

Evaluasi Akuntabilitas dan Efektivitas G20 (Tinjauan Pustaka)¹

I. Kluster Kajian Akademik tentang G20

G20 telah diakui oleh para akademisi sebagai suatu pendekatan terobosan dalam membentuk suatu tata kelola ekonomi global. Forum yang hanya memiliki 20 anggota ini berusaha membangun pilar-pilar tata pengaturan ekonomi baru yang kokoh dan tahan terhadap krisis finansial global. Para akademisi telah memberi perhatian pada beragam isu yang erat terkait dengan eksistensi G20 dalam proses pembentukan tata kelola ekonomi global yang saat ini menjadi pusat perhatian G20.

Setidaknya ada lima kluster kajian yang selama ini dikembangkan oleh komunitas akademik. Kluster pertama melihat rasionalitas pembentukan G20 dan modalitas yang dimiliki oleh G20 dalam menjalankan mandat bagi penanganan krisis finansial global dan pembentukan struktur finansial global yang kokoh dan tahan terhadap krisis serupa dimasa yang akan datang. Kluster kedua melihat seberapa jauh G20 sebagai suatu forum dengan jumlah anggota terbatas dapat menjawab persoalan tentang tingkat legitimasi. Kluster ketiga mengkaji akuntabilitas G20 terutama terkait dengan transparansi dan partisipasi dalam proses pembentukan komitmen dan pelaksanaan komitmen serta mekanisme monitoringnya. Kluster keempat melihat pada efektivitas G20 untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan terutama sejak KTT G20 di Washington tahun 2008.

Kluster kelima yang juga sangat penting adalah kajian substansi agenda yang dibicarakan dalam proses G20. Para pengkaji menganalisis isu-isu utama yang menjadi agenda G20 dan seringkali memberi rekomendasi terkait dengan isu-isu substantif tersebut.² Dalam kluster ini para pengkaji terbagi menjadi dua kelompok antara mereka yang menekankan pada *deepening* (pendalaman substantif) agenda finansial dan perbankan yang sejak awal menjadi fokus G20 dan kelompok lain yang melihat pentingnya *broadening* (perluasan) agenda G20. Proses G20 mencerminkan akomodasi baik perspektif *deepening* maupun *broadening* terutama sejak KTT Seoul di mana isu pembangunan dimasukkan dalam agenda G20.

Terkait dengan efektivitas G20, sejumlah pengkaji melihat bagaimana anggota-anggota G20 menjalankan komitmennya yang telah dibuat dan disepakati dalam G20. Pemenuhan komitmen dipandang kunci utama untuk meningkatkan efektivitas forum dengan jumlah keanggotaan terbatas ini. Kelompok Riset IORI, Higher School of Economics, National Research University dan Munk School of Global Affairs, University of Toronto, merupakan pengkaji yang telah memberikan perhatian terhadap isu pemenuhan komitmen ini. Mereka secara regular melakukan pengukuran pemenuhan komitmen institusional dan individual per anggota G20 sejak KTT Washington (2008) dan melakukan evaluasi terhadap pemenuhan komitmen dari waktu ke waktu.

¹Hasil Kajian Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (PKPPIM) BKF. Draft awal disusun oleh Yulius Purwadi Hermawan berdasarkan artikel yang sudah disusun penulis: Yulius Purwadi Hermawan (2009) *Can an exclusive club deliver benefits for all nations* yang telah dipresentasikan dalam North-South Dialogue di Berlin tahun 2009; dan Yulius Purwadi Hermawan (2012) "Legitimasi, Efektivitas dan Akuntabilitas G20 sebagai Klub Eksklusif dalam Pembentukan Tata Kelola Ekonomi Global." *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, Vol.8, No. 2, September 2012.

² Misalnya kajian yang disusun oleh Jim O'Neill (2009). *Some Advice for the G20*, Global Economic paper No 181. New York: Glodman Sachs Global Research Centre. O'Neill mengusulkan fokus general G20 pada kebijakan makroekonomik, regulasi finansial, tata kelola internasional dan perdagangan bebas.

Bab ini melihat isu-isu yang selama ini telah menarik perhatian para akademisi terkait dengan peran G20 dalam tata kelola ekonomi global. Isu tersebut adalah rasionalitas dan modalitas G20, legitimasi, akuntabilitas dan efektivitas, dan kepatuhan (*compliance*) anggota terhadap komitmen-komitmen G20.

II. Kajian Isu Rasionalitas dan Modalitas

Kluster kajian pertama yang dilakukan pada akademisi adalah rasionalitas pembentukan G20. Para pengkaji mengkaitkan peran penting G20 dalam mengatasi krisis finansial global dan kemudian menciptakan struktur ekonomi global yang tahan terhadap krisis serupa di masa depan. Dalam konteks ini, sejumlah akademisi melihat pada realitas global yang ditandai dengan interdependensi yang menyebabkan vulnerabilitas dan sensitivitas di antara bangsa-bangsa di dunia; mereka menekankan pentingnya koordinasi kebijakan nasional di antara sejumlah negara yang memiliki perekonomian sistemik global.³ G20 dilihat memiliki peran penting untuk menjawab tantangan ekonomi global seperti *global imbalances* dan *currency war* melalui koordinasi kebijakan dan kerjasama multilateral.⁴

Kajian lain melihat peran G-7 dalam pembentukan G20 di tahun 1999 dan menyorot pada pengakuan di antara negara-negara maju terhadap kemajuan perekonomian di sejumlah negara yang dikategorikan dengan *emerging economies*.⁵ Mereka mengakui bahwa inisiatif pembentukan G20 di tahun 1999 tidak dapat dilepaskan dari peran G-7. Pada pertemuan menteri-menteri keuangan G7 di bulan Juni 1999 di Kohln, para menteri tersebut melihat pentingnya kerjasama untuk membentuk mekanisme informal bagi suatu dialog di antara negara-negara yang penting secara sistemik (*systemically important countries*) dalam kerangka sistem Bretton Woods.⁶ Pernyataan ini digaungkan kembali pada pertemuan Menteri-menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral tanggal 25 September 1999, di mana diumumkan suatu usulan tentang perlunya perluasan dialog tentang isu-isu kebijakan ekonomi dan finansial di antara “*systematically significant economies*” dan kerjasama untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi dunia yang lebih stabil dan berkelanjutan yang menguntungkan bagi semua. Mereka kemudian mengundang para menteri-menteri keuangan dan gubernur bank sentral dari beberapa negara yang dipandang sistemik dalam pertemuan bulan Desember 1999 di Berlin. Hadir dalam pertemuan tersebut adalah menteri-menteri keuangan dan gubernur bank sentral dari negara-negara anggota G-7 (Amerika Serikat, Inggris, Italia, Jerman, Jepang, Kanada, Perancis), Rusia (yang sudah pula bergabung dalam G-8), Afrika Selatan, Arab Saudi, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, Korea Selatan, Meksiko, Turki dan perwakilan Uni Eropa.⁷ Pertemuan Berlin ini menandai secara

³ Kajian ini misalnya tertuang dalam Kemal Dervis dan Homi Kharas (2011). *Think Tank 20: Beyond Macroeconomic Policy Coordination Discussions in the G20*. Dapat diakses di http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/11/think%20tank%2020/11_think_tank_20.pdf

⁴ Lihat misalnya Kathrin Berensmann, et.al. (2011) *The G20: Its Role and Challenges*. Bonn: DIE.

⁵ Lihat misalnya kajian Gordon S. Smith. (2011) *G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance*. Ontario, Kanada: CIGI; dan Stefan A. Schirm. (2011) *The G20, Emerging powers, And Transatlantic Relations*. Washington, DC: Transatlantic Academy.

⁶ G20 Study Group, *The Group of Twenty: A History*. Kelompok Studi Sejarah G20 dibentuk sebagai hasil keputusan pertemuan *Deputies of G20 Countries* di Pretoria Afrika Selatan pada bulan Maret 2007. Kelompok yang terdiri dari wakil negara-negara anggota G20 ini bertugas untuk menulis sejarah G20 sejak dibentuk tahun 1999. Dokumen tersedia di <http://www.G20.utoronto.ca/docs/G20history.pdf>.

⁷ Juga hadir dalam pertemuan tersebut adalah Direktur International Monetary Fund (IMF), Presiden Bank Dunia, ketua-ketua International Monetary and Financial Committee (IMFC) dan Development Committee.

resmi lahirnya G20. Partisipan yang hadir kemudian menjadi anggota forum dialog informal tersebut.

Seperti dinyatakan dalam *The Group of Twenty: A History*, pembentukan forum ini mencerminkan pengakuan di antara anggota G-7 terhadap peran *emerging economies* untuk turut berkontribusi dalam tata kelola ekonomi global kontemporer.

*“The inclusion of the important emerging and other economies in the NAB was a deliberate initiative by the G-7, particularly the United States, to encourage economies that had substantial financial capability to assume greater responsibility for the effective operation of the international financial system, and to the extend international economic and financial co-operation beyond the G-7 or G-10 groups of industrial countries.”*⁸

Menyusul pertemuan di Berlin ini, pertemuan rutin di antara menteri-menteri keuangan dan gubernur bank diselenggarakan setiap tahun dengan beragam agenda keuangan dan finansial. Pada tahun 2008, diputuskan bahwa level forum tersebut ditingkatkan menjadi pertemuan tingkat kepala negara/kepala pemerintahan dengan pertimbangan bahwa keputusan di tingkat pemimpin akan menghasilkan komitmen-komitmen politik sehingga G20 akan memiliki dampak yang lebih kuat dalam arsitektur finansial global.

Sejumlah akademisi menyoroti pro dan kontra dalam menanggapi peran G20 yang menunjukkan perdebatan di seputar hakikat forum dengan keanggotaan terbatas ini. G20 adalah forum informal yang terdiri dari negara-negara industri dan *emerging economies*, ditambah Uni Eropa. Kelompok ini disebut eksklusif karena hanya merangkul 19 negara-bangsa dari sekitar dua-ratus negara-bangsa di dunia dan satu organisasi regional dari puluhan organisasi-organisasi regional yang telah terbentuk di dunia. Pembentukan G20 didasarkan pada argumentasi bahwa upaya untuk mencari solusi bagi masalah global seharusnya melibatkan sejumlah kecil negara-bangsa yang memiliki kekuatan sistemik.

Argumentasi dasar pembentukan ini terlihat eksplisit dalam situs resmi G20 yang menyatakan bahwa *“dalam forum seperti G20, sangatlah penting untuk membatasi jumlah negara yang terlibat untuk menjamin efektivitas dan kesinambungan dari aktivitas-aktivitas forum ini”*.⁹ Tidak ada kriteria formal menyangkut keanggotaan G20. Yang selama ini dipertimbangkan sebagai kriteria adalah keterlibatan negara-negara dan kawasan yang memiliki nilai sistemik yang penting bagi sistem finansial internasional. Asumsinya adalah bila perekonomian di negara-negara sistemik ini kuat, struktur finansial global juga akan kuat.

G20 mengklaim memiliki mandat global dan karenanya G20 tidak sekedar menjalankan peran sebagai sebuah forum biasa. Mandatnya adalah untuk memberi kontribusi bagi penguatan arsitektur keuangan internasional dan memberikan kesempatan bagi dialog tentang kebijakan-kebijakan nasional, kerjasama internasional dan lembaga-lembaga keuangan internasional. Melalui dialog ini G20 berharap dapat membantu pertumbuhan dan pembangunan di dunia. G20 bukan hanya memberikan perhatian khusus dalam hal upaya untuk memenuhi harapan setiap anggota forum dan bagaimana dapat memberikan manfaat bagi semua anggota forum. Namun sebagai pemegang mandat global, G20 juga bertanggung

⁸The G20 Study Group, 2007, Opcit. hal. 11.

⁹ Lihat <http://www.G20.org>.

jawab untuk memberikan manfaat bagi negara-negara yang tidak diundang dalam forum tersebut.

Argumentasi dasar di balik tanggung-jawab global G20 dapat dikembangkan lebih lanjut di sini. G20 memang sering dilihat sebagai forum yang kecil dalam pengertian jumlah anggotanya. Namun forum ini tentu saja lebih besar dari G7 (ataupun G8) dan forum ini merupakan forum raksasa dalam hal kekuatan ekonomi yang dimiliki anggota-anggotanya, penduduk yang diwakilinya dan tujuan-tujuan utama yang hendak dicapai bersama-sama. Forum ini mewakili sekitar 90 persen produk nasional global, 80 persen perdagangan dunia (termasuk perdagangan di antara negara-negara anggota UE) dan dua pertiga penduduk dunia.¹⁰ Dengan indikator-indikator ekonomi yang dimiliki ini, G20 mengklaim memiliki modalitas yang kuat dan pengaruh yang besar bagi pengelolaan perekonomian global dan sistem finansial.

G20 merupakan forum yang berambisi untuk dapat mencapai suatu tujuan yang maha besar. Kebesaran G20 sebagai suatu forum dialog adalah karena forum ini merangkul delapan negara industri maju dan sejumlah negara industri baru dan *emerging economies* yang pertumbuhan ekonominya sangat baik bahkan dalam situasi krisis. Mandat utama ini menunjukkan suatu ambisi kelompok kecil (dalam hal jumlah anggota) yang berkeinginan untuk menyelesaikan masalah-masalah global yang dihadapi bangsa-bangsa di dunia dengan cara-cara yang efektif.

Kekuatan lain yang dimiliki G20 adalah kemampuannya untuk menghadirkan Direktur Pelaksana International Monetary Fund (IMF), Presiden Bank Dunia dan juga ketua-ketua International Monetary and Financial Committee (IMFC), Development Committee (DC) dalam setiap pertemuan-pertemuan tingkat menteri dan kepada negara. Kehadiran tokoh-tokoh penting dalam lembaga-lembaga keuangan internasional ini memperkuat kelompok 19 negara plus satu organisasi regional tersebut. Kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan dalam forum ini dengan demikian akan dapat diimplementasikan, termasuk kesepakatan menyangkut reformasi lembaga-lembaga finansial internasional.

Ratusan komitmen telah dibuat dalam bidang finansial, perbankan dan perdagangan terutama sejak forum ini meningkatkan levelnya pada tingkat pemimpin (Konferensi Tingkat Tinggi/KTT) di tahun 2008.¹¹ Beberapa contoh komitmen prioritas misalnya adalah kesepakatan untuk memperkuat fleksibilitas nilai tukar (*Exchange Rates*) dan menahan diri untuk melakukan devaluasi mata uang masing-masing anggota; komitmen negara maju untuk melakukan konsolidasi fiskal dengan menerapkan kebijakan-kebijakan yang jelas, kredibel dan spesifik; komitmen *emerging market economies* untuk mengadopsi kebijakan makroekonomik untuk meningkatkan ketahanan perekonomian mereka; komitmen untuk menerapkan secara penuh dan tepat waktu agenda reformasi sektor finansial termasuk Basel II dan III sesuai dengan waktu yang telah ditentukan; komitmen untuk mencabut kebijakan proteksionisme dalam perdagangan termasuk pembatasan ekspor dan kebijakan yang tidak konsisten dengan kesepakatan dalam WTO.

¹⁰ Lihat Yulius P Hermawan, et.al (2011). *Op.Cit.*

¹¹ Lihat deklarasi pemimpin G20 dari KTT G20 di Washington (Nopember 2008) hingga KTT G20 di Los Cabos (Juni 2012): misalnya Washington Summit's Declaration; *Cannes Summit Final Declaration, Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, Cannes, 4 Nopember 2011; dan *G20 Leaders' Declaration*, Los Cabos 18-19 Juni 2012.

Dalam eksistensinya yang sudah lebih dari satu dasawarsa, kompetensi G20 telah diuji oleh suatu krisis finansial yang sangat besar di tahun 2008. Krisis tersebut awalnya melanda Amerika Serikat dan berlanjut lebih jauh dengan dampak serius bagi perekonomian global. Pada kuartal pertama tahun 2010an, Bank Dunia mencatat mulai terjadinya pemulihan ekonomi yang ditandai dengan indikasi pertumbuhan ekonomi di negara-negara di dunia.¹² Namun krisis finansial kembali terjadi pada pertengahan tahun 2010an di Yunani yang berdampak ke negara-negara Eropa lainnya. Ini menjadi ujian bagi G20 untuk menunjukkan komitmen dan kompetensinya dan membangun struktur finansial global yang kuat.

G20 telah memainkan peran sentral dalam membantu reformasi sistem keuangan dunia dan berupaya untuk mengkoordinasikan rencana strategis dalam menangani krisis kontemporer. Anggota-anggota G20 telah mengadakan sejumlah pertemuan untuk membicarakan bagaimana menyusun pengaturan, pengawasan, dan mengfungsionalkan pasar finansial dunia. Kemajuan lebih lanjut dicapai dengan semakin besarnya kesadaran akan pentingnya reformasi lembaga-lembaga keuangan seperti IMF dan Bank Dunia. Dua lembaga tersebut selama ini merupakan institusi kredit yang hampir tidak pernah tersentuh sejak dibentuk pada akhir Perang Dunia II.

Banyak bangsa telah memperoleh keuntungan karena mereka mewakili kepentingan perekonomian negara industri yang dapat memberikan donasi yang terbesar bagi lembaga-lembaga tersebut. Namun demikian, upaya-upaya untuk menstabilkan sistem finansial global hanya bisa terealisasi bilamana kedua lembaga finansial global tersebut direformasi. Forum G20 di Australia tahun 2006 telah memberikan perhatian pada perlunya penambahan kuota suara kepada negara-negara berkembang. Inisiatif ini diperkuat dalam KTT G20 di Washington (2008) dan dalam KTT G20 di Pittsburgh (2009) yang kembali menegaskan pentingnya reformasi IMF dan Bank Dunia sebagaimana juga kebutuhan bagi lembaga pengawasan supranasional yang lebih efektif untuk mencegah munculnya kembali krisis global.¹³

Dalam KTT G20 di Seoul (2010), pemimpin-pemimpin G20 memutuskan untuk memberikan porsi bobot suara yang lebih besar kepada negara-negara berkembang.¹⁴ Dengan demikian negara-negara berkembang (dalam hal ini diwakili oleh *emerging economies* di G20) dapat turut menentukan pembuatan keputusan-keputusan strategis di IMF dan Bank Dunia.

III. Kajian Legitimasi, Efektivitas dan Akuntabilitas G20

Sejumlah akademisi telah memberi perhatian pada pertanyaan tentang legitimasi dan efektivitas G20 dan menarik suatu kesimpulan bahwa sekalipun kekurangan legitimasi global, G20 memiliki kekuatan pada efektivitasnya.¹⁵ Pengkaji lain mengevaluasi G20 dalam menjalankan perannya dalam pembentukan tata kelola global. Apakah G20 dapat menciptakan suatu solusi terbaik bagi bangsa-bangsa yang diwakilinya? Apakah forum ini

¹² Lihat *Updated World Bank Analysis: Crisis, Finance and Growth*. <http://econ.worldbank.org/> diakses 8 Agustus 2010.

¹³ Shinji Takagi, "The G20 and International Monetary Fund Reform." <http://www.eastasiaforum.org/2010/11/06/the-G20-and-international-monetary-fund-reform/> diakses tanggal 17 September 2012.

¹⁴ "IMF reform agreed at G20 Summit." <http://www.bbc.co.uk/news/business-11614730> diakses tanggal 17 September 2012.

¹⁵ Lihat misalnya, Jakob Vestergaard. (2011). *The G20 and Beyond. Towards Effective Global Economic Governance*. DIIS Report. Copenhagen: DIIS.

dapat membantu semua bangsa yang terkena dampak krisis? Apakah kebijakan-kebijakan yang ditetapkan dapat mengurangi dampak ekonomi yang telah membuat negara-negara berkembang terpuruk akibat krisis finansial? Bagaimana G20 memunculkan perasaan memiliki di antara bangsa-bangsa?

Bagaimanapun G20 telah berusaha untuk menciptakan kemajuan khususnya dalam beberapa tahun terakhir sejak krisis finansial dunia menghantam Amerika Serikat. Namun demikian forum ini harus segera mengatasi beberapa tantangan yang menghadang invensi baru dalam pembentukan tata pengaturan global. Seperti dikemukakan Karns dan Mingst (2004), lembaga-lembaga internasional harus memiliki legitimasi, akuntabel, dan efektif jika mereka ingin berhasil membentuk tata pengaturan yang dapat berlaku secara global.

a. Bagaimana memperkuat legitimasi?

Kajian akademik tentang isu legitimasi menempati porsi besar terutama pada rentang tahun 2008-2010. Kajian ini terutama menyoroti jumlah anggota G20 yang sangat terbatas sementara mandat yang diembannya sangatlah besar. Kajian ini telah direspon positif oleh para pemimpin G20 dengan mengadopsi mekanisme *outreaching* ke non anggota dan memperluas agenda G20 yang menyentuh kepentingan bangsa-bangsa yang lebih luas.

Secara konseptual untuk diakui legitimasinya oleh komunitas internasional, beragam struktur dan proses tata pengaturan global harus mengakomodasi partisipasi sebanyak mungkin aktor global, baik aktor negara maupun masyarakat sipil (Karns dan Mingst, 2010: 30-31).¹⁶ Karenanya, legitimasi tergantung pada keberagaman dan besarnya dukungan dari masyarakat dunia. Siapa yang berpartisipasi dalam pembentukan tata pengaturan global merupakan isu fundamental dari sumber legitimasi.

Seperti telah didiskusikan sebelumnya, G20 adalah suatu forum yang anggotanya tidak berubah sejak dibentuk di tahun 1999. Tampaknya forum ini tidak akan memperluas jumlah anggotanya. Ini artinya forum ini akan terus berhadapan dengan pertanyaan soal legitimasinya sebagai suatu forum dengan mandat global.

Karena eksklusivitas tersebut, satu usulan yang telah dipertimbangkan untuk memperkuat legitimasi adalah memperluas konsultasi dengan ‘konstituensi’ negara-negara yang menjadi anggota G20. Dukungan penuh (atau setidaknya konsultasi) dari semua bangsa yang terpengaruh oleh dampak krisis global diperlukan untuk menyusun kebijakan bersama yang berskala global. Proses pembuatan kebijakan global membutuhkan partisipasi seluas mungkin yang berskala global. Partisipasi memberikan masyarakat global perasaan memiliki dan keterikatan dalam melaksanakan kesepakatan yang dibuat dalam pembuatan keputusan.

Supaya legitimasi diterima secara luas, tata pengaturan global seharusnya tidak hanya merefleksikan proyek ekonomi Amerika Serikat, Eropa Barat ataupun kaum Liberalis. Tata pengaturan ini juga tidak sepatasnya mencerminkan aktivitas yang sepenuhnya dikontrol oleh negara-negara maju dengan perekonomian besar. Partisipasi negara berkembang sangatlah penting, dan partisipasi ini akan memperkuat legitimasi jika pengaruh negara-negara berkembang diakui secara nyata dalam proses pembuatan kesepakatan/komitmen. Tata pengaturan global seharusnya juga memberi perhatian besar pada masalah perbedaan besar dalam kepemilikan power di antara negara-negara bangsa, kesejahteraan dan

¹⁶ Bandingkan dengan analisis Keohane dan Nye (2001) tentang legitimasi tata kelola global.

penguasaan pengetahuan di dunia kontemporer dan secara serius memerangi kondisi-kondisi ketidakadilan global yang hakiki.

Mekanisme *out-reaching* ke non anggota G20 merupakan salah satu cara penting untuk memaksimalkan efektivitas G20 dan sekaligus memperkuat legitimasinya dalam mengemban misi globalnya.¹⁷ Setiap anggota G20 mengambil tanggung jawab untuk berkonsultasi dengan non anggota G20 terkait dengan isu-isu yang sedang dibahas dalam G20. Setiap anggota G20 juga kemudian bertanggung jawab untuk mensosialisasikan hasil-hasil KTT G20 ke non anggota G20. Mekanisme ini akan mendukung berfungsinya tata kelola global secara maksimal, sekaligus membangun legitimasi dari tata kelola global yang dibangun melalui pendekatan forum informal ini.

b. Bagaimana meningkatkan akuntabilitas G20?

Sementara legitimasi terkait erat dengan masalah keterwakilan dan dukungan dari komunitas internasional yang seluas-luasnya, akuntabilitas perlu merefleksikan keadilan dalam prosedur pembuatan keputusan, dan kesepakatan-kesepakatan yang telah dihasilkan serta implementasi dari keputusan-keputusan tersebut. Akuntabilitas harus dibangun dengan berbagai cara termasuk di antaranya dengan meningkatkan transparansi dalam pembuatan keputusan forum (Karns dan Mingst, 2010: 31-32). Dalam hal ini, forum harus menginformasikan kepada anggota-anggotanya menyangkut aktivitas dan keputusan-keputusan dan juga dasar-dasar pembuatan keputusan tersebut.

Upaya peningkatan akuntabilitas dalam konteks internasional tidaklah mudah. Tantangan yang dihadapi di antaranya adalah bagaimana menyeimbangkan kebutuhan bagi transparansi, keterbukaan bagi partisipasi yang seimbang dalam proses pembuatan keputusan ataupun konsensus dan kesiapan dalam merespon kebutuhan yang mendesak.

Ada tiga persoalan yang muncul dalam proses G20. Persoalan pertama terkait dengan sensitivitas pasar; persoalan kedua terkait dengan dominasi negara-negara G-7; persoalan ketiga terkait dengan dampak inklusif dari keputusan-keputusan G20.

Persoalan pertama merujuk pada beragam isu yang dibicarakan dalam G20 yang ditujukan untuk memelihara stabilitas pasar yang sangat sensitif terhadap perubahan-perubahan kebijakan. Keputusan forum dapat meredam gejolak pasar atau justru memunculkan gejolak pasar baru. Tingkat sensitivitas pasar ini menjadi pertimbangan tersendiri untuk membuat proses G20 sebagai sesuatu yang bersifat *tertutup*. Informasi yang dapat dipublikasikan merupakan hasil seleksi untuk tujuan menjaga kestabilan pasar.

Persoalan kedua menyangkut kepentingan sekelompok negara (G-7) dalam forum G20. Sebagai suatu forum, upaya kolektif harus memenuhi setidaknya satu kondisi dasar: suatu forum harus menyediakan suatu manfaat yang merata bagi semua anggotanya. (Grynberg, 2005: 5; Martinez-Diaz, 2007). Pertanyaannya adalah apakah G20 telah merespon kepentingan-kepentingan semua anggotanya dan terbuka bagi partisipasi yang adil baik bagi negara industri maupun negara-negara berkembang.

¹⁷ Khusus mengenai pentingnya mekanisme ini misalnya telah dipertegas dalam KTT G20 di Cannes. Lihat *Cannes Summit Final Declaration, Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, Cannes, 4 November 2011.

Persoalan ketiga terkait akuntabilitas adalah bahwa G20 seharusnya juga akuntabel bagi semua bangsa yang terpengaruh oleh keputusan-keputusan yang dibuat forum. Argumentasinya sederhana yaitu kesepakatan yang dibuat dalam G20 jelas tidak hanya berimbas pada anggota-anggota G20 tetapi juga non anggota G20. Karenanya, G20 sebagai suatu forum terbatas tidak hanya bertanggungjawab bagi setiap negara anggota dan warganegara mereka. Sebagian besar negara sekarang harus mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi mereka dalam konteks krisis finansial yang berat.

Pertanyaan penting yang terkait dengan akuntabilitas menyangkut tanggungjawab G20 untuk membantu semua bangsa dalam menghadapi dampak krisis finansial global. Berbagai analisis tentang penyebab krisis telah dibuat. Pembentukan lembaga-lembaga finansial di Amerika Serikat dan Eropa yang telah didukung oleh lembaga-lembaga internasional yang mereka kontrol – IMF dan Bank Dunia – merupakan penyebab krisis. Lembaga-lembaga tersebut telah melakukan suatu pengaturan yang buruk, dan terlalu mengandalkan kepercayaan yang berlebihan pada kekuatan pasar.

Agenda G20 yang besar saat ini adalah bagaimana G20 dapat memberikan manfaat bagi semua bangsa-bangsa, termasuk bagi mereka yang bukan anggota forum. Reformasi lembaga-lembaga finansial harus mampu menumbuhkan suatu komitmen untuk membuat lembaga-lembaga finansial dunia bermanfaat bagi negara-negara berkembang. Untuk meningkatkan akuntabilitas, G20 seharusnya memberi perhatian besar bagi kebutuhan dasar negara-negara berkembang dan memastikan bahwa reformasi lembaga-lembaga keuangan tersebut dapat menciptakan peluang bagi negara-negara berkembang untuk memainkan perannya di lembaga-lembaga tersebut.

Jika dipandang dari perspektif Teori Klub, kredibilitas strategi-strategi negara anggota sangat terbatas dan forum melihat kepentingan negara dan reputasinya sebagai suatu hal yang baik bagi kepentingan bersama.¹⁸ Cara mengkonseptualisasi reputasi sebagai kebaikan bersama berarti bahwa strategi-strategi negara secara individual tidaklah cukup jika strategi-strategi ini lebih mengartikulasikan kepentingan nasional mereka, melindungi ataupun meningkatkan reputasi mereka dalam politik dunia.

G20 dibentuk dengan tujuan yang jelas. Hakikat dari G20 adalah forum multilateral yang berarti bahwa anggota-anggotanya tidak hanya menunjukkan posisi individual masing-masing negara dalam isu-isu tertentu dan kemudian mereka duduk bersama. Sebagaimana dikemukakan oleh Karns dan Mingst (2010: 29), setiap anggota harus terlibat aktif dalam menciptakan fleksibilitas dan mencairkan posisi kaku mereka terhadap posisi tertentu. Mereka harus membangun kepercayaan yang sangat penting untuk bekerjasama.

c. Bagaimana membuat G20 efektif?

Seperti telah dikemukakan dalam bagian sebelumnya, jumlah anggota yang terbatas memungkinkan G20 untuk dapat bergerak lebih cepat dan luwes. Kecepatan dan keluwesan

¹⁸ Tentang Teori Klub dapat dilihat pada Robert O Keohane dan Joseph S Nye. (2002). "The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy", dalam Robert O Keohane. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London dan New York: Routledge, hal. 219-244; dan Robert O Keohane dan Joseph S. Nye. (2001). *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University Faculty Research Working Papers Series, Februari 2011.

ini diyakini dapat membuat G20 menjadi lebih efektif dalam mengemban mandatnya. Ini menegaskan bahwa jumlah anggota yang terbatas memberikan rasionalisasi bagi tingkat efektivitas suatu forum internasional. Dalam hal ini, cita-cita untuk menghasilkan pencapaian nyata (sebagai ukuran efektivitas) dipandang lebih penting daripada menjawab pertanyaan tentang legitimasi suatu forum. Mereka yang mendukung argumentasi ini tentu saja puas dengan kemampuan G20 untuk mewujudkan pemulihan pertumbuhan ekonomi negara-negara anggotanya pada kuartal kedua tahun 2010, setelah kurang lebih tiga tahun krisis melanda Amerika Serikat.¹⁹

Argumentasi ini tentu saja menarik untuk dikaji lebih jauh. Karns dan Mingst (2010: 32-33) berargumen bahwa mengukur tingkat efektivitas merupakan tugas yang besar dalam pembuatan kebijakan publik baik di tingkat lokal, nasional regional ataupun global. Tata pengaturan global harus efektif dalam pengertian mampu memberi perhatian besar, dan bila perlu, membantu memecahkan masalah-masalah global. Forum harus bisa menjembatani antara mekanisme yang dibangun dan program-program aktivitas kongkrit untuk menerapkan mekanisme tersebut. Lembaga khusus harus dapat menjamin dilaksanakannya keputusan-keputusan yang telah disepakati di dalam forum.

Namun demikian, tata pengaturan global tidak hanya harus efektif dalam hal kredibilitasnya menangani masalah-masalah utama isu-isu global. Artinya ukuran pemulihan pertumbuhan ekonomi dunia tidaklah mencukupi untuk melihat efektivitas G20. Efektivitas juga berkaitan erat dengan sejauh mana tata kelola global mengadopsi prinsip kejujuran dan keadilan bagi seluruh penduduk dunia (baik yang tinggal di negara maju maupun berkembang). Supaya menjadi jujur dan adil, tata kelola global harus mampu menghapus ketidakadilan, bertanggung jawab kepada masyarakat, melindungi mereka yang dirugikan oleh sistem internasional, dan mampu memenuhi kebutuhan sosial ekonomi manusia. Tata pengaturan global harus menghasilkan apa yang disebut dengan “*Global New Deal*” (Karns and Mingst, 2010). G20 harus memberikan perhatian serius pada kredibilitasnya sebagai forum eksklusif dengan tanggung-jawab global. Perhatian utama seharusnya tidak semata-mata pada isu-isu ekonomi dan finansial konvensional, namun juga ragam masalah yang telah menciptakan kemiskinan di negara-negara berkembang dan menyebabkan lambatnya pertumbuhan di negara-negara berkembang. Ini juga termasuk isu peningkatan kualitas kesehatan, gizi makanan dan pendidikan di negara-negara berkembang.

Karena tata kelola global hakikatnya berdampak inklusif, efektivitas juga dipengaruhi oleh kemampuan non anggota forum (yaitu masyarakat yang secara aktual terpengaruh oleh tata pengaturan global) dapat mengikuti dan melakukan sejumlah penyesuaian terhadap kesepakatan yang dibuat dalam forum seperti G20. Krisis finansial global (baik yang telah terjadi di AS maupun di Yunani) tidak hanya dirasakan oleh anggota G20 tetapi juga non anggota G20. Di sinilah kemudian pentingnya membangun ‘kesepakatan’ non formal bahwa non anggota juga diajak untuk menemukan cara untuk menyelesaikan krisis finansial dan membangun kesepakatan untuk memaksimalkan pemanfaatan cara-cara tersebut. Kesepakatan ini juga termasuk bagaimana menterjemahkan kesepakatan dalam aksi-aksi nyata, termasuk formulasi teknik-teknik ataupun mekanisme yang terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan utama forum. G20 dalam hal ini bertanggung jawab menetapkan insentif atau bantuan teknis supaya negara non-anggota ‘mematuhi’ keputusan-keputusan forum G20.

IV. Compliance (Kepatuhan) dan Efektivitas

¹⁹ Lihat *Updated World Bank Analysis: Crisis, Finance and Growth*. Loc.Cit.

Compliance merupakan konsepsi kunci penting untuk dapat membuat tata kelola global berfungsi dengan efektif. Konsepsi ini juga penting untuk menjawab keraguan tentang legitimasi dan membantu organisasi internasional untuk dapat membuat prosesnya menjadi lebih akuntabel. Konsepsi kepatuhan terkait erat dengan implikasi proses pasca pembentukan kesepakatan dalam forum G20. Secara sederhana, *compliance* dapat didefinisikan ketaatan anggota terhadap komitmen yang telah disepakati dalam proses organisasi. Setiap anggota kemudian akan menempatkan dirinya sebagai ‘*implementing actor*’, ‘*monitoring actor*’ dan ‘*observance*’ dalam pelaksanaan kesepakatan (komitmen).

Posisi ini erat dalam kaitannya dengan bentuk-bentuk kesepakatan yang dibuat dalam forum. Bentuk kesepakatan pertama adalah komitmen prioritas yang telah disepakati seluruh anggota forum untuk dilaksanakan oleh setiap anggota. Bentuk kedua adalah komitmen prioritas yang harus dilaksanakan oleh ‘institusi’ atau *stakeholder* institusional lain yang terlibat dalam proses pembentukan konsensus. Bentuk ketiga adalah komitmen per-anggota yang dibuat oleh setiap anggota dalam pertemuan, dicatat oleh institusi secara kelembagaan dan kemudian harus dilaksanakan oleh masing-masing anggota organisasi.

Setiap anggota dengan demikian ‘terikat’ untuk melaksanakan komitmen prioritas yang ditetapkan oleh forum untuk dilaksanakan oleh anggota-anggotanya dan untuk melaksanakan komitmennya sendiri yang telah disampaikan dan dicatat oleh institusi. Anggota menjadi pelaksana penerapan komitmen-komitmen tersebut dan sekaligus menjadi ‘lembaga yang berkewajiban untuk memonitor’ pelaksanaannya. Dalam hal institusi menuntut pelaporan pelaksanaan, anggota kemudian berkewajiban untuk menyusun laporan tentang pelaksanaan komitmen prioritas institusi dan komitmen anggota. Bentuk-bentuk pelaksanaan komitmen dapat berupa penyesuaian kebijakan-kebijakan nasional terhadap komitmen institusi jika ternyata sudah ada kebijakan spesifik lama yang mengatur isu spesifik yang dibicarakan dan ditetapkan dalam forum. Pelaksanaan komitmen juga dapat berupa pembentukan aturan-aturan baru jika komitmen tersebut belum diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan yang ada.

Dalam hal komitmen prioritas harus dilaksanakan oleh stakeholders lain yang hadir dalam pertemuan institusi, anggota-anggota dan keketuaan forum akan memastikan bahwa kesepakatan institusi juga telah dilaksanakan oleh lembaga-lembaga terkait. Anggota akan menjadi ‘*observance*’ terhadap penerapan kesepakatan-kesepakatan tersebut. Pelaksanaan komitmen prioritas yang berimplikasi eksternal memang relatif sulit untuk memastikan ‘*compliance*’nya. *Outreaching* ke non anggota bisa membantu pelaksanaan komitmen prioritas ini.

Dalam G20, *compliance* telah menjadi inti proses institusi dalam memastikan berfungsinya tata kelola ekonomi global. Prinsip *leading by example* yang menjadi nilai G20 menegaskan bahwa setiap anggota G20 diharapkan menerapkan komitmen-komitmen prioritas dan individual (*compliance*) karena hasilnya akan menentukan efektivitas G20. Setiap anggota juga diminta untuk menyerahkan laporan pelaksanaan komitmen sesuai jadwal yang telah disepakati sebelum pelaksanaan KTT berikutnya.

V. Mengukur Pemenuhan Komitmen Anggota G20

Telah disampaikan dalam bagian sebelumnya bahwa efektivitas G20 dalam mencapai misi globalnya sangat tergantung pada ‘pendekatan’ yang diambil untuk memperkuat struktur

ekonomi global dan pengadopsian pendekatan tersebut oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terlibat.

Pendekatan yang dibuat direfleksikan dalam 807 komitmen yang telah dibuat oleh para pemimpin G20 sejak KTT G20 di Washington tahun 2008.²⁰ Komitmen-komitmen tersebut diambil karena keyakinan bahwa langkah-langkah kongkrit perlu dilakukan untuk menyelamatkan perekonomian global dari krisis finansial dan penguatan struktur perekonomian global yang *resilient* (tahan) terhadap krisis serupa di masa yang akan datang. Komitmen tersebut kemudian menjadi tanggung jawab negara anggota G20 untuk dilaksanakan di tingkat nasional; tanggungjawab institusi G20 secara institusional; dan tanggung-jawab lembaga-lembaga keuangan internasional yang relevan seperti IMF, Bank Dunia, dan Multilateral Development Bank (MDBs).

Pemenuhan komitmen oleh anggota sangatlah penting untuk menjamin tingkat efektivitas G20. Kalau pemimpin-pemimpin G20 tetap berpikir *do business as usual*, sulit mengharapkan G20 dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Semangat *leading by example* yang diadopsi G20 meng*highlight* pentingnya pelaksanaan komitmen oleh anggota-anggota. Hanya jika masing-masing negara anggota melaksanakan komitmen tersebut, G20 dapat mengajak negara-negara non anggota untuk menghormati komitmen yang dibuat G20. Karena pelaksanaan komitmen menentukan hasil, pelaksanaan komitmen menjadi bersifat fungsional. Jika G20 berhasil menjalankan misinya, negara-negara non anggota secara sukarela mau mengikatkan dirinya dalam proses G20.

Terdapat sejumlah pertanyaan penting yang belakangan mengemuka terkait dengan pemenuhan komitmen. Pertama siapa yang akan memantau pelaksanaan komitmen individual masing-masing anggota G20? Kedua, bagaimana metodologi yang dapat dipakai dalam mengevaluasi pemenuhan komitmen tersebut? Ketiga bagaimana mempertanggungjawabkan hasil evaluasi tersebut?

a. Siapa yang berhak mengevaluasi?

Terdapat cukup argumentasi untuk menegaskan bahwa negara adalah *aktor* (*stakeholder*) pertama yang memiliki hak penuh untuk mengevaluasi pelaksanaan komitmennya. Hakikat G20 sebagai *member driven institution* menegaskan peran sentral negara sebagai inisiator komitmen, pelaksana komitmen dan penanggung jawab pelaksanaan komitmen.

Secara institusional, negara kemudian *melaporkan* secara sukarela pelaksanaan komitmen yang telah dibuat pada forum sebelumnya kepada forum G20 atau lembaga yang telah disepakati. Mekanisme ini dikenal dengan *Mutual Assesment Process* (MAP) yang sudah diadopsi dalam forum G20. Pelaporan *assesment* ini terkait erat dengan hakikat fungsi tata kelola global, yang bersifat koordinatif, intergovernmental dan *self enforcement*. G20 adalah forum di mana para pemimpin mengkoordinasikan kebijakan nasional masing-masing sehingga selaras dengan pendekatan yang diambil dalam G20 untuk mencapai misi G20. Kegagalan pelaksanaan komitmen (bila terjadi) akan menjadi catatan bagi negara yang bersangkutan untuk kembali mempertegas komitmennya dan melaksanakannya pasca pertemuan tingkat tinggi tersebut. Negaralah yang memiliki kewajiban untuk memaksa dirinya mengikatkan diri pada kewajiban pemenuhan komitmen.

²⁰John Kirton, *Academics, Analysis and Accountability: Contributions to G20 Governance*. Paper dipresentasikan dalam konferensi internasional tentang *Global Governance for the Next Generation: Building on the Los Cabos G20 Summit*, Mexico City, 25 April 2012.

Ini secara eksplisit ditegaskan dalam Deklarasi Washington tahun 2008:

*“... each country or region pledges to review and report on the structure and principles of its regulatory system to ensure it is compatible with a modern and increasingly globalized financial system. To this end, all G20 members commit to undertake a Financial Sector Assessment Program (FSAP) report and support the transparent assesment of countries’ national regulatory system.”*²¹

Pemimpin-pemimpin G20 tentu saja dapat menetapkan mekanisme institusional khusus untuk memastikan pelaksanaan komitmen prioritas karena tingkat urgensi dari pemenuhan komitmen-komitmen tersebut. Dalam hal ini G20 dapat membentuk sendiri atau menunjuk satu lembaga internasional yang ada secara selektif untuk menjalankan fungsi *assesment* atas pelaksanaan komitmen prioritas kolektif tertentu. *Financial Stability Board* (FSB) misalnya telah disepakati memiliki tanggung jawab untuk mengkoordinasikan dan mempromosikan monitoring implementasi reformasi finansial dan melaporkannya ke G20.²² Peran FSB ini dipertegas sejak KTT Washington (2008) ketika saat itu masih bernama *Financial Stability Forum* (FSF); di London (2009), mandat dan basis dan kapasitas institusional khusus diberikan kepada FSB untuk memonitor implementasi dari keputusan-keputusan G20 yang dituangkan dalam Rencana Aksinya.²³ Peran FSB dalam assesment dan review diperkuat kembali di KTT Toronto (Juni 2010).

Pemimpin-pemimpin G20 juga menyepakati lembaga-lembaga internasional lain yang ada untuk memonitor komitmen anggota G20 untuk menerapkan sejumlah komitmen. WTO, OECD dan UNCTAD diminta untuk memonitor komitmen dalam bidang liberalisasi perdagangan dan memberikan laporan terbuka secara reguler (setiap empat bulan).²⁴ G20 mendukung IMF dan Bank Dunia untuk melakukan assesment internasional yang transparan terhadap sistem finansial negara-negara anggota G20 dalam rangka meningkatkan koordinasi kebijakan finansial nasional dan global.

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) merupakan lembaga lain yang perannya diperkuat oleh pemimpin-pemimpin G20 untuk memonitor implementasi regulasi sektor perbankan. Komite ini memiliki mandat untuk memperkuat regulasi, supervisi dan beroperasinya industri perbankan diseluruh dunia dengan tujuan untuk memperkuat stabilitas finansial.²⁵ Sekretariat Komite terletak di Bank for International Settlement (BIS) di Basel.

²¹*Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington DC, 15 November 2008, khususnya Action Plan to Implement Principles for Reform.

²²*FSB reports to G20 on progress of financial regulatory reforms* (Press Release, Ref no. 30/2013, 19 April 2013). Area yang menjadi perhatian meliputi Basel II/2.5/III; OTC derivatives market reforms; compensation practices; policy measures for G-SIFIs; resolution regimes dan shadow banking. Tersedia di http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_130419.pdf. Tentang FSB, dapat juga dilihat pada Nanang Zainal Arifin, “Penguatan Kapasitas, Tata Kelola, dan Sumber Daya Financial Stability Board (FSB) dan Posisi Indonesia di G20.” Syurkani Ishak Kasim, dkk. (eds). *G20, Ekonomi Global, dan Peran Indonesia*. Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan RI, 2012.

²³*Global Plan for Recovery and Reform*, Statement Pemimpin-pemimpin G20, KTT London, 2 April 2009, khususnya point 16: “.... we have asked the FSB and the IMF to monitor progress, working with the Financial Action Taskforce and other relevant bodies, and to provide a report to the next meeting of our Finance Ministers in Scotland in November.”

²⁴Lihat the G20 Toronto Summit Declaration, 27 June 2010, point 36.

²⁵<http://www.bis.org/bcbs/about.htm>

Terkait dengan pembatasan Fossil Fuel Subsidy (FFS) dan peningkatan efisiensi energi, pada KTT di Pittsburgh bulan September 2009 pemimpin-pemimpin G20 telah meminta *International Energy Agency* (IEA) untuk melakukan analisis menyangkut cakupan subsidi BBM. IEA adalah suatu agen otonom yang dibentuk pada tahun 1974 dengan mandat utama untuk mempromosikan keamanan energi melalui upaya kolektif anggota-anggotanya dan untuk melakukan riset dan analisis yang otoritatif tentang cara-cara untuk memastikan energi ramah lingkungan yang terpercaya dan terjangkau.

Berdasarkan assesment yang dibuat lembaga-lembaga tersebut kemudian memberikan rekomendasi bagi rencana aksi yang harus dilakukan oleh anggota-anggota G20 dan bagaimana anggota G20 dapat mengimplementasikan komitmen tersebut.

Bagaimana kemudian menjelaskan munculnya lembaga-lembaga independen di luar proses G20 seperti Tim Riset IORI, Higher School of Economics, National Research University dan Munk School of Global Affairs, University of Toronto?

Lahirnya lembaga-lembaga tersebut dapat dipahami dalam dua perspektif. Pertama, lahirnya lembaga independen yang mengevaluasi pemenuhan komitmen adalah suatu kewajaran terkait dengan *core business* dari lembaga akademik dan riset. Kajian atas fenomena sosial ekonomi merupakan aktivitas yang melekat pada komunitas akademik dan riset. G20 dan aktivitas terkait merupakan subjek menarik yang saat ini menjadi perhatian banyak dari komunitas ini. Erat dengan aktivitas ini adalah publikasi hasil kajian yang dilakukan secara luas baik dalam bentuk cetak maupun elektronik. Puluhan buku dan artikel analisis telah dibuat selama ini dan dapat diakses secara luas oleh komunitas akademik dan riset.

Kedua munculnya evaluasi independen juga sangat terkait erat dengan sifat inklusif G20 dan strategi *outreaching* yang telah disepakati oleh para pemimpin itu sendiri. Dalam KTT G20 di Seoul tahun 2010, misalnya pemimpin-pemimpin G20 berjanji: “*We will increase our efforts to conduct G20 consultation activities in a more systematic way, building on constructive partnerships with international organizations, in particular the UN, regional bodies, civil society, trade unions and academia*” (para 73).

Janji yang sama disampaikan Meksiko sebagai ketua G20 pada bulan Januari 2012:

“*to conduct a broad outreach dialogue ... that will include ... interaction with non-member countries, the UN (United Nations) system and International Organizations; B-20 (Business 20) Summit for the private sector; Think-20 discussion forum for think tanks; Y-20 event targeted to young students and professionals; a set of structured dialogues with NGOs (non-governmental organizations) and the civil society*” (G20 Mexican Presidency 2012).²⁶

Dengan demikian munculnya lembaga-lembaga independen merupakan konsekuensi dari sifat terbuka forum G20. Banyak pemangku kepentingan yang ‘diundang’ untuk mengambil bagian dalam proses G20 sekalipun tidak bersifat formal.

b. Metodologi Pengukuran

²⁶Seperti dikutip dalam John Kirton (2012). Ibid.

Terkait dengan paparan pada bagian sebelumnya tentang lembaga yang melakukan evaluasi dan kajian, muncul dua macam pendekatan yang berbeda dalam melakukan evaluasi tersebut.

Pendekatan pertama adalah *member driven mechanism*. Sebagai *member driven forum*, metodologi yang disusun tentu merupakan hasil konsultasi di antara anggota G20. Ini menyangkut komitmen-komitmen yang diprioritaskan, indikator-indikator pengukuran dan standar evaluasi/monitoring, serta pelaporannya.

Dalam hal ini G20 misalnya menyepakati pembentukan atau penunjukkan lembaga internasional seperti FSB, BCBS, Bank Dunia, IMF, WTO, OECD dan IEA untuk melaksanakan tugas evaluasi/monitoring implementasi komitmen. Penetapan indikator dan metodenya bisa menyesuaikan pula dengan *standard setting bodies* yang ada.

Tabel 2.1. merangkum teknik skoring yang dilakukan oleh FSB dan BCBS dengan metode pengkodean/klustering pencapaian pemenuhan komitmen atas dasar indikator-indikator tertentu. *Range* yang dipakai FSB cukup luas sehingga dapat menilai tingkat pemenuhan komitmen anggota G20 dari “tidak memenuhi komitmen” hingga “efektif”.

Tabel 2.1. Metode Pengukuran Pemenuhan Komitmen Anggota G20

No.	Lembaga internasional	Metode Pengukuran Pemenuhan Komitmen	
		Kluster “pencapaian”	Indikator
1.	Financial Stability Board		tidak ada tindakan yang dilakukan
		N/A	<i>not applicable in jurisdiction</i> (sebagai contoh perubahan legislasi atau penerapan aturan mungkin tidak dibutuhkan di negara tertentu)
		C (Consultation)	dokumen resmi telah dipublikasikan untuk konsultasi publik
		P (Proposed)	draft legislasi atau regulasi telah diserahkan melalui proses yang berlaku
		PA (<i>Partially adopted</i>)	legislasi atau aturan final telah diadopsi bagi sebagian bidang komitmen yang relevan dan telah diberlakukan.
		A (Adopted)	legislasi atau aturan final telah diadopsi oleh lembaga yang berwenang dan telah diberlakukan
		PE (<i>partially effective</i>)	regulasi telah berlaku dan operatif bagi sebagian pasar pada saat dipublikasikan

		E (Effective)	regulasi-regulasi telah berlaku dan operatif pada saat dipublikasikan
2.	Basel Committee on Banking Supervision	1	draft regulasi belum dipublikasikan
		2	draft regulasi telah dipublikasikan
		3	aturan final telah dipublikasikan
		4	aturan final telah diimplentasikan
		Warna hijau	telah diimplementasikan secara penuh
		Warna kuning	implementasi dalam proses
		Warna merah	tidak ada implementasi

Sumber: BIS, FSB dan BCBS.

Pendekatan kedua adalah metode kajian ilmiah yang umumnya telah diadopsi oleh komunitas akademik dan lembaga-lembaga riset. Secara independen dan otonom, akademisi dan peneliti dapat menyusun metode ilmiah tersendiri untuk menetapkan kriteria pengklasifikasian komitmen yang akan diukur, indikator, standar pengukuran dan metode skoringnya. Untuk itu, mereka akan membaca naskah/dokumen-dokumen KTT dan melakukan interpretasi-interpretasi tertentu atas dokumen tersebut.

Apa yang dilakukan oleh Tim Riset IORI, Higher School of Economics, National Research University dan Munk School of Global Affairs, University of Toronto, mengadopsi pendekatan ini. Mereka melakukan klasifikasi-klasifikasi aspek sendiri berdasarkan pada kerangka teoretis tertentu dan data faktual yang mereka miliki. Data diperoleh melalui penelusuran sumber-sumber sekunder yang tersedia di internet maupun laporan-laporan yang disusun oleh FSB, BCBS, WTO, OECD dan lembaga-lembaga lain.

Kelemahan yang paling mendasar terletak pada akses ke data dan validitas data terutama ketika tim peneliti hanya mengandalkan pada sumber-sumber virtual/internet. Tidak semua data tersedia dalam bahasa yang dikuasai oleh tim peneliti. Data yang tersedia juga seringkali bersifat multi-interpretatif. Karenanya analisis yang dibuat tidak bisa terhindar dari sifat subjektivitas.

Yang menjadi persoalan juga adalah proses penyusunan metode pengukuran berangkat dari studi dokumen semata, tanpa melibatkan diskusi konsultatif dengan para pembuat kesepakatan di dalam forum G20. Gap analisis bisa terjadi dalam penetapan aspek-aspek kajian evaluatif, indikator-indikator evaluasi dan skoring.

Tim peneliti G20 Universitas Toronto dan IORI National Research University mencoba mengatasi kelemahan tersebut dengan melakukan *cross-check* dengan multistakeholders (akademisi, peneliti, Civil Society Organisations/CSOs) di negara-negara anggota G20 yang dievaluasi sebelum hasil riset dipublikasikan. Diharapkan jejaring akademisi, peneliti dan CSO di negara yang menjadi subjek evaluasi dapat mengisi kekurangan informasi yang dihadapi tim peneliti.

Namun pendekatan *cross-check* data melalui pelibatan pengkaji yang lebih luas tidak selamanya dapat menjawab kelemahan metodologis. Faktanya seringkali muncul kendala lain

menyangkut ketersediaan waktu *multistakeholders* untuk memenuhi target waktu yang ditetapkan oleh tim peneliti. Di samping ini adalah pendekatan *shortcut* ini mengabaikan proses metodologis yang komprehensif karena *stakeholders* tidak diajak untuk terlibat dalam proses penyeleksian komitmen, indikator dan metode pengukurannya.

Sekalipun terdapat kelemahan tersebut, kedua tim riset independen mengembangkan suatu pendekatan perankingan yang tidak dilakukan oleh FSB, BCBS dan lembaga-lembaga monitoring lainnya. Dalam konteks di mana akurasi data dipertanyakan, dan perbedaan indikator dan skoring dengan laporan-laporan yang menjadi acuan, sulit melihat validitas dari hasil pengukuran dan perankingan anggota-anggota G20 berdasar rata-rata skor yang diperoleh di masing-masing aspek pengukuran.