

PREDIKTABILITAS REGULASI TANGGUNGJAWAB SOSIAL PERUSAHAAN (*CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY*) DI INDONESIA

Mahmul Siregar

Fakultas Hukum dan Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara
mahmuls@yahoo.co.id

Abstract, *Corporate Social Responsibility in Indonesia is set as a legal obligation of the company. The aim is to bring legal certainty to the implementation of CSR for the company. However, regulating CSR in the legislation as a model turned out to cause problems. Some legislation from central government regulations and local regulations regulate CSR with different approaches and objectives. This situation was a cause of uncertainty CSR. This is not in accordance with the purpose of the law in the business world should realize the situation predictable.*

Abstrak, Tanggungjawab Sosial Perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) di Indonesia ditetapkan sebagai kewajiban hukum perusahaan. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kepastian hukum terhadap pelaksanaan CSR bagi perusahaan. Namun demikian, meregulasi CSR dalam perundang-undangan sebagai model ternyata menimbulkan permasalahan. Sejumlah perundang-undangan mulai dari peraturan pemerintah pusat dan peraturan daerah mengatur CSR dengan pendekatan dan tujuan yang berbeda. Keadaan ini justru menimbulkan ketidakpastian pelaksanaan CSR. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan hukum dalam dunia usaha yang semestinya mewujudkan keadaan yang terprediksi (*predictable*).

Kata kunci: Regulasi dan Tanggungjawab Sosial Perusahaan

Pendahuluan

Corporate social responsibility (CSR) menjadi sebuah topik diskusi yang menarik perhatian dunia bisnis di Eropa dan Amerika Serikat sejak lebih kurang satu abad yang lalu. Pada awalnya diskursus mengenai CSR selalu mengarah pada suatu kondisi dilematis antara *shareholder's values* yang dihasilkan perusahaan dan upaya memaksimalkan kepentingan publik. Dengan kata lain, keterlibatan perusahaan dalam sebuah tanggungjawab sosial selalu meningkatkan konflik tentang fungsi direksi yang harus mengabdikan pada kepentingan yang terbaik bagi perusahaan atau menjadikan perusahaan sebagai warga Negara yang baik (*good corporate citizen*).¹

Prinsip *duty to act bona fide in the interest of the company* yang dikenal luas dalam hukum perseroan menuntut kewajiban seorang direksi agar mengelola perseroan untuk kepentingan dan keuntungan perseroan.² Tentunya tujuannya akhirnya adalah optimalisasi nilai (*value*) bagi para pemegang saham. Di sisi lain, perseroan sebagai sebuah *legal entity* (subjek hukum) yang memiliki *legal personality* di tengah-tengah masyarakat memiliki kewajiban terhadap subjek hukum lainnya atau anggota dalam

¹ Halyani Hj. Hasan, "Corporate Social Responsibility : Recent Updates in Malaysia", 5th Asian Law Institute Conference, (Singapore : National University of Singapore, 22 and 23 May 2008), hlm. 1

² Philip Lipton and Abraham Herzberg, *Understanding Company Law*, (Brisbane: The Law Book Company Ltd, 1992), hlm. 297

pergaulan masyarakat secara umum.³Tuntutan ini merupakan wujud dari kewajiban perseroan sebagai salah satu subjek yang eksistensinya dipengaruhi oleh interaksi yang baik dengan subjek lainnya di tengah pergaulan masyarakat.

Pergulatan pemikiran tentang CSR mengalami evolusi dan metamorphosis dalam rentang waktu yang cukup panjang.Masyarakat tidak sekedar menuntut perusahaan untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, tetapi juga menuntut agar perusahaan bertanggungjawab secara sosial terhadap dampak kesenjangan sosial yang disebabkan aktifitas ekonomi perusahaan.Pada perkembangan terakhir perusahaan juga dituntut bertanggungjawab terhadap penurunan kualitas lingkungan hidup dalam menyangga kehidupan manusia sebagai akibat aktifitas ekonomi perusahaan.Dalam konteks semacam ini, selalu diyakini bahwa eksistensi dan ekseptabilitas perusahaan di tengah komunitas masyarakat harus disertai dengan tanggungjawab yang bersifat sosial dan lingkungan.⁴

Di Indonesia diskursus tentang CSR juga diwarnai dengan pro dan kontra tentang keberadaan CSR.Pro dan kontra CSR menajam karena CSR yang semula merupakan area pertanggungjawaban etis dan moral perusahaan kemudian dipertajam oleh hukum positif menjadi sebuah kewajiban hukum.Karakteristik CSR yang semula bersifat sukarela (*voluntary*) kemudian berubah menjadi kewajiban hukum (*legal obligation*) yang sifatnya memaksa (*mandatrory*). Sejumlah perundang-undangan meletakkan CSR sebagai kewajiban hukum, antara lain UU BUMN bagi BUMN, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bagi perusahaan penanaman modal, UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. PP No. 47 Tahun 2012 tentang Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan untuk perseroan terbatas, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, UU Pertambangan Mineral dan Batubara untuk perusahaan pertambangan minerba, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi untuk perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi dan Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 13 Tahun 2012 tentang Forum Tanggungjawab Dunia Usaha dalam penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang juga menyinggung tentang CSR. Kerumitan tentang regulasi CSR semakin ramai saja dengan lahirnya sejumlah peraturan daerah provinsi dan kabupaten kota yang juga mengatur secara teknis pelaksanaan CSR.

Peraturan perundang-undangan yang cukup beragam mengatur CSR dalam berbagai perspektif sektoral sering menjadi permasalahan tersendiri.Disamping karena peraturan yang cukup ramai tersebut juga karena pola pelaksanaan kewajiban CSR yang berbeda-beda. Sebagian peraturan perundang-undangan mengatur CSR dengan menetapkan CSR sebagai anggaran belanja (*before profit*) dan sebagian lagi menetapkan CSR dengan pola *after profit*.

Benar bahwa CSR merupakan bagian dari pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) khususnya terkait dengan prinsip *responsibility*.Namun hendaknya pengaturan CSR sebaiknya memenuhi elemen stabilitas, prediktabilitas, transparan, akomodatif terhadap berbagai kepentingan, dan kejelasan status dan definisi (*clarity of status and definition*).

Pendekatan pengaturan CSR dalam hukum positif di Indonesia merupakan sebuah kemajuan. CSR yang semula hanya kewajiban etis dan bersifat karitatif dan

³ Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbaçaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 41.

⁴ Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, (Surabaya: Ashaf Media Grafika, 2007), hlm. xxiii.

volunter berubah menjadi *legal obligation* yang bersifat mandatory dan berkepastian. Namun demikian, banyak dan beragamnya perundang-undangan yang mengatur CSR justru menimbulkan ketidakterprediksian (*unpredictable*) pelaksanaan kewajiban CSR itu sendiri. Oleh karena itu, dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana kewajiban diatur CSR dalam hukum positif di Indonesia ?
- b. Bagaimana prediktabilitas pengaturan CSR dalam hukum positif di Indonesia ?

Metode Penelitian

Penulisan ini menggunakan metode dan pendekatan normatif, dikarenakan objek telaah penelitian adalah norma hukum pengaturan CSR dalam hukum positif di Indonesia. Tipologi penelitian normatif yang digunakan meliputi penelitian inventarisasi hukum positif, penemuan asas dan doktrin dan sinkronisasi vertikal dan horizontal. Data yang dianalisis merupakan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tertier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan.

Analisis data dilakukan secara kualitatif tentang pendekatan analisis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Kedua pendekatan analisis ini dipandang sesuai karena objek analisis adalah peraturan perundang-undangan dan konsep CSR itu sendiri.

Analisis Konseptual

1. Evolusi Dan Metamorfosis Gagasan Tentang CSR

Berkembangnya ideologi “*the only duty of the corporation is to make profit*”

Evolusi dan metamorphosis gagasan CSR tidak bisa dilepaskan dari perkembangan gagasan-gagasan tentang ekonomi liberal – kapitalis. Tafsir para ahli ekonomi barat terhadap ajaran Adam Smith, khususnya mengenai urgensi peran swasta (baca: modal) sangat mempengaruhi berkembangnya gagasan-gagasan tentang tanggungjawab sosial perusahaan. Secara umum ajaran ekonomi Smith mengajarkan bahwa pencapaian kesejahteraan masyarakat sangat didukung oleh berfungsinya mekanisme pasar, kebebasan arus modal (investasi) dan sangat dominannya peran modal swasta dalam pembangunan ekonomi guna menggantikan peran Negara yang semakin kecil.

Perspektif libertarian anarkitis terhadap gagasan Smith memandang peran Negara dalam ekonomi adalah sesuatu yang kontra-produktif. Perusahaan-perusahaan swasta menggantikan peran Negara dalam pencapaian kemakmuran ekonomi. Dalam konteks gagasan ini peran swasta harus diberikan kebebasan yang luas untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi, karena dengan cara ini kesejahteraan masyarakat bisa meningkat. Negara melalui hukum menjamin kebebasan bagi modal (swasta) untuk mewujudkan cara-caranya sendiri guna mencapai tujuan-tujuan ekonomi (*profit*). Satu-satunya ideologi dalam menjalankan perusahaan adalah “*the only duty of the corporation is to make profit*”. Dalam perspektif perusahaan tidak dibebani dengan tanggungjawab sosial.

Milton Friedman⁵, seorang tokoh pemikir ekonomi neoliberal, sangat pesimis dan cenderung menentang segala upaya menjadi perusahaan sebagai alat tujuan sosial. Menurut Friedman sebuah korporasi (baca : perusahaan) secara kodrati hanya memiliki tujuan untuk menghasilkan keuntungan ekonomi bagi pemegang sahamnya. Apabila tujuan ini tercapai oleh perusahaan, maka sebenarnya fungsi dan tanggungjawab sosial perusahaan telah tercapai berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pendapat ini didukung oleh Joel Bakan yang mengajarkan bahwa jika perusahaan memberikan sebagian keuntungannya bagi masyarakat dan lingkungan, maka perusahaan tersebut telah menyalahi kodratnya.⁶

Friedman sampai pada sebuah kesimpulan bahwa doktrin CSR akan merusak sistem ekonomi pasar bebas. Dalam komunitas pasar yang bebas terdapat hanya satu tanggungjawab social untuk bisnis, yakni memanfaatkan sumber daya alam dan melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan yang bertujuan meningkatkan keuntungan, selama kegiatan tersebut dilakukan dalam batas-batas aturan main, yakni tanpa penipuan dan kecurangan. *The business of business is business*, tanggungjawab social hanya ada pada individu dan tidak melekat pada perusahaan, sebab tanggungjawab perusahaan hanyalah menghasilkan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pemegang saham.⁷

Munculnya gagasan tentang kesadaran kolektif

Idiologi “*the only duty of the corporation is to make profit*” yang banyak dianut mulai mencair seiring munculnya kesadaran kolektif bahwa kontinuitas pertumbuhan dunia usaha tidak akan terjadi tanpa dukungan yang memadai dari *stakeholder* yang meliputi manajer, konsumen, tenaga kerja, dan anggota masyarakat. Inti ajaran kesadaran kolektif adalah dunia usaha tidak akan sejahtera jika *stakeholder* (pemangku kepentingan)nya juga tidak sejahtera.

Howard Bowen untuk pertama kali mengenalkan gagasan *social responsibility of the businessmen* pada tahun 1953. Gagasan Bowen didasarkan pada postulat yang menyatakan bahwa kewajiban pelaku bisnis untuk melaksanakan kebijakan, keputusan dan berbagai tindakan yang harus mengikuti tujuan dan nilai-nilai yang ada dalam suatu masyarakat.⁸ Perusahaan sebagai sebuah organisasi selalu eksis karena adanya manusia yang mau dan dapat membantu pencapaian sasaran kolektif. Dengan demikian, kehidupan bisnis dapat berlangsung dalam jangka panjang jika mampu memberi jawaban kepada kebutuhan masyarakat dan memberi masyarakat itu apa yang mereka butuhkan.⁹ Untuk itu harus diberi definisi dari suatu hubungan baru antara dunia bisnis dan masyarakat untuk membawa kegiatan usaha lebih dekat pada keinginan social sehingga mencapai suatu kehidupan yang lebih bermutu. Keterlibatan bisnis dalam masalah social akan

⁵ Milton Friedman adalah seorang guru besar emeritus dari Universitas Chicago dan pemenang Nobel ekonomi pada tahun 1976. Tokoh ini adalah penggagas utama aliran ekonomi neoliberal atau neokonservatif yang pemikiran ekonominya sangat mengagungkan dalil-dalil ekonomi liberalism-kapitalisme klasik versi Adam Smith.

⁶ Siti Maimunah, “*Negara Lemah CSR Menguat*”, Forum Keadilan, No. 22, tanggal 23 September 2007, hlm. . 46

⁷ K. Bartens, *Pengantar Etika Bisnis*, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm. 294.

⁸ Sofyan Djalil, *Konteks Teoritis Praktis Corporate Social Responsibility*, (Jurnal Reformasi Ekonomi: Vol. 4 No.1 Januari-Desember 2003, hlm. 4

⁹ Peter Pratley, *The Essence of Business Ethic*, (Simon & Schuster Pte.Ltd, 1997), hlm. 192.

menghasilkan kondisi lingkungan yang lebih baik (konduusif) bagi pengelolaan bisnis dalam jangka panjang.¹⁰

Sustainability of the Corporation

Kesinambungan terhadap eksistensi perusahaan juga tercetus melalui pandangan John Elkington, dalam *Cannibals with Forks, the Tripplle Bottom Line of Twentieth Century Business* (1997). Jika perusahaan ingin *sustain* maka perusahaan tersebut perlu memperhatikan 3P (*profit, people and planet*). Selain profit yang dicari, perusahaan juga harus memberi kontribusi positif kepada masyarakat (*people*) dan ikut dalam menjaga kelestarian lingkungan (*planet*).¹¹

Garriga dan Mele menjelaskan CSR mempunyai fokus pada empat aspek utama, yakni (1) mencapai tujuan untuk mendapatkan keuntungan yang berkelanjutan, (2) menggunakan kekuatan bisnis secara bertanggungjawab (3) mengintegrasikan kebutuhan-kebutuhan social, (4) berkontribusi ke dalam masyarakat dengan melakukan hal-hal yang beretika. Secara praktis CSR memiliki dimensi profit, politis, sosial dan nilai-nilai etis.¹²

Gagasan tentang sustainabilitas (kesinambungan) perusahaan melengkapi konsep tanggungjawab sosial. Tanggungjawab sosial perusahaan tidak saja meliputi dampak-dampak sosial yang timbul dari aktifitas ekonomi perusahaan, seperti kesenjangan kesejahteraan masyarakat sekitar, tetapi juga sampai pada tanggungjawab perusahaan terhadap masyarakat sebagai akibat degradasi daya dukung lingkungan terhadap masyarakat sekitar yang lahir dari aktifitas ekonomi perusahaan yang mengeksploitasi lingkungan.

2. Evolusi Dan Metamorfosis Model CSR: Dari Model Karitatif (*charity*) sampai Kewajiban Hukum

Pada awal berkembangnya gagasan CSR, model pelaksanaannya lahir dalam konsep yang paling primitive yakni dalam bentuk kedermawanan yang bersifat karitatif. Dalam model ini CSR bukan merupakan sebuah kewajiban hukum bagi perusahaan tetapi lebih merupakan merupakan tanggungjawab etik dan moral.

Implementasi CSR dalam bentuk penyediaan dana oleh perusahaan untuk tujuan amal. Semua kegiatan yang dibiayai dana CSR diambil dari laba dan hanya dipergunakan untuk kegiatan amal (kasih sayang) semata-mata. Hukum tidak memberikan konsekwensi apapun jika hal tersebut tidak dilakukan perusahaan.

Pada awal abad kedua puluh muncul pemikiran tentang korporasi yang lebih manusiawi. Lester Thurow mengatakan bahwa hal tersebut bertolak dari pergeseran *mainstream* tentang kapitalisme pada saat itu. Menurutnya, kapitalisme saat itu tidak hanya berkutat pada masalah ekonomi, namun juga memasukkan unsur sosial dan lingkungan yang menjadi basis apa yang disebut dengan *sustainable society*.¹³

Pada tahap ini CSR sudah mencakup persoalan-persoalan lingkungan hidup. Model pelaksanaannya berkembang dari model karitatif kepada kemas-

¹⁰ OP. Simorangkir, *Etika : Bisnis, Jabatan dan Perbankan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 55.

¹¹ Yusuf Wibisono, *op.cit.*, hlm. 6

¹² Dikutip dalam Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin dalam Corporate Law: Eksistensinya di dalam Hukum Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 4

¹³ Yusuf Wibisono, *op.cit.*, hlm. 5

philanthropy dan *community development*. Dana CSR yang disediakan perusahaan dari laba dipergunakan untuk tujuan-tujuan yang tidak hanya bersifat amal/kasih sayang atau *charity*, tetapi untuk tujuan-tujuan kepentingan sosial dan lingkungan lainnya serta untuk *community development*.¹⁴

Pada tahun 1970-an terjadi perpindahan penekanan dari fasilitasi dan dukungan pada sektor-sektor produktif kearah sektor-sektor sosial. Latar belakang perpindahan ini adalah kesadaran bahwa peningkatan produktifitas hanya terjadi manakala variabel-variabel yang menahan orang miskin tetap miskin, seperti pendidikan dan kesehatan dapat dibantu dari luar. Berbagai program populis kemudian banyak dilakukan seperti penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, air bersih dan lain-lain. Di era 1980-an semakin banyak perusahaan menggeser konsep *philantropis*nya kearah *community development* (CD) yang makin berkembang kearah pemberdayaan masyarakat misalnya pengembangan pola-pola kerjasama (kemitraan, bapak angkat, dll), memberikan keterampilan, dll.

Pada kurun waktu yang sama (1970-an) *Club of Rome*, kumpulan para cendekiawan dunia, mempublikasikan pemikiran mereka dalam "*The Limits to Growth*". Karya ini mengingatkan masyarakat dunia bahwa bumi memiliki keterbatasan daya dukung. Sementara disisi lain jumlah manusia terus bertambah. Oleh sebab itu, eksploitasi sumber daya alam harus dilakukan secara lebih hati-hati agar pembangunan dapat dilakukan secara berkelanjutan. Sejalan dengan itu berkembang wacana tentang kepedulian lingkungan, kegiatan kederewanan terus berkembang dalam kemasam *philanthropy* serta *community development*.¹⁵

Pada tahun 1990-an masalah-masalah lingkungan hidup mendapat perhatian serius. *Community development* mengalami perkembangan yang serius dari focus pada variable-variabel sosial kemudian memasuki faktor-faktor lingkungan hidup. CSR memasuki lingkup pertanggungjawaban perusahaan terhadap kondisi lingkungan hidup. Namun, model implementasinya masih tergantung pada laba perusahaan.

Di Indonesia dengan diundangkannya UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, model implementasi CSR berubah dari tindakan yang bersifat *philantropis* menjadi kewajiban hukum bagi perseroan terbatas yang memenuhi kriteria undang-undang. Pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada laba perusahaan tetapi undang-undang menetapkan penyediaan dana CSR sebagai biaya perusahaan yang dianggarkan.

3. CSR Dalam Wacana Internasional

Sampai saat ini belum ada sebuah kesepakatan internasional yang mengikat secara hukum (*legally binding*) terhadap Negara-negara untuk mewajibkan perusahaan-perusahaan yang beroperasi di wilayah negaranya menerapkan CSR. Dengan demikian penerapan kewajiban hukum atas CSR merupakan kebijakan dari Negara-negara yang bersangkutan yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan nasional. Namun

¹⁴ L.B. Curzon, *Dictionary of Law*, England: Pearson Education Limited, 2002, hlm. 317. Menurut Curzon tujuan-tujuan filantropi merupakan anugerah bagi filantropi atau tujuan-tujuan serupa yang telah dilakukan sedemikian luas sehingga melebihi pemberian yang hanya bertujuan untuk amal semata, sehingga tujuan-tujuan filantropi tidak perlu melembaga suatu derma. Filantropi cakupannya lebih luas dari *charity* meliputi tujuan yang bukan hanya secara teknis bersifat amal.

¹⁵ Bambang Rudito dan Melia Femiola, *Etika Bisnis dan Tanggungjawab Sosial Perusahaan di Indonesia*, (Bandung: Rekayasa Sains, 2007), hlm. 234

meskipun demikian, patut dipahami bahwa tidak berarti CSR tidak menjadi wacana penting dalam tataran internasional.

CSR menarik perhatian internasional sejak tahun 1992 ketika diselenggarakan KTT Bumi (*Earth Summit*) di Rio de Janeiro, Brazil. Pentingnya CSR terkait dengan peran strategis dari korporasi dalam menunjang pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) yang berbasis pada keberlanjutan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan.¹⁶ Pertemuan ini menghendaki agar eksploitasi ekonomi dalam aktifitas-aktifitas korporasi tetap memperhatikan keseimbangan dan daya dukung lingkungan hidup. Perusahaan semestinya melakukan upaya-upaya untuk menyeimbangkan peran ekonominya dengan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh aktifitas ekonomi tersebut baik terhadap manusia maupun lingkungan hidup di sekitarnya. CSR dalam konteks ini tidak saja penting bagi masyarakat sekitar, tetapi juga menyangkut keberlanjutan korporasi dalam jangka panjang. Namun demikian, KTT Rio tidak sampai pada sebuah konvensi politik yang menyarankan Negara-negara untuk mengatur kewajiban CSR dalam peraturan perundang-undangan nasionalnya.

Perhatian terhadap CSR semakin berkembang setelah diselenggarakannya *World Summit on Sustainable Development (WSSD)* tahun 2002 di Johannesburg, Afrika Selatan. Pertemuan ini melengkapi prinsip pembangunan berkelanjutan yang dihasilkan dalam KTT Rio. Jika pada KTT Rio *sustainable development* berakar pada *economic and environment sustainability*, maka WSSD Johannesburg menambahkan *social sustainability* dalam konsep pembangunan berkelanjutan. Pertemuan WSSD melihat bahwa terdapat suatu visi yang sama dari sejumlah besar perusahaan di dunia yang mengarah pada liberalisme yang pengaruhnya melewati batas-batas Negara. Potensi korporasi yang mampu melewati batas-batas Negara ini, menuntut adanya suatu kebersamaan aturan bagi tingkat kesejahteraan umat manusia. Peran korporasi yang lintas Negara tersebut semestinya diimbangi dengan upaya-upaya turut serta untuk menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat di lingkungan korporasi tersebut berada. *Social sustainability* adalah jawaban yang disepakati dalam pertemuan tersebut. Dengan demikian telah terdapat 3 (tiga) prinsip utama dalam pembangunan ekonomi global, yakni:

1. *economic sustainability*
2. *environment sustainability*; dan
3. *social sustainability*

Pertemuan WSSD merekomendasikan agar Negara-negara membuat perangkat kebijakan nasional untuk mengadopsi ketiga prinsip tersebut dalam pembangunan ekonomi nasionalnya. Sasaran rekomendasi WSSD ditujukan kepada Negara untuk menggunakan kedaulatan internalnya guna mengatur penerapan prinsip-prinsip tersebut dalam peraturan perundang-undangan nasional.

Pada pertemuan PBB mengenai *global compact* di Jenewa, Juli 2007, Negara-negara anggota PBB meminta korporasi untuk menunjukkan tanggungjawab sosial dan perilaku bisnis yang sehat. Seruan ini senada dengan komitmen The World Business Council for sustainable Development (WBCSD) yang beranggotakan 120 perusahaan multinasional dari lebih 30 negara. WBCSD pada tahun 1995 telah membuat komitmen agar korporasi yang menjadi anggotanya menerapkan komitmen sebagai berikut :

- a) Bertindak secara etis dalam menjalankan aktifitas usaha

¹⁶ Bambang Rudito dan Melia Famiola, "*Etika Bisnis dan Tanggungjawab Sosial Perusahaan di Indonesia*, (Bandung: Rekayasa Sains, 2007), hlm. 243.

- b) Beroperasi secara legal
- c) Berkontribusi untuk peningkatan ekonomi bersamaan dengan peningkatan kualitas hidup pekerja dan keluarganya
- d) Meningkatkan kualitas komunitas local dan masyarakat secara luas.

Pertemuan-pertemuan internasional yang ada tidak sampai menghasilkan sebuah *legal convention* yang mengikat secara hukum mengenai CSR. Yang dihasilkan adalah *political convention* yang meminta agar Negara-negara memperhatikan CSR dan mengatur sendiri penerapan CSR dalam hukum nasionalnya. Oleh karena itu, bagaimana pola penerapan CSR tidak diatur dalam kesepakatan internasional, tetapi diserahkan pada peraturan perundang-undangan dari Negara-negara.

4. CSR Dan Good Corporate Governance

GCG pada dasarnya adalah seperangkat aturan-aturan yang membentuk sebuah sistem yang mengatur bagaimana sebuah perusahaan dikelola dengan baik dengan memperhatikan kepentingan dari seluruh stakeholder. GCG memberikan pedoman hubungan perusahaan dengan seluruh pemangku kepentingan, baik *internal stakeholder (primary stakeholder)* yang terdiri dari pemegang saham (RUPS), direksi, dewan komisaris, menejer dan karyawan, maupun *external stakeholder (secondary stakeholder)* yang terdiri dari pemasok, kreditur, rekanan, pemerintah, masyarakat sekitar perusahaan ataupun pemangku kepentingan lainnya.

GCG dibangun berdasarkan prinsip *transparency, accountability, responsibility, independent* dan *fairness* dalam tata kelola perusahaan. Terwujudnya pelaksanaan GCG akan memberikan manfaat berupa penambahan nilai bagi perusahaan, meningkatkan kepercayaan investor dan mengurangi terjadinya penyimpangan dalam pengurusan perusahaan.

CSR merupakan bagian dari GCG, sebab CSR adalah perwujudan paradigma pengelolaan perusahaan dengan memperhatikan kepentingan seluruh pemangku kepentingan. Pelaksanaan CSR berkenaan dengan pelaksanaan prinsip *responsibility* dan *fairness* dalam perlakuan perusahaan terhadap para stakeholder.

Pembahasan

1. CSR Dalam Hukum Positif Di Indonesia

CSR di Indonesia tidak diatur secara komprehensif dalam satu perundang-undangan tetapi tersebar dalam banyak peraturan perundang-undangan. Tidak kurang dari 7 (tujuh) peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang CSR di Indonesia, antara lain:

1. UU No. 22 Tahun 2011 tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang ini tidak mengatur secara spesifik tentang kewajiban CSR bagi perusahaan pertambangan minyak dan gas bumi, akan tetapi dalam Pasal 11 ayat (3) dari UU ini terselip kewajiban CSR yang menyatakan bahwa Kontrak Kerjasama antara Badan Usaha atau Bentuk Usaha tetap yang menjalankan kegiatan usaha hulu dengan Badan Pelaksana wajib memuat ketentuan-ketentuan pokok yang salah satunya adalah kewajiban melakukan pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat.

2. ***UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN***

Pasal 88 ayat (1) dan (2) UU BUMN menegaskan bahwa BUMN dapat menyisihkan sebagian labanya untuk keperluan pembinaan usaha kecil/koperasi serta pembinaan masyarakat sekitar BUMN. Ketentuan lebih lanjut tentang pelaksanaan Pasal 88 UU BUMN ini kemudian diatur dalam Kepmen BUMN No. Kep-236/MBU/2003 yang terakhir kali diubah dengan Peraturan Menteri BUMN No. PER-09/MBU/07/2015 tentang Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan Badan Usaha Milik Negara.

3. ***UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal***

UU ini meskipun tidak mengatur pelaksanaan tanggungjawab sosial dan lingkungan perusahaan tetapi mewajibkan CSR atau TJSL bagi perusahaan penanaman modal. Pasal 15 huruf b menyebutkan bahwa setiap penanam modal memiliki kewajiban melaksanakan tanggungjawab sosial perusahaan. Selanjutnya dalam Pasal 17 ditegaskan bahwa Penanam modal yang mengusahakan sumber daya alam yang tidak terbarukan wajib mengalokasikan dana secara bertahap untuk pemulihan lokasi yang memenuhi standar kelayakan lingkungan hidup, yang pelaksanaannya diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sanksi terhadap penanaman modal yang tidak melaksanakan kewajiban berdasarkan Pasal 15 berupa sanksi administratif dan sanksi lainnya, diantaranya: (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.

4. ***UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas***

CSR yang dalam UU ini disebut sebagai Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan (TJSL) diatur dalam Pasal 74 yang berbunyi sebagai berikut : (1). Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan. (2) Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. (3) Perseroan yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

5. ***PP No. 47 Tahun 2012 tentang Tanggungjawab Sosial Perusahaan***

PP ini merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 74 UUP. Di dalam PP ini diatur lebih lanjut tentang pelaksanaan dari TJSL berdasarkan Pasal 74 UUP.

6. ***UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.***

UU ini meskipun tidak mengatur secara spesifik tentang CSR tetapi dalam Pasal 95 huruf d disebutkan bahwa pemegang IUP dan IUPK wajib melaksanakan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat setempat.

7. ***UU No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin***

Undang-undang ini tidak membahas secara khusus peran dan fungsi perusahaan dalam menanganai fakir miskin, melainkan terdapat klausul dalam pasal 36 ayat 1 "Sumber pendanaan dalam penanganan fakir miskin, meliputi: c. dana yang

disisihkan dari perusahaan perseroan. Diperjelas dalam ayat 2 Dana yang disisihkan dari perusahaan perseroan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf digunakan sebesar-besarnya untuk penanganan fakir miskin. Sedangkan pada Pasal 41 tentang “Peran Serta Masyarakat”, dalam ayat 3 dijelaskan bahwa “Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf j berperan serta dalam menyediakan dana pengembangan masyarakat sebagai pewujudan dari tanggung jawab sosial terhadap penanganan fakir miskin.

8. Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 13 Tahun 2012 tentang Forum tanggungjawab Dunia Usaha Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

Berdasarkan UU ini, Kementrian Sosial memandang penting dibentuknya forum CSR pada level Provinsi, sebagai sarana kemitraan antara pemerintah dengan dunia usaha. Rekomendasi Permensos adalah dibentuknya Forum CSR di tingkat provinsi beserta pengisian struktur kepengurusan yang dikukuhkan oleh Gubernur.

9. Peraturan Daerah-Peraturan Daerah

Disamping peraturan perundang-undangan tersebut diatas, belakangan ini muncul pula beberapa kecenderungan pemerintah daerah mengatur tentang CSR di daerahnya masing-masing. Keadaan ini menambah ramainya pengaturan CSR dalam hukum positif di Indonesia.

2. Prediktabilitas Dalam Pengaturan CSR Dalam Hukum Positif Di Indonesia

Beragamnya pengaturan CSR dalam hukum positif di Indonesia sebagaimana dikemukakan diatas menimbulkan permasalahan sebagai berikut :

1. Ketidakpastian hukum tentang pola pelaksanaan CSR

Pasal 74 UU PT dengan tegas menyatakan CSR adalah wajib bagi perusahaan perseroan terbatas. Namun kewajiban ini tidak diberlakukan secara umum, tetapi hanya terbatas pada perseroan terbatas yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam. Ketentuan ini menyisakan pertanyaan bagi perseroan terbatas yang tidak terkategori pada dua kategori tersebut, apakah tetap diwajibkan melaksanakan CSR atau melaksanakan CSR berdasarkan kesukarelaan. Jika ditafsirkan secara *argumentum a contrario* maka perseroan terbatas yang tidak masuk dalam kategori menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam, maka CSR nya dilaksanakan berdasarkan kesukarelaan (*voluntary*).

Pasal 74 ayat (2) Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kewajiban Perseroan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Pasal 74 ayat (2) UUPT menganut pola pelaksanaan CSR secara *before profit* karena CSR dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan terbatas. Tidak demikian halnya terhadap BUMN yang wajib melaksanakan CSR berdasarkan Pasal 88 UU BUMN dan Pasal 74 UUPT bagi BUMN Persero. Pasal 88 UUBUMN mewajibkan CSR dengan menyisihkan sebahagian laba/keuntungan yang berarti CSR berdasarkan UU BUMN dilakukan

secara after profit, sedangkan pelaksanaan kewajiban CSR BUMN Persero berdasarkan Pasal 74 UUPT dilaksanakan secara before profit.

Sementara peraturan perundang-undangan yang lain tidak menentukan apakah CSR dilaksanakan berdasarkan pendekatan after profit atau before profit. Sepanjang perusahaan yang bersangkutan berbentuk perseroan terbatas, maka tunduk pada ketentuan UUPT yang berarti pelaksanaan SCR atau TJSL nya melalui pendekatan anggaran yang diperhitungkan sebagai biaya (before profit). Namun hal ini juga tidak menyelesaikan permasalahan, sebab berdasarkan UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, maka pola pelaksanaan CSR didasarkan pada pola penyesihan keuntungan.

2. Ketidakpastian hukum tentang pola alokasi dana CSR

Ketidakpastian lainnya adalah menyangkut pola alokasi dana CSR. Tidak satupun dari peraturan perundang-undangan tersebut yang mengatur secara rinci pola alokasi dana CSR baik yang berasal dari anggaran maupun dari laba yang disisihkan.

Pasal 74 ayat (2) UUPT menyebutkan bahwa pelaksanaan CSR atau TJSL dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajiban. Ukuran dari kepatutan dan kewajiban tersebut tidak disebutkan perundang-undangan, sehingga perseroan terbatas memiliki keleluasaan untuk menentukan besaran alokasi dana CSR yang patut dan wajar. Pasal 74 ayat (2) menetapkan CSR sebagai kewajiban hukum tetapi ukuran pelaksanaannya lebih mengarah pada pertimbangan moralitas perusahaan.

Pasal 74 UUPT juga tidak mengatur stakeholder yang berhak mendapatkan CSR atau stakeholder mana yang diprioritaskan memperoleh CSR, apakah *primary stakeholder* atau *secondary stakeholder*. Dalam konteks yang demikian, mengingat CSR berdasarkan Pasal 74 adalah anggaran biaya yang bersumber dari dana milik perseroan, maka tentulah perseroan yang menetapkan prioritas penerima dana CSR. Hal ini mengakibatkan CSR berdasarkan Pasal 74 UUPT lebih diarahkan pada kewajiban menyediakan dana dalam anggaran tanpa mengatur penggunaannya. Kewajiban yang demikian menggambarkan kewajiban CSR menjadi dipersempit dalam bentuk pemberian dana kepada pemangku kepentingan.

Berbeda dengan UU BUMN dan Peraturan Menteri BUMN tentang PKBL. Kementerian BUMN menetapkan sasaran penggunaan dana CSR PKBL melalui program kemitraan yang fokus pada pinjaman kepada mitra binaan dan program bina lingkungan yang lebih mengarah pada pembangunan sarana dan prasarana, beasiswa dan kebutuhan masyarakat lainnya diluar program kemitraan. Pengaturan yang demikian dapat dimaklumi. Menteri BUMN berwenang mengatur penggunaan CSR berdasarkan UU BUMN karena sumber dana yang dipergunakan adalah laba yang disisihkan. Laba tersebut adalah milik pemegang saham dalam hal ini Kementerian BUMN.

3. Tumpang tindih kewajiban CSR

Kewajiban CSR yang diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan menyebabkan kewajiban CSR menjadi tumpang tindih. Terhadap Perseroan Terbatas wajib CSR berdasarkan Pasal 74 UUPT. Jika perseroan terbatas tersebut adalah BUMN maka juga dikenai kewajiban CSR berdasarkan UUBUMN. Apabila PT tersebut bergerak dalam bidang usaha hulu migas atau pertambangan, juga terkena kewajiban CSR dalam bentuk penyediaan dana untuk kepentingan *community development*. Belum lagi ada kewajiban penyesihan laba untuk penanganan fakir miskin berdasarkan UU No. 13 Tahun 2011.

4. Kepastian kewajiban CSR bagi perusahaan tidak berbadan hukum (bukan PT). Pasal 74 UUPU yang mengatur CSR atau TJSL diperuntukkan bagi perusahaan berbentuk perseroan terbatas. Demikian juga PP No. 47 Tahun 2012 tentang Tanggungjawab Sosial Perusahaan, diperuntukkan bagi PT sebab PP tersebut lahir sebagai amanat Pasal 74 UUPU. Lantas bagaimana dengan perusahaan yang tidak berbentuk PT seperti Firma, CV atau perusahaan perseorangan.

UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dapat diberlakukan sebagai dasar kewajiban hukum CSR bagi perusahaan non-PT sebab dalam UU ini, penanaman modal dalam negeri (PMDN) dapat berbentuk perusahaan badan hukum ataupun tidak berbadan hukum dan perusahaan perorangan. Namun tetap saja menimbulkan ketidakpastian dalam kewajiban, karena : (1). Tidak semua perusahaan PMDN penerima fasilitas penanaman modal, (2). UU No. 25 Tahun 2007 tidak mengatur pelaksanaan CSR. Bagi perusahaan penanaman modal berbentuk PT dapat tunduk sesuai ketentuan UUPU tapi yang tidak berbentuk PT tidak ada pengaturan pelaksanaan CSR.

4. Kewajiban pelaksanaan CSR tidak predictable

Hukum yang baik semestinya dapat memberikan predictabilitas bagi dunia usaha sehingga memungkinkan bagi dunia usaha untuk merencanakan usaha dengan baik. Keberagaman pengaturan CSR dan praktek yang tidak seragam di berbagai daerah berdasarkan perda masing-masing menyebabkan pelaksanaan CSR menjadi unpredictable dan dapat menyebabkan beban baru bagi dunia usaha.

3. CSR Dalam Peraturan Daerah

Belakangan ini muncul pula berbagai peraturan daerah yang mengatur tentang CSR sehingga menambah ramainya polemik pengaturan CSR dalam hukum positif. Pola pengaturan CSR yang berbeda-beda berdasarkan perda daerah masing-masing menyebabkan ketidakpastian hukum dan terjadinya unpredictabilitas dalam kewajiban CSR. Terkait pengaturan CSR dalam perda, sebenarnya Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi RI sudah sangat jelas.

Pertimbangan MK pada perkara uji materil terhadap Pasal 74 UU No. 40 Tahun 2007 dalam Putusan No.53/PUU-VI/2008 pada halaman 95 menyebutkan :

Bahwa dengan telah diatur TJSL berdasarkan Pasal 74 ayat (4) UU 40/2007 maka sudah jelas pemerintah daerah tidak dapat mengeluarkan Peraturan Daerah yang berkenaan dengan TJSL, sebab perintah Undang-Undang berdasarkan Pasal 74 ayat (4) bersifat imperatif yaitu hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah;

Disamping alasan tersebut diatas, patutlah dipahami bahwa CSR berdasarkan Pasal 74 UUPU sumber dananya berasal dari anggaran perseroan yang berarti kekayaan perseroan. CSR bukan merupakan pajak atau retribusi daerah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah mengaturnya. Oleh karena dana CSR adalah bersumber kekayaan perseroan, maka sangat tidak beralasan secara hukum peraturan daerah mengatur penggunaan kekayaan warga nya. Sebagai bagian dari biaya, maka perusahaanlah yang memiliki otonomi untuk mengatur penggunaan dana CSR. Jika pun ingin disinergikan dengan program pembangunan daerah, maka hal tersebut semstinya tidak dapat dipaksakan tetapi lebih bersifat kesukarelaan dari pemilik dana (anggaran) CSR yakni perusahaan.

Berbeda dengan kewenangan Kementerian BUMN yang mengatur penggunaan CSR berdasarkan UU BUMN. Hal ini terjadi karena sumber dana CSR berdasarkan pasal 88 UU BUMN adalah berasal dari laba yang disisihkan. Laba tersebut adalah milik pemegang saham yang dalam hal ini adalah Kementerian BUMN. Jadi, dalam hal ini Menteri BUMN mengatur penggunaan CSR berdasarkan kewenangannya sebagai pemilik dana.

Penutup

CSR di Indonesia tidak saja merupakan kewajiban moral dan etis perusahaan, tetapi telah dikukuhkan sebagai kewajiban hukum yang bersifat *mandatory*. Namun demikian, pengaturan dalam perundang-undangan tentang CSR yang bersifat fragmentaris dan sporadis dalam sejumlah peraturan perundang-undangan sektoral justru mengaburkan kepastian pelaksanaan CSR. Pengaturan CSR yang beragam dengan pendekatan dan tujuan yang berbeda menimbulkan ketidakprediksian (*unpredictable*) pelaksanaan CSR bagi dunia usaha.

Sebagai bagian dari GCG, maka kewajiban CSR semestinya ditata dengan baik dalam perundang-undangan yang ada, sehingga keberadaan CSR semestinya dapat membuat keadaan perusahaan dan pemangku kepentingan menjadi lebih baik dan tidak berubah menjadi *transaction cost* yang membebani dunia usaha.

Daftar Pustaka

- Bambang Rudito dan Melia Femiola, *Etika Bisnis dan Tanggungjawab Sosial Perusahaan di Indonesia*, Bandung : Rekayasa Sains, 2007.
- Halyani Hj. Hasan, “ Corporate Social Responsibility : Recent Updates in Malaysia”, 5th Asian Law Institute Conference, Singapore : National University of Singapore, 22 and 23 May 2008.
- K. Bartens, *Pengantar Etika Bisnis*, Yogyakarta : Kanisius, 2002.
- L.B. Curzon, *Dictionary of Law*, England : Pearson Education Limited, 2002.
- Martono Anggusti, *Pengaturan Pengelolaan Perusahaan untuk Kesejahteraan Tenaga Kerja*, Medan : Universitas Sumatera Utara, Disertasi, 2015.
- Munir Fuady, *Doktrin-Doktrin dalam Corporate Law, : Eksistensinya di dalam Hukum Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2002.
- OP. Simorangkir, *Etika : Bisnis, Jabatan dan Perbankan*, Jakarta : Rineka Cipta, 2003.
- Peter Pratley, *The Essence of Business Ethic*, Simon & Schuster Pte.Ltd, 1997.
- Philip Lipton and Abraham Herzberg, *Understanding Company Law*, Brisbane : The Law Book Company Ltd, 1992.
- Siti Maimunah, “Negara Lemah CSR Menguat”, Forum Keadilan, No. 22, tanggal 23 September 2007.

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbaçaraka, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 1993.

Sofyan Djalil, *Konteks Teoritis Praktis Corporate Sosial Responsibility*, Jurnal Reformasi Ekonomi : Vol. 4 No.1 Januari-Desember 2003.

Yusuf Wibisono, *Membedah Konsep dan Aplikasi CSR*, (Surabaya : Ashaf Media Grafika, 2007.