

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kejahatan terhadap perempuan dan anak merupakan isu global yang menjadi perhatian serius di seluruh dunia. Definisi kekerasan mencakup segala bentuk tindakan berbasis gender yang menyebabkan atau dapat menyebabkan penderitaan fisik, seksual, psikologis, atau ekonomi bagi perempuan dan anak. Hal ini termasuk ancaman, pemaksaan, dan perampasan kemerdekaan, baik di ranah publik maupun privat. Ruang lingkupnya meliputi kekerasan fisik, seksual, psikologis, dan ekonomi, seperti pemukulan, perkosaan, pelecehan seksual, perkawinan paksa, pengendalian aktivitas, pengabaian, dan penganiayaan.

Dampak yang ditimbulkan dari kekerasan tersebut sangatlah serius dan luas. Secara psikologis, korban dapat mengalami trauma mendalam, depresi, kecemasan, harga diri rendah, masalah tidur, dan gangguan stres pasca-trauma. Dampak sosial berupa isolasi, stigma, dan pengucilan dari masyarakat. Sementara dampak ekonomi meliputi kehilangan pekerjaan, penurunan produktivitas, biaya perawatan kesehatan yang tinggi, serta beban keuangan jangka panjang. Kekerasan tidak hanya merugikan individu, tetapi juga keluarga, komunitas, dan masyarakat secara keseluruhan.

Secara global, berbagai inisiatif dan kampanye terus dilakukan untuk meningkatkan kesadaran, mendorong pelaporan, dan memperkuat

perlindungan bagi korban kekerasan. Organisasi internasional seperti PBB Perempuan (UN Women), Badan Kesehatan Dunia (WHO), dan Komisi Eropa telah mengembangkan panduan, program, dan alat bantu untuk mendukung upaya pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Contohnya, Kampanye "Tidak ada yang boleh ditinggalkan" yang diinisiasi oleh PBB Perempuan, bertujuan untuk mengakhiri kekerasan terhadap perempuan dan anak di seluruh dunia. Kampanye ini mendorong kerja sama global, berbagi praktik terbaik, dan mendukung negara-negara dalam mengembangkan sistem perlindungan yang komprehensif. Sementara itu, WHO telah menerbitkan panduan bagi pembuat kebijakan dan praktisi untuk mencegah kekerasan terhadap perempuan, termasuk kekerasan dalam rumah tangga, pelecehan seksual, dan praktik berbahaya lainnya.

Selain upaya global, banyak negara juga telah mengembangkan undang-undang, kebijakan, dan program nasional untuk menangani masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Beberapa contoh di antaranya adalah pembentukan lembaga khusus, pusat-pusat layanan terpadu, layanan konseling, hotline darurat, serta pelatihan bagi aparat penegak hukum dan tenaga profesional terkait.

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar memiliki banyak lembaga pemerintahan yang berkaitan dengan perlindungan dan pemberdayaan perempuan serta perlindungan anak. Salah satu lembaga pemerintah pusat yang secara khusus menangani

isu-isu terkait perempuan dan anak adalah Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA). Kemen PPPA merupakan kementerian yang dibentuk pada tahun 2000 untuk menggantikan Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita yang telah ada sejak tahun 1978. Kemen PPPA memiliki tugas dan fungsi untuk merumuskan, menetapkan, dan mengkoordinasikan kebijakan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Secara nasional, permasalahan kejahatan terhadap perempuan dan anak di Indonesia masih menjadi isu yang membutuhkan perhatian serius. Berdasarkan data dari Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2023, total pengaduan kekerasan yang didapatkan sepanjang tahun 2023 adalah 457.895. Sebanyak 339.782 dari total pengaduan tersebut adalah kekerasan berbasis gender (KBG), yang 3442 di antaranya diadukan ke Komnas Perempuan. Kekerasan di ranah personal masih mendominasi pelaporan kasus KBG, yaitu 99% atau 336.804 kasus. Pada pengaduan di Komnas Perempuan, kasus di ranah personal mencapai 61% atau 2.098 kasus. Untuk kasus di ranah publik, tercatat total 2978 kasus dimana 1.276 di antaranya dilaporkan kepada Komnas Perempuan. Sementara itu, kasus kekerasan di ranah negara hanya ditemukan di Komnas Perempuan, dengan peningkatan hampir 2 kali lipat, dari 38 kasus di 2021 menjadi 68 kasus di 2022.

Data pengaduan Komnas Perempuan sepanjang tahun 2022 menunjukkan kekerasan seksual sebagai bentuk kekerasan terhadap

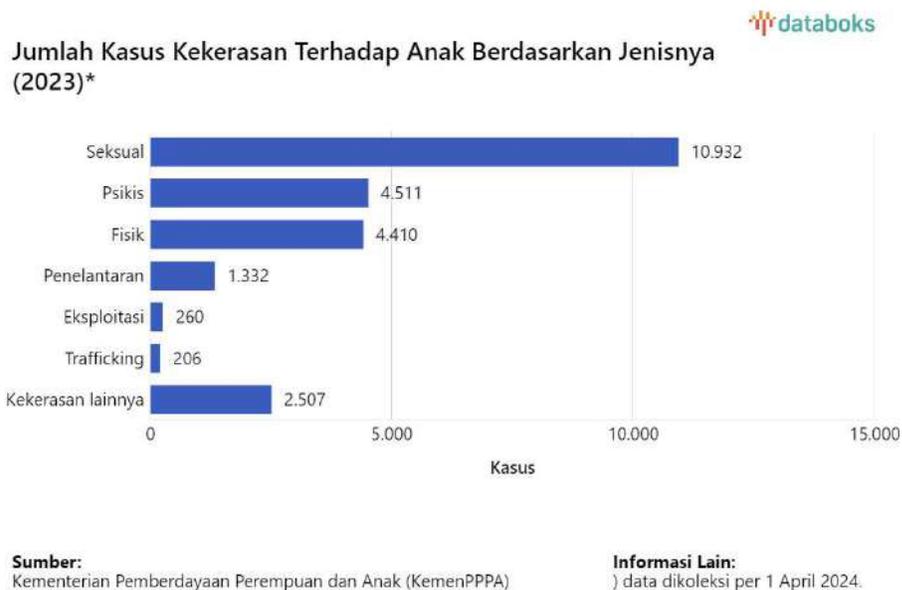
perempuan yang dominan (2.228 kasus/38.21%) diikuti kekerasan psikis (2.083 kasus/35,72%). Sedangkan data dari lembaga layanan didominasi oleh kekerasan dalam bentuk fisik (6.001 kasus/38.8%), diikuti dengan kekerasan seksual (4102 kasus/26.52%%).

Jika dilihat lebih terperinci pada data pengaduan ke Komnas Perempuan di ranah publik, kekerasan seksual selalu yang tertinggi (1.127 kasus), sementara di ranah personal yang terbanyak kekerasan psikis (1.494). Berbeda dengan lembaga layanan, data tahun 2022 ini menunjukkan bahwa di ranah publik dan personal yang paling banyak berbentuk fisik. Begitu pula yang terjadi pada tahun 2024, menurut laporan Simfoni Kemen PPPA, terdapat 11.371 perempuan yang menjadi korban kejahatan, yang dibagi menjadi kategori kekerasan sebagai berikut:



**Gambar 1. 1 Bentuk Kekerasan yang Dialami Korban Perempuan**  
Sumber : Simfoni PPA 2024

Sementara itu, berdasarkan data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KemenPPA) menunjukkan, jumlah jenis kasus kekerasan terhadap anak mencapai 24.158 kasus yang dilaporkan sepanjang 2023. Dari jumlah tersebut, jenis paling banyak dari kasus kekerasan seksual, yakni 10.932 kasus. Lalu kekerasan psikis terhadap anak sebanyak 4.511 kasus, kekerasan fisik 4.410 kasus, dan penelantaran anak 1.332 kasus. Ada pula korban eksploitasi anak 260 kasus, trafficking atau penjualan anak 206 kasus, dan jenis kekerasan lainnya 2.507 kasus.



**Gambar 1. 2 Jumlah Kasus Kekerasan Terhadap Anak Berdasarkan Jenisnya (2023)**  
Sumber : KemenPPPA

KemenPPA mendata, korban kekerasan dapat mengalami lebih dari satu jenis kekerasan. Tercatat, sebanyak 16.884 korban dilaporkan menerima satu jenis kekerasan. Lalu 2.794 korban mengalami dua jenis

kekerasan, 485 korban tiga jenis kekerasan, dan 58 korban lebih dari tiga jenis kekerasan. Secara umum, ada 18.175 laporan kasus kekerasan terhadap anak pada Januari-Desember 2023. Dari jumlah tersebut, ada 14.449 korban anak perempuan dan 5.772 korban anak laki-laki.

Pemerintah pusat telah berupaya menangani permasalahan ini melalui berbagai kebijakan dan program terbaru. Salah satu kebijakan utama adalah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2002 tentang Tata Cara Pemberian Perlindungan Khusus bagi Anak Korban Kekerasan. Peraturan ini mengatur secara rinci mengenai hak-hak anak korban, prosedur pelaporan, serta koordinasi lintas sektor dalam penanganan kasus. Selain itu, pada tahun 2023 pemerintah juga mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penguatan Kelembagaan Perlindungan Perempuan dan Anak yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas koordinasi dan sinergi antar-instansi terkait. Di tingkat teknis, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) telah meluncurkan program-program terbaru seperti "Desa Ramah Anak Bebas Kekerasan", "Kampung Keluarga Berencana Plus", dan "Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Terintegrasi" yang semakin tersebar luas di seluruh provinsi.

Meskipun demikian, implementasi dari berbagai kebijakan dan program tersebut masih menghadapi beberapa tantangan terbaru. Pertama, masih terdapat kesenjangan antara regulasi yang ada dengan

praktik di lapangan. Sebagai contoh, meskipun Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pemberian Perlindungan Khusus bagi Anak Korban Kekerasan telah mengatur hak-hak korban secara komprehensif, namun dalam praktiknya masih banyak korban yang tidak mendapatkan layanan yang memadai, terutama di daerah-daerah terpencil. Kedua, koordinasi antara kementerian/lembaga terkait belum berjalan optimal secara konsisten. Masih sering terjadi tumpang tindih program atau malah program yang tidak saling terintegrasi. Hal ini menyebabkan efektivitas upaya perlindungan menjadi kurang maksimal. (Kemen PPPA)

Di tingkat daerah, upaya perlindungan perempuan dan anak juga dikelola oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) yang ada di setiap provinsi dan kabupaten/kota. DP3A memiliki tugas untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Selain itu, DP3A juga berkoordinasi dengan instansi terkait lainnya di daerah, seperti Kepolisian Daerah (Polda) dan Kepolisian Resort (Polres), Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan lembaga lainnya, dalam upaya penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Selain lembaga pemerintah dan OMS, upaya perlindungan perempuan dan anak di Indonesia juga didukung oleh kerangka hukum dan kebijakan yang memadai. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita menjadi landasan hukum bagi upaya

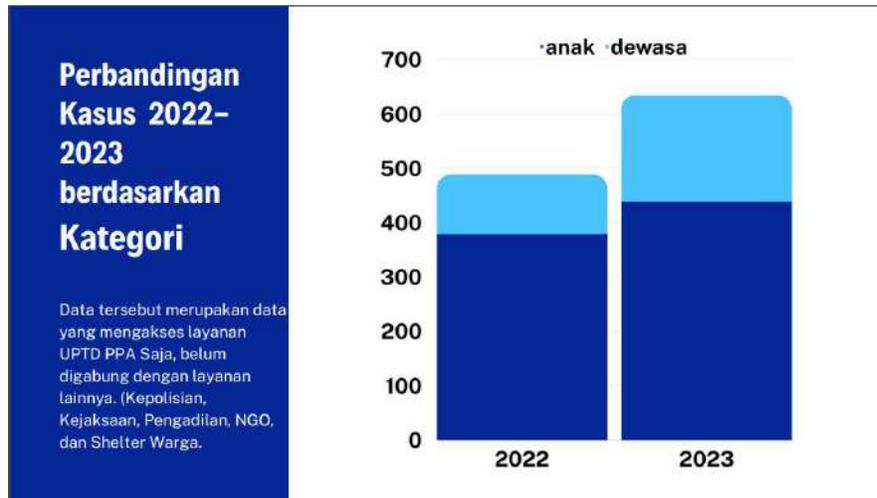
perlindungan dan pemberdayaan perempuan di Indonesia. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, mengatur mengenai hak-hak anak dan kewajiban pemerintah, orang tua, keluarga, dan masyarakat untuk memenuhi dan melindungi hak-hak tersebut.

Berbagai peraturan turunan juga telah diterbitkan untuk mendukung implementasi undang-undang tersebut, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama dalam Upaya Pengurangan Tingkat Kekerasan dalam Rumah Tangga, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pelayanan Terpadu bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang, serta Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual terhadap Anak.

Kota Makassar, ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan, merupakan salah satu kota metropolitan terbesar di Indonesia dengan populasi yang terus bertumbuh setiap tahunnya. Pada tahun 2023, jumlah penduduk Kota Makassar diperkirakan mencapai lebih dari 1,5 juta jiwa, naik signifikan dari tahun 2018 yang hanya sekitar 1,4 juta jiwa. Pertumbuhan pesat Kota Makassar ini didorong oleh berbagai faktor, seperti urbanisasi, perkembangan sektor ekonomi, serta peran Makassar sebagai pusat perdagangan dan bisnis di kawasan Indonesia Timur.

Sayangnya, pertumbuhan pesat Kota Makassar juga diikuti dengan berbagai permasalahan sosial, salah satunya adalah isu kejahatan terhadap perempuan dan anak. Berdasarkan data rekap tahunan oleh UPTD PPA Kota Makassar, kasus kejahatan terhadap perempuan dan anak, tiap terus meningkat tiap tahunnya. Pada tahun 2021, total jumlah kasus kejahatan terhadap perempuan dan anak adalah 1.551 kasus. Kemudian, pada tahun 2022 jumlah tersebut meningkat menjadi 1.669 kasus. Pada tahun 2023, berdasarkan data penanganan kasus yang dilakukan oleh UPTD PPA, jumlah kejahatan terhadap perempuan dan anak mencapai 638 kasus. Akan tetapi, jumlah kasus ini belum digabung dengan data penanganan kasus Lembaga lainnya, seperti kepolisian, kejaksaan, shelter warga, dan sebagainya.

Jika dilihat dari data penanganan kasus yang dilakukan oleh UPTD PPA, jumlah kasus kejahatan terhadap perempuan dan anak juga terus meningkat setiap tahunnya. Sepanjang tahun 2023, tercatat terdapat 634 kasus yang dibagi menjadi 429 kejahatan terhadap anak dan 205 kejahatan terhadap perempuan. Angka ini meningkat signifikan dibandingkan tahun sebelumnya pada 2022, yang hanya tercatat 488 kasus, yang dibagi menjadi 371 kasus kejahatan terhadap anak dan 117 kasus kejahatan terhadap perempuan.



**Gambar 1. 3 Perbandingan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Kota Makassar pada Tahun 2022-2023**

Sumber : CATAHU 2023 UPTD PPA

Bentuk-bentuk kejahatan yang terjadi pun beragam, mulai dari kekerasan fisik, kekerasan seksual, pelecehan, sampai dengan perdagangan orang. Kekerasan seksual menempati urutan tertinggi dengan jumlah 36.75%, disusul dengan kekerasan fisik dengan jumlah 25.55%. Sayangnya, banyak kasus yang tidak terungkap karena korban merasa takut atau malu untuk melaporkan tindak kejahatan yang menimpa mereka. Selain itu, rendahnya kesadaran masyarakat terhadap isu ini juga menjadi tantangan tersendiri. Banyak orang yang masih menganggap bahwa masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak adalah hal yang biasa atau bahkan dianggap tabu untuk dibicarakan.

Salah satu faktor yang memengaruhi efektivitas penanggulangan kejahatan adalah kualitas jejaring kerja antara lembaga-lembaga terkait. Jejaring kerja yang kuat dan efektif dapat meningkatkan koordinasi,

berbagi informasi, dan sinkronisasi program, sehingga upaya perlindungan dan penanggulangan dapat berjalan lebih optimal.

Dalam penanganan kasus kejahatan terhadap perempuan dan anak, jejaring kerja yang baik menjadi sangat penting. Lembaga-lembaga yang terlibat, seperti kepolisian dan instansi pemerintah terkait harus saling berkoordinasi dan bekerja sama dengan baik. Hal ini akan memastikan adanya aliran informasi yang lancar, penanganan kasus yang cepat dan tepat, serta sinergi program-program perlindungan dan pemberdayaan korban.

Selain itu, jejaring kerja yang efektif juga dapat memfasilitasi pertukaran informasi dan pembelajaran antar lembaga. Dengan adanya berbagi pengetahuan dan pengalaman ini, kapasitas masing-masing lembaga dalam menangani kasus kejahatan terhadap perempuan dan anak dapat semakin meningkat. Selanjutnya, jejaring kerja yang efektif juga dapat mendorong sinkronisasi program-program perlindungan dan penanggulangan. Dengan demikian, upaya pemulihan dan pemberdayaan korban dapat berjalan secara holistik dan komprehensif.

Untuk mengatasi permasalahan ini, Pemerintah Kota Makassar melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) terus melakukan upaya-upaya pencegahan, penanganan, dan pemulihan bagi korban kekerasan. Kedudukan serta segala hal mengenai DP3A ini telah diatur dalam Peraturan Walikota (Perwali) Kota Makassar No 66 Tahun 2023. Pemerintah Kota Makassar juga aktif menjalankan berbagai

program pemberdayaan dan edukasi bagi masyarakat untuk meningkatkan kesadaran dan kepedulian terhadap isu kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Selain itu, Pemerintah Kota Makassar pun secara khusus mengeluarkan SK mengenai pembentukan kepengurusan Tim Unit Pelaksana Teknis Daerah Perempuan dan Anak (UPTD PPA) pada DP3A Kota Makassar, yaitu Surat Keputusan Walikota Makassar No. 656/263.05/Tahun 2023. SK ini bertujuan untuk mendukung kelancaran program perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar serta mengatur tim jejaring beberapa lembaga yang terkait dalam upaya kerjasama menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak, salah satunya ialah unit PPA Polrestabes Makassar.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) dan Kepolisian Resor Kota Besar (Polrestabes) merupakan dua lembaga pemerintah yang memiliki peran strategis dalam menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak. DP3A bertanggung jawab dalam merumuskan kebijakan, koordinasi, dan sinkronisasi program pemberdayaan perempuan serta perlindungan anak, sedangkan Polrestabes bertugas dalam penegakan hukum, penyelidikan, dan perlindungan terhadap korban.

Berdasarkan uraian di atas mengenai kejahatan terhadap perempuan di Kota Makassar serta pentingnya peran berbagai Lembaga dalam menanggulungnya, maka penulis tertarik untuk membahas dan

melakukan penelitian dengan judul “Analisis Jejaring Kerja Dinas Pemberdayaan dan Perlindungan anak dan Kepolisian Resor Kota Besar dalam Menanggulangi Kejahatan Terhadap Perempuan dan Anak di Kota Makassar”. Perempuan dan anak merupakan kelompok rentan yang membutuhkan perhatian dan perlindungan khusus dari pemerintah. Kejahatan terhadap perempuan dan anak, seperti kekerasan, pelecehan, dan eksploitasi, masih menjadi masalah yang serius di berbagai daerah, termasuk Kota Makassar. Oleh karena itu, penelitian ini akan menganalisis bagaimana kedua lembaga ini bekerja sama atau menjalin jejaring kerja dalam upaya menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak.

Urgensi dari penelitian ini juga untuk mengkaji sejauh mana kerjasama DP3A dan Polrestabes telah berjalan selama ini, mengidentifikasi tantangan dan kendala yang dihadapi, serta merumuskan strategi peningkatan kerjasama yang lebih efektif di masa mendatang. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai kondisi kerjasama saat ini, serta menjadi bahan masukan dan rekomendasi bagi kedua instansi dalam upaya memperkuat koordinasi dan kolaborasi guna mencegah dan menangani kejahatan terhadap perempuan dan anak secara lebih optimal.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka masalah utama yang hadir dalam penelitian ini adalah maraknya kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar yang terus

meningkat setiap tahunnya. maka penulis merumuskan permasalahan yang akan dibahas, yaitu:

- 1) Bagaimana bentuk jejaring kerja yang terjalin antara DP3A dan Polrestabes Kota Makassar dalam menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar?
- 2) Apa dampak yang dihasilkan dari jejaring kerja DP3A dan Polrestabes Kota Makassar dalam meningkatkan upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar?

### **1.3 Tujuan**

- 1) Untuk mengetahui jejaring kerja yang dilakukan antara DP3A dan Polrestabes Kota Makassar dalam menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak di kota Makassar.
- 2) Untuk mengetahui dampak yang dihasilkan dari jejaring kerja antara DP3A dan Polrestabes Makassar dalam upaya menanggulangi kejahatan yang terjadi terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya dalam kajian tentang jejaring kerja antar organisasi pemerintah. Analisis jejaring kerja antara DP3A dan Polrestabes Kota Makassar dapat memperkaya pemahaman

mengenai dinamika koordinasi dan kolaborasi antarlembaga dalam menangani isu-isu sosial kemasyarakatan, seperti kejahatan terhadap perempuan dan anak. Temuan penelitian ini juga dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk mengembangkan teori-teori mengenai efektivitas jejaring kerja dalam upaya penanggulangan berbagai permasalahan sosial di tingkat lokal. Selain itu, penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai referensi bagi penelitian-penelitian sejenis di masa mendatang.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan rekomendasi bagi DP3A dan Polrestabes Kota Makassar dalam memperkuat jejaring kerja dan kolaborasi mereka dalam menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak. Analisis terhadap struktur jejaring, jenis interaksi, pola koordinasi, faktor-faktor yang memengaruhi, serta manfaat dari jejaring kerja dapat mengidentifikasi aspek-aspek yang perlu ditingkatkan atau diperbaiki dalam upaya mengoptimalkan peran kedua institusi tersebut. Temuan penelitian ini juga dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan di tingkat lokal dalam merumuskan strategi dan program kerja yang lebih efektif untuk menangani permasalahan kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi organisasi pemerintah lainnya dalam membangun jejaring kerja yang efektif dalam menangani isu-isu sosial kemasyarakatan di daerahnya masing-masing.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Jejaring Kelembagaan**

Jejaring kelembagaan (*institutional network*) merupakan suatu konsep yang menggambarkan hubungan dan interaksi antar lembaga dalam suatu sistem atau lingkungan tertentu. Konsep ini berfokus pada bagaimana lembaga-lembaga saling terkait, berkolaborasi, dan saling mempengaruhi satu sama lain dalam mencapai tujuan bersama. Dalam konteks jejaring kelembagaan, setiap lembaga dianggap sebagai aktor yang memiliki peran, fungsi, dan kepentingan masing-masing. Lembaga-lembaga tersebut dapat berasal dari berbagai sektor, seperti pemerintah, swasta, maupun masyarakat sipil. Melalui jejaring kelembagaan, lembaga-lembaga tersebut membentuk pola hubungan dan saling berinteraksi untuk saling mendukung, berbagi sumber daya, dan menyelesaikan permasalahan bersama.

Menurut Riyadi (2015), ada beberapa karakteristik utama dari jejaring kelembagaan, yaitu:

- 1) Saling ketergantungan (*interdependence*), yaitu adanya saling ketergantungan antar lembaga dalam mencapai tujuan bersama;
- 2) Koordinasi dan kolaborasi, yaitu upaya lembaga-lembaga untuk mengkoordinasikan dan berkolaborasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya;

- 3) Pertukaran sumber daya, yaitu adanya pertukaran sumber daya (informasi, dana, tenaga, dll.) antar lembaga;
- 4) Tujuan bersama, yaitu terdapatnya tujuan bersama yang ingin dicapai oleh seluruh lembaga dalam jejaring.

Selanjutnya, Riyadi (2015) juga menjelaskan beberapa manfaat dari jejaring kelembagaan, antara lain:

- 1) Meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan bersama;
- 2) Memfasilitasi pertukaran informasi, pengetahuan, dan pengalaman antar lembaga;
- 3) Memperkuat kapasitas kelembagaan melalui saling berbagi sumber daya;
- 4) Menciptakan sinergi dan menghindari duplikasi program atau kegiatan;
- 5) Meningkatkan legitimasi dan pengakuan publik terhadap lembaga-lembaga yang terlibat.

Dalam konteks pemerintahan, jejaring kelembagaan dapat terbentuk antara lembaga-lembaga pemerintah, baik pusat maupun daerah, serta melibatkan lembaga non-pemerintah seperti organisasi masyarakat sipil dan swasta. Sebagai contoh, dalam upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) dapat membentuk jejaring kelembagaan dengan Kepolisian Resort Kota Besar (Polrestabes) untuk saling

berkoordinasi, berbagi informasi, dan mengoptimalkan sumber daya dalam menangani kasus-kasus terkait. Selain itu, jejaring kelembagaan juga dapat terbentuk antar lembaga pemerintah daerah, seperti DP3A dengan Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, atau Dinas Pendidikan, untuk menangani permasalahan terkait perempuan dan anak secara komprehensif dan terintegrasi. Dalam hal ini, masing-masing lembaga memiliki peran dan fungsi yang saling melengkapi, sehingga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam mencapai tujuan bersama.

Pentingnya jejaring kelembagaan dalam upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak juga ditekankan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Undang-undang ini mengamanatkan adanya koordinasi dan kerja sama antar lembaga pemerintah, seperti kepolisian, pengadilan, dan lembaga sosial, dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak (Pasal 13). Selain itu, Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Penanganan Anak Berhadapan dengan Hukum juga menekankan pentingnya jejaring kelembagaan antara lembaga penegak hukum, lembaga sosial, dan lembaga pendidikan dalam menangani kasus anak yang berhadapan dengan hukum.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa jejaring kelembagaan merupakan suatu konsep yang penting dalam upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak. Melalui

jejaring kelembagaan, lembaga-lembaga terkait, seperti DP3A dan Polrestabes, dapat saling berkoordinasi, berbagi informasi, dan mengoptimalkan sumber daya dalam menangani kasus-kasus tersebut secara efektif dan efisien.

## **2.2 Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A)**

### **2.2.1 Pengertian DP3A**

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kota Makassar yang bertugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Dinas ini dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 91 Tahun 2016 dan berfungsi sebagai unsur pembantu Walikota Makassar serta DPRD Kota Makassar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Keberadaan Dinas ini menunjukkan komitmen Pemerintah Kota Makassar dalam mendorong pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak sebagai bagian dari upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kota Makassar.

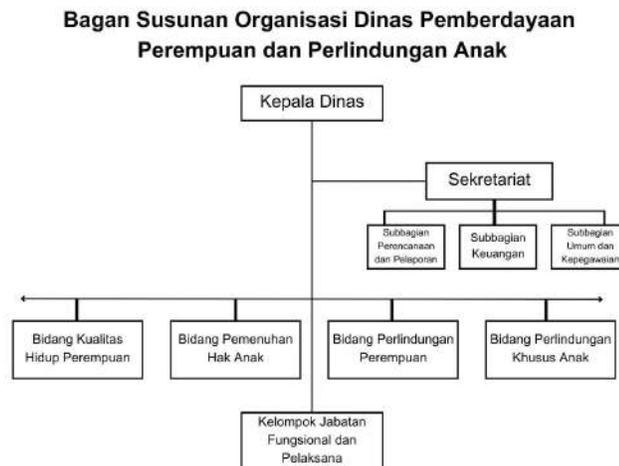
### 2.2.2 Kedudukan, Struktur Organisasi, Tugas, dan Fungsi DP3A

Kedudukan, susunan organisasi, tugas, serta fungsi DP3A Kota Makassar diatur berdasarkan Peraturan Walikota Makassar nomor 66 tahun 2023. Adapun rincian mengenai kedudukan, susunan organisasi, tugas, dan fungsi DP3A adalah sebagai berikut.

a. Kedudukan.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. DP3A dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Wali Kota melalui Sekretaris Daerah.

b. Susunan Organisasi.



**Gambar 2. 1 Bagan Organisasi DP3A Kota Makassar**  
Sumber: Perwalkot No 66 Tahun 2023

- 1) Kepala Dinas
  - 2) Sekretariat, terdiri dari:
    - Subbagian Umum dan Kepegawaian
    - Subbagian Perencanaan dan Keuangan
  - 3) Bidang Pemberdayaan Perempuan, terdiri dari:
    - Seksi Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan
    - Seksi Partisipasi Perempuan
  - 4) Bidang Perlindungan Anak, terdiri dari:
    - Seksi Perlindungan Anak
    - Seksi Rehabilitasi dan Reintegrasi Anak
  - 5) Bidang Pengarusutamaan Gender dan Pemberdayaan Perempuan, terdiri dari:
    - Seksi Pengarusutamaan Gender
    - Seksi Pemberdayaan Perempuan
  - 6) Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)
  - 7) Kelompok Jabatan Fungsional
- c. Tugas dan Fungsi:
- 1) Kepala Dinas
    - Memimpin, membina, dan mengkoordinasikan pelaksanaan tugas dan fungsi DP3A.
    - Merumuskan kebijakan teknis di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

- Melaksanakan kegiatan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- Melakukan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi DP3A.

## 2) Sekretariat.

- Melaksanakan urusan ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, dan umum.
- Melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang.
- Melakukan monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas.

## 3) Bidang Pemberdayaan Perempuan.

- Melaksanakan kegiatan peningkatan kualitas hidup perempuan.
- Melaksanakan kegiatan peningkatan partisipasi perempuan.

## 4) Bidang Perlindungan Anak.

- Melaksanakan kegiatan perlindungan anak.
- Melaksanakan kegiatan rehabilitasi dan reintegrasi anak.

## 5) Bidang Pengarusutamaan Gender dan Pemberdayaan Perempuan.

- Melaksanakan kegiatan pengarusutamaan gender.
- Melaksanakan kegiatan pemberdayaan perempuan.

6) UPTD.

Melaksanakan sebagian tugas dan fungsi DP3A sesuai kebutuhan.

7) Kelompok Jabatan Fungsional:

Melaksanakan kegiatan sesuai dengan jabatan fungsional masing-masing

## **2.3 Kepolisian Negara Republik Indonesia**

### **2.3.1 Pengertian Kepolisian Republik Indonesia**

Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebuah institusi yang berdiri sendiri dan berkedudukan langsung di bawah Presiden Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 Pasal 1 ayat (1) tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara dinyatakan bahwa: "Kepolisian Negara Republik Indonesia, selanjutnya disebut Kepolisian Negara, ialah alat Negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan di dalam negeri." Sedangkan didalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 5 ayat (1) mengatakan bahwa: "Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum/-serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri".<sup>28</sup> Dan pada Pasal 4 menyatakan : "Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri

yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggarakannya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.”

### **2.3.2 Tugas dan Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Tugas pokok kepolisian adalah menegakkan hukum sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia yang berbunyi fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintah negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pada dasarnya tugas pokok polisi adalah “menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat” dan menurut C.H. Niewhuis untuk melaksanakan tugas pokok itu polisi memiliki 2 (dua) fungsi utama yaitu :

- 1) “Fungsi Preventif untuk pencegahan, yang berarti bahwa Polisi itu berkewajiban melindungi negara beserta Lembaga-lembaganya, ketertiban dan ketatanan umum, orang-orang dan harta bendanya, dengan jalan mencegah dilakukannya perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum dan perbuatan-perbuatan lainnya yang pada hakikatnya dapat mengancam dan membahayakan ketertiban dan ketenteraman.
- 2) Fungsi represif atau pengendalian, yang berarti bahwa Polisi itu berkewajiban menyidik perkara-perkara tindak pidana, menangkap

pelaku-pelakunya dan menyerahkannya kepada penyidikan untuk Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia tercantum didalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu : “Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:

- a. menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- f. melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. mencari keterangan dan barang bukti;
- j. menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;

- k. mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- m. menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu”.

### **2.3.3 Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Organisasi Kepolisian disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai ke kewilayahan. Organisasi Kepolisian tingkat pusat disebut Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri); sedang organisasi Polri tingkat kewilayahan disebut Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda) di tingkat provinsi, Kepolisian Negara Republik Indonesia Resort (Polres) di tingkat kabupaten / kota, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Sektor (Polsek) di wilayah kecamatan.

#### **a. Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia (Mabes Polri)**

Mabes Polri merupakan pusat pimpinan dan koordinasi tertinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang berada di tingkat nasional. MABES Polri dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas utama Mabes Polri adalah merumuskan kebijakan, strategi, dan program Polri secara

nasional untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat di seluruh wilayah Indonesia.

b. Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda)

Polda merupakan satuan pelaksana utama kewilayahan yang berada di bawah Kapolri. Polda bertugas menyelenggarakan tugas Polri pada tingkat kewilayahan. Polda dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Kapolda), yang bertanggung jawab kepada Kapolri. Kapolda dibantu oleh Wakil Kapolda (Wakapolda).

c. Kepolisian Resort (Polres)

Polres membawahi Kepolisian Negara Republik Indonesia Sektor. Untuk kota-kota besar, Polres dinamai Kepolisian Resort Kota Besar (Polrestabes). Polres memiliki satuan tugas kepolisian yang lengkap, layaknya Polda, dan dipimpin oleh seorang Komisar Besar Polisi (Kombes) (untuk Polrestabes) atau Ajun Komisar Besar Polisi (AKBP) (untuk Polres).

d. Kepolisian Sektor (Polsek)

Polsek (Kepolisian Sektor) merupakan unsur pelaksana tugas Polri yang berada di tingkat kecamatan. Polsek dipimpin oleh Kepala Kepolisian Sektor (Kapolsek) yang bertanggung jawab kepada Kapolres. Tugas utama Polsek adalah melaksanakan tugas pokok Polri secara langsung di wilayah kecamatan masing-

masing dalam rangka menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat setempat.

## **2.4 Kejahatan Terhadap Perempuan dan Anak**

### **2.4.1 Pengertian Kejahatan Terhadap Perempuan dan Anak**

Kejahatan menurut tata bahasa, merupakan perbuatan dan tindakan jahat seperti yang lazim orang ketahui atau dengarkan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kejahatan dimaksudkan sebagai suatu perilaku yang bertentangan dengan nilai dan norma yang telah disahkan oleh hukum tertulis. Bonger mengatakan kejahatan adalah perbuatan antisosial yang secara sadar mendapat reaksi dari negara berupa pemberian derita dan kemudian sebagai reaksi terhadap rumusan hukum (legal definition) mengenai kejahatan. (Topo Santoso dkk, 2010: 14). Kekerasan secara umum diatur dalam KUHP Pasal 170 dengan salah satu pasalnya menyebutkan “Barangsiapa yang dimuka umum bersama-sama melakukan kekerasan terhadap orang atau barang, dihukum penjara selama-lamanya lima tahun enam bulan” (K.U.H.P. 336). Kekerasan dapat terjadi di ruang lingkup manapun, baik ruang lingkup domestik maupun ruang lingkup publik dan dapat terjadi kepada siapapun dan kapanpun.

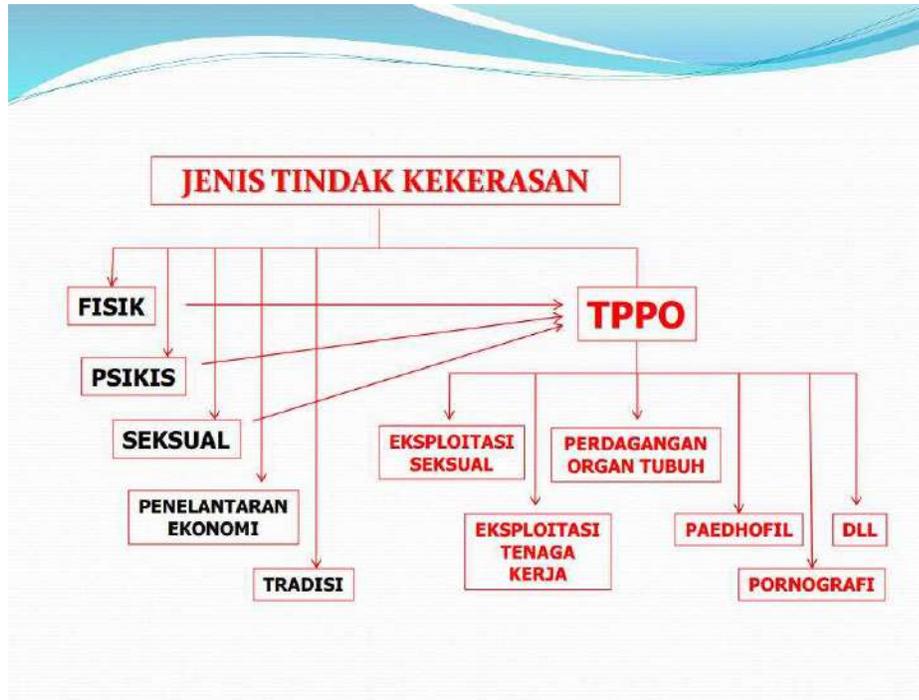
Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) menyebutkan, tindak kekerasan adalah penggunaan kekuatan fisik dengan sengaja atau bentuk kekuatan lainnya pada pihak lain yang bisa mengakibatkan cedera, kematian, kerugian psikologis, salah

perkembangan, atau deprivasi. Penggunaan kekuatan lain pada tindak kekerasan bisa berupa ancaman hingga beragam perbuatan nyata.

Korban tindak kejahatan dapat dialami seseorang, orang lain, hingga kelompok atau komunitas. Kekerasan tersebut dapat pula berbasis gender, yakni lebih khusus dialami perempuan dan anak perempuan. Tindak kekerasan pada perempuan sejalan pengertian kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) menurut UU Nomor 23 Tahun 2004. Pengertian berdasarkan UU ini adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga. Selain itu, kejahatan terhadap anak diatur dalam hukum pidana Indonesia, khususnya KUHP dan UURI No. 35 Tahun 2014. Menurut Ran PTKA 2010-2014, kekerasan terhadap anak adalah setiap perbuatan terhadap anak yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, mental, seksual, psikologis, termasuk penelantaran dan perilaku buruk yang yang mengancam integritas tubuh dan merendahkan martabat anak.

#### **2.4.2 Jenis Kejahatan Terhadap Perempuan dan Anak**

Kejahatan terhadap perempuan dan anak-anak tentunya merupakan isu penting yang perlu mendapat perhatian serius dari semua pihak. Ada beberapa jenis kejahatan yang sering dialami, antara lain sebagai berikut.



**Gambar 2. 2 Jenis Tindak Kekerasan**

Sumber: KemenPPPA

a. Fisik

Kejahatan fisik mencakup segala bentuk kekerasan fisik yang menyebabkan luka, sakit, atau bahkan kematian pada korban. Contohnya adalah pemukulan, penendangan, pembakaran, penggunaan senjata, dan tindakan penyiksaan lainnya. Dampak dari kejahatan fisik ini dapat berupa cedera, cacat, trauma fisik, dan bahkan kematian.

b. Psikis

Kejahatan psikis adalah bentuk penyalahgunaan atau kekerasan yang berdampak pada kondisi mental dan emosional korban. Ini dapat berupa penghinaan, ancaman, intimidasi, penelantaran

atau pengabaian, dan berbagai bentuk pelecehan psikologis lainnya. Dampak dari kejahatan psikis dapat berupa depresi, kecemasan, rendah diri, dan gangguan psikologis lainnya.

c. Seksual

Kejahatan seksual mencakup segala bentuk penyalahgunaan, pelecehan, atau eksploitasi seksual terhadap korban. Contohnya adalah pemerkosaan, penyalahgunaan seksual, persetubuhan paksa, dan pelecehan seksual lainnya. Dampak dari kejahatan seksual ini dapat berupa trauma psikologis, infeksi menular seksual, kehamilan yang tidak diinginkan, dan masalah kesehatan reproduksi lainnya.

d. Eksploitasi seksual

Kejahatan ini melibatkan pemanfaatan korban untuk tujuan seksual secara komersial, seperti perdagangan orang untuk prostitusi, pembuatan konten pornografi, dan segala bentuk pemanfaatan seksual untuk keuntungan ekonomi. Dampak dari eksploitasi seksual ini dapat sangat merusak, termasuk trauma psikologis yang mendalam, masalah kesehatan, dan eksploitasi ekonomi yang berkelanjutan.

e. Perdagangan organ tubuh

Kejahatan ini melibatkan pemaksaan terhadap korban untuk menyerahkan organ tubuhnya, seperti transplantasi ginjal atau

hati tanpa persetujuan. Hal ini dapat menyebabkan cedera serius, cacat, dan bahkan kematian pada korban.

f. Penelantaran ekonomi

Kejahatan ini mencakup tindakan-tindakan yang merampas hak ekonomi korban, seperti pemaksaan untuk bekerja tanpa upah yang layak, pembatasan akses terhadap sumber daya ekonomi, atau pengambilalihan harta milik korban. Dampaknya dapat berupa kemiskinan, ketergantungan, dan hilangnya kemandirian ekonomi korban.

g. Tradisi

Beberapa praktik tradisional yang merugikan dan melanggar hak perempuan dan anak, seperti pernikahan dini, mutilasi alat kelamin perempuan, atau pembatasan akses terhadap pendidikan, juga termasuk dalam kategori kejahatan ini. Dampaknya dapat berupa trauma fisik dan psikologis, pembatasan hak, serta penghalangan terhadap perkembangan dan realisasi diri korban.

## **2.5 Penanggulangan Kejahatan**

Upaya penanggulangan kejahatan dikenal dengan berbagai istilah, seperti *penal policy*, *criminal policy*, atau *strafrechtspolitik*. Istilah-istilah tersebut mengacu pada usaha untuk menanggulangi kejahatan melalui penegakan hukum pidana, yang dilakukan secara rasional dengan tujuan memenuhi rasa keadilan dan efektivitas. Dalam rangka menanggulangi

kejahatan, terdapat berbagai sarana yang dapat digunakan sebagai reaksi terhadap pelaku kejahatan. Upaya untuk melakukan penanggulangan kejahatan memiliki dua cara dalam hal penggunaan sarana, yaitu melalui sistem peradilan pidana (penal)/Tindakan represif, yang merupakan upaya setelah terjadinya kejahatan, dan sarana (nonpenal)/Tindakan preventif, yang berarti mencegah sebelum terjadinya kejahatan.

Dalam hukum pidana, menurut G. Peter Hoefnagels, terdapat sebuah teori tentang penanggulangan tindak pidana yang disebut Teori Kebijakan Kriminal (Criminal Policy). Menurut teori ini, penanggulangan suatu kejahatan dilakukan melalui dua upaya, yaitu Upaya Penal dan Upaya Nonpenal. Upaya Penal diartikan sebagai upaya pemidanaan, yaitu suatu upaya yang dimulai dari formulasi atau pembuatan hukum pidana, pelaksanaan (aplikasi) hukum pidana, dan penegakan hukum pidana (eksekusi). Sementara Upaya Nonpenal adalah upaya di luar proses pidana, baik berupa upaya pencegahan maupun penanggulangan. Berdasarkan teori kebijakan kriminal ini, untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi seseorang melakukan kejahatan, tidak hanya harus ditangani dengan proses pidana saja, tetapi juga harus ditangani dengan proses di luar pidana, yaitu dengan mencari solusi dari penyebab seseorang melakukan kejahatan. Oleh karena itu, agar penegakan hukum dapat berjalan efektif, kedua upaya tersebut wajib dijalankan secara bersamaan. Perbedaan antara keduanya dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Upaya Penal Melalui Penegakan Hukum Pidana

Upaya penal dilakukan oleh penegak hukum melalui proses pelaksanaan dan penegakan hukum pidana. Proses penegakan hukum pidana (eksekusi) dimulai dari tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, mengadili dalam sidang pengadilan, penjatuhan Putusan Pengadilan dan pemidanaan di Lembaga Pemasyarakatan.

b. Upaya Nonpenal Melalui Pendekatan Kriminologi

Upaya nonpenal, yang terdiri dari upaya pencegahan dan penanggulangan di luar proses pidana, dapat dilakukan oleh berbagai pihak, seperti penegak hukum, pemerintah, swasta, dan masyarakat. Upaya non-penal ini akan lebih efektif jika dilakukan dengan pemahaman dan penerapan ilmu kriminologi. Kriminologi adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari sebab-sebab seseorang melakukan kejahatan. Hal terpenting dalam upaya nonpenal adalah mencari solusi dari penyebab seseorang melakukan kejahatan. Upaya nonpenal lebih memfokuskan perhatian pada menghilangkan unsur kesempatan dalam melakukan kejahatan, sedangkan upaya penal lebih memfokuskan pada menghilangkan niat untuk melakukan kejahatan lagi. Upaya nonpenal dapat berfungsi dalam penyelesaian atau penindakan tindakan kekerasan, serta pencegahan tindak kejahatan dengan menyelesaikan perkara di luar pengadilan.

## 2.6 Landasan Teori

Penelitian ini akan berfokus pada jejaring kerja yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah serta lembaga keamanan dalam menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak, khususnya di Kota Makassar. Oleh karena itu teori-teori yang akan digunakan sebagai landasan teori pada penelitian ini akan berkesinambungan dengan hal tersebut. Teori yang akan digunakan adalah *Governance Network Theory*. Agar penelitian ini mempunyai kerangka teori yang kuat, maka teori ini akan dibahas secara mendalam sebagai berikut.

*Governance Network Theory* adalah sebuah pendekatan dalam studi tata kelola publik yang menekankan pada pentingnya interaksi dan kolaborasi di antara berbagai aktor dalam sebuah jaringan kerja sama (network) untuk mencapai tujuan bersama. Dikembangkan oleh peneliti Eropa, Erwin Klijn dan Joop Koppenjan, teori ini memandang proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik tidak lagi terpusat pada pemerintah saja, melainkan melibatkan aktor-aktor dari sektor swasta, masyarakat sipil, serta kelompok-kelompok kepentingan lainnya.

Konsep jaringan pemerintahan (*governance network*) merujuk pada hubungan saling ketergantungan (interdependensi) antara berbagai aktor yang memiliki kewenangan (otonomi) di sektor publik, swasta, dan sosial. Mereka bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama dari organisasi jaringan tersebut. Konsep jaringan (*networks*) dipandang

sebagai alat atau instrumen yang menghubungkan beberapa aktor untuk bekerja dan berinteraksi bersama dalam mencapai tujuan yang sama, sebagaimana dijelaskan oleh Kickert, Klijn, dan Koppenjan (1997), Koiman (1993), dan Rhodes (1997) dalam Klijn dan Koppenjan (2016:22). Teori jaringan pemerintahan sendiri dibangun dari tradisi ilmu politik, ilmu organisasi, dan administrasi publik. Teori ini menjelaskan bagaimana pola saling ketergantungan (interdependensi) dari jaringan digunakan dalam konsep jaringan pemerintahan.

Klijn dan Koppenjan telah mengembangkan kembali teori tata kelola jaringan (network governance) yang sebelumnya dipaparkan oleh Keith G Provan dan Patrick Kennis. Tata kelola jaringan dipahami sebagai sebuah strategi yang dilakukan oleh para aktor untuk mempengaruhi proses interaksi, yang dapat berupa aksi kolektif dalam upaya menghasilkan solusi, kebijakan, atau layanan. Klijn dan Koppenjan (2016) menyebutkan bahwa teori tata kelola jaringan berhubungan dengan kompleksitas, saling ketergantungan antar lembaga, dan cara menyelesaikan masalah yang dihadapi. Teori tata kelola jaringan dari Klijn dan Koppenjan ditandai dengan penggunaan konsep inti sebagai berikut:

1) *Actors, Interdependency, and Frames.*

Dalam membangun tata kelola jaringan, jaringan akan terdiri dari aktor yang beragam dengan tanggung jawab dan wewenang yang berbeda-beda. Meskipun setiap aktor tetap menjalankan tanggung jawab dan wewenangnya masing-masing, pada saat

tertentu mereka dapat bekerja sama dengan aktor lain dalam jaringan. Pertukaran sumber daya di antara aktor yang terlibat dalam tata kelola jaringan sangat mungkin terjadi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama, yang diwujudkan dalam bentuk kerja sama dalam implementasi kebijakan atau program, yang kemudian akan menimbulkan hubungan saling ketergantungan antar aktor. Dalam penelitian ini, melalui indikator aktor, saling ketergantungan, dan bingkai, peneliti akan mengidentifikasi peran Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) serta Kepolisian Resort Kota Besar (Polrestabes) dalam menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar, serta menjelaskan tugas, wewenang, dan hubungan saling ketergantungan antar aktor melalui proses pertukaran sumber daya.

## 2) *Network Management.*

Manajemen jaringan (*network management*) diperlukan untuk mengelola sumber daya dalam jaringan agar dapat menghasilkan output yang maksimal. Tujuan dari manajemen jaringan adalah untuk memfasilitasi interaksi dan mengelola pertukaran sumber daya. Pengelolaan interaksi yang dimaksud adalah bagaimana jaringan memberikan ruang bagi para pemangku kepentingan yang terlibat untuk berinteraksi dan bernegosiasi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama.

Dalam konteks upaya menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak, manajemen jaringan akan menjelaskan bagaimana para aktor mengelola jaringan, meliputi bagaimana jaringan tersebut dipimpin, pola koordinasi jaringan, interaksi antar aktor, dan bagaimana para aktor bernegosiasi. Hal ini penting untuk memastikan bahwa sumber daya yang ada dalam jaringan dapat dimanfaatkan secara optimal dalam mencapai tujuan bersama. Dengan menerapkan manajemen jaringan yang efektif, para aktor yang terlibat dalam upaya menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak diharapkan dapat bekerja sama dengan baik, saling berkoordinasi, dan bernegosiasi untuk menghasilkan solusi, kebijakan, atau layanan yang dapat mengatasi permasalahan tersebut dengan lebih optimal.

### 3) *Institutional Features.*

Kompleksitas hubungan interaksi di antara para aktor dalam suatu jaringan akan memunculkan sebuah regulasi yang mengatur keberlangsungan dari jaringan tersebut. Regulasi ini berkaitan dengan cara para aktor berperilaku, bagaimana pertukaran sumber daya dilakukan, serta batasan-batasan dalam pelaksanaannya. Apabila suatu jaringan tidak memiliki regulasi sendiri, maka dapat mengacu pada regulasi yang ada di tingkat yang lebih tinggi, seperti undang-undang atau peraturan lainnya.

Hal ini dimaksudkan agar dalam proses pelaksanaannya, jaringan tersebut tetap berada pada alur yang telah ditentukan dan tidak menyimpang dari tujuan awal adanya network governance.

Dalam penelitian ini, peneliti akan menganalisis bagaimana peraturan yang menjadi pedoman bagi jaringan untuk menjaga agar tindakan yang dilakukan oleh para aktor dalam tata kelola jaringan tetap berada pada kapasitas yang telah ditentukan. Analisis akan dilakukan terhadap berbagai regulasi, mulai dari perda, perbup, dokumen RPJPD, RPJMD, RKPD, maupun dalam bentuk MoU antar aktor dalam network management. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar.

#### 4) *Interactions and Complexity*

Hubungan saling ketergantungan antara para aktor dalam suatu jaringan memiliki konsekuensi berupa interaksi yang kompleks serta pola negosiasi yang rumit dalam memecahkan masalah. Konsep network governance menekankan bahwa implementasi suatu kebijakan tidak lagi merupakan tindakan dari satu aktor tunggal, melainkan tindakan dari banyak aktor yang saling berinteraksi dan bernegosiasi. Interaksi yang kompleks di antara berbagai aktor dalam jaringan nantinya akan menghasilkan suatu output, yang dapat berupa program atau kebijakan. Berdasarkan indikator ini, peneliti akan menjelaskan mengenai program atau

output apa saja yang telah dilakukan oleh para aktor dalam upaya menyelesaikan permasalahan penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar.

## **2.7 Kerangka Pikir**

Menurut Sugiyono (2013), kerangka pemikiran merupakan alur berpikir atau alur penelitian yang dijadikan pola atau landasan berpikir peneliti dalam mengadakan penelitian terhadap objek yang dituju. Penelitian ini menggunakan Teori Tata Kelola Jaringan (*Network Governance*) sebagai landasan konseptual untuk menganalisis jejaring kerja antara Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) dan Kepolisian Resor Kota Besar (Polrestabes) Kota Makassar dalam upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak. *Governance Network Theory* dipilih karena dianggap relevan untuk mengkaji bagaimana kedua lembaga tersebut berkolaborasi dan saling berkoordinasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

*Governance Network Theory* memandang bahwa organisasi-organisasi publik tidak dapat berdiri sendiri dalam menyelesaikan permasalahan kompleks yang dihadapi. Dibutuhkan kerja sama dan koordinasi antar berbagai aktor yang saling tergantung satu sama lain. Dalam konteks penelitian ini, DP3A dan Polrestabes merupakan dua aktor kunci yang harus menjalin jejaring kerja untuk dapat secara efektif menanggulangi kejahatan terhadap perempuan dan anak.

Terdapat beberapa konsep inti dalam *Governance Network Theory* yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini. Pertama, konsep tentang aktor, independensi, dan bingkai (frame) yang mendasari pembentukan jejaring kerja. Aktor-aktor yang terlibat, seperti DP3A dan Polrestabes, memiliki derajat independensi dan bingkai pemahaman yang berbeda-beda terkait isu yang dihadapi. Hal ini akan mempengaruhi cara mereka berinteraksi dan membangun jejaring kerja. Kedua, konsep manajemen jaringan, yang mencakup aspek kepemimpinan jaringan, koordinasi antar aktor, serta interaksi dan negosiasi yang terjadi. Dalam konteks ini, penting untuk mengkaji bagaimana DP3A dan Polrestabes mengelola jejaring kerja mereka, termasuk menjalankan fungsi kepemimpinan, mengkoordinasikan kegiatan, serta menjalin interaksi dan negosiasi untuk mencapai tujuan bersama.

Ketiga, konsep tentang bentuk jejaring kerja DP3A dan Polrestabes. Hal ini mencakup pola interaksi, pertukaran sumber daya, dan koordinasi kegiatan yang terjalin antara kedua lembaga. Bentuk jejaring kerja ini akan berpengaruh pada efektivitas upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak. Keempat, konsep tentang dampak jejaring kerja DP3A dan Polrestabes. Dalam hal ini, penelitian akan mengkaji bagaimana jejaring kerja yang terjalin antara kedua lembaga tersebut berpengaruh pada peningkatan upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar. Berdasarkan 4 konsep

inti tersebut, kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2. 3 Kerangka Pikir