

***Collaborative Governance* dalam Mengatasi Kekerasan Seksual pada Anak di Kabupaten Langkat**

Yusril Ihza Mahendra Lubis¹, Muklir², Yuli Santri Isma³, Aiyub⁴, Syamsuddin⁵

¹⁻⁵ Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, Indonesia

*Email Korespondensi: yusril.220210172@mhs.unimal.ac.id

Diterima: 03-09-2026 | Disetujui: 09-09-2026 | Diterbitkan: 11-09-2026

ABSTRACT

Collaborative governance serves as a strategic arena that brings together public institutions, the private sector, and the community within a shared framework to address complex public issues, including sexual violence against children. This study describes the collaborative governance process used to address child sexual violence in Langkat Regency, North Sumatra, and examines why reported cases continued to rise despite multi-stakeholder collaboration. The study draws on the framework of Ansell and Gash (2008), covering face-to-face dialogue, trust building, commitment to process, shared understanding, and intermediate outcomes. A qualitative descriptive case-study approach was employed through in-depth interviews, observation, and documentation involving key actors from the Population Control, Family Planning, Women's Empowerment and Child Protection Office (DP2KBP3A), Polres Langkat, the Social Affairs Office, and a civil-society organization (Aliansi Sumut Bersatu). Findings show that collaboration has produced small wins, particularly an increase in community willingness to report cases, but has not fully suppressed incidence because of limited public understanding of reporting procedures, sociocultural reluctance among families to disclose information, and the absence of formal arrangements integrating nongovernmental actors into the collaboration structure.

Keywords: Collaborative Governance; Child Sexual Violence; Langkat Regency.

ABSTRAK

Collaborative governance merupakan arena strategis yang mempertemukan institusi publik, sektor swasta, dan masyarakat dalam sebuah kerangka kerja untuk menyelesaikan persoalan publik yang kompleks, termasuk kekerasan seksual pada anak. Penelitian ini mendeskripsikan proses collaborative governance dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di Kabupaten Langkat serta mengkaji mengapa kasus yang dilaporkan terus meningkat meskipun kolaborasi antarpemangku kepentingan telah diterapkan. Penelitian ini menggunakan kerangka teori Ansell dan Gash (2008) yang meliputi dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan hasil antara. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan jenis studi kasus melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi terhadap aktor kunci dari Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP2KBP3A), Unit PPA Polres Langkat, Dinas Sosial, serta Lembaga Aliansi Sumut Bersatu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi telah menghasilkan kemenangan kecil (small wins), terutama meningkatnya keberanian masyarakat untuk melapor, namun belum sepenuhnya mampu menekan angka kekerasan seksual karena rendahnya pemahaman masyarakat mengenai prosedur pelaporan, faktor sosial-budaya berupa keengganan keluarga untuk terbuka, serta belum adanya pengaturan kelembagaan formal yang mengintegrasikan aktor nonpemerintah ke dalam struktur kolaborasi.

Katakunci: Collaborative Governance; Kekerasan Seksual Anak; Kabupaten Langkat.

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Mahendra Lubis, Y. I. ., Muklir, M., Isma, Y. S., Aiyub, A., & Syamsuddin, S. (2026). Collaborative Governance dalam Mengatasi Kekerasan Seksual pada Anak di Kabupaten Langkat. Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora, 2(3), 3895-3905. <https://doi.org/10.63822/f4szp831>

PENDAHULUAN

Collaborative governance merupakan arena strategis yang mempertemukan berbagai pemangku kepentingan, baik dari sektor publik, sektor swasta, maupun masyarakat, dalam sebuah kerangka kerja sama sektoral guna memecahkan masalah publik secara kolektif melalui konsensus dengan tujuan menghasilkan solusi bersama (shared solutions). Pendekatan ini didefinisikan sebagai kolaborasi antara pemerintah dan pemangku kepentingan nonpemerintah untuk menyelesaikan masalah publik melalui proses pengambilan keputusan yang bersifat kolektif, formal, dan berorientasi pada konsensus, sehingga setiap aktor memiliki kesempatan yang setara untuk menyampaikan kepentingan, membangun kesepahaman, serta merumuskan solusi yang dapat diterima bersama (Aiyub et al., 2021). Lahirnya collaborative governance tidak terlepas dari semakin kompleksnya persoalan publik yang sulit diselesaikan hanya melalui pendekatan birokrasi konvensional, sehingga keterbatasan kapasitas pemerintah mendorong perlunya sinergi dengan aktor nonpemerintah yang memiliki kompetensi, pengalaman, dan sumber daya yang berbeda.

Salah satu persoalan publik yang menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah saat ini adalah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Berdasarkan data Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (Simfoni-PPA) tahun 2025, sebanyak 80,3% korban kekerasan adalah perempuan, dan 57,5% dari kasus tersebut merupakan anak berusia 13–17 tahun (Simfoni-ppa, 2025). Kekerasan tidak hanya berdampak pada kondisi fisik korban, tetapi juga menimbulkan trauma psikologis serta menghambat proses tumbuh kembang anak. Tingginya kasus tersebut mendorong pemerintah memperkuat sistem perlindungan melalui berbagai instrumen hukum, mulai dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, hingga regulasi di tingkat daerah seperti Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2022 tentang Kabupaten Layak Anak dan Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 4 Tahun 2026 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak. Namun demikian, keberadaan berbagai regulasi tersebut belum sepenuhnya mampu menekan kasus kekerasan seksual terhadap anak, bahkan menunjukkan kecenderungan meningkat di sejumlah daerah, termasuk Kabupaten Langkat, yang menempati posisi tertinggi dalam jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak di antara seluruh kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2025.

Tingginya ketimpangan tersebut mendorong Pemerintah Kabupaten Langkat menerapkan strategi collaborative governance yang tertuang dalam Memorandum of Understanding (MoU) Nomor 76-1301-5/PPKB-PPA/2025 sebagai landasan bagi pemerintah untuk berkolaborasi dengan pemangku kepentingan lain. Pendekatan tersebut dipilih karena kekerasan seksual terhadap anak merupakan persoalan sosial yang bersifat kompleks dan multidimensi, sehingga tidak dapat ditangani secara efektif oleh satu instansi saja. Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP2KBP3A) bertindak sebagai leading sector yang mengoordinasikan upaya pencegahan dan penanganan kasus, pihak kepolisian berperan dalam penegakan hukum terhadap pelaku, Dinas Sosial memberikan layanan rehabilitasi sosial dan pendampingan kepada korban, sementara Lembaga Swadaya Masyarakat Aliansi Sumut Bersatu (ASB) berkontribusi dalam edukasi, advokasi, pendampingan, dan penyediaan rumah aman sementara bagi korban. Namun dalam praktiknya, meskipun kolaborasi antarinstansi telah dijalankan, data Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Langkat menunjukkan bahwa jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak justru terus mengalami kenaikan dari 69 kasus pada tahun 2022 menjadi 78 kasus pada tahun 2023, 79 kasus pada tahun 2024, dan mencapai 80 kasus pada tahun 2025. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan (gap) antara

kebijakan kolaboratif yang telah ditetapkan dengan realitas di lapangan, sehingga proses kerja sama antarstakeholder belum sepenuhnya efektif dalam menekan kasus kekerasan seksual terhadap anak.

Fenomena tersebut sejalan dengan temuan Sunarto et al. (2026) dalam penelitiannya mengenai institusionalisasi kolaborasi untuk mengatasi fragmentasi kebijakan perlindungan anak di Kabupaten Bondowoso, yang mengungkapkan bahwa kolaborasi dalam perlindungan anak belum mampu memberikan hasil optimal karena masih dihadapkan pada dualisme sistem, yakni ketika jaringan informal yang bersifat reaktif lebih dominan dibandingkan mekanisme formal yang terintegrasi. Penelitian Noor dan Magriasti (2024) di Kota Padang juga menunjukkan bahwa collaborative governance dalam perlindungan korban kekerasan seksual telah berjalan, namun masih menghadapi kendala koordinasi, perbedaan kewenangan, dan keterbatasan sumber daya. Sementara itu, Rahmawati dan Hertati (2023) menemukan bahwa kolaborasi antarlembaga dalam penanganan kekerasan seksual pada anak di Kota Surabaya berjalan cukup efektif, meskipun masih terdapat hambatan ego sektoral dan integrasi program yang belum optimal. Penelitian Yudiansyah et al. (2025) di Kota Sukabumi menekankan pentingnya dukungan kebijakan pemerintah dalam sistem perlindungan anak, dan menunjukkan bahwa implementasi collaborative governance sudah berjalan namun belum optimal akibat lemahnya komitmen antaraktor. Penelitian-penelitian tersebut memberikan kontribusi penting mengenai implementasi program pemerintah dan perlindungan hukum bagi korban, tetapi belum banyak mengkaji secara mendalam bagaimana proses collaborative governance antara pemerintah, lembaga masyarakat, dan aktor nonpemerintah berlangsung berdasarkan tahapan-tahapan kolaborasi yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash, khususnya pada konteks daerah dengan tren kasus yang terus meningkat meskipun kolaborasi telah diterapkan.

Berdasarkan kesenjangan penelitian tersebut, artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana proses collaborative governance dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di Kabupaten Langkat berlangsung, dengan menggunakan pendekatan kolaboratif model Ansell dan Gash (2008) yang meliputi dialog tatap muka (face-to-face dialogue), membangun kepercayaan (trust building), komitmen terhadap proses (commitment to process), pemahaman bersama (shared understanding), dan hasil antara (intermediate outcome), serta mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat proses kolaborasi tersebut. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana proses collaborative governance dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di Kabupaten Langkat dan apa saja faktor penghambat dalam proses tersebut. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui proses collaborative governance dan faktor-faktor yang menjadi penghambatnya, sehingga dapat memberikan masukan bagi lembaga pemerintah, lembaga nonpemerintah, maupun masyarakat dalam memperkuat kolaborasi penanganan kekerasan seksual terhadap anak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan paradigma pascapositivis untuk memahami fenomena sosial secara mendalam melalui data lapangan. Jenis penelitian yang digunakan adalah studi kasus (case study) dengan beberapa subunit analisis di dalamnya (single-case embedded study) yang berfokus pada satu kasus dengan beberapa unit penelitian, sehingga memungkinkan pemahaman yang lebih mendalam terhadap fenomena yang diteliti. Penelitian dilakukan di Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP2KBP3A) Kabupaten

Langkat, dengan pertimbangan bahwa Kabupaten Langkat merupakan daerah dengan jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak tertinggi di Provinsi Sumatera Utara.

Informan penelitian ditentukan secara purposive, terdiri atas sembilan orang, yaitu Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak DP2KBP3A, Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Perlindungan Perempuan dan Anak, Penyidik Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (PPA) Polres Langkat, Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Langkat, tim advokasi Lembaga Swadaya Masyarakat Aliansi Sumut Bersatu (ASB), dua orang pekerja sosial (peksos), satu pendamping UPTD PPA, serta satu keluarga korban. Sumber data terdiri atas data primer yang diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi langsung, dan dokumentasi lapangan, serta data sekunder berupa dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, laporan instansi, data statistik, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan.

Teknik analisis data mengacu pada tahapan yang dikemukakan oleh Yin (2018), yaitu compiling, interpreting, dan concluding. Compiling merupakan tahap pengumpulan dan pengorganisasian seluruh temuan penelitian berdasarkan fokus penelitian, yaitu dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan hasil antara. Interpretasi dilakukan dengan mengaitkan data yang diperoleh pada kerangka teori kolaboratif Ansell dan Gash (2008). Concluding merupakan tahap penarikan kesimpulan berdasarkan seluruh hasil analisis dan interpretasi untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai proses tata kelola kolaboratif serta kendala yang dihadapi. Penelitian ini juga menerapkan teknik pattern matching untuk membandingkan pola yang ditemukan di lapangan dengan pola yang diperkirakan berdasarkan teori, serta explanation building untuk menyusun penjelasan mengenai mengapa kekerasan seksual terhadap anak terus meningkat meskipun tata kelola kolaboratif telah diterapkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konteks Permasalahan dan Aktor Kolaborasi

Kabupaten Langkat tercatat sebagai daerah dengan jumlah kasus kekerasan seksual terhadap anak tertinggi di Provinsi Sumatera Utara. Data Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Langkat menunjukkan tren peningkatan kasus kekerasan seksual terhadap anak secara konsisten selama empat tahun terakhir, sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Data Kekerasan terhadap Anak di Kabupaten Langkat Tahun 2022–2025

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

(Sumber: Dinas Pengendalian Penduduk, Keluarga Berencana, Perempuan dan Perlindungan Anak Kabupaten Langkat, 2026)

Data tersebut menunjukkan bahwa kasus kekerasan seksual terhadap anak lebih dominan dibandingkan jenis kekerasan lain dan terus meningkat meskipun collaborative governance telah diterapkan melalui MoU Nomor 76-1301-5/PPKB-PPA/2025. Aktor yang terlibat dalam kolaborasi terdiri atas

DP2KBP3A sebagai leading sector, Unit PPA Polres Langkat yang berperan dalam penegakan hukum, Dinas Sosial yang berperan dalam rehabilitasi sosial dan pendampingan psikologis korban, serta Lembaga Aliansi Sumut Bersatu (ASB) yang berperan dalam advokasi, edukasi, dan penyediaan rumah aman bagi korban. Untuk memahami bagaimana proses kolaborasi antar aktor tersebut berlangsung, penelitian ini menggunakan lima dimensi yang dikemukakan Ansell dan Gash (2008), yaitu dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama, dan hasil antara.

Dialog Tatap Muka (Face-to-Face Dialogue)

Dialog tatap muka merupakan elemen sentral dalam proses collaborative governance karena melalui interaksi langsung antarpemangku kepentingan dapat dibangun hubungan yang dilandasi kepercayaan, rasa saling menghargai, dan pemahaman yang sama mengenai tujuan yang ingin dicapai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DP2KBP3A tidak hanya terlibat dalam dialog, tetapi juga berperan memfasilitasi dan mengundang stakeholder lain untuk terlibat dalam pertemuan. Kepala UPTD PPA menjelaskan bahwa pertemuan tatap muka dilakukan setiap tiga bulan sekali (triwulan) dengan melibatkan Polres, Dinas Sosial, Dinas Ketenagakerjaan, dan ASB, yang berfungsi sebagai forum musyawarah sekaligus media penyampaian informasi mengenai perkembangan kasus. Namun demikian, penelitian ini juga menemukan adanya perbedaan persepsi mengenai intensitas pelaksanaan dialog tatap muka. Pihak DP2KBP3A menyatakan bahwa forum koordinasi dilaksanakan secara rutin setiap tiga bulan, sedangkan Dinas Sosial menjelaskan bahwa pertemuan formal tidak memiliki jadwal tetap dan lebih sering dilakukan ketika terdapat kasus yang memerlukan penanganan bersama.

Temuan ini sejalan dengan konsep face-to-face dialogue yang dikemukakan Ansell dan Gash (2008), bahwa dialog tatap muka merupakan prasyarat penting dalam collaborative governance karena menjadi ruang bagi para aktor untuk menyampaikan pandangan, membangun hubungan kerja, serta mengurangi potensi kesalahpahaman antar lembaga. Jika dibandingkan dengan penelitian Rahmawati dan Hertati (2023) di Kota Surabaya, terdapat persamaan bahwa dialog tatap muka digunakan sebagai sarana pertukaran informasi antaraktor, namun pola pelaksanaannya berbeda; di Surabaya dialog dilakukan sebelum dan sesudah pelaksanaan program dengan intensitas kurang lebih satu kali dalam sebulan, sedangkan di Kabupaten Langkat dialog terjadwal hanya dilakukan oleh sebagian aktor, sementara aktor lain masih bersifat insidental berdasarkan munculnya kasus. Dengan demikian, dialog tatap muka di Kabupaten Langkat telah berjalan secara substantif dalam hal fungsi pertukaran informasi dan pencarian solusi bersama, tetapi belum sepenuhnya terinstitusionalisasi dalam pola komunikasi yang konsisten antarseluruh stakeholder.

Membangun Kepercayaan (Trust Building)

Kepercayaan (trust) merupakan salah satu unsur yang sangat menentukan keberhasilan kerja sama antaraktor dalam suatu kolaborasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DP2KBP3A membangun kepercayaan kepada aktor kolaborasi melalui komunikasi yang terbuka, koordinasi yang berkesinambungan, transparansi dalam penyampaian informasi, serta penghormatan terhadap tugas dan kewenangan masing-masing lembaga. Kepala UPTD PPA menjelaskan bahwa kepercayaan dibangun dengan menunjukkan secara terbuka data kasus yang ditangani dan perkembangan layanan yang telah diberikan kepada korban. Kondisi tersebut juga tercermin dalam praktik pelayanan kepada masyarakat: keluarga korban menjelaskan bahwa setelah laporan diterima oleh pihak kepolisian, proses penanganan

langsung diteruskan kepada DP2KBP3A dan selanjutnya melibatkan Dinas Sosial sesuai kewenangan masing-masing, sehingga proses rujukan dapat berlangsung tanpa hambatan yang berarti.

Temuan ini sejalan dengan konsep building trust yang ditawarkan Ansell dan Gash (2008), yang menjelaskan bahwa kepercayaan dalam collaborative governance tidak terbentuk secara instan, melainkan tumbuh melalui komunikasi terbuka, koordinasi yang konsisten, serta pengalaman kerja sama yang positif. Namun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap setiap institusi belum sepenuhnya sama. Sebagian keluarga korban lebih memilih melaporkan kasus secara langsung kepada pihak kepolisian dibandingkan aparat pemerintah desa karena adanya kekhawatiran identitas korban diketahui masyarakat sekitar. Temuan ini memiliki persamaan dengan penelitian Noor dan Magriasti (2024) yang menunjukkan bahwa collaborative governance dalam perlindungan korban kekerasan seksual telah berjalan, tetapi masih menghadapi kendala koordinasi dan keterbatasan sumber daya manusia. Dengan demikian, kepercayaan dalam kolaborasi penanganan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat telah berkembang secara substantif pada tingkat antarlembaga, tetapi belum sepenuhnya terdistribusi merata pada tingkat masyarakat sebagai penerima layanan.

Komitmen terhadap Proses (Commitment to Process)

Komitmen terhadap proses berkaitan dengan kesediaan para aktor untuk tetap terlibat dalam proses kolaborasi dan mempertahankan hubungan kerja sama untuk mencapai tujuan bersama. Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial menunjukkan bahwa komitmen dijalankan karena menyangkut keselamatan dan masa depan anak sebagai korban, sehingga keterlibatan dalam penanganan dipandang sebagai tanggung jawab yang harus dijalankan secara konsisten. Kondisi serupa juga ditunjukkan oleh Lembaga ASB yang, meskipun belum memiliki nota kesepahaman (MoU) resmi dengan seluruh instansi di Kabupaten Langkat, tetap mempertahankan koordinasi dan pendampingan berkelanjutan terhadap korban mulai dari proses hukum, pendampingan psikologis, hingga upaya reintegrasi sosial. Sementara itu, UPTD PPA menjelaskan bahwa komitmen dibangun melalui perjanjian kerja sama yang mengatur tugas dan tanggung jawab masing-masing pihak secara lebih formal.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa komitmen dalam collaborative governance di Kabupaten Langkat terbentuk melalui kombinasi antara saling ketergantungan (interdependence), rasa kepemilikan (shared ownership) terhadap tujuan perlindungan korban, keterbukaan dalam hubungan kerja sama, serta kesediaan aktor untuk mempertahankan keterlibatan secara berkelanjutan, sebagaimana dikemukakan Ansell dan Gash (2007) bahwa commitment to process berkembang ketika para aktor menyadari adanya ketergantungan satu sama lain dan memiliki rasa kepemilikan terhadap proses dan tujuan bersama. Perbandingan dengan penelitian Yudiansyah et al. (2025) di Kota Sukabumi menunjukkan perbedaan yang menarik: pada penelitian tersebut, collaborative governance belum optimal karena lemahnya komitmen bersama dan koordinasi antaraktor, sedangkan di Kabupaten Langkat komitmen justru terlihat melalui keberlanjutan keterlibatan aktor meskipun belum seluruhnya didukung oleh kesepakatan formal. Dengan demikian, keberadaan dokumen formal seperti MoU dapat memperkuat dan memperjelas komitmen secara kelembagaan, tetapi bukan merupakan satu-satunya sumber terbentuknya commitment to process.

Pemahaman Bersama (Shared Understanding)

Fokus utama proses kolaborasi adalah pentingnya para aktor mengembangkan pemikiran yang seragam tentang tujuan yang ingin dicapai secara kolektif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa aktor yang terlibat dalam kolaborasi penanganan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat pada

dasarnya telah memiliki pemahaman yang sama mengenai tujuan utama kolaborasi, yaitu memberikan perlindungan kepada anak korban kekerasan seksual, memenuhi hak-hak korban, serta memastikan penanganan sesuai kewenangan masing-masing lembaga. Kesamaan pemahaman tersebut diwujudkan melalui kegiatan bersama seperti pelaksanaan sosialisasi, penanganan kasus secara terpadu, hingga kunjungan bersama ke rumah korban. Namun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa pemahaman bersama tersebut belum sepenuhnya diwujudkan dalam bentuk visi dan misi kolaborasi yang disusun secara formal; setiap instansi masih berpedoman pada visi dan misi organisasinya masing-masing.

Kondisi ini sejalan dengan konsep *shared understanding* yang dikemukakan Ansell dan Gash (2008), bahwa keberhasilan *collaborative governance* memerlukan kesepahaman mengenai tujuan bersama, definisi masalah, serta arah yang ingin dicapai secara kolektif, meskipun tidak harus selalu dituangkan dalam dokumen formal. Tantangan yang lebih signifikan justru ditemukan bukan pada hubungan antarlembaga, melainkan pada rendahnya pemahaman masyarakat mengenai mekanisme penanganan kasus kekerasan seksual. Meskipun berbagai kegiatan sosialisasi telah dilakukan, sebagian masyarakat masih belum memahami alur layanan yang tersedia sehingga ketika terjadi kasus mereka cenderung hanya melaporkannya kepada pihak kepolisian. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa *shared understanding* dalam kolaborasi telah berhasil dibangun di tingkat kelembagaan, tetapi belum sepenuhnya terinternalisasi pada masyarakat sebagai penerima layanan.

Hasil Antara (Intermediate Outcome)

Ansell dan Gash (2007) menegaskan bahwa meskipun hasil jangka pendek menghasilkan output yang tampak (*tangible output*), pencapaian jangka pendek atau kemenangan kecil (*small wins*) merupakan hasil fundamental yang harus diraih untuk membangun momentum menuju kesuksesan kolaborasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi di Kabupaten Langkat telah menghasilkan *small wins* berupa meningkatnya keberanian masyarakat untuk melaporkan kasus kekerasan seksual, yang sebelumnya cenderung dianggap sebagai aib dan hal yang tabu untuk dibicarakan. Kepala UPTD PPA menjelaskan bahwa kenaikan angka kekerasan seksual yang tercatat justru perlu diapresiasi secara positif, karena hal tersebut membuktikan bahwa saluran pengaduan kolaboratif telah berfungsi dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Dari perspektif penegak hukum, Penyidik Unit PPA Polres Langkat menyatakan bahwa kemenangan kecil yang dirasakan adalah terpenuhinya kebutuhan anak, baik penanganan hukum, perlindungan, maupun pemulihan mental korban, termasuk pelatihan pengembangan minat dan bakat yang diberikan Dinas Sosial sebagai bagian dari reintegrasi sosial.

Meskipun demikian, capaian tersebut belum sepenuhnya optimal. Keberanian masyarakat untuk melapor belum diikuti pemahaman yang merata mengenai mekanisme pengaduan dan peran masing-masing lembaga; masyarakat masih cenderung menjadikan kepolisian sebagai tempat utama pelaporan, sementara stigma terhadap korban juga masih kuat, terutama pada lingkungan sosial yang menyebabkan sebagian keluarga enggan melibatkan pemerintah desa karena khawatir identitas korban diketahui masyarakat. Selain itu, ditemukan pula pengalaman pelayanan yang kurang menyenangkan pada tingkat implementasi teknis, yang berpotensi memengaruhi kepercayaan masyarakat terhadap lembaga terkait. Temuan ini senada dengan penelitian Rahmawati dan Hertati (2023) di Kota Surabaya yang mengungkapkan bahwa peningkatan jumlah kasus yang dilaporkan secara database justru mencerminkan semakin banyaknya masyarakat yang berani melapor kepada pihak berwenang, bukan semata-mata pertambahan kejadian kekerasan. Dengan demikian, *intermediate outcomes* dari kolaborasi di Kabupaten Langkat tercermin pada dua aspek utama, yaitu meningkatnya keberanian masyarakat untuk melapor dan semakin terpenuhinya

kebutuhan korban secara holistik, meskipun keberlanjutan hasil tersebut masih memerlukan penguatan sosialisasi mengenai mekanisme pengaduan dan pengurangan stigma sosial.

Faktor Penghambat Collaborative Governance

Berdasarkan temuan lapangan, terdapat dua kategori faktor yang menghambat pelaksanaan collaborative governance dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di Kabupaten Langkat, yaitu faktor sosial-budaya dan faktor institusional.

Pertama, faktor sosial-budaya masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih adanya stigma terhadap korban, anggapan bahwa kekerasan seksual merupakan persoalan yang tabu untuk dibicarakan, serta kecenderungan keluarga untuk menutup diri ketika memberikan informasi mengenai kasus yang dialami menjadi hambatan utama. Tim Advokasi ASB menjelaskan bahwa masih kurangnya pemahaman masyarakat terhadap kekerasan seksual serta anggapan tabu tersebut menyulitkan proses penanganan, sedangkan Kepala Bidang Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial menyatakan bahwa kurang terbukanya keluarga dalam memberikan informasi menyulitkan lembaga dalam memberikan penanganan yang sesuai kebutuhan korban. Kondisi tersebut sejalan dengan temuan Ginting (2025) yang menunjukkan bahwa penanganan kekerasan seksual terhadap anak di Kabupaten Langkat masih menghadapi persoalan rendahnya partisipasi masyarakat, yang dalam penelitian ini diperjelas bahwa keterlibatan masyarakat tidak semata-mata dipengaruhi oleh kemauan untuk berpartisipasi, tetapi juga oleh stigma, budaya malu, dan anggapan bahwa kekerasan seksual merupakan persoalan yang tabu.

Kedua, faktor institusional. Hambatan ini ditemukan dari belum optimalnya pengaturan formal yang mengintegrasikan seluruh aktor yang terlibat dalam penanganan kasus. Meskipun beberapa organisasi nonpemerintah telah berpartisipasi dalam memberikan pendampingan kepada korban, keterlibatan mereka belum seluruhnya diatur secara formal melalui kesepakatan atau dokumen kerja sama bersama. Kondisi ini terutama dialami oleh Aliansi Sumut Bersatu (ASB), yang dalam praktiknya telah terlibat dalam penanganan dan pendampingan korban, tetapi belum memiliki nota kesepahaman (MoU) dengan instansi terkait, sehingga tidak seluruh pemangku kepentingan mengetahui bahwa ASB memiliki peran dalam pendampingan korban kekerasan seksual. Perbedaan keterangan antaraktor mengenai pihak yang dilibatkan dalam penanganan kasus semakin memperlihatkan bahwa belum terdapat pengaturan yang secara jelas dan menyeluruh menetapkan aktor-aktor yang menjadi bagian dari kolaborasi. Temuan ini memiliki persamaan dengan penelitian Sunarto et al. (2026) di Kabupaten Bondowoso, yang menunjukkan pentingnya kejelasan pengaturan kelembagaan dan pembagian peran antaraktor dalam mendukung pelaksanaan kolaborasi agar tidak bergantung pada hubungan informal yang bersifat reaktif.

KESIMPULAN

Collaborative governance dalam mengatasi kekerasan seksual pada anak di Kabupaten Langkat telah berjalan melalui keterlibatan berbagai aktor yang saling berkoordinasi dalam memberikan perlindungan, penanganan, dan pemulihan kepada korban. Proses tersebut ditandai oleh adanya komunikasi, hubungan saling percaya, komitmen untuk mempertahankan keterlibatan, serta kesamaan orientasi terhadap perlindungan dan pemenuhan hak korban sebagaimana kerangka dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, dan pemahaman bersama yang dikemukakan Ansell dan Gash (2008). Meskipun demikian, kolaborasi tersebut belum sepenuhnya terintegrasi dan konsisten; intensitas komunikasi antaraktor masih berbeda-beda dan tujuan bersama belum dirumuskan secara formal

dalam visi bersama. Kolaborasi ini telah menghasilkan capaian positif berupa meningkatnya keberanian masyarakat untuk melaporkan kasus dan semakin terpenuhinya kebutuhan korban secara menyeluruh, namun capaian tersebut masih dihadapkan pada pemahaman masyarakat yang belum merata mengenai mekanisme pengaduan.

Penelitian ini juga mengidentifikasi dua faktor penghambat utama, yaitu faktor sosial-budaya berupa kurangnya keterbukaan masyarakat yang menyebabkan sebagian kasus tidak segera diungkapkan atau ditangani secara optimal, serta faktor institusional berupa belum optimalnya pengaturan formal yang mengintegrasikan seluruh aktor sehingga keterlibatan beberapa pihak, khususnya lembaga swadaya masyarakat, belum sepenuhnya memiliki kejelasan dan pengakuan yang sama dalam mekanisme kolaborasi. Berdasarkan temuan tersebut, disarankan agar Pemerintah Kabupaten Langkat memperkuat kelembagaan kolaborasi melalui penyusunan kesepakatan bersama yang melibatkan seluruh aktor terkait, dengan pembagian peran, mekanisme koordinasi, dan prosedur rujukan yang jelas agar kolaborasi tidak bergantung pada hubungan informal maupun munculnya kasus semata. Seluruh stakeholder juga perlu membangun pola komunikasi dan koordinasi yang lebih konsisten, tidak hanya ketika terdapat kasus, tetapi juga sebagai sarana evaluasi berkala, pertukaran informasi, dan penyusunan langkah penanganan secara bersama. Penelitian selanjutnya disarankan untuk mengkaji lebih mendalam mengenai efektivitas kolaborasi pada tingkat desa dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahyar, A., Nurhidayah, N., & Saputra, A. (2022). Implementasi model pembelajaran TaRL dalam meningkatkan kemampuan literasi dasar membaca peserta didik di sekolah dasar kelas awal. *JIIH – Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 5(11), 5241–5246.
- Aiyub, Suwitri, S., Endang, L., & Kismartini. (2021). Collaborative Governance in Drug Prevention in Lhokseumawe, Indonesia. *Proceedings of the International Conference on Social, Politics and Humanities (ICoSPOLHUM)*, 495, 332–339.
- Alexander, J., Comfort, M., & Weiner, B. (1998). Governance in Public-Private Community Health Partnerships: A Survey of the Community Care Network SM Demonstration Sites. *Nonprofit Management and Leadership*, 8(4), 311–332. <https://doi.org/10.1002/nml.8402>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ginting, A. A. (2025). *Implementasi Program Penanganan Kekerasan Seksual terhadap Anak di Kabupaten Langkat (Studi di Dinas PPKB dan PPA)* [Skripsi, Universitas Malikussaleh].
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public Management Review*, 5(3), 401–423. <https://doi.org/10.1080/1471903032000146964>
- Kristiani, N. M. D. (2014). Kejahatan Kekerasan Seksual (Perkosaan) Ditinjau dari Perspektif Kriminologi. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 7(3), 371–382.
- Manring, S. L., & Pearsall, S. (2004). Creating an Adaptive Ecosystem Management Network Among Stakeholders of the Lower Roanoke River, North Carolina, USA. *Ecology and Society*, 10(2).
- Noor, A., & Magriasti, L. (2024). Collaborative Governance dalam Perlindungan Kepada Korban Kekerasan Seksual di Kota Padang. *Jurnal Administrasi Publik*, 3, 332–349.
- Rahmawati, C. P., & Hertati, D. (2023). Collaborative Governance dalam Penanganan Kekerasan Seksual pada Anak di Kota Surabaya. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 9(1), 1–10.
- Rogers, T., Howard-Pitney, B., Feighery, E. C., Altman, D. G., Endres, J. M., & Roeseler, A. G. (1993). Characteristics and participant perceptions of tobacco control coalitions in California. *Health Education Research*, 8(3), 345–357. <https://doi.org/10.1093/her/8.3.345>
- Roussos, S. T., & Fawcett, S. B. (2000). A review of collaborative partnerships as a strategy for improving community health. *Annual Review of Public Health*, 21, 369–402. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.21.1.369>

- Schneider, M., Scholz, J., Lubell, M., Mindruta, D., & Edwardsen, M. (2003). Building Consensual Institutions: Networks and the National Estuary Program. *American Journal of Political Science*, 47(1), 143–158. <https://doi.org/10.1111/1540-5907.00010>
- Simfoni-ppa. (2025). *Sistem informasi online perlindungan perempuan dan anak*. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. <https://kekerasan.kemenpppa.go.id/ringkasan>
- Sunarto, I., Arisanto, A. B., & Administrasi, I. (2026). Institutionalizing collaboration: Collaborative governance to address child protection policy fragmentation in Bondowoso Regency. *Jurnal Administrasi Publik*, 12(1), 134–151.
- Tett, L., Crowther, J., & O'Hara, P. (2003). Collaborative Partnerships in Community Education. *Journal of Education Policy*, 18(1), 37–51. <https://doi.org/10.1080/0268093032000042191>
- Warner, J. F. (2006). More Sustainable Participation? Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Catchment Management. *International Journal of Water Resources Development*, 22(1), 15–35. <https://doi.org/10.1080/07900620500404992>
- Wisarja, I. K., Suastini, N. N., & Aryani, N. W. (2024). Melacak Dimensi Kekerasan: Teori, Bentuk dan Model Kekerasan. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 8(2).
- Yudiansyah, A. M., Gedeona, H. T., & Jubaedah, E. (2025). Collaborative Governance dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Anak di Kota Sukabumi. *Jurnal Ilmu Peme*