya telah mengakomodir berbagai fasilitas analisis dalam menentukan status ini, terlebih jika dikaitkan dengan sebuah hal yang bersifat spesifik sebagaimana pendayagunaan SDR.

Deskripsi minim mengenai *Prescribed Holder* dalam *Article of Agreement* IMF dan peraturan terusnya berimbas pada ketidakpastian hukum. *IMF By Laws, Regulation, and Rule* memang mengatur bahwasannya *terms and conditions* daripada pendayagunaan SDR yang dapat dilakukan oleh *Prescribed Holder* kemudian diatur melalui *Board Executive Decision*, namun penulis menemukan beberapa hal : *Pertama*, banyak dijumpai kekaburan norma yang ada pada *Board of Executive Decision* No. 6467-(80/71) S, tertanggal 14 April 1980 mengenai ketentuan pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* ; *Kedua*, adanya ketentuan-pun masih tidak dapat menjamin adanya kepastian hukum mengingat aturan yang dijadikan pedoman terbatas pada tataran yang bersifat teknis ; dan *Ketiga*, seyogyanya keterbatasan terhadap aturan normatif tentang pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* dapat disikapi dengan adanya kajian terhadap prinsip yang mengilhami keberadaan SDR dan *Prescribed Holder* serta relevansi diantara keduanya. Berikut dua hal pokok yang mendasari kekaburan norma yang ada pada *Board of Executive Decision* No. 6467-(80/71) S:

<i>Acceptance, Holding, and Use by Prescribed Holder</i>	Perjanjian pendayagunaan SDR yang diatur dalam perjanjian (<i>agreement</i>) diantara <i>Participants</i> dan <i>Prescribed Holder</i> diwajibkan untuk menerapkan ketentuan Pasal XIX ayat 2 huruf (c) <i>Article of Agreement</i> . Kekaburan norma kemudian dijumpai ketika klausul demi klausul daripada <i>Article of Agreement</i> yang berkaitan dengan Pasal XIX ini sama sekali tidak menyebut secara eksplisit phrasa ' <i>Prescribed Holder</i> ' maupun yang bermakna demikian.
<i>Application of General Provisions</i>	Segala bentuk pendayagunaan SDR dalam operasi dan transaksi diadakan berdasarkan ketentuan <i>Article of Agreement, By-Laws, Rules, and Regulations</i> , dan Keputusan IMF. Kekaburan norma terletak pada berbagai klausul yang dirasa kurang memadai untuk dapat memberikan kepastian hukum khususnya yang berkaitan dengan batasan

⁸ Bordin, Fernando Lusa. "The Quest for International Legal Status: On Finn Seyersted and the Challenges of Theorizing International Organizations Law," *European Journal of International Law* 34, no. 1 (2023): 169–194.

⁹ Dhama, Deepa. "Role of International Organisation in Shaping the Global Governance," *International Journal for Multidisciplinary Research* 5, no. 6 (2023): 9341.

¹⁰ Oguno, Paschal. "The Legal Status, Responsibility and Liability of International Institutions Under International Law," *Journal of Law, Policy and Globalization* 47, no. 1 (2016): 99–104.

	penggunaan SDR oleh <i>Prescribed Holder</i> . Apakah tidak ada batasan sehingga pendaftarannya dapat dipersamakan dengan <i>participants</i> ?
--	---

IMF *By-Laws, Rules, and Regulations* nampaknya merupakan sumber hukum yang paling lemah dalam mengatur mengenai keberadaan *Prescribed Holder*. Aturan ini hanya menjadi instrumen perantara diantara keberadaan *Article of Agreement* dan *Board of Executive Decision No. 6467-(80/71) S*. Hal ini berbeda dengan bahasan dalam konteks *Article of Agreement* yang pada dasarnya memuat berbagai aspek pendayagunaan SDR secara umum namun bersifat kabur dalam mengatur pendayagunaan SDR yang spesifik dapat dilakukan oleh *Prescribed Holder*. Menurut hemat penulis, kunci dari kekaburan ini adalah terletak dalam penggunaan istilah '*participants*' yang hanya difungsikan sebagai phrasa dalam mendefinisikan *members* (negara anggota) yang tergabung dalam Departemen SDR, sedangkan keberadaan *Prescribed Holder* sama sekali tidak diatur untuk dapat didefinisikan sebagaimana *members*.

Penelitian mengenai legalitas *Prescribed Holder* dalam mendayagunakan SDR ini dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa adanya ketentuan pada tataran yang bersifat teknis tidak dapat menjadi pedoman yang kuat dalam memberikan landasan hukum bagi interpretasi terhadap norma yang kabur. Keterbatasan terhadap aturan normatif tentang pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* ini seyogyanya hanya dapat disikapi dengan adanya kajian terhadap prinsip yang mengilhami keberadaan SDR dan *Prescribed Holder* serta relevansi diantara keduanya. Sebagaimana lapisan ilmu hukum yang diuraikan oleh Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, jika peraturan normatif (dogmatika hukum) tidak memadai untuk menjelaskan sebuah fenomena hukum maka diperlukan kajian berdasarkan teori dan filsafat hukum yang melahirkan prinsip hukum.¹¹

Penelitian ini belum pernah dilakukan baik di dalam negeri maupun luar negeri, pun baik melalui skripsi, tesis, disertasi, dan artikel jurnal. Namun, jika ditinjau dari perspektif "obyek penelitian" dan "topik penelitian" selayaknya terdapat beberapa karya yang memiliki kesamaan. Pertama, di dalam disertasi Orfeas Chasapis Tassinis yang berjudul "*Revisiting the Theoretical Foundations of International Organisations in Public International Law*" dan Made Suksma Prijandhini Devi Salain yang berjudul "Konsepsi Yuridis Organisasi Non Pemerintah (*Non-Governmental Organization*) Sebagai Subjek Hukum Internasional". Berbeda halnya dengan penelitian tersebut, pada penelitian ini dikonstruksikan penilaian legalitas dalam konteks pendayagunaan SDR, dimana penilaian legalitas yang dimaksud bersifat lebih mengkhusus dengan analisis terhadap bahan hukum yang berkaitan dengan bidang moneter serta finansial. Hal ini berbeda dengan kedua disertasi tersebut yang mencoba melakukan penilaian akan legalitas yang bersifat umum dalam konteks menentukan organisasi internasional sebagai subyek dalam hukum internasional. Kedua, di dalam tesis karya Muneera Hassan yang berjudul "*The Use of Cryptocurrency as a Legal Tender: A Legal Assessment*" serta tesis karya Dominic Erich yang berjudul "*An Examination on The Feasibility of An International Regulated Cryptocurrency*" terdapat analisis mengenai aset finansial berupa cryptocurrency sebagai alat pembayaran yang sah di mata hukum (*legal tender*). Hal ini berbeda dengan skripsi ini yang sangat kentara melakukan analisis terhadap aset cadangan internasional berupa SDR. Memang di dalam pembahasan nantinya akan diuraikan analisis keberadaan SDR

¹¹ Pandangan Jan Gijssels dan Mark Hoecke mengenai lapisan ilmu hukum dapat dijumpai dalam bahasa Indonesia pada buku yang berjudul "*Apakah Teori Hukum itu*" yang telah diterjemahkan oleh B. Arief Shidarta.

sebagai *legal tender*. Namun, hal itu dilakukan dalam upaya untuk mendapatkan jawaban atas legalitas daripada pendayagunaannya oleh *Prescribed Holder*.

Identifikasi pada status legalitas *Prescribed Holder* memberikan kesimpulan mengenai relevansi secara hukum pendayagunaan SDR olehnya. Prinsip yang ditemukan dalam perjalanan memperoleh kesimpulan atas legalitas ini akan menjadi kesimpulan teoritis yang akan memberikan pemahaman terhadap keberadaan relevansi diantara legalitas sebuah entitas dengan pendayagunaan sebuah obyek hukum. Penggunaan perspektif yang mendasar melalui formulasi berbagai teori dan filsafat hukum tidak hanya akan memberikan jawaban atas rumusan permasalahan, namun lebih jauh akan membuka cakrawala pengetahuan lain yang sebelumnya tidak pernah terfikirkan.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tinjauan yuridis SDR sebagai alat pembayaran yang sah menurut hukum (*legal tender*)?
2. Bagaimana legalitas *Prescribed Holder* sebagai entitas yang dapat mendayagunakan SDR dalam perspektif hukum internasional?

1.3. Tujuan Penulisan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami prinsip yang sebenarnya mendasari pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* pada IMF. Prinsip ini kemudian akan memberikan kepastian hukum berupa solusi bagi implikasi kekaburan norma yang terdapat dalam beberapa aturan mengenai hak dan kewajiban daripada *Prescribed Holder*. Secara praktis, penelitian ini akan membukakan jalan yang lebih 'lebar' bagi organisasi internasional dalam berperan dalam integrasi ekonomi internasional khususnya dalam bidang moneter.

2. Metode Penelitian

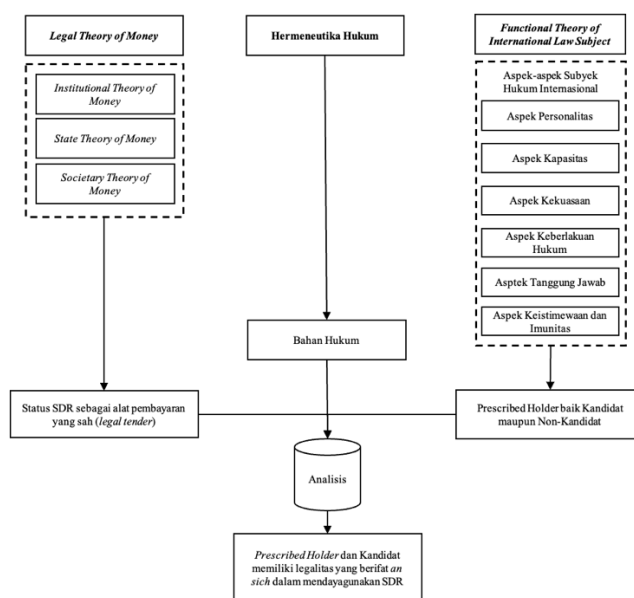
Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan orientasi penemuan hukum.¹² Pendekatan yang akan digunakan adalah pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan-bahan penelitian (yang dalam hal ini disebut bahan hukum) dikumpulkan melalui metode studi dokumen dan kepustakaan dan dianalisis secara deskriptif (*descriptive study*).¹³

3. Hasil dan Pembahasan

Legalitas Pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* merupakan muara dari status SDR sebagai alat pembayaran berkarakteristik uang yang sah secara hukum (*legal tender*) dengan status hukum organisasi internasional. Kebutuhan akan kajian terhadap dua pokok persoalan tersebut dituntun oleh penggunaan teori Hermeneutika Hukum. Berikut adalah ilustrasi alur berfikir penulis dalam menerapkan metode penelitian dalam pembahasan rumusan masalah pertama:

¹² Penelitian Hukum Normatif mendefinisikan hukum sebagaimana aliran filsafat Positivisme. Disparitas diantara berbagai aliran filsafat hukum dapat dijumpai pembahasannya pada buku karya Shidarta yang berjudul "*Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum: Akar Filosofis*".

¹³ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum* (Tangerang Selatan: UNPAM Press, 2018), 164.



Penentuan sub-bahasan mengenai “Status SDR sebagai alat pembayaran yang sah (*legal tender*)” beranjak dari konteks SDR sebagai aset cadangan internasional yang dapat dipersamakan dengan uang. Fungsi utama daripada SDR haruslah dikembalikan kepada esensinya yaitu sebagai instrumen pertukaran. Konteks ini kemudian menurut hemat penulis relevan dalam upaya untuk menjawab pertanyaan mengenai legalitas pendayagunaannya. Melalui pendekatan hermeneutika hukum, penulis kemudian berusaha menempatkan SDR sebagai obyek validasi berbagai teori hukum tentang uang dengan tujuan untuk memperoleh kebenaran ilmiah bahwasannya SDR dapat dikonstruksikan sebagai alat tukar yang sah dimata hukum (*legal tender*).

Pengetahuan akan beberapa konsep penting sangat perlu untuk disebut (*mention*). Hal ini bertujuan agar tidak terjadi miskonsepsi dalam memahami pembahasan.

1. *Pertama*, SDR merupakan konsepsi hukum yang berstatus sebagai salah satu aset cadangan internasional disamping mata uang (*freely usable currency*) dan emas.
2. *Kedua*, *Prescribed Holder* adalah konsepsi entitas di dalam IMF. Konsepsi ini terdiri dari tiga jenis entitas yaitu *Multilateral Development Bank*, *Multilateral Central Bank*, dan *Intergovernmental Monetary Institutions* yang terhitung hingga saat ini berjumlah duapuluh entitas.¹⁴
3. *Ketiga*, istilah “pendayagunaan” dimaksudkan untuk menguraikan aspek-aspek yang dapat dilakukan dengan SDR. Instrumen ini dianggap sebagai sebuah obyek hukum yang dapat didayagunakan. Secara praktis, “pendayagunaan” mengarah pada konotasi positif yang memberikan manfaat kepada subyek.
4. *Keempat*, penilaian terhadap legalitas berbagai entitas (sebagian besar adalah IO) dalam konteks ini diilhami oleh *Functional Theory of International Law Subject* yang merupakan implementasi dari keberadaan doktrin *Functionalism* dalam HI.¹⁵

¹⁴ Klasifikasi *Prescribed Holder* merujuk pada publikasi *Policy Paper No. 2023/002* yang dirilis oleh *International Monetary Fund Board of Directors* yang berjudul “*Applications to Become Holder of SDRs*” pada 21 Februari 2023.

¹⁵ Pembahasan mengenai Doktrin ini dapat dijumpai pada buku karya Douglas M. Johnston yang berjudul “*Functionalism in the Theory of International Law*”.

Doktrin tersebut menjadi dasar penulis dalam melakukan penilaian lebih lanjut dalam konteks pemenuhan berbagai aspek subyek HI. Aspek subyek HI dijabarkan dalam beberapa literatur penulis HI paling mutakhir seperti Ian Brownlie; Malcolm N. Shaw; dan Jan Klabber. Adapun indikator dari legalitas yang berhasil dirangkum adalah aspek personalitas hukum, kapasitas hukum, kekuasaan (*powers*), keberlakuan hukum (*aplicable law*), tanggung jawab hukum, serta keistimewaan dan imunitas.

5. *Kelima*, dalam hukum moneter internasional terdapat beberapa teori penting yang menduduki posisi utama dalam pembahasan aset moneter seperti *Institutional Theory of Money* oleh Sáinz de Vicuña;¹⁶ *Societary Theory of Money* oleh Ascarelli yang banyak ditemukan bahasannya dalam karya Proctor dan Arthur Nussbaum;¹⁷ serta *State Theory of Money* seperti yang diadopsi oleh Frederick A Mann dalam buku referensinya *Legal Aspect of Money*.
6. *Keenam*, terdapat pula asas ilmu hukum seperti *pacta sunt servanda* dan kebebasan berkontrak yang dapat menjadi dasar teoritis.
7. *Ketujuh*, pembahasan mengenai karakteristik, dalam tahapan abstraksi tertingginya membebaskan pencarian hubungan antar dalil pada penggunaan Hermeneutika Hukum.¹⁸ Adakalanya penerapan metode interpretasi dan konstruksi tidak mampu menjangkau maksud dan tujuan hukum pada dimensi waktu tertentu.

Jawaban atas pokok permasalahan pertama kemudia akan dianalisis pula melalui hermeneutika hukum terkait kaitannya dengan IO sebagai salah satu subyek HI yang didasarkan oleh penggunaan *Functional Theory of International Law Subject*. Kedua jawaban atas pokok permasalahan tersebut akan diformulasikan sebagai jawaban dalam bentuk prinsip-prinsip yang mendasar. Berbagai langkah tersebut dijalankan atas dasar tuntunan kontekstualitas dalam menjawab kekaburan serta kekosongan norma perihal hak dan kewajiban *Prescribed Holder* dalam mendayagunakan SDR yang secara praktis juga akan menjawab tantangan peran IO dalam integrasi ekonomi.

3.1. Tinjauan Yuridis SDR sebagai Alat Pembayaran yang Sah menurut Hukum (*Legal Tender*)

SDR adalah konsepsi yang timbul dari amandemen *Article of Agreement* IMF pada tanggal 28 Juli 1969. Direktur Pelaksana IMF dalam pidato penutupnya kepada Dewan Gubernur pada pertemuan tahunan tahun 1969 menggambarkan pembentukan dan aktivasi SDR sebagai:¹⁹ “*a momentous innovation in the international monetary system,*

¹⁶ Keberadaan *Institutional Theory of Money* pertama kali dicetuskan oleh Antonio Sainz de Vicuña melalui artikelnya yang berjudul “*An Institutional Theory of Money*” yang terbit pada *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis* oleh Mario Giovanoli dan Diego Devos.

¹⁷ Arthur Nussbaum tercatat menjadi salah satu orang pertama yang membahas dengan komprehensif mengenai *Societary Theory of Money* di dalam bukunya yang berjudul “*Money in the Law: National and International*”. Hal ini kemudian dilanjutkan oleh Charles Proctor melalui buku yang berjudul “*Mann on The Legal Aspect of Money*”.

¹⁸ Shidarta dalam bukunya yang berjudul “*Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum: Akar Filosofis*” menguraikan bahwa metode hermeneutika menjadi salah satu model penalaran pada rumpun ilmu sosial-humaniora yang berkembang pada abad ke-21.

¹⁹ Kutipan ini dapat dijumpai pada kesimpulan dari sambutan Direktur Pelaksana pada 1969 yang dipublikasikan oleh IMF pada buku yang berjudul “*The International Monetary Fund 1966-1971: The System Under Stress*, vol. I: Narrative” terbitan tahun 1996.

a landmark in the process of international monetary cooperation". Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa dengan munculnya SDR akan ada jenis aset cadangan yang unik dan belum pernah ada sebelumnya yang diterbitkan oleh badan internasional dan bukan oleh pemerintah nasional mana pun. SDR digunakan oleh pemerintah bersama dengan emas dan mata uang internasional (*freely-usable currency*) untuk menyelesaikan kewajiban keuangan. Sebuah mekanisme telah disepakati untuk menciptakan aset cadangan internasional guna menyuntikkan likuiditas ke dalam sistem moneter internasional jika diperlukan.

Jauh sebelum daripada amandemen tersebut, *Article of Agreement* sudah lebih dulu melahirkan IMF sebagai IO (*institutional*). Melalui Pasal XV ayat 1 huruf (a) tentang *Authority to Allocate Special Drawing Rights*, disebutkan bahwa IMF memiliki otoritas untuk mengalokasikan SDR. Berdasarkan klausul tersebut, ditambah tinjauan terhadap keseluruhan dari isi aturan, penulis dapat menyimpulkan bahwa SDR hanya dapat dialokasikan oleh IMF semata, dengan kata lain tidak ada institusi maupun negara manapun yang memiliki hak ini. Hal ini menimbulkan konsekuensi yuridis bahwasannya SDR adalah produk dari institusi yang memiliki sifat eksklusif. Secara teoritis, fakta ini dapat dijelaskan melalui *Institutional Theory of Money* oleh Sáinz de Vicuña.²⁰ Kerangka kelembagaan dan hukum yang dibentuk oleh Konferensi Bretton Woods pada tahun 1944 melalui *Article of Agreement* dan IMF mampu memberikan kredibilitas pada SDR. Alat tukar yang sah dimata hukum tidak lebih dari tuntutan hukum serta tuntutan kredit terhadap institusi penerbit, namun dalam kerangka yang menjamin stabilitas daya beli, ketersediaan, dan fungsionalitas. Oleh karena SDR terdiri dari klaim, maka diperlukan pengaturan yang baik sehingga negara dapat mengandalkan serta menggunakan klaim tersebut untuk menyelesaikan dengan penuh keyakinan sejumlah utang moneter seperti yang terjadi dalam krisis neraca pembayaran. Proses tersebut dilaksanakan dengan jaminan bahwa sistem tersebut sah secara hukum serta dikelola oleh institusi yang bebas dari berbagai campur tangan politik dan hanya bertujuan untuk stabilitas harga (daya beli yang konstan) dalam sistem keuangan yang stabil.

Beriringan dengan fakta tersebut, penerimaan SDR melalui konsensus atas kebutuhan akan aset cadangan internasional yang berorientasi pada kestabilan moneter memaksa masyarakat internasional untuk menerima SDR sebagai *legal tender*. Melalui perspektif yang berbeda (sudut pandang negara) maka akan berlaku *Societary Theory of Money*.²¹ Teori ini dapat dipahami mengkhusus pada membenaran SDR sebagai alat tukar yang sah pada masa yang relatif sulit (kondisi perekonomian yang buruk). Adanya *trust* terhadap SDR yang terjalin selama bertahun-tahun, memberikan kepercayaan diri bagi negara untuk dapat menggunakan instrumen ini walau dalam kondisi yang sulit.

Secara normatif, SDR didayagunakan dengan cara ditukarkan kepada jenis aset cadangan internasional lainnya seperti mata uang (*currency*) yang berlaku sebagai alat tukar dalam perdagangan internasional (*freely usable currency*). Sebagian besar penggunaan SDR dilakukan oleh negara, terlebih yang sering mengalami krisis neraca pembayaran (*balance of payment*). Intensi negara serta tanggung jawabnya atas situasi di

²⁰ Sáinz de Vicuña, Antonio. "An Institutional Theory of Money," dalam *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis*, ed. oleh Mario Giovanoli dan Diego Devos (Oxford: Oxford University Press, 2010), 517.

²¹ Proctor, Charles. *Mann on The Legal Aspect of Money*, 7. ed (Oxford: Oxford University Press, 2012), 1.29.

dalam negeri untuk memanfaatkan SDR dibenarkan dengan adanya *State Theory of Money*.²² Menurut teori ini, negara mengatur sistem moneter dan mengadopsi undang-undang baik untuk bank sentral maupun untuk perbankan, sistem pembayaran, serta hukum perdata baik yang bernuansa dalam maupun luar negeri. Kepentingan negara untuk menyimpan dan menukarkan SDR dengan instrument aset lainnya merupakan pilihan negara yang sah saja untuk dilakukan mengingat negara memiliki kedaulatan moneter atas wilayahnya. Pada situasi yang demikian, SDR dapat secara tegas disimpulkan sebagai alat pembayaran yang sah di mata hukum (*legal tender*).

Tidak hanya penilaian dari perspektif institusi dan negara secara penggunaan, penilaian melalui perspektif wujud dari SDR juga dapat menjadi alasan pembenar atas sahnya SDR sebagai *legal tender*. Melalui tinjauan umum, dapat diketahui bahwasannya terdapat hubungan secara langsung diantara Prinsip *Nominalism* dan *Commodity Theory of Foreign Money* dalam menjelaskan wujud SDR.²³ Hal ini beranjak dari perumpamaan SDR sebagai komoditas yang dicatatkan oleh IMF dalam Departemen SDR.²⁴ Kegiatan tersebut dapat diketahui melalui uraian Pasal XVI ayat 3 tentang Pencatatan dan Informasi. Segala bentuk transaksi SDR, merupakan wujud dari keperluan SDR untuk diumpamakan sebagai komoditas yang nilainya tercatat. Proses inilah yang memberi penguat bahwasannya SDR sah disebut sebagai *legal tender*. Layaknya komoditas yang perlu ditukarkan dengan nilai mata uang tertentu untuk dapat digunakan secara nyata, begitu juga SDR. Namun, hal ini juga tidak menafikkan keberadaan transaksi diluar pertukaran terhadap mata uang.

Persoalan mengenai sah atau tidaknya SDR menjadi alat pembayaran yang sah dapat dijawab dengan penerapan beberapa teori hukum tersebut. Selain itu, terdapat pula pembenar yang berlaku sebagai asas dalam ilmu hukum yaitu asas *pacta sunt servanda* dan kebebasan berkontrak (*freedom of Contract*) di dalam sebuah perjanjian internasional. Ikatan yang dihasilkan melalui perjanjian baik yang bersifat bilateral maupun multilateral oleh pihak pendayaguna SDR merupakan kunci yang mendasar untuk membenarkan SDR sebagai instrumen *legal tender*.

3.2. Legalitas *Prescribed Holder* dalam Pendayagunaan SDR

3.2.1. Legalitas Entitas Bukan Kandidat

Entitas bukan kandidat didefinisikan sebagai segala entitas yang telah dinyatakan sebagai *Prescribed Holder* oleh IMF untuk dapat mendayagunakan SDR. Entitas ini telah menjalani serangkaian proses klarifikasi maupun penilaian mengenai kelayakannya menjadi salah satu entitas yang memiliki hak dan kewajiban. Pada pembahasan ini, penulis hanya membahas salah satu entitas dari masing masing jenis entitas dari *Prescribed Holder* yang ada.

Multilateral Central Bank

Pembasan pada sub ini menentukan *European Central Bank* ("ECB") sebagai entitas bukan kandidat yang mewakili *multilateral central bank*. ECB terdiri dari suatu perkumpulan tetap negara (merupakan validasi atas keterpenuhan aspek legalitas). Berdasarkan Pasal 1 dari Protokol Nomor 4 tentang *The Statute of The European System of*

²² Mann, Frederick A. *The Legal Aspect of Money: with Special Reference to Comparative Private and Public International Law*, 5th ed. (New York: Clarendon Press, 1992).

²³ Lastra, Rosa María. *International Financial and Monetary Law*, 2nd ed (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2015), 1.40.

²⁴ Mann, *The Legal Aspect of Money*, 196–202.

Central Banks and The European Central Bank ("Statuta ECB") dapat dipahami bahwa ECB dan bank sentral nasional negara anggota yang mata uangnya *euro* akan membentuk *eurosystem*. Sebutan bagi istilah 'anggota' termaktub di dalam pembukaan Protokol 4 sebagai '*The High Contracting Parties*'. ECB memegang hak berdasarkan

Statuta, terkhusus pada Bab ke-4 tentang Fungsi Moneter dan Operasi dari Sistem Euro. Secara umum, Pasal 2 Statuta ECB menguraikan tujuan utama ECB adalah mewujudkan *eurosystem* dalam menjaga stabilitas harga. Hal ini berkontribusi terhadap pencapaian tujuan Uni Eropa sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 *Treaty on European Union*. ECB akan bertindak sesuai dengan prinsip ekonomi pasar terbuka dengan persaingan bebas, mengutamakan alokasi sumber daya yang efisien, dan sesuai dengan prinsip Uni Eropa. Samuel McPhilemy menyebut ECB dalam praktiknya telah bertindak sebagai '*third power*' dalam reformasi keuangan *European Union*.²⁵

ECB yang merupakan bagian dari EU. Oleh karena itu, negara di wilayah eropa sudah barang tentu mengakui keberadaannya secara langsung. Mourlon-Druol menyebut pembentukan *euro* di Eropa merupakan proses kompleks yang melibatkan berbagai jenis integrasi moneter.²⁶ Euro berstatus sebagai mata uang internasional (dalam istilah IMF disebut sebagai *freely usable currency*). Penggunaan *euro* oleh negara-negara dalam transaksi perdagangan internasional memberikan surplus pengakuan kepada ECB sebagai IO.

Aspek personalitas dari ECB memang terbentuk dari basis perihal yang berhubungan dengan moneter dan keuangan. Hal ini ditunjukkan dengan penggunaan istilah *euro* dan *eurosystem* yang memang memberikan personalitas tersendiri bagi ECB. Ana-Maria menguraikan bahwa pengenalan *euro* dan *eurosystem* oleh ECB telah secara signifikan berperan dalam meningkatkan integrasi dan pengembangan pasar moneter serta keuangan di wilayah Eropa.²⁷ Jika dikaitkan dengan pendayagunaan SDR maka nampaknya secara personalitas, ECB dapat dinyatakan sah untuk melakukan pendayagunaan SDR demi kepentingan moneter dan menjaga kestabilan moneter dunia.

Penilaian terhadap kapasitas hukum pertama-tama dapat dinilai dari adanya keberadaan hak untuk bersengketa atau disengketakan melalui badan internasional. Huala Adolf membedakan istilah arbitrase internasional publik dengan privat.²⁸ Adanya kapasitas untuk hal ini sebenarnya telah ditunjukkan di dalam Pasal 35 ayat 1 Statuta ECB yang menyebut bahwa ECB dapat melakukan proses hukum. Mencermati pula beberapa klausul dalam Pasal 35 ayat 4, penulis menyimpulkan bahwa ECB memiliki kapasitas hukum untuk bersengketa di badan arbiter dengan kreditur, debitur, maupun subyek hukum lainnya sebagaimana pula disebutkan dalam Pasal 35 ayat 2. Terlepas dari pasal dalam instrumen pembentukannya, kapasitas ECB di dalam sengketa yang berhubungan dengan SDR diberikan oleh adanya pemberian status

²⁵McPhilemy, Samuel. "Integrating Macro-Prudential Policy: Central Banks as the 'Third Force' in EU Financial Reform," *West European Politics* 39, no. 3 (2016): 526-544.

²⁶ Statemen Emmanuel Mourlon-Druol ini dapat ditelusuri pada artikel yang berjudul "*European Monetary Integration*" dalam *Handbook of the History of Money and Currency* oleh Stefano

²⁷ Hlaciuc, Ana-Maria. "The Impact of Introducing Euro on the Level of Integration and Development of the European Monetary and Financial Markets," *Ecoforum-University of Suceava* 6, no. 1 (2017): 1-56.

²⁸ Perbedaan ini diuraikan oleh Huala Adolf dalam bukunya yang berjudul "*Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*". Schlochhauer menjelaskan bahwa dalam perkembangannya, IO dan orang perorangan (termasuk perusahaan) dapat menjadi pihak dalam arbitrase publik.

Prescribed Holder pada *Article of Agreement*. Adanya hubungan serta gugusan hak yang diperkuat kembali dengan pengaturan pada Pasal 6 ayat 2 (ECB sebagai subyek yang tunduk atas perjanjian dengannya) memperkuat statusnya untuk berpartisipasi. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa '*Prescribed Holder*' adalah jalan yang dipilih oleh ECB dalam mewujudkan bentuk partisipasi tersebut. Melalui kedua pendekatan tersebut (baik perspektif ECB dan IMF) maka bentuk kerjasama tersebut melahirkan hak bersengketa yang bersifat penuh dari ECB khususnya yang berhubungan dengan SDR.

Selanjutnya adalah kapasitas untuk menjadi pihak dalam perjanjian internasional. Kepemilikan ECB mengenai kapasitas ini tercermin dalam Pasal 23. Penulis menginterpretasikan phrasa '*establish relations*' dalam Pasal tersebut sebagai bentuk kerjasama maupun hubungan dalam ranah internasional yang diwujudkan melalui perjanjian internasional. Hal ini dipertegas pula di dalam *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations* Tahun 1986 terkhusus Pasal 6. Emanuel Castellarin juga berpandangan yang sama bahwa kesatuan representasi internasional daripada *eurosystem* melalui ECB dapat ditingkatkan melalui kerja sama yang tulus dan sinergi yang lebih kuat dengan bank sentral nasional.²⁹ Keberadaan kapasitas ini menjadi hal yang diharapkan untuk ada. Penulis berkesimpulan bahwa sudah menjadi keharusan untuk menyediakan kapasitas HI dalam hal pembentukan perjanjian internasional maupun membangun hubungan dengan entitas internasional lainnya khususnya dalam upaya menciptakan *Eurosystem*.

Persoalan ketiga dalam penilaian kapasitas hukum yaitu mengenai hak atas keistimewaan dan imunitas. Keterpenuhan dari unsur ini dapat dijumpai pada Pasal 39 Phrasa '*territories of the Member States*' dalam pasal tersebut dapat diinterpretasikan sebagai jaminan adanya hak keistimewaan serta imunitas dalam wilayah anggota EU. Georg Gruber menerangkan bahwa keberadaan hak istimewa ini menyebabkan ECB sebagian terlepas dari aturan hukum nasional. Keistimewaan hanya mencakup kegiatan resmi ECB yang bertujuan untuk pemenuhan fungsinya (*principle of functional immunity*). ECB juga dapat menikmati keistimewaan dan imunitas yang dimiliki oleh EU sebagai contoh penyelidikan kriminal nasional terhadap malpraktek keuangan sektor perbankan di Irlandia, Siprus dan Slovenia yang pernah dibahas oleh Matej Avbelj.³⁰ Terakhir, hak istimewa yang diberikan kepada ECB dibatasi juga oleh *principle of loyal cooperation*. Georg juga menguraikan bahwa ECB menikmati imunitas dari yurisdiksi nasional yang berarti bahwa pada prinsipnya pengadilan nasional tidak berwenang untuk memutuskan sengketa hukum yang melibatkan ECB.³¹

Aspek berikutnya adalah perihal kekuasaan yang berkaitan dengan fungsi-fungsi yang diberikan kepada IO melalui instrumen pembentukannya. Statuta ECB telah mengakomodir klausul mengenai fungsi ini. Adapun beberapa diantaranya yang memegang peranan sentral adalah fungsi moneter yang terjewantah kedalam beberapa

²⁹ Castellarin, Emanuel. "The European Central Bank, National Central Banks, and the Unity of the International Representation of the European System of Central Banks," *Common Market Law Review* 60, no. 1 (2023): 51-76.

³⁰ Avbelj, Matej. "The European Central Bank in National Criminal Proceedings," *European Law Review* 1, no. 1 (2017): 474-90.

³¹ Statemen Georg Gruber ini dapat dijumpai pada *Legal Working Paper* yang berjudul "*Privileges and Immunities of The European Central Bank*" yang diterbitkan oleh *European Central Bank* pada Juni 2007.

kekuasaan untuk melakukan operasi. Pada Pasal 18 Statuta ECB misalnya, entitas ini memiliki kekuasaan untuk melakukan operasi pasar terbuka (*open market*). Selain itu, ECB juga dapat melakukan operasi kredit dengan lembaga kredit dan pelaku pasar dengan agunan yang memadai (*adequate collateral*).³² Hingga saat ini, bentuk kebijakan moneter dan instrumen hukum yang mendasarinya telah berkembang.³³ Nuansa kekuasaan yang disodorkan oleh Statuta ECB memang relevan dengan statusnya sebagai salah satu *Prescribed Holder* yang memiliki hak untuk melakukan pendayagunaan SDR.

Aspek keberlakuan hukum tercermin dari keberadaan hukum atau pengaturan (*arrangement*) dari setiap perbuatan yang dilakukan oleh ECB baik yang berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan pendayagunaan SDR. Pada Statutanya, ECB mengakomodir jalan pemberlakuan hukum lain dalam operasi maupun kontrol moneter dalam Pasal 20 tentang *other instruments of monetary control*. Keberadaan klausul ini menurut hemat penulis sudah cukup dalam menyimpulkan bahwa dalam aspek keberlakuan hukum, segala tindakan ECB yang didasarkan oleh hukum pihak ketiga adalah sah, hal ini tidak terkecuali dalam pendayagunaan SDR.

Aspek terakhir dalam pembahasan mengenai legalitas ECB dalam mendayagunakan SDR adalah perihal tanggung jawab yang sangat berkaitan dengan independensi. ECB membutuhkan independensi dalam mencapai tujuan utamanya menjaga stabilitas harga. Ini adalah landasan sistem moneter kawasan euro. ECB dalam website resminya menjelaskan bahwa Independensi ECB terdiri dari lima pilar utama yang tercermin dalam *Statute of the European System of Central Banks and the Treaty on the Functioning of the EU* yaitu:³⁴

1. *Institutional independence*
2. *Personal independence*
3. *Functional and operational independence*
4. *Financial and organisational independence*
5. *Legal independence*

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwasannya ECB telah memenuhi keseluruhan aspek dari penilaian atas legalitas. Oleh karena itu penulis dapat menyimpulkan bahwa ECB sebagai variabel penentuan legalitas bank sentral multilateral (*multilateral central bank*) dalam pendayagunaan SDR dapat dinyatakan telah memiliki dasar hukum yang bersifat pembenaran (legalitas).

Intergovernmental Monetary Institutions

Sebagaimana pada sub sebelumnya menentukan ECB sebagai entitas bukan kandidat yang mewakili *multilateral central bank*, bagian ini ditentukan bahwasannya *Bank for International Settlement* ("BIS") akan menjadi obyek kajian. Hal ini didasarkan pada jumlah anggota (*states*) terbanyak dan usia dari institusi yang relatif lama, telah

³² Chase P. Ross, Rosalind Z. Wiggins, dan Andrew Metrick. "European Central Bank Monetary Policy Operations During the Crisis A: Open Market Operations, Collateral Expansion and Standing Facilities," *SSRN Electronic Journal*, (2015).

³³ Statemen Philipp Hartmann ini dapat dijumpai pada *Working Paper* yang berjudul "*The First Twenty Years of the European Central Bank: Monetary Policy*" yang diterbitkan oleh European Central Bank pada Desember 2018.

³⁴ Pembahasan dari setiap pilar independensi ini dapat diakses pada artikel yang berjudul "*Why Is the ECB Independent?*" yang diunggah pada website resmi ECB melalui alamat: https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/ecb_independent.en.html.

menginjak umur 93 tahun (sejak 17 May 1930).³⁵ Carl Felsenfeld menyebut BIS sebagai bank internasional semi-publik pertama di dunia.³⁶ BIS diciptakan dalam Konferensi Den Haag yang membahas masalah pembayaran reparasi perang Jerman yang muncul dari *Treaty of Versailles* 1919. Selain *Agreement Approving the Experts' Plan* yang diadopsi pada 20 Januari 1930 oleh konferensi tersebut yang mengacu pada konstitusi BIS, adapun instrumen utama yang menciptakan BIS adalah sebagai berikut:³⁷

1. *Convention respecting the BIS* tahun 1930
2. *BIS Constituent Charter* tahun 1930
3. *BIS Statutes* tahun 1930

BIS dari segi keanggotaan sangat berhubungan erat dengan tujuan utama dalam menangani masalah keuangan yang tersisa dari Perang Dunia II. Secara keanggotaan, BIS mengalami peningkatan dan hingga saat ini (hingga 2024) mencapai 63 instansi berbentuk bank sentral dan otoritas moneter.³⁸ Namun, memang jika diinterpretasikan berdasarkan Pasal 1 *BIS Statutes* badan ini berbasis pada sejumlah saham yang terbatas (*company limited by shares*). Kembali lagi, jika dilihat dari struktur keanggotaan serta sejarah, dalam konteks tujuan dari bahasan ini, maka BIS sebagai badan internasional memang relevan dengan keperluan akan pendayagunaan SDR.

BIS Statutes mengakomodir objektif untuk meningkatkan kerja sama bank sentral. Pasal 3 *BIS Statute* menyebutkan bahwa BIS secara praktis menyediakan fasilitas tambahan untuk operasi keuangan internasional dan bertindak sebagai wali (*trustee*) sehubungan dengan penyelesaian sengketa keuangan internasional. Felix L. Lessambo menyebutkan bahwa pula bahwa BIS membeli dan menjual emas serta aset cadangan internasional untuk kliennya, menyediakan manajemen aset, dan mengatur kredit jangka pendek untuk bank sentral.³⁹ Sejumlah objektif tersebut menurut hemat penulis, berbagai fungsi tersebut memberikan personalitas yang bernuansakan keuangan kepada BIS. Erik Andersson bahkan menyebut BIS berperan penting dalam pasar keuangan global dan kebijakan moneter nasional.⁴⁰ Jika dikaitkan dengan pendayagunaan SDR maka sudah barang tentu terdapat relevansi diantara kegiatan yang dilakukan BIS dengan keperluan akan pendayagunaan SDR khususnya dalam rangka operasi keuangan yang dilakukannya.

BIS memiliki hak untuk bersengketa. Salah satu contohnya ditunjukkan dalam *BIS Constituent Charter* tepatnya pada poin 11. Jalur ini juga berlaku bagi sengketa yang

³⁵ BIS dibentuk pada 17 Mei 1930 menurut artikel yang dipublikasikan secara resmi oleh Bank for International Settlement yang berjudul "BIS History - Overview". Artikel ini dapat diakses pada: https://www.bis.org/about/history_newarrow.htm.

³⁶ Felsenfeld, Carl dan Bilali, Genci. "Role of the Bank for International Settlements in Shaping the World Financial System," *U. Pa. J. Int'l Econ. L.* 25 (2004): 945.

³⁷ Ketiga instrumen hukum utama BIS ini dibentuk secara bersamaan pada Konferensi Den Haag 1930. Mengenai informasi lebih lanjut mengenai hal ini dapat diakses melalui artikel resmi yang diterbitkan BIS yang berjudul "*Legal Information-Overview of Bank for International Settlement*," *Bank for International Settlement*" yang dapat diakses pada: <https://www.bis.org/about/legal.htm>.

³⁸ Data ini merupakan data terbaru per-tanggal 1 Maret 2024 yang dapat diakses melalui artikel resmi BIS yang berjudul "*BIS Member Central Banks*" dapat diakses pada: https://www.bis.org/about/member_cb.htm.

³⁹ Felix I. Lessambo menguraikan secara khusus mengenai BIS melalui artikel berjudul "*The Bank for International Settlement*" yang dipublikasikan pada *International Financial Institutions and Their Challenges: A Global Guide for Future Methods* tahun 2015.

⁴⁰ E. Andersson, "Monies That Matter, on the Discursive Power of the Bank for International Settlements," *Globalizations* 13, no. 2 (2016): 203-16.

disebutkan pada Pasal 54 BIS *Statutes*. Interpretasi dan penerapan BIS *Statutes* mencakup pula operasi keuangan (*financial operation*) yang melibatkan aset cadangan internasional seperti SDR. Dengan adanya klausul tersebut maka pendayagunaan SDR oleh BIS dapat dengan aman dilakukan karena telah tersedia mekanisme hukum yang memberikan jalan penyelesaian sengketa (*dispute*).

Aspek penilaian akan kapasitas hukum lainnya adalah mengenai hak untuk melakukan perjanjian internasional. Pasal 23 BIS *Statutes* secara eksplisit mengatur hal tersebut. Selain itu, disebutkan pula dalam Pasal 21 mengenai hak yang serupa berhubungan dengan perjanjian menjadi wali (*trustee*) dalam penyelesaian sengketa perbankan. Keberadaan hak ini di dalam instrument statuta memberikan jalan pada pendayagunaan SDR di masa yang akan datang.

Satu hal yang menarik dari penilaian aspek keistimewaan dan imunitas BIS adalah adanya independensi dalam kerangka hukum Swiss. *The Hague Convention* menetapkan bahwa BIS menerima hak istimewa dan imunitas. Status hukum BIS di Swiss diperjelas lebih lanjut dalam perjanjian formal tahun 1987 antara Dewan Federal Swiss dan BIS. Selain itu, BIS *Statutes* memberikan ketentuan mengenai independensi normatif dan yurisdiksi yang kemudian semakin diperjelas dan diperluas. Independensi secara normatif dapat dicontohkan misalnya melalui Paragraf 5 BIS *Constituent*.

Salah satu klausul perihal imunitas dari BIS dapat dijumpai pula di dalam *Protocol regarding the Immunities of the Bank for International Settlements* tahun 1936 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Statuta BIS. Pada intinya, protokol ini berkaitan dengan kekebalan BIS, termasuk untuk aset yang disimpan oleh BIS dengan pihak ketiga. Aturan ini tentunya juga berlaku bagi SDR karena statusnya sebagai *legal tender* yang sah untuk didayagunakan berdasarkan oleh HI. Selain contoh tersebut, terdapat pula beberapa aspek lain yang menjadi keistimewaan dan imunitas dari BIS yang diuraikan Woods.⁴¹

Aspek keberlakuan hukum (*applicable law*) BIS mencakup berlakunya perjanjian internasional diantara bank sentral dan perjanjian bersama negara tertentu yang bersifat bilateral termasuk perjanjian mengenai kantor (*headquarters*). Kedudukan pengaturan ini menduduki posisi yang paling sentral dalam menentukan sah atau tidaknya tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh BIS. Selain itu, terdapat pula istilah *Basel Arrangement* (Basel I hingga III) yang secara langsung dikoordinasikan oleh BIS bersama dengan Komite Basel (*The Basel Committee*).⁴² Kedua contoh tersebut memberikan gambaran bahwa aset (*legal tender*) apalagi yang berhubungan dengan aktivitas dari BIS telah terakomodir dalam aturan aturan sehingga sah untuk dapat didayagunakan olehnya.

Legalitas pendayagunaan SDR sebagai *legal tender* oleh BIS kiranya relevan dengan keberlakuan Pasal 21 BIS *Statutes* yang diantaranya menyebut bahwa BIS berhak melakukan berbagai operasi keuangan sebagaimana ECB. Keseluruhan klausul tersebut merupakan representasi dari kemerdekaan BIS untuk memindahtangankan instrumen *legal tender*. Hal ini relevan dengan berbagai jalan SDR dapat didayagunakan, termasuk pendayagunaan BIS pada fasilitas pendanaan IMF.

⁴¹ Hughes, Michael P. dan Palke, Chris, "The Bank For International Settlements: An Evolutionary Institution," *Journal of Business Case Studies (JBCS)* 15, no. 1 (2019): 22.

⁴² Basel Arrangement diadakan oleh komite khusus yang dibentuk BIS. Informasi lebih lanjut mengenai instrumen hukum ini dapat diakses melalui artikel berjudul "History of the Basel Committee" yang diterbitkan secara resmi oleh BIS pada alamat: <https://www.bis.org/bcbs/history.htm>.

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwasannya BIS telah memenuhi keseluruhan aspek dari penilaian atas legalitas. Oleh karena itu penulis dapat menyimpulkan bahwa BIS sebagai variabel penentuan legalitas institusi moneter antar-pemerintah (*intergovernmental monetary institutions*) dalam pendayagunaan SDR dapat dinyatakan telah memiliki dasar hukum yang bersifat membenaran (legalitas) sebagaimana intitusi yang berjenis bank sentral multilateral.

Development and Other Multilateral Institutions

Asian Development Bank ("ADB") akan menjadi obyek pembahasan. ADB didirikan berdasarkan *Agreement Establishing the Asian Development Bank* ("ADB Charter") tahun 1966. Asal usul ADB, dimulai pada tahun 1956 ketika, menyusul keberhasilan Marshall Plan dalam membangun kembali Eropa pascaperang.⁴³ Saat ini, ADB mempunyai 68 anggota, 19 di antaranya berasal dari negara-negara maju di luar kawasan Asia-Pasifik.⁴⁴ Jika dikaitkan kembali dengan konsep personalitas hukum mengenai adanya keanggotaan negara, maka ADB dapat disimpulkan telah memenuhi syarat untuk dapat berperan sebagai IO yang bertindak atas adanya kekuasaan yang diberikan oleh negara anggota.

Tujuan dari ADB dituangkan dalam Pasal 1 *ADB Charter*. Melalui rumusan pasal tersebut dapat diketahui bahwa pertumbuhan ekonomi dan kerjasama di wilayah Asia dan *Far East* adalah yang menjadi tujuan dari ADB. Tujuan tersebut kemudian diupayakan melalui beberapa fungsi yang diuraikan dalam Pasal 2 *ADB Charter*. Instrumen pendirian ADB tersebut secara spesifik menyebut kekuasaan ADB dibidang ekonomi khususnya keuangan. Berkaitan dengan keberadaan SDR, menurut hemat penulis, kekuasaan yang dimiliki ADB melalui *ADB Charter* telah selaras dengan tujuan pembentukan SDR. Hal ini memberikan gambaran logis bahwasannya segala kegiatan ADB yang berhubungan dengan SDR dapat sah dilakukan secara hukum.

Salah satu penilaian normatif pengakuan terhadap keberadaan ADB secara HI dapat dilakukan melalui kajian terhadap Pasal 5 *Vienna Convention on the Law of Treaties* tahun 1969. Berdasarkan pasal tersebut dapat diketahui bahwasannya pengakuan terhadap ADB dapat dilakukan melalui keberadaan *ADB Charter* sebagai instrumen pembentukannya. Melalui Pasal 3 *ADB Charter*, penulis menyimpulkan bahwa ADB sangat berkaitan dengan PBB. Hanya negara yang menjadi bagian dari *United Nations Economic Commission for Asia and the Far East* dan PBB yang dapat menjadi anggota dari ADB. Hal ini memberikan alasan yang logis terhadap adanya pengakuan secara internasional tanpa harus melakukan kajian lebih lanjut dalam *ADB Charter*. Setidaknya keberadaan sistem *subscription* dalam aktivitas pendanaan ADB secara tidak langsung mengharuskan negara anggota untuk memberikan pengakuan terhadap ADB.

ADB memiliki hak untuk bersengketa yang diberikan melalui Pasal 49 *ADB Charter*. Berkaitan dengan proses hukum, terdapat Pasal 50 *ADB Charter* yang menguraikan mengenai imunitas ADB yang secara umum kebal dari proses hukum kecuali dalam kasus yang terkait dengan aktivitas keuangan. Selain itu, properti dan aset bank tersebut kebal dari penyitaan atau eksekusi sebelum putusan akhir diberikan terhadapnya. Jika dikaitkan dengan pendayagunaan SDR yang didalamnya berintikan kegiatan keuangan melalui proses penukaran (*exchange*), peminjaman (*borrowing*) dan

⁴³ Sejarah perkembangan ADB secara lebih lengkap dapat dijumpai pada buku terbitan ADB tahun 2017 yang berjudul "*ADB Through the Decades: ADB's First Decade (1966-1976)*".

⁴⁴ Secara umum informasi mengenai ADB dapat diakses melalui artikel yang berjudul "*About ADB*" yang diterbitkan pada 7 Juli 2022 melalui alamat: <https://www.adb.org/who-we-are/about>.

pemberian pinjaman (*lending*), maka dapat dikatakan untuk kegiatan tersebut telah memiliki dasar hukum yang diperlukan dalam mendayagunakan SDR.

Aspek Kapasitas Hukum lainnya adalah keberadaan hak serta kewajiban sebagai pihak dalam perjanjian. Pasal 49 ADB Charter selain mengatur tentang status hukum bersengketa juga mengatur tentang hak ADB dalam melakukan kontrak (*contract*) bersama subyek hukum lainnya. ADB Charter lebih lanjut juga menggunakan istilah 'kontrak' dalam berbagai hal, salah satunya mengenai kontrak utang (*loan contract*) dalam beberapa pasal yang ada di dalamnya. Hal ini tanpa terkecuali juga berlaku saat pendayagunaan SDR sebagai salah satu instrumen yang digunakan oleh ADB. Berkaitan dengan perihal ini diuraikan secara lengkap dalam Bab V tentang mata uang. Terkhusus pada Pasal 23 ADB Charter, diuraikan peran IMF yang sangat fundamental dalam memberi pertimbangan terhadap aset apa yang dapat dikonversi. Selain itu, diuraikan pula dalam pasal-pasal lainnya betapa besarnya peran IMF dalam campur tangan kegiatan yang berhubungan dengan transfer dana dan konvertabilitas.

Pemberian keistimewaan dan imunitas dalam ADB Charter tersusun secara baik di dalam Bab VIII tentang Status, Imunitas, Pengecualian, dan Keistimewaan. Tujuan dari Bab tersebut diuraikan di dalam Pasal 48 ADB Charter yaitu untuk memungkinkan ADB secara efektif memenuhi tujuannya dan melaksanakan fungsi yang dipercayakan kepadanya, aspek-aspek yang ditetapkan dalam Bab tersebut akan diberikan kepada ADB di wilayah masing-masing anggota. Jika dikaitkan dengan pendayagunaan SDR, ada beberapa keistimewaan yang sangat diperlukan dalam menjamin kelancaran dalam transaksi maupun penyimpanan SDR sebagai aset. Pertama diuraikan dalam Pasal 51 ADB Charter tentang imunitas aset. Hal ini juga selaras dengan Pasal 53 ADB Charter yang menyebut bahwa seluruh properti dan aset ADB harus bebas dari pembatasan, peraturan, pengendalian dan moratorium dalam bentuk apa pun. Pembebasan terhadap pajak juga terakomodasi di dalam Pasal 56 ADB Charter.

Perihal kekuasaan (*power*) sebagaimana telah diuraikan beberapa hal secara umum pada saat pembahasan personalitas hukum, ADB juga diberikan berbagai kewenangan di luar yang disebutkan secara eksplisit dalam ADB Charter ini. Berdasarkan Pasal 21 ADB Charter disebutkan bahwa ADB dapat meminjam dana dari negara anggota atau negara lain. Selain itu, ADB juga dapat membeli, menjual, dan menjamin sekuritas yang telah diterbitkan atau diinvestasikan, tergantung pada persetujuan dari negara terkait. ADB juga diberi wewenang untuk menetapkan peraturan dan regulasi yang diperlukan untuk memenuhi tujuan dan fungsinya yang diuraikan dalam ADB Charter.

ADB dijalankan melalui ADB Charter dan *By-Laws of the Asian Development Bank*. Sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan jenis *Prescribed Holder* lainnya, aspek keberlakuan hukum yang bernuansa hukum domestik juga sangat berkaitan dengan keberadaan kantor cabang. Melalui Pasal 37 ADB Charter maka dapat diketahui bahwasannya ADB dimungkinkan untuk membentuk kantor cabang di tempat lain.

Pemisahan anggota dengan entitas baru (dalam hal ini ADB) telah terjadi sejak ADB Charter berhasil ditandatangani dan berlaku (*entry into force*). Sejak saat itu, timbul personalitas hukum yang berbeda diantara ADB dengan negara anggotanya. Memang permodalan ADB berbasiskan pada saham, namun hal ini tidak membuat aspek tanggung jawab ADB menjadi satu dengan anggotanya. Perihal permodalan ini dapat dijumpai pada Pasal 4 ADB Charter yang menyebutkan bahwa modal dasar ADB ditetapkan sebesar satu miliar dolar dalam mata uang Amerika Serikat, berdasarkan standar tanggal 31 Januari 1966.

Berdasarkan uraian diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwasannya ADB sebagai salah satu entitas yang mewakili bank pembangunan (termasuk institusi multilateral lainnya), dapat dinyatakan sah dalam melakukan pendayagunaan SDR sebagaimana mestinya. ADB telah memenuhi keseluruhan aspek dari penilaian atas legalitas sebagaimana kedua jenis institusi yang telah dibahas lebih dulu.

Legalitas Entitas Kandidat

Entitas kandidat penulis definisikan sebagai jenis entitas yang belum mengajukan diri sebagai *Prescribed Holder*, namun berpeluang di masa yang akan datang. Entitas ini belum dapat dinyatakan berhak untuk mendayagunakan SDR secara normatif. Berbeda dengan entitas non-kandidat sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, entitas kandidat baik terkualifikasi sebagai gabungan bank sentral atau badan resmi ini belum ditentukan oleh IMF sebagai *Prescribed Holder*.

Jan Klapper menyebut bahwa salah satu karakteristik IO biasanya dibentuk oleh negara atau dapat berupa representasi dari negara melalui wakil negara yang berwenang.⁴⁵ Namun hal ini tidak menggambarkan keseluruhan cerita. Terdapat IO yang menjadi anggota IO lain, bahkan terkadang menjadi anggota pendiri. Perbedaan diantara IO yang bersifat publik (*international governmental-organization*) dan IO privat (*non-governmental organization*) berawal dari dalil yang demikian. Keduanya tetap dapat disebut sebagai IO, namun jika pembicaraan telah sampai pada persoalan mengenai legalitas serta dipadukan dengan variabel lain (dalam hal ini SDR) maka faktor pembeda diantara keduanya menjadi penting untuk dilakukannya kajian.

Obyek kajian pada bagian entitas non-kandidat tergolong merupakan justifikasi dari legalitas *international governmental-organization* ("IGOs"). Oleh karena itu, jawaban atas legalitas IGOs sebagai entitas kandidat sebenarnya telah dapat diketahui melalui hanya dengan menyandingkannya dengan entitas non-kandidat sejenis. Hal ini berbeda dengan NGOs yang dimana tidak ada satupun dari *Prescribed Holder* yang berjenis NGOs, sehingga perlu dilakukan kajian yang terpisah dari diskursus IGOs.

Made Suksma Prijandhini Devi Salain dalam disertasinya menyimpulkan bahwa hingga saat ini memang belum ada instrumen HI yang mengakui dan mengatur NGOs sebagai subjek HI.⁴⁶ Namun jika dilihat dari *Advisory Opinion* pada *Reparation for Injuries Case* tahun 1949 serta konsep aktor dan indikator *legal capacity*, maka *non-governmental organisations* ("NGOs") dapat dikualifikasikan sebagai subjek hukum internasional dengan derajat personalitas terbatas. Berdasarkan penelitian tersebut, diperlukan pendekatan yang sedikit berbeda untuk memahami legalitas dari NGOs.

Anna Karin Lindblom adalah salah satu penulis yang memberi dasar akan pemahaman mengenai status hukum NGOs. Anna menggariskan asumsi umum yang diidentifikasi sebagai *platform* untuk tujuan memahami status NGOs dalam HI yaitu:⁴⁷ *Pertama*, negara adalah aktor dominan dari HI saat ini; *Kedua*, mereka mampu

⁴⁵ Jan Klappers menguraikan secara komprehensif pembahasan mengenai IO pada bukunya yang berjudul *An Introduction to International Institutional Law* pada tahun 2002. Sumber ini kemudian menjadi rujukan berbagai karya tulis yang bernuansakan organisasi internasional.

⁴⁶ Ketiadaan instrumen ini merupakan salah satu dari beberapa kesimpulan yang diperoleh Made Suksma Prijandhini Devi Salain di dalam disertasinya yang berjudul "Konsepsi Yuridis Organisasi Non Pemerintah (Non-Governmental Organization) Sebagai Subjek Hukum Internasional"

⁴⁷ Secara lebih komprehensif, pembahasan tentang NGOs dapat dijumpai pada buku karya Anna Karin Lindblom yang berjudul "*Non-Governmental Organisations in International Law*" terbitan tahun 2005.

memberikan status hukum pada entitas non-negara; *Ketiga*, peran yang semakin meningkat dari aktor non-negara adalah sebuah keniscayaan; dan *Keempat*, bahan HI yang membahas prosedur IO menyediakan informasi yang relevan tentang status NGOs. Aturan dan praktik faktual adalah substansi dari hukum, maka aturan umum dapat disimpulkan dari berbagai aturan khusus serta praktik yang ada. Hal ini senada dengan pandangan Mochtar Kusumaatmadja yang menguraikan bahwa sumber hukum pada intinya adalah jawaban atas pertanyaan di mana kita dapat menemukan hukum.⁴⁸ Sumber HI dapat berasal dari praktik negara, IO, entitas selain negara, serta tulisan para pakar HI.

Pemahaman legalitas entitas kandidat dalam mendayagunakan SDR dihasilkan melalui akumulasi dari semua aturan dan praktik yang telah terkategori ke dalam aspek legalitas sebagaimana yang dilakukan pada pembahasan sebelumnya saat membahas IGOs. Perbedaannya terletak pada sumber hukumnya yang secara materiil lebih jamak (substansinya dimaknai tidak secara langsung). Aturan serta praktik dalam hal ini adalah yang diakui oleh negara-negara dan IO untuk interaksi mereka dengan NGOs. Adapun yang menjadi hasil dari kajian tersebut adalah :

Pertama, NGOs sebagai organisasi memiliki beberapa hak dan kewajiban HI dalam kapasitas mereka sebagai organisasi yang terkait dengan keberadaan fungsinya. Hal ini nampaknya masuk dalam kualifikasi dari aspek personalitas hukum dan kapasitas hukum. Sehubungan dengan perlindungan universal untuk semua kategori NGOs dapat dijumpai dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* tahun 1966 khususnya Pasal 22. Rumusan ini memberikan hak-hak organisasi kepada semua NGOs, terutama hak-hak untuk kebebasan berserikat dan berkumpul. Dibandingkan dengan perlindungan umum NGOs di tingkat universal, hukum ketenagakerjaan internasional juga memberikan posisi yang kuat kepada organisasi pekerja dan pengusaha. *ILO Convention on Freedom of Association and Protection of the Right to Organise* tahun 1958 menjamin hak kebebasan berserikat bagi organisasi pekerja dan pengusaha dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Selain itu, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* tahun 1966 juga mengatur hak organisasi pada serikat buruh dalam Pasal 8.

The UN Declaration on Human Rights Defenders tahun 1998 merumuskan perlindungan bagi NGOs yang berkaitan dengan hak asasi manusia melalui pengakuan hak individu dalam hubungannya dengan orang lain dalam Pasal 1 dan 5. Pada tingkat regional, instrumen yang menciptakan hak NGOs yang bersifat universal adalah *European Convention on Human Rights* tahun 1950. Hal ini ditunjukkan dalam rumusan Pasal 34 yang mengartikan bahwa organisasi memiliki *locus standi* di depan pengadilan untuk mengajukan kasus tentang pelanggaran hak kebebasan berserikat dan berkumpul serta semua hak konvensi lainnya. NGOs pada level internasional yang berbasis di wilayah negara pihak *European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations* tahun 1986 juga memiliki hak untuk diakui sebagai badan hukum di wilayah negara pihak konvensi melalui Pasal 2.

Selain itu, *The Council of Europe Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organisations in Europe* tahun 2003 menjadi bahan hukum yang cukup

⁴⁸ Berbagai sumber hukum ini diuraikan secara komprehensif oleh Mochtar Kusumaatmadja pada bukunya yang berjudul "Pengantar Hukum Internasional" terbitan tahun 1982. Hal ini juga dapat dijumpai pada buku karya Atip Latipulhayat yang berjudul "Hukum Internasional: Sumber-Sumber Hukum" terbitan tahun 2021.

penting.⁴⁹ Walaupun bukan merupakan hak yang bersifat mengikat secara hukum, setidaknya menjadi pedoman tentang perlindungan yang seharusnya diberikan kepada NGOs. Pada bidang lingkungan hidup di wilayah negara pihak *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* tahun 1998 menguraikan bahwa NGOs memiliki hak yang jelas dalam kapasitas mereka sebagai bagian dari 'public' dan 'public concerned'. Bidang lainnya yang berkaitan dengan hak NGOs banyak terdapat pada hukum ketenagakerjaan regional. *European Convention on Human Rights* tahun 1950 dan *European Social Charter* tahun 1998 untuk wilayah Eropa; *The American Convention on Human Rights* tahun 1969 untuk wilayah amerika walaupun secara tegas terbatas pada perlindungan hak individu; serta *African Charter for Human and Peoples' Rights* tahun 1981 walaupun masih terasa ambigu dalam hal ini.

Perihal kewajiban, posisi NGOs masih relatif samar. Namun demikian, kewajiban hukum NGOs tampaknya ada dalam hukum hak asasi manusia di mana aktor non-negara memiliki tanggung jawab terhadap hak orang lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 30 *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948. Selain itu, negara peserta dalam *International Convention for the Elimination of all Forms of Racial Discrimination* tahun 1965, berdasarkan ketentuan Pasal 4 diwajibkan untuk melarang organisasi rasis dari kegiatan mereka. Konvensi ini dengan demikian menetapkan batasan bagi hak organisasi.

Melalui berbagai bahan hukum diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa keberadaan hak dan kewajiban NGOs berdasarkan HI pada dasarnya disokong oleh perjanjian internasional yang bersubstansikan hak asasi manusia pada berbagai bidang. Secara hermeneutis, kontekstualisasi yang demikian tetap relevan untuk sampai pada kesimpulan bahwasannya NGOs memenuhi aspek personalitas dan kapasitas dalam mendayagunakan SDR. Selanjutnya, untuk dapat memberikan nuansa fungsi yang lebih spesifik agar semakin relevan dengan kebutuhan akan pendayagunaan SDR, maka diperlukan fungsi-fungsi moneter maupun finansial sebagaimana Teori *Functionalism of International Law Subject*. Penulis tidak memungkiri bahwasannya masih terdapat berbagai perspektif bahan hukum yang dapat menjadi pertimbangan untuk menyimpulkan persoalan personalitas dan legalitas dari NGOs, namun yang dapat dipastikan bahwa berbagai ketentuan tersebut hanya bersifat memperkuat argumentasi penulis. Oleh karena itu, tidak efektif untuk diuraikan seluruhnya.

Kedua, kajian tentang status hukum dan kedudukan NGOs juga berkaitan dengan kedudukannya dihadapan badan peradilan internasional, regional, serta badan quasi-yudisial. Kriteria ini mengarah pada penggolongan dalam bahasan aspek tanggung jawab hukum. Ingrid Ross menguraikan bahwa NGOs dapat dikatakan telah memperoleh status di banyak bidang dan wilayah hukum serta prosedur hukum yang dapat diakses terlihat semakin meningkat.⁵⁰ Namun, pada tingkat internasional NGOs masih hanya memiliki akses kepada prosedur quasi-yudisial seperti *World Bank Inspection Panel* dan *ILO Freedom of Association Procedures*. Memang NGOs sering aktif

⁴⁹ Substansi dari pertemuan ini dapat diakses melalui publikasi Council of Europe yang berjudul "Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe" yang merupakan Multilateral Meeting yang diadakan oleh the Council of Europe di Strasbourg pada 7 Mei 2002. Publikasi ini dapat diakses pada: <https://rm.coe.int/0900001680927c25>.

⁵⁰ Selain Anna Karin Lindblom, akademisi yang turut 'memperkaya' bahasan pada diskursus NGOs adalah Ingrid Rossi melalui bukunya yang berjudul "Legal Status of Non-Governmental Organisations in International Law" terbitat Intersentia tahun 2010.

dalam kasus-kasus individu yang diperiksa oleh badan PBB, tetapi kurang memiliki status sendiri. Begitu pula yang terjadi pada pengadilan internasional paling utama yaitu *International Court of Justice* ("ICJ") yang tertutup bagi aktor non-negara. Saratoon Santivasa menguraikan betapa pentingnya ICJ untuk mengizinkan NGOs dalam berpartisipasi sebagai *amicus curiae* untuk lebih mewakili dan melindungi kepentingan kolektif komunitas internasional.⁵¹

Sistem peradilan hak asasi manusia regional memberikan NGOs hak untuk melakukan tindakan atau didengarkan di forum tertentu (*locus standi*). Sebagai contoh, melalui *Inter-American Commission on Human Rights* dan *African Commission on Human and Peoples' Rights* menerapkan *actio popularis*. Pada sistem yang berlaku di Eropa bahkan menyediakan mekanisme bagi NGOs yang telah menderita pelanggaran dengan akses langsung ke Pengadilan. Mekanisme kepatuhan regional lain yang memberikan NGOs *locus standi* adalah *Aarhus Convention*, *Citizen Submission Procedure* terkait dengan *North American Agreement on Environmental Cooperation*, dan prosedur *Collective Complaints* yang dibentuk untuk pemantauan *European Social Charter*.

NGOs juga dapat berpartisipasi menjadi pihak *non-party* dihadapan pengadilan dan badan quasi-yudisial. Sebagai contoh NGOs dapat turut campur dalam prosedur penyelesaian sengketa pada WTO. Pada mekanisme ICJ juga memiliki kemungkinan di bawah Pasal 34 ayat 2 ICJ *Statute* mengizinkan IO yang mungkin dapat memberikan informasi relevan untuk memberikan pernyataan tertulis atau pernyataan lisan. NGOs memiliki kemungkinan untuk bertindak sebagai *amici* dalam beberapa prosedur di mana mereka juga memiliki *standing* mereka sendiri. ECHR memberikan contoh melalui salah satu kasus yang paling terkenal yaitu *Osman v. United Kingdom* tahun 1998.⁵²

Ketiga, adanya hubungan serta jalinan kerjasama diantara NGOs, IGOs, dan negara. Hal ini berkaitan dengan aspek keistimewaan dan keberlakuan hukum (*applicable law*). NGOs dengan kedekatan mereka pada masyarakat dan isu-isu lokal seringkali menyediakan data, informasi, dan perspektif yang krusial bagi IGOs dalam merumuskan kebijakan dan strategi global. Sebaliknya, IGOs memberikan dukungan dalam bentuk legitimasi, *platform* internasional, serta akses terhadap pendanaan serta kebijakan global yang dapat memperkuat kapasitas NGOs. Hubungan ini mencerminkan simbiosis yang penting dalam menghadapi tantangan global dan memastikan bahwa suara berbagai pemangku kepentingan didengar dalam proses pengambilan keputusan di tingkat internasional.

Anna menyebut bahwa pengaturan formal mengenai kerjasama antara IGO dan NGOs maupun masyarakat sipil secara umum telah menunjukkan tren peningkatan sejak akhir 1990-an.⁵³ Aturan formal mengenai hubungan konsultatif ini telah dijumpai sejak praktik *Organization of American States*. Lebih daripada itu, terdapat hubungan formal antara NGOs dan PBB melalui *Consultative Status*. Mereka juga dapat berpartisipasi dalam konferensi internasional yang diselenggarakan oleh PBB jika dapat menunjukkan bahwa kegiatan tersebut relevan dengan konferensi. Hal yang berkaitan dengan aturan tersebut dapat dilihat dalam rumusan ketentuan Bagian VII ECOSOC *Resolution* 1996/31. Selain konteks hubungan konsultatif, terdapat pula kerjasama

⁵¹ Santivasa, Saratoon, "The NGOs' Participation in the Proceedings of the International Court of Justice," *Journal of East Asia and International Law* 5, no. 2 (2012): 377-406.

⁵² Lihat Putusan *Oman v. The United Kingdom Case* (87/1997/871/1083) pada *European Court of Human Right* yang dapat diakses melalui alamat: <https://hudoc.echr.coe.int>.

⁵³ Informasi ini disebutkan oleh Anna Karin Lindblom pada publikasi bukunya yang berjudul *Non-Governmental Organisations in International Law*.

berupa pelaksanaan perjanjian. Hingga saat ini, nampaknya hanya entitas non-negara yang agak unik seperti *International Commite of Red Cross* yang menyelesaikan perjanjian di bawah HI dengan negara dan IGOs. Knut menyebut bahwa beberapa instrumen ini tidak bersifat mengikat.⁵⁴ Menurut hemat penulis hal ini dapat dijelaskan dengan fakta bahwa IGOs dan NGOs sering memiliki kepentingan saling menyelesaikan konflik mereka secara damai sehingga perselisihan jarang terjadi. Namun, ada juga contoh perjanjian antara IGOs dan NGOs yang dimaksudkan untuk bersifat mengikat secara hukum. Meskipun terdapat beberapa perselisihan tentang dapat atau tidaknya sebuah perjanjian yang melibatkan pihak non-negara ditempatkan di luar legislasi nasional, tampak bahwa prinsip otonomi pihak umumnya memungkinkan pihak secara bebas memilih sistem hukum apa pun, termasuk HI untuk mengatur perjanjian. Jawaban tersebut sangat didasarkan oleh keberadaan asas mendasar yaitu *Freedom of Contract* dan *Pacta Sunt Servanda*. Anna bahkan dengan tegas menyebut bahwa NGOs memiliki status hukum untuk masuk ke dalam perjanjian di bawah HI ketika IGOs menganggap ini berguna.⁵⁵ Komunitas negara telah menerima status HI yang kuat untuk entitas *sui generis* yang berbeda. Hal ini senada dengan pandangan Kal Raustiala yang menguraikan bahwa NGOs memang pemain penting dalam pembuatan perjanjian saat ini.⁵⁶

Perihal selanjutnya yang perlu mendapatkan perhatian lebih mendalam adalah adanya keikutsertaan NGOs dalam forum internasional. Studi tentang *UN Conferences* menunjukkan peningkatan penerimaan NGOs sebagai mitra dialog di dalam berbagai forum.⁵⁷ Bahkan jumlah perwakilan NGOs sering kali melebihi jumlah perwakilan negara. Negosiasi dalam pembahasan *Statute for an International Criminal Court* selama *Rome Conference* memberikan perhatian khusus terhadap status NGOs.⁵⁸ Keterlibatan NGOs dalam beberapa forum internasional menunjukkan bukti penerimaan partisipasi NGOs dalam diskursus HI.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwasannya legalitas dari NGOs dalam tatanan HI berasal dari akumulasi dari semua aturan dan praktik yang diakui oleh negara dan IO. Kajian dalam hal ini dilakukan melalui pendekatan induif terhadap keberadaan hak dan kewajiban NGOs dalam HI; status hukum dan kedudukan NGOs juga dihadapan badan peradilan internasional; kerjasama serta hubungan formal NGOs, IGOs, dan negara. Uraian diatas memberikan pemahaman penulis bahwasannya legalitas NGOs sangatlah beragam dan bergantung pada faktor seperti pembidangan (kategori) dan batas wilayah. Melalui ketiga indikator penilaian tersebut, legalitas NGOs seyogyanya dapat ditentukan, namun memang terdapat faktor tertentu yang membuat NGOs haruslah diakui oleh negara dalam menjalankan tugas serta fungsinya. Akumulasi terhadap pengakuan negara akan mengaktifkan

⁵⁴ Dörmann, Knut. "The Role of Nonstate Entities in Developing and Promoting International Humanitarian Law," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 51, no. 3 (2018): 713-726.

⁵⁵ Informasi ini disebutkan oleh Anna Karin Lindblom pada publikasi bukunya yang berjudul "*Non-Governmental Organisations in International Law*".

⁵⁶ Statemen ini disebutkan oleh Kal Raustiala pada artikelnya yang berjudul "*The Role of NGOs in International Treaty-Making*" yang terbit dalam "*Oxford Guide to Treaties*"

⁵⁷ Hasil dari studi ini ditunjukkan oleh David Lewis, Nazneen Kanji, dan Nuno S. Themudo dalam bukunya yang berjudul "*Non-Governmental Organizations and Development*", terbitan tahun 2021.

⁵⁸ Catatan mengenai proses negosiasi ini diuraikan secara komprehensif oleh Arman Sarvarian dalam artikel berjudul "*The International Criminal Court*" yang dipublikasikan dalam "*Professional Ethics at the International Bar*" terbitan tahun 2013.

keberlakuan *Institutional Theory of Money* dimana, sebuah badan resmi akan secara *an sich* mempunyai kewenangan untuk memikul tanggung jawab keuangan.

Karakteristik Legalitas Entitas dalam *Prescribed Holder*

Karakteristik legalitas entitas di dalam *Prescribed Holder* dalam pendayagunaan SDR merupakan bahasan yang penting bagi upaya untuk membuat kepastian hukum. Sejauh mana berbagai entitas dalam sistem ekonomi internasional dapat dinilai kemampuannya untuk mendayagunakan SDR. Sesuai namanya, karakteristik legalitas sudah barang tentu menguraikan aspek-aspek hukum. Pembahasan ini diperoleh melalui pencermatan pada setiap kesamaan legalitas yang dimiliki oleh berbagai entitas yang penulis telah uraikan sebelumnya. Adapun karakteristik tersebut adalah sebagai berikut:

Aspek	Karakteristik
Aspek Personalitas I	Entitas beranggotakan negara maupun diakui oleh negara sebagai institusi yang relevan dengan fungsi keuangan dan moneter.
Aspek Personalitas II	Entitas memiliki statuta yang mengakomodir fungsi keuangan dan moneter.
Aspek Personalitas III	Entitas diakui berdasarkan hukum internasional maupun domestik sejauh praktek dalam menjalankan fungsi keuangan dan moneter yang dimilikinya.
Aspek Kapasitas I	Entitas setidaknya memiliki kapasitas untuk ikut dalam sengketa baik yang diselesaikan secara litigasi maupun non-litigasi sejauh hal tersebut dapat dianggap relevan dengan fungsi keuangan serta moneter.
Aspek Kapasitas II	Entitas memiliki kapasitas untuk menjadi pihak dalam perjanjian internasional terlebih yang bernuansakan keuangan dan moneter.
Aspek Kekuasaan	Entitas memiliki kekuasaan yang diakui dalam pengelolaan instrumen keuangan dan moneter untuk menjalankan fungsinya.
Aspek Keberlakuan Hukum	Entitas menjalankan fungsi keuangan dan moneter berdasar atas hukum internasional.
Aspek Tanggung Jawab Hukum	Entitas merupakan organisasi yang bersifat independen serta bertanggung jawab secara pribadi terhadap perbuatan hukum yang dilakukannya terlepas dari faktor keanggotaan.
Aspek Keistimewaan	Entitas menerima keistimewaan khususnya dalam perihal keuangan.

<p>Aspek Imunitas</p>	<p>Entitas menerima imunitas baik yang diperoleh melalui keanggotaannya maupun pengakuan yang diberikan oleh negara khusus berkaitan dengan neraca keuangan organisasi.</p>

Ada beberapa hal yang perlu digarisbawahi dalam menentukan karakteristik diatas. *Pertama*, mengenai Aspek Personalitas III. Pengakuan yang hanya berdasar atas subyektifitas seperti yang diperoleh oleh NGOs tidak serta merta menutup kemungkinan legalitas pendayagunaan SDR oleh NGOs di masa yang akan datang. Hal ini didasarkan oleh adanya prinsip bahwa sejauh negara mengakui praktek untuk menjalankan fungsi keuangan dan moneter yang dilakukan oleh sebuah entitas, maka sejauh itu pula terdapat legitimasi mengenai personalitas hukum itu dimiliki oleh entitas terkait (berlaku *Functionalist Theory of International Law Subject*). Legalitas kandidat *Prescribed Holder* dalam hal ini sangat bergantung dengan adanya pengakuan oleh negara anggota IMF sebagai institusi perintis.

Kedua, berkaitan dengan Aspek Kapasitas I. Sengketa yang berkaitan dengan pendayagunaan SDR di masa yang akan datang memerlukan forum tersendiri. Pembentukan forum yang sifatnya independen dan khusus berkaitan dengan pelaksanaan SDR merupakan kewenangan atau bahkan kewajiban dari IMF dalam memberikan kepercayaan, keamanan, dan bahkan kepastian hukum bagi setiap pendayaguna SDR (termasuk *Prescribed Holder*). Legalitas *an sich* yang dimiliki IGOs dalam kapasitas bersengketa tidak sepenuhnya juga merepresentasikan legalitas NGOs. Namun, satu hal yang menjadi kunci untuk memberikan kapasitas ini kepada NGOs adalah dengan menjadikannya *Prescribed Holder*. Dengan demikian, NGOs secara normatif telah dikatakan memiliki kapasitas penuh untuk dapat bersengketa sejauh hal tersebut ada kaitannya dengan SDR, terlebih forum resmi penyelesaian sengketa SDR yang telah ada nantinya.

Secara teorititis, karakteristik diatas pada dasarnya berlandaskan akan dua pendekatan teori hukum yaitu *Institutional Theory of Money* dan doktrin *Functionalism* dalam HI. Kesimpulan penulis dalam pendekatan memahami SDR mampu diselesaikan dengan penerapan *Institutional Theory of Money*. Berdasarkan kajian tersebut, penulis mampu menggunakan pendekatan uang untuk memahami SDR. Hal ini pada akhirnya berhasil membukakan ruang yang seluas-luasnya untuk mengaitkan bahasan legalitas kepada pembedangan tertentu (dalam hal ini adalah keuangan dan moneter). Konteks ini kemudian mengarahkan penulis pada kontekstualisasi dalam memahami legalitas pendayagunaan SDR yang ada dalam fungsi keuangan dan moneter. Selanjutnya, hingga sampai pada kesimpulan terkait legalitas pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* yang bersifat *an sich*, penulis berpedoman pada doktrin *Functionalism* yang berusaha mendamaikan segala persoalan mengenai legalitas pada keberadaan fungsi. Pendekatan ini menekankan pada pentingnya peran dan fungsi IO dalam mengatasi masalah-masalah global yang memerlukan kerjasama antar negara. Keabsahan pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* dituntun oleh adanya kecenderungan bahwa entitas ini dapat menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan bersama yang tidak dapat dicapai secara efektif oleh negara-negara individu.

Pendayagunaan SDR oleh *Prescribed Holder* pada akhirnya juga sangat bergantung kepada proses penilaian yang dilakukan oleh IMF dalam menyetujui

proposal keikutsertaan kandidat (berbagai entitas IGOs maupun NGOs). Proses penilaian tersebut harus didasarkan pada pemenuhan setiap unsur karakteristik dari legalitas *Prescribed Holder* dalam mendayagunakan SDR. Hal ini serta merta dimaksudkan agar terwujudnya sistem moneter yang semakin baik. *Prescribed Holder* hanya diperuntukan bagi entitas yang benar-benar memiliki fungsi yang sesuai dengan cita dibentuknya SDR yaitu mencapai kestabilan moneter internasional. Peran HI dalam hal ini adalah memastikan adanya kepastian hukum, keadilan, serta kemanfaatan bagi setiap entitas yang ingin turut andil dalam proses integrasi perekonomian melalui instrumen SDR dan *Prescribed Holder* ini.

4. Kesimpulan

SDR adalah aset cadangan internasional yang berstatus sebagai alat pembayaran yang sah di mata hukum (*legal tender*). Pada prinsipnya, berbagai entitas dalam kapasitas *Prescribed Holder* baik yang didefinisikan sebagai non-kandidat dan kandidat memiliki legalitas yang bersifat *an sich* dalam mendayagunakan SDR karena dua hal. *Pertama*, entitas tersebut memenuhi setiap kriteria daripada aspek penilaian subyek hukum internasional. *Kedua*, menimbang entitas terkait bergerak dan berkepentingan dalam bidang keuangan dan moneter, maka dengan sendirinya terdapat relevansi diantara fungsi yang melekat dalam IO baik jenis *governmental* maupun *non-governmental* dengan keberadaan SDR. Kekaburan norma yang terdapat dalam berbagai instrument yang mengatur keberadaan *Prescribed Holder* dapat di-intepretasikan secara hermeneutik khususnya dalam memberikan ruang 'seluas-luasnya' bagi *Prescribed Holder* dalam mendayagunakan SDR.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Bachtiar. Metode Penelitian Hukum. Tangerang Selatan: UNPAM Press, 2018.
- Lastra, Rosa María. *International Financial and Monetary Law*. 2nd ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2015.
- Mann, Frederick A. *The Legal Aspect of Money : with Special Reference to Comparative Private and Public International Law*. 5th ed. New York: Clarendon Press, 1992.
- Proctor, Charles. *Mann on The Legal Aspect of Money*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Vicuna, Antonio Sainz de. "An Institutional Theory of Money." Dalam *International Monetary and Financial Law : The Global Crisis*, disunting oleh Mario Giovanoli dan Diego Devos, 517-532. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Artikel:

- Ana-Maria Hlaciuc. "The Impact of Introducing Euro on the Level of Integration and Development of the European Monetary and Financial Markets." *Ecoforum-University of Suceava* 6, no.1 (2017). 1-56.
- Andersson, E. "Monies That Matter, on the Discursive Power of the Bank for International Settlements." *Globalizations* 13, no.2 (2016). 203-216.

- Bertasiute, Akvile, Domenico Massaro, dan Matthias Weber. "The Behavioral Economics of Currency Unions: Economic Integration and Monetary Policy." *Journal of Economic Dynamics and Control* 112 (2020). 103850.
- Bordin, Fernando Lusa. "The Quest for International Legal Status: On Finn Seyersted and the Challenges of Theorizing International Organizations Law." *European Journal of International Law* 34, no.1 (2023). 169–194.
- Cashman, Kevin, Andrés Arauz, dan Lara Merling. "Special Drawing Rights: The Right Tool to Use to Respond to the Pandemic and Other Challenges." *Challenge* 65, no. 5–6 (2022). 176-198.
- Castellarin, Emanuel. "The European Central Bank, National Central Banks, and the Unity of the International Representation of the European System of Central Banks." *Common Market Law Review* 60, no.1 (2023). 51–76.
- Dhama, Deepa. "Role of International Organisation in Shaping the Global Governance." *International Journal For Multidisciplinary Research* 5, no.6 (2023). 9341.
- Felsenfeld, Carl, dan Genci Bilali. "Role of the Bank for International Settlements in Shaping the World Financial System, The." *U.Pa.J.Int'lEcon.L.* 25 (2004). 945.
- Hughes, Michael P., dan Chris Palke. "The Bank For International Settlements: An Evolutionary Institution." *Journal of Business Case Studies* 15, no.1 (2019). 22.
- Martins, Aline Regina Alves. "The Special Drawing Right: a Formal Critic to the Dollar Dominance in the International Monetary System." *Revista de Economia Política* 37, no.2 (2017). 401–416.
- Matej Avbelj. "The European Central Bank in National Criminal Proceedings." *European Law Review* 1, no.1 (2017). 474–490.
- McDonald, Matt. "Australian Foreign Policy under the Abbott Government: Foreign Policy as Domestic Politics?" *Australian Journal of International Affairs* 69, no. 6 (2015). 651–669.
- McPhilemy, Samuel. "Integrating Macro-Prudential Policy: Central Banks as the 'Third Force' in EU Financial Reform." *West European Politics* 39, no.3 (2016). 526–544.
- Paschal Oguno. "The Legal Status, Responsibility and Liability of International Institutions Under International Law." *Journal of Law, Policy and Globalization* 47, no. 1 (2016). 99–104.
- Ross, Chase P., Rosalind Z. Wiggins, dan Andrew Metrick. "European Central Bank Monetary Policy Operations During the Crisis A: Open Market Operations, Collateral Expansion and Standing Facilities." *SSRN Electronic Journal*, (2015). tanpa halaman.
- Truman, Edwin M. "The IMF Should Enhance the Role of SDRs to Strengthen the International Monetary System." *SSRN Electronic Journal*, (2022). tanpa halaman.
- Unger, Stephan. "On the Bailout of Currencies." *International Advances in Economic Research* 25, no.1 (2019). 79–89.
- Veneris, Andreas, dan Andreas Park. "Special Drawing Rights in a New Decentralized Century," *Arxiv*, (2019). tanpa halaman.

Peraturan Perundang-Undangan:

IMF Article of Agreement

IMF By Laws, Regulation, and Rule

IMF Board of Executive Decision No. 6467-(80/71) S, 1980

4th Protocol about The Statute of The European System of Central Banks and The European Central Bank

Treaty on Functioning of the European Union, 1957

Treaty on European Union, 1957

VCLT, 1969

VCLT, 1986

BIS Constituent Charter, 1930

BIS Statutes, 1930

Agreement Establishing the ADB, 1965

By-Laws of the ADB