

Pembebanan Tanggungjawab Hukum Terhadap *Multinational Corporations* (MNCs) dalam Hukum Internasional

Oleh: M. Rizqy Darulzain
Email: muhammaddarulzain@gmail.com

Abstraksi

Perkembangan dunia ekonomi sekarang ini telah membuat Multinational Corporations (MNCs) menjadi aktor non negara yang memiliki peran sangat besar dalam dunia internasional maupun keadaan internal suatu negara. Negara-negara, khususnya negara berkembang, seolah tunduk pada setiap keputusan MNCs dikarenakan kekuatan ekonomi MNCs yang sangat besar dan memang negara-negara tersebut membutuhkan kehadiran MNCs dalam membuka lahan investasi. Sebagai contoh, Indonesia yang nyaris selalu bungkam saat ditekan oleh Freeport. Hukum nasional negara-negara tersebut menjadi tumpul dalam menuntut tanggungjawab MNCs atas segala imbas kegiatan-kegiatannya yang merugikan. Hukum internasional dirasa perlu dilibatkan perannya dalam mengatasi masalah ini.

Pendahuluan

Dalam hukum internasional hingga saat ini, *Multinational Corporations* (MNCs) diposisikan bukan di bawah hukum internasional, melainkan di bawah hukum nasional layaknya badan hukum atau warga negara di tempat di mana MNCs tersebut berdiri. Maka, secara otomatis pemilik kewenangan dalam mengatur kegiatan MNCs tersebut hanyalah negara¹.

Status quo ini dapat membahayakan banyak pihak, khususnya negara-negara berkembang. MNCs memiliki kekuatan ekonomi yang sangat kuat, bahkan terkadang lebih kuat daripada ekonomi negara-negara berkembang². Hal ini menyebabkan kondisi di mana negara-negara berkembang sengaja meringankan dan bahkan meniadakan tanggungjawab hukum MNCs agar MNCs semakin gencar berinvestasi dan menguntungkan negara-negara tersebut. Harapan agar negara-negara diharapkan bersungguh-sungguh dalam melindungi masyarakatnya, termasuk melindungi dari kerugian yang menjadi imbas dari kegiatan MNCs, pun berpeluang semakin pupus. Dapat disimpulkan bahwa dari kekuatan ekonomi MNCs yang kuat, terlebih dengan sifat kegiatannya yang melintasi batas negara, peran hukum nasional suatu negara dalam mengatur kegiatan MNCs tidaklah cukup. Hukum internasional perlu untuk dilibatkan perannya dalam memberikan pembebanan tanggungjawab hukum terhadap MNCs.

Status MNCs

Menurut Nancy L. Mensch, *Multinational Corporations* atau MNCs dapat didefinisikan sebagai entitas yang melakukan kegiatan usaha di beberapa negara melalui cabang-cabang dan anak-anak perusahaannya di seluruh dunia (terutama di negara-negara berkembang) di mana kantor pusatnya terletak di negara-negara maju³. Nancy L. Mensch sendiri berpendapat bahwa setidaknya terdapat dua alasan mengapa harus diadakan pembebanan tanggungjawab hukum terhadap MNCs.

Pertama, MNCs mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap kegiatan ekonomi suatu negara, terutama negara berkembang. *Kedua*, sebagian kewenangan negara di banyak

¹ Andreas F. Lowenfeld, *International Economic Law* (New York: Oxford University Press, 2008), hal. 94

² Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peran, dan Fungsi dalam Dinamika Global* (Bandung: PT Alumni, 2011), hal. 716

³ Nancy L. Mensch, *Codes, Lawsuits or International Law: How should The Multinational Corporation be Regulated with Respect to Human Rights?*, 14 U. Miami Int'l & Comp. L. Rev. 243, hal. 2.

negara berkembang secara tidak langsung jatuh kepada MNC karena MNCs sering mengelola kegiatan usaha yang berhubungan dengan pelayanan publik, seperti transportasi, tenaga listrik, dan telekomunikasi⁴.

Pemosisian MNCs sebagai Subyek Hukum Internasional

Agar dapat dibebankan kewajiban dan diberikan hak dalam hukum internasional, MNCs haruslah terlebih dulu diakui sebagai subjek hukum internasional⁵. Dewasa ini, subjek hukum internasional bertambah akibat perkembangan hukum internasional yang semakin dinamis dan telah menggeser pemahaman bahwa hukum internasional adalah hukum yang berlaku dalam hubungan antar negara. Selain negara, muncullah subjek hukum internasional non negara seperti individu, organisasi internasional, dan NGOs⁶. Meski begitu, MNCs masih tidak mendapatkan pengakuan sebagai subjek hukum internasional. Penyebabnya, diakuinya MNCs sebagai subyek hukum internasional laksana pisau bermata dua. Di satu sisi, negara-negara dapat memaksa MNCs untuk bertanggungjawab atas kerugian yang disebabkan oleh kegiatan MNCs di daerah mereka. Namun di sisi lainnya, sebelum dapat melakukan paksaan kepada MNCs untuk bertanggungjawab, negara-negara tersebut harus mengakui *international legal personality* MNCs dalam hukum internasional yang akan memosisikan MNCs setara dengan negara dan akan membuat MNCs memiliki kapasitas untuk mengajukan klaim-klaim hukum melawan negara berdasarkan hukum internasional⁷.

Sebelum membahas bagaimana MNCs dapat mempunyai *international legal personality* dalam hukum internasional, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai arti *international legal personality* tersebut. Acuan ada pada tiga kriteria yang diciptakan oleh Ian Brownlie, bahwa terdapat tiga kriteria yang dapat membuat suatu entitas diakui sebagai subyek hukum internasional jika memenuhi setidaknya salah satu di antaranya: adanya kapasitas untuk melakukan gugatan dalam hal terjadi pelanggaran hukum internasional, adanya kapasitas untuk menandatangani perjanjian internasional, serta adanya *privilege* dan

⁴ *Ibid*, hal. 3.

⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku I, Cetakan Ketujuh, Bina Cipta, 1990, hal. 66.

⁶ Boer Mauna, *op. Cit.*, hal. 49-58.

⁷ Ahmad M. Ramli, *Status Perusahaan dalam Hukum Perdata Internasional: Teori dan Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hal. 47

imunitas yang lahir dari *natural jurisdiction*⁸. Dapat disimpulkan bahwa *international legal personality* berarti memiliki hak dan kewajiban berdasarkan hukum internasional.

Sejauh ini, tidak ada batasan yang tegas mengenai pembebanan tanggungjawab hukum terhadap MNCs. Memang ada beberapa landasan yang berpeluang membuat MNCs mempunyai tanggungjawab hukum, seperti tindakan orang atau sekelompok orang yang dibebani tanggungjawab internasional jika terbukti orang atau sekelompok orang tersebut menjalankan kewenangan negara⁹, tapi itu belum cukup tegas dalam menempatkan MNCs sebagai subjek hukum internasional yang wajib bertanggungjawab atas kerugian yang muncul sebagai dampak dari kegiatan yang dilakukannya. Namun, bukan berarti tindakan dan harapan harus berhenti dalam memosisikan MNCs sebagai subjek hukum internasional.

Permasalahan Klasik dalam Pembebanan Tanggungjawab Hukum kepada MNCs

Dalam hukum internasional, perjanjian internasional adalah instrumen yang bersifat mengikat sehingga digunakan dalam penentuan hak dan kewajiban suatu entitas. Hukum internasional telah melakukan upaya pembebanan tanggungjawab hukum kepada MNCs melalui serangkaian perjanjian internasional, baik untuk kerugian-kerugian fisik maupun non fisik yang diakibatkan oleh kegiatan MNCs. Bahkan, ada pula perjanjian yang secara jelas dan tegas memosisikan MNCs sebagai suatu entitas yang diakui. Contohnya, The International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) yang menyatakan bahwa, “*Each State Party shall prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination by any persons, group or organization*”¹⁰. Dari pernyataan tersebut, MNCs dapat dimasukkan dalam kata *group* atau *organization*.

Meskipun begitu, pembebanan tanggungjawab tersebut menjadi lemah karena hukum internasional tidak bisa secara langsung memberikan pembebanan tersebut kepada MNCs. Negara-negara penandatangan perjanjian tersebut adalah yang berkewajiban dalam pembebanan tanggungjawab kepada MNCs melalui hukum nasional mereka, dan sesuai

⁸ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3rd edition, 1979, hal. 670-677.

⁹ Simon Chesterman, *Oil and Water: Regulating The Behavior of Multinational Corporations through Law*, 36 N.Y.U.J.Int'l Law & Politics 307, hal. 1.

¹⁰ International Convention on The Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965, dalam <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/CERDIndex.aspx> (diakses pada tanggal 30 Juli 2015).

dengan yang sudah diutarakan di awal, MNCs memiliki kekuatan ekonomi yang sangat besar hingga terkadang mengalahkan ekonomi negara-negara, khususnya negara berkembang¹¹. Negara-negara tersebut akhirnya tunduk pada MNCs demi pembukaan lahan investasi seluas-luasnya. Permasalahan klasik ini membuktikan bahwa pembebanan tanggungjawab hukum kepada MNCs melalui kewenangan negara tidaklah efektif.

Selain kewenangan negara, pembebanan tanggungjawab hukum kepada MNCs juga sudah dilakukan melalui *code of conduct* yang biasanya dibentuk oleh MNCs itu sendiri untuk mengadakan perbaikan demi kepentingan sesama MNCs maupun kepentingan publik. Ada juga *code of conduct* yang dibentuk oleh negara-negara yang memiliki persamaan kepentingan untuk merekomendasikan hal-hal tertentu kepada MNCs atas kegiatan-kegiatannya. Contohnya, *The OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Guidelines for Multinational Enterprises*¹². Banyak MNCs yang mengikatkan dirinya pada *code of conduct* karena sifat *code of conduct* yang fleksibel dan sejalan dengan kepentingan tertentu dari MNCs itu sendiri. Sifat *code of conduct* lainnya yang menarik banyak MNCs untuk bergabung sekaligus menjadi salah satu permasalahan klasik dalam pembebanan tanggungjawab hukum kepada MNCs melalui *code of conduct* adalah *voluntary* alias tidak bisa dipaksakan dan tidak bisa dijatuhi sanksi jika tidak ditaati oleh MNCs yang bersangkutan. Hal ini membuat *code of conduct* menjadi sama tidak efektifnya dengan kewenangan negara dalam memberikan pembebanan tanggungjawab hukum kepada MNCs.

Past Actions dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)

PBB selaku organisasi internasional terbesar dengan salah satu tujuannya untuk memajukan dan mendorong penghormatan terhadap hak asasi manusia pernah membuat suatu terobosan dalam memberikan pembebanan tanggungjawab hukum terhadap MNCs pada bulan Agustus 2003. Dengan dasar bahwa MNCs berkewajiban dalam memajukan dan mendorong penghormatan terhadap hak asasi manusia, PBB melalui Sub Komisi Hak Asasi Manusia mengeluarkan “*The Norms on Responsibilities of Transnational Corporations and*

¹¹ Carlos M. Vazquez, *Direct vs Indirect Obligations of Corporations under International Law*, 43 Column. J. Transnational L. 927, hal. 2.

¹² OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials, dalam <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> (diakses pada tanggal 31 Juli 2015).

Other Business Enterprises with Regard to Human Rights” untuk mewajibkan MNCs menghormati dan menjamin pemenuhan hak asasi manusia¹³.

Instrumen hukum internasional tersebut sebenarnya bertentangan dengan prinsip umum hukum internasional, yaitu *pacta sunt servanda*. Hal ini dikarenakan instrumen tersebut mewajibkan MNCs untuk menerapkan seluruh ketentuan yang ada dalam instrumen ke dalam setiap perjanjian antara MNCs dengan orang atau badan hukum lain. Meskipun bertujuan baik, yaitu untuk memastikan ketentuan dalam instrumen tersebut benar-benar dilaksanakan dan dipatuhi, tetapi pihak ketiga yang melakukan perjanjian dengan MNCs tersebut mau tidak mau juga harus mematuhi ketentuan instrumen dan terikat olehnya. Padahal, *pacta sunt servanda* menyatakan bahwa hanya pihak-pihak yang mengikatkan dirinya pada suatu perjanjian saja yang memiliki kewajiban untuk melaksanakan isi perjanjian tersebut¹⁴.

Meskipun demikian, instrumen ini merupakan terobosan penting dalam usaha pembebanan tanggungjawab hukum kepada MNCs dengan menggunakan instrumen hukum internasional, berbeda dengan instrumen lainnya yang menekankan pada penegakan hukum nasional suatu negara, walaupun memang masih terbatas hanya pada penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia. Sayangnya, penerapan instrumen ini harus pupus di tengah jalan, bahkan sebelum kekurangan dalam instrumen ini diperbaiki. Penolakan penerapan instrumen ini datang dari dua arah. Penolakan pertama datang dari organisasi-organisasi internasional lainnya. Bahkan, Komisi Hak Asasi Manusia PBB itu sendiri menolaknya dengan dalih bahwa pembentukan instrumen ini bukan berdasarkan kesepakatan internalnya. Penolakan lainnya datang dari banyak negara, khususnya negara berkembang, yang menganggap bahwa kewajiban untuk mengawasi dan melaporkan kegiatan MNCs kepada PBB sesuai dengan yang diperintahkan dalam instrumen ini sangat memberatkan. Terlebih, negara-negara berkembang justru terdorong untuk membuka kesempatan seluas-luasnya pada MNCs, meskipun harus melonggarkan penegakan hukum dan tidak fokus melindungi negaranya, demi membuka lahan investasi seluas-luasnya¹⁵.

¹³ United Nations Office of The High Commissioner for Human Rights, dalam <http://www1.umn.edu/humanrts/business/norms-Aug2003.html> (diakses pada tanggal 2 Agustus 2015).

¹⁴ Vienna Convention on The Law of The Treaties 1969, Article 26, dalam <http://www1.umn.edu/humanrts/business/norms-Aug2003.html> (diakses pada tanggal 4 Agustus 2015).

¹⁵ Carlos M. Vazquez, *op.cit.*, hal. 3

Kesimpulan

Ketakutan terbesar sekaligus ketergantungan negara-negara, khususnya negara berkembang, terhadap MNCs yang memiliki kekuatan ekonomi mengakibatkan MNCs belum bisa diakui sebagai subjek hukum internasional. Negara-negara dan juga organisasi-organisasi internasional, khususnya yang bergerak di bidang perdagangan internasional seperti WTO (*World Trade Organization*), bisa terlebih dahulu membuat perjanjian mengenai hak dan kewajiban yang akan dimiliki oleh MNCs dalam kaitannya dengan pembebanan tanggungjawab hukum kepada MNCs. Dengan demikian, kewenangan seperti apa yang akan dimiliki MNCs jika posisinya setara dengan negara pun dapat diperhitungkan dan dicermati dari awal agar nantinya tidak ada pihak yang dirugikan dalam mengatur kegiatan MNCs, khususnya negara-negara berkembang.