

## Pengelolaan Program *Corporate Social Responsibility* dalam *Perspektif Governance*

Saleh Al Hamid

Dosen Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Gorontalo

[salehalhamid@ung.ac.id](mailto:salehalhamid@ung.ac.id)

### Abstract

This article aims to reveal the role of local governments in managing Corporate Social Responsibility (CSR) in Pohuwato District, Gorontalo Province. The informant in this article is that the Regional Government of Pohuwato Regency covers the Regent, Members of the DPRD, the Social Service and Community Empowerment, and the Forestry, Mining and Energy Office. From the community element, the informant is the community living around the mining exploration area and the community receiving CSR program funding assistance. Representatives from the company are the Operational Section and Community Relations of PT. Gorontalo Sejahtera Mining (GSM). Analysis of the data used is to organize data, grouping by categories, themes and answer patterns, testing the assumptions or problems that exist against the data, looking for alternative explanations for the brick, and writing the results of research. Data collection techniques with in-depth interviews and observation. The results of this study indicate that there is a role for the government in managing Corporate Social Responsibility (CSR), namely the formation of the Corporate Social Responsibility Forum (CSR Forum) initiated by the Regent. The company in this case contributes to the budgeting through the provision of assistance to houses of worship, social assistance for poor religious leaders, assistance from the underprivileged, orphanage assistance, assistance with building materials, productive economic endeavors and assistance to Remote Indigenous Communities.

**Keyword:** Role, Local Government, Corporate Social Responsibility, Governance

### Pendahuluan

Studi ini bermaksud untuk mengungkap peran Pemerintah Daerah dalam pengelolaan program *corporate social responsibility* (CSR) di Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo. Pemerintah Daerah dalam hal pengelolaan CSR (*Corporate Social Responsibility*) di Kabupaten Pohuwato, telah membentuk Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum *Corporate Social Responsibility* -

Kesejahteraan Sosial) dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Pohuwato Periode 2014-2017. Adapun program-program CSR yang telah diimplementasikan yaitu peningkatan ekonomi masyarakat meliputi perbaikan jalan tani dan jembatan untuk kemudahan akses komoditi hasil pertanian, membangun rumah layak huni bagi keluar miskin, bantuan sosial bagi para guru taman pengajian dan imam desa, bantuan

sosial untuk panti asuhan, bantuan sosial rumah ibadah serta bantuan usaha ekonomi produktif bagi masyarakat yang telah memiliki usaha.

Walaupun program CSR sudah diimplementasikan pada masyarakat sekitar perusahaan namun kesejahteraan masyarakat belum merata, masih banyak aspirasi masyarakat yang belum tersentuh dengan program CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang dipelopori oleh Pemerintah Daerah, pengelolaan CSR hanya sebatas pemberian bantuan langsung kepada masyarakat tanpa memperdulikan aspirasi masyarakat atau menjadi kebutuhan prioritas masyarakat yang diusulkan pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (MUSRENBANGDES) yang merupakan wadah musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (stakeholder) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP) tahun anggaran yang direncanakan.

Oleh karena itu, peran pemerintah daerah harus optimal dalam mengelola program CSR di Kabupaten Pohuwato, tidak hanya sebatas mengharapkan seluruh perusahaan yang berinvestasi di Pohuwato, baik yang masih melakukan eksplorasi maupun yang sudah melakukan aktivitasnya, mau memberikan dana CSR tanpa menyesuaikan dengan aspirasi masyarakat yang tertuang dalam rencana kerja pembangunan desa yang menjadi prioritas. Ketika program CSR tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang telah diusulkan pada Musyawarah Perencanaan

Pembangunan Desa, maka implementasi program CSR hanya akan meningkatkan reputasi perusahaan dimata masyarakat yang seolah-olah telah membantu masyarakat tetapi masih belum menyentuh kebutuhan prioritas masyarakat desa, bahkan terkesan dimanfaatkan oleh elit politik yang berada di pusaran Pemerintah Daerah (partai politik yang mendukung Pemerintah Daerah) untuk memberikan bantuan kepada masyarakat melalui program CSR demi kepentingan partainya.

Ketika elit politik mendominasi dan ikut mengarahkan program CSR untuk kepentingan partainya saja maka peran pemerintah daerah dalam mengelola tidak akan maksimal. Implementasi program CSR belum terwujud sebagaimana dalam konsep "*Governance*" yang melibatkan peran yang seimbang dari masing-masing aktor (Pemerintah Daerah, pihak perusahaan dan masyarakat).

### **Tinjauan Pustaka**

Penelitian ini menggunakan teori *governance* dari Frederickson (1997) dan tipologi relasi Gretchen Helmke dan Steven Levitsky (2015).

Frederickson memberikan interpretasi *governance* dalam empat terminologi yaitu sebagai berikut:

1. *Governance*, menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi

pertama ini, *governance* menunjuk *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri mempunyai kekuasaan otonom. Atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk melakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, *desentralisasi*.

2. *Governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku - bahkan disebut sebagai hiper pluralitas - untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (*stakeholders*) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan, untuk menyusun pilihan-pilihan kebijakan seraya mengimplementasikan. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi menjadi, menyebarnya berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas pelaku, dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang makin mandiri. Dengan demikian terminologi kedua ini menekankan, *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting : seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat, seberapa jauh

masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi, seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan, seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut, seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan. Kata kunci dalam terminologi kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

3. *Governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor kunci terlibat dalam implementasi kebijakan. Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya menyangkut: organisasi, hirarki, tata aturan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horisontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kuncinya jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horisontal.
4. *Governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan sesuatu hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan sesuatu keabsahan.

*Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat, sesuatu yang positif untuk mencapai tujuan publik. Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi direndahkan, disepelkan mencerminkan sesuatu yang lamban kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Muhadjir (2000) *Governance* dalam konteks kebijakan adalah "... kebijakan publik tidak harus berarti kebijakan pemerintah, tetapi kebijakan oleh siapapun (pemerintah, semi pemerintah, perusahaan swasta, LSM, komunitas keluarga) atau jaringan yang melibatkan seluruhnya tersebut untuk mengatasi masalah publik yang mereka rasakan. Kalaupun kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, kebijakan tersebut harus diletakkan sebagai bagian dari network kebijakan yang melibatkan berbagai komponen masyarakat tersebut.."

Dari perspektif strukturalis sebagaimana argumentasi Lynn, Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson elemen penting *notion governance* meliputi aras teori kelembagaan (*institutionalism*) dan teori jaringan (*network theory*) (2004), yaitu sebagai berikut:

1. *Governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*). Matra ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelebagaan yang mantap: bagaimana hirarki ditata,

sejauhmana batas-batasnya disepakati, bagaimana prosedurnya, apa nilai-nilai kolektif yang dianut rejim. Yang termasuk dalam konsepsi ini antara lain: hukum administrasi, dan bentuk peraturan legal lainnya, teori-teori yang berkaitan dengan bekerjanya birokrasi dalam skala luas, teori politik ekonomi, teori kontrol politik terhadap birokrasi. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori yang sangat penting: teori kelembagaan (*institutional theory*), teori perburuan rente (*rent seeking*), teori kontrol dari birokrasi, dan dan teori tujuan dan filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tatarantataran sistem nilai (*value*).

2. Pada level organisasi dan *managerial governance* akan berpautan dengan biro-biro hirarki, departemen, komisi dan agen-agen pemerintah atau juga organisasi-organisasi yang menjalin hubungan kerja dengan pemerintah. Pada tataran ini agenda-agenda: kebebasan dan mandirian administratif, takaran-takaran unjuk kerja dalam proses pelayanan publik, menjadi isu yang penting. Tori-teori yang signifikan untuk menjelaskan fenomena ini antara lain: *principal-agent theory*, *transaction cost analysis theory*, *collective action theory*, *network theory*. Intinya, pada terminologi kedua ini *governance* diproyeksikan pada peran mengakselerasikan kepentingan-kepentingan publik (*public interest*) dalam suatu *network* antar institusi.
3. Pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan

pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalkan dalam tindakantindakan riil. Isu-isu tentang profesionalisme, standar kompetensi teknis, akuntabilitas, dan kinerja (*performance*) sangat penting dalam konteks ini. Teori-teori yang relevan untuk tema ini antara lain: ukuran-ukuran efesiensi, teknis manajemen budaya organisasi, kepemimpinan, mekanisme akuntabilitas, dan ukuran. Dengan demikian pada level ini *governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

Gretchen Helmke dan Steven Levitsky (2015) yakni tentang tipologi relasi. *Private sector* terhadap *state*, untuk menjelaskan fenomena yang terjadi mengenai pola hubungan kerjasama yang terjalin antara Pemerintah Daerah, perusahaan yang tergabung dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha dan masyarakat penerima bantuan dana CSR pada pengelolaan program CSR di Kabupaten Puhuwato. Implementasi program CSR yang dilakukan oleh pihak perusahaan selama ini, bekerja sama dengan Pemerintah Daerah, dimana pengelolaan program CSR mewajibkan keterlibatan aktor informal Seperti dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel Tipologi Relasi Institusi Informal terhadap Negara**

Efektivitas Negara	Efektif	Tidak Efektif
<b>Pola Relasi</b>		
<i>Compatible Goals/Convergent</i>	<i>Complementary</i> (Melengkapi)	<i>Substitutive</i> (Menggantikan)

negara (*private sector*), dalam hal ini perusahaan yang berinvestasi di daerah. Bila dihubungkan dengan program CSR yang dilakukan oleh perusahaan maka pengelolaan CSR merupakan sebuah *community development* yang merupakan sebuah wadah dimana perberdayaan masyarakat berlangsung Oleh karena itu, program CSR tidak berdiri sendiri, dalam pelaksanaannya program CSR merupakan sebuah gerakan yang berasal dari pihak perusahaan yang telah berinvestasi di daerah serta menjalin kerja sama dengan Pemerintah Daerah dan juga masyarakat yang terkena dampak dari adanya aktivitas perusahaan.

Untuk melihat lebih jauh mengenai interaksi antara *private sector* dengan *state*, interaksi tersebut dapat dilihat dari dua poin pokok yaitu dari sisi pola relasi baik menjauh-mendekat dan efektivitas-tidak efektivitas institusi negara. Oleh karena itu ada empat tipologi yang terbangun dalam pola relasi antara institusi informal terhadap institusi formal, baik dalam pengertian efektif-tidak efektif maupun pola menjauh-mendekat (*convergent-divergent*) yang dapat disimpulkan yaitu *complementary*, *substitutive*, *accomodating*, dan *competing*.

<i>Conflicting Goals/Divergent</i>	<i>Accomodating (Mengakomodasi)</i>	<i>Competing (Bersaing)</i>
--	---	---------------------------------

Sumber : Gretchen Helmke dan Steven Levitsky, (2015).

Tipologi yang pertama menurut Gretchen Helmke dan Steven Levitsky adalah *complementary*. Pola relasi ini terjadi apabila relasi institusi informal terhadap negara mendekat, dimana institusi informal hendak memperkuat tujuan yang ingin dicapai oleh institusi formal. Tipologi kedua adalah *substitutive*. Tipologi ini tercipta apabila pola relasi antara institusi informal terhadap negara mendekat, namun institusi formal negara tidak efektif, maka institusi komunitas menggantikan institusi formal negara. Tipologi ketiga adalah *accomodating*. Tipologi ini tercipta apabila kapasitas negara berjalan efektif. Namun pola relasi antara institusi informal terhadap negara, menjauh sehingga muncul akomodasi institusi informal terhadap institusi negara. Tipologi terakhir adalah *competing*. Tipologi ini tercipta apabila kapasitas negara tidak efektif, tetapi pola relasi antara institusi informal terhadap negara bersifat menjauh yang menyebabkan institusi informal berkompetisi dengan institusi formal. (Yin: 2012)

Dari kaca mata teori Gretchen Helmke dan Steven Levitsky sebagaimana telah diuraikan di atas, menurut penulis hal tersebut relevan untuk mengungkap peran pemerintah daerah dalam pengelolaan *Corporate Social Responsibility* (CSR) dalam perspektif *Governance*.

**Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus, dalam melihat bagaimana Peran Pemerintah Daerah

Kabupaten Pohuwato dalam pengelolaan program *Corporate Social Responsibility* (CSR) dalam perspektif *Governance* di Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo. Informan utama dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato meliputi Bupati, Anggota DPRD, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat, serta Dinas Kehutanan, Pertambangan dan Energi. Dari unsur masyarakat, informan yaitu masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan wilayah eksplorasi tambang dan masyarakat penerima bantuan dana program CSR. Wakil dari pihak perusahaan adalah Bagian Operasional merangkap *Community Relation* PT. Gorontalo Sejahtera Mining (GSM).

**Pembahasan**

Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato dalam pengelolaan program *Corporate Social Responsibility* (CSR) dalam perspektif *Governance* di Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo. Dalam perspektif *Governance*, pengelolaan CSR dalam bentuk program pemberdayaan masyarakat melalui program CSR tidak dapat dipandang sebagai bentuk pemberdayaan semata, akan tetapi terdapat intervensi peran, *resource*, dan kepentingan masing-masing aktor yang mau terlibat dalam pengelolaan CSR. Tanpa terkecuali dari elit Pemerintah Daerah. Dari data dilapangan tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat struktur kuasa dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum CSR – Kesejahteraan Sosial) yang dapat

dilihat dalam hal pengambilan kebijakan dalam setiap kegiatan implementasi anggaran CSR.

Pengelolaan CSR di Kabupaten Pohuwato sangat berkaitan erat dengan kepentingan aktor yaitu antara Pemerintah Daerah dan pihak perusahaan. Hal ini disebabkan setiap aktor memiliki tujuan terbesit yang biasanya dirahasiakan atau hanya terbuka bagi aktor yang diajak bekerjasama dalam memenuhi kepentingannya. Kondisi seperti ini, yang bisa menciptakan hubungan-hubungan formal maupun informal yang memiliki motif tertentu. Jika salah satu aktor sebagai institusi formal dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Pohuwato, yang mempunyai fungsi atau kewenangan dalam pembuatan kebijakan, dan merupakan salah satu basis sumberdaya yang dimilikinya. Kewenangan yang melekat pada aktor tersebut, dapat menjadikan aktor itu beranggapan atau mempunyai watak berkuasa atas dirinya untuk mengatur segala yang menjadi kewenangannya, sehingga akan menciptakan ketergantungan. Ketergantungan ini akan dimanfaatkan oleh aktor yang mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi aktor lain dengan tujuan supaya bisa berbuat sesuai dengan kepentingannya.

Sebagaimana yang telah diuraikan dalam bahasan kerangka teori, terdapat empat tipologi relasi yang terjalin antara *informal institution* terhadap *formal institution* (negara). Empat tipologi relasi tersebut adalah tipologi yang pertama yang diberikan oleh Helmke dan Levitsky adalah *complementary*. Pola relasi ini terjadi apabila relasi institusi informal

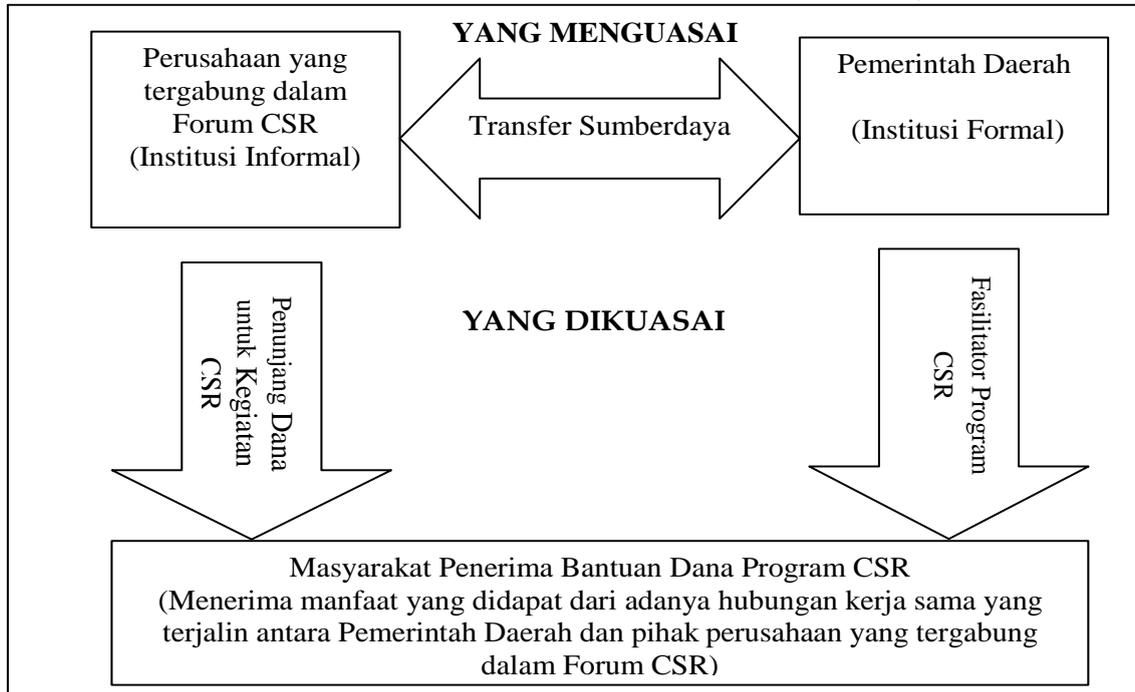
terhadap negara mendekat sedangkan institusi formal berjalan efektif maka yang terjadi adalah institusi informal melengkapi institusi formal atau mengisi "lubang" yang belum diisi oleh negara. Tipologi kedua adalah *substitutive*. Tipologi ini tercipta apabila pola relasi antara institusi informal terhadap negara mendekat, namun institusi formal negara tidak efektif, maka institusi komunitas menggantikan institusi formal negara.

Tipologi ketiga adalah *accomodating*. Tipologi ini tercipta apabila kapasitas negara berjalan efektif. Namun pola relasi antara institusi informal terhadap negara, menjauh sehingga muncul akomodasi institusi informal terhadap institusi negara. Tipologi terakhir adalah *competing*. Tipologi ini tercipta apabila kapasitas negara tidak efektif, tetapi pola relasi antara institusi informal terhadap negara bersifat menjauh yang menyebabkan institusi informal berkompetisi dengan institusi formal.

Selanjutnya akan dijelaskan bagan pola relasi yang terjalin antara Pemerintah Daerah, perusahaan yang tergabung dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum CSR), dan masyarakat penerima bantuan dana CSR pada pengelolaan program CSR di Kabupaten Pohuwato. Bagan ini membantu dalam merumuskan tipologi relasi yang terjalin pada pengelolaan program *corporate social responsibility*, yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, perusahaan yang tergabung dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha, dan masyarakat penerima bantuan program CSR di Kabupaten Pohuwato. Sebagaimana dapat

diilustrasikan pada gambar berikut:

**Gambar: Pola Relasi antara Pemerintah Daerah, Perusahaan dan Masyarakat Lokal**



Dari gambar di atas, terlihat bagaimana pola kerja sama yang terjalin dalam pengelolaan program CSR di Kabupaten Pohuwato. Kerja sama tersebut dipengaruhi oleh tingkat partisipasi masyarakat dalam menerima bantuan dana program CSR. Semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat atau penerima bantuan dana CSR maka tingkat kemanfaatan yang diperoleh serta ketergantungan terhadap program CSR dari pihak perusahaan juga semakin tinggi. Dengan demikian, tentunya berpengaruh terhadap bentuk struktur kuasa yaitu dominasi pemerintah daerah dalam pengelolaan program CSR.

Perusahaan yang tergabung dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum CSR - Kesejahteraan Sosial), yaitu PT. Panua Lestari Pohuwato, PT. Wira Sawit Lestari Pohuwato, PT. Wira Sawit Mandiri, PT. Sukma Heksa Energi, PT.

Rimbunan Nusantara Abadi, PT. Multi Nabati, PT. Wira Mas Permai, PT. Gorontalo Sejahtera Mining, PT. Sawindo Cemerlang, PT. Sawit Tiara Nusa, PT. Maria Southsea Indonesia, Marina Beach Resort, Hotel Grand Permai, PT. Harim, PT. Inti Global Laksana, PT. Banyam Tumbuh Lestari, PT. Adidaya Ciptakarsa Anugrah.

Pemerintah Daerah sebagai pihak yang menguasai, hal ini disebabkan sumberdaya yang mereka miliki misalnya modal dana program CSR, akses kerja sama yang terjalin adalah perusahaan yang tergabung dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha, dan fasilitas lainnya sehingga membuat masyarakat penerima bantuan dana program CSR menjadi sejahtera dan pihak perusahaan dalam melaksanakan CSR tidak lagi semata-mata ketika berinvestasi di daerah hanya mencari keuntungan bagi pemegang saham,

tetapi juga dengan hadirnya perusahaan dapat memberikan manfaat pada masyarakat sekitar.

Pemerintah Daerah (aktor formal), dilain pihak juga memiliki peranan penting atau mempunyai hak dalam aktivitas pengelolaan program CSR. Perusahaan dalam hal ini melakukan transfer sumberdaya berupa dana program CSR terhadap Forum CSR yang kemudian disalurkan kepada masyarakat penerima bantuan dana program CSR, dengan realisasi anggarannya Tahun 2014 sejumlah Rp. 514.533.760 dengan rincian: bantuan rumah ibadah, 90 unit (Rp. 103.500.000); bantuan sosial bagi tokoh agama kurang mampu, 20 orang (Rp. 40.000.000); bantuan kaum dhuafa, 250 orang (Rp. 162.500.000); bantuan panti asuhan, 2 unit (Rp. 20.400.000); bantuan bahan bangunan rumah, 16 orang (Rp. 80.000.000); usaha ekonomi produktif, 23 orang (Rp. 70.295.000); bantuan rumah komunitas adat terpencil Lomuli, 5 unit (Rp. 36.043.000).

Tujuannya adalah agar dapat memberdayakan masyarakat atau menumbuhkembangkan usaha-usaha produktif masyarakat melalui cara pemberian bantuan modal usaha terutama untuk masyarakat yang memiliki usaha kecil terutama di kecamatan-kecamatan yang tingkat penganggurannya tinggi. Sumber daya inilah yang tidak dimiliki oleh Pemerintah Daerah (institusi formal), sehingga ini merupakan bentuk perhatian Pemerintah Daerah kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang tidak dianggarkan dalam rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) Kabupaten Pohuwato.

Pemerintah Daerah dalam implementasi CSR, hal pertama yang dilakukan adalah membuat payung hukum sebagai dasar pelaksanaan program CSR berupa kebijakan pembentukan Forum *Corporate Social Responsibility* (CSR), dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati Pohuwato Nomor 221/08/V/2014 Tentang Pembentukan Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum *Corporate Social Responsibility* - Kesejahteraan Sosial) dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial di Kabupaten Pohuwato Periode 2014 – 2017.

Implementasi program CSR yang dilakukan oleh pemerintah daerah setelah dikeluarkannya legal formal pelaksanaan program CSR, antara lain memberikan bantuan rehab rumah ibadah, bantuan sosial bagi Tokoh Agama kurang mampu, bantuan untuk kaum dhuafa, bantuan kepada panti asuhan, bantuan bahan rehab rumah dan bantuan bagi Komunitas Adat Terpencil (KAT. Lomuli). Dengan demikian pembentukan Forum CSR memiliki legitimasi dan mendapat pengakuan dari masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan mengapa Forum CSR tidak mendapatkan resistensi sama sekali dari masyarakat, disebabkan pembentukan Forum CSR sendiri, sudah sesuai dengan ketentuan aturan legal formal yang disahkan oleh Pemerintah Daerah (institusi formal). Sehingga terjalin kerja sama yang baik antara perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR (institusi informal) dan Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato (institusi formal).

Masyarakat disetiap kecamatan yang telah menerima bantuan dana

program CSR yang dapat dibagi menjadi beberapa kategori yang menunjukkan ketergantungan dalam struktur kuasa pemberdayaan melalui pengelolaan program CSR. Kategori tersebut, pertama, adalah masyarakat yang berprofesi sebagai pedagang atau yang memiliki usaha kecil. Masyarakat ini sangat tergantung pada bantuan penguatan ekonomi rakyat (usaha ekonomi produktif) melalui program CSR yang dilakukan perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR dengan memberikan bantuan modal usaha berupa modal usaha untuk kelompok pembuat kue, perbengkelan, penjual nasi kuning, dan usaha dagang, dimana bantuan itu sangat berpengaruh pada keberlangsungan usaha mereka. Kedua, bantuan rumah ibadah, bantuan sosial bagi tokoh agama kurang mampu, bantuan kaum dhuafa, bantuan panti asuhan, bantuan bahan bangunan rumah, dan bantuan rumah komunitas adat terpencil Lomuli. Dengan kerjasama antara aktor informal dan formal ini, maka bantuan dana program CSR yang telah dikucurkan sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat miskin.

Masyarakat juga mendapat pelayanan kesehatan gratis, dan rekrutmen masyarakat sebagai tenaga kerja pada kegiatan eksplorasi tambang, meskipun PT. Gorontalo Sejahtera Mining masih dalam proses pengurusan AMDAL, akan tetapi telah berinisiatif untuk memberikan bantuan-bantuan sosial secara langsung kepada masyarakat sekitar area pertambangan seperti bantuan berupa tempat sampah dari tong bekas kepada Pemerintah Daerah Pohuwato sejumlah 50 buah, pemberian hewan

qurban pada saat Hari Raya Idul Adha, bantuan berupa balok kayu dan logistik pembuatan jembatan jalan menuju Base Camp Pani, acara pisah sambut tahun, pemeriksaan kesehatan secara gratis, rekrutment masyarakat lingkaran tambang dan sekitarnya untuk bekerja sebagai kru *drilling* untuk kegiatan eksplorasi, *fogging* di daerah sekitar desa lingkaran tambang dalam rangka pencegahan berkembangnya nyamuk serta pemberian bantuan dalam rangka Hari Raya Natal untuk gereja-gereja di sekitar Pohuwato. Sehingga berdampak pada kondisi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat semakin meningkat, berkat adanya program CSR perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR.

Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum CSR – Kesejahteraan Sosial), dalam hal ini telah mampu tahap demi tahap mengangkat harkat dan martabat, mendekatkan akses masyarakat miskin terhadap sumber daya yang ada serta mampu menguatkan pondasi ekonomi masyarakat agar mendapat penghidupan yang layak. Dengan adanya kemanfaatan yang telah diraih oleh masyarakat penerima bantuan dana program CSR, maka ketergantungan masyarakat kepada perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR semakin tinggi.

Perusahaan memiliki hubungan kerja sama dengan Pemerintah Daerah dengan kebutuhan komplementer. Di mana perusahaan akan memberikan sesuatu yang menjadi kebutuhan masyarakat Kabupaten Pohuwato. Pemerintah Daerah bersama dengan pihak perusahaan dapat membuat kesepakatan dalam mengatur program

CSR, agar mudah diatur, dikendalikan dan dapat dikoordinasi oleh Bupati.

Terciptanya hubungan patronase diantara Pemerintah Daerah dengan pihak perusahaan dimana antara pihak patron dan klien memiliki ketergantungan dan saling membutuhkan, dimana perusahaan harus melakukan izin kepada Pemerintah Daerah, agar apa yang akan dilaksanakan tidak dianggap ilegal atau perusahaan harus memiliki izin usaha pertambangan (IUP). Masyarakat yang berada di sekitar wilayah lingkaran tambang juga merupakan wilayah dari Pemerintah Daerah yang pasti akan melaksanakan program di lokasi yang sama.

Ketergantungan dari klien (Pemerintah Daerah) atas patron (pihak perusahaan) untuk kelangsungan pembangunan daerah. Sedangkan dalam hubungan elite tertentu dengan patron (pihak perusahaan) secara langsung menemukan hubungan kerja sama oleh Pemerintah Daerah yang bertujuan untuk memudahkan proses pengurusan izin operasional perusahaan dan modal politik dalam pemilihan kepala daerah nanti dan kesempatan elit politik untuk menaikan elektabilitasnya dengan cara menyalurkan tenaga kerja di perusahaan. Sedangkan pihak perusahaan sangat mendominasi hubungan yang terjalin, dengan mengontrol Pemerintah Daerah untuk memperlancar eksplorasi serta dapat meredakan gejolak atau membujuk masyarakat yang akan melakukan demonstrasi dalam menolak keberadaan perusahaan.

Relasi perusahaan dengan masyarakat dikemas dengan

kepentingan perusahaan yang ingin memperoleh dukungan dari masyarakat bahwa dengan adanya perusahaan yang berinvestasi di daerah, membuat perekonomian masyarakat meningkat. Selain itu perusahaan juga membuat klaim, bahwa masyarakat tidak mengalami gangguan dan kerugian akibat beroperasinya perusahaan. Kemudian perusahaan langsung menerima setiap masyarakat yang ingin menjadi karyawan untuk bekerja di perusahaan. Hal tersebut dapat meredakan aksi penolakan/demonstrasi masyarakat terhadap kehadiran perusahaan yang berinvestasi di daerah.

Keberhasilan Pemerintah Daerah dalam menjalin kerja sama yang erat dengan perusahaan menjadikan masyarakat lokal dapat memiliki pekerjaan dan penghasilan mereka bertambah yang difasilitasi oleh pihak perusahaan. Hal ini membuat posisi perusahaan semakin kuat, sehingga ada posisi tawar menawar kepentingan antara pihak perusahaan dan Pemerintah Daerah.

Perusahaan masih tetap membutuhkan dukungan dari Pemerintah Daerah oleh karena itu relasinya lebih dominan, karena tetap mendukung Visi Kabupaten Pohuwato, yaitu Terwujudnya Kesejahteraan Masyarakat Pohuwato di atas Nilai Spritual Melalui Pembangunan Sumber Daya Manusia dan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan. Pencapaian visi tersebut salah satunya melalui program CSR dari pihak perusahaan yang berinvestasi di Kabupaten Pohuwato.

Komitmen perusahaan sebagai konsekuensi kehadirannya di daerah dibuktikan sebagian besar masyarakat

di sekitar wilayah lingkaran tambang, anggota keluarganya bekerja di perusahaan. Hal ini yang membuat relasi berjalan optimal, dimana dalam masyarakat sendiri khususnya petani sawah memperjuangkan apa yang menjadi kebutuhan mereka untuk dimasukkan dalam program CSR, seperti pengadaan alat-alat pertanian, diakomodir oleh pihak perusahaan padahal mereka tidak berdomisili dekat dengan wilayah pertambangan.

Mayoritas masyarakat lebih memilih menjadi klien dari perusahaan, dimana dengan patuhnya masyarakat dalam menerima kehadiran perusahaan dan tidak terjadi polemik di antara mereka dalam implementasi program CSR serta perusahaan juga menerima masyarakat sebagai tenaga kerja lokal. Ini membuktikan adanya balas budi dari klien (masyarakat) kepada patron (perusahaan). Sebagai konsekuensinya relasi antara aktor yang terjadi, tidak lepas dari patronase.

Dengan demikian relasi yang terbangun antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat menunjukkan dominasi elit yang diikuti dengan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat yang diambil dari program CSR perusahaan. Dari keberpihakan Pemerintah Daerah terhadap program CSR, maka membuat masyarakat mengatakan bahwa semenjak kepemimpinan Bupati Syarif Mbuinga, pembangunan di Kabupaten Pohuwato semakin maju.

Hubungan kerja sama yang terjalin antara Pemerintah Daerah dan masyarakat, dimana pemimpin di level lokal mempunyai jaringan yang luas sampai ketinggian akar rumput yang

bisa mengontrol langsung masyarakatnya. Apalagi seorang Bupati di Kabupaten Pohuwato, sangat di hormati dan disegani oleh masyarakat karena sebelum jadi Bupati, Beliau menjabat sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Pohuwato yang secara otomatis memiliki kedekatan emosional yang cukup kuat dengan masyarakat. Hal ini yang menjadikan Pemerintah Daerah dan masyarakat, memiliki posisi tawar yang sama kuat dengan memperlancar beroperasinya perusahaan, tanpa menimbulkan gangguan dan polemik di masyarakat.

Pemerintah Daerah sebagai klien perusahaan, dapat menjaga relasi yang sudah terbangun dengan masyarakat melalui program inovasi yang bersumber dari dana program CSR. Hal ini sebagai imbalan masyarakat kepada Pemerintah Daerah yang sudah membuat program yang menyentuh langsung kebutuhan masyarakat. Relasi yang sangat kuat antara setiap aktor yang sudah terbentuk dan sistematis membuat hubungan patronase antara Pemerintah Daerah, perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR dan masyarakat Pohuwato penerima bantuan dana program CSR dapat terjalin dengan baik dan tetap terjaga sepanjang kepemimpinan Bupati, Bapak Syarif Mbuinga.

## **Penutup Kesimpulan**

Penerapan konsep "*Governance*" pada proses pemberdayaan masyarakat melalui program CSR di Kabupaten Pohuwato, bila dilihat dari perspektif ilmu politik tidaklah berada dalam

ruang hampa melainkan terdapat intervensi nilai, kepentingan, sumberdaya antara berbagai aktor yang terlibat. Dalam hal ini pengelolaan program CSR di Kabupaten Pohuwato, terdapat fenomena unik dimana institusi informal yaitu beberapa perusahaan yang berinvestasi di Bumi Panua, mau diajak oleh institusi formal (Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato) untuk bergabung dalam Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum CSR), padahal beberapa perusahaan baru melakukan eksplorasi, belum sampai pada tahap eksploitasi. Realitas ini menunjukkan bahwa aktor informal telah melakukan fungsi yang semestinya dilakukan oleh institusi formal yaitu pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Bumi Panua.

Dengan hadirnya aktor informal yaitu perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR dalam melakukan pelayanan publik kepada masyarakat, hal ini tentu saja akan banyak bersinggungan dengan aktor lain yaitu aktor formal (negara) yaitu oleh Pemerintah Daerah. Dengan adanya dua aktor yang berbeda ini, terciptalah sebuah pola relasi yang baik antara aktor informal dalam hal ini perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR dan aktor formal yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Pohuwato.

Struktur kuasa yang terjadi disini adalah Pemerintah Daerah memiliki alokasi dana pembangunan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perusahaan yang beroperasi pun juga memiliki alokasi dana melalui

mekanisme program CSR, dan masyarakat yang diwadahi oleh Koperasi Unit Desa (KUD) Dharma Tani Marisa, merupakan obyek sekaligus subyek dalam pembangunan daerah Pohuwato. Oleh karena antara Pemerintah Daerah dan pihak perusahaan memiliki landasan masing-masing yang berbeda dalam pembangunan, namun memiliki tujuan yang sama untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat Pohuwato, maka terciptalah relasi yang saling "mengisi" yaitu relasi yang bersifat kerjasama dan koordinasi dibawah naungan Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum CSR - Kesejahteraan Sosial) dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Pohuwato Periode 2014 - 2017.

Masyarakat yang tergabung dalam Forum CSR yang diwakili oleh KUD Dharma Tani Marisa turut merasakan manfaat dari adanya relasi antara kedua aktor tersebut, dalam hal ini misalnya masyarakat menerima bantuan rumah ibadah, bantuan bagi tokoh agama kurang mampu, bantuan kaum dhuafa, bantuan panti asuhan, bantuan bahan bangunan rumah, bantuan modal usaha ekonomi produktif dan bantuan untuk Komunitas Adat Terpencil Lomuli. Dengan adanya bantuan-bantuan tersebut melalui program CSR, masyarakat menjadi klien sekaligus menjadi aktor yang dikuasai.

Dengan demikian pola relasi kuasa yang terjalin antara Pemerintah Daerah, perusahaan yang tergabung dalam Forum CSR dan masyarakat penerima bantuan dana melalui program CSR, bila direfleksikan dalam

teori *informal institutions and comparative politics* oleh Helmke dan Levitsky dapat dikategorikan kedalam tipologi *complementary*. Pola relasi kuasa ini terjalin apabila relasi institusi informal terhadap negara (Pemerintah Daerah) mendekat, sedangkan institusi formal belum berjalan efektif maka yang terjadi adalah institusi informal melengkapi institusi formal atau mengisi "lubang kosong" yang belum diisi oleh negara (Pemerintah Daerah). Maka dalam konteks ini, teori *governance* relevan dalam mengungkap peran pemerintah daerah, oleh karena ada aktor diluar negara dalam hal ini perusahaan yang berinvestasi di Kabupaten Pohuwato yang tergabung pada Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha (Forum CSR - Kesejahteraan Sosial) dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Pohuwato.

#### Daftar Pustaka

- Achwan, Rochman. 2006. *Corporate Social Responsibility : Pertikaian Paradigma dan Arah Perkembangan*. GALANG: Jurnal Filantropi dan Masyarakat Madani. Volume 1 No. 2, Januari.
- Black, James. 1992. *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*. Bandung: Eresco.
- Brilliant, Eleanor L. dan Kimberlee A. Rice. (1988), "Influencing Corporate Philantropy" dalam Gary M. Gould dan Michael L. Smith (eds), *Social Work in the Workplace*, New York: Springer Publishing Co.
- Carroll, Achie B. 1979. *A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Perfomance*. *Academy of Management Review*. Vol. 4, No. 4 (497-505).
- Darwin, Muhadjir, 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah disampaikan dalam Forum Seminar Forum LSM Yogyakarta bertema : Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi , tanggal 30 September 2000, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus (ed.) 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Bulaksumur Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwipayana, AAGN Ari dan Sutoro Eko (ed.). 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Frederickson, H. George, 1997, *The Spirit of Public Administration*, JosseyBass Publishers, San Francisco
- Helmke, Gretchen dan Steven Levitsky. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda" *American Political Science Association*. <http://www.jstor.org/stable/3688540>. diakses 20 Februari 2015.
- Kartono, Kartini. 1996. *Pengantar Riset Sosial*. Bandung: Mandar Maju.
- Keputusan Bupati Pohuwato Nomor 221/08 /V/2014 Tentang Pembentukan Pengurus Forum Tanggungjawab Sosial Dunia Usaha (Forum *Corporate Social Responsibility* - Kesejahteraan Sosial) dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Pohuwato Periode 2014-2017.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1996. *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*,

- Reinventing Government* (terjemahan). Jakarta: CV Teruna Grafica.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2011 Tentang penilaian PROPER (Program Penilaian Peringkat Kinerja Perusahaan)
- Pratikno, *Good Governance dan Governability*, dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JSP), Volume 8 No.3,
- Pratikno. 2004. "Dari *Good Governance Menuju Just & Democratic Governance*". Makalah untuk Seminar Nasional, FISIPOL UGM.
- Rachman, Nurdizal M., Asep Efendi dan Emir Wicaksana. 2011. *Panduan Lengkap Perencanaan Corporate Social Responsibility*, Depok: Penerbit Swadaya.
- Rahmatullah dan Trianita Kurniati. 2011. *Panduan Praktis Pengelolaan CSR (Corporate Social Responsibility)*. Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru.
- Salim, Agus (Penyunting). 2001. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Shintasari, Reni. 2013. *Studi Relasi Pemerintah Desa, Perusahaan, Masyarakat Desa Ponggok terkait CSR PT. TI Aqua Danone*. Pascasarjana, Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM : Tesis.
- Sofyan Effendi, et.al (editor), 2003. *Curah Gagas dari Bulak Sumur : Meluruskan Jalan Reformasi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Suliastiany, Ambar. 1999. *Rambu-Rambu Jurnalistik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Susetiawan et.al., (ed.) 2012. *Corporate Social Responsibility: Komitmen Untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Kerjasama Kementerian Negara Lingkungan Hidup dan Jurusan Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, FISIPOL UGM. Yogyakarta: Azzagrafika.
- Syafruddin, Akhmad. 2010. *Kerjasama Pemerintah Kabupaten Sumbawa Barat dalam Memanfaatkan Program CSR PT. Newmont Nusa Tenggara (NTT)*. Pascasarjana, Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM : Tesis. Yin, K. Robert. 2012. *Metode Penelitian Studi Kasus*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (UUPM)
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (UUPT).
- Widiarti, Maulidya. 2012. *Relasi Penguasa-Pengusaha di Bumi Antasari*. Pascasarjana, Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM : Tesis.