

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Collaborative governance merupakan suatu arena strategis yang mempertemukan berbagai stakeholder baik dari sektor publik, sektor swasta, maupun masyarakat dalam sebuah bingkai kerja sama sektoral guna memecahkan masalah publik secara kolektif melalui konsensus dengan tujuan *shared solutions*. Sementara menurut Aiyub et al. *Collaborative governance* adalah sebuah kolaborasi antara pemerintah dan pemangku kepentingan non-pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik (Aiyub et al., 2021). Dengan kata lain, *collaborative governance* menekankan kerja sama antara pemerintah dan aktor non-pemerintah melalui proses pengambilan keputusan yang bersifat kolektif, formal, dan berorientasi pada konsensus sehingga setiap aktor memiliki kesempatan yang setara untuk menyampaikan kepentingan, membangun kesepahaman, serta merumuskan solusi yang dapat diterima bersama. Dengan demikian, pendekatan ini tidak hanya meningkatkan legitimasi kebijakan, tetapi juga memperkuat rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap hasil yang ingin dicapai.

Lahirnya *collaborative governance* tidak terlepas dari semakin kompleksnya persoalan publik yang sulit diselesaikan hanya melalui pendekatan birokrasi konvensional. Keterbatasan kapasitas pemerintah, baik dari aspek sumber daya, informasi, maupun kewenangan, mendorong perlunya sinergi dengan aktor non-pemerintah yang memiliki kompetensi, pengalaman, dan sumber daya yang berbeda. Dengan demikian, kolaborasi menjadi strategi yang

memungkinkan penggabungan berbagai potensi untuk menghasilkan kebijakan dan pelayanan publik yang lebih efektif, adaptif, dan berkelanjutan.

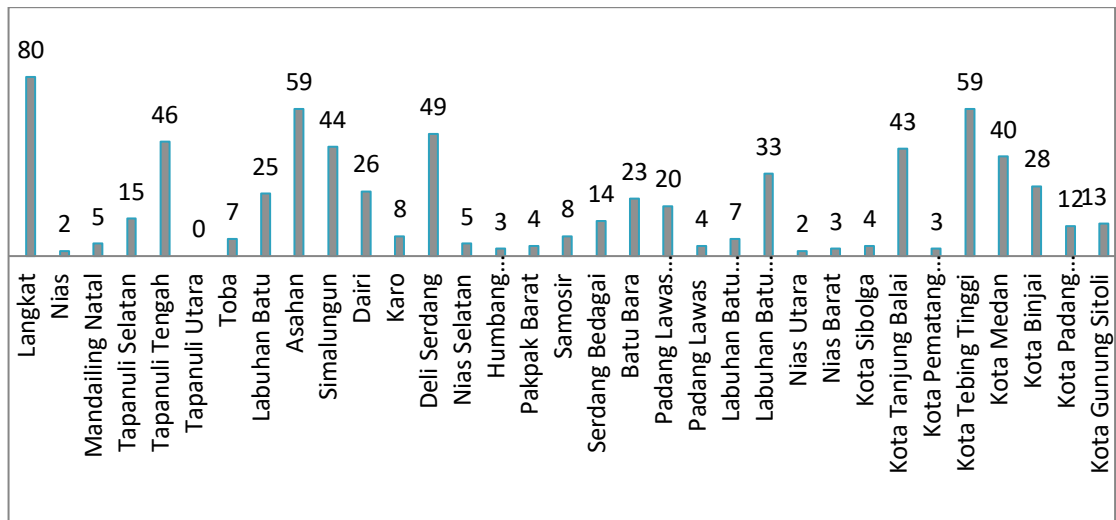
Selanjutnya dalam proses penerapan *Collaborative governance* tidak hanya berorientasi pada penyelesaian masalah, tetapi juga menciptakan nilai publik (*public value*). Sebagaimana yang dijelaskan Donahue dan Zeckhauser bahwa dalam tata kelola kolaboratif, pemerintah bekerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan (Donahue dan Zeckhauser, 2011). Hal ini ditunjukkan melalui pembentukan jaringan dan kemitraan guna menyediakan layanan yang efektif dalam hubungan antara pemerintah dan warga. Sedangkan O'Flynn & Wana menjelaskan bahwa kolaborasi antarlembaga memungkinkan pemerintah menyusun strategi yang lebih tepat dalam menghadapi persoalan publik yang kompleks (O'Flynn & Wana, 2008)

Salah satu persoalan publik yang saat ini menjadi tantangan terbesar pemerintah adalah menangani kekerasan terhadap perempuan dan anak. Setiap individu berhak merasa aman dan terlindungi dari bahaya. Namun, tanpa disadari, setiap orang berpotensi menjadi korban kekerasan, baik dari orang terdekat maupun dari orang asing. Berdasarkan data Simfoni PPA 2025, sebanyak 80,3% korban kekerasan adalah perempuan, dan 57,5% dari kasus tersebut merupakan anak dengan usia 13–17 tahun (Simfoni-ppa, 2025). Lebih lanjut permasalahan kekerasan tidak hanya berdampak pada kondisi fisik korban, melainkan dapat menimbulkan trauma psikologis serta menghambat proses tumbuh kembang anak.

Tingginya kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak mendorong bagi pemerintah untuk memperkuat sistem perlindungan melalui berbagai instrumen hukum. Jaminan perlindungan tersebut berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Di tingkat daerah, komitmen tersebut diperkuat melalui berbagai regulasi, seperti Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2022 tentang Kabupaten Layak Anak dan Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak. Keberadaan regulasi tersebut menjadi landasan hukum bagi negara, pemerintah daerah, keluarga, dan masyarakat untuk menjalankan tanggung jawab bersama dalam melindungi anak dari segala bentuk kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi.

Namun dengan demikian, keberadaan berbagai regulasi tersebut belum sepenuhnya mampu menekan kasus kekerasan seksual terhadap anak yang masih terus terjadi di berbagai wilayah Indonesia, bahkan menunjukkan kecenderungan meningkat di sejumlah daerah, termasuk Kabupaten Langkat. Dengan kata lain, hal ini justru menunjukan adanya kesenjangan antara kebijakan yang telah ditetapkan dengan realitas di lapangan. Tingginya ketimpangan tersebut dapat dilihat dari data Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara tahun 2025, yang menunjukkan bahwa Kabupaten Langkat menempati posisi tertinggi dalam jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak di antara seluruh kabupaten/kota di provinsi Sumatera Utara

Tabel 1. 1 Jumlah Kekerasan Seksual terhadap Anak Per Kabupaten/Kota di Sumatera Utara Tahun 2025



Sumber : Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara 2025

Bedasarkan tabel di atas Kabupaten Langkat tercatat sebagai daerah dengan jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak tertinggi di Provinsi Sumatera Utara. Tingginya ketimpangan tersebut membuat pemerintah kabupaten langkat tidak hanya bertumpu pada instrumen hukum semata melainkan menerapkan strategi *collaborative governance*, yang di mana pendekatan tersebut tertuang dalam Momenendum Of Understanding (MoU) Nomor 76-1301-5/PPKB-PPA /2025 yang kemudian menjadi landasan bagi pemerintah untuk berkolaborasi.

Lebih lanjut pendekatan tersebut dipilih karena kekerasan seksual terhadap anak merupakan persoalan sosial yang bersifat kompleks dan multidimensi, sehingga tidak dapat ditangani secara efektif oleh satu instansi saja. Penanganannya memerlukan sinergi berbagai sektor, mulai dari penegakan hukum, perlindungan dan rehabilitasi sosial, pemulihan psikologis korban, hingga upaya pencegahan melalui edukasi kepada masyarakat. Implementasi

collaborative governance tersebut diwujudkan melalui pelibatan berbagai pemangku kepentingan yang memiliki peran sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.

Dalam hal ini, DP2KBP3A bertindak sebagai leading sector yang mengoordinasikan upaya pencegahan dan penanganan kasus, termasuk melaksanakan kegiatan sosialisasi di lingkungan sekolah sebagai bentuk pencegahan. Selanjutnya, pihak kepolisian berperan dalam proses penegakan hukum terhadap pelaku, sedangkan Dinas Sosial memberikan layanan rehabilitasi sosial serta pendampingan kepada korban selama proses penanganan maupun pemulihan psikologis. Selain itu Lembaga Swadaya Masyarakat ASB berkontribusi dalam edukasi, advokasi, serta pendampingan, dan menyediakan rumah aman sementara bagi korban (shelter)

Melalui *collaborative governance*, setiap stakeholder diharapkan mampu membangun sinergi dan kerja sama yang efektif dalam upaya pencegahan serta penanganan sehingga dapat menekan kasus kekerasan seksual terhadap anak. Namun dalam praktinya, meskipun kolaborasi antarinstansi sudah dijalankan, fenomena di lapangan menunjukkan bahwa kasus kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Hal ini menunjukkan bahwa proses kerja sama antar stakeholder belum sepenuhnya efektif menekan kasus kekerasan seksual terhadap anak.

Fenomena tersebut sejalan dengan penelitian (Sunarto et al., 2026) yang berjudul “Instituionalizing Collaborative: Collaborative Governance to Address Child Protection Policy Fragmentation In Bondowoso Regency”. yang mengungkapkan bahwa kolaborasi dalam perlindungan anak belum mampu

memberikan hasil yang optimal karena masih dihadapkan pada dualisme sistem yang berlangsung secara terus-menerus, yaitu ketika jaringan informal yang bersifat reaktif lebih dominan dibandingkan mekanisme formal yang kaku dan stagnan.

Kondisi tersebut menyebabkan kolaborasi tidak memiliki ketahanan kelembagaan karena rendahnya tingkat kepercayaan antaraktor yang dipengaruhi oleh pengalaman hubungan kelembagaan di masa lalu serta belum tersedianya jembatan hukum dan mekanisme teknis yang mampu mengintegrasikan kerja sama antarinstansi. Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kolaborasi saja belum cukup apabila tidak didukung oleh tata kelola kelembagaan yang kuat, mekanisme koordinasi yang jelas, serta sistem kerja yang terintegrasi.

Dalam konteks Pemerintah Kabupaten Langkat, kondisi tersebut tercermin dari tren perkembangan kasus kekerasan seksual terhadap anak yang terus meningkat secara konsisten selama empat tahun terakhir. Peningkatan tersebut menjadi indikasi bahwa kolaborasi yang telah dijalankan belum sepenuhnya mampu menghasilkan penanganan yang efektif. Adapun perkembangan jumlah kasus kekerasan terhadap anak di Kabupaten Langkat dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut.

Tabel 2. 1 Data Kekerasan Seksual Terhadap Anak dari Tahun 2022-2025 di Kabupaten Langkat

No	Jenis Kasus	2022	2023	2024	2025
1	Fisik	34	28	31	12
2	Kekerasan Seksual	69	78	79	80
3	KDRT	0	5	2	4
4	Trafficking	2	4	3	5
5	Penelantaran	3	2	3	8
6	Lainnya	11	2	10	9

Sumber: Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Langkat

Berdasarkan tabel di atas jumlah kasus kekerasan terhadap anak di Kabupaten Langkat terus mengalami peningkatan, terlihat bahwa kasus kekerasan seksual terhadap anak lebih dominan dibandingkan kasus lain. Lebih lanjut, di mana pada tahun 2022 kasus kekerasan seksual yang semula-Nya berjumlah 69 kasus mengalami kenaikan pada tahun 2023 berjumlah 78 kasus, selanjutnya pada tahun 2024 kasus tersebut kembali mengalami kenaikan menjadi 79 kasus dan pada puncak nya kasus tersebut menyentuh 80 kasus di tahun 2025. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa kolaborasi yang dijalankan belum mampu menekan kasus kekerasan seksual pada anak. Hal ini mengindikasikan adanya masalah dalam pengimplementasi *collaborative governance* yang telah diterapkan pemerintah kabupaten langkat dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak.

Berdasarkan fenomena tersebut, peneliti ingin mengkaji lebih dalam mengapa kekerasan seksual pada anak mengalami kenaikan meski sudah dilaksanakannya proses *collaborative governance* di kabupaten langkat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses *Collaborative governance* dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di kabupaten langkat?
2. Apa saja faktor- faktor penghambat dalam proses *collaborative governance* dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di kabupaten langkat?

1.3 Fokus Penelitian

Bedasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan, maka yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui bagaimana proses *collaborative governance* dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di kabupaten.
2. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses *collaborative governance* dalam mengatasi kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat.

1.4 Tujuan Penelitian

Bedasarkan permasalahan yang ada, maka yang akan menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses *collaborative governance* dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di kabupaten.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses *collaborative governance* dalam mengatasi kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini mempunyai manfaat yang terbagi menjadi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis:

- a. Dapat menambah pengetahuan dalam bidang Ilmu Administrasi Publik, khususnya mengenai *Collaborative Governance* dalam mengatasi Kekerasan Seksual Terhadap Anak di Kabupaten Langkat.

- b. Dapat menjadi bahan referensi dalam penulisan karya ilmiah yang selanjutnya.

2. Secara Praktis:

- a. Menjadi masukan bagi lembaga pemerintah, lembaga non pemerintah, masyarakat dan menambah informasi bagi pembaca tentang *Collaborative Governance* dalam Mengatasi Kekerasan Pada Anak di Kabupaten Langkat.
- b. 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 menyelidiki subjek yang sama.