

## Kepedulian Sosial Perusahaan: Cermin Disfungsi Pluralisme Kesejahteraan\*

Mulyadi Sumarto\*

### Abstract

*Paradigm of social policy is shifted from welfare state to welfare pluralism. The state, as the primary agency responsible in providing social welfare to the people has to allow the market to function in doing so, as neo-liberalism swift the world governance. Corporate Social Responsibility (CSR) is meant to be practical showcase of welfare pluralism, aims to demonstrate that reliability of the state to deliver the social service. Four cases of community development programs within the banner of CSR show that that was not the case. There are at least three predicaments. First, the company's engagement community development due to political pressure, as oppose to expressing their social responsibility. Second, the motive in carrying out the program is to get public trust, as some form of investment. Third, the program cannot empower local people. Welfare pluralism lead us to a paradox. On the one hand private sector transform itself to be an agency for delivering social welfare, but on the other hand, their engagement essentially to secure their own wealth.*

---

\* Artikel ini merupakan penulisan ulang dari makalah yang dipresentasikan dalam seminar "Fisipol Update" dalam rangka Dies Natalis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada ke-50, pada tanggal 12-13 September 2005.

• *Drs. Mulyadi Sumarto, MPP.* adalah staf pengajar pada Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia bisa dihubungi melalui email: mulyadi-sm@ugm.ac.id

**Kata-kata kunci:**

*pluralisme kesejahteraan; kepedulian sosial perusahaan; community development; kebijakan sosial; kesejahteraan sosial*

*The link between economic growth and social welfare has to be created consciously through public policy aims providing services and opportunities as equitably as to all citizens. This cannot be left to the market mechanism because these are essentially very unfriendly to the poor, to the weak, and to the vulnerable*  
(Mahbub Ul Haq).

Dalam dikursus kebijakan sosial (*social policy*) terjadi kontroversi kalau bukan *trade off* antara pengutamaan pemerataan (*equality*) dan obsesi dalam mewujudkan efisiensi (*efficiency*) (Le Grand, Propper, and Robinson, 1992; Okun, 1975; Stiglitz, 2000: 93-117). Pada tataran praktek, pertimbangan efisiensi mengedepan. Hal ini berlangsung bersamaan dengan semakin menurunnya peranan negara dan menguatnya peranan sektor prifat yang mengelola pelayanan sosial berdasar mekanisme pasar. Kecenderungan ini memicu kekawatiran tentang nasib orang miskin. Sebagaimana dikemukakan Ul Haq (Martinuzen, 1997: 303), menguatnya peranan pasar semakin mempersulit masyarakat miskin untuk mendapatkan akses terhadap pelayanan sosial. Pada gilirannya, hal ini akan memperlebar ketimpangan (*inequality*) dalam distribusi kesejahteraan sosial.

Runtuhnya *welfare state* pada akhir tahun 1970an menandai semakin menurunnya kekuatan sentral negara dalam mengelola pelayanan sosial (Robson, 1977: 177). *Welfare state* mengandalkan peran negara dalam redistribusi kesejahteraan. Negara mengelola pajak dalam skala besar untuk mengurangi ketimpangan distribusi kesejahteraan. Namun demikian, di mata para pengkritiknya *welfare state* dianggap tidak mampu menyelesaikan masalah sosial, dan bahkan dinilai cenderung memperburuknya (Ife, 1995: 5). Seiring dengan perkembangan neoliberalisme, subsidi dalam bentuk bantuan sosial

(*social assistance*) dianggap mengurangi efisiensi dan kurang mengurangi insentif dan pada akhirnya mengganggu pertumbuhan ekonomi. Ketidakpercayaan pada negara inilah yang memunculkan pasar sebagai kekuatan yang setara dengan negara.

Bekerjanya mekanisme pasar dalam skala besar inilah yang mengantarkan munculnya pluralisme kesejahteraan (*welfare pluralism*). Pluralisme kesejahteraan hadir dalam berbagai bentuk, salah satunya adalah skema kepedulian sosial perusahaan (*corporate social responsibility*, CSR). Pada tahun 2000 Perserikatan Bangsa-Bangsa, melalui sekretaris jendralnya Koffi Anan telah membentuk *UN Global Compact*. Lembaga ini dibentuk untuk mengerangkai implementasi skema CSR di seluruh dunia. Melalui skema tersembunyi propaganda bahwa pasar memungkinkan pebisnis peduli pada masyarakat miskin. Kepedulian ini ditunjukkan dengan memberikan pelayanan sosial pada masyarakat lokal secara sukarela melalui program *community development*<sup>1</sup>.

Paper sederhana ini bertujuan untuk mengelaborasi mengenai kontroversi konsep pluralisme kesejahteraan dan CSR dalam konteks praktik pelayanan sosial. Kedua konsep tersebut dipropagandakan sebagai wujud dari partisipasi sektor privat dalam memberikan pelayanan sosial guna menyelesaikan permasalahan sosial yang dihadapi masyarakat. Di balik argumen konseptualisasi pluralisme kesejahteraan tersebut bisa ditemukan aktualisasi gerakan ideologis untuk kepentingan sektor tersebut. Yang hendak dilacak dari telaah ini adalah, sejauh mana pluralisme kesejahteraan bisa membuktikan kinerjanya dalam praktek CSR di Indonesia. Pada bagian awal akan

---

<sup>1</sup> Ife (1995) menyatakan bahwa ada kerancuan istilah mengenai *community development* dengan *community work*, *community action*, dan *community practice*. Menurut Ife, *community development* merupakan suatu pendekatan yang digunakan dalam praktek pelayanan sosial. Ife sependapat dengan beberapa penulis literatur mengenai kebijakan sosial seperti Hill (1996: 59-231), Midgley (1997: 7), dan Spicker (1995: 61-65), bahwa isu-isu penting di dalam pelayanan sosial mencakup pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan perumahan, pelayanan jaminan sosial, dan pekerjaan sosial. Pendekatan pelayanan sosial melalui *community based-development* dilihat oleh Ife sebagai alternatif model pelayanan sosial karena kegagalan model *welfare state* memberikan pelayanan sosial yang tidak memberikan peluang pada munculnya *exit mechanism*.

dilacak nalar dasar dari faham pluralisme kesejahteraan. Pada bagian berikutnya akan dilihat praktek penyelenggaraan CSR. Pengamatan terhadap praktek pelayanan sosial yang dilakukan oleh beberapa perusahaan melalui program CSR di propinsi Kalimantan Timur dan Riau akan di paparkan sebelum disajikan telaah yang bersifat reflektif.

#### **A. Faham Pluralisme Kesejahteraan**

Memasuki era desentralisasi, di Indonesia telah terjadi gerakan yang dilakukan oleh sektor prifat untuk mempropagandakan pentingnya pelaksanaan program perlindungan lingkungan hidup dan program *community development*. Wujud dari gerakan itu adalah dibentuknya beberapa lembaga dalam bentuk asosiasi dan forum yang dikembangkan oleh perusahaan-perusahaan yang mencoba untuk mengerangkai gerakan tersebut. Di tingkat yang lebih mikro, di perusahaan muncul berbagai divisi yang dibangun untuk mengorganisir realisasi program *community development*. Melalui lembaga-lembaga ini, perusahaan-perusahaan menyatakan bahwa mereka peduli pada nasib masyarakat miskin yang hidup di sekitarnya (Mulyadi, 2005: 3).

Sisi menarik dari fenomena ini adalah bahwa gerakan ini tidak hanya terjadi di Indonesia. Ini merupakan fenomena global yang dilakukan secara bersamaan di berbagai negara. Pada tahun 2000 Perserikatan Bangsa-Bangsa telah membentuk *UN Global Compact*. Yang ingin dilakukan oleh kapitalis global adalah menggunakan lembaga ini sebagai instrumen untuk menyatakan bahwa mereka peduli pada masalah lingkungan hidup, hak asasi manusia, masalah hubungan industrial, dan anti korupsi<sup>2</sup>. Hal ini dirumuskan dalam 10 prinsip yang dijadikan sebagai acuan *UN Global Compact* dalam merealisasi program-programnya. Pada level yang lebih praksis, mereka menyebut program-program yang direalisasinya dalam konsep CSR.

Kehadiran konsep CSR cukup kontroversial. Secara implisit *UN Global Compact* menyatakan bahwa CSR adalah kepedulian sektor prifat

---

<sup>2</sup> Anti korupsi sebagai prinsip keempat *UN global Compact*, sebenarnya belum lama muncul. Ketika *UN Global Compact* dibentuk, lembaga ini hanya menerapkan prinsip pengahragaan terhadap hak asasi manusia, hubungan industrial, dan proteksi lingkungan hidup

pada lingkungan hidup, hak asasi, masalah hubungan industrial, dan anti korupsi. Sementara World Bank (Ward, 2004:3) mendefinisikan CSR sebagai komitmen sektor prihatin dalam mendukung terciptanya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Namun demikian pada sisi yang lain muncul pertanyaan mendasar apakah sektor swasta yang berorientasi pada usaha maksimalisasi keuntungan-keuntungan ekonomis memiliki komitmen untuk meredistribusi keuntungan-keuntungannya untuk mengembangkan kegiatan-kegiatan sosial yang tidak memiliki orientasi investasi dan akumulasi modal. Sulit dipahami bahwa lembaga kapitalistik melakukan kegiatan-kegiatan nir-laba sebagai manifestasi tanggung jawab sosialnya pada masyarakat.

Kesulitan dalam memahami hal itu bisa diilustrasikan dalam mengelola persoalan eksternalitas. Realisasi program CSR tidak terlepas dari problema eksternalitas (*externality*) dan jalinan interaksi sektor prihatin, dengan masyarakat sipil, dan negara. Proses produksi yang dilakukan oleh sektor prihatin menciptakan eksternalitas. Eksternalitas dalam bentuk kerusakan ekosistem (Stiglitz, 2000: 215) ini pada gilirannya menciptakan berbagai permasalahan sosial pada masyarakat yang hidup di sekitar perusahaan. Sektor prihatin, yang seharusnya bertanggung jawab terhadap eksternalitas yang diciptakannya, justru dalam banyak kasus, memilih untuk tidak menginternalisasikannya. Kondisi ini mengancam kehidupan masyarakat yang hidup di sekitar perusahaan baik secara sosial maupun secara ekonomis. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa kondisi seperti ini memicu konflik antara perusahaan, masyarakat lokal, dan pemerintah (CPPS and UNDP, 2003; Mulyadi, 2003)

Perkembangan wacana CSR, apabila dirunut dari pengembangan gerakan neoliberalisme, tidak terlepas dari munculnya konsep pluralisme kesejahteraan. Pluralisme kesejahteraan merupakan model pelayanan sosial yang menempatkan semua *stakeholder* pemberi pelayanan dalam posisi yang setara (Midgley, 1997: 8; Spicker, 1995: 115-117). Dalam model ini *public, private, voluntary*, dan *informal sectors* (Hill, 1996: 129; Spicker, 1995: 110) memiliki kesempatan yang seimbang untuk memberikan pelayanan sosial bagi masyarakat sebagai penerima pelayanan.

Pada satu sisi, perluasan peranan sektor prifat mendorong terciptanya *exit mechanism* (Bailey, 1999: 40-60). Pluralisme kesejahteraan yang memberikan peluang pada pengembangan privatisasi pelayanan sosial memberikan kesempatan bagi penerima pelayanan sosial untuk mendapatkan alternatif pilihan pelayanan tersebut. Dalam kondisi seperti ini, monopoli pelayanan sosial dianggap bukan model pelayanan yang kontekstual. Hal ini memungkinkan masyarakat untuk *exit* dari pelayanan negara dan memilih pada pelayanan yang lain. Selain *exit mechanism* meningkatkan posisi tawar masyarakat sebagai konsumen, ini juga mendorong terciptanya pelayanan sosial yang lebih baik. Prinsip kompetisi pasar tidak memberi kesempatan pada penyelenggara pelayanan bertahan hidup lebih panjang kecuali yang bersangkutan memberikan pelayanan yang baik sehingga mendapatkan profit dari biaya yang dibayarkan konsumen. Ini mendorong terciptanya efisiensi pelayanan sosial yang lebih tinggi (Rothstein, 2001: 215).

Walaupun pada satu sisi penguatan peranan pasar mengarah pada perbaikan pelayanan sosial bagi masyarakat namun pada saat yang sama hal tersebut menimbulkan kondisi yang problematik bagi masyarakat miskin. Bisa dibayangkan kalau di seluruh wilayah negara ini pelayanan kesehatan hanya dilayani oleh rumah sakit swasta dan tidak dijumpai rumah sakit milik pemerintah atau puskesmas maka masyarakat miskin tidak akan mampu mendapatkan pelayanan kesehatan secara layak. Artinya, bahwa perluasan pasar cenderung mengarah pada pelayanan secara selektif. Pendekatan praktik pelayanan sosial yang dilakukan secara selektif mengingkari prinsip keadilan sosial (Rothstein, 2001: 225) sebagai roh dari pelayanan sosial. Dalam pendekatan ini hanya golongan masyarakat tertentu saja yang bisa mengakses pelayanan sosial sementara golongan yang lain tidak mampu mengaksesnya. Ini merupakan pengingkaran akan demokratisasi pelayanan sosial yang terkandung dalam konsep pluralisme kesejahteraan.

Wacana pluralisme kesejahteraan berkembang pada tahun 1980an ketika runtuhnya *welfare state*. *Welfare state* yang berkembang pada tahun 1940an dianggap merupakan model yang tepat untuk mengkomodasi upaya pencapaian pertumbuhan ekonomi dan secara simultan juga menyelesaikan masalah-masalah sosial akibat perang dunia kedua. Namun demikian, seiring dengan dinamika perubahan

sosial, *welfare state* tidak mampu mengakomodasi perubahan struktur politik-ekonomi global yang mengarah pada reduksi peranan sentral negara. Gelombang demokratisasi telah meruntuhkan regim *welfare state* yang bersamaan dengan runtuhnya sosialisme. Ini ditandai dengan runtuhnya negara-negara yang menerapkan sistem politik-ekonomi sentralistik dan menggantikannya dengan sistem yang terdensetralisasi yang lebih berorientasi pada ekonomi pasar. Bersamaan dengan itu model ekonomi *Keynesanism* (Midgley, 1997: 127; Robson, 1977: 11) dan ide Beveridge (Midgley, 1997: 78; Robson, 1977: 11) yang menjadi basis pengembangan model pelayanan sosial dalam *welfare state* tidak bisa dipertahankan lagi.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah bagaimana keterkaitan antara *welfare state*, pluralisme kesejahteraan, dan gerakan neoliberalisme. Pada tataran tertentu, *welfare state* merupakan suatu fase perkembangan sosialisme (Midgley, 1997: 90). *Welfare state* merupakan realisasi ide sosialis demokrat yang termanifestasikan dalam perjuangan kelas buruh untuk menciptakan keadilan sosial dalam masyarakat. Richard Titmuss sebagai salah satu pemikir besar dalam wacana kebijakan sosial menganggap bahwa pelayanan sosial merupakan konsep redistribusi kesejahteraan sosial yang dikembangkan oleh sosialisme (Midgley, 1997: 91) untuk meredusir kecengkahan sosial (Robson, 1977: 57). Ini sejalan dengan tujuan yang ingin diwujudkan oleh masyarakat sosialis yaitu pemerataan dalam distribusi kesejahteraan sosial (Robson, 1977: 51). Oleh karena itu, apabila kemudian terjadi privatisasi jaminan sosial dan pelayanan sosial lainnya, ini merupakan kapitalisasi gagasan kaum sosialis. Fenomena ini merupakan representasi perluasan gerakan neoliberalisme di dalam wacana kesejahteraan sosial.

Dalam wujud yang lebih terlembaga gerakan neoliberalisme itu diekspresikan dalam inisiasi pluralisme kesejahteraan. Dengan demikian, pluralisme kesejahteraan menunjuk pada suatu perdebatan antara sosialisme dan neoliberalisme. Payung demokratisasi pelayanan sosial yang digunakan sebagai legitimasi reformasi pelayanan sosial dari *welfare state* menuju pluralisme kesejahteraan telah mentransfer sebagian kewenangan negara pada sektor privat. Ini telah memberikan kesempatan yang besar pada kaum kapitalis untuk melakukan investasi dan akumulasi modal pada sektor pelayanan sosial. Di negara-negara

liberal yang cukup modern, penanaman modal dalam pelayanan panti jompo, rehabilitasi anak nakal, dan yang sudah mulai berkembang di Indonesia seperti asuransi sosial bukan hal yang baru lagi. Secara global bahkan World Bank telah mengintrodusir praktek pelayanan jaminan sosial model tiga pilar (*three pillar model*) di berbagai negara. Tiga pilar tersebut meliputi: jaminan sosial bersifat wajib yang diberikan oleh negara, jaminan sosial bersifat wajib yang diberikan oleh swasta, dan jaminan sosial yang sifatnya opsional yang dikelola oleh masyarakat secara individual. Pilar kedua merupakan wujud diseminasi ide-ide pluralisme kesejahteraan secara global.

Demokratisasi<sup>3</sup> pelayanan sosial dalam kosep pluralisme kesejahteraan merupakan aspek pembenar munculnya gerakan CSR. Dalam konteks praktek pelayanan sosial, CSR dituangkan dalam program-program *community development*. Program tersebut merupakan tersebut meliputi kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah sosial meliputi, tingkat pendidikan yang rendah, buruknya pelayanan kesehatan, kondisi perumahan yang memprihatinkan, dan rendahnya pendapatan keluarga. Masalah-masalah tersebut merupakan problem serius yang dihadapi masyarakat lokal yang hidup di sekitar perusahaan.

## **B. Kinerja Pluralisme Kesejahteraan**

Terlepas dari kontroversi teoritik tersebut di atas, perlu kiranya kita melihat bekerjanya argumentasi plularime kesejahteraan dalam praktek nyata, dalam kiprah perusahaan. Kesulitan untuk mengaktualisasi faham pluralisme kesejahteraan melalui skema CSR terlihat dari terbelitnya perusahaan dalam konflik pengelolaan sumberdaya dan pemaknaan para pelaku tentang CSR itu sendiri. Keduanya akan dipaparkan berikut ini.

---

<sup>3</sup> Konsep demokratisasi dalam konteks ini perlu dipahami sebagai suatu konsep yang bersifat ekuivokal (*equivocal*). Pada satu sisi konsep ini merupakan wujud kesetaraan antara semua pihak yang terlibat dalam pelayanan kesejateraan sosial. Namun pada sisi yang lain, perlu dilihat sebagai proses undemokratisasi pelayanan sosial karena perluasan peranan pasar berarti penyempitan peluang masyarakat untuk mendapatkan akses pelyanan yang setara.



1. *Konflik Pengelolaan Sumber Daya*

Konflik antara perusahaan dengan masyarakat sekitarnya sering terjadi karena tidak adanya sistem yang komprehensif dalam merespon eksternalitas. Kasus di sektor pertambangan cukup menarik untuk disimak. Kesepakatan kontrak kerjasama antara sektor prifat dengan negara dibangun antara pemerintah pusat dengan perusahaan pertambangan. Sementara itu pihak yang menanggung eksternalitas adalah masyarakat lokal dan pemerintah daerah. Keduanya tidak dilibatkan dalam proses pembuatan persetujuan tersebut (Mulyadi, 2003: 6). Dalam kondisi seperti ini, perusahaan merasa telah memenuhi kewajiban membayar pajak dan pungutan lainnya kepada pemerintah pusat. Pada sisi yang lain, pemerintah daerah dan masyarakat merasa berhak untuk mendapatkan kompensasi eksekutif munculnya eksternalitas. Keduanya mencoba untuk mendapatkan hak mereka dengan pendekatan mereka sesuai dengan kepentingan mereka.

Sebenarnya telah ada regulasi yang mengatur hal tersebut di atas, yakni Undang-Undang No. 22 tahun 2001 tentang Minyak Bumi dan Gas. Undang-undang ini secara eksplisit telah menetapkan bahwa kontrak kerjasama yang disepakati pemerintah pusat dan perusahaan harus memuat kewajiban-kewajiban perusahaan: melakukan pencegahan pencemaran dan reklamasi lingkungan hidup pasca penambangan, melibatkan tenaga kerja lokal dalam proses produksi, penjaminan hak-hak masyarakat adat, dan realisasi program *community development*. Ketika ekstraksi telah dimulai, seharusnya kewajiban-kewajiban tersebut seharusnya telah direalisasi karena eksternalitas mulai terjadi. Program-program proteksi lingkungan hidup ditujukan untuk meminimalisir eksternalitas. Sementara itu program-program *community development* merupakan wujud kompensasi yang diberikan untuk meminimalisir eksekutif eksternalitas.

Pengalaman empiris menunjukkan bahwa banyak perusahaan tidak mematuhi peraturan tersebut. Anehnya, tidak terdapat tindakan hukum yang dilakukan pemerintah pusat pada perusahaan-perusahaan tersebut. Mereka masih bisa beroperasi tanpa mendapatkan sanksi hukum yang cukup berarti. Mengapa demikian ? Antara sektor prifat dengan regulator terjalin praktek *rent seeking*. Praktek *rent seeking* memungkinkan sektor private tetap mendapatkan perlindungan

dari pemerintah meskipun telah melalaikan kewajiban-kewajibannya (Clark, 1991: 108).

Kegagalan memberikan jaminan terhadap pelayanan kesejahteraan sosial diperparah lagi oleh kenyataan bahwa interaksi antara perusahaan dan masyarakat berlangsung dalam ketimpangan informasi (*asymmetric information*). Tidak mungkin masyarakat memiliki akses yang cukup guna mendapatkan informasi yang untuk menekan perusahaan agar melakukan internalisasi eksternalitas yang terjadi. Ketika perusahaan melakukan proses produksi dan proses produksi tersebut menghasilkan limbah yang mencemari lingkungan, masyarakat tidak mengetahui unsur-unsur yang terkandung dalam polutan tersebut. Masyarakat juga tidak memiliki akses yang cukup guna mengetahui eksekusi yang muncul dan bagaimana harus meresponnya. Sementara itu, perusahaan dan beberapa elit pegawai pemerintah mengetahui mengenai informasi tersebut namun tidak mendeseminasikannya pada masyarakat. Adalah suatu kewajiban rutin yang harus dilakukan oleh perusahaan untuk melakukan kajian analisa dampak lingkungan. Secara prosedural-administratif, hasil dari kajian tersebut dilaporkan pada pemerintah. Dengan demikian keduanya menguasai informasi mengenai determinan munculnya eksternalitas. Dalam keterbatasan akses tersebut, masyarakat lokal terstruktur untuk tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai isu-isu lingkungan hidup. Selain itu, masyarakat juga tidak mengetahui secara komprehensif mengenai hak yang mereka miliki mengenai mengenai perlindungan dan kompensasi terhadap eksternalitas.

Gerakan diseminasi konsep CSR di Indonesia secara intensif dalam beberapa tahun terakhir sangat terkait dengan perubahan struktur politik di Indonesia. Desentralisasi sistem politik-ekonomi di Indonesia membawa peluang yang besar bagi sektor swasta untuk mengembangkan pasar di Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan privatisasi perusahaan-perusahaan milik negara yang cukup potensial untuk mendapatkan keuntungan finansial. Namun pada saat yang sama desentralisasi juga menciptakan ketakutan bagi sektor swasta karena reformasi sistem politik di Indonesia terjadi secara bersamaan dengan munculnya suasana *chaos*. Dalam kondisi seperti ini semangat desentralisasi sistem politik dalam menciptakan akuntabilitas, efisiensi (Smith, 1985: 4-5) dan munculnya *exit mechanism* (Bailey, 1999: 44)

belum bisa diwujudkan. Sementara itu, dalam masa transisi, sistem yang baru belum mampu mengakomodasi gejolak-gejolak dan euforia politik sehingga kondisi anarkis dan eskalasi konflik terlihat lebih tinggi (Dwiyanto, ed., 2003: 59).

Merespon kondisi tersebut, pihak yang terlibat konflik: perusahaan, pemerintah daerah, dan masyarakat lokal merubah paradigma mereka dalam merespon perubahan perilaku di antara mereka (Mulyadi, 2003: 5-8). Selama berlangsungnya pemerintahan Orde Baru terdapat konflik laten yang cukup serius di antara masyarakat lokal dengan perusahaan. Konflik tersebut diredam secara represif oleh pemerintah sehingga tidak muncul ke permukaan. Ketika desentralisasi memberikan keleluasaan pada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, maka salah satu hal yang dilakukannya diwujudkan dalam bentuk protes pada perusahaan. Mereka menuntut perusahaan untuk memberikan pelayanan sosial sebagai bentuk kompensasi ekseksternalitas yang mereka derita. Pada sisi lain, pemerintah daerah meminta perusahaan-perusahaan untuk mempekerjakan masyarakat lokal sebagai tenaga kerjanya. Pemerintah daerah juga menuntut agar perusahaan memberikan retribusi kepadanya. Beberapa dari antara mereka telah menyusun peraturan daerah yang mengatur pungutan retribusi tersebut.

Sementara itu, perusahaan menganggap bahwa tuntutan masyarakat dan pemerintah daerah sebagai ancaman terhadap proses produksinya. Isu keamanan fasilitas produksi merupakan isu yang sangat sensitif bagi perusahaan. Sebagian besar perusahaan ekstraksi berada di daerah pedalaman. Sementara fasilitas produksinya terbentang dalam area yang cukup luas sehingga kontrol terhadap infrastruktur tersebut tidak mudah. Perusahaan minyak atau gas yang terletak di daerah terpencil dengan jaringan pipa yang panjang dan kompleks misalnya, sangat rentan dengan kemungkinan-kemungkinan dirusak atau disabotase oleh pihak yang merasa dirugikan oleh keberadaan perusahaan tersebut. Respon yang dilakukan oleh perusahaan adalah merealisasi beberapa program untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan pemerintah daerah. Secara implisit ini menunjukkan bahwa resepon tersebut dilatarbelakangi oleh keinginan meminimalisir resiko ancaman yang mungkin terjadi (Mulyadi, 2003: 5).

Unocal, perusahaan minyak yang sudah beroperasi dari tahun 1970an di daerah Marangkayu, Kutai Timur, Kalimantan Timur baru menjalankan kegiatan *community development* pada tahun 2002 setelah masyarakat Marangkayu melakukan protes dengan mengadakan demonstrasi massal. Demonstrasi itu berjalan di sekitar lokasi pengolahan minyak. Kegiatan ini pada akhirnya sulit dikendalikan dan terjadi konflik fisik yang menyebabkan terjadinya penembakan dengan peluru karet pada salah seorang demonstran oleh aparat keamanan. Akibat dari demonstrasi tersebut dilakukan negosiasi yang memaksa Unocal untuk melakukan kegiatan-kegiatan filantropis dalam program *community development* (CPPS and UNDP, 2003: 44-45).

Caltex Pacific Indonesia (CPI) juga melakukan hal yang tidak berbeda. Perusahaan ini telah menambang minyak di beberapa desa di Riau selama beberapa dekade namun baru beberapa tahun terakhir melaksanakan program *community development* merespon tuntutan masyarakat lokal. Di antara beberapa kasus yang dihadapi CPI, konflik dengan masyarakat Duri merupakan suatu kasus yang cukup kontroversial. Masyarakat Duri yang hidup di daerah dekat wilayah operasi CPI mengalami kerugian dalam aspek kesehatan dan ekonomis. Ekspansi daerah operasi perusahaan ini membuat jarak daerah pengeboran minyak dengan pemukiman penduduk hanya sekitar 200 meter. Dalam kondisi seperti ini pengeboran minyak menyebabkan sumur-sumur penduduk menjadi kering. Akibatnya konsumsi air bersih menjadi masalah serius. Selain sumur menjadi kering, hal yang sama juga terjadi pada kolam ikan yang dikelola penduduk. Usaha rumah tangga ini menjadi tidak bisa dilanjutkan oleh masyarakat. Ini menimbulkan konflik antara masyarakat dengan perusahaan. Masyarakat Duri mencoba mengajukan tuntutan untuk mendapatkan kompensasi terhadap kerugian-kerugian yang dideritanya. Penyelesaian dari tuntutan ini tidak sederhana. Setelah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Riau tidak mampu menyelesaikan masalah ini, isu tersebut dibawa ke Dewan Perwakilan Rakyat pusat dan belum bisa diselesaikan (CPPS and UNDP, 2003: 78-80).

Perilaku yang sama juga dilakukan oleh perusahaan tambang milik negara yaitu PT Timah. Kabupaten Belitung di mana PT Timah menambang timah sekarang mengalami kerusakan lingkungan. Kerusakan lingkungan tersebut terlihat dari lobang bekas galian dalam

ukuran besar dan berjumlah cukup banyak yang tidak direklamasi oleh perusahaan tersebut. Kerusakan lingkungan ini memiliki resiko yang cukup besar bagi masyarakat karena resiko erosi dan bekembangnya penyakit malaria di daerah tersebut. Namun demikian perusahaan ini tidak melakukan program yang cukup serius guna menyelesaikan masalah lingkungan dan pelayanan sosial bagi masyarakat (Mulyadi, 2005: 3).

Kasus Freeport memperlihatkan problem yang lebih kompleks. Dalam tiga dekade terakhir, perusahaan ini bukan hanya menciptakan problem yang mencakup aspek lingkungan saja namun juga mencakup masalah tanah dan pelanggaran hak asasi manusia. Perusahaan ini dituntut secara hukum oleh masyarakat Amungme karena problem lingkungan dan pelanggaran hak asasi manusia (Sari, 1998: 10). Freeport telah memanfaatkan pemerintah Indonesia dan kekuatan militer untuk menghentikan protes keras yang dilakukan oleh masyarakat Amungme dan Komoro dan mengakibatkan meninggalnya beberapa masyarakat lokal (Sari 1998: 11). Dalam aspek lingkungan, Freeport telah menyebabkan kerusakan fisik lingkungan dan polusi lingkungan yang mencakup 35.820 hektar dan pencemaran air laut seluas 84.254 hektar. Namun demikian Freeport menolak fakta itu dan mengklaim sebagai perusahaan yang ramah lingkungan.

Dalam kondisi masyarakat yang tidak berdaya tersebut, ironisnya, LSM lokal tidak memberikan dukungan pada masyarakat. Hal ini terlihat dari kasus LSM Kapital. Realisasi pelayanan sosial melalui program *community development* menyerap dukungan finansial yang cukup besar dari perusahaan. Beberapa perusahaan merealisasi program *community development* dengan bantuan LSM sebagai pelaksanaannya. Kapital adalah salah satu LSM lokal yang dibentuk oleh pegawai pemerintah di daerah Kalimantan Timur dengan tujuan untuk memfasilitasi para birokrat untuk mengelola program *community development*.

Pembentukan Kapital oleh beberapa birokrat lokal mengisaratkan kepentingan politik-ekonomi dari elit lokal. Proses keterlibatan Kapital dilakukan melalui lobi yang dilakukan elit lokal dengan Kaltim Prima Coal (KPC) dan Unocal sebagai perusahaan yang mempekerjakan LSM tersebut. Ketika Kapital secara formal menjadi pelaksana program CSR, pada saat yang sama dua LSM yang menjadi pelaksana di kedua

perusahaan tersebut harus diberhentikan. Yang menarik adalah bahwa bagi masyarakat lokal kedua LSM yang digantikan tersebut lebih terlegitimasi dibanding Kapital. CD Bethesda sebagai konsultan program CSR yang dibiayai KPC dirasa lebih kapabel dalam mengembangkan pendekatan yang partipatoris dibanding Kapital. Sementara itu, Komite Masyarakat Marangkayu sebagai partner Unocal dalam merealisasi programnya merupakan representasi kepentingan masyarakat lokal karena lembaga ini dibentuk oleh masyarakat lokal (Mulyadi, 2003, 11).

Oleh karena itu, sebenarnya telah terjadi berbagai protes dari masyarakat terhadap Kapital. Protes-protes itu dilandaskan pada beberapa alasan. Yang pertama adalah proses pemilihan Kapital sebagai pelaksana program dilakukan secara elitis. Proses ini dilakukan oleh birokrat dan karyawan perusahaan dan tidak melibatkan masyarakat sehingga kecil kemungkinannya memperjuangkan kepentingan mereka. Yang kedua pendekatan yang digunakan Kapital kurang memberikan ruangan yang cukup bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Yang terakhir, karena setelah program CSR dikelola Kapital, masyarakat merasakan telah terjadi pengurangan alokasi dana realisasi program. (Mulyadi 2003: 8)

Berbagai kasus di atas menunjukkan bahwa baik pemerintah Indonesia maupun perusahaan kurang memahami makna eksternalitas yang diciptakannya dan kewajiban untuk menginternalisasinya. Ketika proses produksi atau apapun kegiatan yang dilakukan perusahaan telah mengakibatkan kerugian masyarakat lokal dan pemerintah daerah di mana perusahaan tersebut berada maka adalah suatu kewajiban baginya untuk memberikan kompensasi bagi pihak yang dirugikan. Namun berbagai kasus di atas menunjukkan bahwa pada saat eksternalitas itu sudah terjadi puluhan tahun yang lalu, dalam waktu yang sama perusahaan tidak melakukan kewajibannya. Dalam kondisi seperti ini pemerintah memiliki legitimasi untuk campur tangan guna menyelesaikan masalah tersebut (Stiglitz, 2000: 81). Sayangnya, pemerintah pusat yang telah terikat kontrak dengan perusahaan tersebut tidak melakukan tindakan yang cukup signifikan.

## 2. Pemaknaan Konsep CSR

Studi mengenai realisasi program CSR oleh tiga perusahaan tambang dan satu perusahaan agribisnis di propinsi Kalimantan Timur dan Riau (CPPS and UNDP, 2003) menemukan bahwa implementasi program CSR dimaknai secara ekuivokal (*equivocal*). Motif perusahaan untuk merealisasi program CSR dalam bentuk *community development* bukan didasarkan pada keinginan untuk menghargai hak asasi masyarakat lokal terhadap kompensasi eksternalitas yang ditanggungnya, reklamasi lingkungan hidup, dan perbaikan hubungan industrial sebagaimana yang diungkapkan dalam 10 prinsip *UN Global Compact* namun lebih didasarkan pada kepentingan perusahaan, yaitu untuk meredam konflik yang muncul antara perusahaan dengan pemerintah daerah dan juga dengan masyarakat lokal.

Perusahaan menjalankan program *community development* ditujukan untuk menjaga keamanan fasilitas produksi dan menciptakan kepercayaan publik (*public trust*). Motif menjaga keamanan terlihat dari perilaku perusahaan dalam realisasi program *community development* yang dilakukan karena diawali dari konflik antara perusahaan dengan masyarakat. Kecenderungan yang terjadi adalah bahwa perusahaan merealisasi program tersebut pasca desentralisasi di mana pada saat itu keterbukaan dan kebebasan menyampaikan aspirasi masyarakat semakin besar. Pada sisi yang lain, secara normatif ketika proses produksi dilakukan maka kegiatan *community development* sebagai wujud kompensasi eksternalitas seharusnya segera dilakukan karena problem ini muncul ketika proses produksi telah dilakukan.

Sementara itu motif membangun kepercayaan publik terlihat dari berbagai kegiatan propaganda mengenai CSR. Kepercayaan publik merupakan asset yang cukup berharga bagi sektor prihat karena dengan aset ini perusahaan bisa menjalankan proses produksinya. Banyak kasus menunjukkan bahwa perusahaan dianggap tidak layak operasi karena ditolak keberadaannya oleh masyarakat. Dengan demikian, program CSR diposisikan sebagai media untuk mendapatkan legitimasi proses produksi yang dilakukan sektor prihat.

Derma	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pembangunan infrastruktur fisik,</li> <li>▪ Pemberian bantuan alat</li> <li>▪ Pemberian bantuan keuangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pendidikan</li> <li>▪ kesehatan</li> <li>▪ prasarana air bersih</li> <li>▪ transportasi</li> <li>▪ sumber daya manusia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secara umum program tidak ditujukan untuk mempersiapkan masyarakat pasca ekstraksi.</li> <li>▪ Koordinasi antara perusahaan dengan pemerintah daerah kurang dilakukan dengan baik.</li> <li>▪ Implementasi program bersifat tertutup</li> <li>▪ Secara umum program dirancang oleh perusahaan.</li> <li>▪ Secara umum program kurang melibatkan masyarakat secara partisipatoris.</li> <li>▪ Desain kurang tersusun secara holistik dan sistematis</li> </ul>
Peningkatan kapasitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pendampingan</li> <li>▪ Training</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pertanian</li> <li>▪ peningkatan pendapatan</li> </ul>	

Sumber: Diolah dari hasil *interview* dengan aparat pemerintah daerah propinsi Kalimantan Timur dan Riau, Kabupaten Kutai Kartanegara, Kutai Timur, Balikpapan, Pelalawan, Kampar, Bengkalis serta *focused group discussion* dengan masyarakat lokal.

Karena program-program CSR dilatarbelakangi oleh motif tersebut maka sebagian besar program tidak mampu memberdayakan masyarakat. Sebagaimana dipaparkan dalam tabel ... di atas, terlihat bahwa realisasi program tidak memberikan kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi secara optimal. Pelaksanaan program lebih banyak ditentukan oleh perusahaan. Dalam konsep pemberdayaan, aspek partisipasi merupakan unsur penting dalam memberdayakan masyarakat. Sampai seberapa jauh masyarakat bisa mandiri dan berkembang kapasitasnya sangat ditentukan sampai seberapa jauh mereka memiliki kesempatan untuk berpartisipasi mengelola program.

Karakter program yang lain adalah bahwa realisasi tidak sistematis dan direncanakan secara integral. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan program ditujukan pada usaha untuk meredam konflik dengan masyarakat. Dengan demikian pelaksanaan program bersifat



insidental karena menunggu tuntutan masyarakat dan bukan didasarkan pada perencanaan yang sistematis. Yang lebih problematik lagi adalah bahwa implementasi program tidak diorientasikan untuk mempersiapkan masyarakat pasca ekstraksi. Ketika kandungan sumber daya tambang masih dijumpai maka proses produksi masih berjalan. Selama proses produksi berjalan beberapa anggota masyarakat yang terlibat dalam proses produksi dan mereka yang mendapatkan program pelayanan sosial masih memiliki kesempatan untuk mendapatkan keuntungan sosial-ekonomi. Namun bersamaan dengan munculnya kondisi di mana sumber daya alam tersebut tidak bisa ditambang lagi maka keadaan pun bisa berubah sebaliknya. Mereka yang rentan akan kondisi tersebut perlu dipersiapkan melalui program pemberdayaan. Namun demikian hal tersebut tidak dilakukan oleh perusahaan secara komprehensif.

### **C. Ekuivokalitas Pelayanan Sosial:**

#### **Media Legitimasi Preferensi pada Peningkatan Efisiensi**

Elaborasi di atas menunjukkan bahwa penempatan konsep CSR sebagai representasi kepedulian sektor prihatin pada masyarakat miskin dalam realisasinya bersifat ekuivokal. Pada satu sisi konsep ini diklaim mengandung nilai-nilai moralitas yang terlihat dalam pengharagaan terhadap hak asasi manusia. Namun demikian, pada prakteknya sarat dengan kepentingan akumulasi modal dalam bentuk penciptaan kepercayaan publik sebagai wujud investasi jangka panjang. Ini paralel dengan konsep pluralisme kesejahteraan yang relatif paradoks. Pada tataran tertentu konsep ini diilhami oleh keinginan menciptakan demokratisasi pelayanan kesejahteraan namun pada sisi yang lain justru mengeliminir nilai mendasar demokratisasi yaitu kesetaraan dalam memperoleh akses pelayanan sosial.

Pada konteks yang lebih makro, CSR sebagai bagian dari pengembangan konsep pluralisme kesejahteraan belum menjawab dua permasalahan mendasar dalam diskursus kebijakan sosial. Problem tersebut adalah, pertama: perlakuan yang berbeda antara orientasi pencapaian pertumbuhan ekonomi dan praktek pelayanan sosial sebagai wujud respon terhadap masalah-masalah sosial yang dihadapi masyarakat. Sedangkan yang kedua adalah bahwa pelayanan sosial dijadikan sebagai media untuk mendapatkan legitimasi dalam

memperluas kegiatan-kegiatan ekonomi. Munculnya penyakit kekurangan gizi belum lama ini, masih dijumpainya masyarakat yang mengalami buta huruf, ketimpangan kesejahteraan desa-kota di Indonesia menunjukkan bahwa kepedulian pemerintah pada pelayanan sosial lebih buruk dibanding pada orientasi pencapaian raihan kegiatan ekonomi. Hal yang sama direproduksi oleh sektor prifat pada akumulasi modal namun mereka tidak memberikan kompensasi yang layak pada masyarakat miskin yang terkena ekseksternalitas yang diakibatkannya. Kalaupun itu dilakukan, lebih banyak ditujukan untuk mendapatkan legitimasi berupa kepercayaan publik.

Gagasan Ul Haq, sebagaimana diungkapkan di bagian awal, agar upaya menciptakan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan sosial dilakukan secara komprehensif untuk kepentingan peningkatan kesetaraan distribusi kesejahteraan merupakan suatu pilihan agenda yang cukup relevan. Keseriusan merealisasi agenda tersebut merupakan upaya yang cukup kontekstual dengan beberapa problem di atas. Dengan kata lain, menciptakan *trade off* antara pemerataan dan efisiensi yang berpihak pada kepentingan semua lapisan masyarakat perlu dijadikan sebagai acuan dalam pelaksanaan setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Secara teoritis *trade off* di antara pemerataan dan efisiensi tidak bisa dihindari. John Rawls menyarankan untuk memprioritaskan pemerataan, sementara Milton Friedman menyarankan prioritas pada efisiensi (Okun, 1975: 92). Dalam kondisi kecengkahan yang cukup serius seperti yang terjadi di Indonesia maka keberpihakan pada efisiensi akan semakin memperlebar kecengkahan tersebut. Pada tataran operasional, realisasi pelayanan sosial perlu difokuskan pada peningkatan kesempatan sosial (*social opportunity*). Kesempatan sosial merupakan peluang yang dimiliki oleh setiap orang untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya sehingga bisa meningkatkan status sosial dan kesejahteraan hidupnya.

Praktik *welfare state* yang mengedepankan usaha peningkatan pemerataan distribusi kesejahteraan sosial sebenarnya sejalan dengan gagasan tersebut. Namun demikian, karakternya dalam mengelola pelayanan sosial yang sentralistik dan kurang efisien tidak memungkinkan model ini bisa menyesuaikan dengan dinamika perubahan politik-ekonomi global. Tiga dekade yang lalu, Robson (1977:

174-179) menyatakan bahwa untuk meminimalisir keterbatasan model *welfare state* maka realisasinya perlu dibarengi dengan realisasi konsep *welfare society*. Menurut Robson, kedua konsep tersebut merupakan dua hal yang perlu diperlakukan secara komplementer. Nilai mendasar yang ingin dicapai dari perpaduan kedua konsep ini adalah usaha untuk menciptakan secara bersama-sama, yang sebelumnya belum mampu diwujudkan *welfare state*, antara kesejahteraan dan kebebasan. Bagi Robson, kesejahteraan tanpa kebebasan kurang berarti, demikian juga sebaliknya kebebasan tanpa kesejahteraan juga sulit diterima.

Terlepas dari kontroversi pada konsep *welfare society* dan pluralisme kesejahteraan, menyimak apa yang disampaikan Robson, sebenarnya kedua konsep tersebut telah dikonseptualisasikan dalam periode yang tidak berbeda. Namun demikian karena pertentangan gerakan ideologis yang direpresentasikan melalui *trade off* pemerataan dan efisiensi mengarah pada kemenangan efisiensi, maka perkembangan konsep pluralisme kesejahteraan menunjukkan kecenderungan lebih banyak diadopsi di banyak negara. Kalau argumen ini benar, artinya walaupun efisiensi meningkat secara signifikan maka nilai mendasar dari pemerataan kesejahteraan sosial atau kebebasan atau bahkan keduanya tanpa disadari telah mengalami penurunan.

\*\*\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Bailey, Stephen J. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practices*. London: Macmillan Ltd. Press.
- Center for Population and Policy Studies (CPPS) Gadjah Mada University and United Nation Development Program (UNDP). (2003). *Study on Corporate Social Responsibility*. Yogyakarta: Center for Population and Policy Studies Gadjah Mada University and United Nation Development Program.
- Clark, Barry. (1991). *Political Economy: A Comparative Perspective*. New York: Praeger Publishers.
- Dwiyanto, Agus. ed. (2003). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dan Bank Dunia

- Hill, Michael. (1996). *Social Policy: A Comparative Analysis*. London: Prentice Hall
- Ife, James. (1995). *Community Development: Creating Community Alternatives-Vision, Analysis and Practice*. Melbourne: Longman
- Le Grand, Julian, Carol Propper, and Ray Robinson. (1992). *The Economics of Social Problems*. Hampshire: Palgrave,
- Midgley, James. (1997). *Social Welfare in Global Context*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Mulyadi. (2003). 'Rethinking the Role of Private Sector in Development: The Politics of Corporate Social Responsibility in Indonesia.' Makalah dijasikan pada *International Workshop about Policy Negotiation, Organized by Korea Development Institute School of Public Policy and Management*, Seoul, December 8-12, 2003
- Mulyadi (2005). 'Natural Resources (Mis)Management: the Need for Local Resources Curriculum.' Makalah dikirim untuk *International Conference on Higher Education Leadership: Strategic Relevance for Asia-Pacific Community*, diorganisir oleh the Association of Universities of Asia and the Pacific (AUAP), Surabaya, September 5-8, 2005,
- Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*. Washington: The Brooking Institution
- Robson, William A. (1977). *Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality..* London: George Alen and Unwin Publishers Ltd.
- Rothstein, Bo. (2001). 'The Universal Welfare State as A Social Dilemma.' *Journal Rationality and Society*. Vol. 13(2): 213-233 London: Sage Publications.
- Sari, Agus P. (1998). 'Environmental and Human Right Impacts of Trade Liberalization: A Case Study in Batam Island, Indonesia .' The Nautilus Institute for Security and Sustainable Development. Tersip di [http://www.omced.org/cases/case\\_Sari2.pdf](http://www.omced.org/cases/case_Sari2.pdf)
- Smith, BC. (1985). *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. London: George Alen and Unwin Publishers Ltd.

- Spicker, Paul (1995). *Social Policy: Themes and Approaches*. London: Prentice Hall.
- Stiglitz, Joseph E. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: WW Norton and Company.
- Ward, Halina. (2004). *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Tacking Stock*. The World Bank International Finance Corporation, World Bank Group, available at [www.iiied.org/docs/cred/Taking\\_Stock.pdf](http://www.iiied.org/docs/cred/Taking_Stock.pdf)

