

**PROSES COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM KEBIJAKAN  
PERLINDUNGAN PEREMPUAN DARI TINDAK KEKERASAN DI KOTA  
SEMARANG**

Nadhifa Azzahra Putri, Ida Hayu Dwimawanti, Amni Zarkasyi Rahman

**Program Studi S1 Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
Jl. Prof. H. Soedarto, SH Tembalang Semarang Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405  
Laman : <http://www.fisip.undip.ac.id>  
email [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)**

---

**ABSTRACT**

*Violence against women is a global issue that continues to increase and is considered a serious violation of human rights. In Indonesia, the number of cases has risen despite the existence of various legal frameworks. Semarang City, as the region with the highest number of cases in Central Java, faces an urgent situation of gender-based violence. In response, the local government prioritized women's protection in its 2021–2026 development plan through Regional Regulation No. 7/2023 and the establishment of UPTD PPA, PPTK, and JPPA in all urban villages. Nevertheless, policy implementation still encounters challenges such as weak coordination, limited resources, and suboptimal community participation. This study aims to analyze the process of Collaborative governance in women's protection policies in Semarang City and identify the inhibiting factors. A descriptive qualitative approach was applied, employing in-depth interviews, observations, and document studies involving government agencies, NGOs, victim advocates, academics, media, and community actors. Data analysis used Miles and Huberman's interactive model, with triangulation of sources and methods to ensure validity. The findings reveal that the collaborative process has been carried out through face-to-face dialogue, trust-building, strong commitment, and shared understanding. Early achievements (small wins) include the establishment of 177 JPPA posts, ISO 9001 certification for UPTD PPA, and increasing public awareness in reporting cases. However, challenges remain in institutional design that is not yet fully solid, leadership that tends to be top-down, limited human and financial resources, and unequal access to information. In conclusion, Collaborative governance in Semarang City is relatively effective in bringing together diverse actors and producing tangible outcomes, but it requires further strengthening through more operational regulations, data transparency, equitable participation, and sustainable resource support.*

**Keywords:** *collaborative governance, women's protection, gender-based violence, Semarang City*

**PENDAHULUAN**

Kekerasan terhadap perempuan merupakan persoalan global yang terus meningkat dan dipandang sebagai pelanggaran serius terhadap hak asasi

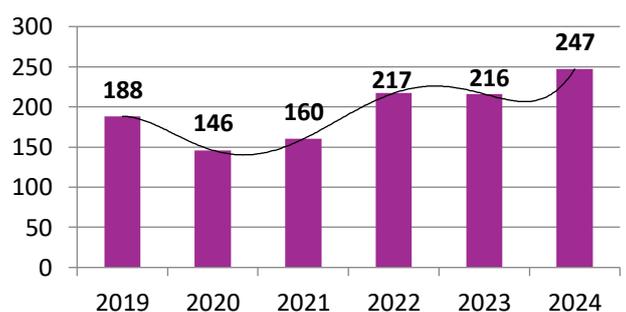
manusia. *World Health Organization* mencatat bahwa 1 dari 3 perempuan di dunia pernah mengalami kekerasan, sementara UN Women menyebut fenomena ini sebagai bentuk diskriminasi paling

meluas. Di Indonesia, Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional Tahun 2021 menemukan 1 dari 4 perempuan pernah mengalami kekerasan, dan data Komnas Perempuan Tahun 2024 mencatat 330.097 kasus kekerasan berbasis gender, meningkat 14,17% dibanding tahun sebelumnya. Bentuk kekerasan yang dominan adalah kekerasan domestik dan kekerasan seksual, termasuk di ruang digital. Meski pemerintah telah menghadirkan sejumlah regulasi seperti UU No. 23/2004 tentang PKDRT, UU No. 35/2014 tentang Perlindungan Anak, hingga UU No. 12/2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, angka kekerasan terhadap perempuan tetap menunjukkan tren meningkat. Hal ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara kerangka hukum normatif dengan implementasi praktis di lapangan.

Provinsi Jawa Tengah menempati posisi kedua kasus tertinggi secara nasional dengan 1.019 kasus pada tahun 2024, setelah Jawa Barat. Data DP3AP2KB menunjukkan tren peningkatan kasus setiap tahunnya. Secara spesifik, Kota Semarang sebagai wilayah dengan jumlah kasus tertinggi di provinsi tersebut. DP3A Kota Semarang mencatat 188 kasus pada 2019 dan meningkat menjadi 247 kasus pada 2024. Mayoritas kasus merupakan kekerasan dalam rumah tangga dengan pelaku berasal dari lingkaran terdekat korban,

yang menimbulkan dampak psikologis mendalam dan berjangka panjang. Kompleksitas faktor penyebab, mulai dari patriarki, ketidaksetaraan ekonomi, hingga lemahnya sistem layanan menjadikan Kota Semarang menghadapi situasi darurat kekerasan berbasis gender.

**Gambar 1. 1 Jumlah Perempuan Korban Kekerasan di Kota Semarang**



Sumber: DP3A Kota Semarang (2024)

Sebagai respon, Pemerintah Kota Semarang menempatkan isu perlindungan perempuan sebagai prioritas pembangunan dalam RPJMD 2021–2026. Hal tersebut ditindaklanjuti dengan lahirnya Perda No. 7 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan yang menekankan upaya pencegahan, pelayanan korban, serta penguatan kelembagaan secara terpadu lintas sektor. Implementasi kebijakan dilakukan melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) sebagai leading sector, dengan dukungan lembaga layanan seperti UPTD PPA (transformasi dari PPT Seruni), PPTK di 16 kecamatan, serta JPPA di 177 kelurahan.

Kota Semarang bahkan mendapat apresiasi nasional berupa Anugerah Parahita Ekapraya (APE) kategori Mentor dan predikat Daerah Ramah Perempuan dan Layak Anak (DRPLA) pada tahun 2023.

Namun, capaian tersebut tidak menutup fakta bahwa penyelenggaraan kebijakan masih menghadapi berbagai hambatan. Sejumlah penelitian menemukan masalah koordinasi dan ego sektoral antarinstansi, lemahnya komunikasi dalam transformasi kelembagaan PPT Seruni menjadi UPTD PPA, hingga keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran. Selain itu, partisipasi masyarakat melalui JPPA belum optimal karena minim dukungan anggaran dan rendahnya komitmen anggota, sementara peran masyarakat sangat krusial dalam mendorong korban untuk berani melapor. Hambatan-hambatan tersebut memperlihatkan bahwa kebijakan perlindungan perempuan di Kota Semarang belum berjalan efektif meskipun sudah memiliki payung hukum yang kuat.

Kondisi ini menunjukkan bahwa peran pemerintah sebagai aktor tunggal tidak cukup dalam mewujudkan perlindungan perempuan yang komprehensif. Mengingat kompleksitas permasalahan, dibutuhkan keterlibatan berbagai aktor lintas sektor—pemerintah, aparat penegak hukum, lembaga bantuan hukum, lembaga kesehatan, akademisi, media, organisasi masyarakat, hingga

komunitas lokal—yang bekerja sama secara sinergis. Proses *collaborative governance* menjadi penting untuk menyatukan peran dan tanggung jawab masing-masing pihak agar kebijakan perlindungan perempuan berjalan terpadu, efektif, dan berkelanjutan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengkaji bagaimana proses *collaborative governance* dalam kebijakan perlindungan perempuan dari tindak kekerasan di Kota Semarang berlangsung, termasuk hambatan yang dihadapi serta peluang penguatan kolaborasi antaraktor. Kajian ini diharapkan memberikan kontribusi akademik maupun praktis dalam memperkuat implementasi kebijakan perlindungan perempuan di tingkat lokal.

## **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana proses *Collaborative governance* dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dari tindak kekerasan di Kota Semarang?
2. Apa faktor penghambat proses *Collaborative governance* pada pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan dari tindak kekerasan di Kota Semarang?

## **Kajian Teori**

### **A. Administarsi Publik**

Ilmu Administrasi Publik berfokus pada hubungan pemerintah dengan masyarakat, peningkatan akuntabilitas kebijakan, serta

penerapan prinsip manajerial agar kebijakan publik berjalan efektif, efisien, dan rasional (Pasolong, 2019). Nicholas Henry dalam *Public Administration and Public Affairs* memandang administrasi publik sebagai kombinasi kompleks antara teori dan praktik, yang mencakup tiga ruang lingkup utama: organisasi publik, manajemen publik, serta implementasi kebijakan. Tujuannya adalah memperkuat peran pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat secara responsif.

Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2014), administrasi publik merupakan proses yang menggabungkan sumber daya untuk merumuskan, menerapkan, dan mengelola kebijakan publik. Administrasi publik tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga berkaitan dengan dimensi politik karena menjadi sarana utama dalam menjalankan fungsi-fungsi negara. Sejalan dengan itu, Barton & Chapel menekankan administrasi publik sebagai *the work of government*, yaitu pekerjaan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan demikian, administrasi publik dapat dipahami sebagai disiplin ilmu yang mengkaji kerja sama antarindividu maupun lembaga dalam mengelola organisasi publik, mencakup aspek birokrasi, perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan secara efektif. Dalam konteks penelitian ini, administrasi publik berperan sebagai

landasan konseptual untuk memahami bagaimana kebijakan perlindungan perempuan dijalankan melalui praktik *collaborative governance* yang menuntut sinergi lintas aktor agar pelayanan publik dapat terlaksana secara komprehensif.

## **B. Manajemen Publik**

Manajemen pada dasarnya merupakan serangkaian aktivitas manusia yang berkesinambungan dalam mencapai tujuan organisasi. Dalam konteks sektor publik, manajemen publik dipahami sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan sumber daya, hingga pengawasan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif dan efisien. Dengan kata lain, manajemen publik adalah instrumen pemerintah dalam melaksanakan kebijakan publik melalui pemanfaatan sumber daya manusia, keuangan, informasi, maupun aspek lain yang relevan.

Shafritz dan Russel (2019) menjelaskan bahwa manajemen publik adalah usaha mengelola organisasi dan memanfaatkan sumber daya untuk mencapai tujuan. Overman menambahkan bahwa manajemen publik berbeda dari scientific management maupun policy analysis, karena ia merefleksikan perpaduan antara orientasi rasional-instrumental dengan dimensi politik kebijakan. Oleh sebab itu, manajemen publik bersifat interdisipliner, mencakup fungsi perencanaan,

pengorganisasian, pengendalian, serta pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, informasi, dan relasi eksternal.

Garson dan Overman dalam Keban (2014) merumuskan model PAFHRIER sebagai kerangka fungsi manajemen publik yang meliputi Policy Analysis, Financial Management, Human Resource Management, Information Management, dan External Relations. Model ini menegaskan bahwa manajemen publik bukan hanya mengatur sumber daya internal, tetapi juga menjaga hubungan dengan lingkungan eksternal agar implementasi kebijakan lebih efektif.

Dengan demikian, manajemen publik menjadi bagian integral dari administrasi publik, karena keduanya sama-sama bertujuan untuk memastikan kebijakan publik dapat dijalankan secara rasional, efisien, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Dalam penelitian ini, konsep manajemen publik dipakai untuk memahami bagaimana pemerintah Kota Semarang mengelola sumber daya dan menjalin hubungan dengan aktor lain dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan perempuan melalui pendekatan *collaborative governance*.

### **C. Collaborative governance**

Dalam praktik administrasi publik modern, kolaborasi menjadi konsep penting dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Kolaborasi

melibatkan pemerintah, masyarakat, dan aktor non-pemerintah untuk menyelesaikan persoalan publik yang kompleks dan tidak dapat ditangani oleh satu pihak saja.

*Collaborative governance* merupakan pengembangan dari konsep *governance* yang memandang pemerintahan sebagai proses, bukan sekadar institusi, serta menekankan peran interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam jaringan (*networks*) untuk mencapai tujuan bersama. O'Leary dan Bingham menekankan kolaborasi sebagai proses yang memfasilitasi kerja sama antar organisasi untuk memecahkan masalah publik, sementara Bardach melihatnya sebagai aktivitas bersama yang bertujuan meningkatkan public value.

Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai proses melibatkan pemangku kepentingan publik dan swasta dalam forum formal yang berorientasi konsensus untuk merumuskan kebijakan publik. Mereka mengemukakan enam karakteristik kolaborasi: (1) forum diprakarsai oleh lembaga publik, (2) melibatkan aktor non-pemerintah, (3) aktor berpartisipasi langsung dalam pengambilan keputusan, (4) forum terorganisir secara formal, (5) keputusan berorientasi konsensus, dan (6) fokus pada kebijakan publik.

Sementara itu, Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) mendefinisikan

*collaborative governance* sebagai struktur dan proses pengambilan keputusan lintas sektor—pemerintah, swasta, dan masyarakat—yang dijalankan secara konstruktif untuk mencapai tujuan publik. Esensinya adalah adanya saling ketergantungan antar pihak yang berkolaborasi, dengan harapan menghasilkan hasil yang lebih inovatif, adil, dan berkelanjutan dibandingkan jika dijalankan sendiri-sendiri.

Dengan demikian, *collaborative governance* dapat dipahami sebagai suatu mekanisme tata kelola kebijakan publik yang menekankan keterlibatan berbagai aktor, membangun kepercayaan, serta mendorong tercapainya konsensus demi kepentingan publik. Perspektif ini relevan untuk mengkaji kebijakan perlindungan perempuan di Kota Semarang yang membutuhkan sinergi lintas sektor agar berjalan efektif.

Ansell dan Gash (2008) dalam *Collaborative governance in Theory and Practice* menjelaskan bahwa kolaborasi dalam kebijakan publik hanya dapat berjalan efektif jika melibatkan berbagai aktor—pemerintah, swasta, dan masyarakat—dalam forum formal yang berorientasi konsensus. Model ini menekankan empat variabel kunci: kondisi awal, kepemimpinan fasilitatif, desain kelembagaan, dan proses kolaboratif.

Kondisi awal meliputi ketidakseimbangan sumber daya, insentif partisipasi, serta sejarah konflik atau kerja sama antaraktor yang memengaruhi tingkat kepercayaan. Kepemimpinan fasilitatif diperlukan untuk menjaga dialog, menengahi konflik, dan memastikan keterlibatan setara. Sementara itu, desain kelembagaan mencakup aturan main yang jelas, forum yang representatif, serta transparansi prosedural.

Variabel inti dari model ini adalah proses kolaboratif, yang mencakup dialog tatap muka, pembangunan kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, hingga tercapainya hasil sementara (*intermediate outcomes*). Tahapan ini penting untuk memperkuat kepercayaan antaraktor dan mendorong keberlanjutan kolaborasi. Dengan kerangka ini, analisis dapat mengidentifikasi faktor pendukung maupun penghambat kolaborasi dalam implementasi kebijakan publik, termasuk kebijakan perlindungan perempuan di Kota Semarang.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan tujuan memahami secara mendalam proses *collaborative governance* dalam kebijakan perlindungan perempuan dari tindak kekerasan di Kota Semarang. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui

wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi terhadap berbagai aktor yang terlibat, seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak (DP3A), UPTD PPA, lembaga swadaya masyarakat, pendamping korban, akademisi, media, serta masyarakat. Pemilihan informan dilakukan secara *purposive sampling* untuk memastikan relevansi dengan fokus penelitian. Data yang diperoleh dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber dan metode.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Proses *Collaborative governance* dalam Kebijakan Perlindungan Perempuan dari Tindak Kekerasan di Kota Semarang**

#### **a. Dialog Tatap Muka**

Dialog tatap muka menjadi tahap krusial dalam proses kolaborasi perlindungan perempuan di Kota Semarang. Forum ini berfungsi sebagai ruang komunikasi untuk menyamakan persepsi, membangun kepercayaan, dan merumuskan kesepakatan tindak lanjut. Hasil penelitian menunjukkan keterlibatan aktor yang beragam—DP3A sebagai fasilitator utama, UPTD PPA sebagai pelaksana garis depan, aparat hukum, dinas kesehatan, LSM,

akademisi, media, hingga JPPA di tingkat kelurahan—dengan peran yang saling melengkapi dalam pencegahan, penanganan, hingga pemulihan korban.

Bentuk forum meliputi rapat koordinasi, FGD, sosialisasi, pelatihan, pembentukan jejaring, hingga forum pemulihan. Pertemuan berlangsung secara rutin (bulanan atau mingguan) maupun insidental sesuai kebutuhan kasus, dengan isu yang dibahas mencakup penanganan KDRT, kekerasan seksual, kasus anak, pencegahan berbasis edukasi, hingga masukan kebijakan daerah.

Dinamika forum umumnya inklusif, suasana cair, dan memberi ruang partisipasi setara, meski masih tampak dominasi pemerintah dalam mengarahkan diskusi. Forum tidak berhenti pada wacana, melainkan menghasilkan tindak lanjut konkret, seperti alur rujukan korban, pembagian peran lembaga, hingga penguatan kapasitas jejaring. Tantangan yang dihadapi meliputi keterbatasan partisipasi, perbedaan standar operasional antar lembaga, keterbatasan sumber daya, serta lambannya tindak lanjut kebijakan akibat prosedur birokrasi.

Secara keseluruhan, dialog tatap muka di Kota Semarang mencerminkan praktik *collaborative governance*

sebagaimana dikemukakan Ansell & Gash: menjadi arena deliberatif yang mempertemukan berbagai aktor, membangun trust, menjaga kesetaraan suara, dan menghasilkan solusi bersama, meski diwarnai dinamika kepentingan serta keterbatasan kapasitas.

#### **b. Membangun Kepercayaan**

Kepercayaan merupakan prasyarat utama dalam *Collaborative governance*. Di Kota Semarang, kepercayaan antaraktor tumbuh melalui keterbukaan komunikasi, profesionalitas kerja, pembagian peran yang jelas, serta adanya SOP sebagai pedoman bersama. Forum tatap muka, grup komunikasi informal, serta interaksi berulang memperkuat relasi antar pihak. DP3A dan UPTD PPA menjadi penggerak utama, sementara LSM, akademisi, media, dan JPPA di tingkat kelurahan berperan melengkapi rantai layanan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberlanjutan kolaborasi dari masa PPT Seruni hingga UPTD PPA mencerminkan konsistensi dan budaya kerja yang sudah terbangun. Kejelasan tupoksi yang diatur melalui Perda dan Perwali mengurangi tumpang tindih tugas serta memperkuat kepercayaan horizontal. Pelatihan yang difasilitasi pemerintah turut meningkatkan kapasitas JPPA dan memperlihatkan

komitmen inklusif terhadap mitra akar rumput.

Namun, tantangan masih ada, terutama dalam hal transparansi informasi. Media menilai akses ke DP3A masih terbatas, berbeda dengan LSM atau akademisi yang lebih mudah berinteraksi. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan persepsi keterbukaan yang berpotensi memengaruhi kepercayaan. Meskipun demikian, hubungan kolaboratif tetap terjaga melalui peran jembatan sosial seperti LSM dan akademisi yang membantu mempertemukan pihak-pihak terkait.

Secara keseluruhan, tahap membangun kepercayaan di Semarang telah berjalan baik: konsisten, berkelanjutan, dan mampu mendukung integrasi multipihak. Kepercayaan ini menjadi modal sosial penting dalam menjaga keberlanjutan perlindungan perempuan dari tindak kekerasan.

#### **c. Komitmen terhadap Proses**

Komitmen merupakan fondasi keberhasilan *Collaborative governance*, ditunjukkan melalui partisipasi aktif, rasa saling ketergantungan, dan kontribusi nyata antar aktor. Di Kota Semarang, komitmen tercermin dari kesadaran bahwa tidak ada satu pihak pun yang mampu menangani perlindungan perempuan secara mandiri. DP3A berperan sebagai leading sector

dengan menyediakan anggaran, pelatihan, dan fasilitas pencegahan; UPTD PPA menangani layanan langsung bagi korban sesuai Perwal No. 13/2023; PPTK dan JPPA menjadi garda terdepan pendampingan di tingkat kecamatan dan kelurahan; LSM memberikan bantuan hukum dan penguatan kapasitas; akademisi berperan dalam trauma healing; sedangkan media menyebarkan informasi ke publik.

Bentuk komitmen ini pada praktiknya lebih banyak ditopang oleh regulasi dan kesadaran moral ketimbang perjanjian formal seperti MoU. Hal ini membuat kolaborasi tetap berjalan meski menghadapi tantangan, antara lain keterbatasan SDM, sistem anggaran reimburse yang rumit, serta birokrasi yang lambat. Pendamping di lapangan bahkan sering harus menggunakan dana pribadi demi memastikan layanan cepat bagi korban. Meskipun demikian, konsistensi aktor-aktor non-pemerintah dan semangat solidaritas lintas sektor berhasil menjaga keberlanjutan kolaborasi.

Dengan demikian, komitmen dalam proses kolaborasi di Kota Semarang tergolong kuat dan berbasis relasi kepercayaan serta nilai kolektif. Namun, untuk menjaga keberlanjutan, dibutuhkan penguatan kelembagaan,

formalisasi perjanjian kerja sama, penambahan SDM, serta penyederhanaan mekanisme anggaran agar komitmen yang ada tidak melemah oleh hambatan administratif.

#### **d. Pemahaman Bersama**

Pemahaman bersama menjadi fondasi penting dalam proses *Collaborative governance* karena melalui tahap ini para aktor dapat menyatukan arah, mendefinisikan masalah secara kolektif, dan menyepakati nilai yang menjadi pedoman kerja sama. Dalam konteks perlindungan perempuan di Kota Semarang, seluruh aktor yang terlibat—pemerintah, UPTD PPA, pendamping lapangan, LSM, akademisi, media, dan masyarakat—memiliki kesepahaman bahwa tujuan utama kolaborasi adalah memberikan perlindungan yang menyeluruh bagi korban, tidak hanya dalam aspek hukum, tetapi juga medis, psikologis, sosial, hingga pencegahan agar kasus tidak berulang. Meskipun terdapat variasi penekanan sesuai fungsi masing-masing, mulai dari koordinasi regulasi oleh pemerintah, layanan komprehensif oleh UPTD, pemulihan oleh pendamping, advokasi sosial-ekonomi oleh LSM, dukungan psikologis oleh akademisi, edukasi publik oleh media, hingga pencegahan berbasis komunitas oleh masyarakat,

semua tujuan tersebut tetap bermuara pada satu arah yang sama, yaitu pemenuhan hak korban secara utuh.

Selain itu, terdapat kesepahaman mengenai definisi masalah, di mana kekerasan terhadap perempuan, khususnya KDRT, dipandang sebagai persoalan serius yang harus ditangani bersama. Perbedaan sudut pandang, seperti penekanan aparat hukum pada efek jera melalui penegakan hukum dan fokus pendamping pada pemulihan korban, justru memperlihatkan keberagaman perspektif yang saling melengkapi. Meski begitu, dinamika birokrasi seperti rotasi pejabat kerap menimbulkan tantangan karena berpotensi menggeser konsistensi pemahaman yang telah terbentuk, sehingga forum koordinasi tetap menjadi ruang penting untuk menjaga kesinambungan.

Pada saat yang sama, para aktor juga membangun nilai bersama yang berfungsi sebagai pedoman moral dalam praktik kolaborasi. Nilai-nilai tersebut mencakup keadilan, kesetaraan, empati, kerahasiaan, keberpihakan pada korban, non-diskriminasi, transparansi, kepedulian, serta gotong royong. Nilai ini tidak hanya memperkuat komitmen individu maupun lembaga, tetapi juga menjadi dasar etika kerja kolektif dalam menjaga keberlanjutan kolaborasi.

Dengan demikian, pemahaman bersama di Kota Semarang menjadi fondasi yang mampu mengurangi potensi konflik, meneguhkan arah kolaborasi, serta memperkuat legitimasi kebijakan perlindungan perempuan dari tindak kekerasan.

#### **e. Hasil Sementara**

Proses *Collaborative governance* dalam kebijakan perlindungan perempuan di Kota Semarang telah menunjukkan sejumlah hasil sementara (*intermediate outcomes*) yang menjadi indikator keberhasilan awal sekaligus penguat kepercayaan dan komitmen antaraktor. Capaian paling menonjol adalah lahirnya *small wins*, seperti terbentuknya 177 Pos Jaringan Perlindungan Perempuan dan Anak (JPPA) di seluruh kelurahan hasil kerja sama pemerintah dan LSM, yang memudahkan masyarakat mengakses layanan sekaligus meningkatkan keberanian korban untuk melapor. Selain itu, Kota Semarang juga memperoleh penghargaan sebagai daerah ramah perempuan dan anak, menandakan pengakuan eksternal atas efektivitas kolaborasi.

Dari sisi kelembagaan, UPTD PPA memperoleh sertifikat ISO 9001 sebagai standar kualitas layanan, sementara koordinasi lintas lembaga memungkinkan penanganan kasus

secara komprehensif—meliputi aspek hukum, medis, psikologis, dan sosial. LSM, akademisi, media, dan masyarakat turut memperkuat capaian dengan beragam kontribusi, mulai dari pendampingan hukum, trauma healing, sosialisasi pencegahan, hingga edukasi publik.

Selain hasil jangka pendek, kolaborasi juga menghasilkan perumusan rencana strategis, seperti peningkatan kapasitas SDM, perluasan jejaring, dan penguatan layanan menuju *one stop service*. Upaya ini didukung mekanisme *joint fact-finding* melalui sistem ASIK PAK, yang memungkinkan pengumpulan dan validasi data kasus secara bersama. Data menunjukkan adanya peningkatan jumlah laporan korban; hal ini dipandang positif karena mencerminkan meningkatnya kesadaran dan keberanian masyarakat untuk melapor.

Keseluruhan capaian ini menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif di Kota Semarang tidak berhenti pada wacana, melainkan telah menghasilkan perubahan nyata di lapangan. Hasil sementara ini tidak hanya memperkuat legitimasi kebijakan, tetapi juga menjadi fondasi penting untuk keberlanjutan kolaborasi ke depan.

## **2. Faktor Penghambat Proses Kolaborasi**

### **a. Kondisi Awal**

Kondisi awal merupakan fondasi penting yang memengaruhi kesiapan aktor dalam berkolaborasi. Di Kota Semarang, sejarah kolaborasi perlindungan perempuan berawal dari inisiatif masyarakat sipil yang membentuk layanan berbasis komunitas, seperti PPTK yang didirikan LRC KJHAM dan jejaring LSM sejak awal 2000-an. Inisiatif ini kemudian diformalisasi oleh pemerintah melalui PPT Seruni, hingga akhirnya bertransformasi menjadi UPTD PPA setelah terbitnya UU TPKS. Pergeseran dari model bottom-up ke top-down memperkuat legitimasi kelembagaan dan sarana layanan, tetapi juga menimbulkan gesekan dengan LSM yang merasa perannya berkurang akibat birokratisasi. Meski demikian, pengalaman panjang dan modal sosial yang telah terbentuk tetap menjadi pijakan kuat bagi keberlanjutan kolaborasi.

Ketidakseimbangan sumber daya juga menjadi ciri awal kolaborasi. Pemerintah memiliki fasilitas, regulasi, dan anggaran, tetapi keterbatasan SDM serta prosedur birokratis membuat layanan sering lambat. Sebaliknya, LSM unggul dalam pendampingan

hukum, akademisi pada layanan psikologis, media pada diseminasi informasi, sementara masyarakat melalui JPPA berperan di pencegahan dan aduan awal. Ketergantungan timbal balik ini mendorong kesadaran bahwa tidak ada satu aktor pun yang mampu bekerja sendiri, sehingga kolaborasi menjadi kebutuhan bersama.

Motivasi untuk berpartisipasi lahir dari berbagai insentif. Bagi LSM, akademisi, dan pendamping, dorongan moral dan kepedulian pada korban menjadi alasan utama. Media terlibat karena kedekatan isu dengan audiens, masyarakat karena kewajiban kelembagaan yang berkembang menjadi kepedulian, sedangkan pemerintah karena mandat regulasi. Perpaduan insentif moral dan struktural ini memperkuat partisipasi, meski diwarnai keterbatasan.

Dengan demikian, kondisi awal kolaborasi di Kota Semarang ditandai oleh sejarah panjang inisiatif sipil, ketidakseimbangan sumber daya yang menciptakan saling ketergantungan, serta insentif berlapis yang mendorong keterlibatan berbagai pihak. Hal ini menjadi modal sosial dan institusional penting yang memungkinkan kolaborasi perlindungan perempuan berjalan meski menghadapi dinamika dan gesekan antaraktor.

## **b. Desain Kelembagaan**

Desain kelembagaan menjadi penentu efektivitas *Collaborative governance* karena mengatur struktur kerja sama, forum koordinasi, aturan main, serta mekanisme transparansi. Dalam konteks perlindungan perempuan di Kota Semarang, kolaborasi bersifat multi-aktor dan inklusif. Pemerintah melalui DP3A berperan sebagai koordinator kebijakan dan penyedia anggaran, sementara UPTD PPA menjadi garda terdepan layanan teknis bagi korban. Di tingkat komunitas, PPTK dan JPPA menangani pencegahan serta aduan awal, LSM dan LBH memperkuat advokasi hukum dan sosial, akademisi berfokus pada pemulihan psikologis, sedangkan media berperan dalam diseminasi informasi publik.

Forum koordinasi hadir dalam berbagai bentuk, mulai dari rapat rutin DP3A di tingkat kota, pertemuan bulanan di PPTK, hingga forum ad hoc yang melibatkan LSM, LBH, akademisi, dan media. Meskipun forum ini penting sebagai arena deliberasi, keteraturannya masih bervariasi dan seringkali bergantung pada kebutuhan kasus. Dari sisi aturan main, kolaborasi ditopang Perda dan SOP layanan UPTD yang bahkan memperoleh sertifikasi ISO 9001. Namun, mekanisme formal ini

belum merata karena mitra non-pemerintah umumnya hanya mengandalkan koordinasi informal tanpa MoU atau pedoman tertulis.

Transparansi sudah diupayakan melalui aplikasi ASIKK PAK, notulen rapat, serta publikasi kegiatan, meski akses data tetap dibatasi untuk menjaga kerahasiaan korban. Hambatan muncul pada keterbatasan SOP pencegahan, belum adanya protokol berbagi data lintas lembaga, dan dominasi peran pemerintah yang membuat kolaborasi masih cenderung *top-down*.

Dengan demikian, desain kelembagaan di Kota Semarang sudah memiliki fondasi regulasi dan mekanisme teknis yang kuat, tetapi masih menghadapi tantangan berupa ketidakseimbangan aturan formal, ketidakraturan forum deliberatif, dan keterbatasan inovasi pencegahan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kolaborasi berjalan, namun belum sepenuhnya kokoh untuk membangun kepercayaan dan komitmen jangka panjang lintas aktor.

### **c. Kepemimpinan Fasilitatif**

Kepemimpinan fasilitatif menjadi elemen penting dalam *Collaborative governance* karena pemimpin tidak hanya mengarahkan, tetapi juga menciptakan ruang partisipasi, membangun kepercayaan, mengelola

konflik, dan menjaga keberlanjutan kerja sama. Dalam konteks perlindungan perempuan di Kota Semarang, peran ini terutama dijalankan oleh DP3A sebagai leading sector dan UPTD PPA sebagai pelaksana teknis. DP3A memfasilitasi forum koordinasi, mengundang aktor-aktor terkait, serta membentuk JPPA di tingkat kelurahan sebagai wadah partisipasi masyarakat. UPTD PPA menjadi garda depan layanan komprehensif bagi korban.

Forum koordinasi rutin dan komunikasi informal (seperti grup WhatsApp) berfungsi sebagai ruang dialog dan sarana menjaga kepercayaan. LSM dan akademisi menilai forum ini cukup terbuka, namun media dan masyarakat merasakan keterbatasan akses karena masih terhambat prosedur birokratis. Aturan formal seperti Perwali, SOP, dan SK pembentukan JPPA memberi kepastian arah kerja, meski kadang justru memperlambat layanan darurat. Sebaliknya, pada bidang psikososial justru belum ada pedoman baku, sehingga praktiknya lebih bersifat ad hoc.

Kepemimpinan fasilitatif juga tampak dalam pengelolaan konflik melalui forum musyawarah yang difasilitasi pemerintah, meski partisipasi aktor non-pemerintah belum

merata. Untuk menjaga keberlanjutan, pemerintah menginisiasi pelatihan, sosialisasi, dan evaluasi rutin. Namun, di tingkat akar rumput keterbatasan anggaran, tenaga, serta minimnya dukungan jangka panjang membuat keberlanjutan masih rapuh, sementara peran media masih sporadis.

Secara keseluruhan, kepemimpinan fasilitatif di Kota Semarang relatif efektif dalam menggerakkan kolaborasi, namun masih cenderung top-down. Penguatan diperlukan pada aspek pemerataan partisipasi, penyederhanaan prosedur dalam kondisi darurat, dan integrasi inisiatif masyarakat agar kolaborasi lebih inklusif dan berkelanjutan.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Penelitian ini menemukan bahwa proses *Collaborative governance* dalam kebijakan perlindungan perempuan dari tindak kekerasan di Kota Semarang berjalan cukup efektif melalui forum dialog yang inklusif, terbentuknya kepercayaan antaraktor, komitmen yang nyata, serta capaian awal berupa hadirnya Pos JPPA dan layanan rujukan bagi korban. Temuan ini menunjukkan bahwa kolaborasi mampu menyatukan aktor pemerintah, non-pemerintah, hingga masyarakat dalam

upaya perlindungan perempuan. Namun, efektivitas proses masih terhambat oleh kelembagaan formal yang lemah, keterbatasan sumber daya manusia dan anggaran, akses informasi yang belum terbuka, serta kepemimpinan yang dominan top-down. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakseimbangan peran antaraktor dan berpotensi melemahkan keberlanjutan kolaborasi.

### **Saran**

Untuk memperkuat kolaborasi, Pemerintah Kota Semarang perlu menyusun dokumen formal kerja sama, melengkapi regulasi dengan SOP pencegahan, serta mengalokasikan sumber daya manusia dan anggaran yang lebih memadai. Transparansi data dan forum koordinasi rutin juga perlu diperkuat guna menjaga kepercayaan antaraktor. Sementara itu, mitra non-pemerintah diharapkan memperkuat kapasitas, jejaring, dan peran sebagai penghubung dengan masyarakat, sedangkan JPPA di tingkat akar rumput perlu terus didukung melalui pelatihan dan insentif agar partisipasi masyarakat dalam pencegahan kekerasan dapat berkelanjutan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Astuti, Warsono, A. R. (2020). *Collaborative governance* dalam Perspektif Administrasi Publik.
- Islamy, La Ode Syaiful. (2018). *Collaborative governance* Konsep Dan Aplikasi. Deepublish.

Keban, Y. T. (2014). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*

(*Konsep, Teori dan Isu*). Gava Media.

Nabatchi, T., & Emerson, K. (2021). Implementation in collaboration governance. In *Handbook of Collaborative Public Management*. Edward Elgar Publishing.

Pasolong, H. (2019). *Teori Administrasi Publik* (9th ed.). Alfabeta.

### Artikel Jurnal

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Heise, L., & Kotsadam, A. (2015). Cross-national and multilevel correlates of partner violence. *The Lancet Global Health*, 3(6), e332–e340.

Kesumaningsih, I., Aigistina, & Amalia, R. (2023). Collaborative Process for Preventing Violence Against Women and Children in Makassar City. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik (JAKPP)*, 9(2), 79–92.

Kurniawansyah, E., & Dahlan. (2021). Penyebab Terjadinya Kekerasan Terhadap Anak (Studi Kasus di Kabupaten Sumbawa ). 9(2), 30–35.

### Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

### Dokumen Perencanaan

Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Walikota Semarang Akhir Tahun Anggaran 2024 Urusan Wajib

Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang Tahun 2024

Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) Kota Semarang Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2023

Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) Kota Semarang Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2024

Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Semarang Tahun 2021- 2026

### Internet

Komnas Perempuan. (2025). *CATAHU 2024: MENATA DATA, MENAJAMKAN ARAH: REFLEKSI PENDOKUMENTASIAN DAN TREN KASUS KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN*.

Komnasperempuan.Go.Id.

Laeis, Zuhdiar. (2023). *Kota Semarang raih lima penghargaan jelang akhir tahun*. *AntaraNews Jawa Tengah*, [jateng.antarane.ws.com/berita/519138/kota-semarang-raih-lima-penghargaan-jelang-akhir-tahun](https://jateng.antarane.ws.com/berita/519138/kota-semarang-raih-lima-penghargaan-jelang-akhir-tahun).

Mohan, M. (2021). *Perempuan di dunia banyak mengalami kekerasan fisik dan seksual: Satu dari tiga perempuan jadi korban, ungkap studi WHO*. *Bbc.Com*. <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-56342562>

UN WOMEN. (2020). *COVID-19 and violence against women and girls: Addressing the shadow pandemic*. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-covid-19-and-violence-against-women-and-girls-addressing-the-shadow-pandemic>