

**DISERTASI**

**PELAKSANAAN PROGRAM  
CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY  
DALAM PERSPEKTIF GOVERNANCE  
DI KOTA MAKASSAR**

***THE IMPLEMENTATION OF CORPORATE SOCIAL  
RESPONSIBILITY PROGRAMS IN GOVERNANCE  
PERSPECTIVE IN MAKASSAR CITY***

**AGUSTIAR**

**NIM: P0900316402**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**DISERTASI**

**PELAKSANAAN PROGRAM  
CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY  
DALAM PERSPEKTIF GOVERNANCE  
DI KOTA MAKASSAR**

*Disertasi Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor*

**ADMINISTRASI PUBLIK**

**Disusun Dan Diajukan Oleh:**

**AGUSTIAR**

**NIM: P0900316402**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

PELAKSANAAN PROGRAM CORPORATE SOCIAL  
RESPONSIBILITY DALAM PERSPEKTIF GOVERNANCE  
DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan oleh

**AGUSTIAR**

**P0900316402**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 30 September 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui  
Promotor,

**Prof. Dr. H. M. Thahir Haning, M.Si.**  
Nip. 195705071984031001

Co. Promotor,

**Dr. H. Badu Ahmad, M.Si.**  
Nip. 196212311989031028

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,

**Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.**  
Nip. 196012311986011005

Co. Promotor,

**Dr. Muh. Tang Abdullah, M.AP**  
Nip. 197205072002121001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**  
Nip. 196511091991031008

### PERNYATAAN KEASLIAN DESERTASI

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah orang lain yang pernah dipresentasikan untuk memperoleh gelar akademik di perguruan tinggi dan sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali yang secara tertulis direfer dalam naskah ini dan disebutkan sumber kutipan dan daftar Pustaka.

Apabila ternyata dalam naskah disertasi ini terdapat unsur-unsur PLAGIASI dan dapat dibuktikan secara akademik, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 30 September 2021  
Mahasiswa



**AGUSTIAR**  
**NIM P0900316402**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyusun disertasi ini dengan Judul “Pelaksanaan Program Corporate Social Responsibility dalam Perspektif Governance di Kota Makassar” sebagai bagian dari syarat penyelesaian studi pada Program Doktor Administrasi Publik pada Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Selama dalam penyusunan disertasi ini, berbagai kendala dan tantangan tentu menjadi bagian dari keseharian yang dihadapi penulis. Penyelesaian disertasi ini dapat diwujudkan berkat bimbingan, masukan, arahan dan motivasi serta bantuan tim promotor, sehingga pada kesempatan ini saya menyampaikan terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. H.M Thahir Haning, M.Si. selaku Promotor yang menggantikan (Alm) Prof Dr. H. Baharuddin, M.Si. dan Bapak Dr. H. Badu Ahmad, M.Si. selaku Ko-Promotor I, serta Bapak Dr. Muhammad Tang Abdullah, S.Sos., M.AP. selaku Ko-Promotor II selaku pengganti (Alm) Dr. Atta Irene Allorante, M.Si yang telah meluangkan waktu, tenaga dan pemikiran serta dorongan dalam penyusunan disertasi ini. Demikian pula kepada Tim Penguji Internal Bapak Prof. Dr. Sangkala, M.Si., Bapak Dr. Yunus, MA. selaku pengganti (Alm) Prof. Dr. H. Rakhmat, MA; dan Ibu Dr. Hj Syahribulan, M.Si. selaku pengganti Dr. Muhammad Tang Abdullah yang dijadikan sebagai Ko-Promotor II; serta Bapak Dr. Alam Tauhid Syukur, S.Sos, M.Si. selaku penguji eksternal

Pada kesempatan ini, izinkanlah penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu, khususnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA.
2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Armin, M.Si.
3. Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik Universitas Hasanuddin Bapak Prof Dr. H.M. Akmal Ibrahim, M.Si.
4. Dosen dan segenap civitas akademika Pascasarjana Program Studi S3 Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
5. Bapak Drs. H. Ridwan Borahima, M.Si. selaku Rektor Universitas Teknologi Sulawesi (UTS) dan Ibu Dra. Hj. Siti Zubaedah, M.Si. selaku Dekan FISIP UTS, serta segenap Civitas akademika UTS yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu
6. Begitu pula kepada teman-teman se-angkatan 2016 Program S3 Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu social dan Ilmu Politik yang telah mengajarkan arti kebersamaan, kerjasama dan kepedulian dalam menghadapi tantangan dan hambatan selama proses perkuliahan hingga penyelesaian studi
7. Teristimewa kepada kedua orang tua saya, Bapak Edar Saleng dan Ibu Hamida, serta Ibu Mertua Sitti Norma Daeng Bau atas doa, dukungan dan motivasi untuk selalu berkonsentrasi pada penyelesaian studi

8. Lebih khusus kepada Istri tercinta, Emilia S. Bachtiar, dan anak-anakku, Atilla Nabil Fayadh, Atilla Ahmad Fauzan dan Atilla Hiroyuki Zaidan yang selalu bersabar menyikapi kesibukan dan letupan-letupan emosi selama proses penyelesaian studi.
9. Kepada kedua saudaraku, Sofyan S.Pd. dan AKP. Lismulyadi Saleng, S.Sos yang selalu memotivasi dan memberi solusi terhadap kendala yang saya hadapi.
10. Kepada para informan yang telah membantu memberikan informasi dan data selama pelaksanaan penelitian.

Tentunya dalam penulisan disertasi ini, penulis menyadari sepenuhnya bahwa didalam penulisan ini masih jauh dari sempurna, baik dari segi pembahasan substantif maupun dari segi teknis penulisan standar disertasi. Untuk itu, penulis sangat mengharapkan masukan dan saran dari semua pihak yang sifatnya dapat membangun demi kesempurnaan disertasi ini.

Demikian disertasi ini disusun, semoga Allah SWT senantiasa selalu memberikan petunjuk, bimbingan, rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada kita semua. Amin

Makassar, 30 Juli 2021

**AGUSTIAR**

## **ABSTRAK**

AGUSTIAR, *Pelaksanaan Program Corporate Social Responsibility dalam Perspektif Governance di Kota Makassar* (dibimbing oleh Mohammad Tahir Haning, Badu Ahmad dan Muh. Tang Abdullah)

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan peran pemerintah, perusahaan dan masyarakat serta menjelaskan peran Dewan CSR dalam menciptakan kolaborasi stakeholder dalam pelaksanaan CSR di kota makassar.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis eksploratif. Informan terdiri dari unsur pemerintah, perusahaan milik negara, perusahaan milik daerah, perusahaan swasta, masyarakat dan pengurus dewan CSR. Informan yang diwawancarai adalah orang-orang yang dipilih atas pengetahuan, peran dan keterlibatan mereka yang sesuai dengan focus penelitian. Focus penelitian ini meliputi: 1) pelaksanaan CSR pada tiga elemen governance yaitu: elemen kelembagaan, organisasi dan manajemen, dan elemen teknis. 2) peran masing-masing stakeholder (pemerintah, swasta/perusahaan dan masyarakat) dalam pelaksanaan CSR. Data dianalisis melalui pengkajian secara menyeluruh baik dari hasil wawancara, observasi, catatan-catatan lapangan maupun dari dokumen-dokumen dalam peraturan daerah, peraturan walikota, laporan kegiatan dan berita media online.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, Proses CSR di Kota Makassar belum menerapkan pendekatan Governance yang ditandai dengan peran stakeholder masih bersifat parsial dan atau belum menerapkan sistem nilai yang diatur dalam peraturan daerah sebagai acuan proses CSR; Kedua, Dewan TSLP belum menjalankan peran dan fungsi koordinasi dan fasilitasi stakeholder dalam pelaksanaan CSR. Ketiga, Dewan CSR belum memiliki desain organisasi yang efektif dalam mendukung kinerja organisasi

*Keywords: Governance, stakeholder, Corporate Social Responsibility*

## ABSTRACT

AGUSTIAR, *Implementation of Corporate Social Responsibility Program in Governance Perspective in Makassar City* (supervised by Mohammad Tahir Haning, Badu Ahmad and Muh.Tang Abdullah)

This study aims to explain the role of government, companies and society as well as explain the role of the CSR Council in creating stakeholder collaboration in the implementation of CSR in the city of Makassar.

This study uses a qualitative approach with exploratory analysis methods. Informants consist of elements of the government, state-owned companies, regionally-owned companies, private companies, the community and the board of CSR. Informants interviewed are people who are selected based on their knowledge, roles and involvement in accordance with the research focus. The focus of this research includes: 1) the implementation of CSR in three elements of governance, namely: institutional, organizational and management elements, and technical elements. 2) the role of each stakeholder (government, private/company and community) in the implementation of CSR. The data were analyzed through a thorough assessment both from the results of interviews, observations, field notes as well as from documents in regional regulations, mayoral regulations, activity reports and online media news.

The results of the study show that first, the CSR process in Makassar City has not implemented the Governance approach which is characterized by the role of stakeholders being still partial and or has not been carried out with a pattern of stakeholder collaboration as a marker of governance interactions in the implementation of the CSR process. Second, the CSR Council has not carried out the role and function of coordinating and facilitating stakeholders in the implementation of CSR. Third, the CSR Board does not yet have an effective organizational design in supporting organizational performance.

*Keywords: Governance, organizational design, stakeholders, Corporate Social Responsibility*

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN.....	i
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PENGAJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
PRAKATA.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>01</b>
1.1 Latar Belakang.....	18
1.2 Rumusan Masalah Penelitian.....	19
1.3 Kegunaan Penelitian .....	19
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>21</b>
2.1 Perkembangan Teori Administrasi Publik.....	22
2.2 Governance dalam Perspektif Administrasi Publik.....	38
2.3 Teori Governance.....	44
2.4 Corporate Social Responsibility.....	55
2.5 Teori Stakeholder.....	71
2.5.1 Stakeholder pada pelaksanaan Pada Pelaksanaan Corporate Social Responsibility.....	71
2.5.2 Peran Perusahaan Pada Pelaksanaan Corporate Social Responsibility.....	74
2.5.3 Peran pemerintah Pada Pelaksanaan Corporate Social Responsibility.....	78
2.5.4 Peran Masyarakat Pada Pelaksanaan Corporate Social Responsibility.....	97
2.6 Desain Organisasi.....	108
2.6.1 Dimensi Desain Organisasi.....	110
2.6.2 Desain Organisasi Star Model.....	116
2.7 Tinjauan penelitian terdahulu.....	120
2.8 Kerangka Pikir.....	128
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>130</b>
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	130
3.2 Pengelolaan Peran Peneliti.....	131
3.3 Fokus Penelitian.....	131
3.4 Lokasi Penelitian.....	133

3.5	Sumber Data.....	135
3.6	Informan Kunci.....	136
3.7	Teknik Pengumpulan Data.....	138
3.8	Teknik Analisis Data.....	139
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>		
4.1	Profil Pelaksana Program CSR.....	141
4.1.1	Profil Dewan Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan (DTSLP).....	141
4.1.2	Profil PT. Bank Rakyat Indonesia.....	146
4.1.3	Profil PT. Bank Bank Sulselbar.....	115
4.1.4	Profil PT. Mowilex Indonesia.....	163
4.1.5	Lembaga Keswadayaan Masyarakat.....	168
4.2	Hasil Penelitian	
4.2.1	Pelaksanaan Program CSR di Kota Makassar.....	173
4.2.1.1	Level Kelembagaan.....	173
4.2.1.2	Level organisasi dan manajerial.....	188
4.2.1.3	Level teknis.....	195
4.2.2	Peran Stakeholder dalam Pelaksanaan CSR.....	210
4.2.2.1	Peran Pemerintah.....	210
4.2.2.2	Peran Perusahaan.....	217
4.2.2.3	Peran Masyarakat.....	225
4.2.3	Model Empirik Pelaksanaan program CSR di Kota Makassar.....	238
4.3	Pembahasan	
4.3.1	Pelaksanaan Program CSR di Kota Makassar.....	240
4.3.1.1	Level Kelembagaan.....	240
4.3.1.2	Level Organisasi dan manajerial.....	241
4.3.1.3	Level Teknis.....	243
4.3.2	Peran Stakeholder dalam Pelaksanaan Program CSR.....	245
4.3.2.1	Peran Pemerintah.....	245
4.3.2.2	Peran Perusahaan.....	248
4.3.2.3	Peran Masyarakat.....	250
4.3.3	Rekomendasi Model Pelaksanaan Program CSR di Kota Makassar.....	254

## **BAB V PENUTUP**

5.1 Kesimpulan.....	259
5.2 Implikasi Penelitian.....	263
5.2.1 Implikasi Teoritis.....	263
5.2.2 Implikasi Metodologis .....	264
5.2.3 Implikasi Praktis sebagai saran.....	265

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Matriks Paradigma Administrasi Publik dan Diferensiasi OPA, NPM dan NPS.....	35
Tabel 2.2.	Tujuh Definisi Governance.....	40
Tabel 2.3.	Characteristics of the instrumental and the new political approach to CSR.....	67
Tabel 2.4	Public sector Roles.....	83
Tabel 2.5	Classification of sector public activities.....	86
Tabel 2.6	Community Development Values and Dimensions of Community Empowerment.....	99
Tabel 2.7	Partisipasi Sebagai Cara Dan Sebagai Tujuan.....	106
Tabel 2.8	Relevansi Penelitian Terdahulu.....	119
Tabel 4.1	Rincian Realisasi CSR Bank SUIselbar Tahun 2018-2019.....	174
Tabel 4.1	Rekapitulasi laporan CSR perusahaan Tahun 2017-2019.....	200

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.9. Bagan kerangka pikir penelitian.....	128
Gambar 4.1 Struktur Pengelola CSR Bank Sulselbar.....	154
Gambar 4.2 Struktur organisasi BKM.....	163
Gambar 4.3 Kegiatan Penyerahan bantuan CSR Beasiswa Indonesia Cerdas BRI 2018.....	169
Gambar 4.4: Pelepasan pemudik Gratis.....	170
Gambar 4.5: Penyerahan Bantuan oleh Kanwil BRI Makassar secara simbolis ke anak Yatim.....	171
Gambar 4.6 Penyerahan Bantuan Penanganan Covid-19 oleh Pihak BRI Cabang Panakukang.....	173
Gambar 4.7 Gerbang Kawasan Pantai Manngarabombang dibangun dari dana CSR Bank Sulselbar.....	175
Gambar 4.8 Bangunan Tower Penampungan air dibangun dari dana CSR Bank Sulselbar.....	178
Gambar 4.9 Penyerahan Bantuan RTLH dari kolaborasi Kementerian PUPR, CSR PT. SMF dan CSR PT Mowilex.....	179
Gambar 4.10 Penyerahan Bantuan Rumah contoh Kerjasama Balitbang Perumahan Wilayah III dan CSR PT Mowilex...	183
Gambar 4.11 Struktur organisasi Dewan TSLP.....	214
Gambar 4.12 Existing Empirical Model Pelaksanaan CSR.....	219
Gambar 4.13 Rekomendasi empirical model Governance.....	241

## DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

AD/ART	: Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Biaya Daerah
CD	: Community Development
CSR	: Corporate Social Responsibility
BL	: Bina Lingkungan
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BPKP	: Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
KSM	: Kelompok Swadaya Masyarakat
KTI	: Kawasan Timur Indonesia
KTT	: Konferensi Tingkat Tinggi
LAN	: Lembaga Administrasi Negara
LKM	: Lembaga Keswadayaan Masyarakat
LPJ	: Laporan Pertanggung Jawaban
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MOU	: Memorandum of Understanding
No	: Nomor
NPM	: New Public Management
NPS	: New Public Service
OPA	: Old Public Administration
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
P2KP	: Program Penanggulangan dan Kemiskinan di Perkotaan
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PD	: Perusahaan Daerah
Perda	: Peraturan Daerah

Permen	: Peraturan Menteri
Perwali	: Peraturan Walikota
PJM	: Program Jangka Menengah
PJM Pronangkis	: Program Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan
PKBL	: Program Kemitraan dan Bina Lingkungan
POSDCORB	: Planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting
PT	: Perusahaan Terbatas
PUPR	: Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
RAB	: Rencana Anggaran Biaya
RI	: Republik Indonesia
RPLP	: Rencana Penataan Lingkungan dan Permukiman
RT	: Rukun Tetangga
RUPS	: Rapat Umum pemegang Saham
RW	: Rukun Warga
RUPS LB	: Rapat Umum pemegang Saham Luar Biasa
SDM	: Sumber Daya Manusia
Stakeholder	: Pemangku kepentingan
TSLP	: Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan
TSP	: Tanggung Jawab Sosial Perusahaan
UPK	: Unit Pengelola Keuangan
UPL	: Unit Pengelola Lingkungan
UPS	: Unit Pengelola Sosial
UU	: Undang-Undang

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Peraturan Daerah No. 02 Tahun 2016 Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan
2. Peraturan Walikota Nomor 28 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Peraturan Daerah No. 02 Tahun 2016 Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan
3. Keputusan Walikota Nomor: 1342/539.05/Kep/X/2017 tentang Pembentukan Dewan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Kota Makassar Masa Bakti 2017-2020

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Tranformasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dari pendekatan *government* menjadi *governance* telah menjadi pilihan bagi banyak pemerintahan negara maupun pemerintahan daerah dalam memenuhi kebutuhan layanan publik. *Governance* yang bermakna berkurangnya peran negara dalam urusan-urusan public dianggap mampu mengatasi hambatan dan keterbatasan yang dimiliki negara melalui kehadiran aktor-aktor diluar negara.

*Governance* merupakan pilihan model dan metode yang digunakan oleh kekuasaan negara dalam mengelola sumber daya ekonomi dan social untuk perkembangan masyarakat. *Governance* dicirikan sebagai upaya kolektif antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan negara yang efektif, efisien, solid, bertanggung jawab dan berkeadilan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Basuki, 2018:143).

Keterlibatan tiga actor dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dipahami sebagai suatu proses dan bukan struktur. Hal ini sejalan dengan definisi *Governance* yang dikemukakan Kooiman (1993) yaitu serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan publik dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.

Hubungan kerjasama antar ketiganya merupakan jalan keluar ketika salah satu diantaranya tidak mampu mengatasi masalah secara independen. *Governance* menyiratkan sesuatu yang positif untuk mencapai tujuan publik. Dibandingkan dengan terminologi pemerintah (*government*) yang mencerminkan sesuatu yang lamban, *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Dalam konteks administrasi public, *governance* merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif. Dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang akuntabel.

Lynn, Heinrich dan Hill yang dikutip oleh Frederickson (2003) memberikan batasan *governance* pada tiga elemen penting, yaitu: *Pertama, governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*). Level ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelembagaan yang ideal meliputi: bagaimana hirarki ditata, sejauh mana batas-batasnya disepakati, bagaimana prosedurnya, apa nilai-nilai kolektif yang dianut rejim.

*Kedua*, 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 kemandirian administratif serta tingkatan kerja dalam proses pelayanan publik menjadi isu yang penting.

*Ketiga*, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalisasikan dalam tindakan-tindakan riil. Pada level teknis, *governance* lebih banyak berurusan dengan implementasi kebijakan publik pada level operasional (*public policy at the street level*).

Dalam konteks Indonesia, Konsep *governance* sangat relevan dengan sistem pemerintahan daerah yang tidak lagi menganut sistem sentralisasi tetapi menganut sistem desentralisasi atau dikenal dengan istilah otonomi daerah. Sistem otonomi daerah menuntut kemampuan pemerintah daerah dalam menggali dan memaksimalkan potensi diluar pemerintahan untuk mengambil peran dalam pembangunan.

Dalam sistem desentralisasi peran pemerintah tidak lagi dominan dalam mengurus urusan-urusan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Peran pemerintah lebih dominan sebagai regulator dan fasilitator pembangunan. Peran regulator diperlukan dalam menjaga keseimbangan sistem sehingga setiap elemen berperan sesuai dengan batasan kewenangan yang dimiliki agar tidak berakibat terjadinya kekacauan sistem. Sedangkan selaku fasilitator, pemerintah berperan memudahkan

dan memperlancar proses sehingga percepatan pembangunan dan pemenuhan layanan publik dapat diwujudkan.

Peran swasta dalam pembangunan cukup penting dan strategis untuk menyikapi keterbatasan pemerintah dalam menangani berbagai persoalan publik. Kondisi sosial dan ekonomi yang terus tumbuh kearah yang positif serta kondisi lingkungan yang sehat dan terjaga merupakan indikator eksistensi swasta dalam merespon masalah-masalah publik. Begitupun, masyarakat tidak hanya menjadi obyek tetapi harus mampu menjadi subjek dalam proses pembangunan melalui partisipasi aktif disetiap tahapan pembangunan, baik tahap perencanaan, pelaksanaan maupun tahap evaluasi

Perubahan paradigma administrasi public dari *government to governance* sangat relevan dengan kondisi kekinian yang menunjukkan kapasitas pemerintah, khususnya pemerintah daerah masih belum bisa diandalkan sepenuhnya dalam menangani masalah-masalah publik. Pemerintah harus mampu menggalang sumber daya eksternal untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan daerah. Salah satu sumber daya eksternal yang potensial untuk dilibatkan adalah perusahaan yang memiliki kondisi keuangan yang baik melalui program *Corporate Social Responsibility (CSR)*.

Program CSR merupakan salah satu bentuk kepedulian dan respon sektor *private* (swasta) terhadap masalah-masalah publik, khususnya

komitmen dan kepedulian terhadap dampak sosial, ekonomi dan degradasi lingkungan di sekitar perusahaan melaksanakan usahanya.

Konsep dan aplikasi CSR semakin berkembang seiring dengan isu lingkungan global yang menempatkan CSR tidak lagi semata sebagai kewajiban sosial perusahaan, namun juga dikaitkan dengan konsep *sustainable development*. Perkembangan CSR tidak lagi semata kepedulian perusahaan yang ditandai dengan program-program *charity* tetapi diarahkan untuk peningkatan akses masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar dan peningkatan kapasitas. Dalam kondisi tersebut, CSR perlu dikelola secara baik sehingga dampak yang ditimbulkan menjadi lebih efektif dan tepat sasaran serta berkorelasi dengan arah pembangunan nasional atau daerah yang bersangkutan.

Perkembangan konsep CSR yang paling mendasar dalam pengelolaan CSR sebagai bagian dari sumber daya public adalah, pengembangan model CSR yang dilakukan Freeman (1984) yang dikenal dengan model *stakeholder*. Freeman mengembangkan berbagai gagasan terkait pemangku kepentingan dan mengembangkan menjadi teori pemangku kepentingan. Teori ini memandang tujuan utama suatu perusahaan adalah kelangsungan hidup perusahaan sehingga tujuan sosial dan ekonomi tidak lagi relevan dipertentangkan, tetapi lebih melihat siapa saja yang mempengaruhi kelangsungan hidup perusahaan. Pengaruh pihak diluar pemegang saham, yaitu pemerintah, karyawan dan pelanggan sangatlah besar dalam menjamin kelangsungan perusahaan.

Pengakuan terhadap keberadaan *stakeholder* yang akan mempengaruhi perkembangan perusahaan telah merubah dimensi tanggung jawab sosial perusahaan dari sebatas tanggung jawab ekonomi kepada pemegang saham menjadi tanggung jawab kepada para *stakeholder*. CSR telah berkembang menjadi investasi strategis yang menuntut kemampuan perusahaan untuk berinovasi dalam memenuhi dua kepentingan secara paralel yaitu pemenuhan tanggung jawab sosial kepada *stakeholder* dan sekaligus meningkatkan reputasi perusahaan, sehingga keberlangsungan perusahaan dapat terjaga melalui implikasi CSR kepada kinerja keuangan perusahaan.

Pemerintah sebagai bagian dari *stakeholder* CSR memiliki empat peran berdasarkan klasifikasi yang dikembangkan oleh (Fox, Ward dan Howard, 2002:3), yakni: *mandating, facilitating, partnering and endorsing*. Penjelasan keempat peran pemerintah tersebut adalah: (i) peran *mandating*, terkait dengan penetapan dengan fasilitasi terhadap perusahaan untuk melaksanakan program CSR dalam rangka untuk mendorong perbaikan sosial dan lingkungan serta penyediaan fasilitas informasi yang dibutuhkan berbagai pihak terkait dengan kepastian hukum, sasaran program CSR; (ii) peran *partnering*, terkait dengan program kemitraan antara pemerintah, pelaku bisnis dan *stakeholder* dalam pelaksanaan program CSR, sehingga adanya dialog multi *stakeholder* di dalam merumuskan pedoman pelaksanaan CSR secara sektoral, menetapkan standar proses pengembangan program CSR, dan

memobilisasi sumber daya; (iv) peran *endorsing*, terkait dengan pengawasan dan dukungan politik dalam pelaksanaan program CSR diberbagai sektor, termasuk pemberian penghargaan dan hukuman bagi perusahaan yang sukses dan atau tidak melaksanakan program CSR.

Di Indonesia, CSR mulai menghangat sejak disahkannya UU No. 40 Tahun 2007 yang secara tegas mewajibkan Perseroan Terbatas (PT) untuk menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaannya. Setelah itu, beberapa peraturan perundang-undangan dibuat untuk mengatur pelaksanaan CSR, baik berupa Undang-Undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri hingga peraturan daerah. Beberapa peraturan yang dimaksud, sebagai berikut:

- a. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, bahwa setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial dan menjaga kelestarian lingkungan hidup (Pasal 15 dan 16).
- b. UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, bahwa perseroan yang menjalankan usaha dibidang dan atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan (pasal 74).
- c. PP Nomor 47 Tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas, bahwa setiap perseroan yang menjalankan usaha dibidang atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan, baik didalam maupun diluar lingkungan perseroan (pasal 2 dan 3).

- d. Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kementerian Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan, bahwa Perum dan Persero wajib melaksanakan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan berdasarkan keputusan RUPS (Rapat Umum Pemegang Saham). (Pasal 2 ayat (1) dan (2))
- e. Perda Provinsi Sulawesi Selatan No. 6 Tahun 2012, tentang Partisipasi Pihak Ketiga dalam Pembangunan Daerah Di Provinsi Sulawesi Selatan, bahwa pihak ketiga dalam hal ini perorangan dan atau badan perlu berpartisipasi aktif dalam pembangunan daerah.
- f. Perda Kota Makassar No. 2 Tahun 2016 Tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan, bahwa setiap perusahaan yang berstatus pusat, cabang atau unit pelaksana yang berkedudukan di Kota Makassar wajib berperan serta dalam pembangunan di Kota Makassar

Hanya saja penerapan CSR masih mengalami kendala penafsiran perundang-undangan karena disatu sisi kewajiban CSR hanya melekat pada perseroan yang memiliki orientasi usaha dengan memanfaatkan sumber daya alam. Pandangan diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (pasal 74 ayat 1) dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perseroan Terbatas (Pasal 3 ayat 1), sehingga bagi perseroan yang tidak bergerak dibidang atau berkaitan dengan sumber daya alam dianggap tidak wajib

untuk dilaksanakan. Namun, pada sisi yang lain tanggung jawab CSR melekat bagi semua perusahaan baik perusahaan yang memiliki kegiatan usaha memanfaatkan sumber daya alam maupun tidak memanfaatkan sumber daya alam tetapi menguasai kegiatan ekonomi. Pandangan tersebut berdasarkan pasal 15 (b) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Permen BUMN No. 05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan (Pasal 2 ayat 1), serta Perda Kota Makassar Nomor 02 Tahun 2016 tentang tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan.

Permasalahan penafsiran CSR berdasarkan peraturan diatas, menciptakan dua kelompok kategori perusahaan yang melaksanakan CSR. Pertama, kategori perusahaan yang secara sukarela melaksanakan CSR karena tidak diwajibkan oleh undang-undang. Kedua, kelompok perusahaan yang melaksanakan CSR karena undang-undang mewajibkannya. Kedua kelompok tersebut, memiliki harapan yang sama dalam pelaksanaan CSR yaitu meningkatkan reputasi dan kinerja perusahaan, baik secara finansial maupun non finansial dalam jangka waktu yang panjang (Kartini, 2009: 110)

Jenis program CSR yang diberlakukan menurut peraturan perundang-undangan yang ada, terdiri atas dua macam istilah program yaitu program TSP (Tanggung Jawab Sosial Perusahaan) bagi perseroan swasta/non-BUMN dan PKBL (Program Kemitraan dan Bina Lingkungan) bagi BUMN. Kedua program ini berbeda istilah tetapi bermakna sama yaitu

wujud tanggung jawab dan kepedulian perusahaan terhadap kondisi sosial dan lingkungan disekitar dan diluar wilayah perusahaan. Program TSP mengacu kepada UU Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, pasal 15 (b). Sedangkan Program PKBL mengacu kepada Permen BUMN Nomor PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan.

Program PKBL terdiri dari dua sub program yaitu: Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan. Program Kemitraan merupakan program yang diperuntukkan meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagi laba BUMN. Dana kemitraan berbentuk pinjaman dan dana pembinaan. Dana pinjaman harus dikembalikan oleh penerima dana kemitraan, sedangkan dana pembinaan bersifat hibah yang besarnya 20% dari dana program kemitraan yang digunakan untuk kegiatan pelatihan, pemagangan, pemasaran, promosi dan kegiatan lain yang dianggap perlu. Sedangkan program Bina Lingkungan atau disebut program BL adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN. Dana Bina Lingkungan berbentuk hibah dengan ruang lingkup kegiatan meliputi bantuan korban bencana alam, pendidikan atau pelatihan, peningkatan kesehatan, pengembangan sarana dan prasarana umum, sarana ibadah dan pelestarian alam.

Dana CSR pada perseroan non BUMN dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya perseroan yang pelaksanaannya dilakukan

dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran [UU No.40/2007 pasal 74 (2)]. Kepatutan dan kewajaran ditentukan oleh direksi dan mendapat persetujuan dewan komisaris melalui RUPS [PP No. 47/2012 pasal 4 (1)]. Sedangkan CSR BUMN untuk program kemitraan bersumber dari (i) penyisihan laba sebesar 2% dan (ii) dana jasa administrasi pinjaman, bunga deposito atau giro dana kemitraan. Begitupun dana program Bina Lingkungan bersumber dari (i) penyisihan laba sebesar 2% dan (ii) bunga deposito atau giro dana kemitraan [Permen BUMN PER-05/MBU/2007 Pasal 9 (1-2)]. Hal ini menunjukkan besaran alokasi dana CSR antara perusahaan BUMN dan non-BUMN tidak sama, dimana perusahaan BUMN memiliki alokasi yang lebih terukur dan pasti dibanding non-BUMN yang justru sangat bergantung pada perspektif CSR yang terbangun pada masing-masing direksi dan dewan komisaris pada saat pelaksanaan RUPS.

Perbedaan lain adalah pengelolaan program CSR persero non BUMN dan CSR BUMN. Program CSR Non BUMN dilaksanakan oleh direksi berdasarkan rencana kerja tahunan perseroan setelah mendapat persetujuan Dewan Komisaris melalui RUPS (PP No. 47/2012 Pasal 4 ayat 1). Sedangkan pengelolaan PKBL dilaksanakan oleh unit organisasi khusus atau unit program PKBL. Unit program PKBL yang merupakan bagian dari organisasi BUMN Pembina dan dibawah pengawasan seorang direksi.

Pentingnya pengelolaan CSR sebagai kewajiban perusahaan dalam menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan Perusahaan dijabarkan dalam Peraturan Daerah Kota Makassar No. 2 Tahun 2016 Tentang

Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan. Perda tersebut merupakan perda inisiatif DPRD, dimana didalamnya diatur kelembagaan Dewan TSLP yang bertugas melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan CSR di Kota Makassar. Untuk mengefektifkan perannya, dewan TSLP ditugaskan menyusun pedoman tahunan pelaksanaan CSR; melaksanakan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, monitoring dan evaluasi pelaksanaan TSLP; dan mensosialisasikan setiap program CSR kepada masyarakat.

Selain itu, dewan TSLP memiliki beberapa kewenangan diantaranya: menentukan prioritas program sebagai acuan pelaksanaan CSR, memfasilitasi perusahaan dengan pemerintah daerah untuk sinkronisasi program maupun pelaksanaan CSR, serta memberikan rekomendasi kepada Walikota untuk memberikan teguran kepada perusahaan yang tidak melaksanakan CSR.

Sebelum Dewan TSLP terbentuk, fasilitasi dan pengawasan pelaksanaan program CSR berada dibawah tanggung jawab Forum Koordinasi Fasilitasi CSR dan PKBL atau biasa disingkat Forum CSR. Forum CSR dibentuk hanya berdasarkan surat keputusan walikota.

Secara normatif, Dewan TSLP memiliki kekuatan hukum melalui peraturan daerah dibandingkan forum CSR yang hanya berlandaskan surat keputusan walikota. Dewan TSLP memiliki kewenangan untuk merekomendasikan sanksi apabila terdapat perusahaan tidak menjalankan tanggung jawab sosial dan lingkungan sebagaimana diatur dalam peraturan

perundangan yang berlaku. Selain itu, Perda Kota Makassar No. 2 Tahun 2016 mengatur kewajiban Walikota Makassar untuk melaporkan pertanggungjawaban tahunan pelaksanaan CSR melalui pengawasan dewan TSLP kepada DPRD.

Keanggotaan dewan TSLP berjumlah 15 (lima belas) orang dan terdiri dari unsur pemerintahan, perusahaan, masyarakat, media dan unsur akademisi. Dewan TSLP mestinya tidak mengalami hambatan mengingat sebelumnya Forum CSR mampu memfasilitasi pelaksanaan CSR melalui proses-proses koordinasi dan sinkronisasi, diantaranya melalui workshop tahunan sinkronisasi program CSR. Hanya saja terdapat perbedaan unsur kelembagaan, dimana forum CSR hanya beranggotakan perwakilan beberapa perusahaan yang dianggap representatif dan relevan dengan bidang dalam struktur forum CSR. Sementara dalam Dewan TSLP terdapat unsur diluar perusahaan.

Terkait dengan pendekatan program Corporate Social Responsibility (CSR) dalam menyelesaikan masalah-masalah public telah banyak dilakukan penelitian selama ini yang memiliki relevansi dengan administrasi public. Beberapa penelitian yang berkaitan dengan CSR dalam perspektif administrasi public, diantaranya penelitian yang dilakukan Deni Iskandar (2016). Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) pelaksanaan CSR dalam prinsip tanggung jawab, ekonomi, legal, etikal dan kedermawanan sudah dijalankan sinarmas sesuai prinsip-prinsip tanggung jawab social *Carrol*. (2) peran pemerintah dalam CSR belum sepenuhnya dijalankan, peran

mandate sudah dijalankan dengan adanya UU, sedangkan peran fasilitasi, persekutuan dan penguasaan belum sepenuhnya berperan karena pemerintah kurang menangkap peluang untuk bekerjasama pemanfaatan dana CSR dengan melibatkan peran actor lain seperti sector pribadi dan masyarakat sipil sesuai pandangan pemerintah. (3) model pelaksanaan CSR Sinar Mas di Kodam VII/WRB belum dilaksanakan sesuai prinsip pemerintah yang terlihat dari ketiadaan pelibatan actor lain, pelaksanaan akuntabilitas, ketranspranan, pertanggungjawaban menyangkut pelaksanaan akuntabilitas, ketransparanan, pertanggungjawaban dan kejelasan masih ditemukan penyimpangan.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Sri Yuliani (2010) menunjukkan bahwa kegiatan CSR yang dilakukan perusahaan besar di Indonesia Sebagian besar masih bersifat karikatif tidak terselenggarakan secara terencana dan bersifat temporer atau berorientasi jangka pendek. CSR masih dianggap sebagai bentuk kegiatan amal perusahaan. Motivasi untuk menjalankan CSR masih didorong kesadaran social spiritual. Belum banyak perusahaan yang menjadikan CSR sebagai bagian dari strategi bisnis jangka Panjang atau sebagai pertanggungjawaban social dan etika bisnis perusahaan

Berangkat dari uraian berbagai hasil penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa penelitian ini dapat dilakukan dengan menggunakan perspektif teoritik dan focus penelitian yang berbeda, sehingga penelitian ini memiliki perbedaan yang sangat jelas

serta mampu memenuhi unsur *novelty* (kebaharuan) sebagai ciri dari penelitian disertasi.

Penelitian ini difokuskan pada peran masing-masing stakeholder (pemerintah, swasta/perusahaan dan masyarakat) dalam pelaksanaan CSR dan model governance yang efektif dalam mensinergikan kepentingan pemerintah, perusahaan dan masyarakat di proses CSR Kota Makassar

Harapan akan terwujudnya pelaksanaan CSR dalam perspektif governance yang ditandai dengan partisipasi unsur-unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam proses program CSR masih sulit terwujud. Hal ini didasarkan pada fenomena lapangan yang menunjukkan beberapa permasalahan dalam pelaksanaan CSR, yakni:

(i) Peran pemerintah masih sebatas peran *mandating* melalui peraturan daerah dan peraturan walikota yang mengatur pelaksanaan CSR di Kota Makassar. Mekanisme reward and punishment bagi perusahaan belum diterapkan oleh Pemerintah Kota Makassar. Reward dan punishment sangat penting dalam menumbuhkan kesadaran akuntabilitas stakeholder. Perusahaan yang tidak menjalankan tanggung jawabnya akan mendapatkan punishment dan sebaliknya, perusahaan yang berkinerja baik dalam pelaksanaan CSR akan mendapatkan reward.

(ii) Perusahaan masih kurang memperhatikan regulasi atau arah kebijakan pemerintah dalam pengelolaan CSR. Khususnya peraturan daerah setempat. Perusahaan lebih memprioritaskan kepentingan internal yang disepakati dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Dengan

kata lain, sinergisitas *stakeholder* belum terwujud dalam mengefektifkan program CSR sebagai instrumen bersama dalam penanganan masalah sosial, ekonomi dan lingkungan sebagai wujud tanggung jawab perusahaan kepada *stakeholder* yang ada.

(iii) Peran masyarakat dalam pengelolaan CSR masih sebatas menjadi penerima manfaat (*beneficiaries*) pasif tetapi secara aktif menjadi subyek program melalui penyampaian usulan program atau kegiatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi lingkungan mereka. Kenyataannya masyarakat belum secara aktif menyampaikan usulan program kepada perusahaan maupun kepada Dewan TSLP disebabkan sosialisasi keberadaan dan manfaat CSR masih kurang, baik yang dilakukan oleh pihak perusahaan maupun oleh Dewan TSLP.

(iv) Dewan TSLP belum efektif menjalankan fungsi fasilitasi *stakeholder* dalam mewujudkan proses pelaksanaan CSR dengan pendekatan *governance*. Peran suatu lembaga dipengaruhi oleh efektifitas desain organisasi. Menurut Mc. Millan dalam Arifin (2012:6), bahwa jika efektifitas desain organisasi rendah, maka akan mengakibatkan efek berantai terhadap lemahnya kinerja organisasi

Manfaat program CSR belum signifikan berdampak pada peningkatan kondisi sosial, ekonomi dan lingkungan di Kota Makassar, khususnya dalam mendukung target pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah kota makassar. Hal ini disebabkan koordinasi lintas *stakeholder* yang tidak terjalin efektif. Bagi perusahaan, program CSR untuk eksternal

perusahaan dianggap kurang mendukung terhadap penciptaan nama baik perusahaan. Bagi pemerintah, program CSR belum mendukung percepatan pembangunan akibat dana CSR belum menjadi tambahan sumber pembiayaan pembangunan untuk sektor-sektor strategis dan prioritas pembangunan, khususnya pemenuhan kebutuhan dasar. Bagi masyarakat, manfaat program CSR belum optimal dan menyeluruh disebabkan belum adanya akses bagi masyarakat untuk mengusulkan program sesuai kebutuhan mereka. Rendahnya jumlah perusahaan yang melaksanakan program CSR berdampak pada masih rendahnya jumlah masyarakat yang menjadi pemanfaat program CSR.

Dari aspek kelembagaan, Dewan TSLP seharusnya mampu mengkonsolidasi kepentingan perusahaan, pemerintah dan masyarakat dalam mengoptimalkan manfaat pengelolaan CSR sehingga reputasi perusahaan bisa meningkat, kegiatan atau program CSR bisa bersinergi dengan program prioritas pemerintah dan pemanfaat dari masyarakat lebih banyak dan tepat sasaran. Asumsi tersebut didasari pengalaman kinerja positif forum CSR dalam memfasilitasi integrasi program pembangunan pemerintah kota Makassar ke dalam program CSR perusahaan, sehingga kehadiran Dewan TSLP dengan landasan Peraturan Daerah akan lebih menumbuhkan komitmen dan tanggung jawab perusahaan dalam mengalokasikan dana CSR untuk kepentingan publik.

## 1.2 Rumusan Masalah

Merujuk pada uraian latar belakang penelitian diatas, dapat disimpulkan bahwa regulasi yang mengatur peran perusahaan dalam pengelolaan CSR, belum mampu meyakinkan kebijakan CSR perusahaan untuk memperhatikan kepentingan pemerintah dan masyarakat Kota Makassar.

Pendekatan Governance dalam pelaksanaan CSR dipandang mampu mengakomodasi kepentingan perusahaan, pemerintah dan masyarakat. Dewan TSLP sebagai lembaga yang diamanatkan oleh Perda dan memiliki unsur anggota yang merepresentasikan *stakeholder* CSR seharusnya mampu menjembatani kepentingan masing-masing *stakeholder*, sehingga pemerintah mendapat suplemen dana pembangunan untuk program yang tidak terakomodasi dalam APBD. Perusahaan mendapat manfaat melalui program yang lebih tepat sasaran dan citra perusahaan meningkat. Sedangkan, masyarakat dapat berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan CSR yang sesuai dengan kebutuhan mereka.

Untuk menjawab berbagai permasalahan yang terkait dengan pelaksanaan CSR dalam perspektif *governance*, maka disusun pertanyaan penelitian yang relevan diajukan untuk menjawab berbagai fenomena yang telah diuraikan sebelumnya. Adapun pertanyaan yang diajukan, sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan program CSR di Kota Makassar?
2. Bagaimanakah peran *stakeholder* pada pelaksanaan program CSR di Kota Makassar?
3. Bagaimana model governance dalam pelaksanaan program CSR di Kota Makassar?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan permasalahan diatas, maka rincian tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis:

1. Pelaksanaan program CSR di Kota Makassar.
2. Peran *stakeholder* dalam pelaksanaan program CSR di Kota Makassar.
3. Model governance dalam pelaksanaan program CSR di Kota Makassar.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi beberapa manfaat, baik aspek teoritis maupun aspek praktisnya, sebagai berikut:

1. Aspek teoritis

Penelitian ini akan memberikan penguatan dan pembuktian penerapan teori governance dalam pelaksanaan program Corporate Social Responsibility (CSR) di Kota Makassar, dan sekaligus menjadi refleksi model governance yang baik. Olehnya itu, penelitian ini akan memberikan pengayaan terhadap khazanah pengembangan keilmuan administrasi publik, khususnya terhadap pengembangan teori governance pada manajemen public dan model peran actor dalam

penyelenggaraan urusan-urusan publik, khususnya pelaksanaan CSR di Kota Makassar.

## 2. Aspek praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan data dan informasi aktual pelaksanaan program CSR bagi pemerintah, perusahaan dan masyarakat, sehingga pelaksanaan program CSR kedepan dapat lebih efektif dalam memenuhi tanggung jawab perusahaan terhadap *stakeholder* dan sekaligus dapat meningkatkan reputasi perusahaan.

Selain itu penelitian ini tidak hanya fokus pada pelaksanaan program CSR tetapi pola interaksi *stakeholder* menjadi bagian penting yang akan dikaji dalam mengefektifkan koordinasi *stakeholder* yang diwadahi oleh Dewan TSLP. Olehnya itu, hasil penelitian diharapkan akan merekomendasikan model Governance pelaksanaan CSR yang dapat dijadikan referensi bagi pemerintah, perusahaan dan masyarakat dalam mengefektifkan program CSR kedepan, khususnya di lokasi penelitian yaitu Kota Makassar.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Perkembangan Teori Administrasi Publik**

Pandangan Denhardt dan Denhardt (2003) dalam bukunya "*The New Public Services: Serving Not Steering*" mengungkapkan bahwa terdapat tiga paradigma atau perspektif dalam memahami pemikiran administrasi publik. Ketiga perspektif yang dimaksud yakni *old public administration (OPA)*, *new public management (NPM)*, dan *new public services (NPS)*. Demikian halnya Bovaird dan Loffler (2003), juga mengemukakan pandangan yang mirip dengan pandangan Denhardt dan Denhardt tersebut. Oleh Bovaird dan Loffler (2003) menyimpulkan bahwa *public administration, public management, dan public governance* adalah tiga pendekatan yang dapat digunakan dalam kajian-kajian administrasi publik.

Menurut Denhard dan Denhard (2003) bahwa perspektif awal adalah:

#### **A. *Old Public Administration (OPA)***

OPA Merupakan perspektif klasik yang berkembang sejak munculnya tulisan Wilson (1887) yang berjudul "*the study of administration*". Perspektif klasik atau tradisional tersebut yang mengemukakan adanya beberapa pakar yang termasuk dalam pandangan tradisional ini. Di mana pada prinsipnya terdapat dua gagasan utama perspektif ini, yakni (1) menyangkut pemisahan politik dan administrasi, dan (2) administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk mencapai efisiensi dalam

pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. Gagasan ini terus berkembang melalui para pakar seperti (Taylor, 1923) dengan “scientific management”, White (1926) dan (Willoughby, 1927) yang mengembangkan struktur organisasi yang sangat efisien, dan terakhir adalah pandangan (Gullick & Urwick, 1937) yang sangat terkenal dengan akronimnya POSDCORB dengan mengacu pada dua gagasan utama tersebut, perspektif ini menaruh perhatian pada fokus pemerintahan pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Perspektif ini berpandangan bahwa organisasi publik beroperasi paling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi. Perspektif ini berpandangan pula bahwa peran utama administrator publik dibatasi dengan tegas dalam bidang perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan, dan penganggaran.

### ***B. New Public Management (NPM)***

Pada dasarnya berusaha menggunakan pendekatan sektor swasta dan bisnis ke dalam sektor publik. Perspektif *new public management* sering disingkat dengan NPM ini, berbasis pada teori pilihan publik (*public choice theory*), dukungan intelektual bagi perspektif ini berasal dari aliran kebijakan publik (*public policy schools*) dan gerakan manajerialis (*managerialism movement*). Aliran kebijakan publik dalam beberapa dekade memiliki akar yang cukup kuat dalam ilmu ekonomi, sehingga

analisis kebijakan dan para ahli yang menggeluti evaluasi kebijakan terlatih dengan konsep *market economics*, *costs and benefit*, dan *rational models of choice*. Selanjutnya aliran ini mulai mengalihkan perhatiannya pada implementasi kebijakan, yang selanjutnya mereka sebut *public management*, yang sebenarnya sinonim dengan *public administration* (Denhardt & Denhardt 2003:12).

Dukungan intelektual dari *managerialism movement* berakar dari pandangan bahwa keberhasilan sektor bisnis dan publik bergantung pada kualitas dan profesionalisme para manajernya. Kemudian dapat dicapai melalui produktivitas yang lebih besar, dan produktivitas ini dapat ditingkatkan melalui disiplin yang ditegakkan oleh para manajer yang berorientasi efisiensi dan produktivitas. Untuk memainkan peran penting ini, manajer harus diberi "the freedom to manage" dan bahkan "the right to manage" (Denhardt & Denhardt, 2003).

Menurut Sumartono (2007:10), perspektif NPM dalam prakteknya, sebagai gerakan manajerialis mempunyai pengaruh besar dalam reformasi administrasi publik di berbagai negara maju seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat. Kemudian dipopulerkan oleh Osborne dan Gaebler (1992) melalui karyanya "*reinventing government*". Gerakan ini menyebar keseluruh dunia sehingga menjadi inspirasi utama di banyak negara dalam mereformasi administrasi publik baik dengan melakukan privatisasi gaya Inggris ataupun gerakan mewirausahakan birokrasi gaya Amerika Serikat.

Perspektif NPM ini menekankan pada penggunaan mekanisme dan terminologi pasar (*market based*) yang memandang hubungan antara badan badan publik (pusat dan daerah) dengan pelanggannya (masyarakat) sebagai layaknya transaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli. Warga masyarakat sebagai penerima manfaat ditempatkan sebagai *customer* atau *consumer*. Peran manajer publik berubah karena ditantang untuk selalu menemukan cara-cara baru dan inovatif dalam mencapai tujuan atau menswastakan berbagai fungsi yang semula dijalankan oleh pemerintah termasuk penyediaan barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*public services*). Fungsi manajer publik untuk mengarahkan bukannya mengayuh (*steering not rowing*), yang bermakna bahwa beban pelayanan publik tidak dijalankan sendiri tetapi sebisa mungkin didorong untuk dijalankan oleh pihak lain melalui mekanisme pasar. Dengan demikian manajer publik memusatkan perhatian pada akuntabilitas pada pelanggan dan kinerja tinggi, restrukturisasi badan-badan publik, mendefinisikan ulang misi organisasi, menyederhanakan proses administrasi, dan mendesentralisasi pembuatan keputusan.

Pemahaman yang lebih utuh tentang perspektif NPM ini dapat dilihat dari pengalaman Amerika Serikat sebagaimana tertuang dalam sepuluh prinsip *reinventing government*, karya Osborne dan Gaebler (1992). Inti dari prinsip-prinsip tersebut sebagai berikut:

1. *Catalytic government: steering rather than rowing*. Pemerintahan entrepreneur berfungsi memisahkan pembuatan/penetapan keputusan

(*steering*) dengan peran pemberian pelayanan (*rowing*). Tugas-tugas operasional harus dilakukan oleh staf pelaksana yang diberi kewenangan untuk itu dan para pimpinan yang tidak dibebani tugas-tugas operasional agar mereka dapat menjalankan tugas utamanya membuat keputusan.

2. *Community-owned government: empowering rather than serving.*

Pemerintahan entrepreneur harus bekerjasama dengan atau melalui masyarakat yaitu dengan memberdayakan masyarakat untuk mengendalikan lingkungan dan kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri dan tidak lagi menggantungkan pemberian pelayanan kepada birokrat atau petugas profesional.

3. *Competitive government: injecting competition into service delivery.*

Pemerintahan entrepreneur di dalam berperan sebagai penyedia pelayanan harus dilakukan secara kompetitif misalnya harus lebih murah dan lebih cepat agar pelanggan merasa puas. Monopoli pemerintah tidak lagi tepat dan hanya dengan pemberian pelayanan yang kompetitif maka pemerintahan akan lebih efisien, mendorong inovasi (*innovation*) dan merevitalisasi lembaga-lembaga publik.

4. *Mission-driven government: transforming rule-driven organizations.*

Pemerintah lebih mengutamakan perwujudan misi atau tujuan daripada peran pengaturan, yang memiliki beberapa keunggulan yaitu lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, lebih fleksibel dan lebih bersemangat tinggi untuk mewujudkan misi dan tujuannya.

5. *Result oriented government: funding outcome, not inputs.* Pemerintahan lebih berorientasi pada hasil. Semua peningkatan dan penambahan sumber-sumber harus diperhitungkan lebih matang agar hasil benar-benar dapat dicapai, tidak sekedar memboroskan sumber-sumber secara membabi buta.
6. *Customer-driven: meeting the needs of customer, not the bureaucracy.* Pemerintahan menciptakan sistem pelayanan yang "ramah pelanggan" dan sesuai dengan sebesar mungkin keinginan pelanggan secara holistik. Sehingga pemerintah sebagai pemberi pelayanan selalu peka terhadap kebutuhan dan keinginan pengguna pelayanan.
7. *Enterprising government: earning rather than spending.* Pemerintahan didorong untuk menggunakan prinsip-prinsip kewirausahaan yang condong berusaha meningkatkan terus pendapatan yang kemudian bisa ditabung untuk menambah investasi dengan cara lebih berorientasi pada keuntungan melalui penggunaan teknik-teknik manajemen yang lebih rasional.
8. *Anticipatory government: prevention rather than cure.* Pemerintahan diharuskan lebih preventif daripada kuratif antisipatif dan proaktif daripada reaktif, berpandangan kedepan dalam proses pembuatan keputusan, mengembangkan arah dan tujuan yang lebih strategis dan dinilai sangat urgen.
9. *Decentralized government: from hierarchy to participation and team work.* Pemerintahan lebih mengedepankan desentralisasi karena lebih

memberikan kesempatan atau pemberdayaan yang dibawah untuk mengembangkan kemampuannya, meningkatkan semangat kerja, lebih mempunyai komitmen yang tinggi terhadap tugas dan organisasinya daripada pemerintahan yang sentralistik.

10. *Market oriented government: leveraging change through the market.*

Pemerintahan entrepreneur lebih berorientasi pada pasar daripada strategi birokrasi yang bergaya komando. Sasarannya adalah menyusun dan menstruktur pasar sedemikian rupa dengan mendesain ulang peraturan-peraturan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan publik.

Walaupun kesepuluh prinsip pemerintahan *entrepreneur* tersebut telah diterapkan secara luas diberbagai negara, tetapi pandangan Islamy (2003:53) menganggap konsep tersebut mempunyai dua kelemahan besar, yaitu (1) hubungan transaksional antara penyedia pelayanan dan pengguna pelayanan di organisasi publik cenderung lebih kompleks dibandingkan dengan yang dihadapi oleh pelanggan di pasar biasa atau normal; dan (2) para pelanggan di organisasi publik tidak hanya sebagai "konsumen" tetapi mereka juga adalah warga negara yang tentu saja memiliki implikasi yang unik dalam proses transaksi tersebut.

Mengacu pada sepuluh prinsip tersebut, dimana diantaranya adalah bahwa dalam perspektif *new public management* dianjurkan agar mengadopsi nilai kompetisi dari sektor bisnis ke dalam manajemen sektor publik. Salah satu konsep yang berbasis keunggulan berkompetisi adalah

konsep inovasi, di mana konsep ini lebih akrab dibahas dan dikembangkan di sektor bisnis. Perspektif NPM, seperti halnya perspektif *old public administration*, tidak hanya membawa teknik administrasi baru namun juga seperangkat nilai tertentu. Masalahnya terletak pada nilai-nilai yang dikedepankan tersebut seperti efisiensi, produktivitas, biaya yang efektif, kompetisi dan pencarian keuntungan atau bisnis. Nilai-nilai tersebut bertentangan dengan nilai demokrasi dan kepentingan publik

Pemerintahan yang dijalankan seperti halnya bisnis dan pemerintah berperan mengarahkan tujuan pelayanan publik maka pertanyaannya adalah siapakah sebenarnya pemilik dari kepentingan publik dan pelayanan publik? Atas dasar pemikiran tersebut Denhardt dan Denhardt memberikan kritik terhadap perspektif *new public management* sebagaimana yang tertuang dalam kalimat "*in our rush to steer, perhaps we are forgetting who owns the boat.*" (Denhardt dan Denhardt, 2003:23). Selanjutnya, dijelaskan pula bahwa pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka para administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Perubahan orientasi tentang posisi warga negara, nilai yang dikedepankan, dan peran pemerintah ini memunculkan perspektif baru administrasi publik yang disebut sebagai *New Public Service (NPS)*

### **C. New Public Service (NPS)**

Menurut Denhardt & Denhardt (2000), karena pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat maka administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik. Warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan lebih didasarkan pada integritas dan responsivitas. Dengan demikian maka sebuah pemerintahan atau institusi pemerintahan tidak seharusnya dijalankan seperti sebuah perusahaan, tetapi memberi pelayanan kepada masyarakat secara demokratis: adil, merata, tidak diskriminatif, jujur, dan akuntabel.

Pemahaman lebih jauh mengenai perspektif *new public service* ini dapat disimak dari tujuh dasar pengembangan pelayanan publik (Denhardt dan Denhardt, 2003:42-43), yakni:

1. Melayani Ketimbang Mengarahkan (*Serve rather than steer*).  
Meningkatnya peran birokrat yang dapat membantu dan mengarahkan masyarakat untuk mengartikulasikan dan saling membagi nilai daripada melakukan kontrol terhadap masyarakat. Peran pemerintah bukan hanya sekedar membuat ketentuan dan kebijakan, lebih dari itu bertindak dan melakukan negosiasi, fasilitasi dan menjadi jembatan dalam mengatasi masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat (jika perlu bahkan melalui kerjasama antara sektor privat, masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat).

2. Mengutamakan Kepentingan Publik (*Seeks the Public Interest*). Administrator publik berperan dalam membangun nilai kolektif dan kebersamaan dalam kepentingan publik. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi berdasarkan pada pilihan individu, tapi merupakan hasil kepentingan bersama dan berbagi tanggungjawab. Administrator publik bukan aktor utama dalam merumuskan apa yang menjadi kepentingan publik. Administrator publik adalah actor penting dalam sistem pemerintahan yang lebih luas yang terdiri dari warga Negara (citizen), kelompok, wakil rakyat, dan lembaga-lembaga lainnya. Administrator Negara mempunyai peran membantu warga negara mengartikulasikan kepentingan publik. Warga negara diberi suatu pilihan di setiap tahapan proses pemerintahan, bukan hanya dilibatkan pada saat pemilihan umum. Administrator publik berkewajiban memfasilitasi forum bagi terjadinya dialog public sehingga administrasi publik tidak hanya berorientasi pada pencapaian tujuan-tujuan ekonomis tapi juga nilai-nilai yang menjadi manifestasi kepentingan public seperti kejujuran, keadilan, kemanusiaan, dan sebagainya
3. Berpikir strategik dan bertindak demokratik (*Think Strategically, Act Democratically*). Ide utama prinsip ini adalah bahwa kebijakan dan program untuk menjawab kebutuhan publik akan dapat efektif dan responsif apabila dikelola melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. Prinsip ini berkaitan dengan bagaimana administrasi public

menerjemahkan atau mengimplementasikan kebijakan publik sebagai manifestasi dari kepentingan publik. Fokus utama implementasi dalam New Public Service pada keterlibatan citizen dan pembangunan komunitas (community building). Keterlibatan citizen dilihat sebagai bagian yang harus ada dalam implementasi kebijakan dalam sistem demokrasi. Keterlibatan disini mencakup keseluruhan tahapan perumusan dan proses implementasi kebijakan. Melalui proses ini, warga Negara merasa terlibat dalam proses pemerintahan bukan hanya menuntut pemerintah untuk memuaskan kepentingannya. Organisasi menjadi ruang publik dimana manusia (citizen dan administrator) dengan perspektif yang berbeda bertindak bersama demi kebaikan publik.

4. Melayani masyarakat bukan pelanggan (*Serve Citizens, Not Customers*). Kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang shared values, bukan hanya merupakan agregasi kepentingan individu. Karena itu, administrator publik bukan hanya bekerja dalam rangka memberikan pelayanan kepada pelanggan, tetapi lebih banyak berfokus pada upaya untuk membangun kepercayaan dan relasi yang kolaboratif dengan dan diantara masyarakat.
5. Akuntabilitas tidaklah sederhana (*Recognize that accountability is not Simple*). Administrator publik harus tidak hanya mengutamakan kepentingan pasar, mereka harus juga mengutamakan ketaatan pada konstitusi, hukum, nilai masyarakat, nilai politik, standard profesional,

dan kepentingan warga negara. Menurut New Public Service, efisiensi, efektivitas dan kepuasan customer penting, tapi administrasi publik juga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya dari sisi etika, prinsip demokrasi, dan kepentingan publik. Administrator publik bukan wirausaha atas bisnisnya sendiri dimana konsekuensi ataupun kegagalan akibat keputusan yang diambilnya akan ditanggungnya sendiri. Resiko atas kegagalan suatu implementasi kebijakan publik akan ditanggung semua warga masyarakat. Karena itu akuntabilitas administrasi publik bersifat kompleks dan multifacet atau banyak dimensi seperti pertanggungjawaban profesional, legal, politis dan demokratis.

6. Menghargai masyarakat dan bukan hanya produktivitas (Value People, Not Just Productivity). Organisasi publik dan jaringannya akan lebih berhasil dalam jangka panjang jika mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berlandaskan penghormatan pada semua orang. Hakikat manusia bukanlah sebagai pemalas atau hanya mementingkan dirinya sendiri. Perilaku manusia juga didorong oleh faktor martabat manusia (human dignity), rasa memiliki dan dimiliki (belongingness), perhatian pada orang lain, pelayanan, dan kepentingan publik. Karena itu ukuran kinerja pegawai tidak semata parameter ekonomi tapi juga nilai-nilai kejujuran, kesetaraan, responsivitas, pemberdayaan, dan sebagainya. Sifat dan misi publik dari administrasi publik adalah melayani citizen yakni masyarakat sebagai warga Negara, sebagai manusia yang mempunyai hak dan

kewajiban publik yang sama, terlepas dari identitas dan kapasitas sosial, politik maupun ekonomi.

7. Menghargai masyarakat dan pelayanan publik yang lebih tinggi daripada kewirausahaan (*Value Citizenship over Entrepreneurship*). Keterlibatan citizen dalam proses administrasi dan pemerintahan lebih penting ketimbang pemerintahan yang digerakkan oleh semangat wirausaha. New Public Service berargumen kepentingan publik akan lebih baik bila dirumuskan dan dikembangkan oleh aparatur Negara bersama-sama dengan warga Negara yang punya komitmen untuk memberi sumbangan berarti pada kehidupan bersama daripada oleh manajer berjiwa wirausaha yang bertindak seolah uang dan kekayaan publik itu milik mereka. Prinsip ini berimplikasi pada peran pemerintah dan relasinya dengan masyarakat. Kehidupan masyarakat modern yang makin kompleks menuntut peran pemerintah bergeser dari fungsi controlling ke agenda setting, fasilitasi, dan negosiasi solusi untuk memecahkan problem-problem publik (seringkali dengan melibatkan koalisi badan –badan pemerintah, privat dan nonprofit). Untuk itu, administrator publik tidak cukup hanya menguasai keahlian control manajemen tapi juga keahlian bernegosiasi dan resolusi konflik.

Pergeseran paradigma administrasi publik sebagaimana dipahami 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*.

Pandangan Denhardt dan Denhardt (2003) dalam bukunya "*The New Public Services: Serving Not Steering*" mengungkapkan bahwa terdapat tiga paradigma atau perspektif dalam memahami pemikiran administrasi publik. Ketiga perspektif yang telah diuraikan sebelumnya yakni *old public administration*, *new public management*, dan *new public services* dapat diresume dalam berbagai aspek yang dapat dilihat dalam tabel 2.1.

Tabel 2.1  
Matriks Paradigma Administrasi Publik dan Diferensiasi  
OPA, NPM dan NPS

<b>ASPEK</b>	<b>O P A</b>	<b>N P M</b>	<b>N P S</b>
Dasar teoritis dan pondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Rasionalitas dan model perilaku manusia	Rasionalitas synoptic (administrative man)	Teknis dan rasionalitas (economic man)	Rasionalitas strategi atau rasionalitas formal (politik, ekonomi dan organisasi)
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients and constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Pencapaian tujuan	Badan pemerintah	Organisasi privat dan nonprovit	Koalisi antar organisasi public, nonprovit dan privat
Akuntabilitas	Hirarki administrative dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek : akuntabilitas hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar profesional
Direksi administrasi	Direksi terbatas	Direksi diberikan secara luas	Direksi dibutuhkan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas top-down	Desentralisasi organisasi dengan control utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrasi	Gaji dan keuntungan proteksi	Semangat entrepreneur	Pelayanan public dengan keinginan melayani masyarakat

**Sumber:** Denhardt dan Denhardt (2003:28)

Relevansi Konsep dan praktek *Corporate Social Responsibility* pada perkembangan Paradigma Administrasi Publik:

1. Old Public Administration (OPA), Menurut pemahaman peneliti bahwa pada paradigma ini, konsep Corporate Social Responsibility tidak tepat diaplikasikan karena peran pemerintah masih dominan dalam menyelesaikan masalah-masalah public. Pelibatan swasta dan masyarakat tidak diberi ruang untuk mengambil peran dominan ataupun peran kesetaraan dengan pemerintah dalam menyelesaikan masalah-masalah public. Pemerintah menjadi actor sentral dalam semua tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Sementara CSR merupakan domain perusahaan dalam pengambilan kebijakan program, sehingga dalam posisi ini harus ada kesetaraan antar actor dengan cara menciptakan ketergantungan antar actor terhadap program CSR. Pemerintah berkepentingan untuk memastikan program CSR memberi manfaat optimal kepada public, sekaligus mengatasi keterbatasan pemerintah dalam pendanaan pembangunan. Swasta atau perusahaan berkepentingan mendapatkan dukungan pemerintah dan masyarakat dalam keberlanjutan usaha. Dan, masyarakat berkepentingan dalam penanganan masalah secara tepat sasaran
2. New Public Manajemen (NPM), mendorong pelibatan pihak swasta (*privat sector*) untuk terlibat secara aktif untuk menyelesaikan masalah publik. Manajemen dan cara kerja sektor swasta dalam menyelesaikan

masalah publik berusaha untuk diadopsi ini dapat dilihat pada konsep privatisasi dan mewirasuahkan birokrasi yang dipraktekan di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. NPM hanya melibatkan pihak pemerintah dan sector swasta dalam menyelesaikan masalah publik sehingga yang terjadi adalah mekanisme pasar yang ditandai pelayanan publik menjadi komoditas yang lebih cenderung pada pendekatan ekonomi. Konsep CSR berorientasi pada aspek social yang memberi dampak pada keberlanjutan ekonomi atau bisnis perusahaan, sehingga Konsep CSR tidak tepat diterapkan dalam paradigma NPM.

3. New Publik Services (NPS), Konsep CSR pada paradigma NPS terjadi secara integratif dan lebih responsif antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha. Proses CSR didorong oleh pemerintah dalam rangka membangun kerjasama antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha. Masalah-masalah publik tidak lagi menjadi tugas pemerintah atau pihak tertentu akan tetapi menjadi tugas bersama. Seluruh aktor menjadi subyek terhadap penyelesaian masalah publik.

Berdasarkan uraian diatas maka menurut pemahaman peneliti bahwa relevansi tema penelitian ini terkait dengan paradigma Administrasi Publik lebih cenderung pada paradigma New Publik Services (NPS) dimana pelibatan seluruh aktor (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam menyelesaikan masalah publik diberi ruang yang sama, meskipun pada

paradigma OPA dan NPM tetap ada keterlibatan actor diluar pemerintah tetapi sifatnya terbatas pada aktor-aktor tertentu.

## **2.2. Governance dalam Perspektif Administrasi Publik**

Secara kelembagaan, governance meliputi tiga domain, yaitu: *state* (Negara atau pemerintah), *Private sector* (sector swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), dimana ketiganya saling berinteraksi menjalankan fungsinya masing-masing. *State* berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* berfungsi menciptakan pekerjaan dan pendapatan, *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (LAN dan BPKP, 2000). Kooiman (1993) mengurai secara lebih terperinci definisi *governance* sebagai serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan publik dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Dengan demikian dapat dipahami bahwa governance adalah sebuah proses dan bukan struktur.

Pada perkembangan selanjutnya, pengertian *Governance* mengalami modifikasi melalui beberapa tahap yaitu : *Pertama* Semakin meluasnya definisi publik. Definisi publik bukan hanya pemerintah, tetapi juga memasukkan bermacam-macam institusi dan organisasi secara tradisional dianggap diluar realism pemerintah (Fredericson & Smith, 2002;210) *Kedua*, Sebagai reaksi terhadap kegagalan pemerintah. Menurut

pandangan ini, pemerintah adalah penentu kebijakan pasar. Kegagalan pemerintah ini memicu adanya tekanan penggantian pejabat publik oleh kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir dalam bentuk deregulasi. Bentuk koordinasi *voluntary self regulation*, kode etik asosiasi bisnis, *coregulation* telah diterima sebagai aransemen dan sarana untuk mengatasi kelemahan pemerintah.

Terminology *governance* digunakan sebagai “*non hierarchical, non-government coordinating*. (Agranoff and Mic Guire, 2004:122). *Ketiga*, konsep *governance* muncul dari literatur ekonomi kelembagaan. Wiliamson memandang seluruh mekanisme koordinasi sebagai bentuk *governance* seperti pasar, hierarchy, networks, dan norma informal. Semuanya dianggap sebagai mekanisme *governance* (Agranoff and Mic Guire, 2004:122). Pengertian *governance* selalu mengalami perubahan dan perluasan makna. Governance tidak saja menjelaskan hubungan keterkaitan antarorganisasi tetapi juga sebagai nilai. Hal ini bisa dilihat dari definisi *Governance* dari Rhodes :

Tabel 2.2. Tujuh Definisi Governance

No	Pengertian	Deskripsi Singkat
1	<b>Governance Sebagai Corporate Governance</b>	Pengertian ini mengacu kepada cara perusahaan dikelola secara efisien, yang kemudian di translasikan ke sector publik dalam bentuk manajemen pemerintahan yang lebih efisien. Implikasi pengertian ini membawa kepada tiga prinsip dalam organisasi publik; keterbukaan atau informasi yang <i>disclosure</i> , integritas pejabat publik dan akuntabilitas setiap peran dan tindakan individu pejabat publik.
2	<b>Governance Sebagai New Publik Management</b>	Pengertian ini memiliki dua makna, yaitu (1) Penerapan manajemen korporasi dalam sector publik dalam bentuk kinerja yang terukur, management by result, value for money, dan lebih dekat dengan pelanggan;

		(2) marketisasi, yaitu penerapan struktur atau pola insentif dalam penyediaan pelayanan publik melalui kontrak dengan pihak luar (ketiga), mekanisme semi pasar dan pilihan konsumen.
3	<b>Governance sebagai Good Governance</b>	Dipengaruhi oleh pemikiran reformasi pemerintahan menuju <i>good governance</i> dengan tiga <i>strands</i> (untaian): (1) sistemik; distribusi kekuasaan ekonomi dan politik secara internal dan eksternal; (2) politis; kondisi yang “menyenangkan” bagi pemerintah karena mandate demokratis (legitimasi atau otoritas); (3) administrative; pelayanan publik yang efisien, terbuka, akuntabel, <i>auditable</i> . Bank Dunia mengatakan efisiensi bisa dicapai melalui kompetisi-tender, mekanisme pasar, privatisasi, reformasi pelayanan dan pengurangan staf, disiplin anggaran, desentralisasi administrasi, perbanyak NON-STATE, good governance yang dipasangkan dengan NPM melahirkan demokrasi liberal.
4	<b>Governance sebagai kesaling tergantungan internasional</b>	Menurut pengertian ini kesalingtergantungan akan dicapai dengan mengikis peran dan otonomi Negara dengan cara internasionalisasi produksi, transaksi keuangan, internasionalisasi organisasi dalam bentuk hubungan langsung dengan organisasi Negara, regional atau lokal, dan melemahkan kapasitas <i>nation state</i> sebagai <i>Governer</i> .
5	<b>Governance sebagai system socio cybernetic</b>	Pengertian ini didasarkan pada asumsi keterbatasan aktor sentral melakukan <i>governing</i> dan oleh karena tidak ada satupun sector yang memiliki otoritas penuh. Pada setiap kebijakan banyak aktor yang terlibat, terjadi salingtergantungan dan <i>shared goal</i> . Batas-batas antara publik-privat dan <i>voluntary</i> menjadi <i>blured</i> (samar) karena tindakan, intervensi dan control bersifat <i>multiple</i> . Pada model ini terjadi kehidupan masyarakat menjadi <i>centerless society</i> dan system pemerintahan menjadi <i>polycentric state</i> , tugas pemerintah adalah memberdayakan interaksi sosial politik, mendorong tumbuhnya variasi aransemen dalam menanggulangi masalah dan distribusi pelayanan dengan cara; regulasi mandiri atau bersama, kemitraan publik-privat <i>joint management</i> dan <i>entrepreneual venture</i> .
6	<b>Governance sebagai ekonomi politik baru</b>	Menurut pengertian ini <i>Governance</i> merupakan suatu proses politik dan ekonomi untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas aktor-aktor ekonomi dalam bentuk transformasi kelembagaan yang mengatur aktivitas ekonomi dalam bentuk aransemen ulang mekanisme <i>governance</i> apakah melalui pasar, hierarki, <i>obligational networks</i> , monitoring, promotional, <i>networks</i> , asosiasi buat peran pemerintah sebagai <i>gate keeper</i> dan fasilitator.

7	<b>Governanve sebagai Networks</b>	Governance adalah institusi dan aktor yang berasal dari dan juga tidak sekedar dari pemerintah karena batas-batas tanggung jawab pemerintah dalam menangani isu sosial dan ekonomi, setiap institusi bergantung satu dengan lainnya dan tidak adanya otoritas komando dari pemerintah. Networks adalah bentuk umum dari koordinasi sosial dan pola keterkaitan organisasional disektor privat atau publik dan sebagai mekanisme untuk mengkoordinasikan dan mengalokasikan sumber daya sebagai suatu bentuk <i>governing</i> , sebagaimana juga cara yang sama dilakukan oleh pasar atau birokrasi. Dalam hal ini Networks bukan alternative, bukan <i>hybrid</i> dari <i>market</i> dan hierarki.
---	------------------------------------	--

Sumber; Rodhes (1999:56-61)

Peran Negara dalam *old governance* lebih bersifat stering dalam penentuan kebijakan ekonomi dan masyarakat sehingga sering disebut Negara sentries. Sementara itu *modern governance* lebih pada masyarakat *sentries* dengan fokus pada koordinasi dan pengelolaan mandiri (*self governance*). Berdasarkan paparan diatas dapat ditarik kesimpulan networks dan kolaborasi merupakan konsep yang menjelaskan hubungan (relasi) antarorganisasi yang interdependensi dalam mengelola dan menangani suatu masalah. Relasi tersebut tergabung dalam suatu tatakelola yang biasa disebut *governance*. Fredericson menegaskan istilah administrasi publik seringkali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintahan, sehingga kajiannya hanya membahas masalah politik, anggaran, kepegawaian, dan penyediaan pelayanan. Namun publik dalam pengertiannya mencakup masalah-masalah publik yang lebih luas bukan sekedar organisasi pemerintahan tetapi kesemua jenis organisasi seperti nirlaba, bisnis, dan kesemuanya berinteraksi antara satu dengan lainnya. (Fredericson, 1997;4-5).

Perluasan istilah ini membawa konsekuensi pengertian administrasi public tidak hanya mencakup organisasi publik tetapi meluas kepada organisasi non-publik. Seperti yang dikemukakan Fredericson ; *“Modern public administration is an network of vertical and horizontal linkages between organization (publics) of all type – government, nongovernment and quasi governmental; profit, non profit and voluntary. ... it this reason that core value or spirit of public administration include a knowledge of a commitment to public in general sense, as well as responsiveness to both individual and group of citizen in the specific sense”* Berdasarkan pernyataan diatas, kajian administrasi publik tidak hanya mencakup aktivitas organisasi pemerintahan ataupun organisasi nonpemerintahan, tetapi lebih luas pada interaksi keduanya yang saling melengkapi.

Brinkerhoff and Brinkerhof (2002) mengutip pendapat Coston, Najam, dan Gidron *et al*, menyatakan bahwa hubungan antar pemerintah, pasar dan organisasi nirlaba selama ini dipandang sebelah mata. Namun hubungan kerjasama antar ketiganya merupakan jalan keluar ketika salah satu diantaranya tidak mampu mengatasi masalah secara independen. Bentuk relasi tersebut antara dua kemungkinan, yaitu hubungan bersifat represif, rivalitas, dan bersaing (pada pemerintahan yang bersifat resisten dan monolitik) dan hubungan yang bersifat kooperatif, komplementer, dan kolaborasi (pada pemerintahan yang akomodatif terhadap perbedaan). Najam (2000: 25) mengemukakan model relasi tersebut dalam akronim 4C. Pertama; *cooperation* (pemerintah-lembaga nirlaba melakukan *sharing*

dalam cara dan tujuan yang ingin dicapai). Kedua; *confrontation* (keduanya bersebrangan baik dalam cara maupun tujuannya). Ketiga *complementary* (tujuan yang sama tetapi cara yang berbeda). Keempat *cooptation* (jika keduanya menempuh cara yang sama, tetapi tujuan atau motif berbeda).

Gidron *et al* (1992) secara spesifik mengungkapkan empat model relasi antar pemerintah-lembaga nirlaba. Pertama *government dominant*, disini pemerintah menanggung seluruh pembiayaan dan alokasinya. Kedua *third sector* dominan jika penanggung jawab utama diserahkan kepada lembaga nirlaba. Ketiga *dual* yaitu jika keduanya bekerja dalam lingkup yang berbeda, dengan interaksi minimal. Keempat *collaborative* jika keduanya bekerja saling mengisi, saling melapisi (*overlap*) pada tingkatan dan intensitas yang tinggi. Goddars dengan mengutip apa yang dikemukakan oleh Lyon, terdapat empat model relasi pemerintah dengan organisasi sector ketiga khususnya dalam bidang pendanaan dan pelayanan sosial (Goddars, 2006). (1) Model *philanthropist*, disini pemerintah memberikan dukungan terhadap suatu proyek setelah didekati oleh organisasi masyarakat; (2) Model *Submission*, pemerintah menyediakan dana secukupnya untuk suatu proyek dan organisasi sector ketiga menentukan lokasi pelayanan; (3) Model *Planning*, disini pemerintah menentukan secara penuh rencana dan lokasi proyek; (4) Model penawaran bersaing (*competitive tendering model*), pemerintah menentukan perangkat aturan dan standar serta sekaligus memantau penyediaan pelayanan (yang dilakukan oleh organisasi sector ketiga).

Kemudian Goddars memaparkan lima karakteristik kunci relasi kemitraan pemerintah dengan organisasi sector ketiga. Pertama, *shared aims*, dimana tingkat kepentingan dua organisasi sama atau saling tergantung. Dalam hubungan ini sangat dibutuhkan rasa saling percaya, sejajar, dan *resiprositas*. Kedua, *trust*, organisasi atau para partisipan saling mempercayai untuk bersama-sama mencapai tujuan masing-masing. Ketiga, *resiprositas*, semua mitra mendapat manfaat dari relasi; Keempat, *equity*, pengaturan relasi menjamin terciptanya keadilan yang merata untuk menjamin bahwa semua mitra memiliki suara dan berbagi kekuasaan (*shared power*); Kelima *shared funding*, adanya komitmen untuk berbagi sejumlah hal seperti biaya administrasi, pekerja, dan sumber daya secara transparan. (Goddars, 2006).

### **2.3 Teori Governance**

*Governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dikatakan juga menjadi konsep payung dari sejumlah terminologi dalam kebijakan dan politik, kata ini acapkali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan : jaringan kebijakan (*policy networks*, Rhodes: 1997: 35), manajemen publik (*public management*, Hood: 1990), koordinasi antar sektor ekonomi, kemitraan publik-privat (Pierre, 1998: 5) *corporate governance* (Williamson, 1996 : 6) dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing (Lefwich, 1994) . Istilah *governance* dalam *nomenclature* ilmu politik berasal dari bahasa Prancis *gouvernance* sekitar abad XIV. Pada saat itu istilah ini lebih banyak merujuk pada pejabat-pejabat kerajaan yang

menyelenggarakan tata kelola pemerintahan dibanding bermakna proses untuk memerintah atau lebih populer disebut "*steering*".

Perdebatan sejenis juga terjadi dalam wacana bahasa Jerman sekitar tahun 1970-an, untuk menunjuk pada persoalan efektivitas atau kegagalan fungsi kontrol politik -yang oleh Kooiman disebut sebagai governing- atau dalam bahasa Jerman "*Steuerung*" (*steering*). Perdebatan kosa kata ini makin populer diawal tahun 80-an, istilah "*Steuerung*" dipergunakan dalam perdebatan sosiologi makro yang merupakan terjemahan dari kontrol sosial. Akhirnya dalam wacana politik Jerman istilah ini dipopulerkan dalam perbincangan politik, *Steuerung*, dipergunakan untuk menunjukkan kemampuan otoritas politik dalam menghela lingkungan sosialnya, sejauh mana politik mempunyai kepekaan untuk memerintah (*governing*). Terakhir kosa kata ini juga diidentikkan sinonim dari kata governance. Perdebatan terhadap terminologi ini terus berkembang, dan diperluas wacananya oleh Kaufmann (1985) yang memberikan limitasi governance sebagai "*successful coordination of behavior*". Hingga kini perdebatan terhadap terminologi ini tetap terbuka lebar, apalagi interpretasi terhadapnya seringkali dilakukan secara longgar.

Muhadjir Darwin (1999; 22), menjelaskan kesulitan untuk menemukan padanan makna yang memadai, acapkali penggunaan istilah ini dibiarkan apa adanya, karena sulit dicari padanannya dalam bahasa Indonesia. Bondan Winarno pernah menawarkan sinomim istilah ini dengan "penyelenggaraan". Muhadjir Darwin juga menegaskan

bahwa *notion* ini tidak semata-mata menjelaskan fungsi pemerintah untuk menjalankan fungsi *governing*, tetapi juga aktor-aktor lain diluar negara dan pemerintah. Pemerintah adalah salah satu institusi saja yang menjalankan peran ini. Bahkan dapat terjadi peran pemerintah dalam fungsi *governing* ini digantikan dan dipinggirkan oleh aktor-aktor lain, akibat bekerjanya elemen-elemen diluar pemerintah . Hal ini sejalan dengan pemaknaan yang dilakukan oleh Pierre dan Peters (2000: 12) yang menyatakan governance sebagai : "*thinking about governance means thinking about how to steer the economy and society and how to reach collective goals* " . Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik Frederickson memberikan interpretasi governance dalam empat terminologi : *Pertama, 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 malakukan perembugkan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi. *Kedua, 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 (stake holders) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan, untuk menyusun 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. Sebagaimana dijelaskan Muhadjir *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"

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. *Ketiga, Governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor menjadi kunci 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. *Keempat*, terminologi *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, disepelekan mencerminkan sesuatu yang lamban

kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya. Dari keempat terminologi tersebut dapat ditarik pokok pikiran bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik adalah merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh *aktor*: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif. Dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang akuntabel.

Berdasarkan pemikiran ini *governance* adalah merupakan sebuah ekspansi *notion* dari makna administrasi publik yang semula hanya diartikan sebagai hubungan struktural antara aktor-aktor yang ada dalam *mainstream* negara. Milward dan O'Toole memberikan interpretasi *governance* dalam dua aras penting :

- a. *Pertama, governance* sebagai studi tentang konteks struktural dari organisasi atau institusi pada berbagai level (*multi layered structural contex*).
- b. *Kedua, governance* adalah studi tentang *network* yang menekankan pada peran beragam aktor sosial dalam sebuah jejaring negosiasi, implementasi, dan pembagian hasil merupakan konser sosial melibatkan pelaku-pelaku untuk mengakselerasikan kepentingan publik secara lebih adil dan menebarnya peran lebih

merata sesuai dengan realitas pluralitas kepentingan dan aktor yang ada.

Sementara itu 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*).

a. *Pertama, governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (*institutional level*). Matra ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelembagaan yang mantap : bagaimana hirarki ditata, sejauh mana 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 teori tujuan dan filosofi pemerintah. Pada bagian ini teori *governance* difokuskan pada tataran-tataran sistem nilai (*value*).

b. *Kedua*, 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 kemandirian 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.

- c. *Ketiga*, pada level teknis, bagaimana nilai-nilai dan kepentingan publik sebagaimana telah dikemukakan pada pendekatan pertama dan kedua harus dioperasionalisasikan dalam tindakan-tindakan 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 efisiensi, 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*).

Interpretasi teori *governance* menurut terminologi diatas merupakan reduksi dari dua pendekatan utama, yaitu teori institusionalisme (institutionalism) dan teori jaringan (network). Governance adalah

merupakan himpunan dari berbagai organisasi-organisasi publik di mana negara hanya menjadi salah satu elemennya disamping elemen yang lain yang menjalin sebuah networking secara kolektif. Disamping itu karena governance menghimpun pluralitas organisasi maka kehadirannya juga dibangun oleh berbagai sistem nilai dan norma yang dibawa pada tataran supra organisasi, inter organisasi dan antar organisasi. Dalam konteks ini maka governance sesungguhnya sarat dengan ikatan-ikatan sistem nilai yang tersedia dalam deposit sistem sosialnya.

Administrasi publik dalam konteks ini tidak netral dengan berbagai realitas yang berkembang di ekologiannya. Sistem nilai dapat saja berupa nilai-nilai formal yang dikonstruksi oleh pranata-pranata hirarkis dan rasional tapi juga dapat dipengaruhi oleh berbagai varian sistem nilai yang oleh Francis Fukuyama (1999:25) order sosial demikian juga dibangun secara spontan dan arasional oleh publik. Justru nilai-nilai spontan arasional yang merupakan salah satu elemen kapital sosial inilah yang menyebabkan, modernisasi dan demokratisasi negara-negara modern di dunia dapat lebih cepat dibanding yang lain. Kini kita telah memasuki sebuah periode kesadaran baru, bahwa ciri utama interaksi peradaban masyarakat modern tidak hanya ditentukan oleh order yang bersifat publik, formal, dan bercorak legal tetapi lebih dari itu juga ditentukan oleh peran-peran yang sifatnya dapat dinegosiasikan (negotiable), bersifat labil, kontur-kontur yang bersifat sangat privat, yang disebut sebagai nilai-nilai informal.

Governance tidak sama dengan government (pemerintah) dalam arti sebagai lembaga, tetapi governance adalah proses pemerintahan dalam arti yang luas (Dwipayana dkk, 2003:8). Kalau government dilihat sebagai “mereka” maka governance adalah “kita”. Government mengandung pengertian seolah hanya politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari “kita: adalah penerima yang pasif. Sementara governance meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan yang “diperintah” karena kita semua adalah bagian dari proses governance. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. (Sumarto, 2004:2). Menurut Cheema (Keban, 2008:38) governance merupakan suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, dan politik dikelola melalui interaksi antara masyarakat, pemerintah dan sektor swasta.

Ada beberapa dimensi penting dari *governance*, Dwiyanto (Nurhaeni, 2010:25-26) menjelaskan bahwa dimensi pertama dari *governance* adalah dimensi kelembagaan, yang menjelaskan bahwa *governance* merupakan sebuah sistem yang melibatkan banyak pelaku (multistakeholders), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah

dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan untuk menanggapi masalah dan kebutuhan publik.

Dimensi kedua dari *governance* adalah nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Nilai-nilai administrasi publik yang tradisional seperti efisiensi dan efektifitas telah bergeser menjadi nilai keadilan sosial, kebebasan dan kemanusiaan.

Dimensi ketiga dari *governance* adalah dimensi proses yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga pemerintah memberi respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Dengan mengkaji *governance* dari ketiga dimensi itu, maka *governance* menjelaskan keterlibatan banyak pelaku dan jejaring pelaku dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan atau menyelesaikan masalah bersama.

Paradigma *Governance* merupakan paradigma baru yang dianut dan menjadi populer di beberapa negara di dunia. Pemahaman dari paradigma yakni *implementing agency* tidak hanya menjadi monopoli pemerintah. Pada tahun 1980-an paradigma ini mulai dirancang oleh negara-negara barat dengan tujuan untuk meminimalisir peran-peran negara dalam pembangunan dan mendelegasikannya kepada aktor lain. Hal ini dikarenakan tumbuhnya kesadaran bahwa kemampuan pemerintah semakin terbatas dari segi : anggaran, SDM, teknologi dan kapasitas manajemen untuk dapat memecahkan urusan publik sendiri. Era demokrasi juga menuntut pemerintah makin terbuka dan makin inklusif

dalam memberikan ruang bagi *Civil Society Organizations* (CSOs) dan sektor swasta untuk dapat terlibat dalam implementasi suatu kebijakan (Purwanto dan Sulistyastuti, 2015).

Paradigma *Governance* merupakan fenomena yang muncul di negara maju dan negara berkembang untuk merespon keterbatasan peran yang dimiliki oleh pemerintah. Di negara maju, konsep *welfare state* telah memudar karena telah munculnya ideologi neo liberal. Globalisasi menyebabkan perubahan tersebut menular hingga ke negara berkembang. Ada tekanan bagi pemerintah untuk melibatkan aktor lain dalam program pembangunan. Hasilnya, negara-negara di dunia menjadi lebih plural dengan hadirnya berbagai aktor lain dalam program pembangunan dari tingkat lokal sampai global. Aktor-aktor tersebut berupaya melengkapi peran yang sudah dilakukan pemerintah, bahkan ada juga yang menggantikan peran pemerintah sebagai aktor tradisional dalam pembangunan.

Dalam paradigma *governance*, ada tiga aktor (*Government, Private Sector, Civil Society*) yang berperan dalam pembangunan. Pemerintah mulai mengikutsertakan aktor nonpemerintah sektor swasta dan masyarakat madani) dalam program pembangunan. Kapasitas ketiganya dibutuhkan untuk saling melengkapi kapasitas aktor lain.

#### **2.4 Corporate Social Responsibility**

Perkembangan konsep *Corporate Social Responsibility* pada satu abad terakhir ini, telah mengalami perubahan dan inovasi definisi dan

konsep baik dari sisi sifat, manajerial, maupun akademis. Perubahan dan inovasi semacam ini oleh Pascal Gond and Moon (2011:4) dimetamorfosiskan dengan istilah "*chameleon*" atau bunglon.

Perkembangan teori CSR dalam berbagai literatur dibagi menjadi 5 periode sebagai berikut:

1) Periode Sebelum Tahun 1960-an

Pada tahun 1920, CSR sering didekati oleh manajer dengan istilah *stewardship* and *trusteeship*. Kedua istilah ini terinspirasi oleh Agama Protestan [Bowen (1953), Carroll (1979), Heald (1970)]. "*Stewardship*" contends that those who own property have the duty of using and administering it, not exclusively for their own purpose, but in ways that will serve the needs of the "whole society" whereas "*trusteeship*" affirms that "[T]he owner is a trustee accountable to God and society" [*Stewardship –pelayan*" ditegaskan dengan orang-orang yang memiliki properti yang bertugas menggunakannya dan mengelolanya, tidak secara eksklusif untuk tujuan mereka sendiri, tetapi untuk melayani kebutuhan "seluruh masyarakat" sedangkan "*trusteeship* - penerima amanah" ditegaskan dengan "pemilik" sebagai penerima amanah yang bertanggung jawab kepada Allah dan masyarakat. (Bowen, 1953: 33). Istilah *stewardship* and *trusteeship* memberikan fondasi ideologis yang meletakkan dasar pengembangan CSR di Amerika Serikat sampai tahun 1960, dan inovasi yang paling terlihat dari tahun 1950-an dan 1960-an akan menjadi perumusan dan

difusi label CSR itu sendiri (Heald, 1961 dan 1970). Dengan demikian selama kurun waktu 50-an tahun, CSR berturut-turut didekati di dunia manajerial melalui pengertian yang beragam seperti: *public service, stewardship, trusteeship* dan akhirnya *social responsibility*.

Fondasi ideologis yang mengharuskan bagi pelaku usaha untuk memikirkan usahanya dan nilai-nilai dalam masyarakat, akhirnya konsep CSR oleh Bowen dalam karyanya yang berjudul *Social Responsibilities of the Businessman* didefinisikan “...it refers to the obligations of the businessmen to pursue those policies, to make those decisions, or to follow those lines of actions which are desirable in terms of the objectives and values of our society”. (Bowen 1953:6). Batasan konsep CSR dari Bowen ini kemudian diakui sebagai pendiri CSR Modern, (Wood 1991, Carroll 2008, Carroll 1999) karena pemikiran Bowen ini menepis ideologis bisnis dari pelaku usaha yang menggunakan pemikiran ekonomi klasik, sebagaimana dikatakan oleh Friedman “*The business of business is to maximize profits, to earn a good return on capital invested and to be a good corporate citizen obeying the law - no more and no less*”. (Friedman dikutip Nesvadbova, 2011:4).

## 2) Periode Tahun 1970-1980

Pada periode ini konsep CSR di implementasi secara terbuka dan direspon positif oleh para pelaku usaha. Friedman, menegaskan bahwa kalau pelaku usaha hanya semata memaksimalkan keuntungan atas

dasar modal yang diinvestasikan tidak mungkin akan dapat dipertahankan (Friedman dikutip United Nations-ESCAP, 2010:1). Karena itu kemudian Friedman sangat yakin bahwa bisnis harus mempertimbangkan tidak hanya pada keuntungan, tetapi juga dampak kegiatan bisnis pada masyarakat, karena bisnis dan masyarakat sangat dinamis dan saling tergantung. Namun demikian hubungan sinergis antara pelaku bisnis dapat dijalankan dengan adanya keterbukaan dan kejujuran, sebagaimana dikatakannya bahwa *"there is one and only one social responsibility of business—to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and focus free competition without deception or fraud"*. (Friedman, 1970: p. Last)

Keterbukaan dan kejujuran dalam pengelolaan CSR dalam sangat penting, karena peruntukan CSR merupakan konsep yang lahir dari bentuk keprihatinan perusahaan dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atas dasar keprihatinan. Sehubungan dengan itu, konsep CSR dalam arti luas sebagai:

*"... represents a concern with the needs and goals of society which goes beyond the merely economic. Insofar as the business system as it exists today can only survive in an Welfare focused effectively functioning free society, the corporate social responsibility movement represents a broad concern with business's role in supporting and improving social welfare"* (TEells and Walton, 1974: 247)

Batasan CSR oleh Eells and Walton tampak bahwa kesejahteraan sosial menjadi agenda utama dari CSR. Kemudian

kesejahteraan ini menjadi isu sosial yang menekankan bahwa program CSR harus responsive terhadap isu-isu ini. Karenanya, akhirnya CSR dimaknai oleh Frederick sebagai "*corporate social responsiveness refers' to the capacity of a corporation to respond to social pressures*" (Frederick, 1994: 247). Melalui konsep ini tekanan sosial terhadap agenda CSR digunakan untuk mengukur kinerja perusahaan. Konsep ini berusaha bertujuan untuk mengintegrasikan gagasan baru CSR dengan konsep sebelumnya, dimana lingkup CSR meliputi aspek ekonomi, legal, etika, dan kebijakan yang menjadi harapan masyarakat sebagaimana yang dikatakan oleh Carroll bahwa "*the social responsibility of business encompasses the economic, legal, ethical, and discretionary expectations that society has of organizations at a given point in time*" (Carroll, 1979:500).

### 3) Periode Tahun 1980 -1990

Terminologi CSR oleh Frederick (1978) dengan sebutan *corporate social performance* yang berkembang di era tahun 1970-an, masih dipakai sebagai acuan pelaksanaan CSR pada tahun 1980-an. Intinya masih mengutamakan Performa perusahaan dalam melaksanakan tanggung jawab sosialnya yang menjadi harapan masyarakat. Persoalan kejujuran juga menjadi penting bagi perusahaan yang melaksanakan program CSR. Frederik (1986) menamakan konsep CSR dengan termonologi *corporate social rectitude*. "*Corporate social rectitude* didefinisikan dengan *embodies the notion of moral correctness*

*in actions taken and policies formulated. Its general value referent is that the body of sometimes dimly or poorly expressed but deeply held moral convictions that comprise the culture of ethics". (Frederik,1986: 135).*

Pada batasan tersebut menunjukkan "kejujuran -sosial perusahaan" merupakan bentuk perwujudan perusahaan untuk memperhatikan aspek moral yang diimplementasikan dalam kebijakan dan tindakan perusahaan dalam upaya membangun budaya yang etis.

Kejujuran sosial perusahaan sebagaimana yang dimaksud Frederik tersebut merupakan salah satu responsivitas perusahaan terhadap kondisi sosial (*corporate social responsiveness*) yang perlu dikembangkan di era ini. Karena itu, pelaksanaan CSR diupayakan terkait dengan tercapainya hasil perusahaan dalam memecahkan persoalan dan isu-isu spesifik yang lebih menguntungkan stakeholder. Dengan demikian, program CSR diupayakan untuk memecahkan berbagai isu-isu dan permasalahan spesifik dalam perusahaan yang berdampak positif pada stakeholder dan perusahaan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Epstein:

*corporate social responsibility related primarily to achieving outcomes from concerning specific issues or problems which (by some organizational decisions normative standard) have beneficial rather adverse effects on pertinent corporate stakeholders. The normative correctness of the products of corporate action have been the main focus of corporate social responsibility [Epstein, 1987:104]*

#### 4) Periode Tahun 1990 -2000

Era 1990, konsep CSR lebih dikaitkan dengan konsep *sustainable development*. Hasil KTT Bumi di Rio de Janeiro Tahun 1992 menegaskan bahwa konsep *sustainable development* menjadi hal yang harus diperhatikan tidak saja oleh negara, terlebih lagi oleh kalangan korporasi. Seiring dengan ini, konsep CSR terus bergulir, berkembang dan diimplementasikan. James Collins dan Jerry Poras dalam bukunya *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies (1994)*, menyampaikan bukti bahwa perusahaan yang terus hidup adalah perusahaan yang tidak semata mencetak limpahan uang saja, tetapi perusahaan yang sangat peduli dengan lingkungan sosial dan turut andil dalam menjaga keberlangsungan lingkungan hidup.

Sementara Elkington (1994) mendeskripsikan keterkaitan antara orientasi bisnis dengan masyarakat dan lingkungan dikonsepsikan oleh dengan rumusan "*triple bottom line*" dimana dalam rumusan ini "*businesses (should) not only serve as economic, but also social and environmental ends*" (bisnis seharusnya tidak hanya berfungsi sebagai ekonomi, tetapi juga tujuan sosial dan lingkungan) (Elkington dikutip Steurer, 2010:1). Hubungan sinergis antara orientasi bisnis dengan masyarakat dan lingkungan menjadi penting dalam menjamin kelangsungan hidup bisnis di masa depan. Dengan demikian, pengembangan bisnis tidak cukup hanya mengejar keuntungan (*single bottom line*) tetapi berupaya untuk mencapai tiga tujuan perusahaan

*(triple bottom line)*, yakni: *economic prosperity, environmental quality, and social justice*.

*Triple bottom line* oleh Elkington kemudian dirumuskan dengan 3P (*profit, people, dan planet*). *Profit* adalah orientasi utama perusahaan untuk menjamin kelangsungan hidupnya, sehingga perusahaan dapat terus beroperasi dan berkembang; *people* dimaksudkan bahwa semua karyawan dan sumberdaya manusia lain yang terlibat dalam perusahaan merupakan aset yang perlu mendapatkan kepedulian dan kesejahteraan, karena merupakan salah satu faktor yang dapat menjamin kelangsungan hidup dan meningkatkan daya saing perusahaan; dan *planet* adalah lingkungan hidup dan keberlanjutan keragaman hayati yang berada di sekitar perusahaan yang perlu menjadi perhatian ketiga. Perubahan orientasi perusahaan dengan konsep 3P ini, berdampak positif pada perusahaan terutama membaiknya citra perusahaan dan adanya dukungan dari masyarakat dan stakeholders dalam pengembangan perusahaan dalam jangka panjang.

5) Periode Tahun 2000 - saat ini

Pada periode ini istilah CSR dimaknai dengan tiga variasi, yakni: *corporate stakeholder responsibility, corporate citizenship, dan political responsibility*. Matten and Crane (2005) lebih memberikan definisi *corporate citizenship* lebih spesifik, yakni "*corporate citizenship describes the role of the corporation in administering citizenship rights*

*for individuals"* (Matten and Crane, 2005: 173), dimana peran perusahaan dalam pengertian ini tidak diutamakan pada kepentingan ekonomi, etika, hukum dan stakeholders, tetapi kepentingan terhadap hak-hak warga negara. Definisi tersebut hampir sama dengan yang diberikan oleh McWilliams and Siegel dimana orientasi dari CSR lebih diutamakan pada kepentingan masyarakat atau kepentingan di luar perusahaan. Karena itu kemudian McWilliams and Siegel memberikan batasan *"CSR as actions that appear to further some social good, beyond the interest of the firm and that which is required by law"* (McWilliams and Siegel, 2001:117)

*Corporate stakeholders responsibility* atau *company stakeholders responsibility* menunjukkan keterkaitan antara pemilik perusahaan dengan stakeholders, yang saat ini hampir tidak bisa dipisahkan. Pemilik perusahaan (pemegang saham) tidak hanya menyediakan modal untuk mendapatkan keuntungan dari peluang dan kendala yang dihadapinya, tetapi harus mampu untuk mendefinisikan dan memperhatikan kepentingan stakeholders baik internal maupun eksternal perusahaan. Maignan and Ferrell, mendefinisikan *"corporate stakeholder responsibility is the extent to which businesses meet the economic, legal, ethical and discretionary responsibilities imposed on them by their stakeholders"* (Maignan and Ferrell, 2000: 284). Dari pengertian ini makna *corporate stakeholder*, merupakan tanggung jawab perusahaan yang lebih diorientasikan pada pemenuhan

kebutuhan ekonomi, hukum, etika, dan kebijakan serta kepentingan stakeholders. Sementara, Frooman (1999) dalam kaitan ini menegaskan bahwa, *"it is the dependence of firms on environmental actors (i.e. external stakeholders) for resources that gives actors leverage over a firm. Consequently, CSR is conceptually and practically closely linked to the management of stakeholder relations"*. [Frooman, 1999: 195]

Di Eropa, CSR merupakan sebuah strategi perusahaan dalam merespon pelbagai tuntutan sosial, ekonomi dan lingkungan. Karena itu, Komisi Eropa mendefinisikan CSR sebagai *"An increasing number of European companies are promoting their corporate social responsibility strategies as a response to a variety of social, environmental, and economic pressures"* (European Commission, 2001:4). Penjelasan lanjutannya, bahwa respon perusahaan terhadap kondisi sosial, lingkungan dan ekonomi ini akan dapat meningkatkan prestasi perusahaan, atau sebaliknya jika perusahaan tidak merespon terhadap tekanan-tekanan tersebut pada gilirannya akan menurunkan tingkat pendapatan atau ekonomi. Sehubungan dengan itu, para pakar dan manajer telah semakin mengakui bahwa bisnis merupakan entitas terbuka menghadapi dunia sebagai *"an arena of opportunities and constraints in relation to organizational goals"* [Cragg and Greenbaum, 2002: 327].

Untuk memahami bagaimana peran stakeholder dan para manajer perusahaan dalam pelaksanaan CSR, Basu and Palazzo mendefinisikan:

*"... CSR as the process by which managers within an organization think about and discuss relationships with stakeholders as well as their roles in relation to the common good, along with their behavioral disposition with respect to the fulfilment and achievement of these roles and relationships. (Basu and Palazzo, 2008:124).*

Definisi ini mengantarkan pemahaman bahwa perlunya ada diskusi antara manajer perusahaan atau organisasi dan stakeholder dalam menentukan peran mereka masing-masing untuk menentukan kepentingan umum (*common good*), disposisi perilaku mereka sehubungan dengan pencapaian peran dalam hubungan tersebut.

Pendekatan baru tentang konsep CSR adalah *political CSR*. *Political CSR suggests an extended model of governance with business firms contributing to global regulation and providing public goods* (Scherer and Palazzo, 2011: 901). Peran kedua lembaga ini merupakan peran yang berkembang dari pandangan instrumental politik dalam rangka untuk mengembangkan pemahaman baru tentang politik global di mana pelaku swasta (*corporations and civil society organizations*) memainkan peran aktif dalam regulasi demokratis dan pengendalian transaksi pasar. Wawasan ini dapat memperkaya teori yang biasa digunakan oleh perusahaan dalam memandang keseimbangan antara tanggung jawab politik dan ekonomi terhadap globalisasi.

Perusahaan memulai mengambil peran negara seperti: fungsi perlindungan, pelaksanaan, dan pemberian terhadap hak-hak warganegara, akibat sering terjadinya sistem negara gagal, seperti: ketika negara menarik diri atau harus mundur, ketika negara belum menerapkan hak dasar warga negara, atau ketika prinsipnya tidak mampu atau mau melakukannya (Matten dan Crane dikutip Scherer and Palazzo, 2011: 902). Akibat dari kondisi ini beberapa penulis yang disitir oleh Scherer and Palazzo (2011:) menyimpulkan bahwa perusahaan dalam kondisi tersebut penting untuk menjadi pelaku politik dalam masyarakat global [Boddewyn and Lundan (2010); Detomasi (2007); Matten and Crane (2005); Scherer and *Palazzo* (2007) dan ; Scherer etal., (2006)].

Di era globalisasi ini, negara-negara atau lembaga internasional berusaha untuk menyediakan barang-barang publik global (*global public goods*'), karena itu *global governance*, perlu mendefinisikan dan menerapkan aturan-aturan global serta menyediakan barang publik global melalui proses polisentris dan multilateral. (Scherer and Palazzo, 2011:900). Selanjutnya dikatakan oleh Scherer and Palazzo bahwa teori dan literatur CSR belum cukup terintegrasi dengan peran politik baru bisnis swasta. Sebaliknya, banyak konsepsi CSR membangun paradigma ekonomi yang dominan menganjurkan pemisahan yang ketat dari domain politik dan ekonomi (Sundaram and Inkpen, 2004) dan pandangan murni instrumental politik korporasi [Baron, (2003); Hillman

et al, (2004); and Keim (2001)]. Ada beberapa penelitian baru dalam etika bisnis dan penelitian CSR yang memberikan alternatif pandangan ekonomi. Namun, penelitian ini tidak harus tunggal tetapi diintegrasikan ke dalam perspektif paradigmatik yang koheren, dan dikaitkan dengan ide-ide konseptual yang dibantu oleh disiplin ilmu yang berdekatan, seperti teori politik, hubungan internasional, dan studi hukum, di mana peran para politisi di pemerintahan telah dibahas secara intensif.

Semakin cepat perubahan sosial, semakin sulit untuk memahami fenomena baru melalui persepsi pandangan tradisional. Untuk itu dalam mendiskusikan konstelasi CSR saat ini dengan membuka perspektif baru yang dikenal dengan sebutan Political CSR, yang terbagi menjadi 5 karakteristik. Karakteristik pendekatan baru dalam CSR oleh Scherer and Palazzo (2011:906-907) dapat diringkas sebagaimana tabel 2.4.

Tabel 2.3. *Characteristics of the instrumental and the new political approach to CSR*

<b>Characteristics</b>	<b>Instrumental CSR</b>	<b>Political CSR</b>
<i>Governance model</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Main political actor</i></li> <li>• <i>Locus of governance</i></li> <li>• <i>Mode of governance</i></li> <li>• <i>Role of economic rationality</i></li> <li>• <i>Separation of political and economic spheres</i></li> </ul>	<i>State</i>  <i>National governance</i>  <i>Hierarchy Dominance of economic rationality</i> <i>High</i>	<i>State, civil society, and corporations</i> <i>Global and multilevel governance</i> <i>Heterarchy</i> <i>Domestication of economic rationality</i> <i>Low</i>
<i>Role of law</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mode of regulation</i></li> <li>• <i>Dominant rules</i></li> <li>• <i>Level of obligation</i></li> <li>• <i>Precision of rules</i></li> <li>• <i>Delegation to third parties</i></li> </ul>	<i>Governmental regulation</i> <i>Formal rules and 'hard law'</i> <i>High (enforcement)</i> <i>High</i> <i>Seldom</i>	<i>Self-regulation</i> <i>Informal rules and 'soft law'</i> <i>Low (voluntary action)</i> <i>Low</i> <i>Often</i>
<i>Responsibility</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Direction</i></li> </ul>		

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reason for critique</li> <li>• Sphere of influence</li> </ul>	<i>Retrospective (guilt)</i> <i>Direct action</i>  <i>Narrow/local</i>	<i>Prospective (solution)</i> <i>Social connectedness (complicity)</i> <i>Broad/global</i>
<i>Legitimacy</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pragmatic legitimacy</li> <li>• Cognitive legitimacy</li> <li>• Moral legitimacy</li> <li>• Mode of corporate engagement</li> </ul>	<i>High (legitimacy of capitalist institutions via contribution to public good)</i> <i>High (coherent set of morals that are taken for granted)</i> <i>Low</i>  <i>Reactive (response to pressure)</i>	<i>Medium-low (capitalist institutions under pressure, market failure and state failure)</i> <i>Medium-low (individualism, pluralism of morals)</i> <i>High-low (depending on : level of discursive \ engagement)</i> <i>Proactive (engagement in , democratic politics)</i>
<i>Democracy</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Model of democracy</li> <li>• Concept of politics</li> <li>• Democratic control and legitimacy of corporations</li> <li>• Mode of corporate governance</li> </ul>	<i>Liberal democracy</i> <i>Power politics Derived from political system</i> <i>corporations are de-politicized</i> <i>Shareholder oriented</i>	<i>Deliberative democracy</i> <i>Discursive politics</i> <i>Corporate activities subject to democratic / control</i> <i>Democratic corporate ; governance</i>

Sumber: Scherer and Palazzo (2011: 908)

Penjelasan kelima karakteristik tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) *The emerging global institutional context for CSR: From national to global governance.* Konstelasi pasca-nasional ditandai dengan hilangnya dampak regulasi dari pemerintah nasional di perusahaan multinasional. Risiko sosial baru akibat pergeseran kekuasaan dan bentuk-bentuk baru (global) *governance* telah dikembangkan untuk menangani risiko tersebut. Penelitian tentang CSR mulai memperhitungkan mekanisme *governance* (Detomasi, 2007).
- 2) *CSR as self-regulation: From hard law to soft law.* Pemerintahan yang berorientasi pada perspektif *governance*, tidak hanya membentuk konteks kelembagaan baru dengan swasta dalam peran

regulasi, tetapi juga bergantung pada bentuk yang berbeda dari regulasi, hukum yang tidak terlalu mengikat yang beroperasi tanpa kekuasaan pemerintahan untuk menegakkan aturan dan sanksi terhadap perilaku menyimpang (Shelton, 2000). Sebagai konsekuensinya, *self-regulation* menjadi isu utama dalam perdebatan CSR (Cragg, 2005).

3) *The expanding scope of CSR: From liability to social connectedness.*

Berkurangnya peran dan konteks peraturan nasional menjadi terlihat ketika perusahaan yang dikritik karena menyalahgunakan kekuasaan pemerintah tetapi tumbuh-berkembang dan memberi manfaat serta menjadi mitra rantai suplai mereka. Sepanjang rantai suplai ini terhubung, maka perusahaan multinasional diminta untuk bertanggung jawab atas eksternalitas tersebut dan memperhatikan kondisi sosial dan lingkungan. Ide keterhubungan sosial semacam ini akan menggantikan ide kewajiban hukum (Young, 2008).

4) *The changing conditions of corporate legitimacy: From cognitive and pragmatic legitimacy to moral legitimacy.*

CSR dalam konteks domestik telah membangun asumsi bahwa perusahaan dalam rangka melestarikan legitimasinya, mengikuti aturan permainan nasional. Dalam konteks perubahan kelembagaan global governance, kerangka kerja hukum yang stabil dan adat moral telah mengikis dan perusahaan harus menemukan cara-cara baru untuk

menjaga lisensi mereka dalam menjalankan operasi usahanya (Palazzo dan Scherer, 2006; Suchman, 1995).

- 5) *The changing societal foundation of CSR: From liberal democracy to deliberative democracy.* Keterlibatan perusahaan dalam arena kebijakan publik menyebabkan kekhawatiran terhadap ketidakdemokratisan. Asumsi ini mengacu pada dianalisis bahwa pemerintah nasional sebagian kehilangan pengaruh mereka atas peraturan perusahaan global yang membentang, sementara beberapa perusahaan telah ditekan masyarakat sipil untuk mengatur dirinya sendiri. Dengan kata lain, pemerintah yang terpilih secara demokratis yang berhak mengatur perusahaan, sementara perusahaan mulai melakukan pengaturan diri dan tidak memiliki mandat demokratis serta tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh masyarakat. Di negara-negara demokratis otoritas politik yang terpilih secara berkala dikontrol oleh parlemen. Sebaliknya, manajer perusahaan yang tidak dipilih oleh publik, tidak dapat diintervensi secara politik oleh kebijakan publik global yang dikendalikan oleh prosedur dan lembaga- lembaga demokrasi. Hal ini, bagaimanapun, sulit untuk menanamkan perubahan mendalam terhadap institusi, tanggung jawab, dan tuntutan legitimasi yang mengikuti konstelasi pasca-nasional yang muncul dalam model yang diterima dari demokrasi liberal.

Perkembangan konsep CSR yang telah dideskripsikan tersebut, baik secara praktis maupun akademis disesuaikan dengan momentum dan perkembangan ilmu pengetahuan serta tuntutan masyarakat lokal maupun global. Ide dasar berkembangnya konsep CSR yang didasari oleh ideologi Agama dapat dirumuskan bahwa pemilik modal sebagai penerima amanah (*trusteeship*) berkewajiban untuk menggunakan dan mengelolanya, baik secara eksklusif untuk kepentingan sendiri, maupun untuk kepentingan masyarakat serta sebagai penerima amanah akan bertanggung jawab kepada Tuhan dan masyarakat (Bowen, 1953). Dasar ideologis ini kemudian menjadi rujukan dalam mengatasi masalah yang berkembang pada tahun 1970, terutama pengelolaan isu-isu sosial (misalnya, Frederick 1978) atau kinerja sosial perusahaan (misalnya, Carroll 1979).

## **2.5 Teori Stakeholder**

### **2.5.1 Stakeholder pada Pelaksanaan Corporate Social Responsibility**

Teori stakeholder berkembang pada perusahaan di awal tahun 1980-an, dan digunakan untuk menjelaskan tiga aspek, yakni: "deskriptif / empiris, instrumental dan normatif" (Bichta, 2003: 17). Pada aspek deskriptif/empiris digunakan untuk menggambarkan dan terkadang untuk menjelaskan karakteristik dan perilaku perusahaan. Aspek instrumental digunakan untuk mengidentifikasi ada tidaknya hubungan antara stakeholder dengan manajemen dan pencapaian tujuan tradisional perusahaan seperti: profitabilitas, dan pertumbuhan. Aspek normatif digunakan untuk menafsirkan fungsi perusahaan. Berdasar ketiga aspek

tersebut penulis lebih fokus menjelaskan stakeholder pada aspek instrumen.

Stakeholder didefinisikan sebagai "*any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives*" (Freeman, 1984: 46). Pengertian ini mengisyaratkan bahwa individu, kelompok, maupun komunitas dan masyarakat dapat dikatakan sebagai stakeholder jika mereka dapat dipengaruhi dan mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi. Stakeholder yang dimaksud adalah: "orang, kelompok, tetangga, organisasi, lembaga, masyarakat dan bahkan lingkungan alam" (Mitchell et al., dikutip Elkin, 2007:18). Sementara mengklasifikasikan stakeholder adalah: pelanggan, pemasok, karyawan, mitra bisnis, pemerintah, pers, investor dan, masyarakat pada umumnya (Martin, 2011:4).

Terkait dengan program CSR, stakeholder memiliki peran penting, karena stakeholder selain sebagai penerima program juga sebagai pelaksana program. Beberapa definisi CSR sebagaimana diuraikan sebelumnya, juga menggunakan terminologi *corporate stakeholder* [Clarkson (1998). Frooman (1999), dan Maignan and Ferrell (2000)]. Melalui definisi yang diketengahkan ketiga pakar tersebut bahwa program CSR diupayakan untuk dapat memuat dan bersinergi dengan kepentingan *stakeholders* baik internal maupun eksternal. Sebagai "konsekwensinya program CSR baik secara konsep maupun secara praktis berhubungan dengan kepentingan stakeholder' [Frooman, 1999: 195].

Berbagai upaya perusahaan untuk memberikan ruang kepada stakeholder agar terlibat pada program CSR perusahaan atau disebut dengan *company stakeholder responsibility*, menurut Freeman et al. (2006: 7-11) dilakukan melalui 10 prinsip, yakni: *i) bring stakeholder interests together over time* (membawa kepentingan stakeholder secara bersama-sama kepentingan perusahaan setiap saat); *ii) recognize that stakeholders are real and complex people with names, faces and values* (perusahaan harus "menyadari bahwa stakeholder adalah orang-orang yang memiliki nama, wajah, dan nilai-nilai yang nyata dan riil); *Hi) seek solutions to issues that satisfy multiple stakeholders simultaneously* (mencari solusi terhadap isu-isu yang memuaskan stakeholders secara bersamaan); *iv) engage in intensive communication and dialogue with stakeholders—not just those who are friendly* (melibatkan stakeholder dalam komunikasi dan dialog yang intensif dan tidak hanya sebagai teman); *v) commit to a philosophy of voluntarism—manage stakeholder relationships yourself, rather than leaving it to government* (berkomitmen untuk mengelola filosofi kerelawanan - hubungan dengan stakeholders, tanpa meninggalkan pemerintah); *vi) generalize the marketing approach* (menggunakan pendekatan pemasaran secara umum); *vii) never trade off the interests of one stakeholder versus another continuously over time* (jangan pernah merubah kepentingan stakeholder yang dengan yang lain setiap saat); *viii) negotiate with primary and secondary stakeholders* (senantiasa melakukan negosiasi dengan stakeholder primer dan E sekunder); *ix) constantly*

*monitor and redesign processes to make them better serve stakeholders* (memantau dan merancang ulang proses pelayanan kepada stakeholder secara terus menerus); dan x) *act with purpose that fulfills commitments to stakeholders. Act with aspiration towards fulfilling your dreams and theirs* (tujuan peraturan perundangan memuat komitmen dan menampung aspirasi menjadi impian perusahaan dan stakeholder)

Implikasi dari teori stakeholder pada pelaksanaan CSR di lokasi penelitian adalah bagaimana masing-masing stakeholder (pemerintah, perusahaan dan masyarakat) memainkan peran sebagaimana uraian berikut.

### **2.5.2 Peran Perusahaan pada Pelaksanaan *Corporate Social Responsibility***

Pelaksanaan program CSR merupakan komitmen perusahaan pada kondisi sosial dan lingkungan. Sehubungan dengan itu program CSR harus ditempatkan secara provokatif sebagai "*a common body of doctrine*" yang mengharuskan pelaku bisnis untuk "memainkan bagian peran penting dalam mencapai tujuan bersama kebijakan publik dan membangun dunia menjadi tempat yang lebih baik" Henderson (2001: 28). Untuk memainkan peran ini perusahaan lebih optimal perusahaan perlu melakukan kemitraan dengan stakeholder lain seperti pemerintah agar dapat menghasilkan produk kegiatan yang mereka tetapkan [Peters (1997) dan Andersen (2004) dikutip Bult-Spiering and Dewulf (2006, 16)].

Program CSR sebagai bentuk etika perusahaan, sering memerlukan pengorbanan dalam jangka pendek dan bahkan rasa sakit, namun pada

akhirnya akan menghasilkan keuntungan dalam jangka panjang. Berbagai pengorbanan dan pengeluaran untuk program CSR pada awalnya harus benar-benar dipandang sebagai investasi atau "Goodwill Bank" (Vaughn, 1999: 199), karena pada jangka panjang akan menghasilkan keuntungan finansial (McWilliams and Siegel, 2001). Beberapa manfaat jangka panjang mungkin tidak segera muncul di laporan keuangan perusahaan, seperti halnya hasil ekonomi dari berbagai kegiatan pemasaran, dan periklanan untuk membangun citra perusahaan, tetapi program CSR perusahaan dilaksanakan dalam rangka untuk mencapai tujuan dan strategi bisnis serta tujuan sosial yang diyakini berdampak positif terhadap perkembangan bisnis menurut (Carroll, 2001:200). Kondisi semacam ini menunjukkan bahwa motif ekonomi perusahaan memiliki kesetaraan dengan motif filantropi dan motif sosial perusahaan. Namun disadari bahwa motif sosial yang dilakukan perusahaan akan menguntungkan perusahaan dalam bentangan waktu yang panjang.

Terkait dengan motif sosial perusahaan, Novak (1996) membagi menjadi 2 kategori, yakni: pertama, motif sosial di dalam legalitas perusahaan diperlukan untuk kelangsungan bisnis perusahaan, termasuk sebagai tanggung jawab moral perusahaan dan menghormati hukum; dan kedua, motif sosial di luar legalitas perusahaan yang menguntungkan perusahaan. Upaya untuk merealisasikan motif sosial dengan langkah-langkah sebagai berikut: (i) berkomunikasi secara intens dengan stakeholder (investor, pemegang saham, pelanggan, karyawan, dan

konstituensi lain) agar mendapatkan dukungan mereka, (ii) perusahaan menetapkan tingkat perasaan kepada masyarakat dan menghormati martabat orang, sehingga dapat menumbuhkan motivasi, kerja sama tim, pemenuhan kebutuhan, dan, peningkatan produktivitas, dan (iii) melindungi 'ekologi moral" dengan menerima tanggung jawab atas program televisi dan termasuk lingkungan media lain di mana mereka beriklan, menghindari kekerasan, dan fitnah bisnis atau agama dalam membantu serta meningkatkan reputasi organisasi. (Novak dikutip Lantos, 2001: 35)

Motif sosial perusahaan pada stakeholder pada konteks ini, merupakan upaya menjadi kewajiban dari pimpinan perusahaan dalam mengembangkan pendekatan terpadu dalam kerangka kerja konseptual dan strategi utama perusahaan. Manajemen perusahaan dalam usaha menjalin hubungan dengan stakeholder, dengan cara menggabungkan beberapa perspektif, seperti perkembangan ekonomi organisasi, pandangan berbasis sumber daya, dan melihat institusi perusahaan sebagai kerangka kerja menyeluruh dan sebagai alat strategis. Lebih lanjut dikatakan oleh Harrison dan St John bahwa dalam perspektif manajemen strategis perusahaan, stakeholder tidak hanya sekedar diakui, tetapi stakeholder memiliki kekuatan baik secara politik maupun ekonomi. Karena itu nilai-nilai, kepentingan stakeholder, diharapkan untuk dikelola oleh perusahaan demi perkembangan dan kebutuhan eksistensi perusahaan dalam jangka panjang (Harrison and St John dikutip Freeman and McVea, 2001:22).

Penetapan program CSR pada kerangka strategis dimaksud dapat mengurangi campur aduk program CSR dengan program lain dan lemahnya koordinasi antar program, sehingga perhatian terhadap program CSR terputus dengan program strategis perusahaan. Dengan demikian "dampak sosial program CSR kurang bermakna atau memperkuat daya saing jangka panjang perusahaan'. (Porter and Kramer, 2006: 5) Secara faktual, menurut Porter and Kramer kondisi tersebut di atas disebabkan oleh aspek *internal*, yakni praktek dan inisiatif program CSR sering terisolasi dengan tiap unit aktivitas perusahaan jika tidak didesain dan ditetapkan pada tahap perencanaan CSR. Aspek *eksternal*, berupa dampak sosial perusahaan menjadi menyebar di kalangan usaha yang tidak terkait banyak, masing-masing menanggapi stakeholder yang berbeda atau titik tekan perusahaan. Konsekuensi dari fragmentasi ini adalah kesempatan yang hilang luar biasa, dan kekuatan bisnis dalam menciptakan dampak sosial yang bermakna menjadi hilang.

Uraian teori di atas memberikan deskripsi bahwa peran perusahaan pada pelaksanaan CSR perlu diikuti dengan pembentukan kelembagaan dan penyediaan sumberdaya, agar pelaksanaan CSR dapat diimplementasikan sebagaimana yang diharapkan. Pembentukan kelembagaan dan penyediaan sumberdaya perlu diintegrasikan ke dalam rencana bisnis dan strategi perusahaan. Peletakan program CSR ke dalam rencana bisnis dan strategi perusahaan menurut UN-ESCAP (2010:64) terdiri dari tiga tahap, yakni: (i) *designing*, (ii) *executing*, and (iii)

*mainstreaming*. Tiga tahapan tersebut terbagi menjadi delapan langkah, yakni: (a) *preparation*, (b) *CSR assessment*, (c) *stakeholder engagement*, (d) *development of CSR plan*, (e) *implementation*, (f) *monitoring and evaluation*, (g) *institutionalization*, and (h) *communication*.

### **2.5.3 Peran Pemerintah Dalam Pelaksanaan Corporate Social Responsibility**

Pada era 1990-an, kepedulian perusahaan pada kondisi sosial dan lingkungan diwujudkan pada program CSR. Gagasan utama program CSR diilhami oleh pemikiran Elkington (1994) dengan prinsip *triple bottom line*, menyiratkan bahwa korporasi tidak hanya mengejar keuntungan semata, tetapi memperhatikan kondisi sosial dan lingkungan pada lingkungan perusahaan menjalankan aktivitas usahanya. Bagi para pebisnis yang memperhatikan persoalan etika bisnis CSR, maka orientasi bisnisnya ditujukan untuk kepentingan bisnis dan memperhatikan kepentingan stakeholder seperti karyawan, konsumen, organisasi kemasyarakatan dan pemerintah serta nilai-nilai yang dikembangkan (McWilliams & Siegel, 2001). Agar pelaksanaan CSR menjadi efektif dan bermanfaat pada pembangunan, diperlukan pengaturan yang baik dari pemerintah sebagai salah satu pelaku dalam sistem pengaturan (Rees 2006).

Pada beberapa Negara tak terkecuali di Eropa pada akhir-akhir ini pemerintah merespon program CSR didasari oleh lima proposisi secara teoritis (steuerer, 2010: 1-2) sebagai berikut: Pertama, pemerintah tertarik pada CSR karena upaya bisnis masing-masing dapat membantu dan memenuhi tujuan kebijakan atas dasar sukarela. Motivasi ini tidak hanya

menyentuh pada tujuan kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan, tetapi juga untuk tujuan-tujuan kebijakan luar negeri seperti pengembangan manusia dan bantuan pembangunan (Haufler, 2001: 29). Liston-leyes dan Ceton (2007) menyatakan bahwa CSR berkaitan dengan mendistribusikan sumber daya perusahaan untuk kepentingan umum,

Kedua, kebijakan CSR dianggap sebagai pelengkap peraturan perundangan baru yang menarik dan menyiratkan biaya politik relatif rendah dalam memperjuangkan kelompok kepentingan. Beberapa ahli kontemporer berpendapat bahwa perusahaan cenderung menjadi subyek intervensi negara dari pada di masa Keynesian sampai akhir 1970-an. Untuk meletakkannya posisi intervensi pemerintah pada pembangunan, pemerintah bisa meningkatkan kebertanggung jawabannya terhadap pembangunan melalui kerjasama dengan perseroan dan stakeholder, tidak ubahnya dengan bentuk intervensi baru seperti kebijakan CSR (Mellahi & Wood 2003). Perumusan CSR oleh pemerintah bersama perusahaan sebagai sebuah *“third way between socialism and capitalism”* yang memberikan perlindungan sosial sekaligus memperkuat daya saing ekonomi nasional. (Haufler, 2001: 4)

Ketiga, pemerintah secara pasti memandang CSR secara negatif bila merujuk pada peraturan sosial dan lingkungan yang konvensional. Namun demikian, ketika pemerintah memahami realitas bahwa *voluntary business contribution to sustainable development*, maka pemerintah

merespon secara Positif dan perlu merumuskan sebuah “legal framework”. (McWilliams & Siegel,2001. Dengan demikian, pemerintah berusaha untuk memainkan peran yang aktif dalam mendefinisikan CSR dan mendorong pelaksanaan CSR secara positif dengan cara yang baik, tanpa membelenggu inisiatif yang dikembangkan.

Keempat, perkembangan paradigma pemerintahan dalam beberapa literatur pada beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa pendekatan terhadap kebijakan CSR bersamaan dengan orientasi pemerintahan yang cenderung menggunakan prinsip-prinsip *governance*. Tepatnya bahwa ada perubahan dari regulasi hirarkis menuju pada model network seperti model “*partnering*” dan “*co-regulation*” [Kooiman (2003); Pierre (2000); dan Rhodes (1997)]. CSR bukan hanya sebuah fitur dari “*new global corporation*”, tetapi meningkat menjadi sebuah fitur ‘*new societal governance*’ (Moon 2007, 302). Steurer (2010), menyatakan bahwa antara “*new governance and CSR in fact became two complementary concepts*”, baik menyiratkan atau mendorong terhadap persoalan yang ada dalam masyarakat yang tidak lagi menjadi tanggung jawab tunggal pemerintah, melainkan menjadi tanggung jawab bersama dari tiga domain melalui pengaturan sebagaimana dalam konsep ‘*new governance*’.

Kelima, konsep CSR mengandung makna bahwa adanya manajemen Hubungan antara pelaku bisnis dengan *stakeholders*. Implikasinya, manajemen tersebut harus melaksanakan program CSR secara rutin dan melakukan hubungan sinergis antara, bisnis, pemerintah,

dan masyarakat sipil. Pola hubungan sinergis ini, menurut Hirschman sebagaimana disitir oleh Moon, menjadi pergeseran keterlibatan sektor publik dan private” (Moon, 2002). Pendekatan manajemen CSR tidak hanya dapat diserahkan kepada kebijakan manajer, tetapi pemerintah juga memiliki peran dan kepentingan.

Peran pemerintah dalam pelaksanaan CSR di Eropa seperti di Inggris, sebagaimana dikatakan oleh Steurer yang mensitir pendapat Moon dan Bartle & Vass bahwa Inggris merupakan salah satu kandidat terbaik di Eropa mengenai (Moon: 2005) dan bentuk-bentuk baru regulasi (Bartle & Vass: 2007), serta dinyatakan pada situs web CSR yang terkenal:

“Pemerintah melihat kontribusi bisnis dengan corporate responsibility untuk tujuan pembangunan berkelanjutan. [...] Perilaku tingkat dasar yang bertanggung jawab untuk setiap organisasi adalah kepatuhan hukum dan pemerintah memiliki peran untuk bermain dalam menetapkan standar di berbagai bidang seperti lingkungan, perlindungan kesehatan & keselamatan dan hak-hak kerja. Pemerintah juga dapat memberikan kebijakan dan kerangka kelembagaan yang merangsang perusahaan untuk meningkatkan kinerja mereka [secara sukarela] melampaui standar hukum minimum. Pendekatan pemerintah adalah untuk mendorong dan memberi insentif terhadap penerapan CSR, melalui bimbingan praktek terbaik, dan, jika perlu, cerdas [seperti: soft-law] regulasi dan insentif fiskal”. (Steurer, 2010:2)

Keterlibatan institusi sektor publik dalam program CSR, dikarenakan oleh institusi sektor publik telah menyediakan lingkungan yang kondusif untuk pelaksanaan CSR, dan CSR yang dilaksanakan merupakan komitmen serius perseroan dari seluruh potensi yang dimiliki untuk pembangunan berkelanjutan. Keterlibatan dan peran yang dapat dimainkan oleh institusi sektor publik terbagi menurut CSR menurut Fox, Ward, and

Howard (2002: iii) dan Bichta (2003:9) menjadi dua: *Pertama*, peran utama institusi sektor publik terhadap CSR, yang terbagai menjadi empat, yakni: *mandating, facilitating, partnering and endorsing*. *Kedua*, peran institusi sektor publik terhadap agenda inti CSR yang terbagi menjadi 10 tema, yakni:

1). *setting and ensuring compliance with minimum standards; 2) public policy role of business; 3) corporate governance; 4) responsible investment; 5) philanthropy and community development; 6) stakeholder engagement and representation; 7) pro-CSR production and consumption; 8) pro-CSR certification, "beyond compliance" standards, and management systems; 9) pro-CSR reporting and transparency; and 10) multilateral processes, guidelines, and conventions.*

Peran *mandating*, adalah pemerintah atau sektor publik untuk menentukan regulasi, standar minimum yang terangkum dalam kerangka hukum dalam upaya untuk meningkatkan kinerja bisnis. Contohnya, pembentukan nilai batas emisi untuk kategori tertentu pada instalasi industri, atau persyaratan untuk direktur perusahaan untuk mengambil faktor-faktor tertentu yang tercatat dalam pengambilan keputusan mereka. Bahkan "mandating" dapat mendorong inovasi industri dan praktik terbaik. Misalnya, gagasan perusahaan yang harus menerapkan teknik terbaik yang tersedia, teknologi terbaik yang tersedia, atau pilihan terbaik untuk lingkungan terutama dalam mengelola emisi Industri yang terbaik yang berubah dari waktu ke waktu melalui inovasi teknologi dan transfer teknologi.

Peran *facilitating* adalah peran pemerintah atau lembaga-lembaga sektor publik untuk mengaktifkan atau memberi insentif kepada perusahaan untuk terlibat dalam agenda CSR atau untuk mendorong perbaikan sosial

dan lingkungan. Dalam banyak pendekatan, sektor publik dapat memainkan peran katalitik atau mendukung. Sebagai contoh, di Inggris amandemen Act4 tahun 1995, tentang pensiun, mensyaratkan dana pensiun digunakan untuk kegiatan sosial, isu-isu lingkungan, dan etika, sehingga secara cepat membutuhkan kebijakan terkait dengan investasi ini. Selain itu peran sebagai fasilitator, badan- sektor publik dapat menstimuli keterlibatan para stakeholder dalam Agenda CSR (misalnya, dengan menyediakan dana untuk penelitian atau kampanye, pengumpulan dan penyebaran informasi, pelatihan, atau kesadaran). Sektor publik juga dapat mengembangkan atau mendukung sarana manajemen dan mekanisme CSR yang tepat, termasuk skema pelabelan produk, tolok ukur, dan pedoman untuk sistem manajemen perusahaan atau Pelaporan. Dan mereka dapat menstimulasi pasar yang pro-CSR dengan menciptakan insentif fiskal dan dengan menerapkan pengadaan publik dan meningkatkan investasi.

*Tabel 2.4 Public sector Roles*

<b>Roles of Public Sector</b>	<b>Classification roles of public sector</b>		
Mandating	“command and control” legislation	Regulators and inspectorates	Legal and fiscal penalties and rewards
Facilitating	“enabling” legislation	Creating incentives	Capacity building
	Funding support	Raising awareness	Stimulating markets
Partnering	Combining resources	Dialogue	Stakeholder engagement
Endorsing	Political support		Publicity and praise

Sumber: Fox, Ward, Howard (2002:4) dan Bichta (2003:9)

Peran *partnering* adalah peran pemerintah atau lembaga sektor publik bertindak sebagai partisipan, panitia, atau fasilitator dalam kegiatan kemitraan dengan sektor lain. Peran *partnering* dalam program CSR digunakan untuk melaksanakan *partnership* antar pelaksana CSR dalam upaya untuk menghadirkan berbagai masukan dan keterampilan yang saling melengkapi baik dari sektor publik, sektor swasta dan masyarakat dan masyarakat sipil dalam menanggulangi kompleksitas masalah sosial dan lingkungan

Peran *endorsing* adalah peran pemerintah dalam bentuk dukungan politik atau dukungan sektor publik terhadap pelaksanaan konsep CSR. Peran *endorsing* dalam kaitan ini dapat berupa dukungan atau jaminan pada berbagai bentuk, termasuk melalui dokumen kebijakan, pengadaan sektor publik atau praktek manajemen sektor publik atau bahkan pengakuan langsung dari upaya perusahaan terhadap individu melalui skema penghargaan atau “sebutan terhormat” dalam pidato kementerian. Implementasi dari keempat peran tersebut, diakui oleh fox, ward, howard terkadang tidak ada garis pemisah yang jelas, sehingga pada saat yang sama keempat peran tersebut bisa berjalan bersama-sama dan pada saat yang sama pula keempat peran tersebut bisa dipisahkan.

Implikasi keempat peran institusi sektor publik terhadap agenda utama CSR yang terbagi atas 10 tema, dan dapat diklasifikasikan sebagaimana tabel 2.6 dan penjelasannya sebagai berikut:

### 1. *Setting and ensuring compliance with minimum standards*

Pada agenda pengaturan dan kepastian kepatuhan terhadap standar minimum, peran mandating sektor publik atau pemerintah berkaitan dengan pendefinisian, penetapan, penegakan, dan pengawasan terhadap target standar minimum, serta dukungan terhadap tindakan hukum warga negara. Peran pada agenda ini lebih menekankan pada hubungan dinamis antara standar minimum yang ditentukan oleh sektor publik dengan kode etik dan perilaku perusahaan terkait dengan standar CSR. Peran *facilitating* terkait dengan penetapan pajak insentif dan denda (sanksi), menjamin akses terhadap informasi, memfasilitasi pemahaman terhadap praktik yang baik diluar negeri; penamaan dan penandaan berkinerja yang kurang baik, penentuan kerangka kerja untuk kesepakatan sukarela, penetapan terhadap dukungan masyarakat sipil.

Peran *partnering* terkait dengan penetapan standar minimum yang dianggap mencerminkan persyaratan kinerja yang baik. Melalui peran-peran tersebut diharapkan adanya dukungan dan pemahaman warga negara terhadap persyaratan hukum minimum pada isu-isu lingkungan dan sosial disertai dengan akses terhadap keadilan bagi individu yang terkena dampak aktivitas perseroan.

Tabel 2.5 Classification of sector public activities

<i>Public sector rule</i>	<i>Mandating</i>	<i>Facilitating</i>	<i>Partnering</i>	<i>Endorsing</i>
<i>CSR Theme</i>				
<i>Setting and ensuring compliance with minimum standards</i>	<i>Defining minimum standards and establishing targets; establishment of enforcers and inspectorates; supporting citizen legal action</i>	<i>Tax incentives and penalties; ensuring access to information; facilitating understanding on minimum good practice abroad; naming and shaming poor performing; frameworks for voluntary agreements; supporting civil society</i>	<i>Working with multilateral agencies and civil society to build capacity</i>	
<i>Public policy role of business</i>	<i>Reforming political financing; legislation as policy setting for voluntary action; mandatory disclosure of payments to public bodies</i>	<i>Engaging business in public policy processes; clearly defining societal priorities; including CSR elements in other policy areas</i>	<i>Forums for debating public policy proposals</i>	<i>Including business representatives in policy arena</i>
<i>Corporate governance</i>	<i>Stock exchange regulation and codes; company law</i>	<i>Implementing international principles</i>	<i>Multi-stakeholders code development</i>	
<i>Responsible investment</i>	<i>Guidelines for FDI; requirements for government</i>	<i>Facilitating legislation for SRI: Guidelines for public</i>	<i>Public-private partnerships</i>	<i>Endorsing metrics and indicators; supporting</i>

	<i>loan guarantees</i>	<i>investments; linking investment opportunities to sustainable development policy</i>		<i>civil society initiatives</i>
<i>Philanthropy and community development</i>	<i>Mandating corporate contributions</i>	<i>Tax incentives “time bank” schemes; league tables to promote peer pressure</i>	<i>Public-private partnerships</i>	<i>Publicizing leading corporate givers</i>
<i>Stakeholders engagement and representation</i>	<i>Licensing requirements for stakeholder consultation</i>	<i>Supporting civil society engagement; defending key stakeholders interests in key forums</i>	<i>Facilitating dialogue and multi-Stakeholders processes</i>	<i>Association with particular multi-Stakeholders processes</i>
<i>Pro-CSR production and consumption</i>	<i>Pollution taxes; command and control legislation driving pro CSR innovation</i>	<i>Pro-CSR export initiatives; capacity building; business advisory services; enterprise development; public procurement; voluntary CSR labels; education and awareness raising; support for civil society action; tax incentives</i>	<i>Join government-industry investment in capacity; developing sectoral guidelines</i>	<i>Public procurement; pro-CSR management in public sector bodies; labeling schemes</i>
<i>Pro CSR certification “beyond compliance” standards and management systems</i>	<i>Mandatory environmental management system</i>	<i>Information and capacity building supporting business to business partnering/mentoring; public procurement;</i>	<i>Engaging in standards setting processes</i>	<i>Endorsing specific standards systems and approaches ; procurement and public</i>

		<i>tax and regulatory incentives; supporting supply chain initiatives and voluntary certification</i>		<i>sector practices</i>
<i>Pro-CSR reporting and transparency</i>	<i>Mandatory reporting</i>	<i>Guidelines for voluntary reporting; informal incentives</i>	<i>Engaging in multi-stakeholder dialogue on guidelines</i>	<i>Supporting instruments for peer pressure; commending reporters</i>
<i>Multilateral processes, guidelines and conventions</i>	<i>Implementing guidelines through legislation</i>	<i>Capacity building and technical support</i>	<i>Negotiation agreements; share monitoring</i>	<i>Endorsing guidelines</i>

Sumber: Fox, Ward, Howard (2002:4) dan Bichta (2003:9)

## 2. Public policy role of business

Penetapan kebijakan publik untuk bisnis dalam bentuk kerangka kerja yang jelas dan transparan merupakan peran mandating pemerintah yang dapat memberikan kontribusi penting dalam menyelaraskan praktik bisnis dengan tujuan pembangunan berkelanjutan. Reformasi kebijakan terkait, perlu dilakukan seperti kebijakan pendanaan politik, penetapan peraturan perundangan kegiatan voluntary, transparansi keuangan dilembaga publik menjadi agenda utama. Pada peran-peran yang lain, seperti facilitating dan partnering pemerintah perlu melibatkan sektor privat dalam penentuan agenda kebijakan, untuk mendefinisikan skala prioritas aktivitas CSR dan elemen terkait, sehingga materi dan batasan CSR terintegrasi dalam

agenda kebijakan, sehingga sebagai jaminan (endorsing) perusahaan terlibat dan bertanggung jawab dalam meningkatkan kondisi sosial ekonomi, pemberdayaan masyarakat yang bermanfaat untuk pembangunan nasional.

### 3. Corporate governance

Pedoman dan peraturan tentang tata kelola perusahaan, menawarkan salah satu cara untuk meningkatkan efektivitas kinerja perusahaan dan menanggapi kinerja perusahaan yang melaksanakan praktik kurang baik. Terkait dengan ini peran pemerintah berusaha menetapkan persyaratan dasar untuk organisasi bisnis dan akuntabilitas perusahaan yang diikuti oleh prinsip-prinsip hukum perusahaan. Peran facilitating sektor publik atau pemerintah dalam hal ini termasuk ikut melakukan negosiasi dan implementasi prinsip-prinsip internasional. Sementara pada peran partnering, pemerintah melaksanakan pengembangan kemitraan untuk stakeholders yang berbasis pada peraturan yang dimiliki dalam upaya pengembangan kapasitas dan dalam rangka good governance.

### 4. Responsible investment

Gagasan socially responsive investment dalam agenda CSR, paling sering digunakan untuk merujuk pada gerakan socially responsible investment (SRI) yang lebih bertanggung jawab pada kondisi sosial dan investasi yang ramah lingkungan. Hal ini

diberlakukan dalam upaya pengembangan transfer teknologi dan peningkatan ekonomi lokal melalui konsultasi dengan masyarakat setempat. Pemerintah dalam peran mandating, dapat menetapkan regulasi tentang PMA (FDI) dan persyaratan yang melingkupinya. Peran facilitating, pemerintah menetapkan perundangan untuk memfasilitasi investasi agar tanggung jawab sosial, melalui pedoman investasi pada sektor publik, dan menghubungkan peluang investasi dengan kebutuhan kebijakan pembangunan berkelanjutan. Pengembangan investasi untuk investasi asing dilakukan melalui program public-private partnership. Melalui kerjasama ini diupayakan untuk menyelaraskan kebutuhan investasi perusahaan dengan investasi sektor publik. Sementara untuk peran endorsing, dilakukan melalui pengesahan ukuran dan indikator investasi dengan memberikan ruang inisiatif dukungan pada civil society.

#### 5. Philanthropy and community development

Philanthropy dan pemberdayaan masyarakat merupakan strategi umum CSR dalam investasi perusahaan. Pemerintah dapat memanfaatkan potensi pengembangan masyarakat dan filantropi perusahaan melalui dialog antara pemerintah dan perusahaan untuk mengoptimalkan keselarasan kepentingan antara kedua belah pihak demi kepentingan sektor publik. Dalam kasus-kasus tertentu, pemerintah dapat memberikan mandat kepada

perusahaan untuk berkontribusi pada sektor publik melalui pemberian izin beroperasi. Peran facilitating, sektor publik yang relatif umum adalah menetapkan insentif pajak pada perusahaan untuk memberikan sumbangan sukarela pada masyarakat. Bagi perusahaan yang telah sukses melaksanakan program pengembangan pada masyarakat dan memiliki reputasi baik, pemerintah wajib memberikan pengakuan dan mempublikasikan pada publik.

#### 6. Stakeholder engagement and representation

Sektor publik memiliki peran penting dalam mewajibkan perusahaan untuk melibatkan stakeholder pada perusahaan melalui peraturan perundangan. Pada kasus lain pemerintah berupaya untuk memfasilitasi dialog antara perusahaan dengan stakeholder serta komunitas bisnis lainnya dalam upaya untuk membangun kapasitas masyarakat sipil. Keterlibatan stakeholder pada kasus semacam ini berupaya agar tidak terjadi diskriminasi perlakuan perusahaan pada pelaksanaan CSR.

#### 7. Pro-CSR Production and Consumption

Lembaga sektor publik mempromosikan praktek produksi yang pro-CSR pada sektor bisnis, layanan teknis dan konsultasi, [the German Agency GTZ provides technical assistance for private companies long terms activities in developing countries through public-private partnership (GTZ, 2002) dalam Fox, Ward, Howard

(2002:11)] dan penelitian. Pemerintah dalam kaitan ini memimpin promosi ekspor barang dan jasa dapat membangun peluang akses pasar internasional untuk barang dan jasa yang diproduksi secara berkelanjutan. Fox, Ward, Howard (2002:12) mensitir pandangan Hua and Ming (1999), yang menjelaskan bahwa peraturan perundangan yang dibuat pemerintah diupayakan untuk mendukung investasi industri yang pro-CSR dalam bisnisnya. Contoh, pemberlakuan “Polluter Pays Principle” (dalam hukum lingkungan, “Polluter Pays Principle” diberlakukan pada perusahaan yang memproduksi polusi untuk bertanggung jawab dan membayar terhadap kerusakan lingkungan alam) bagi perusahaan di Cina dalam proses produksi untuk berkontribusi terhadap CSR. Studi Bank Dunia tahun 1999 tentang “top polluters in China” menemukan bahwa terdapat retribusi dari pencemaran di Cina meskipun rendah, hal ini memberikan peningkatan yang signifikan terhadap investasi dalam pengurangan polusi.

Pada sisi konsumsi, desain skema pelabelan untuk mendukung lingkungan dan sosial untuk merangsang permintaan konsumen terhadap barang dan jasa yang lebih ramah lingkungan dan sosial yang dapat ditemukan di negara berkembang seperti di negara-negara industri. Pemerintah juga dapat memilih untuk menyertakan CSR-terkait persyaratan dalam praktek pengadaan

barang publik, yaitu menghubungkan tindakan mereka sebagai konsumen untuk promosi produksi pro-CSR. Hal ini seperti yang dilakukan oleh dua departemen di Inggris, yakni Department for International Development and the foreign and commonwealth office, telah mengalihkan kebutuhan konsumsi staf mereka ke produk “fairtrade” (ramah lingkungan) ini di restoran. Selain itu the environmental protection administration di Taiwan telah mempromosikan pengadaan barang publik dengan mengaitkan “mark green”

#### 8. Pro-CSR certification, beyond compliance standards and management systems

Pada beberapa negara terdapat produksi dan konsumsi yang pro-CSR yang disertifikasikan, patuh pada standar dan sistem manajemen yang memperhatikan persoalan lingkungan dan sosial. Peran mandating semacam ini dapat dicontohkan di beberapa negara terkait dengan pelabelan dan sertifikasi pada produk berbasis lingkungan yang diprakarsai oleh badan-badan sektor publik, seperti: produk yang berlabel “Indian Ecomark Scheme” di India, label sosial di Belgia, South Africa’s proudly di Afrika Selatan dan sertifikasi program pariwisata berkelanjutan di Costarica. Dalam mengimplementasikan peran ini, pemerintah sebagai fasilitator dan bermitra dengan pelaku bisnis dalam memberikan informasi dan peningkatan kapasitas, mendukung

program kemitraan antar pebisnis, pengadaan barang publik, pemberian insentif sektor perpajakan dan mendukung terhadap rantai pasokan terhadap produk dan sertifikasi secara sukarela. Sementara sektor perusahaan juga terlibat dalam proses penentuan sertifikasi dan penentuan standar serta sistem manajemen yang berbasis sosial dan lingkungan. Kemudian hasil dari rumusan ini disahkan oleh pemerintah sebagai jaminan hukum dalam pelaksanaan sertifikasi dan standar serta sistem manajemen terhadap produk yang memperhatikan sosial dan lingkungan.

#### 9. Pro-CSR reporting and transparency

Diskusi tentang pemberian akses pada masyarakat terhadap informasi dan isu-isu lingkungan dan sosial merupakan bagian terpenting dari agenda pembangunan berkelanjutan. Sementara pelaporan dari perusahaan tentang agenda CSR atau yang disebut dengan “triple bottom line” (Elkington 1994) menurut rumusan pelaporan CSR dalam UNEP/GRI Roundtable (2001) bahwa beberapa pemerintah di beberapa negara yang berpenghasilan tinggi telah memberikan perhatian yang atraktif terhadap CSR. Sehubungan dengan itu di negara-negara berpenghasilan tinggi walaupun peran pemerintah dalam mandating dan facilitating hanya membuat pedoman CSR yang dilaksanakan secara sukarela dan pemberian insentif tidak resmi

tetapi perusahaan seolah berkewajiban untuk membuat pelaporan. Sementara pada peran partnering dan endorsing, pemerintah terlibat langsung dalam melaksanakan dialog dengan beberapa stakeholder dan menjamin instrumen dari tekanan kelompok.

#### 10. Multilateral processes, guidelines and conventions

Agenda CSR kontemporer telah dikaitkan dengan proses dan pedoman multilateral. UN-Global Compact, yang diluncurkan oleh Kofi Annan pada Tahun 1999, telah didukung oleh pejabat pemerintah, baik negara maju maupun negara berkembang. Peran mandating yang dilakukan pemerintah dalam implementasi yang diundangkan seperti kerangka kerja yang ditentukan oleh OECD untuk perusahaan multinasional pada tahun 2000. Kerangka kerja ini dalam peran facilitating, telah menghasilkan pembentukan kelembagaan (capacity building and technical support) di beberapa negara anggota OECD untuk mengawasi pelaksanaan kerangka kerja atau pedoman ini seperti Argentina, Brasil, Chile, Estonia, Lithuania, dan slovenia. Peran partnering, pemerintah telah melaksanakan negosiasi dan persetujuan serta memonitor pelaksanaan CSR dan program lain. Ilustrasi dari Fox, Ward and Howard dalam hal ini seperti yang dilaksanakan oleh kementerian luar negeri dan kementerian perekonomian belanda telah menentukan kebijakan untuk

menggabungkan pedoman OECD kedalam program resmi untuk ekspor, promosi investasi luar negeri dan kerjasama internasional. Pada januari 2002, perusahaan mendeklarasikan dukungan secara tertulis, bahwa mereka akrab dengan pedoman tersebut dan dalam batas-batas kemampuan mereka, mereka akan berusaha untuk menerapkan pedoman untuk tindakan mereka sendiri. Kendatipun pemerintah tidak akan memonitor kepatuhan perusahaan terhadap “declaration of intent” dan pemberian sanksi yang tidak diperkirakan [Ybema (2001); Anema (2002), dikutip oleh Fox, Ward and Howard (2002:16)]

Terakhir peran endorsing dalam penguatan kerangka kerja ini ditunjukkan oleh Fox, Ward and Howard dalam proses dalam hubungan antar pemerintah. Hubungan antara pemerintah dibentuk dalam mengatasi isu-isu sektoral dan isu-isu spesifik, sebagaimana inovasi yang dikembangkan oleh Kimberley dalam mengatasi “conflict diamonds”.

Kerangka kerja yang disitir oleh Fox, Ward and Howard (2002:16) mengilustrasikan bahwa proses telah dilaksanakan oleh Kimberley dalam hal ini adalah dengan menetapkan standar minimum internasional untuk skema sertifikasi nasional yang berkaitan dengan perdagangan berlian mentah. Proses ini telah melibatkan lebih dari 30 pemerintah, masyarakat eropa, industri berlian dan masyarakat sipil. Melalui partisipasi dalam proses kimberley, pemerinah dari berbagai negara penghasil berlian di

Afrika telah membantu untuk mendukung perdagangan legal berlian, serta menciptakan potensi penurunan perdagangan ilegal. Pemerintah Afrika Selatan telah bertindak sebagai ketua dari proses tersebut dan kemudian pemerintah Afrika Selatan, Namibia, Angola, dan Botswana telah menyelenggarakan pertemuan untuk mengembangkan skema sertifikasi.

#### **2.5.4 Peran masyarakat pada pelaksanaan Corporate Social Responsibility**

Peran masyarakat dalam pelaksanaan CSR dapat ditinjau dari dua pendekatan, yakni: peran masyarakat menurut perspektif Community Development dan partisipasi.

##### **1. Peran masyarakat berdasarkan perspektif Community Development**

Shardlow (1998:32) mendefinisikan pemberdayaan masyarakat “is centrally about taking control of their own lives and having power to shape their own future”. Inti definisi ini adalah membahas bagaimana individu atau kelompok mengontrol kehidupan mereka sendiri dan memiliki kekuasaan untuk membentuk masa depan sesuai keinginan mereka. Kemudian Friedman (1992) mengatakan bahwa konsep pemberdayaan masyarakat merupakan resultance dari kegagalan arus utama ketidakmampuan model pembangunan ekonomi dalam memecahkan masalah kemiskinan dan keberlangsungan lingkungan, sehingga, membutuhkan sebuah alternatif pembangunan yang lain yaitu pembangunan yang berpusat pada manusia dan lingkungan ketimbang berorientasi pada pendekatan produksi, laba dan ekonomi.

Shaw (2007:2), mendeskripsikan nilai-nilai dalam pembangunan masyarakat (Community Development-CD) yang berdampak pada (Community Empornment-CE), diringkas sebagaimana tabel 2.7. Community empowerment (pemberdayaan masyarakat) adalah hasil daripada penempatan nilai rill pembangunan masyarakat (community development) kedalam suatu tindakan. Terdapat nilai-nilai rill pembangunan masyarakat (community development), yakni: learning, equity, participation, co-operation, and social justice. Kelima nilai pembangunan masyarakat yang ditanamkan dalam pemberdayaan masyarakat tersebut adalah bagaimana masyarakat mampu mengerti dan menyadari tentang skill, pengetahuan dan keahlian mereka, sehingga mereka dapat berkontribusi pada dirinya sendiri (learning). Output dari proses belajar ini, masyarakat mampu menempatkan diri dengan masyarakat lain dan mengurangi penindasan (equality); memiliki kemampuan untuk berpartisipasi sesuai dengan otonomi kewarganegaraannya (participation); bekerja sama untuk mengidentifikasi dan melakukan tindakan, dan membangun jaringan antar organisasi kemasyarakatan (co-operation); dan memiliki kemampuan untuk mengklaim hak-hak asasinya, memenuhi kebutuhannya dan memiliki kontrol yang lebih besar atas proses pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka (social justice).

Masyarakat dikatakan memiliki keberdayaan menurut Shaw (2007), manakala masyarakat memiliki lima dimensi, yakni: confident, inclusive,

organized, co-operative, and influential. Kelima dimensi yang dimaksud dapat dideskripsikan bahwa masyarakat mampu bekerja untuk meningkatkan keterampilan, pengetahuan dan kepercayaan diri dan menanamkan keyakinan dalam diri mereka bahwa mereka bisa membuat perbedaan (confident), masyarakat mampu bekerja dan mempromosikan diri setara dalam hubungan kesempatan, setara dalam kelompok, setara dalam melawan ketimpangan dan tantangan (inclusive); masyarakat mampu bekerja bersama-sama dengan orang disekitarnya dan memecahkan masalah umum dan masalah dalam organisasi dan kelompok secara terbuka, demokratis dan akuntabilitas (organized). Masyarakat mampu bekerja dan membangun hubungan positif diseluruh kelompok, pesan identitas bersama, mengembangkan dan mempertahankan hubungan ke badan-badan nasional dan mempromosikan mitra kerja (co-operative); dan masyarakat mampu mendorong dan membekali masyarakat untuk mengambil bagian dalam pengambilan keputusan dan layanan serta aktivitas (influential)

Tabel 2.6 Community Development Values and Dimensions of Community Empowerment

Community Development values real community empowerment is the result of putting community Development value into action these are value of	Dimensions of community empowerment has five dimensions
Learning: Recognizing the skill, knowledge and expertise that people contribute, building on these and what has gone before	Confident: Working in the ways which increas people's skill, knowledge and confidence, and instill in them a belief that they can make a difference
Equality:	Inclusive:

Challenging discrimination and oppressive practice within organization, institutions and communities	Working in ways which recognize that the discrimination, exists, promote equality of opportunity and goods relations between group and challenge inequality and exclusion
Participation : Facilitating democratic involvement by people in the issues which affect their lives based on full citizenship, autonomy and shared power	Organized: Working in ways which bring people together around common issue and concerns in organizations and group that are open, democratic and accountability
Co-operation: Working together to identify and implement action, encouraging networking and connections between communities and organizations	Co-operative: Working in ways which build positive relationship across group, identify common messages, develop and maintain links to national bodies and promote partnership working
Social justice: Enabling people to claim the human rights, meet their needs and have greater control over the decision making processes which affect their lives	Influential: Working in ways which encourage and equip communities to take part and influence decisions, service and activities

Sumber: Shaw (2007:2)

Melalui penjelasan keterkaitan antara community development dengan community empowerment, akhirnya Shaw (2007) mengatakan bahwa secara teori dan praktik merumuskan bahwa “community developments is about building active and sustainable communities based on social justice and mutual respect....it is about changing power structure to remove the barriers that prevent people from participating in the issues that affect their lives”. Shaw (2007:4)

Konsep community development ini berkembang di perusahaan, ketika peran swasta semakin besar terhadap pembangunan. Pada tahun 2000, PBB membentuk lembaga yang bertugas untuk mengkonsep

pelaksanaan CSR. Adanya lembaga yang dibentuk oleh PBB merupakan representasi kerangka kerja sektor swasta untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan terciptanya good corporate citizenship. Konsep CSR diadaptasi menjadi corporate citizenship, merupakan suatu cara pandang perusahaan dalam bersikap dan berperilaku ketika berhadapan dengan pihak lain, misalnya pelanggan, pemasok, masyarakat, pemerintah dan stakeholder lainnya. Tujuan corporate citizenship adalah sebagai salah satu cara untuk memperbaiki reputasi perusahaan, meningkatkan keunggulan kompetitif dan membantu memperbaiki kualitas hidup manusia. Secara spesifik corporate citizenship selain memperhatikan masalah pembangunan masyarakat, perlindungan dan pelestarian lingkungan juga memberikan akses dalam pemberdayaan masyarakat (community development-CD).

CD merupakan komponen utama dari konsep corporate citizenship. Hal ini mengandung makna, jika program CD dilaksanakan oleh perusahaan dengan sebaik-baiknya, maka akan terjalin hubungan yang harmonis antara perusahaan dan masyarakat sekitarnya. Masyarakat merasa diuntungkan dengan adanya perusahaan beroperasi dilingkungannya. Melalui CD diharapkan terjadinya redistribusi tanggung jawab dan otoritas, serta penggantian kekuasaan (shift in power). (Gunawan dan Yani, 2003:45). Dengan demikian, CD merupakan bentuk peningkatan kemandirian masyarakat yang menjadi bagian penting dari

program CSR. Kesadaran perusahaan akan pentingnya CD menurut Roosita (2005:7) adalah:

1. Kesadaran etika bisnis mulai dimaknai oleh para pelaku usaha bahwa sesungguhnya mereka punya “obligasi” terhadap komunitas sekitar atas dampak yang mereka timbulkan.
2. Upaya strategis perusahaan menyelamatkan aset dan menjaga kelangsungan usaha;
3. Pelaku usaha sadar bahwa mereka adalah bagian dari masyarakat dimana mereka beroperasi dan tidak bisa tidak mereka harus turut serta dalam gerak pertumbuhan bersama masyarakat; dan
4. Secara internasional pebisnis menggunakan “social performance” sebagai salah satu tolok ukur bahwa eksistensi dan kiprah perusahaan layak mendapat apresiasi.

Program CD memiliki tiga karakter utama, yaitu: berbasis masyarakat (community based), berbasis sumber daya setempat (local resource based) dan berkelanjutan (sustainable). Dua sasaran yang ingin dicapai dalam CD, yaitu sasaran kapasitas masyarakat dan sasaran kesejahteraan. Sasaran pertama yaitu kapasitas masyarakat dapat dicapai melalui upaya pemberdayaan (empowerment) agar anggota masyarakat dapat ikut dalam proses produksi, kesetaraan (equity) dengan tidak membedakan status dan keahlian, keamanan (security), keberlanjutan (sustainability) dan kerjasama (co-operation), kesemuanya berjalan secara simultan. Kedua, bila masyarakat sudah mampu memahami semua potensi

yang dimiliki dan mampu untuk mengimplementasikan, maka kesejahteraan akan diraihinya.

Keterkaitan antara perusahaan dengan program CD dalam arti, program kegiatan CD yang dilaksanakan oleh perusahaan, diarahkan untuk memperbesar akses masyarakat untuk mencapai kondisi sosial, ekonomi dan budaya yang lebih baik dibandingkan dengan kondisi sebelumnya. Dengan keterkaitan ini manfaat yang akan didapatkan menurut Roosita (2005:11) adalah:

- 1) Kemitraan antara perusahaan dan masyarakat dalam pelaksanaan CD akan menguntungkan kedua belah pihak;
- 2) Untuk mendukung pelaksanaan CD, pemerintah juga dapat mengembangkan program pemberdayaan masyarakat; dan
- 3) Pemberdayaan dan pengembangan ekonomi rakyat baik oleh perusahaan maupun oleh masyarakat, diharapkan dapat meningkatkan Produk Domestic Regional Bruto (PDRB).

Berdasarkan uraian diatas dapat dikatakan bahwasanya pelaksanaan CD oleh perusahaan dalam bentuk program CSR merupakan langkah tepat dan efektif untuk menjamin keberlangsungan perusahaan di masa depan. Karena itu, menurut hemat penulis ada tiga poin penting pelaksanaan CD oleh perusahaan, bahwa: pertama, program CD diupayakan terintegrasi dalam kebijakan perusahaan; kedua, program CD diupayakan mampu mengkompensasi kerusakan/eksternalitas negatif lainnya yang diderita oleh masyarakat sebagai akibat dari beroperasinya perusahaan; dan ketiga, manajemen CD diupayakan dilakukan bersama-sama antara perusahaan dengan stakeholders.

## 2. Peran dalam Perspektif Partisipasi

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan CSR merupakan aspek kedua yang penting selain pemberdayaan masyarakat dalam konsep *community development*. Korten dalam Sjahrir (1988:240) dalam pembahasannya tentang berbagai paradigma pembangunan mengungkapkan bahwa, partisipasi adalah proses pemberian peran kepada individu bukan hanya sebagai subyek melainkan sebagai pelaksana yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Sementara Tjokroamidjojo (1984 : 136), mengartikan partisipasi sebagai pernyataan mental emosional seseorang dalam suatu situasi kelompok yang mendorong mereka menyumbangkan daya pikir dan perasaan mereka bagi tercapainya tujuan organisasi dan bersama-sama bertanggung jawab terhadap organisasi tersebut.

Oakley et al., menegaskan bahwa partisipasi setiap orang pada pembuatan keputusan, implementasi dan monitoring memiliki perbedaan:

*Participation means different things to different people but it is essentially to do with involving the people affected by decisions in making, implementing and monitoring those decisions. Numerous attempts have been made to define participation, although it is generally recognised that "Participation defies any single attempt at definition or interpretation" (Oakley et al., 1991: 6).*

Selanjutnya terdapat tiga level *power and control related to participation* menurut Oakley et al., (1991: 1-10 ), yakni:

- 1) *Participation as contribution* (partisipasi sebagai kontribusi). Interpretasi dominan dari partisipasi dalam pembangunan di dunia ketiga adalah melihatnya sebagai satu keterlibatan secara sukarela

atau bentuk kontribusi lainnya dari masyarakat dalam menetapkan program dan proyek pembangunan.

- 2) *Participation as organization* (partisipasi sebagai organisasi). Perdebatan yang panjang diantara para praktisi dan teoritis mengenai organisasi sebagai instrumen yang fundamental bagi partisipasi, merumuskan bahwa perbedaan organisasi dan partisipasi terletak pada hakekat bentuk organisasional sebagai sarana bagi partisipasi, seperti organisasi-organisasi yang biasa dibentuk atau organisasi yang muncul dan dibentuk sebagai hasil dari adanya proses partisipasi. Selanjutnya dalam melaksanakan partisipasi masyarakat dapat melakukannya melalui beberapa dimensi, yaitu:
  - a) Sumbangan pikiran (ide atau gagasan);
  - b) Sumbangan materi (dana, barang, alat);
  - c) Sumbangan tenaga (bekerja atau memberi kerja);
  - d) Memanfaatkan/melaksanakan pelayanan pembangunan.
- 3) *Participation as empowerment* (partisipasi sebagai pemberdayaan). Partisipasi merupakan latihan pemberdayaan bagi masyarakat, meskipun sulit untuk didefinisikan, akan tetapi pemberdayaan merupakan upaya untuk mengembangkan keterampilan dan kemampuan masyarakat untuk memutuskan dan ikut terlibat dalam pembangunan.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan menurut

Soetrisno dibagi menjadi 2 (dua) macam, yakni:

- 1) Partisipasi rakyat dalam pembangunan sebagai dukungan rakyat terhadap rencana/proyek pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana. Ukuran tinggi rendahnya partisipasi rakyat dalam definisi ini pun diukur dengan kemauan rakyat ikut menanggung biaya pembangunan, baik berupa uang maupun tenaga dalam melaksanakan pembangunan.
- 2) Partisipasi rakyat dalam pembangunan merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah di capai. Ukuran tinggi dan rendahnya partisipasi rakyat dalam pembangunan tidak hanya diukur dengan kemauan rakyat untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan proyek yang akan di bangun di wilayah mereka. Ukuran lain yang dapat digunakan adalah ada tidaknya kemauan rakyat untuk secara mandiri melestarikan dan mengembangkan hasil proyek itu. (Soetrisno, 1995: 221-222).

Memahami uraian di atas, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan sebuah realisasi dari *community development*. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu partisipasi masyarakat sebagai cara dalam pencapaian tujuan, dan partisipasi masyarakat itu sendiri dianggap sebagai tujuan. Secara rinci dapat dilihat pada tabel 2.8. Berbagai perdebatan definisi tentang partisipasi masyarakat (*community participation*), memunculkan perbedaan pandangan, namun dalam konteks pembangunan Paul, (1987), mengusulkan definisi partisipasi masyarakat:

*“...community participation as an active process by which beneficiary/client groups influence the direction and execution of a development project with a view to enhancing their well being in terms of income, personal growth, self reliance or other values they cherish (Paul 1987: 2)*

Melalui definisi tersebut memberi pemahaman bahwa partisipasi masyarakat merupakan sebuah proses yang aktif, di mana kelompok masyarakat sebagai penerima keuntungan dapat mempengaruhi arah pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan. Keterlibatan masyarakat pada pelaksanaan program tersebut dimaksudkan agar beberapa program tersebut sesuai dengan kebutuhannya sehingga akan dapat meningkatkan kesejahteraan mereka dalam beberapa hal diantaranya: peningkatan pendapatan, perkembangan pribadi, kemandirian atau nilai-nilai lain yang menjadi kebiasaan mereka lakukan dan hormati. Berbeda dengan Oakley et al., dan Ife partisipasi dibagi menjadi 2, yaitu sebagai cara dan tujuan, sebagaimana pada tabel 2.8

*Tabel 2.7 Partisipasi Sebagai Cara Dan Sebagai Tujuan*

<b>Partisipasi Sebagai Cara</b>	<b>Partisipasi Sebagai Tujuan</b>
Berimplikasi pada penggunaan partisipasi untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya	Berupaya memberdayakan rakyat untuk berpartisipasi dalam pembangunan mereka sendiri secara lebih berarti.
merupakan suatu upaya pemanfaatan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan program.	Berupaya untuk menjamin peningkatan peran rakyat dalam inisiatif-inisiatif pembangunan.
Penekanan pada mencapai tujuan dan tidak terlalu pada aktifitas partisipasi itu sendiri.	Fokus pada peningkatan kemampuan rakyat untuk berpartisipasi bukan sekedar mencapai tujuan-tujuan proyek yang sudah ditetapkan sebelumnya.
Program pemerintah, yang pertimbangan utamanya adalah untuk menggerakkan masyarakat dan melibatkan mereka dalam meningkatkan efisiensi system penyampaian.	Pandangan ini relatif kurang disukai oleh badan-badan pemerintah. Pada prinsipnya LSM setuju dengan pandangan ini.
Partisipasi umumnya jangka pendek.	Partisipasi dipandang sebagai suatu proses jangka panjang.
Partisipasi sebagai cara merupakan bentuk pasif dari partisipasi.	Partisipasi sebagai tujuan relative lebih aktif dan dinamis.

Sumber: Diadaptasi dari Oakley et al (1991) dan Ife (1989)

Pendekatan terhadap partisipasi masyarakat, menurut Mikkelsen (2003:64) dapat dilakukan melalui beberapa cara:

- 1) Pendekatan pasif, yakni pendekatan yang beranggapan bahwa pihak eksternal lebih menguasai pengetahuan, informasi, teknologi, pelatihan dan keterampilan serta sumber daya. Dengan demikian partisipasi tersebut memberikan komunikasi satu arah, dari atas ke bawah dan hubungan pihak eksternal dengan masyarakat bersifat vertikal.
- 2) Pendekatan partisipasi aktif, yaitu pendekatan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berinteraksi secara lebih intensif dengan para pelaksana.
- 3) Pendekatan partisipasi dan keterikatan, yaitu pendekatan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat atau individu untuk melakukan program pembangunan, serta diberikan pilihan untuk terikat pada sesuatu kegiatan dan bertanggung jawab atas kegiatan tersebut.

Pendekatan dengan partisipasi setempat; yaitu pendekatan kegiatan pembangunan yang mencerminkan kepentingan dan keputusan diambil oleh masyarakat setempat.

## **2.6 Desain Organisasi**

Desain organisasi menjadi bagian penting dan menentukan dalam mencapai tujuan organisasi. Menurut Haning (2015:88), desain organisasi adalah mekanisme-mekanisme formal dalam suatu organisasi yang menunjukkan pola tetap hubungan-hubungan diantara fungsi-fungsi, bagian-bagian maupun orang-orang yang menunjukkan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi. Desain organisasi mengandung unsur-unsur spesialisasi kerja, standarisasi, koordinasi, sentralisasi, desentralisasi dalam pembuatan keputusan dan besaran satuan kerja.

Pandangan lain mengenai desain organisasi dikemukakan oleh Zugaj dan Schatten (2005:1-6), desain organisasi adalah tangan tak terlihat (*Invisible hand*) yang berfungsi sebagai mesin (*the engine*) dan kerangka (*skeleton*) untuk mewujudkan visi organisasi. dalam fungsinya sebagai kerangka organisasi. Sedangkan menurut Kates (2007:1), desain organisasi adalah proses mengkonfigurasi struktur, proses, system imbalan, dan orang-orang untuk menciptakan suatu organisasi yang secara efektif mampu mencapai strategi organisasi. Dalam konteks ini, struktur, proses, sistem imbalan, dan orang-orang harus serasi dan selaras dalam mendukung strategi yang secara bersama-sama mendukung efektifitas

organisasi. Ada dua manfaat yang diperoleh dengan desain berdasar strategi tersebut, yaitu memperbaiki kemampuan organisasi untuk mengalokasikan sumber daya (orang dan dana) dalam mendukung strategi, dan menjamin bahwa informasi yang benar adalah mencapai orang yang tepat pada waktu yang tepat.

Anderson (1988: 29), Nelson and Quick (2005:223) menyatakan bahwa desain organisasi melibatkan dua komplementer masalah: (1) bagaimana membagi tugas besar dari organisasi menjadi tugas kecil dari sub unit, dan (2) bagaimana mengkoordinasikan tugas kecil dari sub unit sehingga saling sesuai untuk efisien tugas besar atau tujuan organisasi. Oleh karena itu, komplementer, berarti bahwa tugas yang lebih kecil harus didefinisikan dan diatur dalam cara yang memungkinkan terciptanya efektifitas koordinasi. Koordinasi mengacu pada tujuan dan mengintegrasikan kegiatan departemen khusus untuk mewujudkan tujuan strategis dari organisasi. Hal ini mencakup dua keputusan dasar yang berkaitan dengan unit atau kelompok yang harus ditempatkan bersama-sama dengan pola-pola hubungan, jaringan informasi dan komunikasi.

Sehubungan dengan kondisi tersebut, Lawrence dan Lorsch (1967:1-47) menyatakan bahwa dasar pertimbangan dalam mendesain organisasi adalah membagi pekerjaan menjadi tugas-tugas yang wajar (Diferensiasi) untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dan menyatukan hasilnya menjadi bermakna (integrasi). Dua pedoman yang dapat diikuti dalam pengelompokan kegiatan (1) unit yang memiliki orientasi kegiatan

dan tugas-tugas yang serupa harus dikelompokkan bersama sehingga dapat saling memperkuat satu sama lain dan pengaturan koordinasi akan menyederhanakan tugas seorang manajer umum, dan (2) unit yang diperlukan untuk mengintegrasikan kegiatan-kegiatan yang erat harus dikelompokkan bersama, dan manajer dapat mengkoordinasikan mereka melalui hirarki formal.

Menurut Haning (2015:89), desain organisasi sangat mendesak untuk diterapkan di sebuah lembaga pemerintahan atau organisasi kemasyarakatan karena akan sangat menentukan kinerja dan semangat anggota dalam melaksanakan tugas organisasi.

Dewan TSLP sebagai lembaga yang memiliki tugas berat untuk menciptakan proses governance dalam proses CSR harus memiliki desain organisasi yang efektif untuk menjawab tuntutan tersebut. Apalagi unsur keanggotaan dari pengurus Dewan TSLP merupakan representasi dari berbagai unsur yang tetap memiliki tanggung jawab utama di lembaga asalnya.

### **2.6.1 Dimensi Desain organisasi**

Menurut Hall (1991: 20-30), desain organisasi terdiri dari dua dimensi dasar, yaitu:

A. Dimensi Kontekstual, desain kontekstual terdiri dari:

1. Tujuan: Tujuan organisasi ditentukan oleh kepemimpinan yang mengartikulasikan visi dan misi organisasi.
  - a. Diferensiasi: organisasi bermaksud untuk menciptakan produk atau jasa yang berbeda dari organisasi lain

- b. Efisiensi: organisasi menawarkan produk atau jasa dengan biaya rendah, melalui proses dan manajemen yang lebih baik, penghematan biaya dan restrukturisasi.
  - c. Fokus: organisasi menargetkan kelompok pelanggan dengan kebutuhan yang sangat khusus
2. Lingkungan eksternal: organisasi harus merancang strategi untuk mengatasi perubahan eksternal organisasi: ada 4 pendekatan yang mungkin dapat digunakan:
- a. Inovasi: organisasi melakukan inovasi melalui investasi dalam penelitian dan mempromosikan kerja sama di berbagai organisasi lain.
  - b. Survive: organisasi mencoba untuk bertahan hidup dengan meningkatkan efisiensi
  - c. Keseimbangan: organisasi mencoba untuk menggunakan pendekatan yang seimbang, yaitu: tidak hanya mampu berkompetisi pada saat ini tetapi juga mampu sebagai organisasi yang kuat
  - d. Reaktif: organisasi memecahkan perubahan lingkungan eksternal saat perubahan itu muncul.
3. Teknologi ini adalah utilitas inti yang digunakan untuk menghasilkan produk atau output dari organisasi. Teknologi yang digunakan oleh organisasi tergantung pada jenis produk atau jasa yang dihasilkan
- a. Organisasi mengandalkan penelitian dan pengembangan produk yang inovatif atau teknologi, diperlukan untuk mendapatkan sumber daya, baik sebagai kekayaan intelektual dan spesialis.
  - b. Layanan: organisasi memberikan layanan yang berfokus efisiensi, efektifitas biaya internal dan proses
4. Budaya, norma-norma tidak tertulis, aturan dan nilai-nilai yang dibagi antara semua karyawan. Budaya organisasi ini merupakan

indikatif dan sehatnya organisasi, dan ukuran langsung dari efektivitas internal

5. Ukuran, ini adalah jumlah karyawan yang diperlukan untuk mempertahankan dan menumbuhkan organisasi. Ukuran sangat mempengaruhi bagaimana organisasi terstruktur atau membutuhkan restrukturisasi

#### B. Dimensi Struktural.

1. Formalisasi: ini adalah jumlah dokumen tertulis dalam organisasi
  - a. Proses: ini adalah deskripsi dari fungsi rutin atau berulang-ulang dari organisasi, seperti: perekrutan, penilaian kinerja, biaya pelaporan, rekayasa perangkat lunak.
  - b. Peraturan: ini adalah kebijakan tertulis tentang hukum dan berbagai prosedur lainnya
2. Pembagian tugas. Ini adalah sejauhmana tugas-tugas dibagi menjadi tugas-tugas yang lebih kecil.
3. Pelaporan dan kontrol: struktur hirarki menentukan bagaimana tugas-tugas didelegasikan dan dikontrol, terutama berkaitan dengan aspek-aspek manajemen proyek dari organisasi.
4. Otoritas keputusan. Ini adalah tingkat hirarki dalam organisasi yang memiliki kekuasaan dalam mengambil keputusan, apakah jenis keputusan yang terpusat atau desentralisasi
5. Skill/pengalaman: ini adalah tingkat pendidikan formal dan pengalaman karyawan yang dibutuhkan untuk memenuhi tanggung jawab pekerjaannya.
6. Rasio personal ini adalah rasio karyawan inti terhadap staf pendukungnya yang dapat berupa karyawan vs Manajer dalam hirarki organisasi, serta sumber daya manusia.

Menurut Daft (2009:15), dimensi desain organisasi terdiri dari 2 tipe yaitu :

1. Dimensi Struktural yaitu dimensi yang menggambarkan karakteristik internal dari organisasi dan menciptakan suatu dasar untuk mengukur dan membandingkan organisasi. Dimensi struktural terdiri dari :
  - a. Formalisasi: Formalisasi mengacu pada suatu tingkat yang terhadapnya pekerjaan di dalam organisasi itu dilakukan. Jika suatu pekerjaan sangat diformalkan, maka pelaksana pekerjaan tersebut mempunyai tingkat kekuasaan yang minimum mengenai apa yang harus dikerjakan, kapan harus dikerjakan, dan bagaimana harus mengerjakannya. Ada 3 macam jenis formalisasi, yaitu Formalisasi berdasarkan pekerjaan, formalisasi berdasarkan aliran pekerjaan, dan formalisasi berdasarkan peraturan.
  - b. Spesialisasi : Spesialisasi pada hakikatnya adalah daripada pekerjaan dilakukan hanya oleh satu individu, maka lebih baik seluruh pekerjaan itu dipecah-pecah menjadi sejumlah langkah, dengan tiap langkah diselesaikan oleh seseorang individu yang berlainan. Suatu spesialisasi kerja dikatakan bersifat ekstensif apabila setiap karyawan hanya mengerjakan tugas-tugas tertentu yang sempit wilayahnya. Suatu spesialisasi dikatakan mudah apabila karyawan mengerjakan tugas-tugas yang mempunyai batasan yang luas. Ada 2 (dua) tipe spesialisasi yaitu:
    1. Spesialisasi horizontal : Spesialisasi horizontal ini memunjuk pada ruang lingkup suatu pekerjaan, atau pada tingkat mana seorang karyawan melakukan suatu pekerjaan yang lengkap. Semakin kecil bagian suatu karyawan terhadap suatu pekerjaan secara keseluruhan, maka semakin horizontal tingkat spesialisasi pada pekerjaan tersebut.
    2. Spesialisasi vertikal : Spesialisasi vertikal menunjuk pada tingkat kontrol yang dimiliki oleh seorang karyawan, mengenai bagaimana dan kapan harus melakukan suatu tugas, dan semakin terbatas perilaku karyawan untuk melakukan tugas

tersebut diatur oleh peraturan, prosedur, pengawasan, ataupun teknologi, semakin rendah tingkat spesialisasi vertikalnya.

- c. Standarisasi: Standarisasi menunjuk pada prosedur yang di desain untuk membuat aktivitas organisasi menjadi teratur, dan hal ini secara otomatis akan memfasilitasi adanya koordinasi.
- d. Hierarki Otoritas: Ini merupakan bentuk dari kekuasaan yang ada pada suatu posisi atau kantor. Ketika hak untuk mengatur bawahan termasuk dalam otoritas seseorang, maka otoritas tersebut memberikan hak untuk membatasi pilihan dan perbuatan yang dilakukan oleh bawahan. Hirarki berhubungan dengan "span of control", yaitu jumlah karyawan yang melapor pada seorang supervisor. Ketika span of control ini sempit, hirarki otoritasnya cenderung tinggi, ketika span of control ini lebar, hirarki otoritasnya akan lebih pendek.
- e. Kompleksitas: Kompleksitas menunjuk pada jumlah aktivitas maupun subsistem pada organisasi. Kompleksitas bisa diukur melalui 3(tiga) diferensiasi yaitu :
  1. Diferensiasi vertikal. Semakin banyak tingkatan yang ada antara manajemen puncak dengan bagian operasional, organisasi tersebut semakin kompleks.
  2. Diferensiasi horizontal adalah jumlah jenis pekerjaan satu departemen yang ada pada organisasi . Semakin banyak jumlah pekerjaan yang ada pada suatu organisasi yang membutuhkan pengetahuan dan keahlian khusus, semakin tinggi kompleksitas horizontal pada organisasi tersebut.
  3. Diferensiasi spasial adalah jumlah daerah dari keberadaan organisasi secara fisik. Dengan meningkatnya diferensiasi spasial ini maka semakin tinggi pula kompleksitasnya.
- f. Sentralisasi: Istilah sentralisasi mengacu pada sampai tingkat mana pengambilan keputusan di[usatkan pada suatu titik tunggal dalam

organisasi. Dikatakan bahwa ketika manajemen puncak membuat keputusan-keputusan kunci dalam organisasi dengan masukan yang terbatas dari karyawan yang berada di bawahnya, maka organisasi tersebut memiliki tingkat sentralisasi tinggi. Sebaliknya, semakin banyak karyawan yang berada dibawah manajemen puncak memberikan masukan bagi pengambilan keputusan, maka dikatakan bahwa organisasi lebih terdesentralisasi. Pada organisasi yang memiliki karakter sentralisasi tinggi akan mempunyai struktur yang berbeda dengan organisasi yang terdesentralisasi.

- g. Profesionalisme : Profesionalisme adalah level dari pendidikan formal dan training yang harus dimiliki dan diikuti oleh karyawan. Profesionalisme dianggap tinggi apabila karyawan harus mengikuti training dalam jangka waktu yang lama untuk memegang suatu pekerjaan atau jabatan pada perusahaan.
  - h. Personnel ratio : Personnel ratio menunjuk pada jumlah karyawan pada suatu fungsi atau departemen tertentu.
2. Dimensi Kontekstual, yaitu dimensi yang menggambarkan keseluruhan dari suatu organisasi. Dimensi ini memperlihatkan susunan organisasi yang mempengaruhi dan membentuk suatu dimensi struktural organisasi yang terdiri dari :
- a. Ukuran: Ukuran adalah besarnya suatu organisasi yang terlihat dari jumlah orang dalam organisasi tersebut.

- b. Teknologi Organisasi: Teknologi Organisasi adalah dasar dari subsistem produksi, termasuk teknik dan cara yang digunakan untuk mengubah input organisasi menjadi output.
- c. Lingkungan: Lingkungan mencakup seluruh elemen diluar lingkup organisasi. Elemen kunci mencakup industri, pemerintah, pelanggan, pemasok dan komunitas finansial.

### **2.6.2 Desain Organisasi STAR MODEL**

Galbraight (2002) mengemukakan model desain organisasi yang disebutnya sebagai Star Model (Model Bintang). Dijelaskan bahwa model bintang, desain organisasi mengacu pada lima kategori. Pertama adalah strategi yang menentukan arah organisasi; kedua adalah struktur yang menentukan lokasi pembuatan keputusan; ketiga adalah proses yang mengacu pada arus informasi serta bagaimana anggota organisasi merespon teknologi informasi; keempat adalah penghargaan yang mempengaruhi motivasi orang-orang untuk meningkatkan kinerja dan mencapai tujuan organisasi; dan kategori kelima adalah orang-orang, termasuk didalamnya adalah kebijakan sumber daya manusia yang mempengaruhi dan memberikan gambaran mengenai pola pikir dan keahlian pegawai. Secara lebih rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Strategi, Merupakan formula atau rumusan untuk memenangkan tujuan organisasi. Organisasi menetapkan sasaran dan tujuan seperti visi dan misi yang telah ditetapkan. Secara tradisional, strategi menjadi komponen pertama dari model bintang dan merupakan hal yang penting dalam desain organisasi, karena dapat menetapkan dan memilih ukuran dari berbagai alternatif. Setiap bentuk organisasi memiliki berapa aktivitas berbeda yang menunjukkan kemampuan kinerja dalam

mengatasi rintangan dan hambatan organisasi. Termasuk dalam strategi adalah: tujuan organisasi, visi dan misi organisasi.

- b. Struktur. Struktur organisasi menentukan penempatan kekuasaan dan wewenang dalam organisasi. Kebijakan struktur terdiri atas spesialisasi, bentuk, distribusi kewenangan dan departementalisasi. Spesialisasi mengacu pada jenis dan jumlah spesialisasi pekerjaan yang digunakan. Bentuk mengacu kepada jenis dan jumlah spesialisasi pekerjaan yang digunakan. Bentuk mengacu pada jumlah orang yang mampu dikendalikan (rentang kendali) di setiap tingkat struktur. Sejumlah besar orang disetiap departemen menciptakan struktur organisasi yang datar dengan beberapa tingkat. Distribusi kekuasaan dalam dimensi vertikal, mengacu pada isu-isu klasik sentralisasi atau desentralisasi. Dimensi lateral, mengacu pada kekuatan departemen untuk berhadapan langsung dengan isu-isu penting dalam pencapaian misi. Departementalisasi adalah dasar untuk membentuk departemen disetiap tingkat struktur, departementalisasi oleh fungsi, proses alur kerja, atau geografi
- c. Proses. Proses berhubungan dengan aliran informasi yang mencakup: teknologi informasi, penganggaran dan perencanaan; kebijakan dan prosedur; dan aliran kerja. Proses manajemen yang baik, terdiri atas proses vertikal dan proses horisontal. Proses vertikal mengalokasikan sumber daya dan sumber dana yang langka dan terbatas. Proses vertikal termasuk didalamnya perencanaan bisnis dan proses penganggaran. Proses horisontal disebut juga sebagai proses lateral, yang merancang seluruh alur kerja, saling ketergantungan antar unit kerja dalam upaya mendukung pencapaian tujuan organisasi.
- d. Penghargaan dan sistem penghargaan  
Tujuan dari sistem penghargaan adalah untuk menyelaraskan tujuan pegawai dengan tujuan organisasi. Hal ini juga memberikan motivasi dan insentif untuk penyelesaian arah strategis. Sistem penghargaan didefinisikan sebagai kebijakan yang mengatur gaji, promosi, bonus,

pembagian keuntungan, opsi saham, dan sebagainya. Model bintang memberikan sugesti bahwa sistem imbalan harus kongruen dengan struktur dan proses agar bisa mempengaruhi arah strategi. Sistem penghargaan hanya akan efektif jika dilakukan secara konsisten dalam berbagai pilihan desain lainnya.

e. Orang-orang

Kategori ini dalam model bintang meliputi: keterampilan dan kategori staf, program dan kebijakan yang menghasilkan pengetahuan, keterampilan, kemampuan dan bakat yang dibutuhkan oleh karyawan untuk berhasil dalam peran mereka. Contohnya termasuk: perekrutan dan seleksi, pelatihan dan pengembangan, kompetensi dan tolok ukur kinerja, pelatihan dan suksesi manajemen. Program-program ini, tepat digabungkan menghasilkan bakat yang diperlukan oleh strategi dan struktur organisasi untuk mencapai tujuannya.

Implikasi dari tata letak model bintang, bahwa struktur hanya merupakan salah satu dari sisi desain organisasi. Hal ini penting sebab kebanyakan desain organisasi tertentu mengupayakan bagaimana menggambar struktur organisasi dan hanya sedikit perhatian pada proses dan penghargaan. Biasanya struktur diperhatikan karena menyangkut status dan kekuasaan, namun dilingkungan organisasi yang berubah sekarang ini, struktur menjadi kurang penting sementara proses penghargaan dari orang-orang menjadi lebih penting.

Pandangan lain yang menjadi pokok pada model bintang ini bahwa setiap organisasi memiliki strategi yang berbeda. Tidak ada ukuran yang cocok untuk semua jenis desain organisasi. Pada intinya, setiap organisasi harus mendesain organisasinya berdasarkan manfaat dan paling

memenuhi kriteria. Implikasi lain dari model bintang bahwa sifat jalinan yang berbentuk bintang menunjukkan bahwa untuk menjadi

Star model dipilih peneliti untuk dijadikan landasan penelitian disebabkan model ini relevan dengan Dewan TSLP yang memiliki struktur lembaga yang tidak kompleks tetapi memiliki tanggung jawab kompleks. Elemen-elemen dasar dalam star model sangat relevan untuk dijadikan alat analisis terhadap kapasitas organisasi Dewan TSLP

## 2.7 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Tabel 2.8 Relevansi Penelitian Terdahulu

No.	Nama/Tahun	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Desertasi	Relevansi	Perbedaan
1	R. Edward Freeman, and S. Ramakrishna Velamuri (2005), meneliti tentang <i>A New Approach to CSR: Company Stakeholder Responsibility: case on Virginia</i>	Hasil penelitian ini merumuskan dan mengusulkan penggunaan konsep <i>company stakeholder responsibility</i> melalui 10 (sepuluh) prinsip yakni: (i) melihat kepentingan stakeholder setiap saat, (ii) melihat stakeholder kepentingan secara riil, (iii) mencari solusi masalah, (iv) melakukan komunikasi dan dialog dengan stakeholder, (v) berkomitmen dan berfilosofi sukarelawan. (vi) melakukan generalisasi pendekatan pemasaran, (vii) melayani stakeholder, (viii) bernegosiasi dengan stakeholder, (ix) memantau dan mendesain ulang proses	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peran pemerintah yang sudah dijalankan adalah peran mandating. Sedangkan peran <i>facilitating</i>, <i>partnering</i>, dan <i>endorsing</i> belum optimal.</li> <li>2. Peran swasta dalam motif sosial berupa pengalokasian anggaran dan kegiatan telah dilakukan</li> <li>3. Peran masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat telah dijalankan sesuai dengan alokasi anggaran dan kegiatan CSR yang diterima.</li> <li>4. Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi memfasilitasi kerjasama</li> </ol>	Menjadi acuan dalam analisis penelitian disertasi ini, dimana dalam menganalisis pelaksanaan CSR perlu memperhatikan dan mempertimbangan stakeholder dengan segala kepentingannya. Karena itu analisis terhadap pelaksanaan CSR dalam penelitian disertasi ini peneliti akan menganalisis tiga aktor sebagai Stakeholder yang terkait dengan pelaksanaan CSR di Makassar, yakni	Penelitian ini memfokuskan pada kemampuan organisasi Dewan TSLP dalam memfasilitasi koordinasi dan kolaborasi stakeholder CSR

		kinerja dalam melayani stakeholder, dan 10) bertindak sesuai dengan tujuan.	stakeholder belum optimal kinerjanya 5. Model Governance pelaksanaan CSR	perusahaan, pemerintah dan masyarakat.	
2	Deni Iskandar (2016), Model Corporate Social Responsibility (CSR) Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni dalam Perspektif Governance: Studi Kasus CSR Sinarmas di Kodam VII/WRB Makassar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) pelaksanaan CSR dalam prinsip tanggung jawab, ekonomi, legal, etikal &amp; kedermawanan sudah dijalankan sinarmas sesuai prinsip-prinsip tanggung jawab social <i>Carrol.</i> (</li> <li>2) Peran pemerintah dalam CSR belum sepenuhnya dijalankan, peran mandate sudah dijalankan dengan adanya UU, sedangkan peran fasilitasi, persekutuan dan penguasaan belum sepenuhnya berperan karena pemerintah kurang menangkap peluang untuk bekerjasama pemanfaatan dana CSR dengan melibatkan peran actor lain</li> <li>3) Model pelaksanaan CSR Sinar Mas di Kodam</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peran pemerintah yang sudah dijalankan adalah peran mandating. Sedangkan peran facilitating, partnering, dan endorsing belum optimal.</li> <li>2. Peran swasta dalam motif sosial berupa pengalokasian anggaran dan kegiatan telah dilakukan</li> <li>3. Peran masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat telah dijalankan sesuai dengan alokasi anggaran dan kegiatan CSR yang diterima.</li> <li>4. Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi memfasilitasi kerjasama</li> </ol>	Kedua penelitian ini menjadikan peran stakeholder sebagai fokus penelitian dan merekomendasikan model governance pelaksanaan CSR	Penelitian Deni Iskandar tidak mengkaji lembaga yang berfungsi memfasilitasi proses governance dalam pelaksanaan CSR sedangkan penelitian ini menjadikan lembaga Dewan TSLP sebagai salah satu fokus kajian

		VII/WRB belum dilaksanakan sesuai prinsip pemerintah yang terlihat dari ketiadaan pelibatan actor lain, pelaksanaan akuntabilitas, ketranspranan, pertanggungjawaban menyangkut pelaksanaan akuntabilitas, ketransparanan, pertanggungjawaban dan kejelasan masih ditemukan penyimpangan.	stakeholder belum optimal kinerjanya 5. Model Governance pelaksanaan CSR		
3	Nayan Mitra, Asif Akhtar, Ananda Das Gupta (2018); Communicating Corporate Social Responsibility in the post mandate period: Evidence from India	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penelitian menunjukkan bahwa (Variabel) Corporate Social Responsibility memiliki efek mediasi antara Komunikasi CSR dan Kinerja Perusahaan</li> <li>2. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dapat digunakan secara strategis untuk mendorong kinerja perusahaan yang lebih baik dengan memanfaatkan komunikasi CSR secara efisien dan efektif</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Peran pemerintah yang sudah dijalankan adalah peran mandating. Sedangkan peran facilitating, partnering, dan endorsing belum optimal.</li> <li>b. Peran swasta dalam motif sosial berupa pengalokasian anggaran dan kegiatan telah dilakukan</li> <li>c. Peran masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat telah</li> </ol>	Penelitian ini menganalisis pengaruh peraturan dan kelembagaan dalam kebijakan CSR di India. Hal ini menginspirasi penelitian implementasi CSR di Kota Makassar yang didasarkan oleh regulasi berupa UU dan perda terkait serta lembaga Dewan TSLP yang berfungsi memfasilitasi dan	Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilaksanakan adalah pendekatan penelitian yang akan menganalisis konten kualitatif dalam mengungkap permasalahan implementasi CSR sesuai tujuan penelitian

		<p>3. Manajemen perusahaan harus mulai melihat (Variabel) Tanggung Jawab Sosial Perusahaan bukan sebagai pengeluaran tetapi sebagai investasi karena menginduksi kinerja perusahaan yang lebih baik.</p>	<p>dijalankan sesuai dengan alokasi anggaran dan kegiatan CSR yang diterima.</p> <p>d. Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi memfasilitasi kerjasama stakeholder belum optimal kinerjanya</p> <p>e. Model Governance pelaksanaan CSR</p>	<p>mengadvokasi pelaksanaan CSR.</p>	
4	<p>Boris Herbas Torrico, Björn Frank and Carlos Arandia Tavera; Corporate social responsibility in Bolivia: meanings and consequences</p>	<p>1. Hasil kuantitatif dan kualitatif menunjukkan bahwa praktik CSR berpengaruh langsung kepada kepuasan dan loyalitas pelanggan. Oleh karena itu, untuk mendapatkan keuntungan dari pembelian konsumen, perusahaan di negara berkembang harus menghubungkan orientasi ekonomi mereka dengan orientasi sosial.</p> <p>2. Perbandingan efek dari jenis CSR pada kepuasan pelanggan menunjukkan</p>	<p>1. Peran pemerintah yang sudah dijalankan adalah peran mandating. Sedangkan peran facilitating, partnering, dan endorsing belum optimal.</p> <p>2. Peran swasta dalam motif sosial berupa pengalokasian anggaran dan kegiatan telah dilakukan</p> <p>3. Peran masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat telah</p>	<p>Kedua penelitian ini mengkaji pengaruh program CSR terhadap masyarakat atau pelanggan</p>	<p>Penelitian ini didasarkan pada analisis konten kuantitatif yang tunduk pada kesalahan manusia. Studi ini belum termasuk analisis kualitatif. Analisis konten kualitatif mungkin memberikan pemahaman yang lebih baik dan mendalam tentang</p>

		<p>perilaku etis memiliki efek paling kuat, diikuti oleh kenyamanan daur ulang dan perilaku ramah lingkungan</p> <p>3. perusahaan multinasional dan manajer muda memimpin dalam penerapan praktik CSR. Oleh karena itu, perusahaan lokal dan pemerintah harus memaksakan peningkatan praktik CSR untuk meningkatkan kepuasan pelanggan</p>	<p>dijalankan sesuai dengan alokasi anggaran dan kegiatan CSR yang diterima.</p> <p>4. Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi memfasilitasi kerjasama stakeholder belum optimal kinerjanya</p> <p>5. Model Governance pelaksanaan CSR</p>		<p>alasan di balik pelaporan CSR</p>
5	<p>Majid Khan, James C. Lockhart and Ralph J. Bathurst; Institutional impacts on corporate social responsibility: a comparative analysis of New Zealand and Pakistan</p>	<p>Meskipun sampelnya kecil tetapi terdapat pengaruh tekanan kelembagaan terhadap CSR, khususnya daerah. Tekanan ini mungkin melibatkan penghormatan terhadap pedoman dari regulator, dan tekanan untuk menghormati preferensi dari kelompok pemangku kepentingan tertentu; Selain dari dimensi budaya Hofstede dan indeks korupsi, ada kemungkinan terdapat</p>	<p>a. Peran pemerintah yang sudah dijalankan adalah peran mandating. Sedangkan peran facilitating, partnering, dan endorsing belum optimal.</p> <p>b. Peran swasta dalam motif sosial berupa pengalokasian anggaran dan kegiatan telah dilakukan</p>	<p>Penelitian ini menganalisis pengaruh peraturan dan kelembagaan dalam kebijakan CSR di Pakistan dan Selandia Baru. Hal ini menginspirasi penelitian implementasi CSR di Kota Makassar yang didasarkan oleh regulasi berupa UU dan perda terkait serta</p>	<p>Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilaksanakan adalah pendekatan penelitian yang akan menganalisis konten kualitatif dalam mengungkap permasalahan implementasi CSR sesuai tujuan penelitian</p>

		faktor-faktor lain yang perlu dipertimbangkan saat menilai efek pada CSR. Faktor-faktor ini mungkin berkontribusi pada kurangnya transparansi dan akuntabilitas yang lazim di semua tingkat masyarakat Pakistan, dan hanya pada kesempatan yang sangat jarang muncul di Selandia Baru	<p>c. Peran masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat telah dijalankan sesuai dengan alokasi anggaran dan kegiatan CSR yang diterima.</p> <p>d. Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi memfasilitasi kerjasama stakeholder belum optimal kinerjanya</p> <p>e. Model Governance pelaksanaan CSR</p>	lembaga Dewan TSLP yang berfungsi memfasilitasi dan mengadvokasi pelaksanaan CSR.	
6	Francois Maon and Valerie Swaen (2008), <i>Mainstreaming the Corporate Social Responsibility Agenda: A change model grounded in theory and practice, case on Belgia.</i>	Hasil penelitian ini adalah menawarkan kerangka kerja sebagai panduan manager dalam melaksanakan CSR melalui 9 tahapan, yakni: (i) peningkatan kesadaran melaksanakan CSR dalam organisasi; (ii) merumuskan tujuan perusahaan dalam konteks sosialnya, kendati masih minim memperhatikan eksternal stakeholder; (iii) merumuskan visi dan definisi kerja yang diorientasikan	<p>a. Peran pemerintah yang sudah dijalankan adalah peran mandating. Sedangkan peran facilitating, partnering, dan endorsing belum optimal.</p> <p>b. Peran swasta dalam motif sosial berupa pengalokasian anggaran dan kegiatan telah dilakukan</p>	Penelitian Melé (2004) ini sangat relevan dengan maksud dan tujuan penelitian disertasi ini, dimana peran pemerintah sangat dibutuhkan dalam rangka untuk meningkatkan peran perusahaan untuk ikut bertanggung jawab terhadap kondisi sosial dan lingkungannya.	Penelitian Francois dkk, tidak mengkaji lembaga yang berfungsi memfasilitasi proses governance dalam pelaksanaan CSR sedangkan penelitian ini menjadikan lembaga Dewan TSLP sebagai

		<p>pada sustainable development perusahaan; .(iv) melakukan penilaian terhadap pelaksanaan CSR saat ini (v) merumuskan rencana strategis CSR dengan baik; (vi) rencana strategis CSR diimplementasikan secara terintegrasi dengan program lainnya; (vii) mengkomunikasikan komitmen dan kinerja CSR yang telah dilaksanakan sebagai <i>improving management</i>-nya; (viii) evaluasi strategi terintegrasi dan mengkomunikasi CSR yang telah dilaksanakan melalui kontraktual; dan (ix) pelembagaan CSR pada seluruh fungsi perusahaan</p>	<p>c. Peran masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat telah dijalankan sesuai dengan alokasi anggaran dan kegiatan CSR yang diterima. d. Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi memfasilitasi kerjasama stakeholder belum optimal kinerjanya e. Model Governance pelaksanaan CSR</p>		salah satu fokus kajian
7	<p>Kate Ives and Marc Buchner (2011), dalam penelitiannya yang berjudul <i>Implementing Corporate Social Responsibility in South Sudan: A</i></p>	<p>Hasil penelitian: (i) belum adanya pemahaman bersama diantara staf perusahaan minyak terhadap batas-batas pelaksanaan CSR, sehingga perusahaan masih melakukan kebohongan dalam melaksanakan program CSR.</p>	<p>a. Peran pemerintah yang sudah dijalankan adalah peran mandating. Sedangkan peran facilitating, partnerning, dan endorsing belum optimal.</p>	<p>Relevansi dengan penelitian disertasi ini adalah bahwa rekomendasi Ives and Buchner (2011) untuk menghadapi perusahaan yang tidak melaksanakan CSR dibutuhkan</p>	<p>Penelitian Ives Bucher tidak mengkaji lembaga yang berfungsi memfasilitasi proses governance dalam pelaksanaan CSR sedangkan</p>

	<p><i>comparative analysis of CSR policies and practices of oil companies in South Sudan.</i></p>	<p>Sebagai contoh, perusahaan tidak sensitif terhadap konflik di masyarakat akibat perusahaannya. dan tidak pernah ikut andil dalam penyelesaian konflik tersebut;</p>	<p>b. Peran swasta dalam motif sosial berupa pengalokasian anggaran dan kegiatan telah dilakukan  c. Peran masyarakat dalam bentuk pemberdayaan masyarakat telah dijalankan sesuai dengan alokasi anggaran dan kegiatan CSR yang diterima.  d. Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi memfasilitasi kerjasama stakeholder belum optimal kinerjanya  e. Model Governance pelaksanaan CSR</p>	<p>peran pemerintah. Pemerintah Juga wajib memberikan teguran dan pengawasan terhadap perusahaan serta aktif mendengar kepentingan masyarakat terkait dengan perusahaan.</p>	<p>penelitian ini menjadikan lembaga Dewan TSLP sebagai salah satu fokus kajian</p>
--	---	--	--	--	---

## **2.7 Kerangka Pikir**

Perkembangan CSR, baik sebagai konsep maupun sebagai pendekatan telah menunjukkan keterkaitan antara perusahaan dengan stakeholder. Pemilik perusahaan tidak hanya menyediakan modal untuk mendapatkan keuntungan dari pengelolaan usahanya tetapi harus memperhatikan kepentingan stakeholder, baik internal maupun eksternalnya.

Perusahaan berkewajiban untuk merespon berbagai tuntutan social, ekonomi dan lingkungan melalui kebijakan perusahaan dalam pengalokasian laba tahunan. Proporsi pengalokasian laba terhadap berbagai tuntutan tersebut menjadi kewenangan direksi dalam pengambilan keputusan.

Disisi lain, Pemerintah melihat ini sebagai peluang untuk mengatasi keterbatasan APBD dalam merealisasikan berbagai kebijakan pembangunan untuk kepentingan masyarakat. kondisi ini disikapi dengan membuat regulasi CSR dalam bentuk Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016 dan Perwali Nomor 08 Tahun 2017. Perda tersebut mengatur kewajiban pemerintah, perusahaan dan masyarakat. Perda ini juga mengatur pembentukan Dewan TSLP sebagai lembaga yang berfungsi fasilitasi bagi stakeholder dalam proses CSR dari tinjauan governance.

Keterkaitan pemerintah, perusahaan dan masyarakat dalam program CSR menjadi kajian yang menarik dalam tinjauan governance, terutama relevansinya dengan sudut pandang Lynn, Heinrich & Hill yang

menyoroti tiga level governance meliputi level kelembagaan, level organisasi dan manajerial; dan level teknis.

Berdasarkan deskripsi tersebut, penelitian ini akan mengkaji peran masing-masing stakeholder dalam tinjauan Governance dan model governance yang efektif dalam pelaksanaan CSR di Kota Makassar. Untuk memudahkan memahami kerangka pikir yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian, maka kerangka pikir penelitian sebagai berikut:

Gambar 2.1. Bagan kerangka pikir penelitian

