

PERUSAHAAN TRANSNASIONAL DAN IMPLIKASINYA DALAM HUKUM NASIONAL INDONESIA

Marcel Hendrapati dan Marthen Arie *)

ABSTRACT

Although their investments are very important for developing countries like Indonesia, the existence of multinational corporations may give bad impacts for the host countries. To solve these impacts, the United Nations Commission on Transnational Corporations has arranged the code of conduct for those corporations. The ethics code does not bind legally, so it is very difficult to give sanction when a multinational corporation infringes the code of conduct. To solve this difficulty, the host country's government can adopt the code of conduct into its legislations.

I. PENDAHULUAN

Berkembangnya perekonomian di negara-negara berkembang dewasa ini, disebabkan peranan perusahaan-perusahaan transnasional dalam perekonomian negara penerima modal semakin meningkat. Hal ini dapat dilihat dari peranan penanaman modal asing dalam mengembangkan dan menciptakan perekonomian modern dan mekanisme pasar yang luas bagi negara penerima modal bersangkutan.¹⁾

Mengingat peranannya tersebut, peranan yang dimainkan perusahaan transnasional menjadi sangat penting untuk kemajuan ekonomi negara di mana perusahaan tersebut beroperasi. Namun, dari peranan yang sangat bermanfaat itu, juga menimbulkan berbagai persoalan yang tidak bisa dibiarkan begitu saja. Perilaku perusahaan transnasional yang tidak menguntungkan itu, antara lain ketidakpaduan sistem hukum negara-negara penerima modal itu sendiri. Jika ada, itupun simpang siur dan tidak terpadu, sebab dilakukan secara lokal dan sektoral.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 mengenai Penanaman Modal Asing dalam konsideransnya mengemukakan tentang latar belakang, motif, maksud dan tujuan penanaman modal asing bagi pembangunan nasional, antara lain: "bahwa pembangunan ekonomi berarti pengelolaan kekuatan ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan pengetahuan, peningkatan keterampilan, peningkatan kemampuan berorganisasi dan manajemen."

*) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang.

1) Lihat Sumantoro, "Investment Law, Corporation in Investment, and the Indonesian Perspectives", Bandung: Binacipta, 1982, hlm. ix.

Walaupun demikian, maksud dan tujuan dari kebijaksanaan pemerintah dalam kaitannya dengan penanaman modal asing masih minim dan tidak memadai, sebab terdapat fenomena baru dalam dunia perdagangan dan perekonomian internasional, yaitu apa yang disebut perusahaan transnasional (*transnational corporation* atau TNC) atau perusahaan multinasional (*multinational corporation* atau MNC). Di samping itu, kaidah-kaidah hukum dari negara asal atau negara induk perusahaan transnasional itu sendiri dalam batas-batas tertentu berlaku. Demikian pula hukum nasional dari negara penerima modal berlaku terhadapnya. Dari keadaan serupa ini, terbuka kemungkinan timbulnya permasalahan hukum dalam kaitan antara perusahaan transnasional dan negara penerima modal.

Perusahaan multinasional (MNC) beroperasi di dalam wilayah dari beberapa negara dengan tujuan utama mengejar keuntungan sebesar-besarnya. Karena kekuatan modal, teknologi, dan keahlian yang dimilikinya, perusahaan itu dapat bergerak dari satu negara ke negara lain tanpa dapat dijangkau dengan kekuatan dan yurisdiksi negara tertentu. Sedemikian tinggi mobilitasnya, sehingga tidak ada satu negara pun yang menjadi tempat kedudukannya yang bersifat permanen.

Karena tujuan utama perusahaan multinasional dalam menanam modal di suatu negara adalah mencari keuntungan sebesar-besarnya, maka tidak mustahil perusahaan tersebut menganut prinsip "*Machiavelisme*" (tujuan menghalalkan segala macam cara). Nafsu mengejar keuntungan oleh perusahaan transnasional tersebut dengan melakukan praktik-praktik yang tercela seperti *transfer pricing* dan penyyuapan. Praktik *transfer pricing* baik berupa *under pricing* maupun *over pricing* bisa dilakukan oleh perusahaan transnasional dengan tujuan untuk menghindar dari pengenaan pajak. Adapun yang memprihatinkan justru perusahaan transnasional tidak segan-segan melakukan praktik-praktik penyyuapan, mempengaruhi pejabat serta praktik korupsi. Hal ini disebabkan perusahaan transnasional mempunyai keunggulan organisasi dan manajemen yang prima sehingga tidak dapat dijangkau oleh aturan-aturan hukum nasional negara penerima modal.

Karena praktik-praktik tersebut membawa banyak kerugian bagi negara penerima modal, maka banyak negara mengusulkan dibentuknya suatu perjanjian yang berisi pengaturan tingkah laku (*code of conduct*) yang dapat mengikat semua pihak yang berkepentingan dalam hal penanaman modal asing dengan tujuan agar praktik-praktik yang merugikan itu dapat dihentikan. Ditinjau dari keadaan serupa ini, seyogianya perusahaan transnasional tidak memaksa negara di mana perusahaan tersebut beroperasi untuk menyetujui syarat-syarat dan/atau klausul-klausul yang mereka terapkan secara sepihak.

Dalam kaitan ini beberapa badan internasional yang dibentuk oleh PBB juga telah melakukan berbagai kajian tentang peranan perusahaan transnasional dalam pembangunan nasional, terutama pembangunan nasional negara-negara berkembang di seluruh dunia, serta pengaruhnya dalam hubungan internasional.²⁾ Hasilnya adalah terbentuknya Komisi PBB mengenai Perusahaan Multinasional (*United Nations Commission on Transnational Corporation*) yang pada tahun 1977 berhasil merumuskan aturan tingkah laku bagi perusahaan tersebut.

Tulisan ini membahas pengertian perusahaan transnasional dan implikasinya dalam hukum nasional Indonesia, serta sikap perusahaan transnasional terhadap *code of conduct*. Dengan kata lain, sejauh mana kekuatan mengikatnya aturan-aturan tingkah laku tersebut.

II. PENGERTIAN PERUSAHAAN TRANSNASIONAL

Sebenarnya pengertian perusahaan transnasional atau perusahaan multinasional merupakan pengertian di bidang ekonomi. Para ahli ekonomi belum dapat mencapai kesepakatan mengenai batasan dari perusahaan multinasional itu. Seringkali dijumpai istilah-istilah yang dipergunakan untuk perusahaan multinasional yang beraneka ragam, seperti *international companies*, *multinational corporation*, *multinational enterprises*, dan *transnational enterprises*.³⁾

Clive Schmitthoff dan Tindal menggunakan istilah *multinational enterprise* (MNE) dengan mengemukakan definisi sebagai berikut: "*A combination of companies of different nationality connected by means of shareholding, managerial control and contract and constituting economic unit.*" Artinya, suatu gabungan perusahaan yang berbeda kebangsaan yang dihubungkan oleh sarana pemilikan saham, pengawasan dan kontrak manajemen, serta membentuk suatu kesatuan ekonomi.

Menurut Norbert Horn, MNE adalah perusahaan-perusahaan yang dipimpin atau dikendalikan dari negara asalnya (*home country*) dan melakukan kegiatan-kegiatan yang berarti secara ekonomis di negara-negara lain, yang dikenal sebagai negara penerima modal (*host countries*). Adapun yang membedakan antara perusahaan multinasional dari perusahaan dagang lain adalah kemampuan perusahaan multinasional untuk menjalankan kekuasaan pemasaran serta pengaruh di negara penerima modal atau negara

2) Sumantoro, "Peranan Perusahaan Multinasional dalam Pembangunan Negara Sedang Berkembang dan Implikasinya di Indonesia," Bandung: Alumni, 1983, hlm. 53.

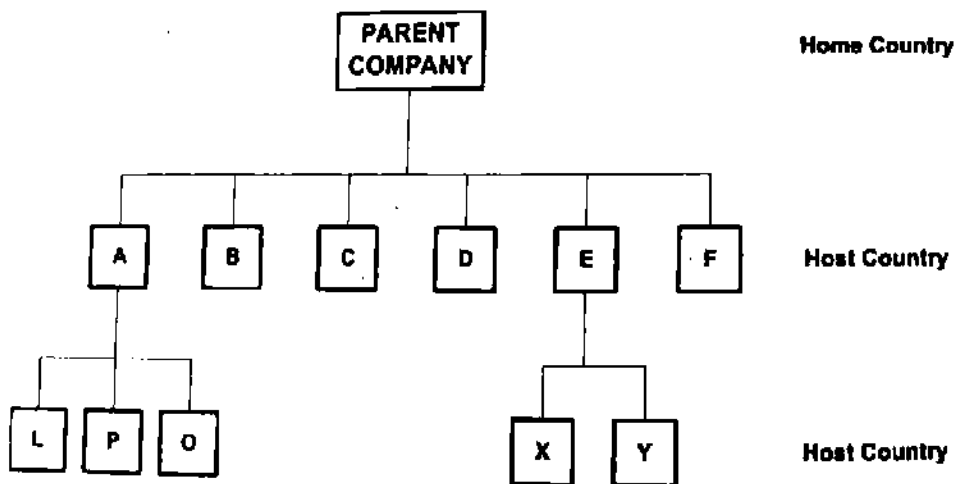
3) Sunaryati Hartono, "Hukum Perseroan Kita dan Pengawasan terhadap Perusahaan Multinasional," Bandung: Alumni, 1979, hlm. 118.

setempat. Dengan perkataan lain perusahaan multinasional sanggup melakukan pengawasan dari jauh, khususnya di bidang pemasaran.⁴⁾

Pusat pengambilan keputusan dari MNE diatur serta dikendalikan dari negara asal (*home country*), bahkan menyangkut keputusan-keputusan di bidang bisnis, yang dimaksudkan untuk dapat dijalankan di negara setempat (*host countries*).⁵⁾

Menurut Hans W. Baade, MNE adalah suatu perusahaan atau sekumpulan perusahaan yang memperluas kegiatan usahanya di bawah satu pengawasan (*guiding direction*) pada dua negara atau lebih, dan perusahaan atau kelompok perusahaan itu mempunyai pengaruh dan kekuasaan dalam hal pemasaran. Selanjutnya dijelaskan, bahwa ciri yang menonjol dari perusahaan multinasional adalah adanya suatu pusat manajemen (*central management*) di satu negara yang dinamakan *home country* atau negara asal. Selain itu, adanya kegiatan-kegiatan bisnis yang mempunyai arti secara ekonomi makro di dalam perekonomian negara lain, yang ditunjuk atau dinyatakan sebagai negara setempat (*host countries*). Dengan melihat definisi-definisi dan pengertian-pengertian yang dikemukakan oleh beberapa ahli mengenai perusahaan transnasional, maka dapat disimpulkan bahwa struktur dari perusahaan ini, adalah:

1. adanya perusahaan induk (*parent company*) yang terutama berfungsi sebagai pusat manajemen (*central management*) yang berada di negara asal (*home country*);
2. adanya perusahaan cabang atau anak perusahaan dari perusahaan transnasional (*multinational enterprise*) yang terletak di negara setempat (*host country*) di mana perusahaan transnasional itu menjalankan kegiatan-kegiatannya.



4) Sunaryati Hartono, "Transnational Corporation," Bandung: M.P., 1989, hm. 2.

5) *Ibid.*

Struktur yang digambarkan di sebelah menjadi sangat rumit bilamana *subsidiary* atau anak perusahaan dari MNE mendirikan sendiri *subsidiary* di negara-negara lain (*other host countries*), yang masing-masing didirikan berdasarkan hukum setempat di mana *subsidiary* itu berada. Namun ditinjau dari sudut manajemen *subsidiary* itu berada di bawah pengawasan dari perusahaan induknya (MNE).⁶⁾

Karena banyak kewarganegaraan (*nationalities*) atau kebangsaan sesuai dengan banyaknya *subsidiaries* dari perusahaan multinasional itu, maka perusahaan-perusahaan tersebut terkenal sebagai *multinational enterprises* atau perusahaan multinasional. Akan tetapi karena perusahaan-perusahaan itu diawasi atau dikendalikan oleh perusahaan induk (*central management*), maka kegiatan-kegiatan transnasional dari perusahaan-perusahaan itu (*subsidiaries*) menjadi lebih menonjol sehingga perusahaan-perusahaan ini disebut *transnational corporations*. Jadi istilah *multinational corporation* harus dikaitkan dengan banyaknya tanda kebangsaan dari perusahaan-perusahaan *subsidiary* yang beroperasi di negara-negara lain di luar negara asalnya. Sedang istilah *transnational corporation* harus dikaitkan dengan kenyataan atau fakta bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan *subsidiary* di negara-negara setempat (*host countries*) diawasi langsung oleh perusahaan induk (*central management*) dari MNE. Itulah sebabnya setiap perusahaan multinasional mempunyai dua aspek yang harus dibedakan, namun tak dapat dipisahkan satu sama lain. Di satu pihak perusahaan transnasional mempunyai perusahaan induk (*parent company*) yang mempunyai pusat manajemen (*central management*) yang berada di negara asal di mana perusahaan induk ini mencakup semua cabang-cabang atau *subsidiaries*-nya yang tersebar di seluruh dunia dan dilihat sebagai satu perusahaan besar (MNE). Namun di lain pihak setiap *subsidiary* dari MNE berada atau berdomisili di dalam negara yang berbeda satu dengan yang lainnya.

Kedua aspek MNE itu harus ditetapkan oleh negara-negara setempat (*host countries*) tempat kegiatan bisnis perusahaan tersebut dijalankan. Sejauh mana negara-negara tersebut yang sebagian besar terdiri dari negara-negara berkembang telah mengatur kedua aspek tadi adalah merupakan suatu permasalahan tersendiri.

Secara yuridis, hukum nasional harus berhadapan dengan perusahaan yang didirikan di dalam wilayah yurisdiksinya sendiri berdasarkan hukum dari masing-masing *host country*, sehingga nampaknya tidak ada perbedaan antara perusahaan asing dan perusahaan nasional. Dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 (Undang-Undang

6) *Ibid*, hlm. 3.

Penanaman Modal Asing), perusahaan modal asing seharusnya mendirikan perusahaan yang berbadan hukum Indonesia atau perseroan terbatas Indonesia. Dengan demikian secara yuridis tidak terdapat perbedaan antara perusahaan Indonesia dan perusahaan asing sebab keduanya adalah perseroan terbatas Indonesia, yang diatur oleh hukum Indonesia.

Perbedaan antara perseroan terbatas Indonesia yang membawa modal dan teknologi asing di satu pihak dan perseroan terbatas Indonesia yang tidak mempunyai modal atau teknologi asing di lain pihak adalah, bahwa perusahaan yang disebut pertama memperoleh fasilitas-fasilitas tertentu dan untuk itu mereka memerlukan ijin dan lisensi dari Badan Koordinasi Penanaman Modal Indonesia, sedang perusahaan yang disebut terakhir tidak menikmati fasilitas itu, sehingga dengan demikian mereka tidak memerlukan ijin tersebut dari BKPM.⁷⁾

Sesungguhnya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 hanya dapat mengatur perusahaan asing yang setelah didirikan berdasarkan hukum Indonesia kemudian beroperasi di Indonesia, dan hal ini dimaksudkan sebagai anak perusahaan atau *subsidiary* dari MNE. MNE itu sendiri tidak dapat dijangkau oleh hukum nasional Indonesia dan oleh karenanya merupakan objek pengaturan hukum internasional. Selama belum ada peraturan hukum internasional, terutama perjanjian antarnegara, maka tidak jarang terjadi pertentangan kepentingan antarnegara setempat atau negara penerima modal dan MNE. Bila pertentangan ini terjadi, maka anak perusahaan atau *subsidiary* sulit dijamin loyalitasnya kepada negara penerima modal ataupun keterikatannya kepada tujuan sebenarnya dari penanaman modal, tetapi sebaliknya perusahaan ini akan tunduk kepada perusahaan induknya, menjalankan instruksi dan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh perusahaan induknya. Dengan perkataan lain, loyalitasnya kepada perusahaan induknya sebagai pusat organisasi dan manajemen lebih diutamakan daripada loyalitas kepada negara setempat.

Ditinjau dari segi ini dapat disimpulkan bahwa MNE berada di negara asal (*home country*), sedangkan *multinational corporation* (MNC) berada di negara setempat (*host country*) di mana perusahaan tersebut menjalankan kegiatan-kegiatannya. Hukum nasional pada umumnya dan Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 pada khususnya tidak mungkin mengatur MNE, sebab MNE berada di luar wilayah yurisdiksi Indonesia. Hal itu berarti bahwa hukum nasional mempunyai keterbatasan. Itulah sebabnya negara-negara mengadakan kerjasama satu sama lain untuk mengatur MNE dengan cara menciptakan *code of conduct*.

7) *Ibid*, hlm. 6.

III. SIKAP PERUSAHAAN TRANSNASIONAL TERHADAP "CODE OF CONDUCT"

Perusahaan transnasional mempunyai kekuasaan ekonomi dan politik di negara penerima modal. Hal ini terbukti dalam kasus International Telephone and Telegraph Corporation (ITT) di Chile. ITT terlibat dalam kudeta terhadap Presiden Chile Salvador Allende, ketika perusahaan-perusahaan asing akan dinasionalisasi di negara tersebut. Perusahaan ITT bereaksi dengan mengadakan embargo dagang untuk merusak perekonomian Chile. Ternyata popularitas Presiden Allende tidak goyah sampai dia dibunuh pada tahun 1973.⁸⁾

Dengan timbulnya kasus ITT di Chile, maka negara-negara terdorong untuk menciptakan aturan-aturan yang dapat mengatur tingkah laku perusahaan transnasional di negara penerima modal. Memang perusahaan transnasional mendukung pembentukan *codes* atau aturan tingkah laku yang bersifat internasional. Namun dukungan tersebut disertai dengan suatu persyaratan, yaitu bahwa *codes* itu secara yuridis tidak harus mengikat perusahaan transnasional. Dengan perkataan lain penataan terhadap *codes* itu seharusnya hanya bersifat sukarela (*voluntary*).

Hal yang paling dikhawatirkan atau ditakuti oleh perusahaan transnasional adalah kenyataan bahwa apabila suatu peraturan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka perusahaan transnasional tidak dapat mengenyampingkan ketentuan tersebut ketika timbul masalah bisnis. Keadaan demikian yang menyebabkan *code of conduct* dan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, tidak memuat apa yang disebut *legal obligation*. Isinya hanya merupakan pernyataan-pernyataan yang bersifat umum, berisi himbauan-himbauan kepada negara-negara, baik *home country* maupun *host country* agar mentaati ketentuan-ketentuan atau prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya. Walaupun *code of conduct* ini tidak mempunyai kekuatan mengikat, namun tidak berarti *code of conduct* ini tidak mempunyai arti. *Code of conduct* dapat mempunyai arti sebab tidak sepenuhnya bergantung pada masing-masing negara dan juga para pengusaha masing-masing negara. Misalnya kalau *code of conduct* dari *Organization of Economic and Development (OECD)* dianggap baik oleh banyak negara, maka hal ini akan menjadi hukum kebiasaan internasional.

8) Pieter van Dijk. "The Legal Character and Development of Codes of Conduct for Transnational Corporations," Bandung: M.P., 1989, hlm. 1.

Di samping itu, terikatnya suatu MNC pada *code of conduct* juga bergantung pada sikapnya sendiri untuk menaati *code of conduct* itu. Kalau perusahaan tersebut tunduk secara sukarela pada peraturan dari *code of conduct*, dan pada suatu waktu timbul masalah, maka paling tidak salah satu keputusan pengadilan di Negeri Belanda dapat digunakan sebagai suatu preseden, yang keputusan tersebut antara lain menyatakan bahwa, oleh karena pimpinan perusahaan yang bersangkutan secara terbuka telah menyatakan bahwa kebijaksanaan perusahaan berlandaskan pada *code of conduct*, maka terhadap perusahaan tersebut *code of conduct* itu telah berlaku sebagai hukum.

Dengan demikian, perusahaan yang telah menyatakan dirinya tunduk secara sukarela pada peraturan-peraturan yang terdapat di dalam *code of conduct* tidak dapat menghindarkan dirinya dari kewajiban-kewajiban yang diatur di dalamnya bilamana pada suatu saat timbul permasalahan, terutama dalam hubungan antara MNC dan negara setempat sebagai negara penerima modal. Dalam hubungan ini, pada waktu MNC hendak memasuki suatu negara untuk menjalankan kegiatan-kegiatannya di negara tersebut, maka sebaiknya negara setempat harus menentukan melalui peraturan perundang-undangnya bahwa MNC harus tunduk pada ketentuan-ketentuan dan prinsip-prinsip yang terdapat dalam *code of conduct*.⁹⁾

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan di atas, maka dapatlah ditarik beberapa kesimpulan dan saran sebagai berikut:

1. Latar belakang lahirnya Komisi PBB mengenai Perusahaan Transnasional (*United Nations Commission on Transnational Corporations*) yang kemudian berhasil menyusun dan merumuskan ketentuan-ketentuan dari *Code of Conduct on TNC* tidak dapat dipisahkan dari kenyataan bahwa perusahaan multinasional melakukan praktik-praktik yang sering merugikan negara penerima modal (*host country*) yang pada umumnya adalah negara-negara berkembang. Kasus Cile dapat dianggap sebagai suatu "casus belk" atau momentum yang menyebabkan negara-negara anggota PBB memikirkan perlunya disusun sebuah *code of conduct* yang seharusnya ditaati oleh negara-negara. Praktik-praktik kotor yang dijalankan oleh perusahaan transnasional di negara-negara penerima modal itu seringkali terjadi karena adanya kemampuan dan kekuatan yang tidak seimbang antara perusahaan tersebut dengan negara penerima modal (*host country*) dalam hal teknologi, modal, kemampuan manajemen, dan sistem hukum.

9) *Ibid.*

2. Walaupun demikian, *Code of Conduct on TNC* tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, karena di dalamnya tidak ada kewajiban hukum (*legal obligation*) bagi negara-negara untuk menandatangani dan meratifikasinya. Ketentuan-ketentuan maupun prinsip-prinsip yang terdapat di dalamnya dapat menjadi *safety net* apabila setiap negara dan pengusaha telah mengakui dan menerimanya secara sukarela, sehingga negara yang telah menerima ketentuan-ketentuan dari *code of conduct* dapat berkembang menjadi bagian dari hukum kebiasaan internasional yang pada akhirnya mengikat negara-negara.
3. Perlu dituangkannya ketentuan-ketentuan dari *code of conduct* ke dalam peraturan-peraturan hukum nasional itu dilandasi oleh kenyataan, bahwa hukum nasional dari negara-negara penerima modal atau *host countries* hanya dapat menjangkau dan mengatur salah satu aspek dari perusahaan transnasional, yakni hanya mengatur *subsidiary* atau anak perusahaan yang berada dan beroperasi di negara-negara tersebut, sedangkan aspek lainnya yaitu perusahaan induknya yang berada di negara asal (*home country*) tidak mungkin terjangkau dengan pengaturan hukum nasional termasuk Undang-Undang No. 1 Tahun 1967. Untuk itu Indonesia perlu membuat suatu peraturan hukum yang memadai, sehingga perusahaan multinasional yang melakukan kegiatan di dalam wilayahnya menaati ketentuan-ketentuan dalam *code of conduct*.