

# Tanggung Jawab Perusahaan Multinasional Terhadap Hak Asasi Manusia\*

Sarah Joseph

*This article focuses on the implementation and relevance of International Human Rights Law toward definite power out of government - Multinational Enterprises. Multinational Enterprises denotes the strongest International Institution that has a big capacity to evade Human Rights heavily, for instance, ignoring the labor rights by conducting maltreating and exploitation. The recent method how to conduct the accountability of Multinational Enterprises for infraction aforementioned does not run effectively. For that reason, International Human Rights Law needs to be changed facing de facto its immunity. An attempt to give duty and obligation of Human Rights to Multinational Enterprises Should be based on an effort to describe their rights and the obligations in detail.*

Di dalam hukum internasional yang tradisional, aktor penting yang memiliki hak dan kewajiban adalah Negara. Hal ini berbeda dengan hak asasi manusia internasional. Pada (HAM) internasional aktor yang berperan tidak hanya Negara, namun justru individu yang lebih memegang peranan. Meski demikian, negara tetap merupakan pemegang kewajiban utama dalam hukum HAM internasional; yang mencerminkan berlangsungnya negara sebagai fokus utama hukum internasional.

Status quo tersebut menggambarkan kenyataan bahwa negara dapat meminim-

bulkan ancaman besar terhadap hak asasi seseorang, sebagaimana secara umum fenomena penyalahgunaan kekuasaan oleh polisi atau militer. Meski — tentu saja — kelompok non-pemerintah dapat juga mengancam hak asasi seseorang—misalnya kelompok separatis, teroris, kejahatan terorganisir dan kekerasan suami terhadap istri; termasuk oleh perusahaan.

Tulisan ini memfokuskan pada penerapan dan relevansi hukum HAM internasional terhadap bentuk kekuatan tertentu diluar pemerintah, yaitu perusahaan multinasional (MNE).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Tulisan yang judul aslinya *An Overview of The Human Rights Accountability of Multinational Enterprises*, atas ijin penulis diterjemahkan oleh Nova Umiyati, diedit dan disempurnakan oleh Suparman Marzuki. Versi singkat tulisan ini dimuat dalam *The ANZSIL* Bulan Juni 1998. Versi lebih rinci diterbitkan dengan judul *Taming The Leviathans: Multinational Enterprises and Human Rights*, 46 *Neth.Int'l L. Rev.* (1999), h.1.

<sup>2</sup>MNE dapat juga didefinisikan sebagai "suatu kelompok perusahaan atau badan hukum lainnya yang berasal dari berbagai negara, bekerjasama berdasarkan ikatan kepemilikan dan memiliki strategi manajemen yang sama pula". Definisi ini telah diadaptasikan dari D. Vagts, *The Multinational Enterprise: A New Change for Transnational Law*, 83 *Harv. L. Rev.* (1970) h. 739-740; R. Vernon, *Economic Sovereignty at Bay*, 47 *Foreign Affairs*. (1968) h. 110-114. Juga terdapat beberapa istilah resmi lainnya untuk MNE atau Perusahaan "Multinasional" atau "Transnasional" (istilah transnasional tidak mencakup badan hukum selain perusahaan) yang dirumuskan oleh para ahli ekonomi dan organisasi internasional;

Perusahaan multinasional dapat melakukan pelanggaran hak asasi manusia, misalnya melanggar hak buruh dengan melakukan penganiayaan dan eksploitasi tenaga buruh; seperti Perusahaan *Nike* yang menerima kecaman karena kondisi pabrik suplier mereka di Asia berada dibawah standar. Perusahaan semacam ini juga berpotensi menyebabkan kerusakan lingkungan yang meluas (misalnya penambangan oleh *Royal Dutch Shell* dan *British Petroleum* yang telah menyebabkan kerusakan lingkungan yang parah diperkampungan Ogoni di Nigeria serta Kolumbia), yang berdampak buruk terhadap hak kesehatan, hak hidup, hak minoritas dan hak untuk menentukan nasib sendiri penduduk setempat. Mereka juga cenderung memiliki peraturan keselamatan kerja yang kurang lengkap yang dapat mengancam hak pekerja atas kesehatan; dan yang paling buruk, hak mereka untuk hidup. Peraturan yang kurang ketat ini juga dapat mengancam hidup dan integritas jasmaniah masyarakat disekitar pabrik. Peristiwa bocornya gas beracun dari pabrik Union Carbide di Bhopal India 1984, yang menelan korban jiwa 2000 orang dan mencederai lebih dari 200.000 orang merupakan bukti nyata akan hal tersebut.

Dalam beberapa tahun belakangan, terdapat sejumlah tuntutan atas pelanggaran HAM berat, termasuk penyiksaan dan pembunuhan oleh pasukan keamanan perusahaan yang bertugas menjaga instalasi perusahaan multinasional, atau yang bertugas membuka lahan untuk perluasan operasi MNE. Kebijakan promosi dan pemasaran besar-besaran dapat menye- mbunyikan ancaman dari produk berbahaya dan mengakibatkan bahaya besar bagi kehidupan dan kesehatan konsumen; yang

termasuk dalam produk berbahaya ini adalah obat-obatan yang belum melalui pengujian laboratorium seperti *thalomide* pada tahun 1960-an; kendaraan dengan fasilitas keamanan yang minim, dan juga rokok. MNE juga bahkan dapat secara ilegal mempengaruhi proses politik dalam negara dan merendahkan hak-hak demokrasi. Contoh yang paling dramatis adalah penggulingan pemerintah terpilih Salvador Allende pada tahun 1972 di Chili, yang secara besar-besaran telah dilakukan oleh IIT, sebuah MNE dari Amerika.<sup>2</sup> Tindakan anti demokrasi lainnya adalah penggunaan suap untuk mempengaruhi pemerintah setempat. Yang kemudian patut dikhawatirkan adalah pengaruh lobi besar-besaran yang dilakukan oleh perusahaan multinasional dan ancamannya terhadap demokrasi. Pada akhirnya, kolusi dengan pemerintah yang represif dapat meningkatkan represifitas dan pelanggaran HAM oleh pemerintah tersebut.

Contoh-contoh di atas menunjukkan betapa MNE sangat potensial melanggar hak-hak asasi manusia. Masalahnya adalah bagaimana MNE harus mempertanggung-jawabkan pelanggaran HAM yang telah mereka lakukan? Kedua, Kewajiban HAM apa yang harus dikenakan kepada MNE?

## Pelanggaran HAM MNE

### HAM dan Badan Hukum Swasta

Hukum HAM Internasional telah membuat beberapa kemajuan dengan menetapkan kewajiban-kewajiban HAM di lingkungan di luar pemerintah. Kewajiban HAM meliputi: Negara wajib menghormati, melindungi dan menjamin pelaksanaan HAM setiap orang yang berada di bawah kekuasaannya. Dalam rangka memenuhi tugasnya untuk melindungi dan menjamin

secara umum lihat P. Muchlinski, *Multinational Enterprises and the Law* (1995), h.12-15, yang mempertanyakan definisi yang berdasarkan istilah umum.

<sup>2</sup>Lihat h. 53 Pertemuan UN ESCOR ke 1822, h. 19, 22 Dokumen PBB E/SR, 1822 (1972).

pelaksanaan HAM setiap orang, negara harus mengawasi badan-badan swasta. Tugas ini disebut sebagai kewajiban menerapkan HAM secara horizontal. Kewajiban ini dituangkan dalam konvensi-konvensi dengan isu-tunggal, seperti misalnya dalam Konvensi Internasional Penghapusan Diskriminasi Rasial 1966 (ICERD).<sup>3</sup> Tugas ini juga dapat dilihat dalam peraturan dasar Kovenan HAM Internasional;<sup>4</sup> juga 'kewajiban untuk menjaga hak-hak yang tercantum dalam konvensi' yang termuat dalam pasal 1 Konvensi HAM Eropa (ECHR).<sup>5</sup> Terakhir, penerapan hukum HAM internasional secara horizontal telah diakui dalam yurisprudensi HAM Internasional.<sup>6</sup>

### Peraturan Negara Induk (*Host State*)

Hukum HAM Internasional telah mengalami perubahan untuk melindungi

setiap orang dari pelecehan HAM oleh badan non-pemerintah. Kewajiban HAM kemudian tidak dibebankan secara langsung pada aktor non-pemerintah, tapi dibebankan secara tidak langsung pada agen-agen negara tempat dimana mereka beroperasi. Sebagai contoh, suatu negara induk mempunyai tugas dibawah pasal 22 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan pasal 11 ECHR untuk mencegah MNE menolak memberikan izin kepada pekerja untuk mengikuti serikat pekerja. Liabilitas negara induk juga harus dibahas dalam forum-forum HAM; dimana dewasa ini peran negara kurang dimaksimalkan dalam menerapkan akuntabilitas MNE terhadap HAM.<sup>7</sup> Meski begitu, kemudian muncul masalah-masalah baru dengan ditetapkannya negara induk sebagai pengawas MNE karena MNE sendiri memiliki sifat khusus,

<sup>3</sup>Resolusi Majelis Umum 2106 (XX), 20 PBB GAOR Supp. (no. 14) bag. 47, Dokumen PBB A/6014, 660 U.N.T.S. 195, berlaku mulai 4 Januari 1969, juga dapat dilihat melalui <http://untreaty.un.org>; lih. Mis. ICERD, pasal 2(d).

<sup>4</sup>Pasal 2(1) dari Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Resolusi Majelis Umum PBB 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (no.16) bag. 52, Dokumen PBB A/6316, 999 UNTS 171, berlaku pada 23 Maret 1976, juga terdapat dalam <http://untreaty.un.org>, mewajibkan negara untuk menjamin pelaksanaan hak ICCPR, memungkinkan negara memiliki tugas positif untuk mencegah pelecehan HAM oleh badan swasta; lih. M. Nowak, 'UN Covenant on Civil and Political Rights' (1993), h. 36-38. Lih. Kovenan Internasional tentang Hak Sosial, Ekonomi dan Budaya (ICESCR), Resolusi Majelis Umum PBB 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No.16) bag. 49, Dokumen PBB A/6316, 993 U.N.T.S. 3, berlaku mulai 3 Januari 1976; "Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights", 20 *Human Rights Quarterly*. (1998) h. 691, par.6, 15 (j) dan 18.

<sup>5</sup>Konvensi Perlindungan HAM dan Kebebasan Fundamental, 213 U.N.T.S. 222, berlaku mulai 3 September 1953.

<sup>6</sup>Secara umum lih. A. Clapham, *Human Rights in the Private Sphere* (1993), Bab 4. Kasus yang relevan adl. *Velasquez-Rodriguez v. Honduras*, Inter. Am. Ct. H.R. (Seri C) No. 4 (1988), 28 *ILM* (1989) h. 291; *Yilmaz-Dogan v. Belanda*, Komunikasi CERD No.1 (1988), direproduksi menjadi 2 edisi *Int'l Human Rights Report* 32 (1994); dan kasus *A v, Kerajaan Inggris*, ECHR, 1998-VI, No. 90 (1998) h. 2692. Komentar Umum Komite HAM tentang berbagai hak ICCPR telah menyetujui tugas untuk mengawasi badan swasta agar menghormati segala hak yang ada.

<sup>7</sup>Beberapa contoh kekebalan MNE telah dibawa ke hadapan badan HAM Internasional. Informasi mengenai aktifitas Shell di Nigeria telah dibawa ke hadapan Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, yang mengawasi pelaksanaan ICESCR, dalam laporan pemeriksaan oleh Komite di Nigeria pada Mei 1998. Dalam Laporan Komentar Kesimpulannya, (Dokumen PBB No. E/C.12/1/Add.23), Komite secara spesifik menaruh perhatian pada 'kesengsaraan yang telah disebabkan oleh penambangan minyak terhadap lingkungan dan terhadap kualitas hidup di wilayah seperti diperkampungan Ogoni dimana minyak telah ditemukan dan ditambang tanpa memperhatikan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat dan lingkungan sekitarnya' (par.29).

yaitu bersifat internasional, terus bergerak dan memiliki kekuatan besar.

MNE kerap lebih berkuasa dibandingkan negara berkembang tempatnya beroperasi. Kekuatan ekonomi MNE memungkinkan mereka melawan sanksi-sanksi domestik yang dijatuhkan kepadanya. Sebagai contoh, mereka dapat mencabut transaksi dinegara yang memberi sanksi dan mendirikan pabrik baru di negara yang lebih bersahabat dalam bekerjasama.<sup>8</sup> Mereka bahkan mampu mencegah jatuhnya sanksi dengan *mengancam* akan melepaskan diri dari Negara Induk, dengan pertimbangan bahwa negara membutuhkan investasi MNE untuk meningkatkan pembangunan ekonomi mereka. Dan karenanya, kekuatan ekonomi mereka dapat disalahgunakan untuk memdesak negara induk – yang korup dan lemah – untuk tidak menetapkan peraturan yang dapat menjatuhkan perusahaan dari segi penegakan HAM-nya. Dengan adanya potensi MNE untuk merubah kekuatan ekonominya menjadi kekuatan politik, maka sangat tidak mungkin jika mengharap negara induk dapat meminta pertanggungjawaban HAM dari MNE tersebut.

Lebih jauh lagi, beberapa Negara Induk mengalami kekurangan tenaga ahli untuk mengawasi dan mengatur aktivitas perusahaan-perusahaan ini, misalnya, memutuskan apakah kegiatan perusahaan itu ramah lingkungan; atau tindakan pencegahan keamanan di pabrik sudah cukup baik.<sup>9</sup> Negara tertentu juga mengalami kekurangan instrumen hukum yang dapat melakukan pencarian dokumen

dan berkas-berkas yang dapat membuka tabir perusahaan yang kemungkinan menyembunyikan aset besar perusahaan induk dibalik tameng perusahaan lokal yang miskin.

### Peraturan Negara Asal (*Home State*)

Dengan melihat permasalahan yang dimiliki oleh Negara Induk dalam mengatur MNE, maka peraturan yang lebih kuat untuk mengikat MNE haruslah berasal dari Negara Asal. Negara Asal dari suatu MNE<sup>10</sup> umumnya adalah negara maju. Negara asal yang maju ini umumnya juga lebih mampu menandingi kekuatan MNE dibandingkan dengan Negara Induk yang kebanyakan merupakan negara berkembang.

Sebagai contoh, akuntabilitas yang lebih besar bisa muncul dari Negara Asal yang melakukan pemeriksaan terhadap MNE berkaitan dengan litigasi HAM, dengan menggunakan, misalnya, doktrin FNC (*forum non conveniens*) yang lunak. Doktrin ini diterapkan dalam yurisdiksi Anglo-Amerika untuk menghilangkan campur tangan yurisdiksi lain yang merasa menjadi forum yang lebih tepat. Doktrin ini digunakan – yang juga relatif disalahgunakan – oleh perusahaan induk untuk menghindari keabsahan yurisdiksi asal mereka. Misalnya, doktrin FNC diterapkan secara ketat untuk menolak gugatan dari pihak penggugat India didalam persidangan di Amerika Serikat dalam kasus melawan *Union Carbide* setelah musibah Bhopal, sementara secara jelas hukum India tidak dapat memberikan keputusan yang terbaik.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Lih. M. Lippman, 'Transnational Corporations and Repressive Regimes: The Ethical Dilemma', 15 *Cal. W. Int'l L. J.* (1985) h. 542 bag. 545.

<sup>9</sup> Ibid

<sup>10</sup> Lih. *Case Concerning the Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd (Belgium vs Spain)* ICJ Report (1970), h. 3, par. 70.

<sup>11</sup> Dalam kasus Bhopal, Musibah Pabrik Gas Union Carbide, 809 F.2d 195 (2d Cir. 1987). Lih. R. Kapur, 'Dari Tragedi Manusia Hingga Hak Asasi Manusia: Akuntabilitas Perusahaan Multinasional terhadap Pelanggaran HAM', 10 *B.C. Jurnal Hukum Dunia Ketiga* (1990)h. 1 par.3 menyatakan dalam kasus Bhopal, doktrin FNC telah "menjadi (suatu) instrumen hukum"

Dalam beberapa tahun terakhir, Pengadilan Inggris telah menerapkan doktrin FNC ini secara lebih lunak untuk memudahkan tuntutan yang kurang sempurna dapat diajukan terhadap perusahaan induk Inggris atas penerapan praktik-praktik yang dapat mengancam keamanan pekerja di wilayah-wilayah Afrika Selatan; praktik-praktik ini mengakibatkan pekerja terinfeksi racun merkuri dan *asbestosis*. Kasus semacam ini dapat terus dilanjutkan untuk diproses dimana keadilan jelas-jelas tidak dapat ditegakkan di yurisdiksi lokal.<sup>12</sup>

Salah satu contoh peraturan Negara Asal lain belakangan ini adalah Amerika Serikat. Dalam keputusan pengadilan dalam kasus *Doe I vs Unocal Corp.*,<sup>13</sup> penggugat diperbolehkan untuk pertama kalinya, melanjutkan gugatannya terhadap MNE dibawah Akta Tuntutan Ketidakadilan oleh Pihak Asing dalam Pengadilan Amerika Serikat dengan tuduhan pelanggaran ekstrateritorial terhadap hak asasi manusia.<sup>14</sup>

Peraturan ekstrateritorial Negara Asal bagi MNE dibawahnya secara jelas dapat

meningkatkan akuntabilitas MNE terhadap pelanggaran HAM yang dilakukannya. Meski begitu, Hukum HAM Internasional belum mengalami perubahan untuk meminta akuntabilitas Negara Asal bertanggungjawab atas tindakan pelanggaran lembaga non pemerintahnya termasuk perusahaan swasta mereka di luar negaranya.<sup>15</sup> Negara Asal masih tetap mengatur MNE mereka sendiri dengan tekanan dari Hukum HAM Internasional. Walau begitu, Negara Asal akan enggan melakukannya karena dengan begitu perusahaan mereka akan berada pada posisi yang kurang menguntungkan dibandingkan perusahaan dari negara lain.<sup>16</sup>

## Pengawasan Informal

### Tekanan Ornop

Lembaga non-poemerintah (Ornop) dapat menjadi sangat efektif dalam memobilisasi opini publik terhadap perusahaan yang bertindak tidak sesuai dengan etika.<sup>17</sup> Sejumlah perusahaan

---

<sup>12</sup> Lih. Kasus *Lubbe vs Cape plc*, (1999) Prosedur Litigasi Internasional 113, Kalifornia; dan *Connelly vs RTZ Corporation plc* (1997) 3 WLR 376. Untuk informasi lebih lanjut mengenai kasus-kasus ini, lih. Artikel R. Meeran dalam tulisan ini.

<sup>13</sup> 963 F. Dokumen tambahan 880 (CD.Cal.1997)

<sup>14</sup> Peraturan 38 Amerika Serikat Bagian 1350 (1994). Untuk informasi lebih lanjut, lihat Artikel B. Stephens dalam tulisan ini.

<sup>15</sup> Lihat F. Johns 'Kebebasan Perusahaan Transnasional: Analisa Hukum Internasional dan Teori Hukum', 19 (1994) h. 893. Penulis ini menyadari bahwa tidak ada satu upaya untuk memperluas penerapan HAM secara lebih luas terhadap Negara Asal, sehingga pintu tetap dapat terbuka untuk argumentasi semacam ini. Lihat teks no. 42 dibawah ini.

<sup>16</sup> Lih. D. Cassel, 'Keamanan Internasional Pasca Era Perang Dingin: Dapatkah Hukum HAM Internasional benar-benar mempengaruhi Stabilitas Politik dan Ekonomi Global? - Inisiatif Perusahaan: Revolusi HAM Kedua?' 19 *Fordham International Law Journal* (1996) p. 1963. Perhatikan komentar dari The New York Times (27 Maret 1995) D1, dikutip dalam H. Steiner dan P. Alston, *HAM Internasional dalam Konteks* (1996) h. 883, pada usulan Presiden Clinton bagi peraturan tak mengikat prinsip HAM bagi perusahaan Amerika yang beroperasi di Luar Negeri: 'Masalah Utama adalah bahwa sekutu AS yang merupakan pesaing ekonomi AS, tidak memiliki peraturan semacam itu, dan perusahaan dalam negara-negara tersebut mengambil potensi bisnis yang ada dari AS'

<sup>17</sup> Lihat P.J. Spiro, 'Merosotnya Negara Bangsa dan Pengaruhnya terhadap Hukum Ekonomi Konstitusional dan Internasional - Potensi Global Baru: Organisasi Non Pemerintah dan Pasar "Tak Teratur"', 18 *Cardozo Law Review* (1996) h. 957

terkenal mengalami akibat negatif dari kampanye negatif Ornop ini, termasuk *Nestle*, *Royal Dutch Shell*, *British Petroleum* dan *Nike*. Industri minyak dan pakaian menjadi target dalam tahun 1990-an. Aktivisme non-pemerintah juga dapat terbentuk pada tingkatan konfrontasi dan kampanye melawan sikap perusahaan yang tidak mengenakan. Berbagai komunikasi antara Ornop-Perusahaan dengan topik etika dan HAM semakin menjadi sesuatu yang biasa.<sup>18</sup> Keterikatan antara Ornop dan Perusahaan adalah penting, mengingat pengusaha bukanlah seorang yang ahli dalam HAM,<sup>19</sup> sehingga mereka membutuhkan bantuan dalam memahami dan bahkan mengidentifikasi masalah-masalah HAM.

Publisitas negatif tentang etika perusahaan tertentu dapat membawa akibat diboikotnya produk perusahaan oleh konsumen, disamping kesulitan dalam merekrut karyawan baru dan mempertahankan karyawan yang berkualitas. Lebih jauh lagi, ketidakpuasan konsumen dapat mengilhami pemerintah menetapkan peraturan<sup>20</sup> dan timbulnya protes dari para pemegang saham.<sup>21</sup>

Aktivisme Ornop berimplikasi positif dalam merubah sikap dan tingkah laku MNE. Sebagai contoh, pada 12 Mei 1998,

CEO dari *Nike*, dalam menanggapi publisitas negatif yang terus meluas, mengumumkan beberapa inisiatif peraturan perburuhan yang akan diterapkan di pabrik-pabrik di Asia, termasuk meningkatkan batas minimum usia pekerja, meningkatkan standar kualitas udara didalam pabrik, memberikan akses yang lebih besar bagi Ornop dan audit eksternal terhadap pabrik-pabrik *Nike*, perluasan program pendidikan untuk para pekerja di pabrik, dan pemberian dana riset kepada Universitas mengenai isu-isu yang berkaitan dengan produksi secara global dan praktik-praktik bisnis yang bertanggungjawab.<sup>22</sup> *Nike* merupakan salah satu dari daftar panjang yang menjadi sasaran kritikan tajam Ornop mengenai perbaikan praktek kerja yang eksploitatif diantara banyak perusahaan lain.<sup>23</sup> Lebih jauh, tekanan Ornop telah mendorong banyak MNE melepaskan hubungannya dengan negara-negara yang melakukan pelanggaran HAM berat.<sup>24</sup> Pada akhirnya, kritik ditingkat bawah telah mendorong banyak perusahaan untuk memberlakukan peraturan beroperasi internal, suatu bentuk peraturan internal yang sangat umum yang akan dibahas lebih lanjut di bawah ini.<sup>25</sup>

---

<sup>18</sup> Sebagai contoh, Amnesty Internasional telah membahas peraturan untuk membantu perusahaan membuat keputusan yang sesuai dengan standar HAM; lih. Amnesty Internasional, Pedoman HAM bagi Perusahaan (1998).

<sup>19</sup> A.M. Mayer, 'Hukum dan Etika dalam Pasar Baru: Suatu Pengantar', 18 U. Pa. J. Int'l Econ L. (1997) p. 1153.

<sup>20</sup> Lih. Mis., Massachusetts Central Law Annual, Bab 130 (West 1996), sebuah hukum di Negara Bagian Massachusetts yang melarang negara melakukan perjanjian dengan perusahaan yang melakukan kerjasama dengan Burma, Spiro, loc. Cit. N. 18, h. 960.

<sup>21</sup> Spiro, loc.cit n.18, h. 960

<sup>22</sup> Informasi ini didapat dari <http://www.nikebiz.com/social/labor/>, diakses pada 10 Juni 1998.

<sup>23</sup> Lih. 'HAM: Belanja dengan Etika', *The Economist* (3 Juni 1995), h. 56.

<sup>24</sup> Lih. Spiro, loc.cit.n.18, p. 959; 'Keberuntungan menjadi Multinasional', *The Economist* (20 Juli 1996), h. 51.

<sup>25</sup> S. Webley, 'Sifat dan Nilai Peraturan Etis Internal' dalam: M.K. Addo (ed.), *Standar HAM dan Tanggungjawab Perusahaan Transnasional* (1999), h. 107.

Aktivisme tingkat bawah dapat menjadi salah satu mekanisme terbaik untuk mendorong MNE lebih menghormati HAM. Namun tetap saja ada batasan efektifitas kampanye Ornop ini. Sebagai contoh, tidak ada bukti nyata bahwa keuntungan perusahaan yang melakukan pelanggaran menjadi merosot akibat publisitas negatif.<sup>26</sup> Sangat jelas bahwa walaupun Nestle menghadapi boikot panjang dari para konsumennya karena tuduhan penjualan formula susu bayi yang tidak sesuai secara kontinyu di negara-negara berkembang, perusahaan ini terus menuai keuntungan yang sangat luar biasa di seluruh dunia.<sup>27</sup> Konsumen kemungkinan menyadari bahwa usaha penegakan kewajiban HAM MNE memiliki pengaruh langsung terhadap beban konsumen yang semakin besar dengan adanya konsekuensi kenaikan harga ataupun tidak adanya aksesibilitas terhadap produk tersebut. Namun tentunya ada batas pengorbanan yang harus diterima oleh para konsumen demi kepentingan orang banyak.<sup>28</sup> Karena bukan terletak pada tangan konsumen

untuk menentukan apakah manusia yang membuat produk tersebut lebih penting dari pada produk itu sendiri.<sup>29</sup>

### Pengaturan Diri

Pada tahun 1990-an terdapat kecenderungan perusahaan-perusahaan melaksanakan peraturannya sendiri yang mencerminkan standar sikap tertentu terhadap beberapa isu, termasuk dalam menghargai pelaksanaan HAM. Misalnya, peraturan ini dapat menetapkan standar minimum sikap perusahaan itu sendiri, juga mengatur tipe negara yang akan diberikan investasi dan aturan perilaku bagi para partner bisnisnya.<sup>30</sup> Sejumlah peraturan telah diberlakukan sesuai dengan kritik dari para konsumen terhadap perusahaan.<sup>31</sup> Sebagai contoh, sebuah survei pada tahun 1997 pada 500 perusahaan terbesar di Inggris yang dilakukan oleh Institut Etika Bisnis telah mengungkapkan bahwa 57 persen telah memberlakukan peraturan beroperasi, lebih dari 18 persen mulai menetapkan pada 1987 dan 47 persen pada tahun 1995.<sup>32</sup> Hasil penelitian ini dapat

<sup>26</sup> S. Zadek dan M. Forstater, 'Membuat Peraturan Sipil dapat Efektif', dalam: M.K. Addo, op.cit.n.26 h. 69-75.

<sup>27</sup> Penggunaan formula susu bayi, yang secara agresif terus dipasarkan oleh perusahaan Barat, meningkatkan tingkat kematian bayi di negara-negara berkembang dan membawa pada ditetapkannya Peraturan Internasional mengenai Penjualan Makanan Pengganti ASI dari WHO pada tahun 1981, Resolusi WHO 34.22, UN WHO, Sesi ke 34 Dok. PBB (1981); lih. Muchlinski. Op.cit. n.1 h. 7 n.19. Jaringan Aksi Makanan Bayi telah melaporkan bahwa Nestle terus menerus melanggar Peraturan WHO, <http://www.oneworld.org/ni/>, diakses pada 27 Oktober 1998.

<sup>28</sup> Lih. Lippman, loc.cit.n.8, h.551.

<sup>29</sup> A. Hughes, 'Apakah Bisnis adalah Urusan Semua Orang?', 20(2), *Alternative Law Journal* (1995) h. 71.

<sup>30</sup> Lih. B.M. Landay, 'Usaha Suatu Perusahaan Untuk Menentukan dan Memainkan Peran Dalam Lingkungan Global: Beberapa Pengamatan terhadap Standar Pertanggungjawaban Sosial dari Perusahaan Penambangan', 88 *Prosedur ASIL* 1994) h. 282, sebagai gambaran dari Peraturan Penambangan. Lih.jg. D. Orentlicher dan T. Gelatt, 'Hukum Publik, Aktor Swasta: Pengaruh HAM terhadap Bisnis Investor di China', 14 *New Journal International Law and Business* (1993) h. 66, Apendix h. 125-128, mencetak peraturan internal dari Perusahaan Levi-Strauss, Reebok International Ltd, dan Phillips-van Heusen. Lih. J. Johnson, 'Standar Buruh Publik', 24 *Brooklyn Journal International Law* (1998) h. 291, mengenai Inisiatif Kemitraan Industri Perlengkapan di AS.

<sup>31</sup> Webley, loc.cit.n.26.

<sup>32</sup> Institut Etika Bisnis, Laporan Peraturan Etika Bisnis 1998 (1998).

menjadi bukti bahwa perusahaan, termasuk MNE, mulai menganggap serius isu-isu HAM dan masalah etis lainnya.

Barangkali terlalu dini untuk mengulas pengaruh nyata dari peraturan beroperasi suatu perusahaan terhadap sikap dan tingkah lakunya.<sup>33</sup> Tetap ada beberapa keraguan mengenai keefektifannya. Peraturan internal hanya mengikat perusahaan yang menerapkannya, yang berarti tidak mengikat semua perusahaan. Lebih jauh, ada kekhawatiran bahwa pemberlakuan peraturan ini hanya merupakan salah satu tindakan hubungan masyarakat. Peraturan ini tidak akan efektif kecuali ada penegakan yang tegas dan pengawasan independen. Sangat diragukan bahwa semua peraturan dilaksanakan dan diawasi secara baik. Lebih jauh, akan sangat mudah melanggar peraturannya sendiri jika suatu keuntungan besar bagi perusahaan sedang diper-taruhkan<sup>34</sup>. Oleh karena itu pelak-sanaan pengaturan diri sendiri tidak dapat diandalkan sebagai alat utama untuk memastikan penegakan HAM oleh MNE.

### Peraturan Internasional MNE

Metode terakhir dalam mengontrol MNE adalah memberlakukan kewajiban langsung kepada mereka di dalam Hukum Internasional. Peralihan ke suatu bentuk

peraturan internasional bagi MNE muncul pada tahun 1970-an, 1980-an dan awal 1990-an, sebagai bagian dari gerakan internasional 'Tatanan Ekonomi Internasional Baru'.<sup>35</sup> Naskah Peraturan Beroperasi, diambil dari Komisi PBB dalam Perusahaan Transnasional, yang mencantumkan pedoman bagi tingkah laku MNE yang etis.<sup>36</sup> Sebagai contoh, draft peraturan meng-haruskan MNE untuk menghormati HAM Dasar dan menahan diri dari mencampuri urusan politik Negara. Peraturan ini, sejak diberlakukan, memiliki kekurangan dalam penegakannya. Terutama, tidak ada peraturan bagi perusahaan yang jelas-jelas melanggar.

Draft terakhir yang disusun adalah pada 1990 dan terakhir dibicarakan oleh Majelis Umum PBB pada tahun 1992. Pada tahun ini, konsep peraturan tersebut ditinggalkan karena keambiguanannya dan karena tidak dapat menyatukan perbedaan Utara-Selatan.<sup>37</sup> Dan pada tahun 1992 Delegasi Australia di Komisi PBB yang menangani Perusahaan Transnasional menggambarkan perubahan peraturan ini merupakan hanyalah warisan era sebelumnya.<sup>38</sup> Komentar tersebut secara jelas menggambarkan telah ditinggalkannya gerakan menuju Tatanan Ekonomi Internasional Baru demi melangkah menuju pasar bebas global.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> S. Livingstone, 'Strategi Ekonomi bagi Penegakan HAM', dalam: A.Hegarty dan S. Leonard (ed.), *Agenda HAM untuk Abad Duapuluh Satu* (1999).

<sup>34</sup> 'HAM Ekonomi dan Sosial, Aktor Swasta, dan Kewajiban Internasional', dalam: M.K. Addo (ed.), op.cit.n.26, h.239, par 247

<sup>35</sup> Lih. Resolusi Majelis Umum 320102, 29 UN GAOR, Tambahan (no.1), S.VI, Dok. PBB A/9556 (1974); 13 ILM (1974) h. 714.

<sup>36</sup> Lih. Draft Aturan Beroperasi dari PBB mengenai Perusahaan Transnasional, Annex Dok. PBB E/1990/1994, bagi Draft Peraturan terbaru.

<sup>37</sup> J. Braithwaite, 'Peraturan Perusahaan Transnasional: Terhadap Peraturan Beroperasi bagi Dunia Bisnis Australia yang Beroperasi di Lepas Pantai', Bahan Diskusi bagi Komisi Internasional Ahli Hukum (Cabang Victoria), Januari 1997, h. 21.

<sup>38</sup> Allan Asher, Delegasi Australia, Komisi Perusahaan Transnasional PBB, *Laporan Sesi ke-18*, New York, April 1992, 16, dalam Braithwaite, loc.cit.n.38, h. 22.

<sup>39</sup> Lih. Jg. Muchlinski, op.cit.n.1, h.10-11. Jg Lih. Artikel P. Muchlinski dalam tulisan ini mengenai bagaimana pergerakan peraturan dapat hidup dalam konteks yang berbeda melalui badan UNCTAD.

Tepat ketika pendekatan PBB diseluruh dunia gagal menciptakan sebuah peraturan, peraturan tak terikat telah dibuat oleh ILO, dalam hal peraturan perburuhan, dan OECD, yang memiliki peraturan tak terikat yang diterapkan bagi perusahaan yang beroperasi dinegara-negara di bawah OECD. Peraturan ini merupakan peraturan yang secara internasional diakui bersifat autoritatif terhadap tingkah laku perusahaan.<sup>40</sup> Namun sayangnya peraturan ini memiliki kelemahan yang sangat jelas, yaitu tidak mengikat. Tidak satupun dari peraturan ini memberikan metode pelaporan secara publik mengenai perusahaan yang secara jelas telah melakukan pelanggaran. Peraturan OECD memiliki problem tambahan dimana hanya berlaku di 32 negara terkaya, sementara problem yang paling parah ada pada negara-negara berkembang. Kelemahan terakhir, kedua peraturan ini tetap disesuaikan dengan hukum nasional setempat, yang kemudian sangat problematik ketika hukum di Negara Induk tidak lagi efisien. Oleh karena itu, walaupun nilai-nilai peraturan ini adalah 'hukum lunak' bagi pedoman perilaku positif MNE, peraturan ini bukanlah penghambat yang cukup memadai bagi MNE untuk melanggar HAM.

### Alternatif Perubahan

Dengan melihat analisa diatas, tampaknya mekanisme akuntabilitas tidak

dapat memberikan jaminan yang memadai dalam pelaksanaan akuntabilitas MNE secara nyata dalam penegakan HAM. Perubahan lebih lanjut diperlukan untuk memperketat kerangka kerja akuntabilitas MNE. Dua alternatif perubahan akan dibahas dibawah ini.

### Perluasan Kewajiban Horisontal Negara Asal

Seperti yang telah disebutkan diatas, Negara Asal umumnya memiliki tanggungjawab terhadap Hukum HAM Internasional atas pelanggaran yang dilakukan oleh MNE mereka. Oleh karena itu salah satu pilihan perubahan adalah memperluas lingkup pengaruh perjanjian HAM secara horisontal untuk meminta pertanggungjawaban Negara atas aktifitas MNE mereka diluar negeri yang membawa pengaruh buruk terhadap HAM.

Alternatif ini hanya membutuhkan perluasan interpretasi batas yurisdiksi dari perjanjian-perjanjian HAM yang ada.<sup>41</sup> Namun, perluasan tanggungjawab untuk mencakup tindakan ekstrateritorial dari aktor non-negara adalah merupakan tindakan radikal yang mungkin akan membutuhkan perubahan perjanjian yang berkaitan, atau pemberlakuan peraturan pilihan yang sesuai. Memang, dalam hal ini negosiasi perubahan norma perjanjian yang baru diperlukan untuk secara tepat menangani masalah-masalah yang kompleks seperti perluasan yurisdiksi Negara Asal sehingga mencakup semua

<sup>40</sup> Resolusi Parlemen Eropa A4-0508/98 mengenai standar Uni Eropa bagi perusahaan Eropa yang beroperasi di negara berkembang, Peraturan Beroperasi Eropa, pembukaan, O.J. (1999) C 104/108. Lih. Apendiks 1,3 dan 4 di dalam tulisan ini.

<sup>41</sup> Sebagai contoh, Pasal 2 (1) ICCPR menyatakan bahwa negara bertanggungjawab dalam mennerapkan ICCPR didalam teritori dan yurisdiksinya. Komite HAM PBB, Badan Pengawas yang didirikan dibawah ICCPR, telah menginterpretasikan pasal ini untuk memperluas tanggungjawab Negara diluar teritorinya dimana tindakan penegakan dilakukan oleh agen pemerintah. Lih. Mis. *Lopez Burgos vs Uruguay*, Komunikasi no. 52.1979, dilaporkn dalam *Keputusan Penting Komite HAM*, Vol.1 (PBB, 1985) h. 88.

bagian bisnis MNE,<sup>42</sup> dan definisi aktual dari tugas HAM yang dimiliki MNE.<sup>43</sup>

Perlu diperhatikan bahwa model yurisdiksi yang lebih komprehensif dapat diajukan dalam setiap perjanjian baru yang bertujuan mengendalikan MNE. Yurisdiksi terhadap terjadinya pelanggaran HAM yang dilakukan oleh MNE dapat ditentukan berdasarkan kewarganegaraan korban atau Negara yang memiliki persentasi pemegang saham terbesar. Model yang paling komprehensif adalah norma perjanjian yang berisi mengenai kewajiban yurisdiksi universal Negara dengan mempertimbangkan pelanggaran HAM oleh MNE. Meski begitu, tulisan ini akan memfokuskan basis yurisdiksi pada basis kewarganegaraan (Negara Asal) dan basis teritori (Negara Induk).

Di bawah sistem 'Tanggungjawab Negara Asal', negara Asal diharuskan untuk menerapkan dan menegakkan peraturan yang meletakkan kewajiban HAM dipundak MNE dikaitkan dengan aktifitasnya diluar negeri.<sup>44</sup> Kegagalan Negara Asal untuk memenuhi tanggungjawab ini akan dianggap sebagai pelanggaran atas kewajibannya di dalam HAM Internasional. Ancaman yang mungkin timbul dari sistem ini adalah bahwa penerapan

ekstrateritorial dapat menimbulkan gangguan yang sangat besar terhadap kedaulatan Negara Induk.<sup>45</sup> Peraturan ekstrateritorial MNE dapat menimbulkan tindakan proteksionisme dan imperialisme dengan berkedok penegakan HAM.<sup>46</sup> Meski begitu, ancaman proteksionisme dan imperialisme budaya akan tetap ada baik pertanggungjawaban Negara Asal diterapkan ataupun tidak. Adanya penerapan tanggungjawab kewajiban ekstrateritorial tidak merubah kekuatan Negara untuk menyalahgunakan kekuatan ekstrateritorialnya secara sepihak. Perubahan yang ada sekarang mewajibkan semua Negara Asal menerapkan standar minimum HAM bagi MNE mereka. Kewajiban HAM ini seharusnya dapat memperkecil kemungkinan tindakan proteksionisme dan imperialisme.

Bahkan, Konvensi Penyuaapan OECD, yang mulai berlaku pada Februari 1999, mencantumkan preseden penting mengenai hal ini. Anggota OECD diwajibkan memerangi penyuaapan yang dilakukan warga mereka di luar negeri.<sup>47</sup> Penyuaapan adalah praktek yang sangat merendahkan hak-hak demokratik. Penyuaapan juga sangat peka terhadap pengaruh politik yang kerap melibatkan pejabat pemerintah

---

<sup>42</sup> Negara memiliki peraturan daerah yang sangat berbeda terutama yang berkaitan dengan penerapan yurisdiksi terhadap anak perusahaan mereka yang berada di luar negeri; secara umum lih., Muchlinski, *op.cit.*, n.1, h.126-171.

<sup>43</sup> Lih. Diskusi di Bagian 3 dari tulisan ini.

<sup>44</sup> Adalah diluar lingkup artikel ini, dan kemungkinan terlalu dini untuk membahas model ideal dari peraturan semacam ini, seperti tipe-tipe peraturan yang baik.

<sup>45</sup> Braithwaite, *loc.cit.* n.38, h.19; J.P. Eaton, 'Tragedi Nigeria, Aturan Lingkungan Perusahaan Transnasional, dan HAM menuju Lingkungan yang Sehat', 15 *B.U. International Law Journal* (1997), h.261, par.280.

<sup>46</sup> Perhatikan kontroversi seputar Akta Kemerdekaan dan Solidaritas Kuba (LIBERTAD/*Cuban Liberty and Democratic Solidarity*), Pub.L.No.104-114, 110 Pernyataan no. 785 (1996) di AS (lebih dikenal sebagai Akta Helms-Burton), yang memungkinkan tuntutan oleh warga AS ditujukan kepada perusahaan asing yang memperdagangkan kekayaan perusahaan yang telah disita oleh Pemerintah Kuba. Walaupun akta ini secara resmi dibentuk untuk menegakkan HAM dan Demokrasi di Kuba, namun besar kemungkinan bahwa peraturan ini hanyalah tindakan AS yang berlatarbelakang politik yang bertujuan untuk menjatuhkan pemerintah komunis Kuba; lih., T. Meron dan D. Vagts, 'Komentar Editorial: Akta Helms-Burton: Menjalankan Keputusan Presiden', 91 *AJIL* (1997) h.83.

luar negeri. Jika pertanggungjawaban Negara Asal dapat dikaitkan dalam bidang yang sangat sensitif semacam ini, maka seharusnya sangatlah mungkin pertanggungjawaban Negara Asal dibicarakan di dalam penegakan HAM.

Penerapan sistem pertanggungjawaban Negara dapat mendesak banyak Negara Asal untuk memberlakukan peraturan yang dapat membebaskan Negara tersebut dari pertanggungjawaban yang dimilikinya. Kekhawatiran akan kerugian kompetitif, yang dapat digunakan sebagai alasan utama kegagalan Negara Asal mengatur MNE mereka, akan hilang jika tugas-tugas internasional tersebut ditempatkan sebagai kewajiban bersama. Lebih jauh, akuntabilitas dapat diterapkan melalui saluran yang lebih kuat dibandingkan dengan yang ada sekarang ini. Pertanggungjawaban Negara Asal akan memperbesar jaminan secara signifikan atas pertanggungjawaban MNE terhadap pelanggaran HAM.

Di sisi lain, Negara Asal tertentu dapat terbukti sama koruptifnya dan sama lemahnya dengan Negara Induk. Wajar jika pilihan negara yang diambil oleh MNE untuk bekerjasama hanyalah karena alasan kenyamanan sehingga pilihan ini tidak membawa kepada signifikansi hukum yang panjang.<sup>47</sup> Peraturan yang lebih ketat dapat menyebabkan terhentinya kerjasama antara MNE dengan Negara Induk dan membawa pada adanya kerjasama baru dengan negara yang lebih bersahabat.

## Peraturan Internasional yang Mengikat Secara Langsung

Gerakan Pembangunan Dunia telah mengajukan usulan dimana Negara, baik Asal maupun Induk, dapat meratifikasi suatu perjanjian yang memberi kekuatan kepada pengadilan internasional untuk mengatur MNE. Usulan ini menggambarkan model pembentukan Mahkamah Pidana Internasional,<sup>49</sup> walaupun sebuah MNE lebih memiliki pertanggungjawaban sipil dan bukan pertanggungjawaban pidana.<sup>50</sup> Namun, peraturan yang mengikat MNE ini dapat dirubah. Badan-badan yang ada, seperti Komisi HAM PBB atau Sub-Komisi Penegakan dan Perlindungan HAM dapat diberi kuasa untuk melakukan penyelidikan terhadap MNE dan secara publik mengutuk pelanggaran yang dilakukan oleh MNE. Kutukan resmi secara internasional terhadap MNE tertentu dapat secara radikal merubah sikap MNE, karena hal tersebut dapat membawa konsekuensi berat mengurangi minat publik terhadap produk mereka – lebih efektif daripada tuduhan-tuduhan Ornop.

Peraturan internasional langsung terhadap MNE memiliki beberapa keuntungan. Peraturan ini dapat memberikan interpretasi yang seragam mengenai kewajiban HAM yang dimiliki MNE. Badan hukum internasional dapat diperkirakan, atau paling tidak tampaknya, lebih sensitif untuk melegitimasi perbedaan-perbedaan budaya dan

<sup>47</sup> Lih. Konvensi Pemberantasan Penyuaapan terhadap Pejabat Publik Negara Asing dalam Transaksi Bisnis Internasional ('Konvensi Penyuaapan OECD'), 17 Des.1997 (naskah bisa didapat disitus <http://www.oecd.org>, diakses pada 1 September 1999, pasal 2 dan 4 Konvensi Penyuaapan OECD ini berlaku pada 15 Februari 1999. Untuk melihat usaha-usaha OECD secara lengkap lihat artikel J.Hunter dalam tulisan ini.

<sup>48</sup> Johns, loc.cit.n.15, h. 894

<sup>49</sup> Lih. Statuta Roma mengenai Mahkamah Pidana Internasional, ditetapkan pada 17 Juli 1998, Dok. PBB A/CONF.183/C.1/L.76, pasal 12. Lih. Artikel A. Clapham dalam tulisan ini untuk penjelasan mengenai kewajiban perusahaan dalam hukum internasional, dan penghapusan akuntabilitas MNE dari Statuta Roma.

<sup>50</sup> Jenis pertanggungjawaban dapat beranekaragam berdasarkan masalah-masalah HAM yang dilanggarnya.

ekonomi, dan oleh karena itu dapat lebih menguntungkan negara berkembang. Peraturan langsung juga dapat lebih jauh mencegah adanya kerjasama antara MNE yang kerap melanggar HAM dengan Negara Induk yang lemah dan korup. Terakhir, peraturan internasional langsung dapat merubah paradigma fokus hukum internasional yang Negara-Sentris. Negara bangsa tidak lagi mengalami monopoli kekuasaan global yang sangat mendukung fokus tersebut.<sup>51</sup> Dan memang, MNE adalah perampas utama kekuasaan tersebut. Hukum internasional, termasuk hukum HAM internasional, harus berubah untuk dapat mengakomodasi realitas penentu agenda non-pemerintah, jika tidak akan menyebabkan hukum ini kehilangan relevansinya dalam perilaku internasional sesungguhnya.<sup>52</sup>

Usulan ini lebih radikal daripada usulan sebelumnya, dan akan membawa pada pembentukan sistem yang sama sekali baru dari hukum HAM internasional. Dan akan membutuhkan jangka waktu yang lebih pendek dari usulan perubahan sebelumnya — pertanggungjawaban Negara Asal. Tindakan optimal untuk mengadakan perubahan membutuhkan kombinasi dari kedua usulan tersebut diatas.

### Kemauan Politis untuk Perubahan

Tentu saja, perubahan seperti itu secara politik akan sangat ganjil — mengapa Negara dan MNE mau mengadakan perubahan? Ada beberapa alasan praktis bagi negara maupun MNE untuk mendukung pengenalan peraturan yang

lebih berskala internasional. Ada beberapa alasan logis, di luar alasan moral, bagi MNE untuk bertindak secara etis. Bisnis yang etis akan meningkatkan moral karyawannya, berpengaruh langsung pada kinerja staf yang lebih efisien dan stabil, dan memperkecil protes dari para pekerja dan konsumen. Perusahaan seperti *The Body Shop* telah menunjukkan bahwa bisnis yang etis dapat sangat menguntungkan. Pengaruh yang lebih jauh akan dapat meningkatkan kondisi ekonomi negara miskin, membantu meningkatkan permintaan barang diseluruh dunia.<sup>53</sup> Kekayaan ekonomi yang lebih besar cenderung meningkatkan pelaksanaan hak sipil dan politik masyarakat; menciptakan lingkungan yang lebih stabil bagi MNE untuk melakukan perdagangan dan investasi.<sup>54</sup>

Diluar semua alasan MNE untuk bersikap etis, kekhawatiran tetap ada yaitu dengan adanya kemungkinan perdagangan dan penanaman modal yang tidak sesuai etika tersebut dapat memberikan keuntungan lebih besar kepada perusahaan nakal daripada perusahaan yang bertindak etis. Keuntungan dari perdagangan yang etis tidak akan dirasakan kecuali semua pihak yang bersangkutan melakukan perdagangan yang etis. Oleh karenanya, diperkirakan bahwa —sejumlah kecil— MNE yang bersikap etis dan pemerintah yang 'baik' akan menerima dengan tangan terbuka peraturan internasional untuk memperkenalkan standar minimum yang dapat ditegakkan secara universal untuk menjamin perusahaan yang etis tidak mengalami kerugian kompetitif.

<sup>51</sup> Lih. Mis. P. Alston, 'Miopia Para Pelayan Publik: Pengacara Internasional dan Globalisasi', 8 *EJIL* (1997) h.435; Spiro, loc.cit.n.18.

<sup>52</sup> Alston, loc.cit.n.52, pp. 440-448.

<sup>53</sup> Johnson, loc.cit.n.13, pp.336-337

<sup>54</sup> J. Spiro, 'HAM dan Kepentingan Ekonomi Internasional Kita', 88 *Proses ASIL* (1994) h. 274 par.277; Orentlicher dan Gelatt, loc.cit.n.31, par. 97.

## Karakterisasi Pelanggaran HAM MNE

Dengan asumsi bahwa MNE harus bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya, kewajiban macam apa yang harus dibebankan kepada mereka? Banyak literatur mengenai hal ini yang fokusnya pada pembebanan kewajiban dalam bidang perburuhan dan lingkungan, dimana bidang inilah yang paling banyak mengalami pelanggaran oleh MNE.<sup>55</sup> Pemberian tugas ini akan tetap membawa kontroversi. Tugas semacam ini kemungkinan akan membawa pengaruh terbesar terhadap negara-negara berkembang, yang memandang hal ini sebagai proteksionisme gelap, menghalangi mereka dari keuntungan pasar yang sesungguhnya. Kritik tajam umum lainnya yang ditujukan kepada MNE adalah yang berhubungan dengan kemauan mereka untuk berhadapan dengan kekuatan represif.<sup>56</sup> Penarikan diri dari kerjasama dengan negara represif semacam itu akan secara langsung dihubungkan dengan kebebasan berdagang negara itu dengan HAM. Dan lagi, yang juga masih merupakan kontroversi, diikuti dengan keengganan masyarakat internasional untuk menerapkan sanksi dagang terhadap negara yang melakukan pelanggaran berat.<sup>57</sup> Kesulitan lebih jauh dalam mengenakan kewajiban HAM kepada MNE adalah, terkadang MNE 'dipaksa' oleh

hukum Negara Induk yang represif (misalnya hukum yang melarang serikat pekerja, hukum yang melarang penggunaan tenaga kerja wanita) untuk melanggar standar aturan HAM. Tentunya akan sangat sulit untuk mewajibkan MNE melanggar hukum lokal.

Tulisan ini tidak akan membahas masalah tersebut diatas secara detail, tetapi akan lebih memfokuskan pada kesulitan-kesulitan teoretis sebagai konsekuensi dalam penerapan kewajiban HAM bagi MNE.

Tidak dapat dengan mudah kita mengasumsikan bahwa kewajiban HAM yang dikenakan pada MNE adalah sama dengan kewajiban yang diemban oleh negara. Negara dan MNE memiliki perbedaan kapasitas dan peran. Sebagai contoh, sangat diragukan bahwa moral keadilan dapat dituntut dari MNE, yang beranggapan bahwa tugas utama mereka adalah memaksimalkan keuntungan bagi para pemegang saham;<sup>58</sup> sementara pemerintah memiliki tanggungjawab kepada rakyat yang diwakilinya.<sup>59</sup> Diskursus yang lebih mutakhir memandang bahwa perusahaan akan sangat bertanggungjawab kepada para pemegang saham. Pemegang saham disini adalah semua orang yang kepentingannya dipengaruhi oleh perusahaan, termasuk didalamnya adalah konsumen, investor dan

<sup>55</sup>Lih. Mis. Eaton, loc.cit.n.16, Johnson, loc.cit.n.31.

<sup>56</sup>Lih. B.A. Frey, 'Tanggungjawab Etis dan Legal dari Perusahaan Transnasional dalam Perlindungan HAM Internasional', (1997) 6 *Minn.J. Global Trade* (1997) h.153 par 180-187; Cassel, loc.cit.n.16. par 1980-1984.

<sup>57</sup>Lih. Orentlicher and Gelatt, loc.cit.n.31, par 98-99, tentang argumentasi mengenai perjanjian kerjasama yang konstruktif (yaitu, argumen bahwa bisnis internasional akan mempromosikan nilai-nilai demokrasi liberal dan perubahan-perubahan yang menguntungkan lainnya bagi negara), dan par. 99-102 untuk argumentasi balik.

<sup>58</sup>Lih.artikel karangan M. Friedman, 'Tanggungjawab Sosial dari Bisnis adalah Meningkatkan Keuntungan', *Teh New York Times Magazine* (13 Sept. 1970).

<sup>59</sup>Lih. T. Donaldson, *Etika Bisnis Internasional* (1989), h.84; dan M.J. Whincrop dan M.E. Keyes, 'Perusahaan, Kontrak, Masyarakat: Sebuah Analisa Pengaturan dalam Hukum Privatisasi Perusahaan Publik and Publikisasi Perusahaan Swasta', 25 *Federal Law Review*. (1997) h. 51 par 71.

masyarakat dimana mereka beroperasi.<sup>60</sup> Meski begitu, akan tetap sulit untuk membuat postulasi bahwa perusahaan memiliki tipe tanggungjawab yang serupa dengan pemerintah.

Lebih jauh, hukum HAM internasional sangat dipengaruhi oleh Teori Liberal Barat.<sup>61</sup> Hal ini terlihat jelas dengan penerapan kewajiban khusus Negara dan menekankan sasaran penerapan kewajiban tersebut pada individu-individu. Pengenaan kewajiban HAM pada badan non-pemerintah membawa pada dilema liberal secara fundamental, dimana penerapan ini membatasi kebebasan badan non-pemerintah tersebut. Sementara peraturan dapat dengan mudah berubah menjadi kaku dan mengikat secara berlebihan. Problema teoretis ini tidak kita dapati dalam penerapan kewajiban HAM pada negara.

Perumusan kewajiban MNE terhadap HAM juga akan bersifat problematik dalam teori liberal berkaitan dengan akan sangat dibutuhkannya keseimbangan mutlak antara komersialitas dan bahkan hak dari MNE itu sendiri dengan hak dari orang kebanyakan. Dalam kasus tertentu, keseimbangan ini akan hancur ketika MNE itu sendiri menuntut haknya. Sebagai contoh, kebebasan individual dari ancaman fisik akan mengancam hak perusahaan untuk melakukan transaksi dalam tingkatan yang sangat kompetitif;

nilai keuntungan tidak dapat dijadikan alasan diterapkannya peraturan lingkungan kerja yang tidak aman atau mengacuhkan kebaikan dan kesejahteraan konsumen. Meski begitu, banyak kasus berat muncul, dimana MNE melakukan tindakan yang — tampaknya — merugikan HAM, namun kemerdekaan individual sangat mungkin akan justru menghalangi pengaturan tindakan MNE yang semacam itu.

Sebagai contoh, Asosiasi Manajemen Amerika melaporkan bahwa dua pertiga dari anggotanya secara rutin melakukan pengamatan elektronik terhadap para pekerjanya.<sup>62</sup> Semakin meningkatnya pengujian penggunaan obat terlarang oleh para pekerjanya secara acak oleh pemilik perusahaan swasta mencerminkan bentuk invasi lain dari privasi pekerja, di dalam situasi tertentu, dianggap sebagai perlakuan yang merendahkan. Meski begitu, Pengadilan AS cenderung mendukung hak pemilik perusahaan swasta untuk mengawasi aktifitas pekerjanya, menjunjung hak perusahaan swasta untuk menjamin efisiensi bisnis dan mengacuhkan hak-hak privasi.<sup>63</sup> Sebaliknya, konstitusi AS melindungi pekerja dari invasi sewenang-wenang terhadap privasi mereka oleh pejabat negara.<sup>64</sup> Teori Liberal secara jelas menyatakan bahwa perusahaan dan badan swasta lainnya berhak memiliki ruang yang

---

<sup>60</sup>S. Webley melihat pemegang saham terdiri dari enam hal: karyawan, pemegang saham dan penanam modal lain, penyupali, konsumen, masyarakat dan pesaing; dalam Webley, loc.cit.n. 26.

<sup>61</sup>Steiner dan Alston, op.cit.n.16, h. 187 dan data di pp.166-187.

<sup>62</sup>S.E. Wilborn, 'Meninjau Kembali Perbedaan antara Publik-Swasta: Pengawasan Pekerja di Lingkungan Kerja' 32 *GA, L. Rev.* (1998) h. 825 par. 825-826.

<sup>63</sup>Ibid, pp.836-837. Lih, mis, *Hart vs Seven Resort Inc*, 947 o.2d 846 (Az.Ct. App.1997) dan *Rebel vs Unemployment Compensation Board of Review*, no.76 W.D. Appeal Docket 1997, 723 A.2d 156 (pa.S.C.1997), tentang keabsahan pemeriksaan penggunaan obat terlarang secara acak. Telah disetujui bahwa ada situasi atau pekerjaan luarbiasa dimana penerapan pengujian acak penggunaan obat terlarang, baik oleh pemilik swasta maupun publik, sangat beralasan. Lih. *Skinner vs Railway Labour Activities Association* 489 US 602 (1989), tentang kemungkinan pengujian obat terlarang oleh pemerintah terhadap pengemudi yang perbah terlibat dalam kecelakaan lalu lintas.

<sup>64</sup>Wilborn, loc.cit.n.63, p.839.

lebih luas daripada pemerintah untuk berusaha memenuhi kepentingannya. Meski begitu, dapat dipertanyakan apakah, dalam konteks AS, terdapat perbedaan yang relevan antara kepemilikan swasta dan kepemilikan publik diluar kemurnian teoretis dari perbedaan publik-swasta, dengan pertimbangan dominasi sektor swasta sebagai penyerap tenaga kerja terbesar di AS.

Contoh kedua adalah yang menyangkut masalah perlukah media swasta diatur dengan undang-undang, untuk menjamin terwakilinya pluralitas opini dengan disesuaikan dengan prinsip kebebasan berbicara. Sejauh manakah media swasta, umumnya dimiliki oleh MNE, harus diwajibkan mengemukakan sikap dan pandangannya secara publik atau menutupi suatu kepentingan komersial yang dapat mempengaruhi isi dari tulisan mereka? Kemungkinan bahwa kewajiban HAM suatu MNE harus bervariasi sesuai dengan besarnya kekuatan yang dimiliki mereka dalam situasi tertentu. Sebagai contoh, pemegang monopoli media kemungkinan memiliki tanggungjawab HAM yang lebih besar daripada perusahaan yang lebih kecil. Mungkin HAM memang harus secara spesifik dilindungi dari kekuasaan-kekuasaan monopolistik, seperti hak konsumen dan hak kompetisi dilindungi dari kekuatan monopolistik oleh Hukum Anti-Trust.<sup>65</sup>

Contoh terakhir dari 'kasus berat' adalah ketersediaan obat-obatan bagi rakyat miskin. Pada tahun 1998, kontroversi muncul di Inggris berkaitan dengan apakah obat anti-impotensi Viagra harus disediakan, di Pelayan Kesehatan Nasional Inggris (NHS/ National Health Service). Pemerintah Inggris merasa bahwa permintaan pasar terhadap obat yang mahal ini terlalu membebani NHS. Jika Viagra saja sudah memberatkan beban

NHS, dapat dibayangkan pengaruh dimasa depan mengenai tingginya ongkos dan permintaan bagi obat-obatan atau vaksin yang mahal lainnya untuk menyembuhkan penyakit HIV/AIDS. Produksi obat ini hampir pasti akan dimiliki oleh MNE. Harga dari obat ini barangkali akan amat sangat mahal, dengan mempertimbangkan biaya dari penelitian dan pengembangan yang terus berlanjut, dan dengan adanya kemungkinan alami dan logis bagi perusahaan untuk mencari dan mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Apakah itu juga merupakan pelanggaran HAM, seperti pelanggaran terhadap hak atas kesehatan dan hak untuk hidup, dengan melihat harga dari suatu obat atau vaksin HIV yang sangat tinggi sehingga NHS pun dapat sangat terbebani? Lebih jauh lagi: apakah hal ini merupakan pelanggaran HAM bagi rakyat Afrika yang terinfeksi virus HIV/AIDS dengan penetapan harga obat yang sangat tinggi sehingga menjauhkan obat tersebut dari jangkauan mereka para penderita HIV terbanyak? Walaupun kemiskinan ini menghambat negara-negara Afrika untuk mendapatkan obat-obat mutakhir dari Barat, skenario HIV ini memunculkan isu mengenai apakah pencarian keuntungan dapat secara sah mengacuhkan kehidupan manusia.

Hukum HAM Internasional, yang diilhami oleh etika liberal, tidak dilengkapi dengan aturan yang dapat memerangi banyak eksekusi buruk dari kekuatan swasta, walaupun dengan adanya dua usulan perubahan tersebut diatas. Perumusan serangkaian aturan HAM yang komprehensif dan tepat bagi MNE adalah tugas yang tidak mudah. Dengan adanya kompleksitas masalah karakterisasi, komentar-komentar di atas memang ditujukan sebagai desakan dan bahan diskusi di masa yang akan datang.

<sup>65</sup>Cf., G. Amato, *Anti-Trust dan Ikatan Kekuasaan* (1997) di pp.1-4, 109-112.

## Penutup

MNE adalah badan internasional yang sangat kuat, memiliki kemampuan besar untuk melakukan pelanggaran HAM berat. Metode mutakhir dalam mengenakan akuntabilitas MNE atas pelanggaran tersebut tidaklah efektif. Oleh karena itu dibutuhkan perubahan dalam hukum HAM internasional untuk menghadapi kekebalan de facto dari MNE tersebut. Usaha untuk mengenakan tugas dan kewajiban HAM terhadap MNE harus tetap diikuti dengan usaha untuk memberikan kejelasan dalam rincian tugas dan kewajiban mereka ini.

Globalisasi ekonomi telah memfasilitasi perkembangan kekuatan de facto MNE.<sup>66</sup> Kekuatan mereka semakin diperbesar oleh adanya hukum perdagangan internasional, yang memberi MNE lebih banyak hak dan lebih sedikit kewajiban yang harus ditegakkan. Usulan Perjanjian Multilateral tentang Investasi ('MAI'/ *Multilateral Agreement on Investment*) dirancang untuk menghadapi hak-hak investor asing yang jauh lebih besar. Pengenalan akan prinsip resiprositas dan penerapan kewajiban dan tugas sangat dibutuhkan sebagai timbal balik atas pelaksanaan hak-hak perusahaan yang sangat besar ini.

Saat ini adalah waktu yang tepat untuk suksesnya perubahan hukum internasional untuk semakin meningkatkan akuntabilitas MNE. Perundingan yang sedang berlangsung berkaitan dengan MAI dapat memberikan kesempatan kepada para ahli untuk mendesak MNE menerima peraturan yang lebih ketat. Lebih jauh, dengan adanya kehancuran besar ekonomi pasar bebas di wilayah Asia Tenggara dan Rusia, tuntutan akan peraturan yang lebih ketat dalam ekonomi global datang dari banyak sudut, termasuk pertemuan Kelompok dari Tujuh negara demokratik-industrialis (G-

7) pada Oktober 1998. HAM harus mengambil keuntungan dari lingkungan potensial yang memiliki aturan yang memihak HAM untuk mendorong lebih jauh pelaksanaan peraturan HAM bagi MNE. Secara umum, advokasi HAM harus menjamin tercantumnya nilai-nilai HAM dalam setiap agenda internasional, agar HAM tidak menjadi nilai yang usang dalam era pasar bebas global.<sup>67</sup>

## Daftar Pustaka

- D. Vagts, *'The Multinational Enterprise: A New Change for Transnational Law'*, 83 *Harv. L. Rev.* (1970) h. 739-740; R. Vernon, *'Economic Sovereignty at Bay'*, 47 *Foreign Affairs.* (1968) h. 110-114.
- M. Lippman, 1985. *'Transnational Corporations and Repressive Regimes: The Ethical Dilemma'*, 15 *Cal. W. Int'l L. J.* h. 542 bag. 545.
- P.J. Spiro, 1996. *'Merosotnya Negara Bangsa dan Pengaruhnya terhadap Hukum Ekonomi Konstitusional dan Internasional – Potensi Global Baru: Organisasi Non Pemerintah dan Pasar "Tak Teratur"'*, 18 *Cardozo Law Review.* h. 957.
- A.M. Mayer, 1997. *'Hukum dan Etika dalam Pasar Baru: Suatu Pengantar'*, 18 *U. Pa. J. Int'l Econ L.* p. 1153.
- S. Webley, *'Sifat dan Nilai Peraturan Etis Internal'* dalam: M.K. Addo (ed.), *Standar HAM dan Tanggungjawab Perusahaan Transnasional* (1999), h. 107.
- S. Livingstone, 1999. *'Strategi Ekonomi bagi Penegakan HAM'*, dalam: A.Hegarty dan S. Leonard (ed.), *Agenda HAM untuk Abad Duapuluh Satu.*

<sup>66</sup>Livingstone, loc.cit.n. 34.

<sup>67</sup>Alston, loc.cit.n.52, terutama pada pp 442 dan 447.

- Allan Asher, Delegasi Australia, Komisi Perusahaan Transnasional PBB, *Laporan Sesi ke-18*, New York.
- Braithwaite, loc.cit.n.38, h.19; J.P. Eaton, 'Tragedi Nigeria, Aturan Lingkungan Perusahaan Transnasional, dan HAM menuju Lingkungan yang Sehat', 15 *B.U. International Law Journal*. 1997, h.261, par.280.
- P. Alston, 1997. 'Miopia Para Pelayan Publik: Pengacara Internasional dan Globalisasi', 8 *EJIL* h.435; Spiro, loc.cit.n.18.
- Orentlicher and Gelatt, loc.cit.n.31, par 98-99.
- M. Friedman, 'Tanggungjawab Sosial dari Bisnis adalah Meningkatkan Keuntungan', *Teh New York Times Magazine* (13 Sept. 1970).
- T. Donaldson, *Etika Bisnis Internasional* 1989, h.84; dan M.J. Whincrop dan M.E. Keyes, 'Perusahaan, Kontrak, Masyarakat: Sebuah Analisa Pengaturan dalam Hukum Privatisasi Perusahaan Publik and Publikisasi Perusahaan Swasta', 25 *Federal Law Review*. (1997) h. 51 par 71.
- Steiner dan Alston, op.cit.n.16, h. 187 dan data di pp.166-187.
- S.E. Wilborn, 'Meninjau Kembali Perbedaan antara Publik-Swasta: Pengawasan Pekerja di Lingkungan Kerja' 32 *GA, L. Rev.* (1998) h. 825 par. 825-826.
- Cf., G. Amato, 1997. *Anti-Trust dan Ikatan Kekuasaan*. di pp.1-4, 109-112.