

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Tentang Peran**

Ahmadi (2009: 106) menjelaskan bahwa peranan adalah suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu berdasarkan status dan fungsi sosialnya.

Menurut Soekanto (2010: 212), peranan adalah suatu aspek dinamis dari kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peranan. Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya, maka dia akan berperan sesuai dengan fungsi dan kedudukan tersebut. Maka dapat disimpulkan bahwa ketika seseorang telah melaksanakan hak dan kewajibannya terhadap suatu kedudukan, maka orang tersebut telah dapat dikatakan berperan. Selanjutnya menurut Levinson dalam Soekanto (2010:213), peran paling sedikit mencakup 3 hal, yaitu:

1. Peranan meliputi norma-norma yang berhubungan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan;

2. Peranan adalah suatu konsep apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi;
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai prilaku individu yang penting bagi struktur sosial dalam masyarakat.

Sedangkan menurut Taneko (1996) dalam Soekanto (2010: 213-214), peran adalah kegiatan organisasi yang berkaitan dengan menjalankan tujuan untuk mencapai hasil yang ditetapkan. Peranan menurut pengertian ini menitikberatkan pada proses kegiatan, artinya kajian peran bertitik tolak pada mekanisme kerja organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang digariskan organisasi.

Dari beberapa pengertian di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa peranan adalah tindakan yang dilakukan oleh individu di dalam masyarakat atau masyarakat sebagai sebuah organisasi dengan melaksanakan kewajiban yang diemban dalam suatu kedudukan atau status untuk mencapai tujuan tertentu.

## **B. Tinjauan tentang *Good Governance***

### **1. Pengertian *Good Governance***

Menurut Mas'ood dalam Dwiyanto (2003: 150-151) *Good governance* adalah prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggungjawab pada publik. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang perorang atau kelompok tertentu.

Lembaga Administrasi Negara dalam Sedarmayanti (2009: 276) menyimpulkan bahwa wujud *good governance* sebagai penyelenggara pemerintah negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efektif dan efisien dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Charlick dalam Lalolo (2003: 4) mengartikan *good governance* sebagai pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan.

*Governance* menurut Sumarto (2003:15), *governance* adalah mekanisme, praktik dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas *governance* dinilai dari kualitas interaksi yang terjadi antara komponen *governance* yaitu pemerintah, *civil society* dan sektor swasta.

Menurut Hardijanto dalam Santosa (2008: 55), pengertian *governance* dalam *good governance* mengandung makna yang lebih luas daripada *government*, karena tidak hanya mengandung arti sebagai proses pemerintahan, tetapi termasuk di dalamnya mencakup mekanisme pengelolaan sumberdaya ekonomi dan sosial yang melibatkan sektor negara, masyarakat, dan swasta (negara dan nonnegara). Sedangkan *government* hanya mengacu pada mekanisme suatu pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi

Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa *good governance* adalah proses pengelolaan urusan publik supaya lebih efisien dalam penggunaan wewenang yang bertanggungjawab dengan melibatkan tiga aktor penting yakni negara (*state*), swasta (*market*), dan masyarakat (*civil society*) demi kemaslahatan masyarakat banyak.

## **2. Mewujudkan *Good Governance***

Hadiwinata (2007: 22) mengasumsikan dasar *good governance* harus menciptakan sinergi antara sektor pemerintah (menyediakan perangkat aturan dan kebijakan), sektor bisnis (menggerakkan roda perekonomian), dan sektor *civil society* (aktivitas swadaya guna mengembangkan produktivitas ekonomi, efektivitas, dan efisiensi).

Menurut *Institute on Governance* (1996) sebagaimana dikutip Santosa (2008:132), untuk menciptakan *good governance* perlu diciptakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Kerangka kerja tim (*team work*) antarorganisasi, departemen, dan wilayah;
- b. Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan;
- c. Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan;
- d. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung risiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistis dapat dikembangkan;

- e. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat, bersikap profesional, dan tidak memihak (nonpartisan).

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam mewujudkan *good governance* adalah adanya sinergi bersama dari masing-masing aktor melalui kerjasama, tanggungjawab dan pelayanan yang berorientasi pada masyarakat.

### **3. Prinsip-Prinsip *Good Governance***

Menurut Santosa (2008: 63), syarat terciptanya *good governance* yang merupakan prinsip dasar meliputi:

- a. Partisipatoris: setiap pembuatan peraturan dan/atau kebijakan selalu melibatkan unsur masyarakat (melalui wakil-wakilnya);
- b. *Rule of law*: harus ada perangkat hukum yang menindak para pelanggar, menjamin perlindungan HAM, tidak memihak, berlaku pada semua warga;
- c. Transparansi: adanya ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur oleh undang-undang);
- d. *Responsiveness*: lembaga publik harus mampu merespon kebutuhan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan “*basic needs*” (kebutuhan dasar) dan HAM (hak sipil, hak politik, hak ekonomi, hak sosial dan hak budaya);
- e. Konsensus: jika ada perbedaan kepentingan yang mendasar di dalam masyarakat, penyelesaian harus mengutamakan cara dialog/musyawarah menjadi konsensus;

- f. Persamaan hak: pemerintah harus menjamin bahwa semua pihak, tanpa terkecuali, dilibatkan di dalam proses politik, tanpa ada satu pihak pun yang dikesampingkan;
- g. Efektivitas dan efisiensi: pemerintah harus efektif (absah) dan efisien dalam memproduksi output berupa aturan, kebijakan, pengelolaan keuangan negara, dan lain-lain;
- h. Akuntabilitas: suatu perwujudan kewajiban dari suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya.

Menurut UNDP (*United Nations Development Program*) dalam Lalolo (2003: 6), prinsip-prinsip *Good Governance* yaitu:

- a. Legitimasi politik;
- b. Kerjasama dengan institusi masyarakat sipil;
- c. Kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi;
- d. Akuntabilitas birokratis dan keuangan;
- e. Manajemen sektor publik yang efisien;
- f. Kebebasan informasi dan ekspresi;
- g. Sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya.

Menurut *World Bank* dalam Lalolo (2003: 6), prinsip-prinsip *good governance* yaitu:

- a. Masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris;
- b. Terbuka;
- c. Pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi;

- d. Eksekutif yang bertanggung jawab;
- e. Birokrasi yang profesional dan taat aturan hukum.

Menurut NGO MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia) dalam Lalolo (2003: 7), prinsip-prinsip *good governance* yaitu:

- a. Berwawasan ke depan (visi strategis);
- b. Terbuka (transparan);
- c. Cepat tanggap (responsif);
- d. Bertanggungjawab/bertanggung gugat (akuntabel);
- e. Profesional dan kompeten;
- f. Efisiensi dan efektif;
- g. Desentralisasi;
- h. Demokratis;
- i. Mendorong partisipasi masyarakat;
- j. Mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat;
- k. Menjunjung supremasi hukum;
- l. Komitmen pada pengurangan kesenjangan;
- m. Komitmen pada tuntutan pasar;
- n. Komitmen pada lingkungan hidup.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat prinsip utama dalam *good governance*, yaitu: akuntabilitas, transparansi (keterbukaan), responsivitas, dan partisipasi masyarakat, kerjasama dengan masyarakat sipil/swasta.

#### 4. Elemen-Elemen *Good Governance*

Elemen atau aktor dalam *good governance* meliputi negara, swasta, dan masyarakat. Adapun fungsi dari ketiganya menurut Santosa (2008: 55) adalah sebagai berikut:

- a. Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif;
- b. Swasta berfungsi menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan masyarakat;
- c. Masyarakat berfungsi memwadahi interaksi sosial politik, memobilisasi kelompok sosial (*civil society*) untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik

Irwanto (2011) dalam (<http://www.inkindo-jateng.web.id/>) mengatakan bahwa penerapan *good governance* akan berjalan baik jika didukung oleh tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu negara/pemerintah dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha sebagai pelaku pasar, dan masyarakat sebagai pengguna produk dan dunia usaha. Oleh karena itu dalam menjalankan *good governance* seyogyanya dilakukan bersama-sama pada tiga pilar/elemen. Bila pelaksanaan hanya dibebankan pada pemerintah saja maka keberhasilannya kurang optimal dan bahkan memerlukan waktu yang panjang. Peranan dasar yang harus dilaksanakan oleh tiga pilar dalam menjalankan *good governance* adalah:

- a. Negara/Pemerintah dan perangkatnya menciptakan peraturan perundang-undangan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten. Peranan yang harus dilakukan antara lain:

- 1) Menjaga stabilitas politik, ekonomi, hankam dan sosial budaya secara berkesinambungan;
- 2) Melaksanakan koordinasi secara efektif antar penyelenggara negara dalam penyusunan regulasi berdasarkan sistem hukum nasional dengan memprioritaskan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan publik, dunia usaha dan masyarakat;
- 3) Mengikutsertakan *stakeholder* dan dunia usaha serta masyarakat secara bertanggungjawab dalam penyusunan regulasi;
- 4) Menciptakan sistem politik yang sehat dengan penyelenggara negara yang memiliki integritas dan profesionalitas yang tinggi;
- 5) Melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten;
- 6) Mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN);
- 7) Mengatur kewenangan dan desentralisasi pemerintahan yang jelas dalam meningkatkan pelayanan masyarakat dengan integritas yang tinggi mendukung terciptanya iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan;
- 8) Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan;
- 9) Menyediakan publik servis yang efektif dan akuntabel;
- 10) Menegakkan HAM;
- 11) Melindungi lingkungan hidup;
- 12) Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik;
- 13) Membuka ruang Publik yang transparan terhadap informasi;

b. Swasta (*market*) sebagai pelaku pasar menerapkan *good corporate goverance* sebagai pedoman dasar pelaksanaan usaha. Peranan yang dijalankannya antara lain:

- 1) Menerapkan etika bisnis secara konsisten sehingga dapat terwujud iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan;
- 2) Bersikap dan berperilaku yang memperlihatkan kepatuhan dunia usaha dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan;
- 3) Mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam mengelola perusahaan;
- 4) Meningkatkan kualitas struktur pengelolaan dan pola kerja perusahaan yang didasarkan pada asas GCG secara berkesinambungan;
- 5) Menciptakan lapangan kerja;
- 6) Menyediakan insentif bagi karyawan;
- 7) Meningkatkan standar dan kesejahteraan hidup karyawan dan Lingkungan (CSR);
- 8) Memelihara lingkungan hidup dan ikut melestarikan;
- 9) Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
- 10) Menyediakan kredit bagi pengembangan UMKM di lingkungannya maupun yang mendukung usahanya.

c. Masyarakat sipil (*civil society*) menunjukkan kepedulian dan melakukan kontrol sosial secara aktif dan obyektif serta ikut bertanggung jawab dalam peranan sebagai berikut:

- 1) Melakukan komunikasi dengan penyelenggara negara dan dunia usaha dalam mengekspresikan pendapat dan keberatan masyarakat (Kerjasama antar aktor);
- 2) Melengkapi peran negara sebagai pelayan publik;
- 3) Mengisi peran pembangunan sosial yang tidak dilakukan pemerintah;
- 4) Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi bersama;
- 5) Mempengaruhi kebijakan publik yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah;
- 6) Sebagai sarana *cheks and balances* terhadap pemerintah;
- 7) Mengembangkan sumber daya manusia secara bersama-sama;
- 8) Sarana berkomunikasi dan dialog sesama anggota masyarakat.

Berdasarkan elemen-elemen di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam *good governance* terdapat aktor-aktor yang menjalankan fungsinya masing-masing yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil.

### **C. Tinjauan Tentang Masyarakat Sipil (*Civil Society*)**

#### **1. Pengertian Masyarakat Sipil (*Civil Society*)**

Menurut Tocqueville dalam Azra (2003: 3), *civil society* didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisir dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.

Menurut Hikam (1999: 200), sebagai sebuah ruang politik, *civil society* adalah suatu wilayah yang menjamin berlangsungnya perilaku, tindakan, dan refleksi mandiri, tidak terkungkung oleh kondisi material, dan tidak terserap di dalam jaringan-jaringan kelembagaan-kelembagaan politik resmi. Di dalamnya tersirat pentingnya suatu ruang publik yang bebas (*the free public sphere*) sebagai tempat di mana transaksi komunikasi yang bebas bisa dilakukan oleh warga setempat.

Habermas dan Cardoso dalam Hikam (1999: 200) melihat *civil society* sebagai jaringan pengelompokan dan asosiasi yang mencakup mulai dari keluarga, organisasi sukarela, sampai pada organisasi yang mungkin di bawah bimbingan negara tetapi berperan sebagai perantara antara negara dan individu, pribadi dan publik.

Menurut Hegel dalam Rahardjo (1999: 139), *civil society* itu bukan satu-satunya yang dibentuk dalam perjanjian kemasyarakatan (*social contract*). Dengan kata lain, *civil society* adalah salah satu bagian tatanan politik (*political order*) secara keseluruhan, di mana bagian dari tatanan politik yang lain adalah negara (*state*).

Menurut Azra (2003: 125), *civil society* merupakan kekuatan positif di luar kekuatan negara, partai politik, dan bisnis (*the economy*) yang bisa menumbuhkan kesadaran kritis di kalangan masyarakat bahwa negara bukan pusat dari segalanya dalam kehidupan kita. Sedangkan Nurcholish Madjid dalam Azra (2003:62) menjelaskan bahwa *civil society* adalah “rumah” di mana berbagai asosiasi, perkumpulan, serikat kerja, federasi, dan partai politik akan menjadi perisai atau pelindung antara masyarakat dan negara.

Definisi lain menurut Rahardjo (1999: 141), *civil society* adalah suatu ruang (*realm*) partisipasi masyarakat dalam perkumpulan-perkumpulan sukarela, media massa, perkumpulan profesi, serikat buruh dan tani, gereja atau perkumpulan-perkumpulan keagamaan yang sering disebut juga organisasi massa di Indonesia. Selanjutnya menurut Sumarto (2003: 15) *civil society* adalah tempat kelompok-kelompok sosial dapat eksis dan bergerak. Secara umum yang dimaksud dengan kelompok sosial meliputi Organisasi Non-pemerintah/Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), institusi masyarakat di akar rumput, media, institusi pendidikan, asosiasi profesi, organisasi keagamaan, dan lain-lain yang secara keseluruhan dapat menjadi kekuatan penyeimbang dari pemerintah maupun sektor swasta.

Sedangkan menurut ICCE (2000: 158) menyebutkan bahwa *civil society* mewujud dalam berbagai organisasi atau asosiasi yang dibuat oleh masyarakat di luar pengaruh negara. *Civil society* yang terbentuk dalam berbagai wadah sosial politik di masyarakat yaitu:

- a. Partai politik yang independen;
- b. Lembaga swadaya masyarakat yang bukan perpanjangan tangan dari kekuatan luar secara terselubung;
- c. Pers yang bebas, yang berperan sebagai *social control* (kontrol sosial);
- d. Perguruan tinggi yang memerankan diri sebagai *moral face* (kekuatan moral) untuk menyalurkan berbagai aspirasi masyarakat serta mengkritisi berbagai kebijaksanaan pemerintah.

Lebih lanjut menurut Sari (2014: 27), *civil society* adalah salah satu *agent of development* yang domainnya terpisah dari negara dan sektor bisnis, memiliki hak untuk berpartisipasi dan menentukan arah pembangunan yang mengejawantah dalam wadah sosial politik dalam masyarakat, seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), partai politik, organisasi massa, dan lain-lain. Sedangkan konsep *civil society* dalam kerangka *good governance* masyarakat memiliki hak atas informasi, mempunyai hak untuk menyampaikan usulan dan juga mempunyai hak untuk melakukan kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang tidak menguntungkan, baik melalui lembaga perwakilan, pers maupun penyampaian secara langsung dalam bentuk dialog-dialog terbuka dengan LSM, partai politik, organisasi massa atau institusi lainnya.

Dari pengertian *civil society* di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa *civil society* adalah wilayah atau ruang bagi berbagai organisasi/asosiasi yang terorganisir dibuat oleh masyarakat di luar pengaruh negara sebagai ruang publik yang bebas. Lembaga swadaya masyarakat (LSM) adalah perwujudan kelembagaan dari *civil society*.

## **2. Karakteristik Masyarakat Sipil (*Civil Society*)**

Prasetyo, dkk (2002: 165-166) menyebutkan bahwa jika negara bercirikan monopoli dan penggunaan alat paksaan (*coercion*) sedangkan sektor swasta bercirikan mekanisme kerjanya berdasarkan mekanisme pasar untuk memperoleh laba maka *civil society* atau sektor sukarela (*voluntary sector*) bercirikan kerelaan (*voluntary*), nirlaba (*non-profit*), dan tanpa paksaan (*non-coersive*).

Azra (2003: 211) menyatakan bahwa *civil society* berpijak pada prinsip bahwa masyarakat (*community*), pasar (*market*), dan negara (*state*) adalah bagian yang harus saling mendukung dan mengawasi. Artinya masyarakat memenuhi kewajibannya untuk “taat” kepada negara dengan membayar pajak, dan lain-lain, demikian halnya negara juga harus memenuhi kewajibannya dalam melayani masyarakat. Apabila terjadi ketimpangan dari salah satunya maka praktek *good governance* tidak akan terwujud.

Selain itu, menurut Azra (2003: 207) *civil society* dibagi menjadi dua jenis berdasarkan karakteristiknya, yaitu:

- a. *Identity based civil society*, yaitu *civil society* yang basisnya adalah identitas, penekanan pada suatu identitas yang sifatnya partikular;
- b. *Interest based civil society*, yaitu *civil society* yang basis sosialnya adalah kepentingan, tipe ini merupakan bagian yang integral dari perubahan masyarakat urban.

#### **D. Tinjauan Tentang Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)**

##### **1. Pengertian Lembaga Swadaya Masyarakat**

Menurut Fakhri (2004: 4), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) menunjuk kepada berbagai organisasi yang bukan bagian dari organisasi pemerintah serta didirikan bukan sebagai hasil dari persetujuan pemerintah.

Lembaga Swadaya Masyarakat menurut Hagul (1992) dalam Fakhri (2004: 134) adalah organisasi non pemerintah yang memiliki ciri aktifitas mengangkat penduduk termiskin, mendorong partisipasi yang lebih luas, tidak birokratis, dan

membutuhkan biaya yang murah serta banyak melakukan eksperimen di masyarakat.

Berdasarkan pengertian di atas mengenai LSM dapat disimpulkan bahwa LSM merupakan media atau wadah untuk memungkinkan partisipasi masyarakat agar dapat terlibat langsung dalam proses pembangunan. Artinya masyarakat dijadikan subjek dalam proses pembangunan yakni sebagai perencana, pelaksana, pengawas maupun sebagai kontrol terhadap jalannya proses pembangunan baik pembangunan secara fisik maupun secara mental dalam upaya mencapai tujuan terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Selain itu dapat juga dilihat bahwa keberadaan dari lembaga-lembaga sosial di masyarakat ialah untuk menjalankan dan mengawasi proses kehidupan masyarakat agar berjalan sesuai dengan norma-norma yang telah ditetapkan.

## **2. Ciri-Ciri Lembaga Swadaya Masyarakat**

Menurut Rahardjo dalam Nawawi (2011:16) ciri-ciri lembaga swadaya masyarakat adalah sebagai berikut:

- a. Bekerjasama karena mempunyai kesamaan aspirasi dan kegiatan bersama di mana hubungan-hubungan di antaranya akrab dan mampu berkomunikasi dengan masyarakat bawah;
- b. Untuk mencapai tujuan berkerja bersama dengan prinsip saling membantu berdasarkan kepentingan bersama dengan substansi masalah kebutuhan dasar;
- c. Kelompok ini dikenal dengan istilah *Self Help Group*, dengan karakteristik kelompok ini terorganisir dengan baik, informal, penuh dengan kreatifitas, berada di pedesaan atau di perkotaan;

- d. Organisasi ini bergerak pada tingkat *Grassroots*;
- e. Organisasi ini sering terlibat dalam kegiatan pembangunan yang sering kali belum dilakukan pemerintah atau pemerintah mengalami kesulitan untuk melakukannya;
- f. Dibantu oleh tenaga sukarela dan fokus kegiatannya pada upaya peningkatan taraf hidup yang lebih baik.

Rahardjo (1999: 24) membicarakan LSM yang bergerak dalam berbagai corak kegiatan. Menurutnya, terlepas dari hubungannya dengan negara, ada tiga corak aktivitas dari LSM yaitu pertama, memajukan kesejahteraan sehingga sifatnya sebenarnya pemberi pertolongan kepada masyarakat yang rentan. Kedua, bercorak *developmental*, yang lebih mempunyai keinginan memperkenalkan semacam perubahan struktural. Ketiga, bercorak advokasi.

Selanjutnya menurut Hikam (1999: 256), karakter khusus LSM di Indonesia yang berguna bagi proses pemberdayaan *civil society* yaitu: 1) LSM di Indonesia cukup banyak jumlahnya dengan penyebaran yang luas dan variasi program serta proyek yang berbeda-beda sehingga memungkinkan mereka mencapai daerah-daerah yang bermacam-macam coraknya dan terpencil lokasinya. 2) Banyak LSM yang berperan aktif bagi rakyat marginal yang suaranya hampir tidak pernah didengar, sehingga menjadi semacam substitusi bagi institusi politik yang ada.

### **3. Peranan Lembaga Swadaya Masyarakat**

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) mempunyai peranan dan fungsi yang sangat penting terhadap pemberdayaan dan pengembangan potensi dan kreatifitas yang dimiliki oleh rakyat dan menjadi kontrol terhadap jalannya program

pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Peran ini diwujudkan lewat aksi pengembangan kapasitas kelembagaan, produktivitas, dan kemandirian kelompok-kelompok masyarakat, termasuk mengembangkan kesadaran masyarakat untuk membangun keswadayaan, kemandirian dan partisipasi. Peranan ini umumnya dilakukan dengan cara pendidikan dan latihan, pengorganisasian dan mobilisasi masyarakat.

Selain itu, menurut Hikam (1999: 200), sesuai dengan karakteristiknya, lembaga masyarakat nirlaba pada umumnya membawa misi penguatan dan pemberdayaan masyarakat di luar negara dan sektor swasta, yang merupakan substansi gagasan dan praksis hidup masyarakat sipil. Lebih lanjut Hikam (1999: 256) menambahkan peranan lembaga swadaya masyarakat (LSM) sangat penting dalam pemberdayaan yakni karena kemampuan LSM dalam memperkuat masyarakat akar rumput melalui berbagai aktivitas pendampingan, pembelaan, dan penyadaran. Peranan penting selanjutnya adalah menyebarluaskan program-program untuk meningkatkan kesadaran berpolitik maupun memberikan pembelaan kepada rakyat untuk berjuang demi hak-hak dasarnya.

Selanjutnya Prasetyo, dkk (2002: 87) juga menyebutkan bahwa LSM sangat menekankan pada pemberdayaan masyarakat. Adapun tema pemberdayaan yang dimaksud seperti pembangunan yang berpusat pada masyarakat (*people centered development*), pengembangan kelembagaan (*institution development*), kemandirian (*self-reliance*), dan berkesinambungan (*sustainability*).

Sedangkan menurut Azra (2003: 178), LSM merupakan elemen *civil society* yang memegang peranan signifikan dalam *political opportunities* untuk memerantarai

persoalan-persoalan publik dengan negara. LSM dengan negara dalam kerangka memediasi kepentingan warga didasari atas tiga paradigma yaitu:

- a. Bersifat komplementer dengan maksud memajukan kesejahteraan melalui beragam aktifitas yang ditujukan untuk melengkapi peran negara sebagai pelayan publik (*public service*);
- b. Bersifat substitutif, artinya kalangan LSM melakukan serangkaian aktivitas yang belum atau tidak dilakukan negara dalam kaitannya sebagai institusi yang melayani kepentingan masyarakat luas;
- c. Sebagai kekuatan tandingan negara atau *counterbalancing the state* atau *counterveiling forces* yakni dengan melakukan advokasi, pendampingan, litigasi, bahkan praktik-praktik oposisional untuk mengimbangi kekuatan hegemonik negara atau paling tidak menjadi wacana alternatif di luar wacana dominan negara.

Tugas lembaga swadaya masyarakat adalah menjalankan dan mengawasi proses kehidupan masyarakat agar berjalan sesuai dengan norma-norma yang telah ditetapkan. Lembaga swadaya masyarakat merupakan kesatuan manusia yang telah diatur secara sistematis dalam usaha mencapai tujuan tertentu, dalam setiap unit setiap anggota telah mempunyai tugas yang mana telah ditentukan terlebih dahulu secara resmi. Dengan demikian, bentuk organisasi atau lembaga sosial selalu mempunyai tujuan yang spesifik tertentu.

Di samping sebagai pendamping fasilitator baik ruang maupun tempat, LSM juga dapat melakukan diskusi terhadap permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan tentunya diharapkan timbulnya suatu kesadaran kritis dan partisipasi aktif

dalam pembangunan. Dengan dilakukannya penguatan-penguatan bagi masyarakat tersebut sehingga diharapkan masyarakat bisa memiliki peran dalam menentukan dan pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Peranan LSM tersebut sangat penting dalam mewujudkan:

- a. Terjadinya demokrasi pembangunan;
- b. Terjadinya kontrol terhadap proses pembangunan;
- c. Adanya alternatif-alternatif pembangunan di luar model pembangunan yang dimiliki oleh pemerintah.

Peranan dan fungsi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai organisasi sosial sangat berarti dan dibutuhkan bagi masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi yang mencita-citakan terwujudnya demokrasi pembangunan. Peneliti menggunakan peranan LSM menurut Rahardjo karena dalam peranan tersebut mencakup peranan LSM secara keseluruhan tidak hanya kepada masyarakat melainkan juga peranannya bersama dengan pemerintah. Dalam penelitian ini juga peneliti mengkombinasikan dua teori yaitu teori peranan LSM sebagai *civil society* dari Rahardjo (1999: 165) dan menurut Irwanto (2011) dalam (<http://www.inkindo-jateng.web.id/>) Hal tersebut dilakukan untuk memperjelas mengenai peranan yang dilakukan oleh LSM *Children Crisis Centre* (CCC) Lampung sebagai sebuah *civil society*. Rahardjo (1999: 165) menyebutkan bahwa LSM sebagai *civil society* mengemban peranan sebagai kekuatan pengimbang (*countervailing power*), sebagai lembaga perantara, terutama antar negara dan masyarakat (*intermediary institution*), dan sebagai lembaga yang mengemban misi pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat marginal. Berikut bentuk ketiga peranan tersebut yaitu:

a. Sebagai kekuatan pengimbang (*countervailing power*) pemerintah

Peran sebagai kekuatan pengimbang mencakup peran LSM sebagai komplementer untuk melengkapi peran dari pemerintah atau sebagai kekuatan tandingan untuk melakukan peranan yang juga dilakukan oleh pemerintah. Peranan ini tercermin pada upaya LSM mengontrol, mencegah, dan membendung dominasi dan manipulasi pemerintah terhadap masyarakat. Peranan ini umumnya dilakukan dengan advokasi kebijakan lewat lobi, pernyataan politik, petisi, dan aksi demonstrasi. Peran sebagai kekuatan pengimbang pemerintah meliputi peranan mempengaruhi kebijakan publik, sebagai sarana *check and balance* pemerintah, mengisi peran pembangunan sosial yang tidak dilakukan pemerintah, dan melengkapi peran negara sebagai pelayan publik.

b. Sebagai lembaga perantara, terutama antar negara dan masyarakat (*intermediary institution*)

Peran ini dilakukan dengan mengupayakan adanya aksi yang bersifat memediasi hubungan antara masyarakat dengan pemerintah atau negara, antara masyarakat dengan LSM dan antar LSM sendiri dengan masyarakat. Peranan ini umumnya diwujudkan melalui kerjasama antar aktor, sarana berkomunikasi antaranggota masyarakat, dan menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi bersama.

c. Sebagai lembaga yang mengemban misi pemberdayaan (*empowerment*)

masyarakat marginal atau yang mengalami marginalisasi dalam proses pembangunan, melalui rekayasa sosial dan teknokrasi kerakyatan (*people's*

*technocracy*) yaitu dengan mengembangkan sumber daya manusia secara bersama.

## **E. Tinjauan Tentang Kekerasan dan Eksploitasi Seksual Komersial Anak**

### **1. Pengertian Kekerasan Terhadap Anak**

Chazawi (2001:20) menyebutkan bahwa kekerasan berarti penganiayaan, penyiksaan, atau perlakuan salah yaitu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan rasa sakit atau luka pada tubuh orang lain. Menurut *World Health Organization* (WHO) dalam Salmi (2005:23), kekerasan adalah penggunaan kekuatan fisik dan kekuasaan, ancaman atau tindakan terhadap diri sendiri, perorangan atau sekelompok orang masyarakat yang mengakibatkan atau kemungkinan besar mengakibatkan memar/trauma, kematian, kerugian psikologis, kelainan perkembangan atau perampasan hak.

Menurut Undang-undang nomor 35 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

Barker dalam Abdussalam (2007: 5) menjelaskan kekerasan terhadap anak adalah tindakan yang melukai berulang-ulang secara fisik dan emosional terhadap anak yang ketergantungan, melalui desakan hasrat, hukuman badan yang tak terkendali, degradasi dan cemoohan permanen atau kekerasan seksual, biasanya dilakukan para orang tua atau pihak lain yang seharusnya merawat anak.

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kekerasan terhadap anak adalah tindakan terhadap seseorang yang belum berusia 18 tahun yang dapat melukai dan mengakibatkan dampak terhadap fisik maupun psikologis bagi korban berupa memar/trauma, kematian, kerugian psikologis, kelainan perkembangan atau perampasan hak, dan lain sebagainya.

## **2. Faktor Penyebab dan Jenis Kekerasan Terhadap Anak**

Menurut Suharto (1997) dalam Aldilla (2012: 30), faktor-faktor terjadinya kekerasan terhadap anak umumnya disebabkan oleh faktor internal yang berasal dari anak sendiri maupun faktor eksternal yang berasal dari kondisi keluarga dan masyarakat seperti anak mengalami cacat tubuh, kemiskinan keluarga, keluarga tunggal/keluarga pecah, keluarga yang belum matang secara psikologis, penyakit parah/gangguan mental pada salah satu orang tua, sejarah penelantaran anak, serta kondisi lingkungan sosial yang buruk. Kekerasan terhadap anak menurut *World Health Organization* (WHO) dalam Febriantoni (2011:26) dikelompokkan sebagai berikut:

### **a. Kekerasan Fisik**

Tindakan kekerasan yang menyebabkan rasa sakit yang dilakukan oleh orang lain dapat terjadi sekali atau berulang kali. Kekerasan fisik dapat berupa dipukul, ditendang, dicubit, dilempar, dan lain-lain.

### **b. Kekerasan Emosional**

Kekerasan secara emosional adalah kekerasan yang dapat menyebabkan terhambatnya emosi anak seperti menarik diri, takut ke luar rumah dan takut bertemu dengan orang lain, dan lain sebagainya. Kekerasan jenis ini dapat

berupa kata-kata yang mengancam, mengolok-olok anak, perlakuan diskriminatif, serta pembatasan kegiatan sosial dan kreasi anak.

c. Kekerasan Seksual

Kekerasan secara seksual dapat berupa prakontak seksual antara anak dengan orang yang lebih besar (melalui kata, sentuhan, gambar visual, *exhibitionism*), maupun perlakuan kontak seksual secara langsung antara anak dengan orang dewasa (*incest*, perkosaan, eksploitasi seksual).

d. Kekerasan Anak Secara Sosial

Kekerasan ini mencakup penelantaran anak dan eksploitasi anak. Penelantaran anak adalah sikap dan perlakuan orang tua yang tidak memberikan perhatian yang layak terhadap proses tumbuh kembang anak. Misalnya anak dikucilkan, diasingkan dari keluarga atau tidak diberikan pendidikan dan perawatan kesehatan yang layak. Eksploitasi anak menunjuk pada sikap diskriminatif atau perlakuan sewenang-wenang terhadap anak yang dilakukan oleh keluarga atau masyarakat misalnya melakukan sesuatu demi kepentingan ekonomi, sosial, atau politik tanpa memperhatikan hak-hak anak mendapatkan perlindungan sesuai dengan perkembangan fisik, psikis atau status sosialnya.

### 3. Pengertian Eksploitasi Seksual Komersial Anak

Menurut Suyanto (2012: 162), Eksploitasi dari terminologi aslinya berasal dari kata *ausbeuten*, yang berarti secara kritis sebagai “pemanfaatan secara tidak adil demi kepentingan sesuatu”.

Shalahuddin, dkk (2011:11) menjelaskan bahwa Eksploitasi Seksual Komersial terhadap Anak (ESKA) adalah sebuah pelanggaran terhadap anak-anak.

Pelanggaran tersebut terdiri dari kekerasan seksual oleh orang dewasa dan pemberian imbalan dalam bentuk uang tunai atau barang terhadap anak, atau orang ketiga, atau orang-orang lainnya. Anak tersebut diperlakukan sebagai sebuah objek seksual dan sebagai objek komersial. Selanjutnya ECPAT dalam Shalahuddin, dkk (2011: 11) menjelaskan bahwa eksploitasi seksual komersial anak merupakan sebuah bentuk pemaksaan dan kekerasan terhadap anak, dan mengarah pada bentuk-bentuk kerja paksa serta perbudakan modern. Selain itu, Eksploitasi Seksual Komersial Anak (ESKA) didefinisikan ke dalam tiga bentuk, yaitu

- a. prostitusi anak;
- b. pornografi anak;
- c. perdagangan anak untuk tujuan seksual.

Berdasarkan penelitian Suyanto (2012: 170), bentuk kekerasan fisik yang sering dialami anak-anak yang mengalami kasus ESKA (Eksploitasi Seks Komersial Anak) adalah ditampar, dijambak atau ditarik rambutnya, disilet, disundut rokok, disiram air, dan dilempar barang tertentu.

Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa eksploitasi seksual komersial terhadap anak merupakan salah satu bentuk pelanggaran atas hak-hak anak karena hal tersebut mengarah pada kekerasan dan pemaksaan yang mengakibatkan dampak negatif terhadap anak-anak.

## F. Kerangka Pikir

Anak-anak merupakan aset bangsa yang perlu dijaga, dijamin keamanannya dan dilindungi oleh negara dari berbagai perlakuan tidak adil. Salah satu masalah yang kompleks yang terjadi pada anak-anak dan tidak bisa diselesaikan oleh pemerintah saja sebagai aktor utamanya adalah masalah kekerasan dan eksploitasi seksual komersial anak (ESKA). Maka di sinilah pentingnya organisasi kemasyarakatan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai mitra pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik tersebut dalam mewujudkan *good governance* agar tercipta keadilan sosial bagi anak-anak korban kekerasan dan ESKA sesuai dengan tujuan negara yakni pada sila ke lima Pancasila untuk memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

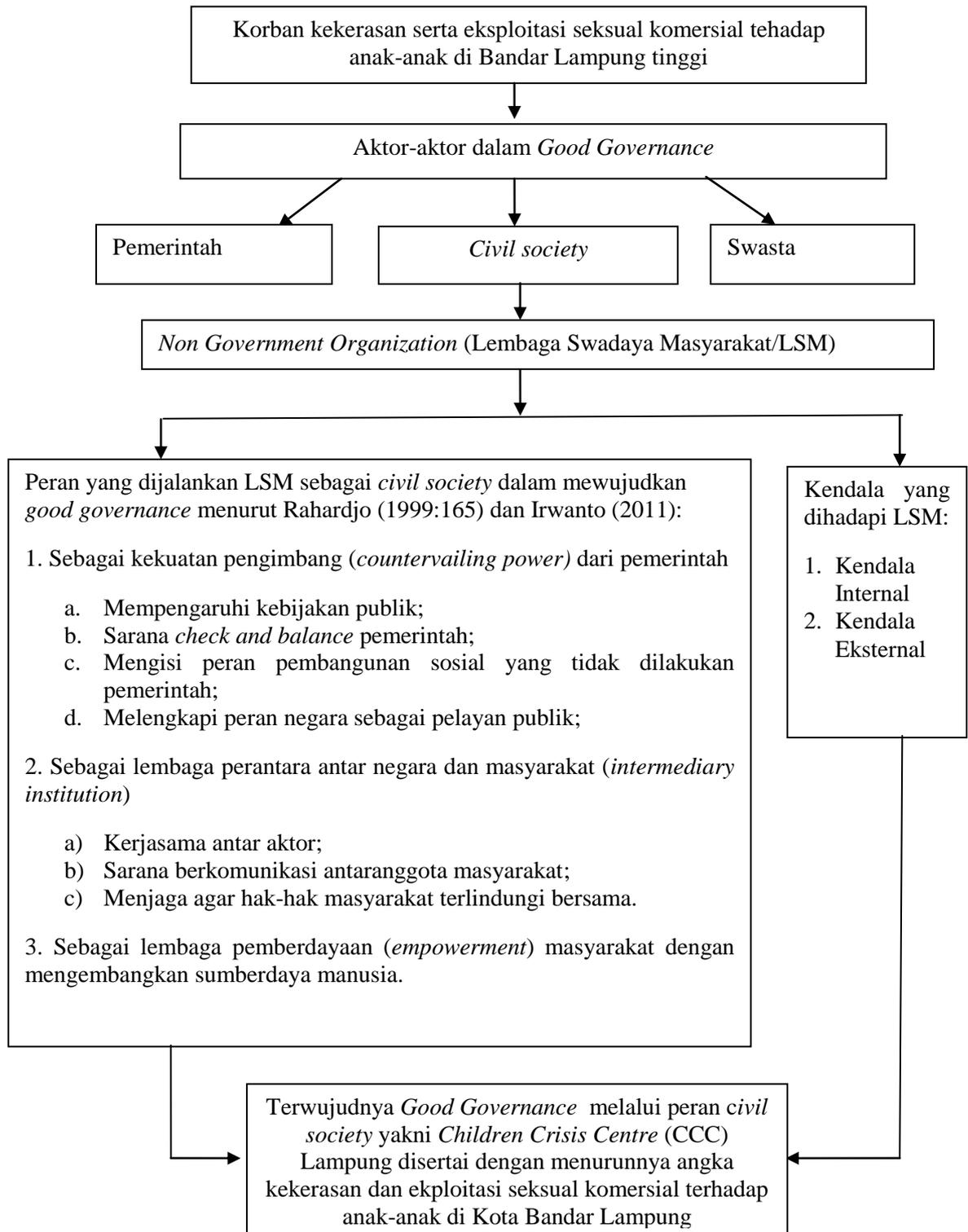
Salah satu bentuk partisipasi *civil society* dalam membantu pemerintah Kota Bandar Lampung dalam mengatasi kekerasan dan ESKA adalah yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) *Children Crisis Centre* (CCC) Lampung. Berdasarkan data penanganan kekerasan dan ESKA oleh CCC Lampung yang terjadi di Kota Bandar Lampung sejak tahun 2011 hingga tahun 2015 masih cukup tinggi.

*Children Crisis Centre* (CCC) Lampung berperan dalam membantu masyarakat terutama anak-anak yang mengalami atau menjadi korban kekerasan ESKA. Dengan adanya keterlibatan CCC Lampung membantu pemerintah kota Bandar Lampung dalam mengatasi kekerasan dan ESKA di masyarakat maka diharapkan permasalahan tersebut dapat ditangani. Untuk melihat dan menganalisis peranan yang dilakukan CCC Lampung dalam mengatasi kekerasan dan ESKA di kota

Bandar Lampung maka digunakan teori peranan LSM menurut Rahardjo (1999:165) digabungkan dengan pendapat Irwanto (2011) dalam (<http://www.inkindo-jateng.web.id/>):

1. Sebagai kekuatan pengimbang (*countervailing power*) dari pemerintah
  - a. Mempengaruhi kebijakan publik;
  - b. Sarana *check and balance* pemerintah;
  - c. Mengisi peran pembangunan sosial yang tidak dilakukan pemerintah;
  - d. Melengkapi peran negara sebagai pelayan publik;
2. Sebagai lembaga perantara antar negara dan masyarakat (*intermediary institution*)
  - a. Kerjasama antar aktor;
  - b. Sarana berkomunikasi antaranggota masyarakat;
  - c. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi bersama.
3. Sebagai lembaga pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat dengan mengembangkan sumberdaya manusia bersama-sama.

Dalam menjalankan peran yang dilakukan tersebut diidentifikasi juga faktor-faktor yang menjadi kendala yang dihadapi oleh CCC Lampung dalam setiap kegiatannya menangani permasalahan kekerasan dan ESKA di Kota Bandar Lampung baik itu faktor internal maupun faktor eksternal. Dengan adanya keterlibatan CCC Lampung sebagai *civil society* diharapkan akan mampu mempengaruhi penurunan angka kekerasan dan ESKA di Kota Bandar Lampung.



**Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir**

Sumber: Diolah Peneliti, 2015