

**BEBERAPA PERSOALAN HUKUM SEPUTAR TANGGUNG
JAWAB SOSIAL DAN LINGKUNGAN PERSEROAN DALAM
PERUNDANG-UNDANGAN EKONOMI INDONESIA**

Oleh: A.F. Elly Erawaty¹

Abstract

Article 74 of the Company Act Number 40 of the year 2007 states that the concept of Corporate Social Responsibility is mandatory and should be exercised by companies that operate in natural resources sector. This concept shall also be elaborated and regulated further by a Government Regulation. In anticipation of the issuance of the regulation, the author of this article argues that there are some basic legal problems that should be dealt with first. The problems relate to (a) the exact meaning of 'companies that operate in natural resources', or in the other words, the kind of companies that must observe the legal obligation to implement CSR (b) the need for harmonization and to synchronization of articles of some laws and regulations that also deal with the CSR issue (c) the legal sanction for companies which fail to obey the CSR obligation, and (d) the overlapping of the CSR for private companies and the CSR for state-owned companies, (known as Program Kemitraan dan Bina Lingkungan -PKBL). To analyse these problems, the author examines also the decision of the Mahkamah Konstitusi Number 53/PUU-VI/2008 dated on April 15, 2009 on the compatibility of Article 74 of the Company Act with the basic legal norm of the 1945 Constitution.

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

A. Pendahuluan

Artikel pendek ini berisi identifikasi beberapa persoalan krusial yang menurut penulis perlu dicermati dan diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) perusahaan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 74 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Persoalan krusial tersebut adalah (a) batasan atau luas lingkup perseroan yang wajib melaksanakan TJSL (b) sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur substansi TJSL (c) sanksi hukum bagi perusahaan yang tidak melaksanakan TJSL, dan (d) keterkaitan antara TJSL dengan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan yang khusus berlaku untuk perusahaan berupa BUMN. Identifikasi beberapa persoalan di atas disertai dengan analisis singkat dengan memerhatikan isi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-VI/2008 tentang permohonan uji formil dan materil Pasal 74 Undang-Undang Perseroan Terbatas terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Definisi dan Luas Lingkup TJSL

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT) tampaknya menggunakan istilah Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) sebagai terjemahan dari istilah *Corporate Social Responsibility* (CSR) untuk konteks perusahaan dalam masyarakat Indonesia, dan mengartikannya sebagai “komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya”.

Dalam literatur manajemen perusahaan banyak sekali ditemukan tulisan tentang CSR atau TJSL baik untuk konteks masyarakat Indonesia maupun asing. Pada tingkat paling dasar namun sekaligus sangat luas, CSR dapat dipahami sebagai

sebuah relasi atau interkoneksi antara perusahaan dengan para pemangku kepentingan perusahaan tersebut, termasuk misalnya dengan pelanggan, pemasok, kreditur, karyawan, hingga masyarakat khususnya mereka yang berdomisili di wilayah perusahaan tersebut menjalankan aktivitas operasionalnya. Perusahaan bertanggung jawab untuk menjamin bahwa kegiatan operasionalnya mampu menghasilkan barang dan/atau jasa secara ekonomis, efisien, dan bermutu untuk kepuasan pelanggan disamping untuk memperoleh keuntungan. Perusahaan juga berkewajiban untuk mematuhi hukum dan seluruh peraturan perundang-undangan nasional dan daerah yang berlaku di dalam wilayah negara seperti misalnya mematuhi aturan hukum ketenagakerjaan, persaingan usaha yang sehat, perlindungan terhadap konsumen, perpajakan, pelaporan aktivitas perusahaan, dan seterusnya termasuk juga untuk mematuhi hak-hak asasi manusia dan asas pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan berkelanjutan.

Konsep CSR atau TJSL memperluas kewajiban perusahaan tersebut dengan kewajiban untuk peduli terhadap kemajuan dan kesejahteraan masyarakat lokal di mana perusahaan tersebut berdomisili dan/atau menjalankan aktivitas operasionalnya. Kewajiban terakhir ini dapat dilakukan perusahaan melalui berbagai bentuk kegiatan yang idealnya cocok dengan strategi dan *business core* dari perusahaan itu sendiri.² Misalnya, pemberdayaan ekonomi rakyat berupa membina usaha-usaha mikro, kecil, dan menengah; penyediaan hingga pelayanan kesehatan dan pendidikan masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum, dan sebagainya. Bahkan, deretan kegiatan sebagai wujud dari CSR atau TJSL ini pun masih dapat ditambah bila kita memasukkan aneka kegiatan yang bersifat karitatif di dalamnya, seperti menyantuni anak yatim piatu, menolong korban bencana alam, dan sebagainya.

² Michel E. Porter dan Mark R. Kramer, "Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility". Harvard Business Review Collection, 2007.

Jadi, pada prinsipnya CSR bertujuan agar perusahaan dapat memberi kontribusi untuk kemajuan atau peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat. Pada poin inilah tampak nyata bahwa pelaku usaha melalui berbagai badan usaha yang berbadan hukum maupun yang bukan berbadan hukum 'diminta' untuk bersama-sama dengan Pemerintah mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sebab perusahaan juga secara etis moral dinilai memiliki tanggung jawab sosial terhadap lingkungan dan masyarakat. Tugas nasional ini tidak lagi dipandang sebagai tanggung jawab negara semata-mata untuk melaksanakannya, walaupun memang masih dapat dikaji lebih mendalam menyangkut sampai seberapa jauh sebenarnya perusahaan dapat diminta untuk memikul tanggung jawab mulia itu bila dibandingkan dengan kewajiban negara. Di sisi lain, CSR atau TJSL juga sebenarnya memberi manfaat bagi perusahaan yang melaksanakan. Manfaat itu misalnya CSR mampu menciptakan *brand image* bagi perusahaan di tengah pasar yang kompetitif sehingga pada gilirannya nanti akan mampu menciptakan *customer loyalty* dan membangun atau mempertahankan reputasi bisnis.³ Kemudian, CSR juga dapat membantu perusahaan untuk mendapatkan atau melanjutkan *license to operate* dari Pemerintah maupun dari publik sebab perusahaan akan dinilai telah memenuhi standar tertentu dan memiliki kepedulian sosial.⁴ Singkat kata, CSR memang dapat menjadi semacam iklan bagi produk perusahaan yang bersangkutan.

C. TJSL Sebagai Kewajiban Hukum

Konsep CSR atau TJSL di berbagai negara asing, utamanya negara-negara industri maju, dianggap sebagai sebuah konsep yang berdimensi etis dan moral sehingga pelaksanaannya pun oleh perusahaan pada prinsipnya bersifat sukarela bukan sebagai suatu kewajiban hukum. Di Indonesia, konsep TJSL

³ *Ibid*; Edi Suharto, "Tanggung Jawab Sosial Perusahaan: Apa itu dan Apa Manfaatnya Bagi Perusahaan", makalah pada seminar Corporate Social Responsibility: Strategy, Management and Leadership, di Hotel Aryaduta Jakarta, 13-14 Februari 2008.

⁴ *Ibid*.

justru dijadikan sebagai sebuah kewajiban hukum yang harus dipatuhi oleh perusahaan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas. Pasal yang mewajibkan perseroan melaksanakan TJSL ini telah dimohonkan untuk diuji secara formil dan materil terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di depan Mahkamah Konstitusi, dengan dalil bahwa Pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2), dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.⁵

Para pemohon uji materiil⁶ berpendapat bahwa Pasal 74 ayat (1) hingga (3) yang mewajibkan TJSL bagi perseroan telah (a) bertentangan dengan prinsip dasar TJSL atau CSR yaitu kesuka-relaan (b) membebani perseroan secara ganda yaitu kewajiban membayar pajak dan menanggung biaya TJSL atau CSR (c) meniadakan atau setidaknya menafikan konsep demokrasi ekonomi yang berintikan pada efisiensi berkeadilan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945, sehingga pada akhirnya justru akan mengakibatkan program TJSL atau CSR menjadi hanya sebatas formalitas belaka yang pada akhirnya akan menimbulkan sifat ketergantungan.

Ternyata, terhadap dalil hukum di atas Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat berbeda sehingga MK menolak permohonan uji materiil tersebut dan menyatakan bahwa Pasal 74 Undang-Undang Perseroan Terbatas tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) jo Pasal 28I ayat (2) jo Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.⁷ Dikatakan oleh para hakim MK bahwa, *pertama*, menjadikan TJSL sebagai suatu kewajiban hukum melalui rumusan Pasal 74 merupakan kebijakan hukum dari pembentuk Undang-Undang untuk mengatur dan menerapkan TJSL dengan suatu sanksi, dan hal ini adalah benar, karena:

⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan No 53/PUU-VI/2008, Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Tanggal 15 April 2009.

⁶ Para pemohon tersebut adalah Ketua Umum dari KADIN, HIPMI, dan IWAPI, serta 3 (tiga) Perseroan Terbatas yaitu PT. LILI PANMA, PT. APAC CENTRA CENTERTEX Tbk., PT. KREASI TIGA PILAR., yang masing-masing diwakili oleh Presiden Direkturnya.

⁷ Mahkamah Konstitusi, above no.4, bagian Amar Putusan.

- a. Secara faktual, kondisi sosial dan lingkungan telah rusak di masa lalu ketika perusahaan mengabaikan aspek sosial dan lingkungan sehingga merugikan masyarakat sekitar dan lingkungan pada umumnya.⁸
- b. Budaya hukum di Indonesia tidak sama dengan budaya hukum negara lain, utamanya negara industri maju tempat konsep CSR pertama kali diperkenalkan di mana CSR bukan hanya merupakan tuntutan bagi perusahaan kepada masyarakat dan lingkungannya tetapi juga telah dijadikan sebagai salah satu indikator kinerja perusahaan dan syarat bagi perusahaan yang akan *go public*. Dengan kata lain, MK tampaknya berpendapat bahwa sesuai kultur hukum Indonesia, penormaan TJSL sebagai norma hukum yang diancam dengan sanksi hukum merupakan suatu keharusan demi tegaknya TJSL atau CSR.⁹
- c. Menjadikan TJSL sebagai kewajiban hukum dinilai oleh MK justru untuk memberikan kepastian hukum sebab dapat menghindari terjadinya penafsiran yang berbeda-beda tentang TJSL oleh perseroan sebagaimana dapat terjadi bila TJSL dibiarkan bersifat sukarela. Hanya dengan cara memaksa tersebut akan dapat diharapkan adanya kontribusi perusahaan untuk ikut meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹⁰

Kedua, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 74 tidak menjatuhkan pungutan ganda kepada perseroan sebab biaya perseroan untuk melaksanakan TJSL berbeda dengan pajak.¹¹ Lebih jauh, disebutkan oleh MK bahwa pelaksanaan TJSL didasari oleh kemampuan perusahaan, dengan memerhatikan kepatutan dan kewajiban, yang pada akhirnya akan diatur lebih lanjut oleh PP. Demikian pula tentang sanksi bagi perseroan yang tidak melaksanakan TJSL, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 74 ayat (3) yang merujuk

⁸ Mahkamah Konstitusi, above no.4, Bagian 3. Pertimbangan Hukum, subbagian Pendapat Mahkamah, nomor 3.19, halaman 91.

⁹ *Ibid*, halaman 92.

¹⁰ *Ibid*, halaman 93.

¹¹ *Ibid*, halaman 92.

pada sanksi hukum yang terdapat pada perundang-undangan sektoral merupakan rumusan yang tepat dan justru memberikan kepastian hukum, bila dibandingkan kalau Undang-Undang Perseroan Terbatas menetapkan sanksi tersendiri.¹² Jadi, Mahkamah Konstitusi tidak sependapat dengan para pemohon yang mengatakan adanya berbagai pasal dalam perundang-undangan yang juga mengatur tentang TJSL mengakibatkan ketidak-pastian hukum dan tumpang tindih sehingga tidak dapat mewujudkan TJSL yang efisien berkeadilan. Khusus tentang perundang-undangan yang tumpang tindih ini akan penulis bahas pada bagian 4 dari artikel ini.

Ketiga, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa norma hukum yang mewajibkan pelaksanaan TJSL oleh perusahaan tidak berarti meniadakan konsep demokrasi ekonomi yang berintikan pada efisiensi berkeadilan seperti diatur dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak akan membuat TJSL sekedar formalitas perusahaan saja, sebab:

- a. prinsip demokrasi ekonomi memberi kewenangan kepada Negara untuk tidak hanya menguasai dan mengatur sepenuhnya kepemilikan dan pemanfaatan bumi, air, dan kekayaan alam, serta untuk memungut pajak semata, melainkan juga kewenangan untuk mengatur pelaku usaha agar mempunyai kepedulian terhadap lingkungan.¹³
- b. pelaksanaan TJSL menurut Pasal 74 tetap akan dilakukan oleh perseroan sendiri sesuai prinsip kepatutan dan kewajaran, Pemerintah hanya berperan sebagai pemantau. Dengan demikian, tak perlu dikhawatirkan akan terjadi penyalah-gunaan dana TJSL ataupun membuat perseroan melaksanakan TJSL hanya sebagai formalitas belaka.
- c. pengaturan TJSL dalam bentuk norma hukum merupakan suatu cara Pemerintah untuk mendorong perusahaan ikut serta dalam pembangunan ekonomi rakyat.¹⁴

¹² *Ibid*, halaman 93.

¹³ *Ibid*, halaman 98.

¹⁴ *Ibid*.

D. Batasan Perseroan Yang Wajib Melaksanakan TJSL

Dari rumusan Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas tampaknya pembuat undang-undang seperti bermaksud untuk 'membatasi' perseroan yang diwajibkan melaksanakan TJSL, yaitu dengan menyebut 'perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam'. Frasa ini kemudian, dalam bagian Penjelasan dari ayat yang bersangkutan, dijelaskan sebagai perseroan yang kegiatan usahanya mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam, dan/atau perseroan yang tidak mengelola dan tidak memanfaatkan sumber daya alam, tetapi kegiatan usahanya berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam.

Apakah dengan demikian Pasal 74 Ayat (1) tersebut tidak bersifat diskriminatif sebab hanya mewajibkan TJSL kepada perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau yang berkaitan dengan sumber daya alam saja. Artinya, perseroan yang kegiatan usahanya tidak berhubungan dengan sumber daya alam, termasuk badan usaha yang bukan berupa perseroan yaitu Koperasi, CV, Firma, dan Usaha Dagang, dibebaskan dari kewajiban melakukan TJSL? Hal inilah yang juga menjadi dalil dari para pemohon hak uji materiil Pasal 74 Undang-Undang Perseroan Terbatas kepada Mahkamah Konstitusi seperti disebut di atas.

Tentang isu di atas, ternyata MK berpendapat bahwa (a) pengaturan secara khusus atau berbeda oleh Pemerintah, melalui Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas, bagi perusahaan yang berusaha di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam adalah sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 sehingga dapat dibenarkan (b) sebenarnya terhadap badan usaha yang tidak berbentuk perseroan, misalnya Koperasi, CV, Firma, dan Usaha Dagang pun juga tetap terkena kewajiban untuk melaksanakan TJSL berdasarkan Pasal 15 dari Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.¹⁵

¹⁵ *Ibid* halaman 93

Pada poin ini penulis berpendapat bahwa baik Penjelasan Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas maupun rationale Hakim Mahkamah Konstitusi di atas Mahkamah Konstitusi belum cukup memberikan batasan yang tegas tentang perseroan dengan kegiatan usaha di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam yang bagaimana saja yang wajib melakukan TJSL. Hal ini disebabkan definisi dan luas lingkup dari kegiatan usaha yang mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam (SDA), dan/atau yang berdampak pada fungsi kemampuan SDA sebagaimana disebut dalam Penjelasan Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas dapat ditafsirkan secara luas tergantung pada klasifikasi dari SDA itu sendiri.

SDA dapat diklasifikasi berdasarkan jenisnya yaitu hayati seperti tumbuhan, hewan, mikro organisme, dan non hayati dengan contoh bahan tambang, air, udara, bebatuan.¹⁶ SDA juga dapat diklasifikasi berdasarkan sifatnya yaitu SDA yang dapat dibaharui, misalnya air, tumbuhan, hewan, hasil hutan; dan SDA yang tak dapat dibaharui seperti minyak bumi, batubara, timah, gas alam. Adapula SDA yang tak terbatas jumlahnya seperti sinar/tenaga surya, air laut, dan udara. Kemudian, SDA bila dilihat dari kegunaan dan penggunaan/pemanfaatannya ada yang disebut SDA penghasil bahan baku seperti hasil hutan, barang tambang, hasil pertanian; dan SDA penghasil energi semisal ombak, panas bumi, arus sungai, tenaga surya, minyak bumi, gas bumi, dsbnya. Persoalannya sekarang, SDA sesuai dengan klasifikasi apa yang dimaksud oleh pembuat Undang-Undang melalui rumusan Pasal 74 ayat (1) dan Penjelasan itu?

Apakah perseroan yang harus tunduk pada pasal tersebut hanyalah yang bergerak di bidang pertambangan saja, ataukah juga mereka yang bergerak di bidang hasil hutan, hasil pertanian, hasil perkebunan, hasil perikanan dan seterusnya? Bagaimana dengan perseroan yang berusaha di bidang ketenaga-listrikan yang bersumber pada tenaga surya, apakah

¹⁶ Lihat, misalnya, Organisasi.Org Komunitas & Perpustakaan Online Indo, "Pengertian Sumber Daya Alam dan Pembagiannya". Diakses dari <http://www.organisasi.org>, tanggal 17 Juni 2009.

juga wajib melaksanakan TJSL? Apakah perseroan yang usahanya memanfaatkan SDA yang bersifat hayati seperti usaha pemanfaatan tumbuhan, hewan, mikro organisme juga harus tunduk pada Pasal 74 ayat (1)?

Pembatasan arti terhadap frasa “mengelola dan memanfaatkan SDA” dan/atau “berdampak pada fungsi kemampuan SDA” sebagaimana tercantum dalam Penjelasan dari Pasal 74 ayat (1) menjadi amat penting, karena penafsiran yang luas akan dapat menjaring sebagian besar perseroan, padahal mungkin saja bukan itu maksud semula dari pembuat undang-undang. Secara sederhana, masyarakat awam ataupun kalangan pengusaha mengartikan bahwa perseroan yang dimaksud oleh pasal itu adalah yang bergerak di bidang pertambangan saja. Namun, apakah memang benar demikian maksudnya?

Oleh karena itu, tak berlebihan kiranya bila nanti Pemerintah hendak menerbitkan PP sebagai tindak lanjut dari perintah dalam Pasal 74 ayat (4), persoalan tentang cakupan dan batasan dari pengertian perseroan yang wajib melakukan TJSL menurut Pasal 74 ayat (1) menjadi amat penting. Jangan sampai isi PP itu justru menafsirkan secara ekstensif pasal tersebut sehingga seperti halnya justru menambah atau melampaui maksud awal pembuat undang-undang, tetapi jangan pula sebaliknya.

E. Penyebaran Pengaturan Tentang TJSL Perusahaan Dalam Perundang-undangan

Secara eksplisit TJSL perusahaan memang diatur dalam Pasal 74 Undang-Undang Perseroan Terbatas dan juga disebut secara tegas dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.¹⁷ Namun, bila konsep CSR atau TJSL diartikan pula sebagai kewajiban perusahaan untuk misalnya mematuhi berbagai kewajiban hukum atau larangan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan

¹⁷ Pasal 15 huruf b UU tersebut berbunyi: Setiap penanam modal berkewajiban: (b) melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan. *Penjelasannya berbunyi: Yang dimaksud dengan “tanggung jawab social perusahaan” adalah tanggung jawab yang melekat pada setiap perusahaan penanaman modal untuk tetap menciptakan hubungan yang serasi, seimbang, dan sesuai dengan lingkungan, nilai, norma, dan budaya masyarakat setempat.*

(perundang-undangan) sektoral, maka ditemukan beberapa undang-undang yang beberapa pasalnya juga mengatur tentang TJSL. Berikut ini contoh beberapa undang-undang yang memiliki pasal-pasal yang mengatur soal kewajiban pelaku usaha (perorangan atau badan usaha) untuk melakukan tindakan tertentu atau untuk tidak melanggar larangan tertentu menurut masing-masing undang-undang:¹⁸

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, khususnya Pasal 47 ayat (3), Pasal 52, dan Pasal 83.¹⁹
2. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, khususnya Pasal 30, Pasal 32, Pasal 48 ayat (3), dan Pasal 50 ayat (2).²⁰
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, khususnya Pasal 40 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5).²¹

¹⁸ Penulis tidak memasukkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup ke dalam contoh di atas oleh karena isi UU ini sudah sangat jelas mengatur tentang hak dan kewajiban setiap orang, termasuk badan usaha, untuk merawat dan melindungi lingkungan hidup.

¹⁹ Berikut ini kutipan ketiga pasal dari Undang-Undang tentang Sumber Daya Air. Pasal 47 ayat (3): Badan usaha dan perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ikut serta melakukan kegiatan konservasi sumber daya air dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sekitarnya. Pasal 52: Setiap orang atau badan usaha dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya daya rusak air. Pasal 83: Dalam menggunakan hak guna air, masyarakat pemegang hak guna air berkewajiban memperhatikan kepentingan umum yang diwujudkan melalui perannya dalam konservasi sumber daya air serta perlindungan dan pengamanan prasarana sumber daya air.

²⁰ Pasal 30: Dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat, setiap badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik swasta Indonesia yang memperoleh izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, diwajibkan bekerja sama dengan koperasi masyarakat setempat. Pasal 32: Pemegang izin sebagaimana diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 29 berkewajiban untuk menjaga, memelihara, dan melestarikan hutan tempat usahanya. Pasal 48 ayat (3): Pemegang izin usaha pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Pasal 29, serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, diwajibkan melindungi hutan dalam areal kerjanya. Pasal 50 ayat (2): Setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan.

²¹ Berikut ini bunyi Pasal 40 ayat (2) Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi : Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap menjamin keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi. Pasal 40 ayat (3) Pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) berupa kewajiban untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran serta

Tersebarnya penormaam TJSL dalam berbagai perundang-undangan tersebut secara tersirat juga diperkuat oleh rumusan Pasal 74 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas beserta Penjelasannya yang menyatakan bahwa perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban TJSL dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait. Adanya anak kalimat terakhir inilah yang mempertegas bahwa soal TJSL memang sesungguhnya juga diatur dalam beberapa undang-undang tersebut di atas.

Banyaknya perundang-undangan selain Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Penanaman Modal, yang juga mengatur tentang konsep yang kurang lebih identik dengan TJSL juga menjadi salah satu alasan bagi para pemohon hak uji materiil Pasal 74 khususnya ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas kepada Mahkamah Konstitusi. Mereka menyebutkan bahwa fakta tersebut memperlihatkan tumpang tindih penormaam TJSL dalam perundang-undangan di Indonesia dengan beragam sanksi sehingga menimbulkan ketidak-pastian hukum.²² Namun, dalil hukum ini pun oleh MK ditolak dengan menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan sektoral yang dirujuk oleh Pasal 74 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas dalam konteks penjatuhan sanksi bagi perseroan yang tidak menjalankan kewajiban TJSL, justru tepat dan lebih memberikan kepastian hukum, bila dibandingkan kalau Undang-Undang Perseroan Terbatas menetapkan sanksi tersendiri.

Pada poin ini penulis berpendapat bahwa pertimbangan hukum Hakim Mahkamah Konstitusi tersebut tidak sepenuhnya tepat.²³ Fakta memperlihatkan bahwa walaupun beberapa undang-undang sektoral di atas dalam beberapa pasalnya mengatur tentang kewajiban bagi perusahaan untuk misalnya: tidak merusak lingkungan hidup, tidak merusak

pemulihan atas terjadinya kerusakan lingkungan hidup, termasuk kewajiban pascaoperasi pertambangan. Pasal 40 ayat (5) Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang melaksanakan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ikut bertanggung jawab dalam mengembangkan lingkungan dan masyarakat setempat.

²² Mahkamah Konstitusi, above no. 4.

²³ Lihat pula, Pendapat Berbeda (Dissenting Opinions) dari Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati, Maruarar Siahaan, dan M. Arsyad Sanusi, terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, above no.4.

sumber daya air, harus mengelola lingkungan hidup dengan baik dan berkelanjutan dan mensejahterakan masyarakat lokal, dan seterusnya yang oleh Pasal 74 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang juga mewajibkan perseroan melaksanakan TJSL, tetapi hal tersebut sesungguhnya tidak disertai dengan pasal-pasal yang mengatur tentang sanksi.²⁴ Artinya, Undang-Undang di atas tidak seluruhnya mengatur soal sanksi bagi perusahaan yang tidak mematuhi kewajiban yang telah diamanatkan dalam pasal-pasal sebelumnya. Kekosongan soal ketentuan sanksi ini dapat menimbulkan persoalan yang cukup rumit mengingat bahwa Pasal 74 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas justru merujuk pada sanksi hukum dalam undang-undang terkait bila sebuah perseroan tidak melaksanakan kewajiban TJSL. Bagaimana sanksi itu akan diterapkan bila dalam undang-undang terkait itu sendiri tidak diatur soal sanksi.

Memang, selalu ditemukan adanya ketentuan pidana atau sanksi dalam seluruh undang-undang di atas, namun harus diperhatikan bahwa pasal ketentuan pidana tersebut tidak selalu berkorelasi dengan pasal yang berisi kewajiban melakukan TJSL. Ketentuan pidana tersebut banyak yang berupa sanksi untuk pelanggaran dari kewajiban lain yang bukan tergolong sebagai TJSL. Berikut ini beberapa contoh:

- a. Dalam Undang-Undang tentang Sumber Daya Air, pasal yang mengatur tentang ketentuan pidana atau sanksi, hanya ditujukan untuk pelanggaran terhadap pasal-pasal

²⁴ Pengecualian terjadi untuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, di mana dalam Pasal 34 diatur perihal sanksi bagi penanam modal (perorangan atau badan usaha) yang mengabaikan ketentuan Pasal 15 mengenai kewajiban melaksanakan TJSL. Pasal 34 berbunyi sbb:

- (1) Badan usaha atau usaha perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 dapat dikenai sanksi administratif berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. pembatasan kegiatan usaha;
 - c. pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal; atau
 - d. pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan oleh instansi atau lembaga yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Selain dikenai sanksi administratif, badan usaha atau usaha perseorangan dapat dikenai sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

yang sebenarnya tidak berkait dengan TJSL perusahaan. Hanyalah Pasal 52 yang isinya berkait dengan TJSL yang kemudian disertai dengan Pasal 94 dan Pasal 95 yang berisi sanksi atau ketentuan pidana dengan ancaman pidana penjara dan denda bagi badan usaha yang terbukti tidak memenuhi kewajiban Pasal 52 tersebut. Sedangkan Pasal 47 ayat (3) dan Pasal 83 yang sesungguhnya juga berisi ketentuan berkaitan dengan TJSL perusahaan, justru tidak disertai dengan pasal tentang sanksi.

- b. Dalam Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi, pasal tentang sanksi atau ketentuan pidana malah sama sekali tidak berkorelasi dengan pasal-pasal yang berisi TJSL, melainkan sanksi tersebut ditujukan untuk pasal-pasal lain dalam undang-undang tersebut. Misalnya, Pasal 40 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) yang jelas-jelas identik dengan TJSL perusahaan justru tidak disertai dengan pasal sanksi bilamana terjadi pelanggaran terhadap Pasal 40 tersebut.
- c. Dalam Undang-Undang tentang Kehutanan, juga ditemukan hal yang serupa seperti dalam Undang-Undang tentang Minyak dan Gas Bumi. Artinya, pasal-pasal tentang TJSL perusahaan justru tidak dilengkapi dengan ketentuan perihal sanksi hukum, sebaliknya ketentuan tentang sanksi, khususnya pidana, justru ditujukan untuk berbagai pelanggaran yang bukan tergolong sebagai bentuk dari TJSL perusahaan.

Jadi, bila Pasal 74 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas dipandang oleh Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai sudah tepat dan memberi kepastian hukum, penulis justru meragukan hal tersebut. Sanksi hukum yang oleh pasal itu dianggap pasti ada, faktanya tidak selalu demikian. Akibatnya, tetap menimbulkan pertanyaan: bagaimana akan menegakkan aturan tentang kewajiban TJSL perusahaan berdasarkan undang-undang sektoral bila di dalam undang-undang itu tidak ditemukan aturan tentang sanksi hukumnya. Persoalan tentang tidak lengkapnya aturan mengenai sanksi hukum ini sebaiknya harus diantisipasi dalam PP khusus tentang pelaksanaan TJSL perusahaan.

Penting untuk dikaji secara mendalam apakah sanksi hukum bagi perusahaan yang tidak mematuhi kewajiban hukum untuk melaksanakan TJSL harus berupa sanksi pidana ataukah justru sebaiknya berupa sanksi yang bukan sanksi pidana. Misalnya saja, sanksi tersebut dapat berupa penundaan, penghentian atau pencabutan insentif atau subsidi; sebaliknya bila perusahaan memenuhi kewajiban melakukan TJSL maka terhadapnya Pemerintah memberikan semacam *rewards* berupa insentif, subsidi, diskon atau pemotongan pajak, atau sejenisnya. Dengan kata lain, sudah saatnya Pemerintah memikirkan secara serius kemungkinan untuk menerapkan bentuk sanksi hukum yang lebih tepat bagi pelaku usaha, dan sebaliknya menjajaki kemungkinan untuk memberikan penghargaan bagi mereka yang mematuhi hukum. Hal ini diduga akan lebih efektif untuk mendorong perusahaan menjalankan kewajiban TJSL, dan berdampak positif bagi perkembangan dunia usaha serta perekonomian nasional secara keseluruhan. Untuk ini sudah saatnya para ahli hukum dan ekonomi bekerja bersama mengembangkan studi dan metode pendekatan *economic analysis of law*.

F. TJSL Perusahaan dan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan

Selain ketentuan tentang TJSL perusahaan (khususnya Perseroan) dalam UU PT, ada pula konsep yang kurang lebih sama dengan TJSL tetapi khusus hanya diwajibkan untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) baik berupa Persero, termasuk di dalamnya Persero Terbuka, maupun Perum, yaitu Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL). Sumber hukum dari PKBL ini adalah Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan BUMN Dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan. Peraturan menteri ini merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, khususnya Pasal 88.

Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar

menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Sedangkan Program Bina Lingkungan adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Jadi, bila di lihat dari dampak yang diharapkan timbul melalui Program Kemitraan maupun Bina Lingkungan, terlihat ada kesamaan dengan program CSR atau TJSL perusahaan. Dampak tersebut adalah adanya peningkatan kesejahteraan dan pemberdayaan komunitas setempat yakni di wilayah di mana perusahaan atau BUMN berdomisili atau menjalankan aktivitas operasionalnya.

Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 30 ayat (1) Peraturan Menteri di atas mewajibkan BUMN untuk melaksanakan PKBL, dan keberhasilan pelaksanaan PKBL ini menjadi salah satu indikator penilaian tingkat kesehatan BUMN yang bersangkutan. Melalui PKBL, Pemerintah menginginkan terjadi peningkatan partisipasi BUMN dalam upaya Pemerintah untuk memberdayakan dan memperkuat potensi perekonomian rakyat, khususnya unit-unit usaha mikro dan usaha kecil, sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas dan menciptakan pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Terdapat sedikit perbedaan antara PKBL dengan CSR atau TJSL perusahaan, yakni (a) biaya untuk TJSL diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memerhatikan kepatutan dan kewajaran; sementara biaya untuk PKBL diambil dari laba bersih yang diperoleh BUMN, masing-masing maksimal sebesar 2% untuk Program Kemitraan dan untuk Program Bina Lingkungan (b) lokasi bagi perseroan yang melaksanakan TJSL adalah terbatas di lingkungan dan/atau komunitas masyarakat setempat di mana perseroan berdomisili atau menjalankan aktivitas operasionalnya; sedangkan lokasi PKBL bagi BUMN lebih luas, yaitu seluruh wilayah Indonesia, tidak terbatas hanya pada domisili BUMN.

Kini, perlu diperhatikan korelasi antara kewajiban TJSL perseroan yang bersumber pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dengan kewajiban PKBL bagi BUMN yang bersumber dari Undang-Undang tentang BUMN dan Peraturan Menteri

Negera BUMN tersebut di atas. Terlihat bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Perseroan Terbatas, maka Pasal 74 Undang-Undang itu semakin memperkuat kewajiban melaksanakan PKBL oleh BUMN, khususnya yang bergerak di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam.

Persoalannya sekarang adalah bila menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas, sebuah BUMN yang bergerak di bidang sumber daya alam dan berbentuk badan hukum perseroan harus melakukan TJSL; tetapi di sisi lain sebagai sebuah BUMN juga terikat kewajiban untuk melakukan PKBL. Bagaimana mengkoordinasi dan mengharmonisasi kedua hal ini? Apakah bagi BUMN tersebut cukup diberlakukan Peraturan Menteri Negara BUMN tentang PKBL saja, dengan alasan peraturan hukum ini bersifat khusus atau *lex specialis* ketimbang Undang-Undang Perseroan Terbatas? Ataukah BUMN tersebut tetap tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas mengingat peraturan ini bentuk formalnya adalah sebuah Undang-Undang, yang pasti secara hirarki lebih tinggi daripada Peraturan Menteri? Ketentuan hukum mana saja yang dianggap paling tepat untuk diberlakukan bagi BUMN, tetap saja belum memecahkan seluruh persoalan. Hal ini disebabkan adanya perbedaan tentang sumber dana untuk aktivitas TJSL perusahaan dan untuk PKBL. Biaya untuk TJSL harus bersumber dari anggaran perseroan, sementara dana untuk PKBL diambilkan dari laba bersih BUMN. Artinya, bila BUMN tidak berhasil memperoleh laba maka program PKBL nya tak berjalan, sebaliknya TJSL tetap harus berjalan karena telah dianggarkan sebelumnya. Pada akhirnya, terkesan bahwa BUMN seperti dikenai 2 (dua) kewajiban secara bersamaan yang substansi dan tujuannya kurang lebih sama yaitu menjalankan PKBL dan TJSL.

Persoalan lain yang layak dikaji lebih lanjut adalah soal sanksi hukum. Pada PKBL, Peraturan Menteri di atas tidak mengatur sama sekali perihal sanksi bagi BUMN yang tidak mematuhi kewajiban itu. Hanya disebutkan dalam Pasal 30 ayat (1) bahwa keberhasilan pelaksanaan PKBL menjadi indikator penilaian tingkat kesehatan BUMN yang bersangkutan. Jadi rumusan pasal ini bukan berisi tentang sanksi. Sementara Pasal 74 ayat (3) Undang-Undang Perseroan Terbatas seperti telah

dibahas di atas, merujuk pada undang-undang terkait atau undang-undang sektoral (dalam konteks ini tentunya adalah perundang-undangan tentang PKBL) ketika berbicara soal sanksi.

Simpulan sementara hingga poin ini adalah bahwa perlu penataan yang tepat antara kewajiban melakukan TJSL dan PKBL bagi perusahaan yang merupakan BUMN, agar tidak terjadi duplikasi yang dapat menimbulkan penafsiran berbeda-beda dan membebani BUMN. Kecuali itu, harmonisasi, koordinasi dan sinkronisasi peraturan hukum seputar TJSL dan PKBL juga diperlukan agar tujuan utama yaitu meminta pertanggungjawaban sosial perusahaan untuk turut serta meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat luas dapat tercapai secara adil, efektif, dan efisien.

G. Kesimpulan

Apabila Pemerintah hendak menindaklanjuti perintah Pasal 74 ayat (4) Undang-Undang Perseroan Terbatas untuk membuat peraturan pemerintah yang secara khusus mengatur tentang TJSL, maka setidaknya ada 4 (empat) persoalan krusial yang perlu dikaji lebih mendalam. Ketiga persoalan itu adalah (a) batasan tentang perseroan yang terkena kewajiban melaksanakan TJSL, khususnya tentang frasa 'perseroan yang kegiatan usahanya mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam, atau yang usahanya berdampak pada fungsi kemampuan sumber daya alam' (b) harmonisasi dan sinkronisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang juga mengatur substansi yang berkaitan dengan TJSL, khususnya menyangkut ketentuan tentang sanksi hukum (c) pertimbangan penerapan sistem *punish and rewards* terhadap perseroan yang melawan atau mematuhi kewajiban hukum melakukan TJSL, dengan sedapat mungkin tidak menjatuhkan sanksi berupa pidana melainkan penghapusan atau pengurangan insentif dan sebaliknya (d) harmonisasi dan sinkronisasi antara kewajiban TJSL perusahaan dengan PKBL bagi perusahaan yang berupa BUMN.

Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 74 ayat (4) Undang-Undang Perseroan Terbatas memang diperlukan untuk lebih memberi kepastian hukum bagi para pelaku usaha khususnya badan-badan usaha, baik yang berupa

usaha kecil, menengah, besar, ataupun badan usaha yang modalnya berupa modal domestik maupun asing, dan juga bagi BUMN. Kecuali itu, peraturan pemerintah tersebut juga dibutuhkan untuk mencegah terjadinya pengaturan tentang pelaksanaan TJSL perusahaan secara sepihak dan berbeda-beda pada aras daerah melalui peraturan daerah.²⁵

Tentang kekhawatiran pengusaha akan munculnya Perda yang beraneka ragam mengatur tentang TJSL perusahaan juga dikemukakan oleh para pemohon uji materiil Pasal 74 Undang-Undang Perseroan Terbatas kepada Mahkamah Konstitusi. Hakim Mahkamah Konstitusi menanggapinya dengan menyatakan bahwa dalam suasana otonomi daerah sekalipun, tidak perlu ada kekhawatiran bahwa setiap pemerintah daerah akan membuat kebijakan dan perda yang berbeda-beda untuk mengatur pelaksanaan CSR, sebab Pasal 74 ayat (4) yang bersifat imperatif telah tegas menetapkan bahwa pengaturan lebih lanjut soal CSR hanyalah dalam bentuk PP bukan Perda. Apabila peraturan hukum tentang TJSL perusahaan ini dibiarkan tersebar di mana-mana dan pada aras yang berbeda-beda, dikhawatirkan justru akan mengakibatkan pelaksanaan TJSL perusahaan yang tidak efektif, tidak sesuai dengan strategi bisnis masing-masing perusahaan, yang pada akhirnya justru membebani pelaku usaha sendiri.

Tentu selain mengatur keempat persoalan di atas, peraturan pemerintah tersebut juga seyogianya mengatur secara cukup rinci berbagai jenis atau bentuk program TJSL yang dapat dipilih oleh perusahaan, batasan lokasi wilayah di mana perusahaan boleh melakukan program TJSL, koordinasi di lapangan antara perusahaan dengan pemerintah daerah setempat, sistem pelaporan kegiatan TJSL, dan sebagainya.

²⁵ Tentang kekhawatiran pengusaha akan munculnya perda yang beraneka ragam mengatur tentang TJSL perusahaan juga dikemukakan oleh para pemohon uji materiil Pasal 74 UU PT kepada Mahkamah Konstitusi. Hakim MK menanggapinya dengan menyatakan bahwa dalam suasana otonomi daerah sekalipun, tidak perlu ada kekhawatiran bahwa setiap pemerintah daerah akan membuat kebijakan dan perda yang berbeda-beda untuk mengatur pelaksanaan CSR, sebab Pasal 74 ayat (4) yang bersifat imperatif telah tegas menetapkan bahwa pengaturan lebih lanjut soal CSR hanyalah dalam bentuk PP bukan Perda.

DAFTAR PUSTAKA

- Business for Social Responsibility, (2001). *“BSR Issue Briefs: Ethics Codes/Values”*. Diakses dari <http://www.bsr.org>
- Council of the Bars and Law Societies of the European Union, *“Corporate Social Responsibility and The Role of the Legal Profession: A Guide for European Lawyers Advising on Corporate Social Responsibility Issues”*. September 2003.
- Mahkamah Konstitusi, *Putusan No 53/PUU-VI/2008, Perkara Permohonan Pengujian UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, terhadap UUD 1945*. Tanggal 15 April 2009.
- Organisasi.Org Komunitas & Perpustakaan Online Indo, *“Pengertian Sumber Daya Alam dan Pembagiannya”*. Diakses dari <http://www.organisasi.org>, tanggal 17 Juni 2009.
- Porter, Michel E., dan Kramer, Mark R., *“Strategy and Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility”*. Harvard Business Review Collection, 2007.
- Rosses, Andrew., Atje, Raymond., Edwin, Donni., *“Tanggung Jawab Sosial Perusahaan di Indonesia”*. Policy Brief 7 (2008), Australian Indonesia Governance Research, the Australian National University.
- Suharto, Edi., *“Tanggung Jawab Sosial Perusahaan: Apa itu dan Apa Manfaatnya Bagi Perusahaan”*, makalah pada seminar Corporate Social Responsibility: Strategy, Management and Leadership, di Hotel Aryaduta Jakarta, 13-14 Februari 2008.
- United Natons, *“The Global Compact: Advancing Corporate Citizenship in the World Economy”* (2001).
- World Business Council for Sustainable Development, 2002.