

***POLICY CAPACITY* DALAM PROGRAM PERLINDUNGAN
PEREMPUAN DAN ANAK DI KOTA MAKASSAR**

UMMUL KHAERIA RASYID

E011201023



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

2024



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

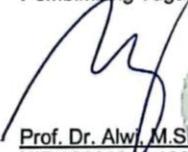
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama : Ummul Khaeria Rasyid
NIM : E011201023
Program Studi : Administrasi Publik
Judul : Policy Capacity Dalam Program Perlindungan Anak di Kota Makassar

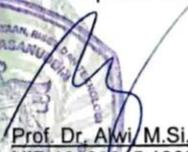
Telah diperiksa oleh Pembimbing dan dinyatakan layak untuk Ujian Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Makassar, 27 Juni 2024

Menyetujui,
Pembimbing Tugas Akhir


Prof. Dr. Alwi, M.Si.
NIP 19631015 198903 1 006

Mengetahui,
Ketua Departemen Ilmu Administrasi


Prof. Dr. Alwi, M.Si.
NIP 19631015 198903 1 006



**POLICY CAPACITY DALAM PROGRAM PERLINDUNGAN PEREMPUAN
DAN ANAK DI KOTA MAKASSAR**

**UMMUL KHAERIA RASYID
E011201023**

Skripsi,

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Sarjana Administrasi Publik pada
tanggal 25 Juli 2024
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan
pada

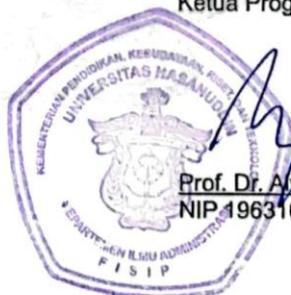
Program Studi Administrasi Publik
Departemen Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Hasanuddin
Makassar

Mengesahkan:
Pembimbing tugas akhir,

Prof. Dr. Awi, M.Si.
NIP 19631015 198903100

Mengetahui:
Ketua Program Studi,

Prof. Dr. Awi, M.Si.
NIP 19631015 198903100



**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI
DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA**

Dengan ini saya menyatakan bahwa, skripsi berjudul "*Policy Capacity* Dalam Program Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Makassar" adalah benar karya saya dengan arahan dari pembimbing Prof. Dr. Alwi, M.Si. Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka skripsi ini. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini adalah karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut berdasarkan aturan yang berlaku. Dengan ini saya melimpahkan hak cipta (hak ekonomis) dari karya tulis saya berupa skripsi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassar, 25 Juli 2024


Ummul Khaeria Rasyid
E011201066

UCAPAN TERIMA KASIH

Penelitian yang saya lakukan dapat terlaksana dengan sukses dan Skripsi ini dapat terampungkan atas bimbingan, diskusi dan arahan Prof. Dr. Alwi, M.Si sebagai Pembimbing Drs. Nelman Edy, M.Si sebagai Penguji 1, dan Dr. Gita Susanti, M.Si sebagai Penguji 2. Saya mengucapkan berlimpah terima kasih kepada mereka. Penghargaan yang tinggi juga saya sampaikan kepada Ibu Dra. Hj. Andi Erlina, M.Hum; Bapak Muslimin, S.Pd; Bapak Muhammad Sadli, S.E., M.Si; serta Ibu Indah Amriani yang telah mengizinkan kami untuk melaksanakan penelitian di lapangan dan mengambil data untuk memperkaya hasil penelitian saya.

Kepada Bank Indonesia, saya mengucapkan terima kasih atas beasiswa yang diberikan selama menempuh program pendidikan sarjana. Ucapan terima kasih juga saya ucapkan kepada pimpinan Universitas Hasanuddin; Dekan serta Wakil Dekan FISIP UNHAS; dan seluruh Dosen pada Departemen Ilmu Administrasi tanpa terkecuali yang telah memfasilitasi saya menempuh program sarjana rekan-rekan dalam tim penelitian.

Kepada kedua orang tua tercinta, Bapak Almarhum Abd. Rasyid dan Ibu Najibah, saya mengucapkan limpah terima kasih atas doa, pengorbanan, dan motivasi mereka selama saya menempuh pendidikan. Saya juga mengucapkan banyak terima kasih atas dukungan dari kakak saya Khaerun Nisa.

Tak lupa juga saya haturkan ucapan terima kasih kepada Kantor Sekretariat DPRD Kabupaten Bone serta Kantor Perwakilan Bank Indonesia Sulawesi Selatan khususnya Tim Implementasi Pengolahan Uang Rupiah atas ilmu, pengalaman, dan pelatihan yang diberikan kepada penulis untuk mengasah *hardskill* maupun *softskill* penulis selama mengikuti program Magang Mandiri. Selanjutnya, terima kasih kepada PT Rakamin Kolektif Madani atas ilmu, pengalaman, dan pelatihan yang diberikan kepada penulis untuk mengasah *hardskill* maupun *softskill* penulis selama mengikuti program Studi Independen Kampus Merdeka. Terima kasih kepada PENA 2020 atas segala cerita, bantuan, suka dan duka selama penulis menempuh status sebagai mahasiswa

Ucapan terima kasih juga saya utarakan kepada Keluarga dan Sahabat & Damai (Madina, Evi, Sepia, Ummul, Huda, Andin, Lisyaf, Nurfa, dan Dilla) yang senantiasa mendukung penulis untuk berbagi suka dan duka. Sukses selalu untuk kita semua. Terima kasih juga kepada teman-teman saya Nunu, Uci, Nuhi serta semua pihak yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu, terima kasih atas bantuan dan doanya.

Akhirnya, yang tidak kalah penting, saya berterima kasih kepada diri saya sendiri. Terima kasih untuk masih tetap bertahan sampai saat ini, kerja keras yang sudah dilakukan meski diiringi tangis, dan semoga tetap kuat *until my wish turn into finally*.

Penulis,

Ummul Khaeria Rasyid

ABSTRAK

Ummul Khaeria Rasyid. *Policy Capacity* Dalam Program Perlindungan Anak di Kota Makassar (dibimbing oleh Alwi)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *Policy Capacity* dalam Program Perlindungan Perempuan dan Anak Kota Makassar. Penelitian ini menggunakan teori *Policy Capacity* yang terdiri atas empat indikator, yaitu pemahaman program, kapasitas analisis, kapasitas operasional, dan kapasitas politik. Desain penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan informan sebanyak 15 orang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan telaah dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kapasitas Kebijakan Program Perlindungan Perempuan dan Anak pada *Shelter* Manggala dapat dikatakan baik, namun masih ada beberapa kekurangan dalam pelaksanaannya. Pada indikator Kapasitas Analisis dan Kapasitas Politik, *Shelter* Warga Manggala dapat dikatakan baik, tercermin dalam kegiatan rutin pengelola *Shelter* dalam melakukan pelaporan kasus, kinerja, dan kegiatan kepada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak dan UPTD PPA serta bekerjasama dengan berbagai pihak dalam menangani kasus tindak kekerasan yang terjadi. Namun, pada indikator manajemen operasional, pihak *Shelter* belum mengambil langkah preventif yang memadai dalam melakukan pencegahan kasus kekerasan perempuan dan anak. Selain itu, sosialisasi dan kegiatan yang dilakukan masih belum menyeluruh dan efektif dalam meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya perlindungan perempuan dan anak.

Kata Kunci : *Policy Capacity*, Kekerasan, Shelter

ABSTARCT

Ummul Khaeria Rasyid. *Policy Capacity of Child and Woman Protection Program in Makassar City (supervised by Alwi)*

This research aims to analyze Policy Capacity in the Makassar City Women and Children Protection Program. This research uses Policy Capacity theory which consists of four indicators, namely program understanding, analytical capacity, operational capacity, and political capacity. This research design uses a qualitative approach with 15 informants. The data collection techniques used were observation, interview, and document review. The results showed that the Policy Capacity of the Women and Children Protection Program at Shelter Manggala can be said to be good, but there are still some shortcomings in its implementation. In the indicators of Analytical Capacity and Political Capacity, Manggala Citizen Shelter can be said to be good, reflected in the routine activities of Shelter managers in reporting cases, performance, and activities to the Office of Women and Children Empowerment and UPTD PPA and collaborating with various parties in handling cases of violence that occur. However, on operational management indicators, the Shelter has not taken adequate preventive steps in preventing cases of violence against women and children. In addition, the socialization and activities carried out are still not comprehensive and effective in raising public awareness about the importance of protecting women and children.

Keywords: *Policy Capacity, Violence, Shelter*

DAFTAR ISI

SKRIPSI	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI PENGESAHAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACK	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR LAMPIRAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Landasan Teori	6
I.3 Kerangka Pikir	9
I.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
BAB II METODE PENELITIAN.....	10
II.1. Pendekatan Penelitian	10
II.1.1. Desain Penelitian	10
II.1.2. Prosedur Penelitian	10
II.1.3. Penentuan Informan	10
II.1.4. Teknik Pengumpulan Data	11
II.2. Teknik Analisi Data	12
II.3. Validitas dan Reabilitas Data	13
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	15
III.1. Kapasitas Analisis	30
III.2. Kapasitas Operasional	34
III.3. Kapasitas Politik	38
BAB IV KESIMPULAN	43
IV.1. Kesimpulan	43
IV.2 Saran.....	44
DAFTAR PUSTAKA	45
LAMPIRAN	48

Daftar Tabel

Tabel 1.1 Analisis Policy Capacity.....	8
Tabel 1.2 Informan Penelitian	12
Tabel 1.3 Rekap Data Kasus Tindak Kekerasan Shelter Warga Manggala	15

Daftar Gambar

Gambar 1.1 Alasan Korban Tidak Melapor	2
Gambar 1.2 Persebaran Kasus Tindak Kekerasan Sulsel.....	4
Gambar 1.3 <i>Policy Capacity Framework</i>	7
Gambar 1.4 Kerangka Pikir Penelitian.....	9
Gambar 3.1 Jumlah Kasus Tingkat Kekerasan Berdasarkan Jenis Kekerasan	32
Gambar 3.2 Grafik Kasus Tindak Kekerasan terhadap perempuan dan anak	33
Gambar 3.3 Alur Penanganan Kasus KTP/A <i>Shelter</i>	4
Gambar 1.3 <i>Policy Capacity Framework</i>	7

Daftar Lampiran

Biodata Penulis	49
Dokumentasi Penelitian	50
Surat Keterangan Izin Penelitian	54
Surat Keterangan Selesai Meneliti.....	55

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Policy Capacity atau kapasitas kebijakan sangat penting dalam studi kebijakan publik karena berkaitan dengan kemampuan untuk membangun proses pengambilan keputusan, mengkoordinasikan antar lembaga pemerintah, dan memberikan analisis terhadap kebijakan yang ada. Dalam implementasi kebijakan, kapasitas kebijakan dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Dengan meningkatkan kapasitas kebijakan, diharapkan implementasi kebijakan dapat menjadi lebih efektif dan efisien, sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

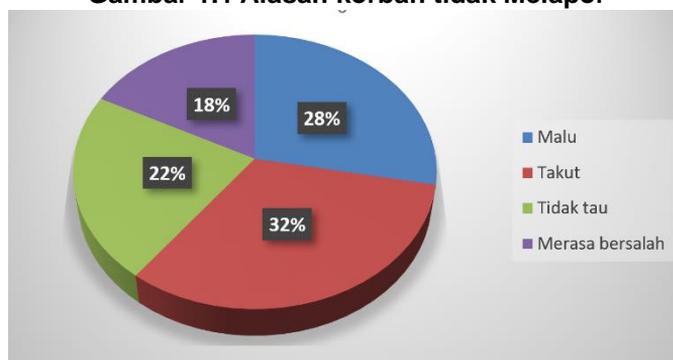
Kapasitas kebijakan didefinisikan sebagai kapasitas untuk pengembangan dan implementasi kebijakan agar lebih efektif (Gleeson, et al., 2011 : 240). Selanjutnya *Policy Capacity* atau Kapasitas Kebijakan didefinisikan sebagai hasil dari kombinasi keterampilan dan sumber daya di setiap tingkat (X,Wu, et al., 2015 : 6). Keterampilan atau kompetensi utama yang mencakup kapasitas kebijakan dapat dikategorikan menjadi tiga jenis: analitis, operasional, dan politik.

Policy Capacity atau Kapasitas kebijakan dalam kajian kebijakan memiliki peran sebagai konsep dasar untuk memahami kompetensi dan kemampuan yang diperlukan untuk pembuatan dan implementasi kebijakan yang efektif. Konsep kapasitas kebijakan mencakup serangkaian keterampilan dan sumber daya termasuk kompetensi analitis, operasional, dan politik pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Hal ini menjadi penting untuk mengatasi tantangan kebijakan yang kompleks dan memastikan bahwa pemerintah memiliki sumber daya dan kemampuan yang diperlukan untuk membuat pilihan kebijakan yang tepat dan menerapkannya secara efektif. Dengan memahami dan meningkatkan kapasitas kebijakan, pemerintah dapat memperlengkapi diri mereka dengan lebih baik untuk membuat pilihan kebijakan yang tepat dan menerapkannya dengan cara yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan konteks politik yang lebih luas. Salah satunya yakni isu kekerasan terhadap Perempuan dan anak yang telah menjadi perhatian dunia termasuk Indonesia.

Kekerasan merupakan salah satu persoalan serius yang menjadi perhatian dunia. Dewasa ini menunjukkan bahwa tindak kekerasan pada Perempuan dan anak terjadi semakin intensif. Kekerasan tidak hanya bersifat fisik, tapi juga sikap yang melecehkan ataupun melontarkan kata-kata yang tidak senonoh dan menyakitkan hati dapat juga dikategorikan sebagai tindak kekerasan. Menurut laporan baru dari Organisasi Kesehatan Dunia (WHO),

sekitar satu dari tiga perempuan di dunia, atau sekitar 736 juta dari mereka, pernah mengalami kekerasan fisik maupun seksual. Disamping itu sebesar 54% anak-anak di dunia mengalami kekerasan ketika masa remaja/anak-anak. Serta benua Asia sebagai penyumbang kasus kekerasan tertinggi di dunia yaitu sebesar 714.556.771 anak korban kekerasan. Data tersebut tentunya belum mencakup keseluruhan jumlah kasus bagi korban yang tidak melapor karena kebanyakan dari korban merasa takut, malu dan tidak tahu kemana harus melapor. Hal tersebut dibenarkan sesuai hasil survey judicial research society pada tahun 2020 yang melaporkan alasan terbesar korban enggan melapor adalah karena merasa takut (33,5%) kemudian diikuti dengan merasa malu (29%), tidak tahu mau melapor kemana (23,5%) dan merasa bersalah (18,5%) (cxomedia.id, 2023)

Gambar 1.1 Alasan korban tidak Melapor



Sumber : cxomedia.id (2023)

Dalam beberapa tahun terakhir, kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak telah meningkat secara signifikan, dengan bentuk-bentuk kekerasan yang beragam, termasuk kekerasan fisik, psikologis, dan seksual, serta kekerasan dalam bentuk lain seperti diskriminasi, stigma, dan marginalisasi. Tingginya kasus kekerasan terhadap Perempuan dan anak menjadi hal yang perlu untuk ditindak lanjuti. Dalam hal ini PBB dalam SDGs sebagai agenda pembangunan 2016-2030, dimana secara spesifik pada tahun 2030 ditargetkan untuk mengakhiri kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. WHO (2016) juga menyebutkan bahwa setiap empat orang dewasa salah satunya mengalami kekerasan ketika berada dibawah usia 18 tahun. Serta 1 Miliar anak-anak di Dunia di usia 2-17 tahun mengalami kekerasan baik fisik, seksual maupun emosional, (Infodatin, 2020).

Dalam upaya untuk mengatasi kekerasan terhadap perempuan dan anak, pemerintah telah mengeluarkan beberapa undang-undang yang berisi ketentuan-ketentuan yang mengatur perlindungan dan penanganan korban kekerasan, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perlindungan Anak, yang berisi ketentuan-ketentuan tentang perlindungan

dan penanganan anak yang mengalami kekerasan, serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan, yang berisi ketentuan-ketentuan tentang perlindungan dan penanganan korban kekerasan terhadap perempuan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa "*Anak adalah setiap orang yang berusia di bawah 18 tahun, termasuk bayi dan anak yang masih dalam masa pertumbuhan dan perkembangan, yang memerlukan perlindungan dan pendidikan untuk mencapai kesempurnaan jasmani dan rohani.*"

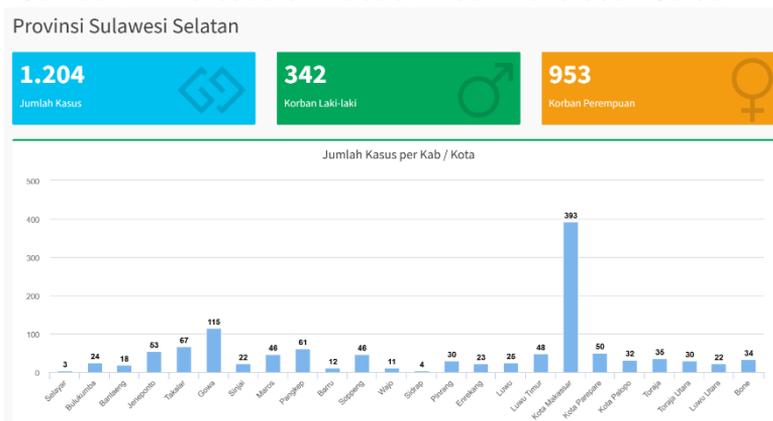
Di Indonesia sendiri perlindungan anak dari tindak kekerasan diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah membahas mengenai perlindungan anak. Pasal 28B ayat (2) menyatakan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Selain itu kebijakan perlindungan anak juga diatur kembali dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002, yang mengatur bahwa setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan atau turut serta melakukan kekerasan terhadap anak.

Beberapa penelitian terdahulu yang memeberikan gambaran umum mengenai Program Perlindungan Perempuan Dan Anak oleh Hartati, M (2013) dengan penelitian yang berjudul Studi Tentang Upaya Penanganan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak (Studi Kasus Pada Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Provinsi Kalimantan Timur). Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, P2TP2A bekerjasama atau bermitra dengan berbagai pihak/ lembaga. Upaya yang dilakukan P2TP2A dalam menangani kasus tindak kekerasan meliputi : Kerjasama dengan Psikolog atau Psikiater, Rujukan Medis, Advokasi dan Bantuan Hukum, serta Rumah Aman (*Shelter*). Faktor pendukung dalam penanganan kasus adanya Partisipasi semua pihak (mitra, masyarakat, petugas) dan komitmen pemerintah. Sedangkan, Faktor penghambat dalam Penanganan kasus Internal dan Eksternal.

Lebih lanjut, Musdhalifa (2019) tentang Inovasi Pelayanan Perlindungan Perempuan dan Anak (Studi Kasus Program *Shelter* Warga di Kota Makassar. 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.

Gambar 1.2 Persebaran Kasus Tindak Kekerasan Sulsel



Sumber : Simfoni-PPA (2023)

Berdasarkan data diatas kota Makassar memiliki angka kekerasan terhadap anak dan Perempuan tertinggi di Sulawesi Selatan pada tahun 2023 dengan jumlah 393 kasus. Data kekerasan dari Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Kota Makassar, tahun 2015 sebanyak 1.025 kasus, 2016 sebanyak 1.172 kasus, 2017 sebanyak 1.406 kasus, 2018 sebanyak 1.300 kasus, 2019 sebanyak 1.351 kasus dan 1.301 kasus di tahun 2020. Dari data tersebut, memperlihatkan bahwa kasus kekerasan perempuan dan anak di Kota Makassar mengalami tren fluktuatif.

Sebagai upaya meningkatkan kualitas hidup perempuan dan anak serta untuk memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak maka Departemen Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, membentuk lembaga khusus untuk memberi pelayanan kepada perempuan dan anak yaitu Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang tertuang pada Peraturan Walikota Makassar Nomor 91 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta tata kerja Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Kebijakan terkait perlindungan anak tertuang dalam poin Kebijakan Umum dan Program Pembangunan Daerah RPJMD kota Makassar poin 10 yakni meningkatnya keberdayaan perempuan dan perlindungan anak yang meliputi kebijakan umum yakni (1) Penguatan pokja gender, (2) Peningkatan perlindungan perempuan dan anak, dan (3) Pengembangan kelurahan layak anak. Adapun penjabaran RPJMD ini secara teknis dan spesifik tertuang dalam Perubahan Rencana Strategis Dinas Perempuan dan Perlindungan

Anak Tahun 2014–2019 yang disahkan melalui Keputusan Walikota Makassar Nomor 1361/050/kep/X/2017 tentang Pengesahan Perubahan Rencana Strategis Dinas Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar Tahun 2014-2019. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Makassar dalam mencapai target kinerja sasaran strategis telah menuangkan dalam dokumen rencana strategis tahun 2014–2019. Secara spesifik, perlindungan anak tertuang dalam Bab V Rencana Program dan Kegiatan, Indikator Kinerja, Sasaran dan Pendanaan. Adapun program khusus perlindungan anak terdapat pada bagian (3) Program Perlindungan Perempuan dan Anak. Guna tercapainya target kinerja sasaran strategis tersebut, Dinas Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak telah melaksanakan sejumlah program kegiatan antara lain: (1) Fasilitas Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu Pengembangan Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), (2) Fasilitas gugus tugas trafficking, (3) Fasilitas Upaya perlindungan perempuan dan anak terhadap tindak kekerasan, (4) Penyediaan dan Pengelolaan *Shelter* (Rumah Aman), (5) Peningkatan Kapasitas pendamping KTP/A, (6) Sosialisasi P2TP2A di Kecamatan, (7) Focus Group Discussion (FGD) kekerasan HIV AIDS, (8) Pemenuhan hak dan perlindungan kelompok disabilitas bagi perempuan dan anak korban kekerasan, (10) Pelatihan pengelolaan *Shelter* warga, (11) Sosialisasi *Shelter* warga, (12) Fasilitasi *Shelter* warga, (13) Perumusan dan penyusunan kebijakan terhadap perlindungan perempuan dan anak, (14) Workshop pencegahan dan perkawinan anak.

Shelter Warga pertama kali dibentuk di 5 Kelurahan pada bulan Juli 2016 oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kota Makassar. Kelurahan tersebut adalah Manggala, Pannampu, Maccini Parang, Maccini Sombala, dan Tamamaung. Sampai saat ini *Shelter* Warga telah berdiri 85 *Shelter* di Kota Makassar. Pembentukan *Shelter* Warga merupakan program inovasi Tenri A Palallo selaku Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak setelah mengikuti Latihan Kepemimpinan.

Program ini dibentuk dengan tujuan menangani kekerasan terhadap perempuan dan anak. Berdasarkan data kasus yang dikumpulkan dinas pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak kota makassar, keberadaan *Shelter* Warga mampu menekan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak. Hal ini menyebabkan *Shelter* Warga mengalami perkembangan fungsi dari penanganan menjadi pencegahan kekerasan terhadap perempuan dan anak. *Shelter* warga memiliki rumah aman sementara untuk menenangkan korban KTP/A *Shelter* warga memiliki 3 (tiga) Unit Layanan yaitu ;

- a) Unit Perlindungan Anak Terpadu Berbasis Masyarakat (PATBM).
- b) Unit Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak.
- c) Unit Forum Anak Kelurahan (Pemenuhan Hak Anak)

Sebagaimana Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Makassar pada Bab V poin 10 terkait Pelatihan Pengelolaan *Shelter* Warga maka penelitian ini akan dilaksanakan pada *Shelter* (Rumah Aman) di kelurahan Manggala, Kec. Manggala, Kota Makassar, Sulawesi Selatan, wilayah ini merupakan salah satu *Shelter* percontohan yang dibentuk sejak 2016 dan berdasarkan data dari DP3A Kec. Manggala merupakan wilayah dengan jumlah kasus paling banyak yakni sebesar 73 kasus perdesember 2023. Dalam hal ini peneliti akan mengkaji lebih dalam terkait *Policy Capacity* Dalam Program Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Makassar sehingga masalah pada penelitian ini, dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kapasitas Analisis *Shelter* Manggala dalam impelentasi program perlindungan Perempuan dan anak?
2. Bagaimana kapasiatas Politik *Shelter* Manggala dalam impelentasi Program Perlindungan Perempuan dan Anak?
3. Bagaimana Kapasiatas Operasional *Shelter* Manggala dalam impelentasi Program Perlindungan Perempuan dan Anak?

1.2 Landasan Teori

Penelitian ini menggunakan teori *Policy Capacity* Tingkat Organisasi menurut Wu. X, et al (2017). Teori ini memiliki tiga (3) variabel untuk menganalisis kapasitas organisasi, diantaranya yaitu: kapasitas analisis organisasi, kapasitas operasional organisasi, dan kapasitas politik organisasi. Peneliti menggunakan teori ini karena dinilai relevan untuk menganalisis kapasitas kebijakan dalam Implementasi Program Perlindungan Perempuan dan Anak pada *Shelter* (Rumah Aman) Manggala di Kota Makassar.

Dibanding dengan *Teori Policy Capacity oleh Policy Capacity: evolving theory and missing links* oleh erikbaekkssov, *Teori Policy Capacity* oleh Xun Wu et al lebih terkait dengan konteks program perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar dengan menggunakan kerangka konseptual yang lebih spesifik untuk analisis kapasitas kebijakan dalam konteks ini, termasuk analisis kemampuan analitis, operasional, dan politik, serta sumber daya organisasi dan sistemik.

Teori *Policy Capacity* oleh Xun Wu et al. memberikan kemampuan analisis yang lebih spesifik dan detail untuk meneliti program perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar. Mereka mengembangkan indikator-indikator yang lebih jelas dan spesifik untuk menganalisis kemampuan kebijakan, seperti kemampuan analitis, operasional, dan politik. Teori ini juga lebih spesifik dan detail dalam mengembangkan konsep *Policy Capacity*, sehingga lebih cocok digunakan untuk meneliti program perlindungan perempuan dan anak di Kota Makassar.

Selain itu teori ini juga sesuai dengan bidang Ilmu administrasi publik karena dalam implementasi kebijakan, kapasitas kebijakan dapat

mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri. Dengan meningkatkan kapasitas kebijakan, diharapkan implementasi kebijakan dapat menjadi lebih efektif dan efisien, sehingga dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Keteraitan kapasitas suatu kebijakan dengan organisasi atau institusi yang menggagas kebijakan sangat besinggungan erat, karena suatu kebijakan akan terwujud sesuai dengan harapan apabila kapasitas organisasi melalui kesiapan sumber daya manusia dari sebuah organisasi dapat menghadapi berbagai tantangan yang akan dihadapi.

Tingkat kapasitas kebijakan yang tinggi dikaitkan dengan keluaran dan hasil kebijakan yang unggul, sedangkan defisit kapasitas dipandang sebagai penyebab utama kegagalan kebijakan dan hasil yang kurang optimal (Bullock et al. 2001; Canadian Government 1996; Fukuyama 2013 dalam Wu. X, et al, 2017:1)

Gambar 1.3 *Policy Capacity Framework*

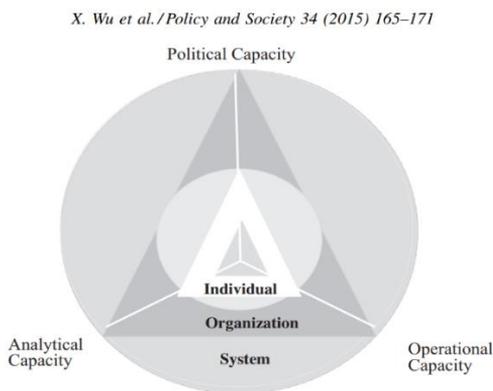


Fig. 1. A nested model of policy capacity.

Sumber : *Policy Capacity and Governance* Wu. X, et al (2017)

Dalam penelitian ini Teori *Policy Capacity* atau Kapasitas Kebijakan merujuk pada hasil penelitian yang dirumuskan oleh tiga orang ilmuwan sosial yaitu Xun Wu, Michael Howlett dan M. Ramesh dalam buku "*Policy Capacity and Governance*" serta jurnal mereka yang berjudul "*Policy Capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*". Kapasitas kebijakan dalam buku tersebut didefinisikan sebagaimana Gleeson dkk. (2009, 2011), sebagai seperangkat keterampilan dan sumber daya atau kompetensi dan kapabilitas yang diperlukan untuk menjalankan fungsi kebijakan. Keterampilan atau kompetensi dapat dikategorikan menjadi tiga jenis: analitis, operasional dan politik. Wu. X, et al (2017: 6) mendefinisikan kapasitas kebijakan sebagai hasil dari kombinasi keterampilan dan sumber

daya di setiap tingkat. Adapun Kerangka kerja kapasitas kebijakan secara keseluruhan ditunjukkan pada table berikut :

Tabel 1.1 Analisa *Policy Capacity*

Tingkat Sumberdaya	<i>Keterampilan dan kompetensi</i>		
	<i>Analisis</i>	<i>Operasional</i>	<i>Politik</i>
Individu	Kapasitas analisis individu	Kapasitas operasioal individu	Kapasitas politik individu
<i>Organisasi</i>	Kapasitas analisis organisasi	Kapasitas operasioal organisasi	Kapasitas politik organisasi
<i>Sistem</i>	Kapasitas analisis yang sistemik	Kapasitas operasional yang sistemik	Kapasitas politik yang sistemik

Sumber : *Policy Capacity and Governance* Wu. X, et al (2017)

Teori *Policy Capacity* menurut Howlet (dalam Chamid, 2020:200), membagi kompetensi pelaksana kebijakan ke dalam tiga jenis umum keterampilan penting: analitis, operasional dan politik pada tingkat sumber daya individu, organisasi, dan sistemik. Dengan begitu, akan membentuk suatu tabel analisa yang mengacu pada sembilan (9) item sebagai berikut : kapasitas analitis individu, kapasitas analitis organisasi, kapasitas analitis sistemik, kapasitas operasional individu, kapasitas operasional organisasi, kapasitas operasional sistemik, kapasitas politik individu, kapasitas politik organisasi, dan kapasitas politik sistemik.

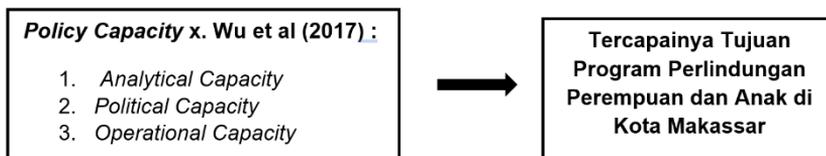
Dalam penelitian ini, peneliti fokus pada Kapasitas Kebijakan dengan menggunakan indikator yang terdapat dalam teori *Policy Capacity* level Organisasi oleh x. Wu et al (2017) yakni seabadi berikut:

1. Kapasitas Analisis (*Analitycal Capacity*) Kemampuan untuk menganalisis data dan informasi terkait kekerasan perempuan dan anak, melakukan penelitian, dan mengevaluasi opsi kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
2. Kapasitas Operasional (*Operational Capacity*) Kemampuan untuk melaksanakan program *Shelter* warga secara efektif, termasuk manajemen proyek, penganggaran, dan alokasi sumber daya.
3. Kapasitas Politik (*Political Capacity*) Kemampuan untuk membangun dukungan dan koalisi untuk mendukung implementasi program *Shelter* warga, termasuk negosiasi, komunikasi, dan keterlibatan pemangku kepentingan.

1.4 Kerangka Pikir

Penelitian ini menggunakan teori *Policy Capacity* oleh Xun Wu et al (2017). Teori ini memuat tiga (3) indikator yang memuat beberapa sub indikator, yaitu Kapasitas Analisis, Kapasitas Operasioanal, Kapasitas Politik. Alasan peneliti menggunakan teori ini karena indikator yang ada dinilai relevan untuk menganalisis fenomena yang terjadi dilapangan terkait tingginya angka kasus kekerasan Perempuan dan anak di Kota Makassar.

Gambar 1.4 Kerangka Pikir Penelitian:



1.5 Manfaat dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kapasitas kebijakan dalam Implementasi Program Perlindungan Perempuan dan Anak pada *Shelter* (Rumah Aman) Manggala di Kota Makassar. Berdasarkan teori *Policy Capacity* oleh Xun Wu et al (2017), penelitian ini diharapkan mampu memberikan Solusi dan evaluasi Program Perlindungan Perempuan berdasarkan teori *Policy Capacity*, sehingga *Shelter* warga dapat meningkatkan kemampuan mereka dalam mendeteksi dan mengantisipasi kasus kekerasan perempuan dan anak, serta meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya perlindungan perempuan dan anak. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah masukan bagi Pemerintah Kota Makassar berupa saran-saran untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan atau program dalam peningkatan kualitas perlindungan anak di Kota Makassar.

BAB II

METODE PENELITIAN

2.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan di *Shelter* Warga Manggala, Kecamatan Manggala, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan dengan waktu penelitian dimulai dari 07 Maret 2024 – 15 Mei 2024. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif yang menurut Creswell (2018) ialah proses penelitian untuk mengeksplorasi dan memahami makna sejumlah individu atau sekelompok orang yang berasal dari masalah sosial atau masalah kemanusiaan. Peneliti membangun gambaran yang kompleks dan holistik, menganalisis kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan melakukan penelitian dalam setting alamiah. Elemen kunci dalam pengumpulan data melalui pendekatan kualitatif yakni mengamati perilaku peserta dan keterlibatan mereka dalam kegiatan.

Lebih lanjut Creswell dalam bukunya yang berjudul "Qualitative Inquiry And Research Design" (2018) mengidentifikasi lima pendekatan penelitian, yaitu biografi, fenomenologi, grounded theory, studi kasus, dan etnografi. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan studi kasus sebagai pendekatan untuk menggali data kualitatif. Studi kasus adalah salah satu strategi penelitian yang digunakan untuk menyelidiki secara mendetail spesifikasi dari suatu kejadian atau fenomena tertentu (kasus) dalam suatu periode waktu, baik pada individu, kelompok, atau situasi, dengan pengumpulan informasi yang lengkap dan mendalam.

2.2 Desain Penelitian

Desain Penelitian yang digunakan adalah case study (studi kasus). Alasan peneliti memilih pendekatan studi kasus adalah karena pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk melihat suatu masalah secara terperinci, sehingga data yang diperoleh akan lebih mendetail mengenai masalah yang sedang diteliti. Peneliti melakukan observasi dan wawancara mendalam untuk mendapatkan informasi atau data yang lebih akurat. Pendekatan kualitatif dipilih karena metode ini dapat menggambarkan atau mendeskripsikan fenomena yang terjadi di lapangan terkait bagaimana *Policy Capacity* atau kapasitas kebijakan dalam implementasi program Perlindungan Perempuan dan Anak di Kota Makassar melalui kegiatan observasi, wawancara mendalam terhadap aktor-aktor yang terlibat, dokumentasi, dan dokumen penelitian lainnya.

2.3 Prosedur Penelitian

2.3.1 Penentuan Informan

Informan dalam penelitian ini merupakan orang-orang yang dianggap dapat memberikan informasi dan data terkait dengan masalah yang diangkat dalam penelitian. Informan didasarkan atas relevansi, kredibilitas dan

kapasitasnya dalam memberikan informasi terkait. Adapun Informan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Perlindungan dan pemberdayaan Perempuan dan Anak Kota Makassar
2. Ketua *Shelter* Warga
3. Pengelola *Shelter*
4. Sekertaris Lurah Kelurahan Manggala
5. Pengurus Forum Anak Kelurahan Manggala
6. Pendamping Korban
7. Korban Kasus Tindak Kekerasan (Perempuan dan Anak)
8. Masyarakat Kelurahan Manggala

2.3.2 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Creswell (2018), teknik pengumpulan data atau prosedur pengumpulan data dalam penelitian kualitatif, yaitu sebagai berikut.:

1. Observasi

Creswell (2018) menyatakan bahwa peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas di lokasi penelitian. Oleh karena itu untuk menunjang data dan informasi maka peneliti juga melakukan observasi sebagai alat pengumpulan data selain wawancara mendalam. Dalam penelitian ini Observasi yang akan dilakukan berupa observasi non-partisipan, dimana peneliti tidak terjun secara langsung dalam kegiatan objek penelitian melainkan hanya mengamati objek yang akan diteliti yakni *Shelter* Manggala. Selanjutnya peneliti memberikan analisa terhadap setiap data yang telah diamati atau dituliskan dan kemudian menyimpulkan mengenai subjek penelitian tersebut.

2. Wawancara

Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini yakni wawancara mendalam dimana dalam mengumpulkan informasi dilakukan tatap muka dengan informan dan mendapatkan gambaran lengkap mengenai topik yang diteliti melalui pertanyaan-pertanyaan yang sesuai untuk memperoleh informasi tersebut. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan terhadap aktor-aktor yang terlibat dalam Program Perlindungan Perempuan dan Anak. Informan dalam wawancara ditentukan melalui prosedur purposive, yaitu: menentukan informan penelitian secara sengaja dengan pertimbangan bahwa peneliti sudah memahami masalah umum penelitian serta telah mengetahui anatomi masyarakat di lokasi penelitian (Bungin, 2011). Atas dasar itu, maka peneliti telah menetapkan informan dalam penelitian ini sebagai berikut:

Tabel 2.1 Informan Penelitian

N O	Nama (Inisial)		Keterangan
1	Dra. Hj. Andi Erlina, M.Hum	A E	Pekerja Sosial Muda Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar
2	Muslimin, S.Pd	M	Kepala Unit Pelayanan Terpadu Daerah Perlindungan Perempuan Anak (UPTD PPA)
3	Indah Amriani	IA	Ketua <i>Shelter</i> Manggala
4	Muhammad Sadli, S.E., M.Si	M S	Sekretaris Desa Kelurahan Manggala
5	Erna	E	Pengelola <i>Shelter</i>
6	Kesya	K	Pengurus Forum Anak Manggala
7	R****	R	Korban (Perempuan)
8	C**	C	Pendamping Korban (Anak)
9	W*****	W	Pendamping Korban (Anak)
10	Khadija	K H	Orang tua korban
11	Sumarni	S M	Masyarakat
12	Masyita	M	Masyarakat
13	Nova	N	Masyarakat
14	Ani	A	Masyarakat
15	Sunniati	S N	Masyarakat

3. Telaah dokumen

Peneliti dapat mengumpulkan dokumen kualitatif yang bisa berupa dokumen publik, seperti surat kabar; risalah rapat; dan laporan resmi atau dokumen pribadi, seperti jurnal, surat, dan email.

2.3.3 Teknik Analisa Data

Menurut Creswell (2018: 68), dalam prosedur analisis data atau teknik analisis data kualitatif terdiri dari beberapa langkah-langkah yang tujuannya adalah untuk memahami data berupa teks dan gambar.

- Prosedur simultan. Analisis data dalam penelitian kualitatif akan berjalan seiring dengan bagian lain, yaitu pengumpulan data dan penulisan temuan. Misalnya, pada saat wawancara berlangsung, memungkinkan peneliti menganalisis hasil wawancara dan menulis catatan untuk dimasukkan sebagai narasi dalam laporan akhir.
- Menampi data. Dalam hal ini, analisis data dilakukan dengan cara fokus pada beberapa data dan mengabaikan bagian lain dari data

tersebut. Dalam penelitian kualitatif, proses ini diartikan sebagai pengumpulan data ke dalam sejumlah kecil.

- Menggunakan program perangkat lunak komputer kualitatif untuk bantuan. Analisis data dalam tahap ini bisa dilakukan berupa pengkodean tangan atau melalui program komputer, tetapi program perangkat lunak komputer terbilang populer dalam membantu peneliti mengatur, menyortir, dan mencari informasi dalam database teks atau gambar.
- Gambaran umum proses analisis data. Hal ini dilakukan sebagai suatu proses yang memerlukan langkah-langkah berurutan, yaitu:
 1. Atur dan persiapkan data untuk dianalisis.
 2. Baca dan lihat semua data.
 3. Mulailah mengkodekan semua data.
 4. Hasilkan deskripsi dan tema.
 5. Mewakili deskripsi dan tema.
- Prosedur pengkodean khusus. Berikan perhatian pada jenis kode yang akan dikembangkan ketika menganalisis transkrip teks atau gambar atau jenis objek visual lainnya.

2.3.4 Validitas dan Reliabilitas Data

Menurut Creswell (2018:361), validitas kualitatif dimaksudkan memeriksa keakuratan temuan peneliti dengan menggunakan prosedur tertentu, sedangkan reliabilitas kualitatif menunjukkan bahwa pendekatan peneliti konsisten pada peneliti yang berbeda.

- Mendefinisikan validitas kualitatif. Validitas kualitatif merupakan penentu apakah temuannya akurat dari sudut pandang peneliti, partisipan, atau pembaca suatu laporan.
- Menggunakan beberapa prosedur validitas. Peneliti perlu mengidentifikasi satu atau lebih strategi yang ada untuk memeriksa keakuratan penelitian. Berikut delapan strategi utama yang bisa digunakana, yaitu sebagai berikut.
 1. Telusuri berbagai sumber data, periksa validitas bukti dari masing-masing sumber, dan gunakan informasi yang diperoleh untuk membangun argumen yang selaras dengan tema penelitian.
 2. Lakukan verifikasi melalui pengecekan ulang dengan informan untuk memastikan akurasi temuan penelitian kualitatif, misalnya melalui wawancara tambahan di mana informan diminta untuk memberikan komentar terhadap temuan utama.
 3. Gunakan deskripsi yang rinci dan mendalam untuk menyampaikan hasil penelitian. Peneliti kualitatif dapat menyajikan beragam perspektif mengenai suatu tema agar hasilnya lebih realistis.

4. Memperjelas bias atau kecenderungan yang dibawa oleh peneliti ke dalam penelitian. S
 5. Sajikan informasi yang bertentangan atau negatif terhadap tema penelitian. Membahas informasi yang berlawanan ini akan menambah kredibilitas temuan. Meskipun sebagian besar bukti mungkin mendukung tema utama, menyajikan informasi yang kontradiktif dapat membuat hasil lebih realistis dan valid.
 6. Amati lokasi penelitian dengan waktu yang cukup lama. Semakin lama peneliti berinteraksi dengan informan, semakin akurat dan valid temuan yang dihasilkan.
 7. Gunakan penilaian rekan sejawat untuk meningkatkan keakuratan hasil. Strategi ini melibatkan perspektif orang lain di luar peneliti untuk memperkuat validitas temuan penelitian.
 8. Gunakan auditor eksternal untuk meninjau keseluruhan hasil penelitian. Auditor yang tidak terlibat dengan peneliti atau proyek dapat memberikan penilaian objektif terhadap proses penelitian.
- Menggunakan keandalan kualitatif. Mendokumentasikan sebanyak mungkin langkah dalam prosedur studi kasus yang peneliti lakukan dan menyiapkan protokol dan database yang terperinci agar orang lain juga bisa mengikuti prosedur tersebut.
 - Generalisasi kualitatif merupakan istilah yang digunakan secara terbatas dalam penelitian kualitatif. Generalisasi terjadi ketika peneliti mempelajari kasus tambahan dan menggeneralisasi temuan-temuan pada kasus baru.