

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kolaborasi sebagai suatu bentuk kerja sama yang melibatkan berbagai unsur, baik dari pihak pemerintah, masyarakat, maupun lembaga non-pemerintah, yang bertujuan untuk mewujudkan sasaran bersama melalui proses pengambilan keputusan secara partisipatif dan inklusif. Ansell dan Gash (2008), kolaborasi dipahami dalam kerangka *collaborative governance*, yaitu suatu mekanisme tata kelola yang melibatkan berbagai aktor baik pemerintah, sektor swasta, maupun masyarakat sipil untuk bersama-sama mengambil keputusan melalui forum yang bersifat inklusif dan formal. Dalam tataran kebijakan daerah, prinsip kolaborasi tercermin dalam regulasi yang menegaskan pentingnya sinergi antarlembaga dalam menghadapi permasalahan sosial, khususnya dalam upaya penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Melalui mekanisme kolaboratif, setiap aktor yang terlibat dapat saling berbagi peran, sumber daya, serta informasi, sehingga proses penanganan dapat berjalan lebih efektif, berkelanjutan, dan berorientasi pada kepentingan bersama.

Kolaborasi tidak sekadar berarti bekerja sama, tetapi lebih menekankan pada proses interaksi tatap muka, pembentukan rasa saling percaya (*trust building*), komitmen terhadap proses, terciptanya pemahaman bersama, hingga terwujudnya hasil yang saling menguntungkan.

Kolaborasi dimaknai sebagai proses tata kelola partisipatif di mana para pihak terlibat secara langsung dalam merancang, melaksanakan, serta mengevaluasi

kebijakan atau program secara kolektif, sehingga keputusan yang dihasilkan memiliki legitimasi yang lebih kuat sekaligus mampu menjawab kebutuhan masyarakat secara lebih efektif. Kolaborasi Merupakan Strategi Inovasi dalam Pengelolaan pemerintahan yang mempertemukan berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai tujuan (Watiningsih & Kamil, 2025)

Kolaborasi lintas sektor menjadi sangat penting dalam upaya penanganan kekerasan seksual terhadap perempuan. Kolaborasi ini melibatkan berbagai pihak, seperti pemerintah (lembaga hukum, dinas sosial, kesehatan), organisasi masyarakat sipil, lembaga pendidikan, media, dan komunitas. Tujuan dari kolaborasi ini adalah untuk menciptakan sistem penanganan yang komprehensif dan terpadu, mulai dari pencegahan, perlindungan, pendampingan, pemulihan korban, hingga penegakan hukum terhadap pelaku adapun bentuk kolaborasi yang dilakukan sebagai berikut (Ilmu et al., 2024)

Bentuk kolaborasi dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2023 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan dilakukan secara terpadu dengan melibatkan berbagai pihak, yaitu pemerintah daerah, aparat penegak hukum, instansi kesehatan, lembaga pendidikan, serta lembaga sosial dan masyarakat. Kolaborasi ini diwujudkan melalui pembentukan P2TP2A sebagai pusat pelayanan terpadu yang menyediakan layanan pengaduan, pendampingan hukum, pelayanan kesehatan, hingga rehabilitasi sosial bagi korban. Selain itu, pemerintah daerah juga melakukan koordinasi lintas sektor dengan instansi terkait dalam bidang sosial, kesehatan, pendidikan, dan hukum guna memastikan penanganan yang komprehensif. Tidak hanya itu, kerja sama juga melibatkan

tenaga profesional seperti advokat, tenaga medis, pekerja sosial, dan relawan pendamping, serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dan dunia usaha dalam bentuk sosialisasi, pelaporan kasus, dan dukungan sumber daya. Dengan demikian, kolaborasi dalam perda ini bersifat menyeluruh dan berkelanjutan untuk memberikan perlindungan yang efektif bagi perempuan dan anak.

Kekerasan seksual terhadap perempuan merupakan persoalan sosial yang kompleks dan membutuhkan penanganan lintas sektor. Di Kabupaten Labuhanbatu Selatan, fenomena ini menjadi perhatian serius pemerintah daerah karena jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak terus meningkat dari tahun ke tahun. Kondisi tersebut menimbulkan keresahan sosial dan mengancam rasa aman masyarakat. Menyadari hal itu, Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu Selatan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2023 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Tindak Kekerasan sebagai payung hukum yang menegaskan pentingnya perlindungan yang terpadu dan kolaboratif.

Pemerintah Daerah Kabupaten Labuhanbatu Selatan memiliki peran strategis dalam penanganan kekerasan seksual terhadap perempuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2023. Peran tersebut mencakup pencegahan, pelayanan korban, koordinasi lintas sektor, serta pengawasan pelaksanaan kebijakan. Pemerintah daerah bertanggung jawab menyusun program dan Rencana Aksi Daerah, menyediakan sarana prasarana seperti Rumah Aman, serta menjalin kerja sama dengan aparat penegak hukum, lembaga pendidikan, kesehatan, dan organisasi masyarakat untuk memastikan perlindungan yang terpadu.

Dalam implementasinya, pemerintah daerah membentuk dan mengelola Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) sebagai garda terdepan dalam pelayanan korban, yang meliputi pengaduan, konseling, layanan kesehatan, bantuan hukum, serta rehabilitasi sosial. Selain itu, pemerintah daerah juga melakukan pembinaan, pengawasan, serta pengelolaan data korban secara terpilah guna mendukung efektivitas kebijakan. Seluruh upaya tersebut didukung melalui pembiayaan dari APBD dan sumber lain yang sah, sebagai wujud komitmen dalam memberikan perlindungan yang komprehensif dan berkelanjutan bagi korban kekerasan seksual.

Perda ini menempatkan kolaborasi sebagai inti dari sistem perlindungan. Dalam Pasal 15 dan Pasal 41, pemerintah daerah diwajibkan membangun kerja sama dengan kepolisian, tenaga kesehatan, advokat, pekerja sosial, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, serta organisasi masyarakat sipil dalam penyelenggaraan perlindungan terhadap korban kekerasan. Kolaborasi ini tidak hanya bersifat koordinatif, tetapi juga operasional, mencakup penanganan kasus, pemberian bantuan hukum, rehabilitasi, konseling, hingga reintegrasi sosial korban.

Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak di tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa merupakan bentuk konkret dari mekanisme kolaboratif yang diatur dalam Perda. Lembaga ini berfungsi sebagai simpul koordinasi berbagai aktor mulai dari instansi pemerintah, aparat penegak hukum, tenaga kesehatan, hingga organisasi masyarakat untuk memberikan layanan pengaduan, pendampingan hukum, dan pemulihan bagi korban kekerasan (Rifka Alkhilyatul Ma'rifat, I Made Suraharta, 2024b)

Konteks kelembagaan nasional, arah kebijakan kolaboratif ini juga diperkuat oleh peraturan presiden nomor 65 tahun 2020 tentang kementerian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, yang menegaskan kordinasi lintas sektor dalam penyusunan dan peleksanaan fungsi koordinasi lintas sektor dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dan anak. Regulasi ini memberikan dasar bagi setiap daerah untuk membangun jejaring kerja sama antar lembaga, baik pemerintah maupun non pemerintah, agar pelayanan terhadap korban kekerasan dapat berjalan secara terpadu, berkesinambungan, dan berbasis pada kepentingan korban (Pemerintah Republik Indonesia, 2020)

Praktiknya kolaborasi antarlembaga seringkali menghadapi berbagai kendala seperti keterbatasan sumber daya, kurangnya komunikasi lintas sektor, serta tumpang tindih peran dan kewenangan antar pihak. Ketika koordinasi tidak berjalan efektif, penanganan korban menjadi lambat dan tidak menyentuh aspek pemulihan menyeluruh sebagaimana diamanatkan Perda.

Pentingnya untuk menelaah lebih dalam bagaimana bentuk, mekanisme, dan efektivitas kolaborasi antar lembaga dalam pelaksanaan Perda No. 7 Tahun 2023 di Kabupaten Labuhanbatu Selatan. Kajian ini tidak hanya akan memperlihatkan sejauh mana kebijakan tersebut dijalankan, tetapi juga dapat menjadi dasar dalam merumuskan strategi penguatan kolaborasi antara pemerintah daerah, aparat penegak hukum, tenaga profesional, dan masyarakat dalam upaya mewujudkan sistem perlindungan perempuan yang holistik, responsif, dan berkeadilan selain itu.

Kolaborasi ini juga didorong oleh adanya regulasi dan kebijakan nasional, seperti Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS), yang menekankan pentingnya pendekatan yang berbasis korban dan kerjasama antar lembaga dalam penanganannya. Dengan adanya sinergi yang kuat, diharapkan dapat tercipta lingkungan yang aman dan mendukung pemenuhan hak-hak perempuan serta menghapuskan segala bentuk kekerasan seksual.

Penanganan kasus kekerasan seksual terhadap perempuan di Sumatera Utara muncul sebagai respons terhadap meningkatnya jumlah kasus serta kompleksitas dalam menangani persoalan tersebut. Berdasarkan data dari Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, pada tahun 2019 saja tercatat 962 layanan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, yang mencakup pengaduan, pendampingan, penampungan sementara, hingga mediasi. Angka ini menunjukkan urgensi akan sistem penanganan yang terstruktur dan kolaboratif.

Kekerasan seksual terhadap perempuan merupakan salah satu bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang serius dan masih menjadi persoalan global, termasuk di Indonesia. Data dari berbagai lembaga seperti Komnas Perempuan menunjukkan bahwa kasus kekerasan seksual terus meningkat setiap tahun, baik dalam ranah personal (seperti dalam rumah tangga dan relasi pacaran) maupun publik (seperti di tempat kerja, lembaga pendidikan, atau ruang digital). Permasalahan ini tidak hanya berdampak pada korban secara fisik dan psikologis, tetapi juga secara sosial dan ekonomi. Korban sering kali menghadapi stigma, diskriminasi, dan hambatan dalam mendapatkan keadilan serta layanan pemulihan. Penanganan yang bersifat sektoral dan tidak terkoordinasi sering kali

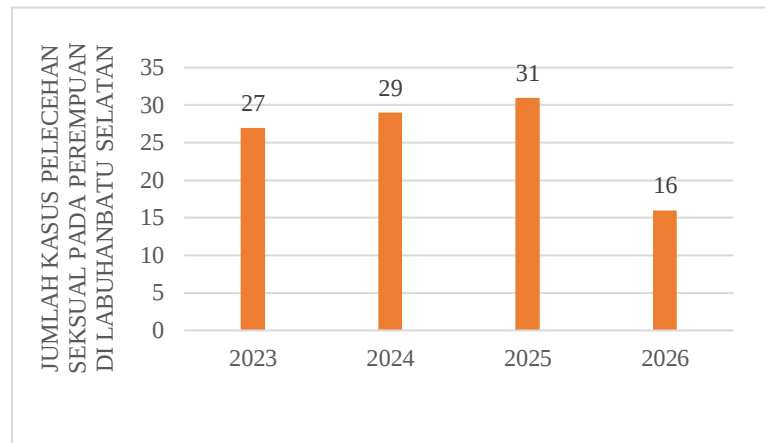
mengakibatkan respons yang lambat, tidak sensitif gender, dan tidak berpihak pada korban (L. R. Putri et al., 2024)

Upaya penanganan tidak bisa dilakukan oleh satu pihak saja. Oleh karena itu, terbentuklah kolaborasi antara berbagai lembaga, seperti Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA) Polres Labuhanbatu Selatan. Dan dinas pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta pengendalian penduduk dan keluarga berencana kabupaten labuhanbatu selatan (p3ap2kb labusel) Kolaborasi ini ditujukan untuk memperkuat pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS), termasuk dalam hal pemberian restitusi bagi korban. Kolaborasi ini juga penting untuk memastikan bahwa korban mendapatkan pelayanan yang menyeluruh dan adil.

Pemerintah daerah Sumatera Utara menunjukkan komitmennya dengan menandatangani nota kesepahaman bersama LPSK dalam rangka memperkuat perlindungan terhadap perempuan dan anak, terutama pada momen peringatan Hari Kartini tahun 2024. Langkah ini menunjukkan bahwa isu kekerasan seksual telah menjadi perhatian serius yang membutuhkan intervensi kebijakan dan tindakan nyata dari pemerintah daerah. Selain itu, pembentukan dan penguatan Satuan Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak (Satgas PPA) menjadi elemen penting dalam sistem kolaboratif ini. Satgas PPA berperan dalam pendampingan korban dari awal hingga korban dapat kembali menjalani kehidupan normal di masyarakat. Kolaborasi ini diperkuat dengan keterlibatan organisasi masyarakat, media, serta lembaga pendidikan. Di sektor pendidikan, Universitas Sumatera Utara (USU) turut aktif dalam mencegah kekerasan seksual melalui sosialisasi program pencegahan

dan pembentukan Satuan Tugas Pencegahan dan Penanganan Ada pun jumlah kasus pelecehan seksual pada perempuan di labuhanbatu selatan yaitu :

Diagram batang menunjukan angka kasus kekerasan seksual di Kabupaten Labuhanbatu Selatan selama 3 tahun kebelakangan.



Sumber data: Polres Labuhanbatu Selatan (2026)

Dari penjelasan data di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai bagaimana bentuk kolaborasi antar lembaga di Kabupaten Labuhanbatu Selatan dalam menangani kasus kekerasan seksual terhadap perempuan, sebagai implementasi dari kebijakan perlindungan perempuan dan anak yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) serta peraturan daerah Kabupaten Labuhanbatu Selatan nomor 7 tahun 2023 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Adapun kolaborasi penanganan kekerasan seksual pada perempuan di Kabupaten Labuhanbatu Selatan tertulis pada peraturan daerah Kabupaten Labuhanbatu Selatan nomor 7 tahun 2023 tentang perempuan dan anak dari tindakan kekerasan di bab 1 tentang ketentuan umum yang berbunyi Perlindungan terhadap Perempuan adalah segala kegiatan yang ditujukan untuk memberikan rasa aman yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga sosial, atau

pihak lain yang mengetahui atau mendengar telah terjadi Kekerasan terhadap Perempuan.

Kekerasan Seksual (Satgas PPKS). Kegiatan ini bertujuan menciptakan lingkungan kampus yang aman dan mendidik mahasiswa agar lebih sadar dan tanggap terhadap isu kekerasan seksual. Secara keseluruhan, kolaborasi lintas sektor di Sumatera Utara menjadi upaya strategis dalam menciptakan sistem perlindungan yang komprehensif bagi perempuan dari ancaman kekerasan seksual. Pendekatan holistik ini memperkuat perlindungan hukum, psikologis, dan sosial bagi korban, serta mendorong perubahan budaya yang lebih adil dan aman bagi perempuan. kolaborasi dalam penanganan kekerasan seksual terhadap perempuan di Kabupaten Labuhanbatu Selatan didasari oleh meningkatnya kesadaran akan urgensi perlindungan terhadap perempuan, terutama di tengah maraknya kasus kekerasan seksual yang terjadi di wilayah tersebut. Meskipun data menunjukkan adanya penurunan jumlah kasus dari tahun ke tahun, kekerasan seksual tetap menjadi persoalan serius yang berdampak luas terhadap fisik, psikologis, dan sosial korban. Kondisi ini mendorong pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, serta komunitas untuk membangun kerja sama yang lebih terintegrasi dan berkelanjutan. Penelitian terdahulu yaitu

Kajian-kajian terdahulu mengenai penanganan kekerasan seksual umumnya berfokus pada peran pemerintah dan kebijakan perlindungan korban meneliti kolaborasi pemerintah dan masyarakat dalam menangani kasus kekerasan seksual di Kota Cimahi, sementara (Rifka Alkhilyatul Ma'rifat, I Made Suraharta, 2024a) mengkaji kolaborasi aktor dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan di

Kabupaten Aceh Tamiang. Namun demikian, penelitian-penelitian tersebut belum menguraikan secara mendalam dinamika interaksi dan proses kolaborasi antar aktor yang terlibat dalam penanganan kasus kekerasan seksual. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya memahami makna, pola, dan dinamika kolaborasi antar aktor dalam penanganan kekerasan seksual.

Mengenai penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak umumnya berfokus pada aspek kebijakan dan penyediaan layanan perlindungan korban. (Tielung et al., 2023) meneliti penerapan *collaborative governance* dalam penanganan korban kekerasan perempuan dan anak melalui Rumah Aman Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, sementara (Dimas Gibran Satrio Utomo & Tajul Arifin, 2024) menyoroti peran pemerintah daerah dalam perlindungan hukum dan pendampingan korban. Namun demikian, kedua penelitian tersebut belum mengkaji secara mendalam dinamika interaksi dan kolaborasi lintas aktor, khususnya antara pemerintah, lembaga layanan, dan masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya memahami pola dan proses *collaborative governance* dalam menanggulangi kekerasan terhadap perempuan dan anak.

1.2 Rumusan Masalah

Penanganan kekerasan seksual terhadap perempuan di Kabupaten Labuhanbatu Selatan memerlukan kolaborasi yang efektif dan terintegrasi antar lembaga terkait. Namun demikian, dalam praktik pelaksanaannya, kolaborasi tersebut belum sepenuhnya terlaksana secara optimal. Oleh karena itu, penelitian ini merumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses kolaborasi antar lembaga dalam penanganan kasus kekerasan seksual pada perempuan di kabupaten labuhanbatu selatan ?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi antar lembaga dalam penanganan kekerasan seksual pada perempuan di kabupaten Labuhanbatu Selatan ?

1.3 Fokus Penelitian

Berlandaskan rumusan masalah maka penelitian ini dibatasi pada aspek-aspek tertentu agar pembahasan lebih terarah dan mendalam. Oleh karena itu, fokus penelitian ini ditetapkan sebagai berikut:

1. Proses kolaborasi antar lembaga, dalam penanganan kekerasan seksual pada perempuan di Kabupaten Labuhanbatu Selatan. Meliputi pemetaan aktor, pertemuan dan komunikasi antar lembaga, upaya membangun kepercayaan, penyamaan persepsi dan pemahaman.
2. Faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi antar lembaga dalam penanganan kekerasan seksual pada perempuan di Kabupaten Labuhanbatu Selatan.

1.4 Tujuan Penelitian

Berlandaskan rumusan masalah dan fokus penelitian, penelitian ini diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu terkait kolaborasi antar lembaga dalam penanganan kekerasan seksual terhadap perempuan di Kabupaten Labuhanbatu Selatan, dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui bentuk dan pola kolaborasi yang terjalin antara pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, instansi kepolisian daerah, dan komunitas lokal dalam upaya penanganan kekerasan seksual pada perempuan di kabupaten labuhanbatu Selatan
2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kolaborasi serta kontribusi dalam aspek pencegahan, penanganan hukum, pendampingan korban, dan pemulihan prikososial korban

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang penanganan kekerasan seksual dan kolaborasi lintas sektor. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pengembangan teori dan konsep terkait mekanisme kerja sama antar lembaga dalam mengatasi masalah kekerasan pada perempuan.
2. Menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang ingin mengkaji topik serupa, baik dalam konteks daerah lain maupun dalam kerangka pendekatan teoritis yang berbeda, seperti perspektif hukum, sosiologi, atau kebijakan publik

Manfaat Praktis

1. Temuan penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan yang berharga bagi pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, serta institusi terkait dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi kolaborasi penanganan kekerasan seksual. Selain itu, hasil penelitian juga dapat dijadikan dasar dalam merancang kebijakan, program, dan strategi yang lebih responsif dan berkelanjutan untuk perlindungan perempuan.
2. Sebagai bahan masukan terhadap mahasiswa, khususnya pada mahasiswa program studi Administrasi Publik dalam melakukan penelitian untuk memenuhi syarat untuk mendapatkan gelar Strata Satu (S1) dan berfungsi sebagai referensi bagi peneliti lain yang meneliti judul yang sama.