

## KERJASAMA ANTARA PEMERINTAH, PERUSAHAAN DAN MASYARAKAT DALAM PELAKSANAAN CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR) DI KOTA BONTANG

Cathas Teguh Prakoso

Dosen Program Magister Ilmu Administrasi Negara  
Fisipol Universitas Mulawarman Samarinda

**Abstract:** This research aims to find out and analyze the implementation of Corporate Social Responsibility in Bontang. The potential industries apparently do not correlate to the prosperity of the people in which there are still poor families living. This research shows that the implementation of CSR is not effective because of these several things, limited regulations, asymmetrical relations between corporation and society, and the uncoordinated mechanism of CSR

**Keywords:** "Corporate Social Responsibility, Cooperation, Bontang"

**Abstrak:** Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Penerapan Corporate Social Responsibility (CSR) di Kota Bontang. Potensi industri yang tersimpan di sana tidak berbanding lurus dengan tingkat kesejahteraan masyarakat yang tercatat dengan masih banyaknya keluarga miskin disana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hal ini disebabkan oleh antara lain regulasi yang terbatas, hubungan yang asimetris antara perusahaan dan masyarakat, dan mekanisme CSR yang kurang terpadu.

**Kata Kunci :** Corporate Social Responsibility Kerjasama, Kota Bontang

### Pendahuluan

Berkembangnya Kota Bontang sebagai salah satu pusat industri energi nasional di Indonesia Timur telah menarik investasi yang disertai dengan beroperasinya perusahaan-perusahaan yang bergerak dibidang industri manufaktur, jasa dan perbankan.

Pada tahun 2014, banyaknya perusahaan menurut badan hukum adalah 384 perusahaan, menurut kategori perdagangan sebanyak 13 perusahaan, perdagangan menengah sebanyak 62 dan perdagangan kecil sebanyak 216 perusahaan. Dari 384 perusahaan tersebut diperinci sebagai berikut:

Tabel 1.

Jumlah Perusahaan di Kota Bontang Tahun 2014 Menurut Badan Hukum

No	Status Badan Hukum	Jumlah
1	Perseroan Terbatas (PT)	77
2	CV /Firma	270
3	Koperasi	6
4	Perorangan	31
Jumlah		384

Sumber : BPS Kota Bontang, 2014

Secara alamiah, industrialisasi di Kota Bontang telah menggeser pola kehidupan masyarakat yang dulunya tergantung dengan alam, kini kepada sektor industri. Hal ini telah pula membawa dampak terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Sebagian masyarakat dapat menyesuaikan diri dengan

perubahan sehingga mampu meningkatkan kondisi sosial dan ekonominya, dan sebagian lagi kurang mampu menghadapinya sehingga mempengaruhi kondisi sosial ekonominya yang semakin menurun.

Akan tetapi bila ditinjau dari tingkat kesejahteraan masyarakat, potensi dan berkembangnya industri di Kota Bontang belum sepenuhnya berdampak positif pada kesejahteraan masyarakat. Pada tahun 2014, jumlah keluarga miskin di Kota Bontang yang termasuk dalam Prasejahtera sebesar 8.017 rumah tangga yang terbagi dalam 2.344 rumah tangga bertempat tinggal di Bontang Utara dan 2.505 rumah tangga bertempat tinggal di Bontang Barat. Sedangkan Keluarga Miskin yang termasuk dalam Kategori Sejahtera I sebesar 5.572 yang terbagi dalam 2.392 keluarga di Bontang Utara dan 651 keluarga di Bontang Barat (BPS Kota Bontang, 2014). Padahal perubahan sosial, ekonomi dan lingkungan akibat beroperasinya perusahaan-perusahaan tersebut telah diantisipasi pemerintah melalui Program Tanggung Jawab Sosial/*Corporate Social Responsibility* (CSR) yang telah diatur melalui beberapa peraturan perundang-undangan:

1. Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 pada pasal 74. Selain BUMN, saat ini Perseroan Terbatas (PT) yang mengelola atau operasionalnya terkait dengan Sumber Daya Alam (SDA) diwajibkan melaksanakan program CSR.
2. Undang-Undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007 dalam Pasal 15 (b) dinyatakan bahwa setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan.
3. Undang-Undang Minyak dan Gas Bumi Nomor 22 Tahun 2001, khusus bagi perusahaan yang operasionalnya mengelola minyak dan gas bumi, terikat oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001, tentang Minyak dan Gas Bumi, disebutkan dalam Pasal 13 ayat 3 (p).
4. Peraturan Menteri Negara BUMN, Per-05/MBU/2007 Pasal 1 ayat (6) dijelaskan bahwa Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil, yang selanjutnya disebut Program Kemitraan, adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Sedangkan pada pasal 1 ayat (7) dijelaskan bahwa Program Bina Lingkungan, yang selanjutnya disebut Program BL, adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.
5. Peraturan Daerah Kalimantan Timur Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (CSR).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa selama ini pelaksanaan CSR di Kota Bontang belum mencapai seperti yang diharapkan, yaitu ikut serta memberdayakan masyarakat dan membantu pemerintah dalam pembangunan daerah. Tanggungjawab sosial perusahaan sangat penting dalam mendukung program pemerintah, sebagaimana dikemukakan oleh Supranoto (2007), bahwa CSR memiliki pengaruh yang luas dalam membantu pemerintah meringankan upaya penanggulangan kemiskinan, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Alokasi dana pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan masih terbatas, dengan kondisi tersebut memerlukan dukungan dan keterlibatan aktif dunia usaha.

Kegiatan CSR tentunya dapat membidik kelompok masyarakat yang belum tersentuh program penanggulangan kemiskinan, sehingga kualitas hidup yang lebih baik dapat dirasakan masyarakat secara merata. Demikian pula yang disampaikan Utama (2010), bahwa tanggung jawab perusahaan tidak hanya terhadap pemiliknya atau pemegang saham saja, tetapi juga terhadap masyarakat terkena dampak operasional perusahaan. Keberadaan perusahaan selain untuk memaksimalkan kekayaan pemilik perusahaan/pemegang saham, namun juga untuk melayani kepentingan *stakeholders* perusahaan, seperti karyawan, pemasok, pemerintah, dan masyarakat. Atas dasar permasalahan yang telah dijabarkan sebelumnya maka penelitian ini berupaya untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan “Bagaimanakah kerjasama antara pemerintah, perusahaan dan masyarakat dalam pelaksanaan CSR di Kota Bontang?”

### **Kerangka Konseptual Governance dan Good Governance**

Makna *governance* sangat berbeda dengan *government*, menurut Rodhes dalam Mindarti (2005: 194) menjelaskan konsep *governance* lebih menunjuk pada: (1) *A change in the meaning of government* (perubahan dalam makna pemerintahan); (2) *Reffering a new process of governing* (mengacu pada sebuah proses baru dalam memerintah); (3) *A changed condition of ordered rule* (perubahan kondisi dalam tata pengaturan); (4) *The new method by which society is governed* (metode baru bagaimana masyarakat diperintah).

Sedangkan *government* seperti yang ditegaskan Stoker dalam Mindarti (2005:194) secara spesifik lebih menunjukkan pada: (1). *The formal institutions of the state* (institusi negara yang resmi); (2) *Monopoly of legitimate coercive power* (monopoli kekuasaan pemaksa yang sah); (3) *Its ability to make decisions and its capacity to enforce them* (kemampuannya untuk membuat keputusan dan kapasitas menegakkan pemberlakuannya) dan (4) *The formal and institutional processes which operate at the level of the nation state to maintain public order and facilitate collective action* (proses-proses formal dan institusional yang berlangsung pada level negara nasional untuk menjaga ketertiban masyarakat dan memfasilitasi tindakan bersama).

Dalam konsep *governance* terdapat tiga kaki utama (*threelegs*) dan tiga domain utama (*three domains*). Ketiga kaki utama yang dimaksud adalah *political governance*, *economic governance* dan *administrative governance*. *Political governance* lebih mengacu pada proses pembuatan kebijakan. *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan dibidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. Sementara itu, *administrative governance* lebih mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

Sedangkan tiga domain utama yang dimaksud mencakup unsur negara (*state*), swasta (*private sector*) dan masyarakat sipil (*civil society*). Negara (*state*), pada masa mendatang memiliki tugas penting yakni mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan dengan mendefinisikan kembali peran pemerintahan dalam mengintegrasikan kehidupan sosial, ekonomi dan perlindungan lingkungan,

melindungi masyarakat dari ketentraman, menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur, melakukan desentralisasi dan demokratisasi pemerintahan, memperkuat finansial dan kapasitas administratif pemerintah lokal, kota dan metropolitan.

### **Kerjasama antar Pihak dalam Governance**

Pergeseran paradigma administrasi publik yakni *old public administration*, *new public management*, dan *new public service* yang dijelaskan oleh Denhardt dan Denhardt (2003), dapat juga dipahami melalui pendapat Benington dan Hartley (2001) seperti dikutip Meehan (2003:6), bahwa pemikiran administrasi publik telah bergeser dari *traditional public administration* dan *new public management* ke model *citizen-centered governance*. Dimana model *citizen-centered governance* oleh Denhardt dan Denhardt (2003) disamakan dengan perspektif *new public service* dan *networked governance* oleh Hartley (2005) serta *post-managerial avenues* oleh Vigoda-Gadot (2005). Baik perspektif *citizen-centered governance*, *new public service*, *networked governance* maupun perspektif *post-managerial avenues* pada prinsipnya menempatkan masyarakat sipil (*citizens*) sebagai penentu strategi dari kebijakan publik, serta penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan dengan mengoptimalkan jejaring (*network*) dan kemitraan (*partnership*) dengan pihak di luar pemerintah.

Pemahaman administrasi publik melalui *citizen-centered model* lebih khusus dapat dipahami melalui kajian teori *governance*. Menurut Gerry Stoker pemikir administrasi publik, dalam salah satu papernya yang dipublikasi oleh Unesco berjudul "*Governance as Theory: Five Propositions*" (1998) menguraikan lima proposisi *governance* sebagai sebuah teori yaitu:

- 1) *Governance refers to a set of institutions and actors that are drawn from but also beyond governance;*
- 2) *Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues;*
- 3) *Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action;*
- 4) *Governance is about autonomus self-governing networks of actors;*
- 5) *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. It sees government as able to use new tools and techniques to steer and guide.*

Melalui proposisi tersebut dapat dipahami bahwa makna *governance* itu merujuk pada institusi dan aktor yang tidak hanya pemerintah, kaburnya batas-batas dan tanggung jawab dalam mengatasi isu sosial dan ekonomi, dan adanya ketergantungan dalam hubungan antara institusi yang terlibat dalam aksi kolektif. *Governance* juga berkaitan dengan *self-governing* yang otonom dari aktor-aktor lainnya dan memperbaiki sesuatu tidak perlu tergantung kekuasaan pemerintah melalui perintah dan kewenangannya (Stoker, 1998:18).

Sementara itu desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia telah membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan kerjasama, baik dengan pemerintah daerah lain maupun dengan aktor non pemerintah. Bahkan Paterson

(2008) mengatakan banyak pemerintah lokal saat ini yang mencari metode baru untuk mengurangi pengeluaran dan menjaga kualitas jasa, mereview sistem layanan, menetapkan prioritas dan menentukan layanan mana yang diberikan lewat tatanan alternatif. Adminisitrasi publik mempunyai potensi untuk menyatukan manajemen publik dan kebijakan publik berdasarkan pada sasaran eksplanatif yang berkontribusi khusus.

Beberapa literatur menyebutkan bahwa dalam pengertian kerjasama (*partnership*) memiliki derajat yang berbeda. Diantaranya dijelaskan oleh Thomson dan Perry, bahwa kerjasama memiliki derajat yang berbeda, mulai dari koordinasi dan kooperasi (*cooperation*) sampai pada derajat yang lebih tinggi yaitu *collaboration*. Para ahli pada dasarnya menyetujui bahwa perbedaan terletak pada kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitas dimana *ccordination* terletak pada tingkatan yang paling rendah. Sedangkan *collaboration* pada tingkatan yang paling tinggi (Keban, 2007).

Selanjutnya mengenai makna kolaborasi, Wood dan Gray dalam Thompson dan Perry (2006), menjelaskan bahwa kolaborasi berarti pihak-pihak yang otonom berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun informal, menyusun struktur dan aturan pengelolaan hubungan antar mereka, merencanakan tindakan atau keputusan untuk mengatasi isu-isu yang membawa mereka bersama-sama, interaksi menyangkut *sharing* atas norma dan manfaat yang saling menguntungkan.

Kerjasama antar daerah atau dengan pihak Ketiga ataupun antar entitas lain berguna untuk : (1). membantu Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dalam arti tersedianya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik; (2). meningkatkan kemampuan pihak yang bekerjasama untuk menyelesaikan masalah tertentu; (3). meningkatkan persahabatan antar pihak; (4). meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemanfaatan sumber daya dan potensi yang ada di daerah masing-masing dalam upayamelanjutkan serta mengembangkan usaha; (5). meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah; (6). meningkatkan kemampuan masing-masing daerah dalam menstimulasi mobilitas sumber daya, dan memperoleh manfaat dari sumber daya yang tersedia.

### **Corporate Social Responsibility (CSR)**

Isu tanggungjawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*) sudah lama muncul di berbagai negara, hal ini terlihat dari praktik pengungkapan *corporate social responsibility* (CSR), yang mengacu pada aspek lingkungan dan sosial, yang semakin meningkat. Bahkan berbagai hasil studi telah dilakukan di berbagai negara dan dimuat di berbagai jurnal internasional (Ghozali dan Chariri, 2007).

Sebagai sebuah konsep, *Corporate Social Responsibility* (CSR) mempunyai definisi dalam beberapa versi karena implementasi yang dilakukan oleh perusahaan yang satu dengan perusahaan lainnya berbeda-beda. Menurut Kotler dan Lee dalam Solihin (2009:5) "*Corporate Social Responsibility is a commitment to improve community well being through discretionary business practices and contribution of corporate resources*" (tanggung jawab sosial perusahaan adalah kegiatan yang semata-mata merupakan komitmen perusahaan secara sukarela untuk turut

meningkatkan kesejahteraan komunitas dan berkontribusi kepada sumberdaya perusahaan).

CSR juga dijelaskan Petkoski dan Twose (2003) yang mendefinisikan CSR sebagai komitmen bisnis yang berperan untuk mendukung pembangunan ekonomi, bekerjasama dengan karyawan dan keluarganya, masyarakat lokal dan masyarakat luas, untuk meningkatkan mutu hidup mereka dengan berbagai cara yang menguntungkan bagi bisnis dan pembangunan.

Sejauh ini definisi yang banyak digunakan adalah pemikiran Elkington tentang *Triple Bottom Line*. Menurut Elkington (2007), CSR adalah adanya segitiga dalam kehidupan stakeholders yang mesti diperhatikan korporasi di tengah usahanya mencari keuntungan, yaitu ekonomi, lingkungan dan sosial, yang kemudian diilustrasikan dalam bentuk segitiga.

Dari pengertian-pengertian di atas dapat dipahami bahwa CSR adalah suatu bentuk komitmen perusahaan untuk meningkatkan kualitas dan mutu kehidupan bagi karyawan perusahaan dan masyarakat lingkungan sekitar perusahaan maupun masyarakat luas.

Menurut pendapat Rudito dkk. (2004), program-program CSR yang dijalankan perusahaan meliputi:

- a. Program-program bidang sosial, antara lain: pelayanan dan kampanye kesehatan, beasiswa pendidikan, pembangunan dan renovasi sarana sekolah, sumbangan sosial untuk bencana alam, sekolah binaan serta pendidikan dan pelatihan teknologi informasi.
- b. Program-program bidang ekonomi, antara lain: pemberdayaan dan pembinaan UKM dan pengusaha, kemitraan dalam penyediaan kebutuhan dan bahan baku produksi, kredit pembiayaan dan bantuan modal untuk pengembangan usaha, pengembangan agrobisnis, serta pemberdayaan dan pengembangan tenaga kerja lokal.

Program-program bidang lingkungan adalah pembinaan dan kampanye lingkungan hidup, pengelolaan fisik agar lebih asri, pengelolaan limbah, pembangunan sarana air bersih, penanaman pohon atau penghijauan dan pertanian anorganik.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pada bagian ini penulis akan menganalisis data hasil penelitian. Sebagaimana rumusan masalah yang telah disampaikan sebelumnya, maka analisis terfokus pada kerjasama pemerintah-perusahaan-masyarakat dalam forum CSR. Dengan analisis data ini diharapkan penulis dapat memberi jawaban atas masalah yang penulis angkat. Dari data penelitian yang penulis peroleh melalui wawancara dan dokumentasi ditunjang dengan beberapa pengamatan pada obyek penelitian, maka selanjutnya penulis membahasnya sesuai urutan pada penyajian daya penelitian.

### **Regulasi CSR yang Masih Terbatas**

Pelaksanaan CSR oleh perusahaan-perusahaan di Kota Bontang hingga saat ini masih bertumpu pada regulasi pemerintah pusat yaitu Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, khususnya di dalam bab V pasal 74 ayat (1),(2),(3),(4) dimana dalam pasal tersebut mengatur tanggung jawab perusahaan

dengan lingkungan sosial dan lingkungan hidup, yang artinya perusahaan bertanggung jawab dalam permasalahan sosial dan lingkungan yang ditimbulkan dari pelaksanaan kegiatan perusahaan. Akan tetapi dengan keberadaan undang-undang ini tidak serta merta memaksa perusahaan untuk melaksanakan CSR, karena didalam undang-undang ini tidak memberikan kejelasan terhadap sanksi jika sebuah perusahaan tidak melaksanakan CSR.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi telah mendorong partisipasi perusahaan untuk turut membangun daerah. Meskipun Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, tidak mengatur mengenai partisipasi perusahaan terhadap pembangunan daerah, namun perusahaan (sektor privat) saat ini menjadi bagian yang tidak dapat dilepaskan dari perubahan makna “*government to governance*”, dimana pemerintahan dibangun dari tiga pilar utama, yaitu pemerintah, publik dan privat. Untuk itu tata pemerintahan di daerah harus memberi peluang terhadap kehadiran privat dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

Didasari oleh potensi CSR dari perusahaan-perusahaan di Kota Bontang yang cukup besar, maka perlu upaya untuk menata administrasi sehingga pelaksanaan CSR di Kota Bontang dapat berperan optimal dalam pembangunan daerah. Salah satu langkah yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Bontang adalah mensinergikan program pemerintah dengan program CSR perusahaan.

Upaya mensinergikan pelaksanaan CSR di Kota Bontang yaitu mengeluarkan Peraturan Walikota (PERWALI) Bontang nomor 36 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyelenggaraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan oleh Perusahaan. Inti dari peraturan ini adalah pelaksanaan CSR melalui Forum CSR. Keberadaan Forum CSR Kota Bontang ini kemudian dikuatkan dengan Keputusan Walikota Bontang Nomor 339 Tahun 2011 tentang Pembentukan Pengurus *Forum Corporate Social Responsibility* (FCSR) Kota Bontang. Upaya pembentukan Forum CSR sebagai wadah komponen “*governance*” melaksanakan hubungan pemerintahan dalam menunjang terwujudnya “*good governance*” sepantasnya mendapatkan apresiasi. Apalagi ditunjang dengan komitmen Walikota Bontang terhadap pembangunan diperlukan akselerasi melalui beberapa program unggulan. Regulasi pemerintah terkait forum CSR tersebut, secara teoritis telah sejalan langkah-langkah dalam penataan hubungan pemerintah, publik dan privat dalam kerangka *good governance*. Sementara bagi perusahaan, adanya forum merupakan sarana untuk mewujudkan *good corporate governance* secara lebih transparan dan keterwujudannya bermanfaat bagi masyarakat.

Hasil penelitian mengenai regulasi menjelaskan bahwa dalam forum CSR telah dilaksanakan proses-proses manajemen seperti perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi terhadap kegiatan-kegiatan forum sehingga setiap kegiatan akan terarah dan terpadu dengan baik. Sedangkan pada aspek pembedangan, regulasi forum CSR telah mengadopsi model pembedangan kerja pemerintah yaitu bidang ekonomi, sosial dan infrastruktur atau lingkungan, sehingga memudahkan dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi Forum CSR.

Adanya struktur kepengurusan forum CSR menunjukkan bahwa forum CSR perlu dibangun pilar-pilar agar memperkuat keterikatan antara pemerintah dengan

perusahaan, membaiknya tata kelola administratif dan memudah komunikasi dan koordinasi dalam kesatuan kepemimpinan dan manajerial yang jelas. Argumen ini didukung dengan data mengenai susunan kepengurusan Forum CSR, dimana struktur diisi oleh unsur pimpinan pemerintah dan unsur pimpinan perusahaan dengan didukung unsur staf yang berkompeten. Strategi ini sangatlah tepat karena dengan melibatkan pimpinan tertinggi masing-masing organisasi, akan mempermudah pengambilan kebijakan terutama bagi perusahaan yang memiliki model pengelolaan CSR yang berbeda-beda.

Akan tetapi, peraturan walikota tersebut memiliki jangkauan/lingkup kewenangan yang terbatas, yaitu hanya mengatur hubungan antara pemerintah daerah dengan perusahaan dan tidak mengatur keterlibatan masyarakat atau lembaga publik lainnya seperti LSM dan Organisasi Kemasyarakatan. Demikian pula dengan belum diaturnya kriteria perusahaan yang terlibat dalam pelaksanaan CSR dan lainnya yang hingga kini akhirnya menjadi masalah CSR di Kota Bontang.

Meskipun urgensi diterbitkan sebuah Peraturan Daerah untuk mengatur kegiatan pemerintah, perusahaan dan masyarakat sangat mendesak, namun hingga penelitian ini dilakukan, Peraturan Daerah yang mengatur masalah CSR di Kota Bontang masih belum ada, sehingga regulasi mengenai pembentukan forum CSR tidak dapat menjangkau seluruh persoalan CSR yang dinamis dan berkembang.

### **Mekanisme Pelaksanaan CSR yang Kurang Terpadu**

Temuan penelitian telah mengungkapkan adanya 3 (tiga) mekanisme/pola CSR perusahaan yaitu CSR yang direncanakan dan dikelola oleh perusahaan sendiri, CSR berdasarkan pengajuan proposal masyarakat secara langsung kepada perusahaan dan CSR melalui Forum CSR. Temuan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan CSR di Kota Bontang belum memiliki pola/mechanisme yang baku. Temuan ini juga menguatkan terhadap terbatasnya pengaturan dalam Peraturan Walikota Bontang Nomor 36 Tahun 2011.

Khususnya pada pola pelaksanaan CSR atas pengajuan proposal oleh masyarakat, disatu sisi pola tersebut memang dapat membantu kegiatan-kegiatan masyarakat secara faktual dan sesuai kebutuhan masyarakat dan bagi perusahaan dapat menyalurkan CSR mereka sesuai dengan yang dikehendaki oleh masyarakat, akan tetapi dapat berdampak kurangnya perhatian pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat. Apalagi melihat suatu kondisi, dimana belum diakomodirnya seluruh aspirasi masyarakat melalui musrenbang, sehingga akhirnya masyarakat meminta bantuan secara langsung kepada perusahaan perusahaan.

Tentunya hal tersebut akan membuka peluang kepada pihak-pihak yang berupaya mencari keuntungan pribadi atau kelompok, yang pada gilirannya membuat perusahaan harus bertindak diluar konteks CSR dalam mengatasinya. Bahkan tidak menutup kemungkinan adanya tuntutan masyarakat yang berlebihan akan memberatkan perusahaan bahkan selanjutnya mengancam keberlangsungan perusahaan yang akhirnya dapat merugikan banyak pihak.

Fakta dan argumentasi tersebut menjawab persoalan tentang adanya aktivitas pihak-pihak tertentu untuk mencari keuntungan dibalik kewajiban perusahaan melaksanakan CSR.

Dari hasil penelitian mengenai mekanisme Forum CSR menunjukkan adanya serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak dalam mencapai tujuan forum CSR dalam memaduserasikan program pemerintah dengan program CSR perusahaan.

Temuan penelitian mengungkapkan bahwa program-program pemerintah yang di bawa dalam forum CSR merupakan hasil musrenbang Kota Bontang. Program tersebut adalah program yang tidak dapat tertangani oleh pemerintah karena keterbatasan sumberdayanya. Program pemerintah tersebut selanjutnya dipertimbangkan oleh perusahaan sebagai program CSR mereka.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembentukan forum CSR merupakan salah satu strategi pemerintah untuk memaksimalkan pelaksanaan rencana pembangunan dan dapat dinilai sebagai langkah inovatif pemerintah daerah memecahkan masalah keterbatasan pemerintah ditengah desakan pemenuhan pelayanan dari masyarakat.

Ide pembentukan forum CSR tersebut sejalan dengan pandangan Farazhman (2004) yang mengatakan bahwa konteks *partnership governance*, pemerintah perlu mengembangkan kreativitas, inovasi, sinergi, kemampuan kuat untuk mengatasi masalah besar melalui partisipasi dan tanggungjawab setiap level governance. Sedangkan bila dicermati lebih lanjut dari program pemerintah yang disampaikan dalam mekanisme Forum CSR, nampaknya program pemerintah Kota Bontang menganut sistem penggabungan antara perencanaan model bottom up dan top bottom (Kartasasmita, 2006).

Temuan dalam penelitian juga menunjukkan tidak adanya suatu keharusan atau adanya kelonggaran perusahaan dalam memilih program yang sesuai dengan kemampuan perusahaan. Hal ini telah berdampak pada pelaksanaan CSR yang terkadang tidak dapat memenuhi ekspektasi dari masyarakat. Hal tersebut terjadi karena skala prioritas kegiatan yang lemah atau tidak ditentukannya skala prioritasnya baik oleh perusahaan dalam mengambil program pemerintah. Semestinya program yang ditawarkan oleh pemerintah adalah program prioritas yang dibutuhkan masyarakat, sehingga program apapun yang dilakukan perusahaan melalui CSR tersebut dapat dikatakan sebagai kebutuhan prioritas masyarakat, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan walikota Nomor 36 tahun 2011.

Tidak terlibatnya unsur masyarakat secara langsung dalam forum memang memiliki cukup alasan karena sebenarnya program pemerintah yang disampaikan dalam forum CSR berasal dari masyarakat, namun ketidakhadiran masyarakat dalam fokus berpengaruh tidak cukup mendapat informasi mengenai prioritas apa yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk dilaksanakan dalam kegiatan CSR. Oleh karena itu maka fenomena pelaksanaan CSR dari proposal yang diajukan oleh masyarakat kepada perusahaan adalah kurang tepat.

Temuan tersebut tentunya masih menjadi koreksi bagi pemerintahan yang ingin menuju *good governance* karena pemerintah perlu membangun suatu hubungan yang terbuka, akuntabel, saling menghargai dalam bingkai kesepakatan secara timbal balik antara unsur kelembagaan pemerintah dengan unsur-unsur kelembagaan masyarakat di luarnya.

Sementara itu salah satu faktor kurang sinkronnya perusahaan dengan pemerintah adalah belum sesuainya penjadwalan pertemuan forum dengan jadwal perencanaan CSR yang dilakukan oleh perusahaan. Tentunya hal ini menjadi hambatan bagi perusahaan untuk membantu pelaksanaan program-program pemerintah secara optimal. Dengan adanya selisih waktu tersebut, maka perusahaan akhirnya harus “menyesuaikan” program mereka. Terlebih lagi, bagi beberapa perusahaan, program CSR yang mereka susun memerlukan persetujuan dari para prinsipalnya, jika kemudian harus pula turut “menyesuaikan” maka akan membutuhkan waktu yang lama. Dengan temuan tersebut, semestinya pemerintah perlu mencari solusi yang sebaik-baiknya dalam mengatasi masalah tersebut.

### **Hubungan antara Pihak yang Asimetri**

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pola hubungan antar pihak (hubungan antara pemerintah, masyarakat dan perusahaan) memiliki pola dan derajat hubungan yang berbeda-beda. Perbedaan ini disebabkan adanya posisi, peran, dan keterkaitan hubungan fungsional diantara ketiga pihak yang bekerjasama.

Pada pelaksanaan CSR pola I, hubungan antar pihak-pihak didominasi oleh perusahaan karena mereka sendiri yang merencanakan dan melaksanakan CSR tersebut, pemerintah merupakan fasilitator antara perusahaan dengan masyarakat meskipun sangat minim perannya. Sedangkan masyarakat merupakan kelompok sasaran yang tidak memiliki peran sama sekali.

Pada pelaksanaan CSR pola II, hubungan antar pihak-pihak cenderung didominasi oleh masyarakat. Hal tersebut karena masyarakat memiliki kepentingan langsung terhadap usulan mereka kepada perusahaan. Sebenarnya ketergantungan masyarakat kepada perusahaan pada pola ini sangat besar, karena perusahaan bisa saja menolak proposal masyarakat. Namun posisi tawar masyarakat meningkat dengan adanya persetujuan proposal dari Camat dan Lurah yang menguatkan kembali dominasi masyarakat. Peran pemerintah (Camat dan Lurah) sebagai fasilitator tetap terbatas sebagaimana pada pola I meskipun Camat dan Lurah pada pola ini, terkadang ikut serta dalam melakukan survey terhadap usulan masyarakat.

Sedangkan pada pola hubungan antar pihak pada pola III, yaitu CSR melalui forum CSR, didominasi oleh hubungan antara pemerintah dan perusahaan, sedangkan masyarakat sangat minim. Hubungan antara pemerintah dan perusahaan dalam forum bahkan tidak dapat disentuh oleh masyarakat karena keterwakilan masyarakat tidak ada sama sekali. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa hubungan antara pemerintah dan perusahaan dapat dikatakan saling menguntungkan atau bersifat mutualisme, bagi pihak pemerintah, partisipasi perusahaan sangat penting dalam terwujudnya pembangunan daerah, dan bagi pihak perusahaan, forum CSR yang difasilitasi pemerintah akan mempermudah perusahaan dalam menetapkan sasaran kegiatan CSR mereka. Hubungan diantara dua pihak termasuk simetri dan sejajar. Hal ini karena tidak ada unsur paksaan dari pemerintah kepada perusahaan untuk melaksanakan program-program pemerintah.

Hasil penelitian juga mengungkapkan bahwa forum CSR hanya bersifat suatu wadah yang memiliki tujuan untuk memaduserasikan program pemerintah dengan program CSR perusahaan. Hubungan antara pemerintah dan perusahaan tidak terikat dan tidak menghasilkan kesepakatan bersama, hal ini dibuktikan dengan tidak adanya kesepakatan tertulis yang memuat hak dan kewajiban antar pihak. Namun demikian hubungan tersebut dilakukan secara formal yaitu melalui SK Walikota dan pengaturan perencanaan, penetapan, pelaksanaan dan evaluasi telah ditetapkan secara bersama.

Dengan melihat ciri-ciri dari interaksi antar pihak, maka Forum CSR Kota Bontang dapat dikatakan bahwa interaksi antar pihak termasuk kolaborasi. Sebagaimana dijelaskan Thomson dan Perry (dalam Keban, 2007), bahwa pengertian kerjasama (*partnership*) memiliki derajat yang berbeda yaitu koordinasi, kerjasama dan kolaborasi. Jika kolaborasi, maka pihak-pihak yang otonom berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun informal, menyusun struktur dan aturan pengelolaan hubungan antar mereka, merencanakan tindakan atau keputusan untuk mengatasi isu-isu yang membawa mereka bersama-sama, interaksi menyangkut *sharing* atas norma dan manfaat yang saling menguntungkan (Wood dan Gray dalam Thompson dan Perry, 2006)

Akan tetapi jika melihat adanya perbedaan pola hubungan antar tiga pihak yaitu pemerintah, perusahaan dan masyarakat dalam ketiga pola pelaksanaan CSR, maka dapat dikatakan bahwa hubungan yang terjadi belum simetri (asimetri) dan sejajar, dimana pada pola I, hubungan didominasi oleh perusahaan, pada pola II hubungan cenderung didominasi masyarakat dan pada pola III justru didominasi oleh pemerintah dan perusahaan.

Dengan demikian jika ditinjau pada aspek penerapan pemikiran *partnership governance* (Lynn, berCaroll dan Carrolyn, 2000), yang mensyaratkan adanya *networking* antar pihak dalam posisi yang sejajar, simetri dan saling menguntungkan, nampaknya pelaksanaan CSR di Kota Bontang belum sepenuhnya mendukung tumbuh dan berkembangnya konsep dan model kerjasama kemitraan strategis antara pemda, swasta dan masyarakat.

### **Efektifitas Forum dalam Tata Administrasi Hasil CSR**

Temuan penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan CSR dalam ketiga pola telah mencapai manfaat yang dapat dirasakan oleh masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Begitu pula dengan meningkatnya pembangunan daerah di Kota Bontang yang salah satunya didukung oleh program CSR perusahaan.

Namun pencatatan terhadap hasil dan manfaat pelaksanaan CSR menunjukkan perbedaan pada masing-masing pola pelaksanaan CSR. Pada pola pelaksanaan CSR yang pertama dapat dikatakan sangat baik, karena perusahaan dalam mengelola CSR disesuaikan dengan pola manajemen perusahaan. Akan tetapi pada pola kedua, kurang tercatat dengan baik karena pihak masyarakat termasuk kecamatan dan kelurahan tidak memiliki data yang akurat terhadap bantuan CSR oleh perusahaan sesuai dengan proposal yang diajukan. Sedangkan pada pola

ketiga, data hasil pelaksanaan CSR melalui Forum CSR secara lengkap dan transparan sehingga secara administratif sudah sangat baik.

Meskipun dalam jumlah pelaksanaan CSR melalui Forum CSR tiap tahun mengalami penurunan namun yang terpenting adalah peran perusahaan yang semakin solid dan kebersamaan dalam pembangunan Kota Bontang. Dari temuan ini dapat diungkapkan bahwa melalui forum CSR pelaksanaan CSR di Kota Bontang semakin tertata dengan baik dan menunjukkan partisipasi perusahaan secara nyata. Dari segi efisiensi tentunya ini sangat membantu meringankan beban pemerintah dalam pembangunan Kota Bontang dan menumbuhkan semangat kebersamaan karena merupakan hasil keterpaduan berbagai program

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Paterson (2008) bahwa banyak pemerintah lokal saat ini yang mencari metode baru untuk mengurangi pengeluaran. Adminisitrasi publik mempunyai potensi untuk menyatukan manajemen publik dan kebijakan publik berdasarkan pada sasaran eksplanatif yang berkontribusi khusus. Demikian juga analisis dari Rosen (dalam Keban, 2007) bahwa dengan kerjasama (*cooperation*) terjadi efisiensi sumberdaya dan meningkatnya kualitas pelayanan. Kerjasama telah dikenal sebagai cara yang jitu untuk mengambil manfaat dari skala ekonomi (*economies of scales*).

### Kesimpulan dan Saran

Beberapa kesimpulan yang dapat penulis sampaikan dalam penelitian ini adalah:

1. Peraturan Walikota Bontang Nomor 36 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan oleh Perusahaan sebagai sebagai satu-satunya peraturan CSR di Kota Bontang hanya mengatur pelaksanaan CSR melalui Forum. Tidak adanya sanksi tegas terhadap absennya perusahaan pada Forum CSR menyebabkan partisipasi seluruh perusahaan di Kota Bontang belum optimal.
2. Terbatasnya keterlibatan masyarakat dalam forum CSR dan belum terpenuhinya seluruh aspirasi dan harapan masyarakat dalam musrenbang kota yang menjadi acuan penyampaian program-program pemerintah dalam Forum CSR, telah mendorong terjadinya hubungan antara masyarakat dengan perusahaan tanpa melalui Forum CSR. Hal ini menunjukkan bahwa Forum CSR belum sepenuhnya menjadi wadah interaksi kepentingan antar pihak dalam program CSR di Kota Bontang.
3. Hubungan antara pemerintah, perusahaan dan masyarakat dalam beberapa pola pelaksanaan CSR di Kota Bontang menunjukkan masih adanya dominasi dan ketidaksetaraan antar pihak. Hal ini disebabkan kerjasama antar pihak masih sebatas kordinasi.
4. Potensi CSR di Kota Bontang yang cukup besar telah terwujud dengan beberapa kegiatan bidang ekonomi, sosial dan infrastruktur, yang saat ini telah dirasakan manfaat oleh seluruh warga masyarakat Kota Bontang. Evaluasi manfaat CSR hanya dapat terukur melalui kerjasama dalam Forum CSR.

Kemudian beberapa saran yang dapat penulis sampaikan, yaitu:

1. Mengingat keterbatasan-keterbatasan regulatif dalam Peraturan Walikota Nomor 36/2011 serta berkembangnya dinamika CSR di Kota Bontang, hendaknya perlu segera diwujudkan adanya Peraturan Daerah tentang CSR yang bersifat komprehensif dan mengakomodasi kepentingan semua pihak, terutama meletakkan kembali posisi masyarakat bukan hanya sebagai obyek CSR tetapi sebagai subyek CSR melalui perubahan mekanisme Forum CSR dalam rangka menciptakan hubungan kerjasama yang integratif dan harmonis antara seluruh komponen masyarakat di Kota Bontang.
2. Dalam kaitannya dengan masalah data capaian CSR, hendaknya pemerintah kecamatan dan kelurahan ikut serta mencatat dan menghimpun seluruh aktivitas CSR dan hasil-hasilnya dilingkup administrasinya.
3. Mempertimbangkan model rekomendasi penelitian ini sebagai alternatif model kerjasama antar pemerintah, perusahaan dan masyarakat yang terintegratif, sinergis dan setara.

### Daftar Pustaka

- Anonim, 2014. Laporan CSR Tahun 2014. Bappeda Kota Bontang
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. 2003. *The New Public Service : Serving, Not Steering*, New York, M.E. Sharpe, Inc.
- Eklington, J. 1997. *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21 century Bussiness*. Oxford, Ux K: Capstone
- Chariri, A., & Ghazali, I. 2007. Teori Akuntansi, Badan Penerbit UNDIP. Semarang
- Farazmand, Ali (Ed). 2004. *Sound Governance, Policy and Administrative Innovation*. Praeger. Westport. Connecticut. London
- Gerry Stoker. 1998. *Governance as Theory : Five Propositions*. Blackwell. Unesco
- Hartley, Jean. 2005. *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*. In Public Maney and Management. January 2005
- Kartasasmita, 2006. Administrasi Pembangunan, LP3ES, UI Jakarta,
- Keban, Jeremias T. 2007. Kerjasama antar Pemerintah Daerah dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk dan Prinsip, Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia. Jakarta.
- Lynn, Caroll dan Carrolyn, 2000. Studing Governance and Public Management: Why? How? In *Governance and Performance: New Perspectives*. Edited by Coroliyn Heinnch and Laurence. Georgetown University Press. Washington DC.
- Meehan. Elizabeth. 2003. *From Government to Governance. Civic Partisipation and "New Politics; the Context of Potential Opportunities for the Better Representations of Women*. Occasional Paper No. 5 Queens University Belfast.
- Mindarti, 2005, *Menuju Good Governance*. Cetakan Kesatu. Mandar Maju : Bandung.
- Patterson, Steven A. 2008, Public Policy, dalam Jack Rabin. 2003. *Ensiklopedia of Public Administration and Public Policy*. Marcel Dekker & Basel, New York.

- 
- Petkoski D, dan Twose N. (Ed).2003. *Public Policy for Corporate Sosial Responsibility, Jointly sponsored by The Word Bank Institute, the Private Sector Development Vice Presidency of the Word Bank and the International Finance Corporation.*
- Supranoto. 2007. Semua Untung. Majalah Bisnis dan CSR. Edisi Oktober 2007
- Solihin, Ismail. 2009. *Corporate Social Responsibility from Charity to Sustainability.* Jakarta: Salemba Empat
- Thompson A. Marie and James L. Perry (2006), *Collaboration Processes: In the Black Box. Public Administration Review.* Vol 6. Pages 20-23. December 2006.
- Utama, Sidharta. 2010. Evaluasi Infrastruktur Pendukung Pelaporan Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan di Indonesia.
- Vigoda-Gadot, Eran Et Al. 2005. *Public Sector Inovations for the Management and Post-Managerial Era: Promises and Realities in Globalizing Public Administration*” in *International Public Management Journal* 8 (1) p. 57-81

### **Peraturan**

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara, 2007, Salinan Peraturan Menteri Negara BUMN No PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara Dengan Usaha Kecil Dan Program Bina Lingkungan, Jakarta
- Peraturan Walikota Bontang Nomor 36 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyelenggaraan Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan oleh Perusahaan
- Ketetapan Walikota Nomor Nomor 339 Tahun 2011 tentang Pembentukan Pengurus *Forum Corporate Social Responsibility (FCSR)* Kota Bontang.
- Laporan Perkembangan CSR di Kota Bontang, Bappeda Kota Bontang, 2015
- Penilaian Tahap IV Anugerah Pangripta Nusantara Kabupaten/Kota. Tahun 2015 BPS Kota Bontang, 2014