

FORMULASI KEBIJAKAN SISTEM PERLINDUNGAN ANAK DI SULAWESI SELATAN

Nur Khaerah

Program Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
nur.khaerah.2014@pasca.umy.ac.id

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis formulasi kebijakan, dan mengetahui pemetaan aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan system perlindungan anak di Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan data kualitatif. Data primeer diperoleh dari informan berdasarkan hasil wawancara dan data sekunder dari studi dokumentasi. Penelitian ini menunjukkan, tahapan formulasi kebijakan sistem perlindungan anak di Sulawesi Selatan dapat disimpulkan bahwa pada tahapan perumusan masalah rancangan peraturan daerah ini tidak ideal karena sikap pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yang belum peka dalam masalah ketanggapan (*responsiveness*) terhadap isu-isu yang berkembang ditengah-tengah masyarakat umum yaitu waktu yang digunakan dalam merumuskan masalah lebih dari 2 tahun. Pemetaan Aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan sistem perlindungan anak ini telah melibatkan 3 komponen, yaitu pihak eksekutif sebagai pengusul kebijakan, pihak legislatif sebagai elemen yang penindak lanjuti raperda dan Stakeholders sebagai pihak yang menuntut dan melakukan penekanan terhadap pemerintah untuk membuat Perda Sistem Perlindungan Anak di Sulawesi Selatan. Pelibatan Aktor sebagai tim perumus kebijakan tergolong ideal karena telah representatif, yaitu melibatkan elemen luar pemerintahan juga internal pemerintahan yang bersangkutan. Tetapi, keterbatasan keahlian dari tim perumus dalam menuliskan naskah akademik dan draft raperda menjadi salah satu pemicu lamanya waktu yang digunakan untuk menyelesaikan raperda sistem perlindungan anak di Sulsel.

Pemerintah Prov. Sulawesi Selatan harus lebih peka memperhatikan dan mencermati isu yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, idealnya waktu untuk menangkap isu kebijakan yaitu kurang dari 7 hari. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga berencana selaku inisiator kebijakan, dalam memilih aktor perumus kebijakan sebaiknya mempertimbangkan kualitas sumber daya manusia yaitu yang memahami isu permasalahan serta mampu menuliskan naskah akademik.

Kata Kunci: Kebijakan Publik; Formulasi Kebijakan; Aktor Formulasi Kebijakan

PENDAHULUAN

Penelitian ini difokuskan pada proses perumusan atau formulasi kebijakan yang mengatur permasalahan system perlindungan anak di Sulawesi Selatan. Kebijakan untuk mengatur permasalahan perlindungan anak memang sangat diperlukan, mengingat

bahwa berdasarkan data dari Departemen Sosial tahun 2008, yang mempertegas mengapa isu perlindungan anak dijadikan sebagai masalah yaitu bahwa di Sulawesi Selatan terdapat 24 jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) yang ditetapkan oleh pemerintah. Dari 24 PMKS tersebut, diantaranya termasuk anak jalanan dan rentan turun jalanan sebesar 1.786 orang. Selain anak jalanan, anak telantar juga jumlahnya banyak yaitu 153.098 orang, anak nakal 8.274 orang, anak korban tindak kekerasan sebanyak 237 orang, wanita korban tindak kekerasan sebesar 625 orang, bahkan data PMKS juga menunjukkan tingginya angka anak balita telantar yang mencapai 2.858 orang (Dinas Kesejahteraan Sosial dan Perlindungan Masyarakat Sulawesi Selatan, 2008, 3 – 4).

Sedangkan berdasarkan data BPS Sulsel pada tahun 2010 diketahui bahwa pekerja anak di daerah ini mencapai 105,6 ribu orang dengan perincian 19,9% berdomisili di wilayah perkotaan, 80,1% di wilayah pedesaan, 65,8% pekerja anak laki-laki, dan 34,2% pekerja anak perempuan. Kemudian pada tahun 2012, jumlah pekerja anak mencapai 8.500 orang (PKH, 2012).

Disebutkan pula Satgas Perlindungan Anak sendiri 2015 telah mengadvokasi 52 kasus kekerasan anak yang belum tertuntaskan. Berdasarkan data Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) untuk 2010 jumlah mencapai 171 kasus, kemudian pada 2011 meningkat menjadi 2.178 kasus, pada 2012 mencapai 3.512 kasus, dan naik pada 2013 mencapai 4.311 kasus, 2014 mencapai 5.066 kasus hingga 2015 hingga Juli naik lagi menjadi 6.006 kasus kekerasan.

Pada proses formulasi Raperda Sistem Perlindungan Anak Provinsi Sulawesi Selatan terdapat fenomena-fenomena permasalahan yang muncul, diantara yaitu pada tahapan perumusan masalah, sikap pemerintah dalam merespon isu perlindungan anak yang sangat lambat sedangkan permasalahan kekerasan anak telah meningkat sejak tahun 2010. Menurut Nugroho (590:2012), masalah ketanggapan (*responsiveness*) diperlukan, dalam arti pemerintah harus tanggap menangkap isu kebijakan. Waktu untuk menangkap isu kebijakan secara ideal adalah kurang dari 7 hari. Permasalahan lainnya yaitu pada proses perumusan kebijakan (pembuatan naskah akademik dan draf Raperda), karena sumber daya manusia yang tidak mumpuni, tidak semua anggota tim perumus kebijakan yang memahami akar permasalahan dan kurang terampil dalam menuliskan naskah sehingga memperlambat proses pengajuan naskah akademik dan draft Raperda ke Panitia Khusus (Pansus) DPRD Prov. Sulawesi Selatan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi di atas, maka yang menjadi rumusan masalah yaitu bagaimanakah Tahapan Formulasi Kebijakan Sistem Perlindungan Anak di Sulsel dan Bagaimanakah Pemetaan Aktor yang terlibat dalam Tahapan-tahapan Formulasi Kebijakan Sistem Perlindungan Anak di Sulsel. Jawaban dari rumusan masalah tersebut kemudian akan menjadi tujuan dari penelitian ini sehingga penelitian ini dapat memberikan manfaat teoritik maupun manfaat praktis. Manfaat Teoritik Penelitian yaitu memberikan masukan dalam rangka ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan dan ilmu politik sehingga dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran dan bahan referensi kepada semua pihak yang membutuhkan informasi dan dapat menjadi bahan untuk memberikan gambaran tentang formulasi kebijakan. Secara praktis penelitian ini

diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah provinsi Sulsel dan pembuat kebijakan berkaitan dengan perlindungan anak dalam menghadapi formulasi kebijakan.

KERANGKA TEORITIK

A. Formulasi Kebijakan Publik

Formulasi kebijakan sebagai suatu proses menurut Winarno dalam (Mustari, 2013:111), dapat dipandang dalam 2 (dua) macam kegiatan. Kegiatan yang pertama adalah memutuskan secara umum apa yang harus dilakukan atau dengan kata lain perumusan diarahkan untuk memperoleh kesepakatan tentang suatu alternatif kebijakan yang dipilih, suatu keputusan yang menyetujui adalah hasil dari proses seluruhnya. Sedangkan kegiatan selanjutnya diarahkan pada bagaimana keputusan-keputusan kebijakan dibuat, dalam hal ini suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seseorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih.

Berikut ini Winarno (2012:122-125) menyimpulkan pendapat dari beberapa ahli tentang tahapan formulasi kebijakan yang dibagi dalam empat tahapan yang dapat dilaksanakan secara sistematis, yaitu:

1. Tahap Pertama : Perumusan Masalah (Defining Problem)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Masalah harus dikenali dan didefinisikan dengan baik, karena pembuatan kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Anderson (1979:52-53) merumuskan masalah sebagai berikut:

“For policy purpose, a problem can be formally defined as condition or situation that produce needs or dissatisfactions on the part of people for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by other acting on their behalf”.

Jadi, masalah diartikan sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat yang perlu dicarikan penanggulangannya. Dalam hal ini pemerintah harus mengambil tindakan untuk mengatasi masalah atau tantangan tersebut. Tidak semua isu atau masalah kebijakan bisa menjadi agenda kebijakan. Menurut Mitroff dan Kliman (dalam Dunn, 1995), perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari tiga tahap yang berbeda namun saling bergantung, yaitu 1) konseptualisasi masalah (2) spesifikasi masalah (3) pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahapan manapun di antara ketiga tahap tersebut, namun suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematis untuk bergerak dari situasi problematis ke masalah substantif, analisis kebijakan perlu mengkonsepsikan masalah, yaitu mendefinisikan menurut peristilahan dasar atau umum. Setelah masalah substantif dikonseptualisasikan, maka masalah formal yang lebih

terperinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses memindahkan dari masalah substantif ke masalah formal diselenggarakan melalui spesifikasi masalah (*problem specification*).

2. Tahap Kedua : Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan adalah sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindak lanjuti atau proses pihak-pihak yang berwenang menjadi kebijakan. Proses masuknya isu kedalam agenda kebijakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan secara rasional dan lebih sering bersifat politis.

Beberapa faktor yang mempengaruhi proses penyusunan agenda adalah (1) perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis; (2) sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda; (3) bentuk pemerintahan; dan (4) partisipasi masyarakat.

3. Tahap Ketiga : Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah

Pada tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan berbagai alternatif pilihan kebijakan yang akan diambil untuk memecahkan masalah. Para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan.

4. Tahap Keempat : Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian kebijakan diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut. Untuk lebih memahami mengenai proses perumusan kebijakan, Nugroho (2012:590) mengemukakan Model Proses Ideal Perumusan Kebijakan yang diambil dari Pedoman Umum Kebijakan Publik yang dikembangkan untuk Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Tahun 2006 yang secara umum dapat digambarkan secara sederhana dalam urutan proses sebagai berikut :

- a. Munculnya isu kebijakan. Isu kebijakan dapat berupa masalah dan atau kebutuhan masyarakat dan atau negara, yang bersifat mendasar, mempunyai lingkup cakupan yang besar, dan memerlukan pengaturan pemerintah.
- b. Setelah pemerintah menangkap isu tersebut, perlu dibentuk tim perumus kebijakan. Tim kemudian secara paralel merumuskan naskah akademik dan atau langsung merumuskan draf nol kebijakan.
- c. Setelah terbentuk, rumusan draf nol kebijakan didiskusikan bersama forum publik, dalam jenjang sebagai berikut :
 - 1) Forum publik yang pertama, yaitu para pakar kebijakan dan pakar yang berkenaan dengan masalah terkait.
 - 2) Forum publik kedua, yaitu dengan instansi pemerintah yang merumuskan kebijakan tersebut.
 - 3) Forum publik yang ketiga dengan para pihak yang terkait atau yang terkena *impact* langsung kebijakan, disebut juga beneficiaries.

- 4) Forum publik yang keempat adalah dengan seluruh pihak terkait secara luas, menghadirkan tokoh masyarakat, termasuk didalamnya lembaga swadaya masyarakat yang mengurus isu terkait.
Hasil diskusi publik ini kemudian dijadikan materi penyusunan pasal-pasal kebijakan yang akan dikerjakan oleh tim perumus. Draf ini disebut Draf I.
- d. Draf I didiskusikan dan diverifikasi dalam *focused group discussion* yang melibatkan dinas/instansi terkait, pakar kebijakan, dan pakar dari permasalahan yang akan diatur.
- e. Tim perumus merumuskan Draf 2, yang merupakan Draf Final kebijakan.
- f. Draf final kemudian disahkan oleh pejabat berwenang, atau, untuk kebijakan undang-undang, dibawa ke proses legislasi yang secara perundang – undangan telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

B. Aktor-Aktor dalam Formulasi Kebijakan

Di dalam pembahasan tentang kebijakan publik, aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi aktor dan kelembagaan inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas. Secara lebih makro konsep Anderson dalam (Madani,2011), mengungkapkan bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsern terhadap kebijakan. Aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran serta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), president (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi; kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu (Winarno,2012:126).

Pemeran serta atau peserta non pemerintahan (*nongovernmental participants*) karena penting atau dominannya peran mereka dalam sejumlah situasi kebijakan tetapi mereka tidak memiliki kewenangan legal untuk membuat kebijakan yang mengikat. Peranan mereka biasanya adalah dalam menyediakan informasi; memberikan tekanan; serta mencoba untuk mempengaruhi. Mereka juga dapat menawarkan proposal kebijakan yang telah mereka siapkan. Jadi meskipun pada akhirnya kebijakan ditentukan oleh institusi yang berwenang, keputusan diambil setelah melalui proses informal negosiasi dengan berbagai pihak yang berkepentingan. Orang-orang yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik tersebut sebagai aktor formulasi kebijakan publik. Sebutan lain bagi aktor adalah partisipan, peserta perumusan kebijakan publik. Oleh karena kebijakan publik mempunyai tingkatan-tingkatan (nasional, umum, khusus, dan teknis), maka para aktor formulasi kebijakan di setiap tingkatan-tingkatan tersebut berbeda.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam, dan dokumentasi. Unit yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Unit Analisa Data

No	Unit Analisa Data	Informan/ Sampel Penelitian
1.	DPRD Prov.Sulsel	1. Panitia Khusus Perda SPA
2.	BPPKB Prov.Sulsel	1. Kepala Badan 2. Sekretaris
3.	Biro Hukum Setda Prov.Sulsel	1. Kepala Biro 2. Humas
4.	Dinas Sosial Prov.Sulsel	1. Kepala Dinas 2. Humas
5.	NGO/LSM	1. Ketua/Sekretaris LPA Sulsel 2. Ketua LBH Apik Makassar 3. Ketua ICJ Makassar 4. Ketua Forum Anak 5. Ketua KOPEL Indonesia

Sumber: Olah data penelitian 2014

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada awal bulan Maret 2013, pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan telah mengesahkan Peraturan Daerah (Perda) tentang sistem perlindungan anak. Peraturan daerah (Perda) ini merupakan inisiatif kebijakan dari Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Sulawesi Selatan. Sebelum Perda sistem perlindungan anak di sahkan, provinsi Sulawesi Selatan sebetulnya sudah memiliki peraturan daerah yang pro terhadap perlindungan anak. Namun, peraturan daerah tersebut belum mencakup keseluruhan sistem perlindungan anak. Berikut ini tabel yang menyajikan data tentang kondisi/ atau permasalahan anak yang terjadi di Sulawesi Selatan :

Tabel 2. Data Kekerasan Anak Tahun 2009-2010

No	Tahun	Jenis kekerasan			Total
		Kekerasan Seksual	Kekerasan Fisik	Lain-lain	
1	2009	255	110	68	255
2	2010	82	59	30	171

Sumber : LPA Sulsel, diolah oleh Peneliti

Selain itu, juga diperoleh data dari Dinas Sosial Provinsi Sulawesi Selatan, tentang data kekerasan yang penimpa anak pada tahun 2009 dan 2010, berikut ini tabelnya :

**Tabel 3. Data Kekerasan Anak Laki-Laki dan Perempuan
Tahun 2009 dan 2010**

No	Tahun	Jenis kelamin		Total
		Laki-laki	Perempuan	
1	2009	120	810	930
2	2010	137	613	750

Sumber : Dinas Sosial Prov.Sulsel, diolah oleh penulis

Pemerintah Sulawesi Selatan dalam menanggapi permasalahan tersebut, melalui Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana, pada tahun 2011 telah membentuk Tim Perumus Kebijakan Raperda Sistem Perlindungan Anak. Berikut ini komposisi tim Perumus Kebijakan :

Tabel 4. Komposisi Tim Perumus Kebijakan

No.	Nama	Jabatan
1.	Tria Amalia T	Komisi Perlindungan Anak
2.	Nur Anti M	Kepala Bidang Perlindungan Anak
3.	Ghufran H Kordi K	Sekretaris LPA Sulsel
4.	Adnan buyung Azis	LBH
5.	Suciati Saptamargani	Sekretaris Badan PP dan KB
6.	Fadiyah Machmud	Ketua LPA Sulsel
7.	Mawardi	FIK Ornop
8.	Prof Nurul Ilmi	Akademisi (Tim Pakar)
9.	Prof Aswanto	Akademisi (Tim Pakar)
10.	Sukri Tamma	Tim Pakar (Tim Pakar)
811.	Dr.Jaka	Akademisi (Tim Pakar)

Sumber : Diolah oleh Penulis, Tahun 2013

Keanggotaan Tim perumus kebijakan Sistem perlindungan anak ini menghimpun berbagai elemen yang nantinya Tim perumus kebijakan inilah yang nantinya akan merancang naskah akademik dan draft raperda sistem perlindungan anak. Dan setelah semuanya rampung, naskah dan draft raperda sistem perlindungan anak ini diserahkan ke DPRD Prov.Sulsel untuk dilakukan pembahasan hingga pada tahap pengesahan oleh Panitia Khusus (pansus) yang telah dibentuk oleh pimpinan DPRD Prov.Sulsel.

Adapun susunan keanggotaan panitia khusus (Pansus), yaitu sebagai berikut :

Tabel 5. Susunan Anggota Panitia Khusus DPRD Provinsi Sulawesi Selatan

No.	Nama	Jabatan
1.	Andi Mariatang, S.Sos	Ketua
2.	Hj.Misriani Ilyas	Wakil Ketua
3.	Hj. Tenri Olle Yasin Limpo, SE,.M.Si	Sekretaris
4.	DRS. H.A. Harta Sanjaya	Anggota
5.	Hj. Rusni Kasman,SH,.Mk.Kn	Anggota
6.	Dr.H.Muh.Sanusri Karateng	Anggota

7.	Ir.H.Doddy Amiruddin	Anggota
8.	Drs.Usman Lonta,,M.Si	Anggota
9.	Dr.H.Hasanna Lawang, MA	Anggota
10.	Dra.Hj.Devi Shanty Erawati	Anggota
11.	Drs.H.Ambo Dalle	Anggota
12.	Abbas Selong, SE,.M.Si	Anggota
13.	DRS.H.Andi Mustaman,MM	Anggota
14.	H.Ilham Noertoadji,SE,MM	Anggota
15.	Rudi Pieter Goni,SE,MM	Anggota

Sumber : Arsip Pansus Perda SPA, diolah oleh Penulis

Tahapan Formulasi Kebijakan Perlindungan Anak di Sulsel

I. Tahap Perumusan Masalah (*defining problem*)

Isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan tentang definisi, eksplanasi dan evaluasi masalah. Terdapat banyak isu sosial yang berkembang di tengah masyarakat Sulawesi Selatan, satu diantaranya yaitu masalah perlindungan anak yang semakin memprihatinkan. Pada tabel 2 merupakan bukti nyata kekerasan yang dialami oleh anak pada tahun 2009 dan 2010, yang mana data tersebut diperoleh dari Lembaga Perlindungan Anak Sulsel.

Salah seorang informan dari pihak pemerintah menjelaskan tentang pedoman dan dasar utama pemerintah provinsi Sulawesi Selatan berinisiatif menghadirkan peraturan yang mengikat tentang perlindungan anak, yaitu sebagai berikut :

“Acuan kami terhadap inisiatif kami (pemerintah Provinsi) dalam memberikan hak-hak dasar anak itu ialah adanya Undang-undang Nomor 23 tahun 2002, namun sebelum adanya undang-undang itu pemerintah ikut meratifikasi konvensi ILO tentang hak-hak anak. Nah, karena kami lama menunggu PP dari undang-undang nomor 23 tahun 2002 itu tidak keluar-keluar, sedangkan masalah anak sudah mendesak untuk diberikan perlindungan hukum, makanya kami berinisiatif untuk peradakan peraturan daerah perlindungan anak secepatnya. (hasil wawancara, NA,kepala Bidang Perlindungan Anak Prov.Sulsel, 13 Maret 2014)

Sementara itu, menanggapi lambatnya pemerintah mengambil tindakan dalam merespon isu perlindungan anak ini, kemudian salah seorang informan yang merupakan elemen masyarakat yang berkecimpung dalam advokasi perlindungan anak memberikan komentar, yaitu sebagai berikut :

“Pemerintah Sulawesi Selatan ini lebih senang mengobati dari pada mencegah, turun tangan mengatasi masalah nanti ketika ada korban. Padahal mengatasi masalah itu lebih mahal biayanya dari pada mencegah. Terlalu lama isu perlindungan anak ini dibahas, dan menjadi perbincangan hangat di masyarakat Sulsel sudah sejak tahun 2008-an. Tapi kebijakannya baru disahkan di tahun 2013.”(hasil wawancara, GHK, Sekretaris LPA Sulsel, 28 Februari 2014)

Hasil wawancara dengan informan di atas memberikan kritikan kepada pemerintah Sulawesi Selatan atas lambatnya langkah pemerintah dalam menanggapi isu yang berkembang ditengah masyarakat, dimana isu yang tersebut merupakan isu yang serius dan menyangkut masa depan anak-anak Sulawesi Selatan. Pemerintah lebih

Dari komentar dan tanggapan informan di atas, disimpulkan bahwa kecakapan pemerintah dalam merespon isu-isu yang berkembang ditengah-tengah publik masih lemah, dan dikategorikan tidak ideal. Karena menurut Nugroho (590:2012), mengatakan bahwa masalah ketanggapan (*responsiveness*) diperlukan, dalam arti pemerintah harus tanggap menangkap isu kebijakan. Waktu untuk menangkap isu kebijakan secara ideal adalah kurang dari 7 hari.

2. Tahap Penyusunan Agenda Kebijakan

Pada tahapan agenda kebijakan, Badan pemberdayaan perempuan dan Keluarga Berencana provinsi Sulawesi Selatan membentuk tim teknis untuk memformulasikan kebijakan perlindungan anak ini. Tim teknis ini dibentuk sebagai tim yang akan merancang konsep raperda Sistem Perlindungan Anak di Sulawesi Selatan.

Berdasarkan tabel 4 dapat dilihat bahwa komposisi tim perumus draft raperda dari badan pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana provinsi Sulawesi Selatan, dapat dikatakan idela karena telah melibatkan tidak hanya tim internal dari BPPKB saja, tetapi juga telah melibatkan pakar kebijakan publik dan pakar yang faham akan permasalahan perlindungan anak di Provinsi Sulawesi Selatan serta melibatkan kalangan akademisi.

Dengan demikian, Komposisi tim perumus kebijakan perlindungan anak di Sulawesi Selatan telah sesuai dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 21 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Merujuk pendapat Nugroho (2012:590) bahwa waktu untuk merumuskan naskah akademik idealnya adalah 2 minggu kerja (10 hari). Tapi permasalahan pada tahapan penyusunan naskah akademik dan rancangan kebijakan perlindungan anak ini tidaklah ideal, karena proses pembahasan dan pembuatan naskah akademik serta draft Raperdanya baru rampung kurang waktu 2 tahun.

Berikut penuturan salah satu anggota tim perumus, yaitu sebagai berikut :

“ Kami menggelar pertemuan tim berkali-kali, kurang waktu yang kami gunakan dalam menyusun dan membahas naskah akademik serta sampai membuat draft raperda perlindungan anak ini lamanya sekitar 2 tahun”. (hasil wawancara, NA, Kepala Bidang PA Sulse, 13 Maret 2014)

Setelah menyelidiki dan mencari tahu, menghasilkan beberapa informasi bahwa dalam proses penyusunan agenda kebijakan menggunakan kurang waktu yang cukup panjang yaitu 2 tahun karena tim perumus terlebih dahulu melakukan penelitian yang mana menggunakan kurang waktu 6 bulan, penelitian yang melibatkan banyak orang dilaksanakan untuk mengumpulkan fakta dan data-data terbaru tentang masalah

anak. Setelah penelitian selesai dilaksanakan, barulah tim perumus mulai menyusun dan menuliskan naskah akademik dan draft raperda perlindungan anak Sulsel. Tetapi pada tahapan teknis ini, ditemukan adanya hal yang menghambat kelancaran kehadiran peraturan daerah, yaitu ternyata tidaklah semua tim perumus kebijakan perlindungan anak ini mampu menuliskan naskah akademik dan draft raperda, sehingga pekerjaan itu ditangani oleh tim permusuh yang ahli saja, karena dalam kelompok itu yang sebelumnya telah dibagi tugas masing-masing mengharuskan terjadi tugas ganda.

Temuan lain yang didapat oleh peneliti ialah seringnya terjadi diskursus dalam forum diskusi, diskursus itu berupa perbedaan pendapat antara tim perumus yang satu dan lainnya. Sehingga untuk menyeragamkan pemahaman terhadap rancangan konsep, harus dilakukan pertemuan yang berulang-ulang kali. Pertemuan yang berulang kali dilakukan dan hanya membahas hal yang sama pada pertemuan sebelumnya hanya akan memperpanjang sebuah peraturan daerah menuju tahapan selanjutnya.

3. Tahap Pemilihan Alternatif Kebijakan

Proses formulasi kebijakan yang dilakukan menuju sebuah kebijakan yang berbentuk peraturan daerah (Perda) bukanlah proses yang singkat, melainkan ada banyak hal yang telah dilampaui, dan tidak jarang proses ini melalui memontum pertarungan gagasan, oleh karena begitu panjangnya prosedur yang harus dilalui dan begitu alotnya perdebatan-perdebatan yang terjadi selama proses formulasi kebijakan sehingga terjadi interval waktu yang cukup lama untuk proses perampungan Raperda perlindungan anak Sulsel.

Raperda ini terlebih dahulu dimasukkan dalam prolegda (proses legislasi daerah) untuk menunggu giliran pembahasan di dewan oleh anggota DPRD Prov. Sulsel yang berwenang. Namun, Sebelum Raperda itu diserahkan ke DPRD terlebih dahulu dilakukan *re-view* agar kesalahan-kesalahan yang tidak dijangkau oleh tim perumus dideteksi oleh biro hukum yang kemudian disempurnakan. Biro Hukum tetap bertanggungjawab mengawal Raperda Sistem Perlindungan Anak ini selama proses pembahasan di DPRD Prov.Sulsel hingga ditetapkan menjadi sebuah kebijakan daerah Prov. Sulawesi Selatan.

4. Penetapan Kebijakan

Langkah awal dari proses penetapan dan pengesahan system perlindungan anak di Sulawesi Selatan dimulai dengan mempresentasikan konsep akhir sistem perlindungan anak oleh tim penyusun dihadapan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan untuk dibahas sebagai rancangan peraturan daerah pada umumnya.

a).Pengajuan Rancangan Peraturan Daerah Oleh Eksekutif kepada DPRD Provinsi Sulawesi Selatan

Setelah melalui berbagai tahapan dan tahapan teknis penyusunan, maka rancangan peraturan daerah sistem perlindungan anak ini kemudian di serahkan ke pimpinan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan (pihak legislatif) oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan (pihak eksekutif) yang dalam hal ini Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB)Provinsi Sulawesi Selatan sebagai *leading sector* perencanaan.

Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Perlindungan Anak diajukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan untuk dibahas bersama pada tanggal 6 November 2012, sesuai surat Gubernur Nomor: 188.34/6486/Huk&HAM/2012 tanggal 5 November 2012, perihal Permintaan pembahasan dan persetujuan terhadap Raperda Provinsi Sulawesi Selatan tentang Sistem Perlindungan Anak.

Pada tahapan ini, perjalan Raperda Sistem Perlindungan Anak tidak mengalami hambatan, dan mendapat respon positif oleh pihak yang berwenang.

Berikut hasil wawancara dengan salah seorang anggota DPRD :

“usulan raperda sistem perlindungan anak kami terima waktu bulan november 2012 kemarin, dan juga sudah disertakan naskah akademiknya, sebelum dibahas yah kami pelajari dulu isi dari naskah akademik itu” (hasil Wawancara HAD, Anggota DPRD provinsi Sulawesi Selatan. 4 Maret 2014).

Menurut informan di atas, Penyerahan Raperda sistem perlindungan anak Sulawesi Selatan telah dilengkapi dengan Naskah Akademik. Naskah akademik merupakan bahan penjelasan mengenai pokok-pokok pikiran dan materi berdasarkan landasan filosofi, dan yuridis dari pembentukan raperda sistem perlindungan anak tersebut.

b) Penyampaian Raperda oleh Pimpinan DPRD kepada Badan Legislasi

Raperda sistem perlindungan Anak disampaikan oleh Pimpinan DPRD Provinsi Sulawesi Selatan, yang selanjutnya diserahkan kepada badan legislasi (baleg) dilakukan pada tanggal 19 November 2012, sesuai surat ketua DPRD Prov.Sulsel Nomor : 160/252/DPRD/XI/2012.

Penyampaian raperda oleh pimpinan DPRD kepada badan legislasi Pengajuan raperda ini telah disertai dengan naskah akademik. Pokok-pokok pikiran dan meteri muatan yang diatur dalam Raperda tergambar melalui sebuah naskah kajian yang disebut naskah Akademik.

c) Pengkajian Rancangan Peraturan Daerah oleh Badan Legislasi

Pada tanggal 19 November 2012, Pimpinan dewan meminta kepada badan legislatif untuk mengkaji Raperda tentang Sistem perlindungan Anak, kemudian baleg (badan legislasi) melakukan rapat dalam rangka pengkajian raperda tentang sistem perlindungan Anak pada tanggal 22 November 2012. Setelah itu badan Legislatif mengeluarkan rekomendasi kepada Pimpinan untuk dapat membahas lebih lanjut raperda tersebut.

Pada proses pengkajian raperda perlindungan anak ini oleh badan legislasi berjalan dengan lancar, karena selisih waktu yang digunakan sebelum disampaikan ke pimpinan DPRD sekitar 1 minggu.

Setelah melalui tahapan ini disepakati untuk melanjutkan pada tahapan penjelasan selanjutnya. Tahapan dimana kendali agenda-agenda pembahasan Raperda bersifat lintas fraksi dan semakin intensif.

d) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah oleh Pimpinan DPRD kepada Badan Musyawarah

Tahapan proses formulasi kebijakan sistem perlindungan anak provinsi Sulawesi Selatan selanjutnya berada di posisi pembahasan Badan Musyawarah. Raperda sistem perlindungan anak ini disampaikan oleh DPRD kepada badan musyawarah pada hari kamis, tanggal 29 November 2012. Selanjutnya, badan musyawarah menyepakati untuk dibahas sesuai mekanisme Dewan dan merekomendasikan untuk pembentukan panitia khusus (pansus).

Untuk menindaklanjuti penyampaian raperda tersebut dibentuk Panitia Khusus yang memiliki tugas untuk melakukan pembahasan raperda (susunan Pansus pada table 5). Setelah Panitia Khusus (pansus) Raperda Sistem Perlindungan Anak terbentuk, selanjutnya Panitia Khusus ini mulai mengagendakan pertemuan-pertemuan intensif dengan jajaran instansi/ SKPD yang terkait. Tahapan agenda sidang paripurna dilaksanakan pada sidang paripurna dengan agenda pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap penyampaian raperda fraksi-fraksi dalam hal ini menyampaikan tanggapannya dalam bentuk persetujuan terhadap substansi permasalahan penyampaian raperda tersebut. Rapat konsolidasi pansus dengan pimpinan DPRD Sulsel mengenai pembahasan Raperda Tentang Sistem Perlindungan Anak dilakukan satu kali pada tanggal 27 Februari 2013. Selanjutnya, paripurna pemandangan umum fraksi terhadap usulan raperda sistem perlindungan anak dilaksanakan pada tanggal 8 februari 2013. Pembahasan Raperda Sistem Pelindungan Anak oleh Pansus dilaksanakan bersama mitra kerja terkait yaitu pada tanggal 8 Februari 2013 sampai dengan 25 Februari 2013.

C. Pemetaan Peran Aktor yang Terlibat

Penerapan desentralisasi melalui UU no.32 tahun 2004 telah membentuk dinamika politik lokal yang memiliki karakteristik tersendiri sesuai dengan kondisi daerah. Dinamika ini juga terlihat dalam bentuk interaksi antara pemerintah daerah dengan DPRD sebagai wujud dari fungsi mengatur (*policy formulation*) dan fungsi mengurus (*policy implementation*) yang dimiliki pemerintah daerah DPRD.

Dalam membicarakan perumusan kebijakan publik, adalah penting untuk melihat siapakah aktor-aktor yang terlibat di dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Berikut ini peran-peran aktor yang terlibat dalam Perda Sistem Perlindungan Anak di Sulsel, sebagai berikut :

Tabel. 6 Pemetan Aktor-Aktor yang Terlibat dalam Formulasi Kebijakan Sistem Perlindungan Anak Di Sulsel

Kelompok aktor	Tuntutan	Kepentingan	Perilaku
Pihak eksekutif 1. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) 2. Dinas Tenaga Kerja Prov. Sulsel 3. Dinas Pendidikan Prov. Sulsel 4. Dinas Kesehatan Prov. Sulsel 5. Dinas Sosial Prov. Sulsel 6. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Prov. Sulsel 7. Biro Hukum dan HAM Setda Prov. Sulsel 8. Biro NAPZA dan HIV/AIDS Setda Prov. Sulsel 9. KPID Prov. Sulsel	Mengesahkan Kebijakan perlindungan anak yang berbasis Sistem	Terjadi Singkronisasi dan kepentingan para pihak dalam perlindungan Anak, dan kebijakan SPA Sulsel koheren dengan Visi pemerintah Prov. Sulsel	Mendukung sepenuhnya pengesahan kebijakan SPA Sulsel. Tetapi terlalu lama merumuskan materi kebijakan SPA.
Pihak Legislatif (DPRD prov.Sulsel)	Pengesahan Perda SPA Sulsel harus menguntungkan kelompok masyarakat umum	Memperjuangkan hak-hak masyarakat umum dalam mengembang amanahnya sebagai wakil masyarakat	Merespon kehadiran raperda SPA, dengan melakukan pembahasan materi raperda SPA usulan eksekutif
NGO/LSM 1. LPA Sulsel 2. KOPEL 3. ICJ Makassar 4. Forum Anak 5. LBH APIK Makassar	Secepat mungkin dalam mengesahkan kebijakan SPA yang bersifat komprehensif, yang merupakan amanat UU No.23 Tahun 2002	Lahirnya Perda SPA , memberikan dan melindungi hak-hak dasar anak sebagai makhluk yang masih lemah dan lugu.	Meminta pemerintah serius dalam melakukan merumuskan raperda SPA, mengefisienkan penggunaan waktu. Meminta DPRD Prov.Sulsel hati-hati dan teliti dalam pembahasan raperda SPA Sulsel
Akademisi/Pakar Fakultas Sosiologi UNHAS, Pusat Study Wanita UNM, PUSHAM Univ.45, PSW UIN dan P3KG UNHAS	Pengesahan raperda SPA Sulsel secepat mungkin mencegah eksploitasi anak, dan tindakan diskriminasi lainnya.	Kehadiran Perda SPA, membuka pintu kesejahteraan anak dimasa depan.	Turut memberikan sumbangsi pemikiran dan ide-ide dalam merumuskan materi raperda SPA berdasarkan teori-teori dan hasil penelitian sebelumnya

Kelompok aktor	Tuntutan	Kepentingan	Perilaku
Media (Celebess TV)	Perhatian serius pemerintah, segera menetapkan perda SPA Sulsel	Penetapan perda SPA, membuktikan sikap pemerintah yang peduli akan rakyatnya	Terus memberitakan dan melaporkan kondisi yang dialami oleh anak di Sulawesi Selatan sebagai sikap pemberian tekanan dan tuntutan kepada pemerintah Prov.Sulsel.

Sumber: Hasil Analisis Peneliti

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka penulis menyimpulkan sebagai berikut :

1. Tahapan formulasi kebijakan sistem perlindungan anak di Sulawesi Selatan dapat disimpulkan bahwa pada tahapan perumusan masalah rancangan peraturan daerah ini tidak ideal karena sikap pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan yang belum peka dalam masalah ketanggapan (*responsiveness*) terhadap isu-isu yang berkembang ditengah-tengah masyarakat umum yaitu waktu yang digunakan dalam merumuskan masalah lebih dari 2 tahun.
2. Pemetaan Aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan sistem perlindungan anak ini telah melibatkan 3 komponen, yaitu pihak eksekutif sebagai pengusul kebijakan, pihak legislatif sebagai elemen yang penindak lanjuti raperda dan Stakeholders sebagai pihak yang menuntut dan melakukan penekanan terhadap pemerintah untuk membuat Perda Sistem Perlindungan Anak di Sulawesi Selatan. Dan juga Pelibatan Aktor dalam tim perumus kebijakan tergolong ideal karena telah representatif, yaitu melibatkan elemen luar pemerintahan juga internal pemerintahan yang bersangkutan. Tetapi, keterbatasan keahlian dari tim perumus dalam menuliskan naskah akademik dan draft raperda menjadi salah satu pemicu lamanya waktu yang digunakan untuk menyelesaikan raperda sistem perlindungan anak di Sulsel.

DAFTAR PUSTAKA

- Dunn, William N. 1995. *Analisis Kebijakan Publik, (Terj.) Muhadjir Darwin*. Yogyakarta : Hanindita Graha Widya.
- Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Mustari, Nuryanti. 2013. *Implementasi Kebijakan Publik (pemahaman teoritis empiris)*. Membumi Publishing.
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy*. PT. Elex Media Komputindo : Jakarta.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. PT. Elex Media Komputindo : Jakarta.
- Winarno,Budi. 2012. *Kebijakan Publik (Teori, proses, dan Studi Kasus)*. Jakarta: CAPS.
- Prasetyo, Budi. 2010. *Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik : Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik, Volume 21 Nomor 2:115-130*. (Alamat:http://mkp.fisip.unair.ac.id/index.php?option=com_content&view=article&id=68%3Aorientasi-aktor-dalam-perumusan-kebijakan-publik&catid=34%3Amkp&Itemid=61, diakses tanggal 28 September 2012)

Dokumen :

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan Anak.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Internet:

- Anonim,2010. *Perlindungan Anak*. Diakses pada tanggal 10 Oktober 2013. <http://anakbersinar.com/news/detail/id/95/Perlindungan-Anak.html>
- Margama, Ir.Suciaty Septa,2013.*Sosialisasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Sistem Perlindungan Anak*. Diakses pada tanggal 9 Januari 2014. <http://www.Sulsel.go.id/content/rancangan-perda-tentang-sistem-perlindungan-anak>).