

SKRIPSI

**INOVASI PELAYANAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DAN ANAK
STUDI KASUS PROGRAM *SHELTER* WARGA DI KOTA MAKASSAR**

**MUSDALIFAH
E011171502**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

MUSDALIFAH (E011171502), Inovasi Pelayanan Perlindungan Perempuan dan Anak Studi Kasus Program *Shelter* Warga di Kota Makassar. 110 halaman + 45 Kepustakaan + Lampiran, dibawah Bimbingan Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si dan Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si

Shelter warga merupakan inovasi pemerintah Kota Makassar dalam pelayanan perlindungan perempuan dan anak. *Shelter* warga ini merupakan sebuah gerakan masyarakat yang terkoordinasi di tingkat kelurahan untuk berpartisipasi terhadap pemenuhan hak anak, perlindungan, pencegahan serta pelayanan kasus bagi perempuan dan anak yang menjadi korban tindak kekerasan.

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan tentang inovasi program *shelter* warga sebagai layanan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Hasil penelitian ini secara umum menunjukkan bahwa inovasi *shelter* warga telah berjalan dengan baik dan telah memenuhi kelima dalam penilaian pemenang *Innovative Government Award (IGA)* Tahun 2019 yang ditetapkan Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia yakni mengandung pembaharuan seluruh atau sebagian unsur dari inovasi, memberi manfaat bagi daerah dan/atau masyarakat, tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan dapat direplikasi.

Kata kunci : *Shelter* Warga, Inovasi Pelayanan Publik, Perlindungan Perempuan dan Anak



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

MUSDALIFAH (E011171502), Innovation of Women and Child Protection Service Case study *shelter warga* program in Makassar City. 110 pages + 45 Bibliography + Attachments, Supervised by Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si dan Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si

Shelter warga innovation is the Makassar City government service in protecting women and children. *Shelter warga* is a coordinated community movement at the village level to determine the fulfillment of children's rights, protection, prevention and case services for women and children who are victims of violence.

Generally this research aimed to describe *shelter warga* Innovation as Women and Child Protection Service by Makassar City Government. The research method used is descriptive qualitative research methods. The results of this study generally show that *shelter warga* innovation has gone well and has fulfilled all five of the 2019 Innovative Government Award (IGA) winner assessments set by the Research and Development Agency of The ministry of home affairs. Consisting of it contains renewal of all or part of the elements of innovation, provides benefits to the region and / or society, does not result in burdens and / or restrictions on the citizen that are not in accordance with the provisions of statutory regulations, a government affair which becomes the regional authority, and can be replicated.

Keywords: *Shelter Warga*, Public Service Innovation, Women and Child Protection



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Musdalifah
NIM : E011171502
Program Studi : Administrasi Publik
Jenjang : S1

Menyatakan bahwa skripsi berjudul "Inovasi Pelayanan Perlindungan Perempuan dan Anak (Studi Kasus Program *Shelter* Warga di Kota Makassar)" Adalah benar merupakan hasil karya pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka.

Makassar, 20 April 2021

Yang menyatakan



Musdalifah

E011171502



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Musdalifah
NIM : E011171502
Program Studi : Administrasi Publik
Judul : "Inovasi Pelayanan Perlindungan Perempuan dan Anak
(Studi Kasus Program Shelter Warga di Kota Makassar)"

Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II, dan dinyatakan telah sesuai dengan saran tim penguji skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 20 April 2021

Menyetujui

Pembimbing I,

Dr. Hasriati, S.Sos., M.Si

NIP 19680101 199702 1 001

Pembimbing II,

Dr. Nur Indriyati Nur Indar, M.Si

NIP 19640918 198803 2 010

Mengetahui,

Ketua Departemen Ilmu Administrasi Publik



Dr. Nur Ina Nara, M.Si

NIP. 19630903 196903 1 002



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Musdalifah
NIM : E011171502
Program Studi : Administrasi Publik
Judul : "Inovasi Pelayanan Perlindungan Perempuan dan Anak
(Studi Kasus Program *Shelter* Warga di Kota Makassar)"

Telah dipertahankan dihadapan sidang penguji skripsi program sarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Pada Hari Selasa Tanggal 20 April 2021

Makassar, 20 April 2021

Dewan Penguji Skripsi

Ketua Sidang : Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si

(.....)

Sekretaris Sidang : Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si

(.....)

Anggota : 1. Dr. Nurdin Nara, M.Si

(.....)

2. Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP

(.....)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Puji syukur tiada hentinya penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, karena rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul **“Inovasi Pelayanan Perlindungan Perempuan dan Anak (Studi Kasus Shelter Warga di Kota Makassar)”** sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Tidak lupa Shalawat serta salam senantiasa tercurah kepada junjungan baginda Nabiullah Muhammad SAW. Nabi yang membawa manusia dari alam kejahiliah menuju alam yang penuh dengan cinta dan kasih. Dalam pelaksanaan dan proses penyusunan skripsi ini, penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga penulis terbuka, dengan senang hati menerima saran dan kritikan yang membangun untuk perbaikan karya tersebut kedepannya.

Dalam penyelesaian skripsi ini tentu banyak pihak yang selalu mendoakan dan memotivasi penulis. Maka melalui kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada keluarga penulis, Bapak, Mama, dan keempat Kakak penulis yang senantiasa mendidik, dan bersama kedua adik penulis tercinta yang senantiasa pula mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Jasa Keluarga yang begitu besar maka, penulis senantiasa mendoakan semoga beliau senantiasa dalam lindungan Allah SWT. Aamiin.

Selain itu, selama menempuh pendidikan dan penyusunan skripsi ini, penulis memperoleh dukungan, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, maka dari itu penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. **Prof. Dr. Armin, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta Wakil Dekan FISIP Unhas dan staf
3. **Dr. Nurdin Nara, M.Si** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin sekaligus tim penguji dalam ujian skripsi ini
4. **Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP** selaku Sekretaris Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin sekaligus tim penguji dalam ujian skripsi ini
5. **Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si** selaku dosen penasehat akademik dan dosen pembimbing I yang senantiasa membimbing dan mengarahkan penulis dengan penuh kesabaran, meski ditengah kesibukan senantiasa meluangkan waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulis sangat berterima kasih akan jasa Ibu dan berharap semoga Ibu senantiasa diberkahi dan dilindungi oleh Allah SWT.
6. **Dr. Nur Indrayati Nur Indar, M.Si** selaku dosen pembimbing II yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan memberikan masukan terhadap penulis meskipun ditengah kesibukannya. Sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga ibu senantiasa berada dalam lindungan Allah SWT.

7. **Dr. Atta Irene Alorante, M.Si** selaku dosen penguji dalam Seminar proposal penulis. Yang telah terlebih dahulu berpulang ke pangkuan Tuhan. Terima kasih sebesar-besanya atas saran dan kritikan kepada penulis dalam perbaikan skripsi penulis. Semoga Ibu ditempatkan di sisi terbaik Tuhan.
8. Seluruh **Dosen Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS**. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis selama lebih 3 tahun. Semoga penulis bisa memanfaatkannya sebaik mungkin.
9. Seluruh **Staff Departemen Ilmu Administrasi** (Ibu Rosmina, Ibu Darma, Pak Lili) dan staff di lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang diberikan kepada penulis selama menjalani masa studi.
10. Terima kasih kepada **Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar**, serta seluruh jajaran stafnya yang telah memberikan izin untuk melaksanakan penelitian, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
11. **Pengurus Shelter Warga** di Kelurahan Manggala, Kelurahan Tamangapa, dan Kelurahan Batua. Terima kasih atas izin dan waktunya kepada peneliti untuk melaksanakan penelitian. Semoga Ibu senantiasa diberi kesehatan, kekuatan, dan semangat untuk terus membantu melindungi anak dan perempuan di Makassar dari tindak kekerasan.
12. **HUMANIS FISIP UNHAS**. Terima kasih telah menjadi tempat berproses, belajar, dan tempat penulis mendapatkan begitu banyak pengalaman berorganisasi. Serta menjadi keluarga besar penulis di kampus.

13. **PRISMA FISIP UNHAS.** Terima kasih kepada karena telah menjadi tempat berproses dan tempat penulis mendapatkan pengalaman dan Ilmu yang sangat bermanfaat bagi pengembangan diri penulis. Serta kebersamaan
14. **HMI Komisariat Isipol Unhas, IMM Eksotik Unhas, dan PMB-UH Latenrittatta.** Terima kasih telah memberi kesempatan penulis untuk menimba ilmu, pembelajaran, dan pengalaman dalam kehidupan bermahasiswa.
15. **My Scholarship YBM BRI.** Terima kasih telah memberikan bantuan beasiswa dan berbagai program pembinaan yang telah sangat membantu dan mendukung kebutuhan penulis selama berkuliah. Terima Kasih pula atas kebersamaan yang terjalin antara pengurus harian dan teman-teman penerima beasiswa lainnya.
16. Teman-teman Angkatan **LEADER 2017** tercinta, terima kasih atas kebersamaan, suka duka, canda tawa yang telah mengisi hari-hari penulis selama dikampus. Semoga rasa persaudaraan yang terjalin selama ini tetap berlanjut seterusnya. Sukses untuk ke 72 orang teman tercinta saya kedepannya.
17. Kepada sahabat **Kesebelasan** Musdalifah Fifah, Muh. Arham Fajar Perdana , Ahmad Supri, Siti Fakhirah Ulfa Aris, Claudia Indriani, Nurfitri, Putri Aulia Erpita Suryana, Titania Aulia, Mardiyah, dan Rajiman yang sejak maba sampai sekarang sudah menjadi tempat penulis berkeluh kesah, menerima semangat, saran, dan telah membantu penulis dalam banyak hal.

18. Kepada Nurainun Hamida, A.Iqriani, Dian Ekawati Majid, dan Rini Damayanti sahabat yang sudah penulis anggap seperti saudara sendiri. Terima kasih atas semangat, kepedulian, dan kasih sayang yang selama ini diberikan kepada penulis. Semangat untuk kalian meraih cita-cita.
19. Kepada Idola penulis Bangtan Sonyeondan (BTS), terima kasih atas karya-karya dan segala bentuk hiburan yang menemani penulis selama masa-masa penyelesaian skripsi, Terima kasih juga karena telah menginspirasi penulis untuk tidak mudah menyerah, terus percaya dan cinta terhadap diri sendiri. Borahae.
20. Kepada semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuan dan doanya. Semoga bantuan dan keikhlasannya mendapat balasan dari Allah SWT.

Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan terkhusus bagi para pembaca. Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan. Terima kasih.

Makassar, 7 April 2021

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	Error! Bookmark not defined.
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR GAMBAR	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Rumusan Masalah.....	7
I.3 Tujuan Penelitian.....	7
I.4 Manfaat Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
II.1 Konsep Inovasi	9
II.1.1 Definisi Inovasi	9
II.1.2 Level Inovasi	13
II.1.3 Tipologi Dan Jenis-Jenis Inovasi Di Sektor Publik	15
II.1.4 Prinsip Inovasi Pemerintah Daerah.....	17
II.1.5 Kriteria Inovasi Daerah	18
II.1.6 Strategi Inovasi dalam Pemerintahan	18
II.1.7 Best practice.....	19
II.2 Konsep Pelayanan Publik	21
II.2.1 Definisi Pelayanan Publik	21
II.2.2 Ciri-Ciri Pelayanan Publik	25
II.2.3 Asas-Asas Pelayanan Publik.....	25
II.2.4 Prinsip-prinsip Pelayanan Publik	26
II.2.5 Karakteristik Pelayanan Publik	28
II.2.6 Standar Pelayanan Publik	29
II.2.7 Faktor Pendukung Pelayanan Umum	30

II.3	Konsep Perlindungan Perempuan Dan Anak	31
III.3.1	Perlindungan Perempuan	32
III.3.2	Perlindungan Anak	35
II.4	Program Shelter Warga	40
II.4.1	Definisi <i>Shelter</i> Warga	40
III.4.2	Tujuan <i>Shelter</i> Warga	40
III.4.3	Fungsi <i>Shelter</i> Warga	40
II.4.4	Peran <i>Shelter</i> Warga	41
II.4.5	Manfaat <i>Shalter</i> warga	41
III.4.6	Alur Kerja <i>Shelter</i> Warga Bekerja	42
II.5	Kerangka Pikir	43
BAB III	METODE PENELITIAN	47
III.1	Pendekatan dan Tipe Penelitian	47
III.2	Unit Analisis	47
III.3	Lokasi Penelitian	48
III.4	Fokus Penelitian	48
III.5	Jenis dan Sumber Data	51
III.6	Informan	52
III.7	Teknik Pengumpulan Data	53
III.8	Teknik Analisis Data	54
BAB IV	Gambaran Umum Lokasi Penelitian	57
IV.1	Gambaran Umum Kota Makassar	57
IV.2	Gambaran Umum Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar	62
IV.3	Gambaran Umum Kelurahan Manggala	69
IV.4	Gambaran Umum Kelurahan Tamangapa	70
IV.5	Gambaran Umum Kelurahan Batua	71
BAB V	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	73
PENUTUP	109

VI.1 Kesimpulan.....	109
VI.2 Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA.....	113
LAMPIRAN.....	118

DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1	Tipologi Inovasi Sektor Publik	16
Gambar II.2	Kerangka Pikir	46
Gambar IV.1	Peta Kota Makassar	59
Gambar IV.2	Diagram Jumlah Penduduk	60
Gambar IV.3	Susunan Organisasi DPPPA Kota Makassar.....	63
Gambar V.1	Struktur Pengurus <i>Shelter</i> Warga Kelurahan Batua	78
Gambar V.2	Sekretariat <i>Shelter</i> Warga Kelurahan Manggala	78
Gambar V.3	Kegiatan Shelter Warga Kelurahan Batua	89
Gambar V.3	Kegiatan Shelter Warga Kelurahan Manggala	89
Gambar V.5	Laporan Keuangan <i>Shelter</i> Warga Kelurahan Manggala Tahun 2019	93

DAFTAR TABEL

Tabel V.1. Anggaran Belanja DPPPA Kota Makassar Pada Tahun 2015-2019	81
Tabel V.2 Capaian kinerja DPPPA Kota Makassar Tahun 2019	83
Tabel V.3 Data Jumlah Kasus Yang Ditangani DPPPA Kota Makassar Tahun 2019	83
Tabel V.4 Anggaran Program Perlindungan Perempuan dan Anak DPPPA Kota Makassar Pada Tahun 2019	94

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Salah satu fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewajiban aparatur pemerintah ialah penyelenggaraan pelayanan publik. Jaminan pemberian pelayanan kepada setiap warga negara dan penduduk telah dijamin dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah menyatakan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan dasar warganya dan memberikan jaminan atas hak-hak warga Negara, seperti jaminan mendapatkan kehidupan yang layak sebagaimana yang tertuang dalam pasal 27 ayat 2 dalam UUD 1945, yang lebih lanjut telah diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pelayanan publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Lembaga Administrasi Negara, 2000)

Instansi Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik senantiasa dituntut dan didorong untuk memenuhi kepuasan masyarakat untuk terus melakukan perbaikan sistem dan penguatan kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah dituntut bergerak lebih cepat dan tepat dalam pemberian layanan sehingga dapat memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat.

Lahirnya sistem otonomi daerah Tahun 2001 di Indonesia diharapkan mampu mencapai penyelenggaraan pelayanan yang lebih maksimal. Sebagaimana adanya sistem otonomi telah mendorong terciptanya pergeseran sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi di daerah-daerah di Indonesia, yang artinya pemerintah daerah telah diberikan kemandirian dengan diberikannya kewenangan, kekuasaan, dan keleluasaan untuk mengatur dalam memberikan pelayanan kepada warga daerahnya untuk memberikan kemanfaatan lebih dalam hal peningkatan kesejahteraan dan kualitas layanan demi kebutuhan dan kepuasan masyarakat.

Agus Dwiyanto (2003) menyebut kinerja pelayanan publik menjadi salah satu dimensi strategis dalam menilai keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan reformasi tata pemerintahan. Semakin tinggi kepedulian pemerintah terhadap tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) kinerja pelayanan publik akan menjadi semakin baik. Pelayanan publik telah menjadi ukuran atau variable keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Apabila daerah mampu melaksanakan agenda-agenda pelayanan publik yang baik, berkualitas maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil.

Melalui penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, diharapkan setiap daerah mampu dan berani mengambil inisiatif, mampu membuat terobosan baru atau melakukan inovasi untuk memajukan daerahnya. Sebagaimana yang dikatakan yang dikatakan Mulga (2003) bahwa Pemerintah dan layanan publik yang efektif bergantung pada inovasi yang berhasil untuk mengembangkan cara yang lebih baik dalam memenuhi

kebutuhan, memecahkan masalah, dan menggunakan sumber daya dan teknologi. Tanpa kebijakan dan administrasi yang inovatif, pemerintah akan menjadi tidak efektif, kehilangan kapasitas untuk mengatur dan tentunya menjadi sasaran kritik.

Pemerintah dituntut untuk berani menciptakan inovasi jika organisasi pemerintah daerah ingin efektif dalam pekerjaan mereka. Sebagaimana inovasi daerah bertujuan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Inovasi menjadi formula dalam pemerintahan daerah untuk memperbaiki pelayanan dan mengatasi berbagai permasalahan-permasalahan kinerja pelayanan di daerah.

Keseriusan terhadap penyelenggaraan Inovasi di bidang pelayanan publik telah dibuktikan oleh pemerintah pusat dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah. Selanjutnya sebagai upaya untuk memacu dan memotivasi inovasi pemerintah daerah untuk melakukan Inovasi dilaksanakan melalui Permendagri Nomor 104 Tahun 2018 tentang Penilaian dan Pemberian penghargaan dan/atau Intensif Inovasi daerah.

Melalui Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kemedagri telah mengadakan ajang penghargaan pemerintah daerah inovatif yang disebut *Innovative Government Award* (IGA), yang diberikan untuk menghargai dan mendukung usaha pemerintah daerah dalam melakukan inovasi daerah. Seperti pada tahun 2019 kemarin ajang IGA telah menobatkan beberapa daerah yang dianggap berhasil mengembangkan inovasi-inovasi terbaik di daerahnya. Salah satunya Kota Makassar yang berhasil menembus 10 Besar dengan jumlah 109 Inovasi. Tahun 2019

merupakan tahun ketiga bagi Kota Makassar mendapat penghargaan di ajang tersebut, dua tahun berturut-turut sebelumnya pula 2017 dan 2018 Kota Makassar juga telah mendapatkan penghargaan serupa.

Prestasi dibidang inovasi tersebut telah menjadikan Kota Makassar sebagai Kotapaling inovatif di Indonesia hingga saat ini. Pencapaian tersebut tentunya diraih karena pemerintah daerah telah mengupayakan menghadirkan berbagai inovasi-inovasi khususnya dalam bidang pelayanan Publik yang telah membantu dan memudahkan banyak masyarakat dalam mengakses atau memperoleh layanan yang terbaik . Salah satu inovasi andalan yang berhasil mengantarkan Kota Makassar meraih prestasi adalah Program *shelter warga* yang digagas oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar.

Sebagaimana visi Kota Makassar 2020-2019 yakni “**Makassar Kota Dunia yang Nyaman Untuk Semua**” termasuk nyaman untuk anak dan perempuan. Program *shelter warga* ini hadir dengan tujuan meningkatkan kualitas layanan perlindungan untuk mengurangi bahkan menghapus berbagai tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang telah menjadi permasalahan besar yang tak terhindarkan di Kota Makassar.

Tidak dapat dipungkiri kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar terus meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan data dari Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (SIMFONI – PPA) per tahun 2020, Sulawesi Selatan menjadi salah satu daerah dengan angka kekerasan terhadap anak dan perempuan cukup

tinggi yakni 755 kasus, 625 perempuan menjadi korban, dan 135 laki-laki. Dari ratusan kasus itu Kota Makassar menduduki peringkat tertinggi dengan 467 kasus.. Simfoni PPA juga mencatat kekerasan banyak terjadi di lingkungan rumah tangga dengan 375 kasus, dengan 377 orang menjadi korban. Kekerasan fisik masih mendominasi dengan 492 kasus, kemudian kekerasan psikis berjumlah 187 kasus, dan kekerasan seksual 156 kasus.

Hadirnya ide *shelter* warga ini bermula ketika. Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak ibu Hj. Tenri A. Palallo, S.Sos, M.Si mengikuti Latihan Kepemimpinan (LATPIM) II Tahun 2016 dengan nama Proyek Perubahan *Shelter* Warga yang dapat memberikan pelayanan yang aman dan cepat bagi warga masyarakat (perempuan dan anak) korban kekerasan yang dikelola secara partisipatif oleh warga masyarakat.. Berdasarkan tujuan tersebut, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak melakukan inovasi dengan mendorong keswadayaan warga dengan mendirikan *shelter* warga ditingkat kelurahan. Berkat bimbingan dan dorongan dari Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, lahirlah gerakan pembentukan *shelter* warga se-Kota Makassar.

Program yang diuji cobakan pertama kali di akhir tahun 2016 ini, pertama kali diterapkan di 5 kelurahan di Kota Makassar yakni Manggala, Tamammaung, Maccini Parang, Pannampu, dan Maccini Sombala. Dan Pada Tahun 2017 Program ini dikembangkan di 8 kelurahan lainnya, Begitupula di Tahun 2018 DPPPA mendorong lagi pengembangan *shelter* warga di 11 kelurahan , dan hingga saat ini peran

shelter warga diperkuat di 153 kelurahan dalam 15 kecamatan di Kota Makassar untuk mencegah aksi kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Shelter warga adalah gerakan masyarakat yang terkoordinasi di tingkat kelurahan untuk berpartisipasi terhadap pemenuhan anak, perlindungan, pencegahan serta pelayanan perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan baik fisik maupun psikis. *Shelter* warga memiliki rumah aman sementara untuk menenangkan korban KTP/A.

Sebagai program pemberdayaan masyarakat. Pengurus *shelter* warga disetiap kelurahannya di isi langsung oleh masyarakat yang berdomisili di kelurahan bersangkutan. Susunan Kepengurusan terdiri dari ketua, sekretaris dan beberapa pengurus unit. Unit yang dimaksud meliputi unit perlindungan terpadu berbasis masyarakat, unit forum anak kelurahan, dan unit penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Kehadiran *shelter* warga di tengah-tengah masyarakat merupakan hal yang positif untuk menangani masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak di Kota Makassar. Jika sebelum-sebelumnya kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak hanya ditangani oleh para institusi seperti kepolisian, serta institusi pemerintah lainnya, melalui program ini berbagai masyarakat yang menjadi pengurus *shelter* warga turut ikut berperan aktif dan terlibat langsung untuk dapat membantu mencegah dan menangani secara cepat masalah-masalah kekerasan terhadap perempuan dan anak yang ada Kota Makassar.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut peneliti tertarik untuk mengangkat sebuah judul penelitian yakni **“Inovasi Peayanan Perlindungan Perempuan dan Anak (Studi Kasus Program Shelter Warga di Kota Makassar)”**

I.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini mengangkat sebuah rumusan masalah yakni “Bagaimana inovasi program *shelter* warga sebagai layanan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar?”

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini yang hendak dicapai yaitu untuk mendeskripsikan inovasi program *shelter* warga sebagai layanan perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar.

I.4 Manfaat Penelitian

Adapun dalam penelitian ini telah dirumuskan manfaat teoritis dan manfaat praktis yang akan didapatkan meliputi;

a. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan kajian dan sumbangan pemikiran bagi upaya pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada aspek kajian dan teori inovasi dalam pelayanan publik. Serta dapat menjadi bahan referensi penelitian-penelitian selanjutnya yang memiliki

keterkaitan dengan inovasi layanan perlindungan anak dan perempuan di Kota Makassar khususnya.

b. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan masukan, saran serta informasi kepada pemerintah daerah khususnya Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar sebagai penyelenggara program *shelter* warga, agar kedepannya penyelenggaraannya dapat lebih maksimal sehingga bagi perempuan dan anak di Kota Makassar dapat mendapat perlindungan dan rasa aman sebagai upaya pemenuhan haknya secara optimal.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1 Konsep Inovasi

II.1.1 Definisi Inovasi

Secara etimologi kata Inovasi atau *innovation* berasal dari kata latin yakni *innovare* yang berarti Pembaharuan atau perubahan, Inovasi secara sederhana berarti berubah menjadi sesuatu yang baru. Ini seperti pernyataan Muluk (2008:44) mengenai inovasi yang berarti mengubah sesuatu hal sehingga menjadi sesuatu yang baru. Everett M.Rogers (2003) salah satu penulis buku inovasi terkemuka, menjelaskan inovasi sebagai inovasi sebagai "*an idea, practice, or object perceived as new by the individual or other unit of adopter*". Berdasarkan definisi tersebut, inovasi dimaknai sebagai sebuah ide, gagasan, praktik, atau objek/benda yang disadari dan diterima sebagai suatu hal yang baru oleh seseorang kelompok untuk diadopsi. Dari penjelasan tersebut inovasi sederhananya menunjukkan sesuatu yang berwujud (*tangible*) maupun yg tidak berwujud (*intangible*).

Dalam terminology umum inovasi adalah suatu ide kreatif dimana diimplementasikan untuk menyelesaikan tekanan dari suatu masalah. Menurut Metcalce (dalam Zuhriyati, 2012) melihat inovasi sebagai sistem yang menghimpun institusi-institusi berbeda yang berkontribusi secara bersama ataupun individu, dalam pengembangan dan difusi teknologi-teknologi baru dan menyediakan kerangka kerja (*framework*) dimana pemerintah membentuk dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan untuk mempengaruhi proses inovasi. Sedangkan Stephen Robbins

(1994), Mendefinisikan inovasi sebagai suatu gagasan baru yang diterapkan untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk atau proses dan jasa.

Dalam buku Hutaglung & Hermawan (2018:23) menyebutkan bahwa kata inovasi dapat diartikan sebagai “proses” atau “hasil” pengembangan dan atau pemanfaatan atau mobilisasi pengetahuan, keterampilan (termasuk keterampilan teknologis) dan pengalaman untuk menciptakan atau memperbaiki produk, proses yang dapat memberikan nilai yang lebih berarti. Sedangkan menurut Sutarno dalam buku tersebut, ia mendefinisikan inovasi sebagai cara-cara baru dalam pengaturan kerja, dan dilakukan dalam sebuah organisasi untuk mendorong dan mempromosikan keunggulan kompetitif. Inti dari inovasi organisasi adalah kebutuhan untuk memperbaiki atau mengubah suatu produk, proses atau jasa.

Ditinjau secara lebih khusus, pengertian inovasi dalam pelayanan publik bisa diartikan sebagai prestasi dalam meraih, meningkatkan dan memperbaiki efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas pelayanan publik yang dihasilkan oleh inisiatif pendekatan, metodologi dan atau alat baru dalam pelayanan masyarakat (Suwarno, 2008), Dengan pengertian ini, inovasi pelayanan publik tidak harus diartikan sebagai upaya menyimpang dari prosedur, melainkan sebagai upaya dalam mengisimafsirkan dan menyesuaikan aturan mengikuti keadaan setempat. Mulgan dan Albury (2003), menyatakan bahwa inovasi yang sukses merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk, layanan, dan metode pelayanan baru

yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil.

Dalam berinovasi Robins memfokuskan pada tiga hal utama diantaranya yang pertama gagasan baru yaitu suatu olah pikir dalam mengamati suatu fenomena yang sedang terjadi, termasuk dalam bidang pendidikan, gagasan baru ini dapat berupa penemuan dari suatu gagasan pemikiran, Ide, sistem sampai pada kemungkinan gagasan yang mengkristal. Kedua produk dan jasa yaitu hasil langkah lanjutan dari adanya gagasan baru yang ditindak lanjuti dengan berbagai aktivitas, kajian, penelitian dan percobaan sehingga melahirkan konsep yang lebih konkret dalam bentuk produk dan jasa yang siap dikembangkan dan diimplementasikan termasuk hasil inovasi dibidang pendidikan. Dan yang terakhir upaya perbaikan yaitu usaha sistematis untuk melakukan penyempurnaan dan melakukan perbaikan (improvement) yang terus menerus sehingga buah inovasi itu dapat dirasakan manfaatnya.

Adapun Theodore Levitt yang dikutip oleh Ahmad (2013), inovasi merupakan perpaduan dari 5 Komponen inovasi yang meliputi;

1. *Strategy and Customers*. Pemerintahan daerah harus tahu kapan, dimana, dan bagaimana inovasi itu akan dilakukan.
2. *Measures and Performance*, harus diketahui, bagaimana mengukur keberhasilan inovasi yang dilakukan.
3. *Process and Infrastructure*). Apakah inovasi yang akan dilakukan sifat sementara atau menjadi bagian yang tak terpisahkan dari organisasi
4. *People*, bagaimana budaya organisasi yang ada di dalam memahami inovasi tersebut

5. *Technology*, bagaimana pemanfaatan “alat” dalam berinovasi tersebut.

Dalam penerapannya inovasi memiliki Atribut yang melekat pada inovasi tersebut. Atribut Inovasi yang dimaksud menurut Everett M. Rogers yang dikutip oleh Suwarno (2008:17), yaitu:

1. *Relative advantage* atau keuntungan relatif. Sebuah inovasi harus mempunyai keunggulan dan nilai lebih dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Selalu ada sebuah nilai kebaruan yang melekat dalam inovasi yang menjadi ciri yang membedakannya dengan yang lain.
2. *Compatibility* atau kesesuaian. Inovasi juga mempunyai sifat kompatibel atau kesesuaian dengan inovasi yang digantinya. Hal ini dimaksudkan agar inovasi yang lama tidak serta merta dibuang begitu saja, selain karena alasan faktor biaya yang tidak sedikit, namun juga inovasi yang lama menjadi bagian dari proses transisi ke inovasi terbaru. Selain itu juga dapat memudahkan proses adaptasi dan proses pembelajaran terhadap inovasi itu secara lebih cepat.
3. *Complexity* atau kerumitan. Dengan sifatnya yang baru, maka inovasi mempunyai tingkat kerumitan yang boleh jadi lebih tinggi dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Namun demikian, karena sebuah inovasi menawarkan cara yang lebih baru dan lebih baik, maka tingkat kerumitan ini pada umumnya tidak menjadi masalah penting.
4. *Triability* atau kemungkinan dicoba. Inovasi hanya bisa diterima apabila telah teruji dan terbukti mempunyai keuntungan atau nilai lebih dibandingkan dengan inovasi yang lama. Sehingga sebuah produk inovasi harus melewati fase “uji publik” dimana setiap orang

atau pihak mempunyai kesempatan untuk menguji kualitas dari sebuah inovasi.

5. *Observability* atau kemudahan diamati. Sebuah inovasi harus juga dapat diamati, dari segi bagaimana ia bekerja dan menghasilkan sesuatu yang lebih baik.

Menurut Stephen Robbins (1994) Inovasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Memiliki kekhasan / khusus artinya suatu inovasi memiliki ciri yang khas dalam arti ide, program, tatanan, sistem, termasuk kemungkinan hasil yang diharapkan.
2. Memiliki ciri atau unsur kebaruan, dalam arti suatu inovasi harus memiliki karakteristik sebagai sebuah karya dan buah pemikiran yang memiliki kadar Orsinalitas dan kebaruan.
3. Program inovasi dilaksanakan melalui program yang terencana, dalam arti bahwa suatu inovasi dilakukan melalui suatu proses yang tidak tergesa-gesa, namun kegiatan inovasi dipersiapkan secara matang dengan program yang jelas dan direncanakan terlebih dahulu.
4. Inovasi yang digulirkan memiliki tujuan, program inovasi yang dilakukan harus memiliki arah yang ingin dicapai, termasuk arah dan strategi untuk mencapai tujuan tersebut.

II.1.2 Level Inovasi

Level dalam inovasi akan mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi yang berlangsung. Menurut Muluk (2008:46) mengatakan kategori level inovasi oleh Mulgan dan Albury terdiri dari tiga level.

- a. Inovasi incremental, berarti inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan yang ada. Umumnya sebagian besar inovasi berada dalam level ini dan jarang sekali membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian. Walaupun demikian, inovasi incremental memainkan peran penting dalam pembaruan sektor publik karena dapat melakukan perubahan kecil yang dapat diterapkan secara terus menerus dan mendukung rajutan pelayanan yang responsive terhadap kebutuhan local dan perorangan, sertamendukung nilai tambah uang (value for money)
- b. Inovasi radikal, merupakan perubahan mendasar dalam pelayanan publik atau pengenalan cara-cara yang sama sekali baru dalam proses keorganisasian dan pelayanan. Inovasi jenis ini jarang sekali dilakukan karenamembutuhkan dukungan politik yang sangat besar karena umumnya memiliki resiko yang lebih besar pula. Inovasi radikal diperlukan untuk membawa perbaikan yang nyata dalam kinerja pelayanan publik dan memenuhi harapan pengguna layanan yang lama terbaikan.
- c. Inovasi transformative atau sistemis, membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian dengan menstransformasi semua sektor, dan secara dramatis mengubah keorganisasian. Inovasi jenis ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperoleh hasil yang diinginkan dan membutuhkan perubahan mendasar dalam susunan sosial, budaya, dan organisasi.

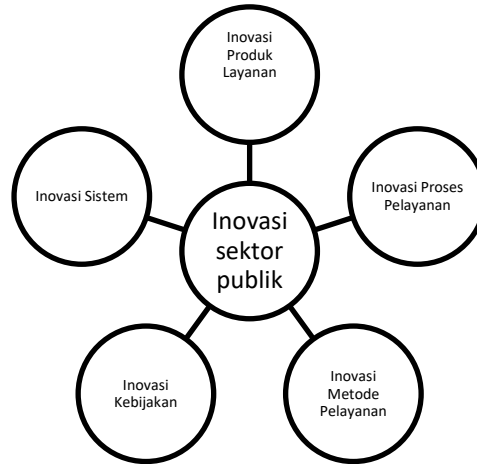
II.1.3 Tipologi Dan Jenis-Jenis Inovasi Di Sektor Publik

Mulgan & Albury (2003) menunjukkan bahwa "*Successful innovation is the creation and implementation of new process, products, services, and methods of delivery which result in significant improvement in outcomes efficiency, effectiveness or quality.*" Inovasi yang berhasil merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk, layanan, dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil. Apa yang ditunjukkan oleh Mulgan & Albury tersebut membuktikan bahwa inovasi telah berkembang jauh dari pemahaman awal yang hanya mencakup inovasi dalam hal produk dan proses semata.

Menurut Muluk (2008) Inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pelanggan atau cara baru dalam memberikan pelayanan. Inovasi tidak hanya mengacu pada produk semata, ataupun sekedar penggunaan teknologi dalam penyelenggaraan organisasi sektor public tetapi memiliki tipe dan jenis yang beragam, meliputi iproduk, layanan, proses, metode, pelayanan, strategi dan kebijakan, dan juga inovasi system. Sebagaimana pendapat Muluk (2008) tipologi inovasi sektor publik dalam gambar dibawah ini :

Gambar II.1

Tipologi Inovasi Sektor Publik



Sedangkan Jenis inovasi di sektor publik dapat dilihat dari pendapat Halvorsen (Yogi Suwarno 2011), yang membagi tipologi inovasi di sektor publik seperti berikut ini:

1. *A new or improved service* (pelayanan baru atau pelayanan yang diperbaiki), misalnya pelayanan kesehatan di rumah.
2. *Process innovation* (inovasi proses), misalnya perubahan dalam proses penyediaan pelayanan atau produk.
3. *Administrative innovation* (inovasi bersifat administratif), misalnya penggunaan instrumen kebijakan baru sebagai hasil dari perubahan kebijakan.
4. *System innovation* (inovasi sistem), adalah sistem baru atau perubahan mendasar dari sistem yang ada dengan mendirikan organisasi baru atau bentuk baru kerjasama dan interaksi.
5. *Conceptual innovation* (inovasi konseptual), adalah perubahan dalam outlook, seperti misalnya manajemen air terpadu atau mobility leasing.

6. *Radical change of rationality* (perubahan radikal), yang dimaksud adalah pergeseran pandangan umum atau mental matriks dari pegawai instansi pemerintah.

II.1.4 Prinsip Inovasi Pemerintah Daerah

Inovasi pemerintah daerah merupakan keharusan dalam upaya mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan daerahnya. Menurut Sangkala (2013: 34) menyatakan bahwa Inovasi akan mengarahkan organisasi pemerintah pada perubahan organisasi di dalam lingkungan yang dinamis. Mengembangkan sebuah budaya inovasi akan mengarah kepada fleksibilitas organisasi dengan kepentingan tertentu dalam modernisasi program di *sektor* publik. Pemerintah daerah dalam memberikan keputusan untuk melakukan inovasi perlu yakin bahwa inovasi tersebut akan memberikan keuntungan dari berbagai segi. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah menyebutkan bahwa pemerintah daerah dalam merumuskan inovasi kebijakan pemerintah daerah harus mengacu pada prinsip sebagai berikut;

- a. Peningkatan efisiensi
- b. Perbaikan efektivitas
- c. Perbaikan kualitas pelayanan
- d. Tidak ada konflik kepentingan
- e. Berorientasi kepada kepentingan umum
- f. Dilakukan secara terbuka
- g. Memenuhi nilai-nilai kepatutan; dan

- h. Dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

II.1.5 Kriteria Inovasi Daerah

Kriteria inovasi daerah telah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Pasal 6 No. 38 Tahun 2017. Kriteria tersebut juga oleh Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) digunakan sebagai kriteria-kriteria dalam menentukan pemerintah daerah inovatif, dalam penilaian pemenang *Innovative Government Award (IGA)* Tahun 2019. Kriteria-kriteria inovasi daerah tersebut meliputi;

1. Mengandung pembaharuan seluruh atau sebagian unsur dari inovasi.
2. Memberi manfaat bagi daerah dan/atau masyarakat.
3. Tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Dapat direplikasi.

II.1.6 Strategi Inovasi dalam Pemerintahan

Sangkala (2013:34) menyatakan bahwa Inovasi akan mengarahkan organisasi pemerintah pada perubahan organisasi di dalam lingkungan yang dinamis. Mengembangkan sebuah budaya inovasi akan mengarah kepada fleksibilitas organisasi dengan kepentingan tertentu dalam modernisasi program di sektor publik. Strategi inovasi dalam pemerintahan juga dijelaskan oleh Sangkala (2013) yaitu :

- a. Layanan terintegrasi, dimana sektor publik menawarkan peningkatan jumlah layanan, warga memiliki harapan yang tidak sederhana dimana warga meminta layanan yang disediakan disertai dengan kenyamanan.
- b. Desentralisasi, pemberian dan monitoring layanan lebih dekat dengan masyarakat dan biasanya membentuk kepastian terhadap tingkat permintaan yang tinggi sehingga meningkatkan kepuasan masyarakat atau pelaku bisnis.
- c. Pemanfaatan kerjasama, bermakna sebagai pemerintahan yang inovatif untuk memenuhi peningkatan pemenuhan agar lebih efisien dalam pemberian layanan publik, lebih kolaboratif antar organisasi dan juga terjadi kerjasama antara publik dan swasta.
- d. Pelibatan warga Negara, Kewenangan pemerintah yang Inovatif harus merealisasikan peran-peran pentingnya dengan mendorong peran warga untuk berpartisipasi dalam mendorong perubahan.
- e. Pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi

II.1.7 Best practice

Best practice diartikan sebagai sebuah ide atau cara yang dianggap berhasil dan memiliki tingkat efisiensi dan efektivitas yang tinggi. *Best practice* merupakan praktek terbaik yang dilakukan oleh sebuah otoritas yang biasanya ada di dalam pemerintahan atau manajemen, tergantung keadaannya. *Best practice* juga menjadi suatu contoh untuk dapat dipraktikkan di tempat lain.

Program yang inovatif biasanya akan menjadi *best practices*. Penilaian UN Habitat tentang *best practice* yang dikutip dari Sangkala

(2013) juga mendefinisikan *best practice* dalam konteks Lingkungan Perkotaan sebagai inisiatif yang telah menghasilkan kontribusi menonjol (outstanding contributions) dalam meningkatkan kualitas kehidupan baik di kota-Kotamaupun masyarakat umum lainnya

UN juga memberikan kriteria-kriteria *best practice* yang dapat menjadi alatukur penerapan program *best practice*, kriteria-kriteria tersebut antara lain (Sangkala, 2013) :

1. Dampak (*impact*), sebuah *best practices* harus menunjukkan sebuah dampak positif dan dapat dilihat (*tangible*) dalam meningkatkan kondisi kehidupan masyarakat khususnya masyarakat miskin dan tidak beruntung.
2. Kemitraan (*partnership*), sebuah *best practices* harus didasarkan pada sebuah kemitraan antara aktor-aktor yang terlibat. Setidaknya melibatkan dua pihak.
3. Keberlanjutan (*sustainability*), sebuah *best practices* harus membawa perubahan dasar dalam wilayah permasalahan berikut seperti Legislasi, kerangka pengaturan oleh hukum atau standar formal yang menghargai isu-isu dan masalah yang dihadapi, Kebijakan sosial dan atau strategi sektoral di daerah yang memiliki potensial bagi adanya replikasi dimanapun, Kerangka institusional dan proses pembuatan kebijakan yang memiliki kejelasan peran dan tanggung jawab bagi beragam tingkatan dan kelompok aktor seperti pemerintah pusat dan daerah, LSM dan organisasi masyarakat, Efisien, transparan, dan sistem manajemen yang akuntabel yang dapat membuat lebih efektif penggunaan sumber daya manusia, teknik dan keuangan.

4. Kepemimpinan dan pemberdayaan masyarakat (*leadership and community empowerment*), Kepemimpinan yang menginspirasi bagi adanya tindakan dan perubahan, termasuk di dalamnya perubahan dalam kebijakan publik, Pemberdayaan masyarakat, rukun tetangga dan komunitas lainnya serta penyatuan terhadap kontribusi yang dilakukan oleh masyarakat tersebut, Penerimaan dan bertanggung jawab terhadap perbedaan sosial dan budaya, Kemungkinan bagi adanya transfer (*transferability*) pengembangan lebih lanjut dan replikasi, Tepat bagi kondisi lokal dan tingkatan pembangunan yang ada.
5. Kesetaraan gender dan pengecualian sosial (*gender equality & social inclusion*), inisiatif haruslah dapat diterima dan merupakan respon terhadap perbedaan sosial dan budaya; mempromosikan kesetaraan dan keadilan sosial atas dasar pendapatan, jenis kelamin, usia, dan kondisi fisik/mental; serta mengakui dan memberikan nilai terhadap kemampuan yang berbeda.
6. Inovasi dalam konteks lokal dan dapat ditransfer (*innovation within local context & transferability*), yakni bagaimana pihak lain dapat belajar atau memperoleh keuntungan dari inisiatif, serta cara yang digunakan untuk membagi dan mentransfer pengetahuan, keahlian dan pelajaran untuk dapat dipelajari tersebut.

II.2 Konsep Pelayanan Publik

II.2.1 Definisi Pelayanan Publik

Secara sederhana dalam arti konsep pelayanan berarti membicarakan tentang cara yang dilakukan untuk memberikan servis

atau jasa kepada orang yang membutuhkan. Dalam pengertian secara etimologis, kata publik berasal dari bahasa Inggris, yakni "*public*" berarti masyarakat, umum, rakyat umum, orang banyak, dan keperluan umum. Dalam Bahasa Indonesia, publik berarti orang banyak (umum). Dengan demikian, pelayanan publik merupakan kegiatan membantu masyarakat (stakeholders) dalam rangka memperoleh servis yang terkait dengan kepentingan umum (orang banyak).

Menurut Moenir (2010) mengemukakan bahwa pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atas sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Pelayanan Publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik telah menyatakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai Pelayanan Publik dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam Kepmen PAN Nomor 25 Tahun 2004 sendiri menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya

pemenuhan kebutuhan penerima layanan,maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.Sedangkan KepmenPAN Nomor 58 Tahun 2002 mengelompokkan tiga pelayanan dari instansi serta BUMN/BUMD. Pengelompokkan jenis pelayanantersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu (1) pelayanan administratif, (2) pelayanan barang, (3) pelayanan jasa.

Adapun Beberapa pendapat ahli terkait definisi dari pelayanan publik sebagai berikut:

1. Kamaruddin Sellang (2018) Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
2. Sinambela (dalam Harbani Pasolong, 2013) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadapsejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam uatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.
3. Robert (dalam Neneng Siti Maryam, 2016) yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah: "Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah dan lingkungan badan usaha milik negara atau daerah dalam barang atau jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketertiban-ketertiban.

4. Joko Widodo (2001) pelayanan publik adalah Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.
5. Lewis dan Gilman (2005) menyatakan pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Pelayanan publik dilaksanakan secara bertanggung jawab dan sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang ada. Nilai akuntabilitas pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepercayaan kepada masyarakat tentang pelayanan yang diberikan.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, aparat pemerintah bertanggung jawab memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintah sebagaimana diketahui masyarakatlah yang memberikan pemasukan untuk negara dalam bentuk pajak, retribusi dan berbagai pungutan lainnya.

Namun demikian, meskipun kewajiban pemberian pelayanan publik terletak pada pemerintah, pelayanan publik juga dapat diberikan oleh pihak swasta dan pihak ketiga, yaitu organisasi nonprofit, relawan, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Jika penyelenggaraan publik tertentu diserahkan kepada swasta atau pihak ketiga, maka yang terpenting dilakukan oleh pemerintah adalah memberikan regulasi, jaminan, keamanan, kepastian hukum, dan lingkungan yang kondusif.

Dari definisi-definisi yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara

publik yang mempunyai kepentingan sesuai dengan aturan yang berlaku guna memberikan kepuasan masyarakat sebagai bentuk pemenuhan haknya sebagai warga negara.

II.2.2 Ciri-Ciri Pelayanan Publik

Menurut Bharata (dalam Neneng Siti Maryam 2016:8) terdapat enam unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumn, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

II.2.3 Asas-Asas Pelayanan Publik

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik (Hadriansyah: 2008:24)

Menurut Pasal 4 UU No. 25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;³⁰
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

II.2.4 Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Sepuluh Prinsip pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/ M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut;

- a. Kesederhanaan; Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan;
- b. Kejelasan;
 - i. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;

- ii. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- iii. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu; Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi; Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan; Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab; Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika (teletematika).
- h. Kemudahan Akses; Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan; Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan

sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

II.2.5 Karakteristik Pelayanan Publik

Menurut Zethaml dan Warella (Dalam Kamaruddin Sellang, 2018:103) mengatakan ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan, yaitu:

- a. *Intangibility*, bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat performance dan hasil pengalaman dan bukannya objek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba atau dites sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas. Berbeda dengan barang yang di hasilkan oleh suatu pabrik yang dapat dites kualitasnya sebelum disampaikan pada pelanggan.
- b. *Heterogeneity*, berarti pemakai jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas berbeda. Demikian pula performance sering sering bervariasi dari suatu prosedur ke prosedur lainnya bahkan dari waktu ke waktu.
- c. *Inseparability*. bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Kosekuensinya di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa ke dalam produksi disektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada pelanggan. Kualitas terjadi selama interaksi antara klien dan penyedia jasa. Mengetahui kualitas pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi penting karena dapat memberikan manfaat bagi organisasi yang bersangkutan. Kalau ini dilakukan

paling tidak organisasi atau instansi yang bersangkutan sudah punya “*Concern*” pada pelangganya.

II.2.6 Standar Pelayanan Publik

Menurut Hayat (2017) Standar pelayanan secara parsial seharusnya harus dipenuhi pada lembaga-lembaga negara. Sebagai bagian penting dalam pelayanan publik, standar pelayannya harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat mudah dipenuhi, dan rasional. Sebagai barometer tercapainya tercapainya tujuan pelayanan public yang baik adanya standarisasi dari pelayanan yang diberikan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan, Bab II Point A berbunyi bahwa “standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur” Selanjutnya Permen PAN dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 Bab II Point Berbunyi “dalam menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip :

- a. Sederhana. Standar pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun Penyelenggara,

- b. Konsistensi. Dalam penyusunan dan penerapan standar pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam mentaati waktu, prosedur, persyaratan, dan penetapan biaya pelayanan yang terjangkau,
- c. Partisipatif. Penyusunan standar pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan,
- d. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan,
- e. Berkesinambungan. Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan,
- f. Transparansi. harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat,
- g. Keadilan. Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

II.2.7 Faktor Pendukung Pelayanan Umum

Pelayanan umum kepada masyarakat akan dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan apabila faktor-faktor pendukungnya cukup memadai serta dapat difungsikan secara berhasil guna dan berdaya guna. Menurut Moenir (2010) mengemukakan bahwa dalam pelayanan umum terdapat beberapa faktor pendukung yang penting, diantaranya;

- a. Faktor kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum;
- b. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan; faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan;
- c. Faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum; faktor keterampilan petugas, dan
- d. Faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan. Keenam faktor itu masing-masing mempunyai peranan yang berbeda tetapi saling memengaruhi dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara optimal baik berupa pelayan verbal, pelayanan tulisan atau pelayanan dalam bentuk gerakan/tindakan dengan atau tanpa tulisan.

II.3 Konsep Perlindungan Perempuan Dan Anak

Perlindungan perempuan dan anak adalah upaya dalam pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada perempuan dan anak yang telah dijamin oleh negara. Karena perlindungan perempuan dan anak-anak pada hakikatnya merupakan salah satu bentuk perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 28 i telah menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak bebas dari perilaku diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut". Adapun Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM pada pasal 3

ayat (3) juga berbunyi “Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi”.

Istilah hak asasi perempuan dan anak muncul seiring dengan kesadaran perlunya perhatian khusus dan perlindungan khusus bagi kaum perempuan dan anak. Perlunya jaminan perlindungan terhadap anak dan perempuan muncul seiring dengan adanya kesadaran untuk memberikan perlindungan khusus, mengingat banyaknya persoalan kekerasan yang dihadapi kaum perempuan dan anak seperti kekerasan fisik dan psikis, diskriminasi, keterbelakangan dalam berbagai bidang, dan sebagainya sehingga dalam berbagai kajian kelompok ini digolongkan kedalam kelompok yang *vulnerable* (Erlina, 2012).

III.3.1 Perlindungan Perempuan

A. Pengertian Perlindungan Perempuan

Menurut Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Perlindungan perempuan adalah segala upaya yang ditujukan untuk melindungi perempuan dan memberikan rasa aman dalam pemenuhan hak-haknya dengan memberikan perhatian yang konsisten dan sistematis yang ditujukan untuk mencapai kesetaraan gender.

Dalam upaya memberikan perlindungan hukum khusus terhadap perempuan di Indonesia, Selain berlandaskan UUD Tahun 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Terdapat CEDAW (*The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) yang merupakan sebuah Kesepakatan Internasional Untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan oleh Perserikatan

Bangsa-Bangsa. konvensi tersebut oleh pemerintah Indonesia diratifikasi dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Deklarasi tersebut memuat hak dan kewajiban wanita berdasarkan persamaan hak dengan pria. Konvensi ini mendefinisikan prinsip-prinsip tentang Hak Asasi Perempuan sebagai Hak Asasi Manusia, norma-norma dan standar-standar kewajiban, serta tanggung jawab negara dalam penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Keterlibatan pemerintah dalam Konvensi tersebut menandakan keseriusan pemerintah untuk menghapus segala bentuk kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan-perempuan di Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan yang mengandung muatan perlindungan hak asasi perempuan lainnya meliputi; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan *KDRT*, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, dan Undang-undang Politik (UU No. 2 Tahun 2008 dan UU No. 42 Tahun 2008). Kemudian Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dan Kerpres No. 181 Tahun 1998 tentang Pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan atau Komnas Perempuan yang diubah dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2005 (Dede, 2015)

B. Kekerasan Pada Perempuan

Kekerasan merupakan perilaku yang tidak sah atau perlakuan yang salah. Kekerasan dapat diartikan sebagai perbuatan yang menyebabkan cedera atau matinya orang lain dan menyebabkan

kerusakan fisik pada orang lain. Kekerasan yang mengakibatkan terjadinya kerusakan adalah kekerasan yang bertentangan dengan hukum. Kekerasan pada perempuan adalah setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual, psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum atau dalam kehidupan pribadi. (pasal 1 Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap perempuan 1993).

Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap perbuatan yang berkaitan atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan, secara fisik, seksual, psikologis, ancaman perbuatan tertentu, pemaksaan dan perampasan kebebasan baik yang terjadi di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan rumah tangga (Depkes RI, 2006).

Jenis kekerasan terhadap perempuan terhadap perempuan menurut Sri Nurdjunaida (2010), dapat terjadi dalam bentuk:

- a. Tindak kekerasan fisik: yaitu tindakan yang bertujuan untuk melukai, menyiksa atau menganiaya orang lain, dengan menggunakan anggota tubuh pelaku (tangan, kaki) atau dengan alat-alat lain. Bentuk kekerasan fisik yang dialami perempuan, antara lain: tamparan, pemukulan, penjambakan, mendorong secara kasar, menginjak, penendangan, pencekikan, pelemparan benda keras, penyiksaan menggunakan benda tajam, seperti : pisau, gunting, setrika serta pembakaran.

- b. Tindak kekerasan psikologis: yaitu tindakan yang bertujuan merendahkan citra seorang perempuan, baik melalui kata-kata maupun perbuatan (ucapan menyakitkan, kata-kata kotor, bentakan, penghinaan, ancaman) yang menekan emosi perempuan.
- c. Tindak kekerasan seksual: yaitu kekerasan yang bernuansa seksual, termasuk berbagai perilaku yang tak diinginkan dan mempunyai makna seksual yang disebut pelecehan seksual, maupun berbagai bentuk pemaksaan hubungan seksual yang disebut sebagai perkosaan.
- d. Tindak kekerasan ekonomi: yaitu dalam bentuk penelantaran ekonomi dimana tidak diberi nafkah secara rutin atau dalam jumlah yang cukup, membatasi dan/ atau menantang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah, sehingga korban di bawah kendati orang tersebut.

II.3.2 Perlindungan Anak

A. Pengertian Perlindungan Anak

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan Anak telah menyebutkan bahwa Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Sedangkan Menurut Prakoso (2016:7) Perlindungan anak adalah "Usaha setiap anggota masyarakat sesuai dengan kemampuan masing-masing dengan berbagai macam usaha dan kondisi tertentu. Perlindungan anak adalah

segala sesuatu yang dilakukan untuk menciptakan kondisi agar setiap anak dapat melaksanakan hak dan kewajiban demi perkembangan dan pertumbuhan anak secara wajar baik fisik, mental dan sosial”

Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera.

Penyelenggaraan perlindungan anak berasaskan Pancasila dan berlandaskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta prinsip-prinsip dasar Konvensi Hak-Hak Anak meliputi :a.non diskriminasi;b.kepentingan yang terbaik bagi anak;c.hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan d.penghargaan terhadap pendapat anak

B. Syarat Perlindungan Anak

Menurut Prakoso (2006:14) perlindungan anak harus memenuhi syarat antara lain;

- a. Pengembangan kebenaran, keadilan dan kesejahteraan anak;
- b. Harus mempunyai landasan filosofis, etika dan hukum;
- c. Secara rasional positif dan dapat dipertanggung jawabkan;
- d. Bermanfaat untuk yang bersangkutan;
- e. Mengutamakan prespektif kepentingan yang diatur, bukan kepentingan yang mengatur;

- f. Tidak bersifat insidental/kebetulan dan komplementer/pelengkap, namun harus dilakukan secara konsisten;
- g. Melaksanakan respon keadilan yang restoratif (bersifat pemulihan);
- h. Tidak merupakan wadah dan kesempatan orang yang mencari keuntungan pribadi/kelompok;
- i. Anak diberi kesempatan berpartisipasi sesuai dengan situasi dan kondisinya;
- j. Berdasarkan citra yang tepat mengenai anak manusia;
- k. Berwawasan permasalahan atau *Problem oriented* dan bukan berwawasan target;

C. Hak-Hak Anak

Menurut KHA (Konvensi Hak Anak) yang diratifikasi kedalam Kepres No 36 Tahun 1997, terdapat 10 Hak Mutlak Anak :

1. Hak Gembira. Setiap anak berhak atas rasa gembira, dan kebahagiaan seorang anak itu harus dipenuhi.
2. Hak Pendidikan. Setiap anak berhak memperoleh pendidikan yang layak.
3. Hak Perlindungan. Setiap anak berhak mendapatkan perlindungan, dilindungi dari segala tindak kekerasan dan penganiayaan.
4. Hak Untuk memperoleh Nama. Setiap anak berhak memperoleh nama, sebagai salah satu identitas anak.
5. Hak atas Kebangsaan. Setiap anak berhak diakui sebagai warga negara dan memiliki kebangsaan, anak tidak boleh *apatride* (tanpa kebangsaan).

6. Hak Makanan. Setiap anak berhak memperoleh makanan untuk tumbuh kembang dan mempertahankan hidupnya.
7. Hak Kesehatan. Setiap anak berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang layak, tanpa diskriminasi, anak harus dilayani dalam kesehatan.
8. Hak Rekreasi. Setiap anak berhak untuk rekreasi untuk *refreshing*, dan anak harus dilibatkan dalam memilih tempat rekreasi yang mereka inginkan.
9. Hak Kesamaan. Setiap anak berhak diperlakukan sama dimanapun dan kapanpun, tanpa ada tindak diskriminasi.
10. Hak Peran dalam Pembangunan Setiap anak berhak dilibatkan dalam pembangunan negara, karena anak adalah masa depan bangsa

D. Kekerasan terhadap Anak

Kekerasan terhadap anak sering diistilahkan dengan perlakuan salah terhadap anak atau *child abuse*. Menurut Nadia (2004) memberikan pengertian kekerasan terhadap anak sebagai bentuk penganiayaan baik fisik maupun psikis. Penganiayaan fisik adalah tindakan-tindakan kasar yang mencelakakan anak, dan segala bentuk kekerasan fisik pada anak yang lainnya Sedangkan penganiayaan psikis adalah semua tindakan merendahkan atau meremehkan anak. Hampir sama dengan pendapat nadia, Rabiah Al Adawiah (2015:280) menyatakan kekerasan terhadap anak adalah perbuatan yang disengaja yang melukai, membahayakan, dan menyebabkan kerugian fisik, emosional/psikis, dan seksual yang dilakukan oleh orangtua maupun pihak-pihak lain. Definisi kekerasan terhadap anak menurut WHO mencakup semua bentuk perlakuan yang

salah baik secara fisik dan/atau emosional, seksual, penelantaran, dan eksploitasi yang berdampak atau berpotensi membahayakan kesehatan anak, perkembangan anak, atau harga diri anak dalam konteks hubungan tanggung jawab.

Berdasarkan definisi tersebut, kekerasan anak dapat dikatakan memiliki banyak macam atau jenis menurut rumusan Suharto dan Hasil Konsultasi Anak tentang Kekerasan terhadap Anak di 18 Provinsi dan Nasional jenis-jenis kekerasan Anak meliputi;

- a) Kekerasan Fisik (*physical abuse*) adalah kekerasan berupa penyiksaan, pemukulan, dan penganiayaan terhadap anak, dengan atau tanpa menggunakan benda-benda tertentu yang menimbulkan luka-luka fisik atau kematian pada anak.
- b) Kekerasan Psikis (*mental abuse*) adalah kekerasan yang meliputi penghardikan, penyampaian kata-kata kasar dan kotor, memperlihatkan buku, gambar, dan film pornografi pada anak. Kekerasan Seksual (*sexual abuse*) berupa perlakuan pra-kontak seksual antara anak dengan orang yang lebih besar (melalui kata-kata, sentuhan, gambar seksual, *exhibitionism*), maupun perlakuan kontak seksual secara langsung antara anak dengan orang dewasa (perkosaan, eksploitasi seksual).
- c) Kekerasan Sosial (*social abuse*) mencakup eksploitasi anak dan penelantaran anak. Eksploitasi anak merupakan perlakuan sewenang-wenang terhadap anak yang dilakukan oleh keluarga ataupun masyarakat. Eksploitasi tampil dalam dua bentuk, yaitu: 1)

tindakan penghisapan atas potensi dan hasil dari pertukaran dalam satu relasi sosial dan 2) tindakan pemanfaatan.

- d) Kekerasan yang diakibatkan tradisi atau adat, seperti dipaksa kawin pada usia muda bagi anak-anak perempuan, ditunangkan, dan dipotong jari-jari jika ada keluarga yang meninggal

II.4 Program *Shelter* Warga

II.4.1 Definisi *Shelter* Warga

Sebuah Gerakan masyarakat yang terkoordinasi di tingkat kelurahan untuk berpartisipasi terhadap pemenuhan hak anak, perlindungan, pencegahan serta pelayanan kasus bagi perempuan dan anak yang menjadi korban tindak kekerasan. Perlindungan dan pelayanan kasus dilakukan secara langsung cepat dan aman. *Shelter* warga memiliki rumah aman sementara untuk menenangkan korban KTP/A

Shelter warga memiliki 3 (tiga) Unit Layanan yaitu ;

1. Unit Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM),
2. Unit Forum Anak Kelurahan (Pemenuhan Hak Anak),
3. Unit Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak.

III.4.2 Tujuan *Shelter* Warga

- a. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemenuhan Hak Anak, Perlindungan, Pencegahan dan Pelayanan Kasus KTP/A
- b. Memutus mata rantai kekerasan terhadap perempuan dan anak
- c. Sebagai tempat penanganan sementara bagi perempuan dan anak korban kekerasan

III.4.3 Fungsi *Shelter* Warga

- a. Sebagai tempat/rumah aman sementara bagi korban maupun pelaku

- b. Memutus mata rantai kekerasan terhadap perempuan dan anak
- c. Menghimpun kekuatan dan partisipasi warga dalam pencegahan dan penanganan kasus perempuan dan anak
- d. Sebagai wadah sosialisasi kepada warga

II.4.4 Peran *Shelter* Warga

- a. Melakukan kampanye pemenuhan hak dan perlindungan anak
- b. Melakukan Pencegahan dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat sekitar terkait dengan *KDRT*, *KTP*, *KTA*, DAN *TPPPO*
- c. Mendorong munculnya peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan, pendampingan, terhadap korban *KDRT*, *KTP*, *KTA*, DAN *TPPPO*
- d. Melakukan layanan bagi korban *KDRT*, *KTP*, *KTA*, DAN *TPPPO*:
 - Menerima pengaduan dan registrasi korban
 - Memberikan layanan rumah aman / *Shelter* bagi korban *KTP/A*
 - Memberikan pendampingan yang diperlukan korban
 - Mengadakan rapat kasus
- e. Merujuk kasus ke P2TP2A, dan Polres.

II.4.5 Manfaat *Shalter* warga

- a. Perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan ditangani secara cepat, rahasia, dan aman
- b. Masyarakat menjadi lebih peka dan peduli terhadap masalah-masalah perempuan dan anak.
- c. Berkurangnya proses hukum kasus perempuan dan anak yang berkategori ringan
- d. Hubungan masyarakat menjadi lebih harmonis.

III.4.6 Alur Kerja *Shelter* Warga Bekerja

a. Mencatat Kasus

- 1) Setiap kasus yang masuk atau dijangkau harus dicatat dalam buku kasus.
- 2) Pencatatan mencakup identitas dan kronologis kasus.
- 3) Semua pencatatan bersifat rahasia, dan hanya diberikan kepada lembaga layanan rujukan.

b. Menangani Korban

- 1) Korban/pelaku diwawancara oleh staf yang berpengalaman.
- 2) Wawancara dilakukan di ruang tertutup.
- 3) Membuat skenario penyelesaian kasus.
- 4) Mengupayakan penyelesaian kasus-kasus ringan dengan cara kekeluargaan.
- 5) Memberikan perlindungan bagi korban selama maksimal 2 x 24 jam di Rumah Aman.

c. Merujuk Kasus

- 1) Segera merujuk kasus-kasus berat.
- 2) Rujukan disesuaikan dengan kebutuhan korban berdasarkan hasil wawancara
- 3) Melakukan pemantauan pasca rujukan.

II.5 Kerangka Pikir

Rumusan masalah dalam penelitian ini mengarah pada “Bagaimana inovasi pelayanan perlindungan perempuan dan anak (studi kasus program *shelter* warga di Kota Makassar). Dalam upaya menjawab permasalahan penelitian tersebut, peneliti menggunakan indikator-indikator dalam penilaian pemenang *Innovative Government Award (IGA)* Tahun 2019 yang ditetapkan Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Indikator tersebut mengacu pada kriteria inovasi daerah sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Pasal 6 No. 38 Tahun 2017 Tentang Inovasi Daerah yang meliputi;

1. Mengandung pembaharuan seluruh atau sebagian unsur dari inovasi.

Unsur kebaruan merupakan sebuah nilai yang melekat dalam inovasi yang menjadi ciri yang membedakannya dengan yang lain. Menurut Stephen Robbins (1994) suatu inovasi harus memiliki ciri atau unsur kebaruan, dalam arti suatu inovasi harus memiliki karakteristik sebagai sebuah karya dan buah pemikiran yang memiliki kadar Orsinalitas dan kebaruan. Setiap program/kegiatan inovasi daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah harus “mengandung unsur pembaharuan seluruh atau sebagian” artinya bahwa rancang bangun dalam Inovasi Daerah tersebut seluruhnya atau sebagian berbeda dengan rancang bangun yang telah ada.

2. Memberi manfaat bagi daerah dan/atau masyarakat.

Menurut Everett M. Rogers (dalam Suwarno 2008) sebuah inovasi memiliki nilai kebaruan yang mendorong hadirnya keunggulan atau nilai lebih (Relative advantage) dibanding dengan inovasi sebelumnya. Inovasi tentunya harus memberikan dampak positif atau nilai kebermanfaatan. Sebagaimana Program/kegiatan inovasi daerah yang telah berhasil dilakukan oleh Pemerintah Daerah diharapkan “memberi manfaat bagi Daerah dan/atau masyarakat” antara lain menghemat belanja Daerah, meningkatkan capaian kinerja Pemerintah Daerah, dan meningkatkan mutu pelayanan publik dan/atau ditujukan bukan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Sedangkan, manfaat inovasi pelayanan publik bagi masyarakat harusnya dapat menciptakan keuntungan dalam hal kemudahan bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya sehingga dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang menjadi sasaran inovasi pelayanan publik.

3. Tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan prundang-undangan.

Program/kegiatan inovasi daerah yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah yang telah berhasil dilakukan “tidak mengakibatkan pembebanan dan/atau pembatasan pada masyarakat yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dalam UU Pelayanan Publik No. 25 Tahun 2019 yang telah menjamin pelayanan prima kepada publik, dengan adanya asas dalam pemberian pelayanan seperti kesamaan hak, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif,

kemudahan, kecepatan, keterjangkaun. Sehingga dalam pelaksanaan suatu inovasi daerah dimaksud:

- a. tidak menimbulkan pungutan dan/atau kewajiban lainnya bagi warga negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan
- b. tidak membatasi akses warga negara untuk mendapat pelayanan atau menggunakan hak-haknya sebagai warga Negara.

4. Merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Artinya bahwa program/kegiatan inovasi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih dalam koridor yang “merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah” baik kewenangan Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam Lampiran UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sehingga program/kegiatan inovasi daerah itu memiliki unsur keberlanjutan, yang berlangsung dalam jangka waktu panjang dan dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara berkesinambungan.

5. Dapat direplikasi.

Dalam konsep *best practice* menurut United Nation-Habitat (dalam Sangkala, 2013) sebuah inovasi memiliki kriteria dapat ditransfer, artinya pihak lain dapat memperoleh pengetahuan dan pelajaran dalam implementasi gagasan atau ide baru dari praktik suatu inovasi baik sebagian maupun secara keseluruhan. Sehingga inovasi dalam hal pelayanan publik yang telah dijalankan berpotensi untuk

dimodifikasi/direplikasi oleh daerah lainnya untuk meningkatkan mutu pelayanannya.

Program/kegiatan inovasi daerah yang telah berhasil dilakukan oleh Pemerintah Daerah dapat direplikasi di Daerah lain melalui tahapan prosedur dan mekanisme tertentu dengan mempertimbangkan kondisi dan karakteristik wilayah, sosiologis dan kebudayaan, serta potensi daerah yang akan mereplikasi inovasi daerah.

Gambar II.2

Kerangka Pikir

