

## Proses Fasilitasi Pembentukan Ranperda Pencegahan Perkawinan Usia Anak Di Dewan Perwakilan Raykat Daerah Kabupaten Luwu Timur

*The Process of Facilitating the Formation of a Draft Regional Regulation on the Prevention of Child Marriage in the Regional Representative Council of East Luwu Regency*

**Aulia Dwika Fitri\*, Nining Haslinda Zainal, Ade Ferry Afrisal**

Pogram Studi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Bosowa

\*email: auliapitt@gmail.com

Diterima: 15 Februari 2025 / Disetujui: 30 Juli 2025

### Abstrak

Penelitian bertujuan untuk mengkaji proses fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Pencegahan Perkawinan pada Anak di Kabupaten Luwu Timur. Fokus analisis diarahkan pada faktor-faktor yang menghambat dan mendukung, serta dampak dari penundaan proses tersebut terhadap upaya perlindungan anak di tingkat lokal. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan lima informan kunci yang dipilih secara purposif dari unsur DPRD dan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, didukung oleh observasi dan analisis dokumen. Validitas data diuji menggunakan teknik triangulasi sumber. Temuan menunjukkan bahwa proses fasilitasi oleh pemerintah provinsi melampaui batas waktu 15 hari yang diamanatkan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018. Hambatan utama yang teridentifikasi adalah ketidadaan sanksi bagi keterlambatan dan adanya dugaan intervensi kebijakan yang melampaui kewenangan fasilitasi teknis-yuridis. Faktor pendukung internal seperti kapasitas sumber daya manusia dan teknologi di DPRD Luwu Timur terbukti tidak mampu mengatasi hambatan eksternal ini. Studi ini menyimpulkan bahwa kelemahan dalam mekanisme pengawasan preventif (fasilitasi) dapat melumpuhkan inisiatif legislatif daerah yang krusial dan berdampak langsung pada isu sosial mendesak, sehingga melemahkan esensi otonomi daerah.

**Kata Kunci:** Fasilitasi Legislatif, Peraturan Daerah, Pencegahan Perkawinan Anak, Hubungan Antarpemerintah, Otonomi Daerah, DPRD Luwu Timur

### Abstract

*This study examines the facilitation process of the Draft Regional Regulation (Ranperda) on the Prevention of Child Marriage in East Luwu Regency. The analysis focuses on hindering and supporting factors, as well as the impact of delays on local child-protection efforts. Employing a descriptive qualitative approach, data were collected through in-depth interviews with five purposively selected key informants from the East Luwu Regency DPRD and local government, supplemented by observation and document analysis. Data validity was ensured via source triangulation. The findings reveal that the facilitation process conducted by the provincial government exceeded the 15-day deadline mandated by Ministry of Home Affairs Regulation No. 120 of 2018. The main obstacles identified include the absence of sanctions for delays and indications of policy interventions that exceed the technical-juridical facilitation mandate. Internal supporting factors—such as human-resource capacity and technology within the DPRD proved insufficient to overcome these external barriers. The study concludes that weaknesses in preventive oversight (facilitation) mechanisms can stall crucial local legislative initiatives and directly affect urgent social issues, thereby undermining the essence of regional autonomy.*

**Keywords:** Legislative Facilitation, Regional Regulation, Prevention of Child Marriage, Intergovernmental Relations, Regional Autonomy; East Luwu DPRD



This work is licensed under Creative Commons Attribution License 4.0 CC-BY International license

## A. PENDAHULUAN

Perkawinan pada anak merupakan isu sosial krusial yang persisten di Indonesia dan menjadi penghalang serius bagi pembangunan sumber daya manusia. Angka perkawinan anak di Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2022, misalnya, masih menunjukkan tingkat yang mengkhawatirkan, dengan prevalensi yang berdampak langsung pada keberlanjutan siklus kemiskinan antargenerasi, tingginya angka kematian ibu, dan rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di tingkat lokal (BPS Sulsel, 2023). Fenomena ini menegaskan urgensi intervensi kebijakan yang kuat dan responsif dari pemerintah daerah. Namun, efektivitas pembentukan produk hukum daerah yang relevan dengan isu sosial masih menjadi tantangan nasional. Data dari Kementerian Dalam Negeri (2023) menunjukkan bahwa banyak Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) strategis, termasuk yang berkaitan dengan perlindungan perempuan dan anak, terhambat dalam tahapan harmonisasi dan fasilitasi di tingkat provinsi.

Menyadari urgensi tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Luwu Timur menginisiasi penyusunan Ranperda tentang Pencegahan Perkawinan pada Anak. Inisiatif ini merupakan manifestasi dari pelaksanaan otonomi daerah, di mana pemerintah lokal berupaya merespons kebutuhan spesifik masyarakatnya melalui instrumen legislasi. Namun, inisiatif vital ini menghadapi kebuntuan pada tahap fasilitasi di tingkat provinsi. Proses yang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah seharusnya selesai dalam 15 hari kerja, pada kenyataannya mengalami penundaan yang signifikan tanpa kepastian waktu. Keterlambatan ini bukan sekadar masalah administratif, melainkan menunda perlindungan hukum bagi anak-anak yang rentan dan melanggengkan dampak negatif perkawinan anak di Luwu Timur. Studi mengenai proses legislasi di daerah telah mengidentifikasi berbagai faktor penghambat. Tahir (2019) menyoroti rendahnya kapasitas kelembagaan DPRD, terutama dalam hal kemampuan penyusunan naskah akademik dan legal drafting, sebagai kendala internal utama. Sementara itu, Arifin (2021) lebih menekankan pada dinamika politik dan konflik kepentingan antara elite eksekutif dan legislatif di tingkat lokal sebagai penyebab utama stagnasi legislasi. Namun, penelitian-penelitian tersebut cenderung berfokus pada faktor internal di dalam daerah kabupaten/kota atau dinamika politik horizontal. Cela dalam literatur yang ada terletak pada kurangnya analisis mendalam mengenai hubungan vertikal antarpemerintahan, khususnya bagaimana prosedur administratif seperti fasilitasi dapat menjadi titik kritis yang melumpuhkan proses legislasi. Studi ini berupaya mengisi cela tersebut dengan menganalisis bagaimana sebuah mekanisme prosedural yang dirancang untuk menjamin legalitas justru menjadi sumber kebuntuan birokrasi, yang pada akhirnya menunda penyelesaian masalah sosial yang mendesak.

Penelitian bertujuan untuk mengkaji proses fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Pencegahan Perkawinan pada Anak di Kabupaten Luwu Timur.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena kemampuannya untuk menggali dan memahami secara mendalam fenomena sosial yang kompleks dan terikat konteks, yaitu proses fasilitasi legislatif dari perspektif para aktor yang terlibat langsung. Desain deskriptif memungkinkan peneliti untuk menyajikan gambaran yang kaya dan terperinci mengenai alur proses, interaksi antar-aktor, serta persepsi mereka terhadap hambatan dan dukungan yang ada. Penelitian dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, dengan fokus utama pada Kantor DPRD Kabupaten Luwu Timur dan Sekretariat Daerah. Lokasi ini dipilih

karena merupakan tempat terjadinya studi kasus sentral, yaitu penundaan proses fasilitasi Ranperda tentang Pencegahan Perkawinan pada Anak. Pengumpulan data dilakukan selama periode Juli hingga Agustus tahun pelaksanaan penelitian. Unit analisis dalam penelitian ini adalah *proses fasilitasi* Ranperda Pencegahan Perkawinan pada Anak. Ini mencakup seluruh rangkaian kegiatan, prosedur, dokumen, interaksi, dan persepsi para aktor yang terlibat dalam proses tersebut, mulai dari tahap pengajuan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur hingga proses evaluasi di tingkat Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.

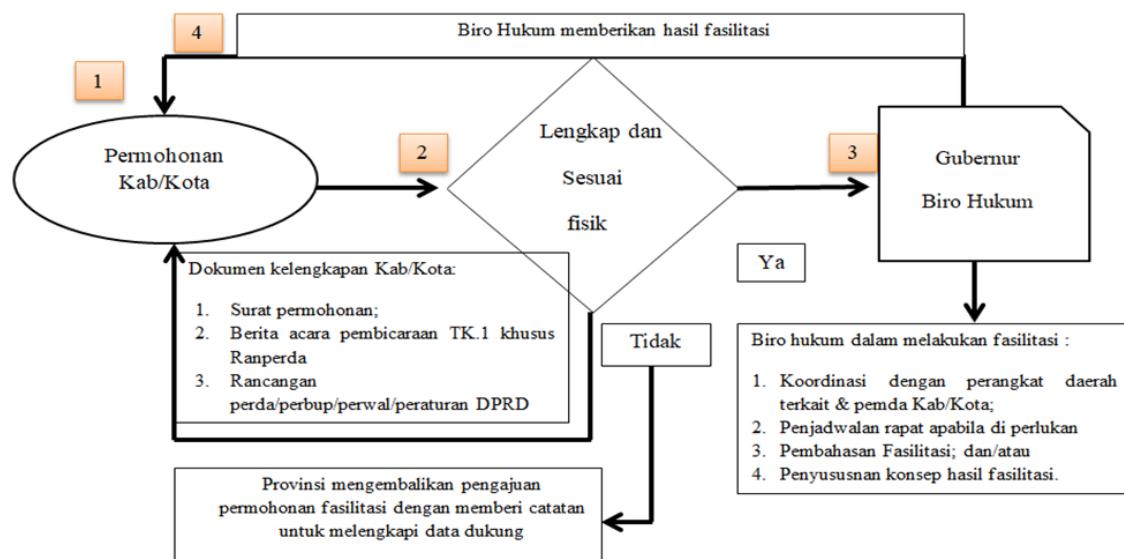
Informan penelitian dipilih menggunakan teknik *purposive sampling*. Kriteria utama pemilihan adalah keterlibatan langsung atau pengetahuan mendalam mengenai proses penyusunan dan fasilitasi Ranperda yang menjadi objek studi. Teknik ini memastikan bahwa data yang diperoleh berasal dari sumber yang paling relevan dan kredibel. Data primer dan sekunder dikumpulkan melalui kombinasi tiga teknik utama: (1) Wawancara Mendalam, yaitu sesi wawancara semi-terstruktur dengan kelima informan untuk menggali pengalaman dan persepsi mereka; (2) Observasi, yaitu pengamatan terhadap alur kerja dan interaksi di lingkungan Sekretariat DPRD yang relevan dengan proses fasilitasi; dan (3) Analisis Dokumen, yang mencakup telaah terhadap draf Ranperda, naskah akademik, surat-menyerat resmi antara Pemkab/DPRD Luwu Timur dan Pemerintah Provinsi, serta notulensi rapat terkait. Validitas data diuji menggunakan teknik triangulasi sumber. Informasi yang diperoleh dari wawancara dengan satu informan diverifikasi dan dibandingkan dengan informasi dari informan lain, serta dengan data dari dokumen resmi dan hasil observasi. Proses ini memastikan keabsahan dan keandalan temuan penelitian. Seluruh aspek etika penelitian dijunjung tinggi. Semua informan memberikan persetujuan setelah mendapatkan penjelasan lengkap mengenai tujuan penelitian (*informed consent*). Untuk melindungi informan dari potensi risiko, anonimitas dan kerahasiaan identitas mereka dijamin sepenuhnya dalam penyajian data

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

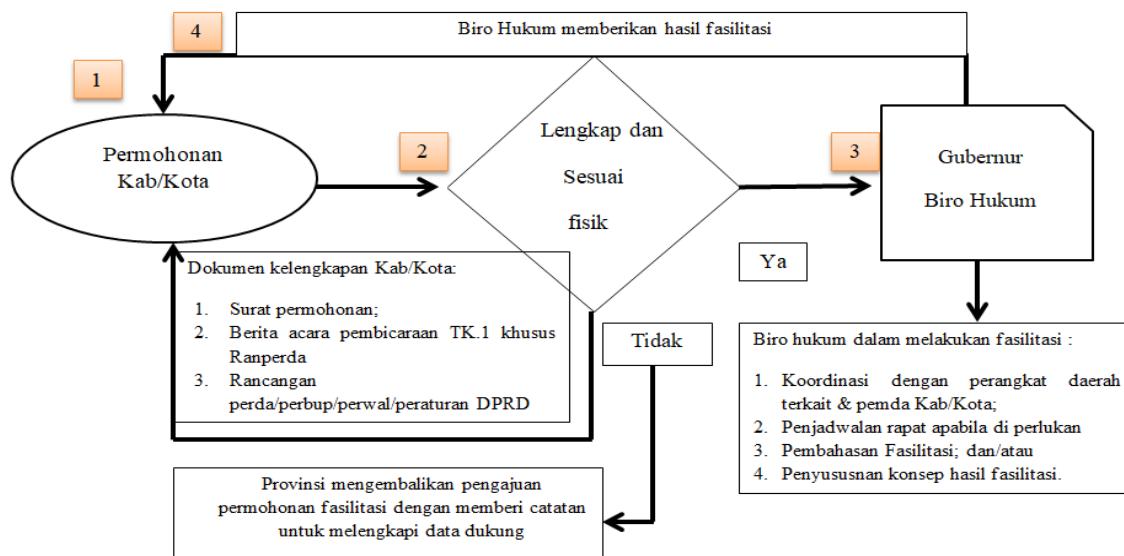
### 1. Proses Fasilitasi: Kesenjangan Antara Norma dan Praktik

Secara normatif, alur proses fasilitasi Ranperda kabupaten/kota oleh gubernur diatur secara jelas dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018. Setelah Ranperda beserta dokumen pendukungnya diterima oleh gubernur, proses fasilitasi harus diselesaikan dan hasilnya disampaikan kembali kepada bupati/wali kota dalam waktu paling lama 15 hari kerja. Alur ini dirancang untuk memastikan adanya kepastian hukum dan efisiensi waktu dalam proses legislasi daerah.

Namun, temuan di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara kerangka normatif tersebut dengan praktik yang terjadi pada Ranperda Pencegahan Perkawinan pada Anak Kabupaten Luwu Timur. Berdasarkan penuturan informan dan analisis dokumen surat-menyerat, Ranperda tersebut telah diajukan secara resmi ke pemerintah provinsi, namun hingga berbulan-bulan kemudian, belum ada hasil fasilitasi yang diterima. Seorang informan dari Bagian Hukum Sekretariat Daerah menyatakan, "Kami sudah serahkan berkasnya lengkap, baik naskah akademik maupun drafnya, sesuai prosedur. Tapi setelah sebulan, dua bulan, belum ada kabar pasti dari provinsi. Kami hanya bisa menunggu." Penundaan yang tidak terbatas ini menciptakan ketidakpastian hukum dan melumpuhkan kelanjutan proses legislasi di tingkat kabupaten. Kesenjangan antara batas waktu 15 hari dalam regulasi dan penantian berbulan-bulan dalam realitas menjadi temuan sentral yang menunjukkan disfungsi dalam mekanisme fasilitasi. Adapun alur proses Fasilitasi Ranperda adalah sebagai berikut.



Gambar 1. Alur Proses Fasilitasi Ranperda Kabupaten/Kota



Gambar 2. Alur Proses Pemberian Nomor Registrasi (Noreg) Ranperda

## 2. Analisis Faktor-Faktor Determinan

### Faktor Penghambat

Analisis mendalam terhadap data wawancara dan dokumen mengidentifikasi tiga faktor penghambat utama yang menyebabkan kebuntuan proses fasilitasi.

- Vakum Sanksi dan Ketidakpastian Jadwal: Faktor paling fundamental adalah kelemahan struktural dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 itu sendiri. Regulasi tersebut menetapkan batas waktu 15 hari, namun tidak mencantumkan sanksi atau konsekuensi apapun bagi pemerintah provinsi jika melanggar batas waktu tersebut. Ketiadaan sanksi ini menciptakan "vakum konsekuensi" yang mengubah kewajiban hukum menjadi sekadar imbauan. Akibatnya, proses yang seharusnya terukur dan pasti berubah menjadi sepenuhnya diskresioner, bergantung pada prioritas dan kemauan politik di tingkat provinsi.
- Potensi Intervensi Kebijakan (*Policy Overreach*): Beberapa informan mengindikasikan bahwa penundaan tersebut bukan murni masalah administratif,

melainkan terkait dengan substansi kebijakan Ranperda itu sendiri. Terdapat persepsi bahwa pihak provinsi tidak hanya melakukan evaluasi teknis-yuridis, tetapi juga mempertanyakan urgensi atau pilihan kebijakan yang diambil oleh DPRD dan Pemkab Luwu Timur. Seorang anggota Bapemperda mengungkapkan, "Ada sinyal bahwa mereka (pihak provinsi) merasa isu ini belum menjadi prioritas utama atau mungkin ada pandangan lain mengenai cara penanganannya. Padahal, itu adalah kewenangan kami sebagai daerah otonom untuk menentukan kebijakan apa yang paling mendesak bagi masyarakat kami." Hal ini mengarah pada dugaan terjadinya *policy overreach* atau penyalahgunaan wewenang, di mana fasilitasi yang seharusnya bersifat teknis digunakan sebagai alat untuk mengintervensi ranah kebijakan daerah.

- c) Dinamika Hukum yang Berubah: Faktor lain yang sering dijadikan justifikasi untuk penundaan adalah munculnya peraturan perundang-undangan baru di tingkat pusat yang relevan dengan materi muatan Ranperda. Meskipun harmonisasi dengan hukum yang lebih tinggi adalah suatu keharusan, dalam praktiknya hal ini dapat digunakan sebagai alasan untuk menunda proses tanpa batas waktu yang jelas, dengan dalih perlunya penyesuaian yang komprehensif.

### Faktor Pendukung

Di sisi lain, penelitian ini juga menemukan adanya faktor-faktor pendukung yang kuat di tingkat internal Kabupaten Luwu Timur. Faktor-faktor ini meliputi:

- a) Kapasitas Internal yang Memadai: DPRD Kabupaten Luwu Timur, khususnya staf pendukung dan tenaga ahli, menunjukkan kapasitas sumber daya manusia (SDM) yang mumpuni dalam menyusun naskah akademik dan draf Ranperda. Mereka juga didukung oleh sarana prasarana dan teknologi yang memadai untuk menunjang proses kerja legislasi.
- b) Analisis Kritis: Temuan ini menghadirkan sebuah pemahaman penting: kapasitas internal yang kuat tidaklah cukup untuk menjamin kelancaran proses legislasi daerah. Meskipun DPRD Luwu Timur telah melakukan tugasnya dengan baik menghasilkan draf yang solid berdasarkan kajian yang komprehensif upaya mereka terhenti oleh sebuah hambatan eksternal yang berada di luar kendali mereka. Hal ini menantang asumsi umum bahwa masalah utama legislasi daerah selalu terletak pada rendahnya kapasitas internal. Dalam kasus ini, masalahnya bersifat struktural dan hierarkis, terletak pada hubungan antarpemerintahan yang tidak seimbang.

### 3. Posisi Studi dalam Diskursus Akademik: Dialog dengan Penelitian Terdahulu

Untuk menegaskan kontribusi penelitian ini, penting untuk membandingkan temuannya dengan studi-studi relevan sebelumnya, sebagaimana disarankan oleh tinjauan pustaka.

Tabel 1. Perbandingan Temuan Kunci dengan Studi Terdahulu

Aspek	Arifin (2021) - Studi di Provinsi X	Tahir (2019) - Studi Kapasitas Legislasi	Temuan Penelitian Ini (Luwu Timur)
Penyebab Utama Penundaan	Konflik kepentingan politik antara eksekutif dan legislatif di tingkat lokal.	Rendahnya kapasitas teknis ( <i>legal drafting</i> ) di tingkat DPRD Kabupaten/Kota.	Celah regulasi (vakum sanksi) dalam mekanisme fasilitasi oleh provinsi.

Aspek	Arifin (2021) - Studi di Provinsi X	Tahir (2019) - Studi Kapasitas Legislasi	Temuan Penelitian Ini (Luwu Timur)
Sifat Hambatan	Politis dan Elit-sentrism (Horizontal).	Teknis dan Internal.	Struktural dan Administratif Hierarkis (Vertikal).
Fokus Analisis	Dinamika kekuasaan di tingkat lokal.	Kapasitas internal DPRD.	Hubungan vertikal antar-pemerintahan (provinsi-kabupaten).
Kontribusi Baru	Mengungkap peran dinamika politik lokal.	Menekankan pentingnya kapasitas teknis.	Mengidentifikasi mekanisme fasilitasi sebagai titik kritis yang melumpuhkan otonomi daerah, bahkan ketika kapasitas internal lokal sudah memadai.

Sebagaimana terlihat pada Tabel 1. di atas, penelitian ini menawarkan perspektif baru. Jika Arifin (2021) berfokus pada konflik politik horizontal dan Tahir (2019) pada kelemahan kapasitas internal, studi ini mengidentifikasi kelemahan struktural dalam prosedur pengawasan vertikal sebagai biang keladi masalah. Kontribusi utamanya adalah menunjukkan bagaimana sebuah mekanisme administratif yang tampak netral—fasilitasi—dapat berubah fungsi menjadi instrumen kontrol yang efektif untuk mengebirir otonomi daerah. Temuan ini menegaskan bahwa tanpa perbaikan pada level regulasi antarpemerintahan, peningkatan kapasitas di tingkat kabupaten/kota saja tidak akan cukup untuk mengatasi kebuntuan legislasi daerah.

## D. KESIMPULAN

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa proses fasilitasi Ranperda tentang Pencegahan Perkawinan pada Anak di Kabupaten Luwu Timur mengalami disfungsi, yang ditandai oleh kesenjangan ekstrem antara batas waktu normatif 15 hari dalam regulasi dan realitas penundaan yang tidak terbatas. Penyebab utama kebuntuan ini bersifat struktural, yaitu adanya celah regulasi dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 berupa ketiadaan sanksi bagi keterlambatan. Celah ini membuka ruang bagi inersia birokrasi dan potensi intervensi kebijakan oleh pemerintah provinsi yang melampaui kewenangan teknis-yuridisnya. Kapasitas internal yang memadai di tingkat DPRD dan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, meskipun merupakan faktor pendukung yang penting, terbukti tidak cukup untuk mengatasi hambatan eksternal yang bersifat struktural dan hierarkis ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggito, A., & Setiawan, J. (2018). Metodologi penelitian kualitatif. CV Jejak.
- Arifin, M. (2021). Politik hukum legislasi daerah di era otonomi. Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, J. (2015). Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi. Sinar Grafika.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan. (2023). Profil perkawinan anak Provinsi Sulawesi Selatan 2022. BPS Provinsi Sulawesi Selatan.
- Budiardjo, M. (2017). Dasar-dasar ilmu politik (Edisi Revisi). PT Gramedia Pustaka Utama.
- Fitriani, A. (2020). The dynamics of intergovernmental relations in Indonesia's decentralization. *Journal of Public Administration Studies*, 5(2), 112–128.
- Hadiz, V. R. (2010). Localising power in post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective. Stanford University Press.
- Irawan, B. (2017). Sistem politik Indonesia. Rajawali Pers.

- Kementerian Dalam Negeri. (2018). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- Kementerian Dalam Negeri. (2023). Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Tahun 2022. Kemendagri.
- Kusumawati, R. (2022). Child marriage in Indonesia: A persistent violation of children's rights. *Asian Journal of Law and Society*, 9(1), 135–150. <https://doi.org/10.1017/als.2021.34>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.). SAGE Publications.
- Moleong, L. J. (2017). Metodologi penelitian kualitatif (Edisi Revisi). PT Remaja Rosdakarya.
- Mudzakkir, A. (2019). The bottleneck of regional law-making: A case study of legislative process in West Java. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(4), 421–435.
- Nuhaliza, S. T. (2018). Proses fasilitasi pembentukan rancangan peraturan daerah prakarsa di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat.
- Prakoso, D. (2019). Hukum administrasi negara Indonesia: Teori dan praktik pengawasan. Laksbang Pressindo.
- Putra, F. A. (2020). Analisis efektivitas fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan peraturan daerah. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 12(1), 89–102. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.89-102>
- Rahman, A. (2023). Decentralization and its discontents: Intergovernmental friction in Indonesia. Routledge.
- Sihombing, E. N. A. M. (2016). Problematika penyusunan program pembentukan peraturan daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(3), 285–296.
- Sugiyono. (2019). Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D. Alfabeta.
- Tahir, A. (2019). Analisis kapasitas kelembagaan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 12(1), 45–60.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 156.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Wasitono, S., & Yonatan, W. (2019). Meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Edisi Kedua). Fokus Media.
- Wicaksono, A. (2021). Preventive supervision on local regulations: Between facilitation and intervention. *Indonesian Law Review*, 11(2), 201–220.