



Transforming the Religious Education Program to Address the Roots of Violence against Children and Women

Transformasi Program Penyuluh Agama Menangani Akar Masalah Kekerasan Anak dan Perempuan

Sahdani Ritonga

Office of the Ministry of Religious, Labuhanbatu Regency

Author Correspondence Email: ritonga.sahdani@gmail.com

| Article History | Received (August 26 th , 2025) | Revised (October 5 th , 2025) | Accepted (December 3 rd , 2025) |
|-----------------|--|---|---|
|-----------------|--|---|---|

Article News

Keyword:

Program Synchronization; Performance Cascading; Extension Workers; Violence; Girls.

Abstract

This Policy Paper outlines the Cascading Program for Religious Instructors related to the eradication of violence against children and women. The lack of integrated training curriculum support, the absence of specific measurable performance indicators, and the lack of strong cross-sector coordination with child and women's protection agencies, so that this program is unable to reach the root of the social and cultural problems that cause violence. The objectives of this policy paper focus on 1) creating an integrated training curriculum synchronizing programs in terms of efforts to eradicate violence against children and women, and 2) establishing and creating specific measurable performance indicators 3) implementing strong cross-sector coordination with child and women's protection agencies. There are 3 (three) recommended policy alternatives, namely Alternative policies in the field of regulations, Alternative policies in the field of institutions and structures, alternative policies in the field of programs and implementation. Through the analysis of these policy alternatives, it can be concluded that program achievements at the Ministry of Religious Affairs can be realized if there is program synchronization and cascading performance in functional positions of religious instructors. Thus, the increasingly better performance of counselors will be able to resolve the problem of violence against women and children in the form of increasing the quality of family guidance services as well as fulfilling the activity performance indicator "number of families who receive guidance and services for the Sakinah/Kristiani Bahagia/sukinah/hitta sukhaya heritage" in the Strategic Targets of the Regional Office of the Ministry of Religion of North Sumatra Province.

Kata Kunci:

Sinkronisasi Program; Cascading Kinerja; Penyuluh; Kekerasan; Anak Perempuan.

Abstrak

Makalah kebijakan ini menguraikan Cascading Program Penyuluh Agama yang berkaitan dengan pemberantasan kekerasan terhadap anak dan perempuan. Kurangnya dukungan kurikulum pelatihan yang terpadu, tidak adanya indikator kinerja yang terukur secara spesifik, serta tidak memiliki koordinasi lintas sektor yang kuat dengan lembaga perlindungan anak dan perempuan, sehingga program ini tidak mampu menjangkau akar masalah sosial dan budaya yang menjadi penyebab kekerasan. Tujuan makalah kebijakan ini fokus

pada 1) membuat kurikulum pelatihan yang terpadu sinkronisasi program dalam hal upaya pemberantasan kekerasan terhadap anak dan perempuan, dan 2) menetapkan dan membuat indikator kinerja yang terukur secara spesifik 3) melaksanakan koordinasi lintas sektor yang kuat dengan lembaga perlindungan anak dan perempuan. Ada 3 (tiga) alternatif kebijakan yang direkomendasikan, yaitu Alternatif kebijakan di bidang regulasi, Alternatif kebijakan di bidang kelembagaan dan struktur, alternatif kebijakan di bidang program dan implementasi. Melalui analisis terhadap alternatif kebijakan tersebut dapat disimpulkan bahwa capaian program pada Kementerian Agama dapat terwujud jika terdapat sinkronisasi program dan *cascading* kinerja pada jabatan fungsional penyuluh. Dengan demikian kinerja penyuluh yang semakin baik akan dapat menuntaskan permasalahan kekerasan pada perempuan dan anak dalam bentuk meningkatnya kualitas pelayanan bimbingan keluarga sebagaimana pemenuhan indikator kinerja kegiatan “jumlah keluarga yang memperoleh bimbingan dan layanan pusaka Sakinah/kristiani Bahagia/sukinah/hitta sukhaya” pada Sasaran Strategis Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara.

To cite this article: Sahdani Rintonga. (2025). Transforming the Religious Education Program to Address the Roots of Violence against Children and Women. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4(2), Pages: 1647-1666.



This article is licensed under [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#) ©2025 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pemberantasan kekerasan terhadap anak dan perempuan merupakan isu krusial yang membutuhkan perhatian serius dari berbagai sektor, termasuk sektor keagamaan. Program penyuluh agama di Indonesia diharapkan mampu menjadi ujung tombak dalam upaya pencegahan kekerasan tersebut. Namun, efektivitas program ini masih menghadapi berbagai tantangan, terutama terkait dengan kurikulum pelatihan yang belum terpadu secara komprehensif. Kurikulum yang terfragmentasi dan kurangnya pendekatan multidisipliner menyebabkan penyuluh agama kurang mampu menangani akar permasalahan kekerasan secara menyeluruh (Mutalib et al., 2020).

Selain itu, indikator kinerja yang spesifik dan terukur masih belum diimplementasikan secara optimal dalam program penyuluh agama. Tanpa indikator yang jelas, pengukuran keberhasilan program menjadi sulit dilakukan, sehingga efektivitas intervensi sulit ditingkatkan dan dievaluasi secara objektif (Suryana & Yuliani, 2021). Pengembangan indikator yang tepat akan membantu menilai capaian program secara akurat dan memandu arah kebijakan yang lebih efektif.

Koordinasi lintas sektor juga menjadi salah satu kendala utama dalam penanganan kekerasan terhadap anak dan perempuan. Program penyuluh agama kurang memiliki mekanisme kerjasama yang kuat dengan lembaga perlindungan anak dan perempuan, seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A), serta lembaga swadaya masyarakat (LSM) terkait. Kondisi ini menyebabkan program menjadi kurang terintegrasi dan tidak mampu menjangkau akar masalah sosial dan budaya yang melatarbelakangi kekerasan (Hidayat & Fitriani, 2019).

Selain kurangnya koordinasi, faktor budaya dan sosial yang menjadi akar kekerasan tidak mampu ditangani secara efektif melalui program yang tidak didukung oleh pendekatan multidisipliner dan terpadu. Biasanya, kekerasan terhadap anak dan

perempuan berkait dengan norma sosial yang masih menguatkan patriarki dan kekerasan struktur. Oleh karena itu, kebijakan yang hanya bersifat sementara dan parsial tidak akan mampu mengubah dilema sosial ini secara menyeluruh (Amir & Sulaiman, 2022).

Dalam konteks keberpihakan terhadap perempuan dan anak, program-program keagamaan harus mampu beradaptasi dengan perubahan zaman dan mampu menjadi rujukan utama dalam menjaga hak-hak mereka. Hal ini membutuhkan kebijakan yang mampu mengintegrasikan aspek keagamaan, sosial, dan hukum secara bersamaan dalam satu kerangka kerja yang utuh. Tanpa adanya strategi yang matang, program penyuluh agama cenderung stagnan dan tidak mampu menjangkau komunitas secara efektif (Nugroho, 2018).

Faktor lain yang memperhambat keberhasilan program adalah kurangnya pelatihan dan penguatan kapasitas bagi para penyuluh agama sendiri. Pelatihan yang kurang terpadu dan tidak sesuai dengan kebutuhan dan dinamika sosial saat ini membuat penyuluh agama kurang mampu melakukan pendekatan yang persuasif dan peka terhadap isu kekerasan (Rachman & Pratama, 2020). Penguatan kapasitas perlu didukung dengan kurikulum komprehensif yang mampu mengintegrasikan aspek sosial, psikologis, dan hukum.

Kebijakan yang menekankan pembangunan indikator kinerja yang jelas dan spesifik akan sangat membantu dalam pengukuran efektivitas program. Indikator ini dapat berfokus pada tingkat kesadaran masyarakat, keberhasilan penurunan angka kekerasan, maupun peningkatan kolaborasi lintas sektor. Data yang akurat dan terukur akan mendukung pengambilan kebijakan yang lebih tepat sasaran dan berkelanjutan (Sari & Wulandari, 2023).

Implementasi kerjasama yang erat antara penyuluh agama dengan berbagai lembaga terkait juga harus menjadi prioritas. Kerjasama itu mencakup pertukaran informasi, pelatihan bersama, serta berbagi sumber daya. Model kerjasama yang telah terintegrasi akan memperkuat kapasitas penyuluh dalam menjalankan tugasnya serta memperluas jangkauan program ke daerah-daerah yang rentan terhadap kekerasan (Dewi & Sari, 2020).

Kebijakan yang mendukung pembangunan indikator kinerja dan kerjasama lintas sektor harus dipandang sebagai bagian dari reformasi sistem yang lebih besar. Sistem ini harus mampu menjawab tantangan sosial dan budaya secara komprehensif sekaligus mendorong partisipasi aktif berbagai pihak, termasuk masyarakat dan lembaga keagamaan, untuk menciptakan lingkungan yang aman dan harmonis bagi anak dan perempuan (Kusuma et al., 2022).

Penguatan kapasitas penyuluh agama melalui pelatihan yang berbasis pada pendekatan multidisipliner menjadi kunci utama dalam membangun program yang efektif. Pelatihan tersebut harus mencakup aspek-aspek psikologis, sosial, budaya, dan hukum agar penyuluh mampu memberikan intervensi yang holistik kepada masyarakat. Selain itu, pelatihan yang berkelanjutan dan berbasis indikator hasil akan meningkatkan kompetensi penyuluh dalam menyampaikan pesan anti kekerasan secara persuasif dan efektif (Hassan et al., 2021).

Penguatan literasi keagamaan dan sosial bagi penyuluh agama juga sangat penting agar mereka mampu menyampaikan pesan-pesan keagamaan yang tidak bertentangan dengan hak asasi manusia dan nilai-nilai keberagaman yang inklusif. Pendidikan berbasis nilai-nilai keadilan dan hak asasi manusia akan memperkuat posisi penyuluh dalam menyampaikan pesan yang bersifat preventif dan edukatif keluarga maupun masyarakat umum (Pratama & Nuraini, 2020).

Selain aspek pelatihan, pengembangan kurikulum yang terpadu harus menjadi fokus utama dalam menyusun program penyuluh agama. Kurikulum ini perlu mencakup berbagai aspek seperti pemahaman terhadap norma sosial dan budaya terkait kekerasan, penguatan karakter, serta pemahaman terhadap regulasi hukum terkait perlindungan anak dan perempuan (Yuliana & Rahman, 2022). Kurikulum yang terpadu akan membantu penyuluh untuk memiliki pendekatan yang lebih komprehensif dalam mengatasi akar permasalahan kekerasan.

Kebijakan yang mendukung pengembangan indikator kinerja harus memuat parameter yang spesifik dan terukur, seperti tingkat perubahan persepsi masyarakat terhadap kekerasan, penurunan angka kekerasan yang dilaporkan, serta peningkatan kerjasama lintas sektor. Dengan indikator yang jelas, evaluasi terhadap keberhasilan program akan menjadi lebih objektif dan tepat sasaran, sehingga mampu memperbaiki kelemahan yang ada (Setiawan & Lestari, 2023).

Selain itu, integrasi indikator kinerja dalam sistem monitoring dan evaluasi harus dilakukan secara rutin. Data yang valid dan akurat dari berbagai daerah dan komunitas akan memudahkan pengambil kebijakan untuk menentukan langkah strategis yang tepat sasaran dan berkelanjutan (Wahyuni & Yanti, 2021). Sistem ini juga perlu didukung dengan teknologi informasi yang memudahkan pengumpulan dan analisis data secara real-time.

Kerjasama lintas sektor harus diperkuat melalui mekanisme formal yang mengikat dan bersifat berkelanjutan. Sinergi antara lembaga keagamaan, pemerintah, LSM, dan masyarakat harus didukung oleh regulasi dan kebijakan yang memfasilitasi kolaborasi tersebut. Implementasi model kerjasama ini diharapkan mampu menciptakan intervensi yang lebih holistik dan menysasar akar masalah kekerasan secara efektif (Fajar & Ramadhan, 2022).

Model kemitraan yang efektif juga harus melibatkan ruang partisipasi aktif masyarakat dan tokoh agama di tingkat komunitas. Keterlibatan mereka akan memperkuat pesan-pesan anti kekerasan dan mampu menciptakan iklim sosial yang suportif. Program berbasis komunitas dinilai lebih mampu menjangkau dan mempengaruhi norma sosial yang masih mempertahankan budaya patriarki dan kekerasan (Putri & Sari, 2020).

Selanjutnya, implementasi kebijakan harus didukung oleh pengalokasian anggaran yang memadai serta penguatan kelembagaan. Dukungan finansial dan administratif yang konsisten akan memastikan keberlanjutan program dan memudahkan pengembangan kapasitas penyuluh secara berkala (Kurniawati & Puspitasari, 2019). Stabilitas anggaran juga akan memperkuat integrasi program dengan sistem pendidikan dan hukum nasional.

Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi perlu dimaksimalkan untuk meningkatkan efektivitas kampanye dan edukasi masyarakat. Media sosial dan platform digital lainnya dapat menjadi alat strategis dalam menyebarkan pesan-pesan anti kekerasan serta mempromosikan kerjasama lintas sektoral secara luas dan masif (Aditya & Hakim, 2021). Teknologi ini juga memudahkan pengumpulan data dan pemantauan perkembangan program secara real-time.

Terakhir, reformasi kebijakan yang berorientasi pada pembangunan indikator kinerja dan penguatan kolaborasi lintas sektor merupakan langkah strategis untuk mengatasi kekerasan terhadap anak dan perempuan secara menyeluruh. Sinergi berbagai pihak akan menciptakan ekosistem yang kondusif bagi perlindungan hak anak dan perempuan, sekaligus menegakkan keadilan sosial dan menciptakan masyarakat yang aman dan harmonis (Suryanti & Darmawan, 2022).

Penyuluh agama memiliki peran yang sangat penting dalam menyampaikan nilai-nilai keagamaan yang menekankan kasih sayang, keadilan, dan penghormatan terhadap martabat manusia. Dalam konteks pencegahan kekerasan terhadap anak dan perempuan, penyuluh agama dapat menjadi penggerak kesadaran masyarakat melalui pendekatan spiritual, *edukatif*, dan *persuasif*. Menurut Kementerian Agama RI (2023), penyuluh agama berfungsi tidak hanya dalam menyampaikan dakwah, tetapi juga dalam membangun ketahanan keluarga dan nilai-nilai sosial yang melindungi kelompok rentan.

Meskipun demikian, masih banyak penyuluh agama yang belum memiliki pemahaman mendalam tentang isu kekerasan berbasis gender. Kurangnya pelatihan, serta minimnya dukungan dari pemerintah daerah menjadi kendala utama. Solusinya, diperlukan peningkatan kapasitas penyuluh melalui pelatihan tentang perspektif gender, perlindungan anak, serta pendekatan hukum dan psikologi.

Salah satu tantangan utama dalam optimalisasi peran penyuluh agama adalah ketiadaan indikator kinerja yang spesifik, terukur, dan berbasis output maupun outcome. Meskipun Kementerian Agama melalui berbagai program seperti *Penyuluh Agama Peduli Perempuan dan Anak* telah menginisiasi peran ini, namun dalam praktik lapangan, belum tersedia alat ukur yang baku untuk menilai sejauh mana penyuluh berkontribusi dalam penurunan kasus kekerasan atau peningkatan kesadaran masyarakat.

Lemahnya koordinasi lintas sektor di berbagai wilayah memengaruhi efektivitas cascading penyuluh agama dalam mencegah kekerasan terhadap perempuan dan anak. Meskipun sudah ada kebijakan dan peraturan pendukung di tingkat pusat maupun daerah, implementasi di lapangan masih belum optimal. Diperlukan penguatan forum koordinasi, peningkatan kapasitas, serta peran aktif tokoh agama sebagai jembatan antar sektor untuk memastikan informasi dan layanan perlindungan benar-benar menyentuh masyarakat. Beberapa kasus di daerah ini menunjukkan seringnya poin koordinasi lintas sektor menjadi penghalang terlaksananya target dan tujuan dari penyuluhan agama yang dilakukan antara lain:

- Sumatera Barat: Pencegahan kekerasan perempuan dan anak melibatkan tokoh agama, tokoh adat, dan bundo kandung sebagai perpanjangan tangan pemerintah daerah. Namun, rasa fragmentasi antar institusi masih menjadi tantangan (Harian Antara Sumbar, 2023)
- Lampung Selatan: Meski telah membentuk Tim Perlindungan Anak dan menyediakan layanan hukum, koordinasi antar instansi dan pemangku kepentingan sering dianggap belum memadai untuk mendeteksi dan menindak langkah preventif secara menyeluruh (Surat Kabar Reskrim, 2025)
- Aceh: DPPPA Aceh berupaya merumuskan SOP dan forum koordinasi terpadu berdasarkan Qanun setempat. Tujuannya bagus, tetapi kesiapan implementasi dan keterlibatan tokoh agama dalam cascade kerap belum optimal (Waspada Aceh, 2024).
- PPU: UPTD PPA baru diresmikan, tetapi peningkatan kasus dan masih lemahnya kolaborasi antar sektor menunjukkan bahwa cascading penyuluhan agama belum ditopang koordinasi lintas lembaga secara kuat (Upnews, 2024).

Menurut laporan evaluasi internal Kementerian Agama (Kemenag RI, 2023), indikator kinerja penyuluh masih bersifat umum, seperti jumlah kegiatan penyuluhan atau kehadiran di masyarakat, tanpa mengaitkan langsung pada dampak sosial seperti penurunan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak. Hal ini mengaburkan hubungan antara kegiatan penyuluhan dengan hasil nyata di lapangan.

Selain itu masyarakat di kalangan menengah ke bawah seringkali tidak menyadari adanya layanan pengaduan kekerasan terhadap perempuan dan anak yang difasilitasi pemerintah, seperti hotline dan layanan Puspaga. Hal ini menunjukkan minimnya penyebaran informasi dan pemahaman mengenai akses ke layanan tersebut. Menurut data Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen-PPPA) pada periode 1 Januari sampai dengan 27 September 2023 terdapat kasus kekerasan berjumlah 19.593 kasus (Databoks, 2023). Untuk kasus kekerasan anak tersendiri sepanjang tahun 2023 tercatat sebanyak 3.547 dengan kasus terbanyak adalah kekerasan seksual yakni 1.915 kasus, kekerasan fisik 985 kasus dan kekerasan psikis 674 kasus. Berdasarkan jumlah kasus tersebut 35% kasus terjadi pada lingkungan keluarga, 30% pada lingkungan sekolah dan 23% pada lingkungan sosial dan 12% tidak dapat disebutkan (Databoks, 2023b).

Kasus tindak kekerasan pada Anak dan perempuan di Provinsi Sumatera Utara termasuk tinggi. Pada tahun 2022 tindak kekerasan pada Anak dan perempuan berjumlah 1.495 kasus, terdiri dari 368 korban laki-laki dan 1.309 korban Perempuan. Jumlah korban kekerasan pada Anak dan perempuan tiga besar tertinggi tercatat pada Kabupaten Asahan yakni 266 korban, Kota Medan dengan 173 korban dan Kota Tebing Tinggi 135 korban. Adapun pelaku kekerasan pada Anak dan perempuan-anak dilakukan oleh pacar/teman dengan jumlah tertinggi yakni 267 korban, 218 korban oleh suami/istri dengan jumlah, 210 korban dilakukan oleh orang tua, 187 korban tidak teridentifikasi/lainnya, 161 korban dilakukan oleh tetangga, 102 korban tidak dapat menyebutkan, 83 korban oleh keluarga/saudara, 33 korban oleh guru, 3 korban oleh rekan kerja dan 1 korban oleh majikan.

Berdasarkan data tersebut tergambar bahwa pelaku kekerasan pada anak dan perempuan dilakukan oleh orang dekat korban sehingga sangat dimungkinkan bahwa pelaku kekerasan tersebut melakukan perbuatannya kembali di waktu yang berbeda jika korban belum dapat melakukan perlindungan pada dirinya sendiri.

Berdasarkan faktor pemicu terjadinya kekerasan pada anak dan perempuan, maka dapat diketahui bahwa perilaku kekerasan perlu memperoleh pembinaan dan bimbingan dari instansi pemerintah (*stakeholder*), yaitu, dari Kementerian Pendidikan untuk memberikan edukasi pada anak mengenai kekerasan anak; Kementerian Agama mengenai edukasi dalam hal ketahanan keluarga; Kepolisian dalam hal pembinaan dan bimbingan mengenai aturan hukum; sedangkan Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam hal pembinaan dan bimbingan mengenai kekerasan pada anak dan perempuan, emansipasi wanita, dan perlindungan anak.

Salahsatu misi Kementerian Agama dalam Rencana Strategis Tahun 2020 -2024 pada poin ketiga adalah “menyediakan pelayanan kehidupan beragama yang merata dan berkualitas.” Misi tersebut diturunkan dalam bentuk tujuan yakni “Peningkatan umat beragama yang menerima layanan keagamaan.”

Untuk menindaklanjuti tujuan Kementerian Agama tersebut, maka Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara menyesuaikan dengan sasaran strategis “meningkatkan kualitas pelayanan kehidupan beragama” dengan sasaran kegiatan berupa “meningkatkan kualitas pelayanan bimbingan keluarga” dan indikator kinerja kegiatan berupa “jumlah keluarga yang memperoleh bimbingan dan layanan pusaka Sakinah/kristiani/ Bahagia/sukinah/hitta sukhaya”.

Untuk menindaklanjuti implementasi dari sasaran strategis tersebut, maka Kementerian Agama menugaskan penyuluh agama yang berperan strategis dalam upaya memperkuat kehidupan beragama pada masyarakat. Pada sasaran strategis Renstra Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara dijelaskan bahwa, untuk

meningkatkan kualitas pemahaman dan pengmalaan ajaran agama pada kualitas bimbingan dan penyuluhan agama, dengan sasaran kegiatan “meningkatnya kualitas penyuluhan agama”, dan dengan indikator kinerja: 1) nilai kinerja penyuluh, 2) persentase penyuluh agama yang dibina, 3) jumlah penyalur agama yang dibina dan 4) jumlah kelompok sasaran penyuluh yang diberdayakan. Selain itu, disebutkan pula bahwa penyuluh tidak hanya melakukan penguatan kehidupan beragama secara ritual tetapi juga melakukan penguatan pada bimbingan dan ketahanan keluarga. Hal ini dimulai dari bimbingan pra nikah pasangan calon pengantin, remaja usia nikah sampai dengan bimbingan keluarga sakinah. Namun pada implementasinya, penyuluh secara mayoritas hanya memberikan bimbingan pada ritual keagamaan, sedangkan untuk kehidupan sosial dalam kaitannya untuk meningkatkan ketahanan keluarga masih belum menjadi perhatian serius.

Penyuluh agama mempunyai tempat tugas sesuai dengan penempatan penyuluh tersebut pada KUA kecamatan yang ditetapkan, dan layanan yang diberikan oleh penyuluh terintegrasi dengan layanan KUA dimana penyuluh tersebut berada. Layanan penyuluh mengenai bimbingan keluarga masih sangat minim karena diselenggarakan sesuai dengan potensi/kekuatan sumber daya yang tersedia, termasuk anggaran yang belum mendukung bagi penyuluh melakukan transformasi layanan sebagaimana diuraikan dalam Renstra 2020-2024, bahwa pelayanan bimbingan keluarga dapat dilakukan sampai pada kalangan remaja dengan jumlah yang lebih banyak dan bimbingan pada permasalahan keluarga yang lebih kompleks sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Pada data Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara terdapat 4.735 penyuluh seluruh agama baik PNS maupun Non PNS yang tersebar pada seluruh kabupaten/kota; sedangkan jumlah penduduk di Provinsi Sumatera Utara adalah 15.115.206 jiwa. Dengan demikian 1 orang penyuluh diasumsikan melakukan pembinaan kepada 3.192 jiwa. Dengan demikian, rasio antara jumlah penduduk dengan jumlah penyuluh mengalami perbandingan yang tidak logis atau timpang sehingga dapat menyebabkan penyuluhan bimbingan keluarga yang dilakukan tidak maksimal.

Selain dari pada itu, sebagaimana tercantum sebagai permasalahan dalam Renstra 2020-2024 Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara dalam hal penggunaan metode konvensional yang tidak relevan lagi dengan perkembangan jaman dan luasnya jangkauan kelompok sasaran penyuluhan serta arahan pembinaan penyuluh yang masih terbatas pada ranah ritual keagamaan sedangkan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat semakin kompleks seperti halnya kasus kekerasan pada anak dan perempuan.

Identifikasi Masalah

Untuk menindaklanjuti permasalahan tersebut maka dibutuhkan strategi yang harus dilakukan oleh penyuluh dalam rangka memenuhi tuntutan masyarakat Adapun masalah dan akar masalah yang harus diselesaikan dengan menggunakan pohon masalah sebagai berikut:

1. Kurangnya Kurikulum Pelatihan yang Terpadu

Penyuluh agama tidak mendapatkan pelatihan yang terstruktur dan terpadu mengenai isu kekerasan terhadap anak dan perempuan. Materi yang diberikan mungkin tidak menyentuh aspek psikologis, hukum, atau sosial secara mendalam, sehingga penyuluh tidak memiliki bekal yang memadai untuk menangani kasus di lapangan (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

2. Ketiadaan Indikator Kinerja yang Terukur

Program pemberantasan kekerasan anak dan perempuan melalui penyuluh agama belum memiliki indikator kinerja yang spesifik dan terukur. Hal ini mengakibatkan sulitnya mengevaluasi efektivitas program, sehingga tidak ada tolok ukur yang jelas untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyuluh dalam menjalankan tugasnya (Kementerian Agama RI, 2024).

3. Koordinasi Lintas Sektor yang Lemah

Upaya penyuluh agama sering kali berjalan sendiri-sendiri dan tidak terkoordinasi dengan baik dengan lembaga terkait lainnya, seperti Dinas Sosial, P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak), atau kepolisian. Ketidadaan koordinasi ini menyebabkan penanganan kasus menjadi tidak komprehensif dan tindak lanjutnya tidak optimal (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

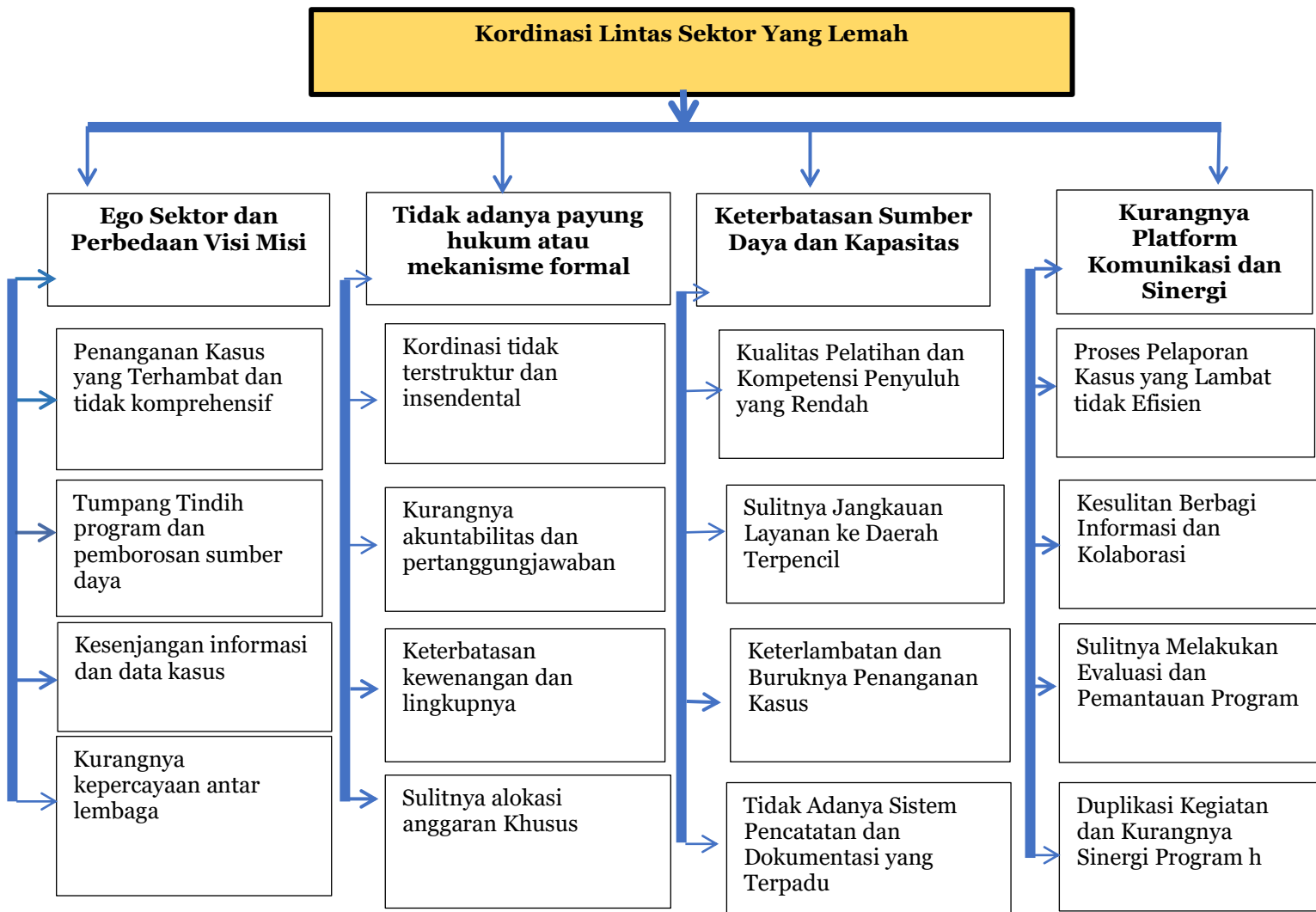
4. Minimnya Keterlibatan Masyarakat

Program ini belum sepenuhnya melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat. Padahal, masyarakat merupakan garda terdepan dalam mendeteksi dan mencegah kekerasan. Tanpa adanya edukasi yang masif dan pelibatan aktif, peran penyuluh agama dalam mengubah pola pikir dan budaya yang menjadi penyebab kekerasan menjadi tidak maksimal (Kementerian Agama RI, 2024).

Berdasarkan alur akar masalah di atas, kemudian penulis menganalisisnya untuk menemukan masalah utamanya melalui pendekatan analisa USG (*Urgency, seriousness, growth*) dalam bentuk tabel sebagai berikut:

| No | Masalah Utama | U | S | G | Total |
|----|--|----------|----------|----------|-----------|
| 1 | Faktor Penyuluhan yang tidak adaptif terhadap isu modern | 4 | 5 | 4 | 13 |
| 2 | Tidak adanya mekanisme rujukan dan tindak lanjut terstruktur | 3 | 4 | 3 | 10 |
| 3 | Koordinasi Lintas Sektor yang Lemah | 5 | 5 | 5 | 15 |
| 4 | Minimnya Keterlibatan Masyarakat | 4 | 3 | 4 | 11 |

Berdasarkan analisis ini, “**Koordinasi Lintas Sektor yang Lemah**” harus menjadi prioritas utama yang segera ditangani.



Gambar 1. Pohon Akar Masalah

Rumusan Masalah

Berdasarkan akar masalah di atas, maka *problem statement* yang di-highlight dalam makalah kebijakan ini bahwa koordinasi lintas sektor sangat krusial dalam program pemberantasan kekerasan anak dan perempuan, ketiadaan payung hukum atau mekanisme formal yang mengatur hubungan kerja antara penyuluh agama dan lembaga terkait lainnya telah mengakibatkan koordinasi yang tidak terstruktur dan hanya bersifat insidental. Kondisi ini tidak mampu menjamin keberlanjutan program dan akuntabilitas penanganan kasus di lapangan, sehingga penyuluh agama tidak dapat menjalankan perannya secara optimal dan korban kekerasan tidak mendapatkan perlindungan yang komprehensif.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teori

Berdasarkan pernyataan masalah kebijakan yang telah dirumuskan, ada beberapa teori yang dapat digunakan sebagai landasan, Berikut dukungan teori yang relevan, yaitu:

1. Teori birokrasi Max Weber

Menurut Weber, birokrasi adalah bentuk administratif yang didasarkan pada aturan yang jelas dan hierarki yang tegas, yang dirancang untuk mencapai efisiensi, konsistensi, dan keadilan dalam proses administrasi dan pelayanan publik (Weber, 1947).

Weber menyatakan bahwa ciri utama birokrasi meliputi adanya aturan tertulis, pembagian tugas yang jelas, hierarki yang formal, seleksi pegawai berdasarkan merit, dan kompetensi yang diakui secara rasional (Weber, 1947). Pendekatan ini dipercaya mampu mengurangi Jawa, nepotisme, serta subjektivitas dalam pengambilan keputusan, serta meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam organisasi.

Dalam karyanya, Weber menekankan bahwa birokrasi yang ideal harus bersifat rasional dan objektif, serta berorientasi pada aturan dan prosedur yang baku. Hal ini penting agar organisasi mampu berjalan secara konsisten dan dapat dipertanggungjawabkan secara administratif maupun hukum (Ritzer, 2011). Weber percaya bahwa struktur birokrasi yang formal dan sistematis akan memaksimalkan efisiensi, stabilitas, dan keadilan dalam pelayanan publik maupun organisasi lainnya.

Weber juga memperkenalkan konsep keunggulan birokrasi yang berbasiskan pada posisi dan kompetensi, bukan berdasarkan kedekatan pribadi atau kekuasaan informal. Hal ini bertujuan menciptakan organisasi yang profesional dan netral, serta mampu melayani masyarakat tanpa diskriminasi (Weber, 1947). Sistem ini mendukung prinsip rasionalitas dan legalitas dalam pengambilan keputusan.

Namun, Weber juga mengingatkan bahwa birokrasi tidak luput dari kritik, seperti cenderung kaku, tidak fleksibel, dan berpotensi menimbulkan "dehumanisasi" dalam pelayanan. Oleh karena itu, perlu adanya keseimbangan antara aturan formal dengan aspek humanisme dalam pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi (Ritzer, 2011).

Secara umum, teori birokrasi Weber memberikan kerangka dasar bagi pembentukan organisasi administratif modern, termasuk dalam bidang pemerintahan dan institusi publik, yang menekankan efisiensi, keadilan, dan transparansi sebagai prinsip utama (Weber, 1947). Pemikiran Weber tetap relevan sebagai dasar pengembangan organisasi birokrasi yang profesional dan akuntabel.

Max Weber mengemukakan bahwa birokrasi yang ideal didasarkan pada struktur hierarkis, aturan formal, dan spesialisasi tugas. Dalam konteks ini, ketiadaan payung hukum dan mekanisme formal dalam koordinasi lintas sektor menunjukkan adanya kelemahan dalam struktur birokrasi. Teori Weber dapat menjelaskan bahwa tanpa aturan yang jelas (payung hukum) dan pembagian wewenang yang terstruktur, kinerja birokrasi (dalam hal ini, koordinasi antar-lembaga) akan menjadi tidak efektif dan cenderung bersifat insidental, sehingga tujuan utama, yaitu penanganan kekerasan anak dan perempuan, sulit tercapai (Weber, 1947).

2. Teori jaringan kebijakan (*policy network theory*)

Menurut teori ini, jaringan kebijakan bersifat terbuka dan fleksibel, mencerminkan adanya saling ketergantungan dan kerjasama yang saling mempengaruhi antar aktor. Hubungan ini seringkali melibatkan negosiasi, pertukaran informasi, dan alih sumber daya, yang semuanya harus berlangsung secara kontinu agar kebijakan dapat dirumuskan dan diimplementasikan secara efektif (Rhodes, 1997). Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kualitas hubungan dan komunikasi antar aktor dalam jaringan tersebut.

Teori ini juga menekankan bahwa kekuasaan dan pengaruh tidak hanya terpusat pada aktor resmi seperti pemerintah, tetapi juga tersebar di seluruh jaringan tergantung pada kapasitas dan sumber daya yang dimiliki setiap aktor. Aktor yang memiliki jaringan luas dan sumber daya yang besar cenderung memiliki pengaruh lebih besar dalam menentukan arah dan isi kebijakan (Agranoff & McGuire, 2003).

Selain itu, teori jaringan kebijakan menyoroti peran norma, nilai, dan kepercayaan antar aktor dalam membentuk dinamika jaringan. Interaksi yang didasarkan pada kepercayaan dan kesefahaman akan memperkuat kolaborasi dan mempercepat proses pengambilan keputusan (Klijn & Koppenjan, 2016). Sebaliknya, konflik dan ketidaksepakatan dapat menghambat proses dan mengurangi efektivitas kebijakan.

Teori ini juga relevan dalam konteks kebijakan multilevel dan multi-actor, di mana berbagai tingkatan pemerintahan dan institusi terlibat dalam satu ekosistem kebijakan tertentu. Dengan adanya jaringan yang fleksibel, kebijakan dapat diadaptasi sesuai konteks dan kebutuhan di berbagai tingkat dan kelompok masyarakat (Bennett & Howlett, 2009).

Dalam implementasinya, teori jaringan kebijakan menunjukkan bahwa keberhasilan program tidak hanya bergantung pada struktur formal, tetapi juga pada proses sosial yang terjadi di dalam jaringan. Oleh karena itu, pengelolaan jaringan dan pembangunan hubungan yang harmonious menjadi kunci utama keberhasilan pengelolaan kebijakan (O'Toole & Meier, 2011).

Teori ini melihat proses kebijakan sebagai interaksi antara berbagai aktor (seperti kementerian, lembaga, dan penyuluh) yang memiliki sumber daya dan kepentingan berbeda. Teori ini menekankan pentingnya koordinasi dan sinergi antar-aktor untuk mencapai tujuan bersama. Kelemahan koordinasi yang terjadi, yang disebabkan oleh tidak adanya payung hukum, dapat dianalisis melalui lensa teori ini. Tanpa adanya kerangka kerja formal, interaksi antar-aktor menjadi tidak terstruktur, dan jaringan kebijakan yang seharusnya terbentuk untuk mengatasi masalah sosial menjadi lemah atau bahkan tidak terbentuk sama sekali (Rhodes, 1997).

3. Teori ekologi manusia (*human ecology theory*)

Menurut teori ini, lingkungan dapat dibagi menjadi beberapa tingkat atau lapisan yang saling berinteraksi, seperti lingkungan mikro (keluarga dan komunitas kecil), meso (wilayah regional), dan makro (nasional dan global). Setiap tingkat ini mempengaruhi perilaku manusia dan sebaliknya, manusia turut memodifikasi lingkungan mereka sebagai bentuk adaptasi terhadap tantangan dan peluang yang ada (Kurtz, 2017). Interaksi ini bersifat kompleks dan bersifat saling ketergantungan.

Teori Ekologi Manusia juga menegaskan bahwa perubahan sosial dan lingkungan dapat menimbulkan dampak langsung maupun tidak langsung terhadap kesejahteraan manusia. Misalnya, perubahan iklim, urbanisasi, dan perkembangan teknologi mempengaruhi pola hidup, kesehatan, dan struktur sosial masyarakat (Bronfenbrenner, 1979). Oleh karena itu, pemahaman terhadap hubungan ini sangat penting dalam perumusan kebijakan maupun intervensi sosial yang berorientasi pada keberlanjutan dan keadilan sosial.

Selain itu, teori ini menggarisbawahi pentingnya aspek kondisi fisik dan sosial dalam proses adaptasi manusia, seperti ketersediaan sumber daya alam, akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan, serta norma dan nilai budaya (Haviland, 2014). Adaptasi yang berhasil bergantung pada kemampuan manusia dalam memanfaatkan lingkungan secara efektif dan *sustainable*.

Teori Ekologi Manusia juga digunakan secara luas dalam bidang kebijakan publik dan pengembangan masyarakat, di mana pendekatan yang holistik dan interdisipliner diperlukan untuk memahami dinamika kehidupan manusia secara menyeluruh. Pendekatan ini menegaskan bahwa perbaikan kesejahteraan manusia harus memperhatikan tidak hanya faktor ekonomi, tetapi juga aspek sosial, budaya, dan lingkungan (Simpson & Zimmermann, 2013).

Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, teori ini mendorong integrasi antara pengelolaan sumber daya alam dan pembangunan sosial yang adil serta berimbang, agar manusia dapat hidup harmonis dengan lingkungannya secara jangka panjang (Yiftachel, 2013). Dengan demikian, keberhasilan pembangunan tidak hanya tergantung pada aspek ekonomi, tetapi juga pada kualitas hubungan manusia dengan lingkungan.

Teori ini memandang manusia dan lingkungannya sebagai suatu sistem yang saling berinteraksi. Dalam kasus kekerasan, teori ini berargumen bahwa masalah tidak hanya disebabkan oleh individu, tetapi juga oleh interaksi di berbagai level sistem, seperti keluarga, komunitas, dan lembaga. Kurangnya koordinasi antar-lembaga, yang disebabkan oleh tidak adanya payung hukum, menciptakan "celah" dalam sistem ekologi sosial. Celah ini menyebabkan penanganan kasus tidak terintegrasi dan korban tidak mendapatkan dukungan dari semua pihak yang relevan, sehingga solusi yang diberikan menjadi tidak komprehensif (Bronfenbrenner, 1979).

Dengan memahami ketiga teori ini, kita bisa melihat bahwa masalah koordinasi yang tidak terstruktur bukan hanya masalah teknis, tetapi juga masalah struktural dan sistemik yang membutuhkan intervensi kebijakan yang kuat.

Kerangka Konseptual

Adapun dukungan konseptual yang relevan untuk menganalisis masalah kebijakan tentang koordinasi lintas sektor yang lemah akibat ketiadaan payung hukum di antaranya:

1. Konsep tata kelola (*governance*)

Secara konseptual, tata kelola yang baik (*good governance*) tidak hanya berpusat pada pemerintah, tetapi juga melibatkan interaksi antara berbagai aktor seperti lembaga swadaya masyarakat, sektor swasta, dan masyarakat. Dalam konteks ini, ketiadaan payung hukum atau mekanisme formal menunjukkan kegagalan dalam desain tata kelola, di mana tidak ada aturan main yang jelas untuk mengatur interaksi antar-lembaga. Akibatnya, hubungan kerja menjadi tidak terstruktur, insidental, dan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban, yang pada akhirnya menghambat pencapaian tujuan bersama dalam pemberantasan kekerasan anak dan perempuan (Dwiyanto, 2011).

2. Konsep kolaborasi inter-organisasional

Konsep ini menekankan bahwa masalah sosial yang kompleks, seperti kekerasan anak dan perempuan, tidak dapat diselesaikan oleh satu lembaga saja. Kolaborasi inter-organisasional yang efektif memerlukan adanya kesepakatan formal yang mengikat semua pihak. Tanpa adanya payung hukum, landasan untuk berkolaborasi menjadi sangat rapuh, sehingga setiap lembaga cenderung bekerja dalam "silo" atau ruang lingkupnya sendiri. Hal ini membuat upaya penanganan kasus tidak terintegrasi dan korban tidak mendapatkan layanan yang komprehensif dari seluruh pemangku kepentingan (Hardjono, 2017).

3. Konsep institusionalisme

Konsep institusionalisme berpendapat bahwa institusi—baik aturan formal (hukum) maupun norma informal—membentuk perilaku para aktor. Dalam kasus ini, ketiadaan institusi formal (payung hukum) yang mengatur koordinasi menciptakan kevakuman kelembagaan. Akibatnya, perilaku koordinasi tidak terbentuk secara otomatis, dan setiap lembaga tidak memiliki insentif yang kuat untuk bekerja sama secara rutin. Kondisi ini membuat koordinasi bergantung pada faktor personal atau momentum, yang tidak menjamin keberlanjutan program dalam jangka panjang (Scott, 2008).

4. Konsep sinergi dalam pelayanan publik

Sinergi adalah konsep di mana hasil dari kerja sama antar-pihak lebih besar daripada penjumlahan hasil kerja masing-masing pihak secara terpisah. Untuk mencapai sinergi, diperlukan mekanisme koordinasi yang solid dan terstruktur. Ketiadaan payung hukum yang mengatur mekanisme ini secara langsung menghambat terciptanya sinergi. Program yang dijalankan oleh penyuluh agama dan lembaga lain menjadi tidak saling melengkapi, bahkan berpotensi tumpang tindih, sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi tidak efisien dan tidak menghasilkan dampak yang maksimal (Osborne & Gaebler, 1992).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Adapun dukungan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah koordinasi lintas sektor dalam upaya pemberantasan kekerasan anak dan perempuan di antaranya:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang ini menetapkan urusan pemerintahan, termasuk perlindungan perempuan dan anak, sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Pasal 18 Undang-Undang ini mengamanatkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah harus dikoordinasikan. Meskipun demikian, undang-undang ini tidak merinci secara spesifik mekanisme koordinasi operasional antara lembaga-lembaga yang berbeda, seperti Kementerian Agama dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA), sehingga praktiknya di lapangan seringkali terhambat oleh ego sektoral dan tidak adanya panduan teknis yang mengikat (Undang-Undang No. 23 Tahun 2014).

2. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Undang-undang ini secara eksplisit menegaskan bahwa perlindungan anak merupakan tanggung jawab negara, pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat, keluarga, dan orang tua. Pasal 59A Undang-Undang ini secara khusus menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban dan bertanggung jawab menyediakan fasilitas penanganan anak korban kekerasan, termasuk layanan rehabilitasi, perlindungan, dan pendampingan. Namun, undang-undang ini tidak secara detail mengatur kerangka kerja formal yang mewajibkan kolaborasi antara penyuluh agama sebagai bagian dari masyarakat dan pemerintah daerah. Akibatnya, keterlibatan penyuluh agama dalam penanganan kasus seringkali tidak terintegrasi dengan layanan yang disediakan pemerintah (Undang-Undang No. 35 Tahun 2014).

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT)

Undang-undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga merupakan dasar hukum yang kuat untuk penanganan kekerasan terhadap perempuan. Pasal 10 Undang-Undang ini mengamanatkan adanya upaya pencegahan, perlindungan, dan penanganan korban yang melibatkan berbagai pihak, termasuk lembaga layanan sosial. Meskipun undang-undang ini mendorong adanya kerja sama, tidak ada pasal yang secara eksplisit mengatur hubungan kerja atau mekanisme koordinasi antara lembaga keagamaan seperti Kementerian Agama dengan unit layanan terpadu (seperti Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak atau (P2TP2A)). Ketiadaan payung hukum ini membuat kolaborasi yang terjadi seringkali hanya bersifat sukarela dan tidak memiliki landasan hukum yang kuat, sehingga sulit untuk memastikan akuntabilitas (Undang-undang No. 23 Tahun 2004).

Sebagai turunan dari undang-undang di atas, seharusnya ada peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang lebih teknis untuk mengatur mekanisme koordinasi. Meskipun terdapat beberapa peraturan yang menyentuh isu perlindungan perempuan dan anak, belum ada Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang secara spesifik membentuk gugus tugas atau forum koordinasi resmi yang melibatkan penyuluh agama dan lembaga terkait lainnya secara terstruktur. Ketiadaan peraturan ini menyebabkan koordinasi yang ada cenderung bersifat informal dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sehingga tidak dapat menjadi landasan untuk pengalokasian anggaran atau sumber daya secara sistematis (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

4. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 80 Tahun 2022 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama

Peraturan Menteri Agama ini mengatur tentang standar kompetensi dan tugas fungsional penyuluh agama. Tugas utama penyuluh disebutkan sebagai "melakukan bimbingan atau penyuluhan, dan pengembangan bimbingan atau penyuluhan agama dan pembangunan" (Pasal 6). Namun, peraturan ini belum secara eksplisit dan operasional mengatur kewajiban penyuluh untuk berkoordinasi secara formal dengan lembaga lintas sektor dalam konteks penanganan kekerasan anak dan perempuan. Fokus peraturan masih lebih pada aspek internal Kementerian Agama, seperti penilaian kinerja dan kompetensi, tanpa menyentuh aspek kolaborasi eksternal secara mendalam (Peraturan Menteri Agama Nomor 80 Tahun 2022).

5. Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA)

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak telah mengeluarkan berbagai peraturan untuk penanganan kasus kekerasan, seperti Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak dari Kekerasan Berbasis Gender dalam Bencana, atau Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2021 tentang Perlindungan Khusus Bagi Anak. Meskipun peraturan-peraturan ini menekankan pentingnya koordinasi di tingkat kementerian atau pemerintah daerah, tidak ada peraturan turunan yang secara spesifik menjabarkan peran dan keterlibatan penyuluh agama dalam koordinasi tersebut. Hal ini menunjukkan adanya ketidakselarasan antara kebijakan di tingkat pusat yang mengamanatkan koordinasi dengan realitas di lapangan di mana peran penyuluh agama belum terintegrasi secara formal (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

Analisis Kebijakan

Berdasarkan masalah dan akar masalah yang telah diidentifikasi, berikut adalah analisis kebijakan yang mendalam untuk memahami mengapa kinerja penyuluh agama belum efektif dalam program pemberantasan kekerasan anak dan perempuan.

1. Kesenjangan antara harapan dan realitas kinerja

Adanya kesenjangan yang signifikan antara ekspektasi kebijakan dan realitas di lapangan. Pemerintah, melalui berbagai kementerian, berharap penyuluh agama dapat menjadi garda terdepan dalam upaya preventif dan penanganan kekerasan. Namun, kinerja mereka terbukti belum efektif. Hal ini bukan semata-mata karena ketidakmampuan individu penyuluh, melainkan karena mereka tidak didukung oleh sistem yang memungkinkan kinerja optimal. Analisis ini menyoroti bahwa masalahnya adalah kegagalan sistemik dalam menerjemahkan visi kebijakan menjadi praktik yang terukur dan terintegrasi (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

2. Vakum regulasi dan kegagalan kelembagaan

Ketiadaan payung hukum atau mekanisme formal yang mengatur koordinasi lintas sektor secara eksplisit. Analisis kebijakan menunjukkan bahwa masalah ini merupakan kegagalan kelembagaan (*institutional failure*), di mana tidak ada aturan yang mengikat dan mewajibkan kolaborasi antar-lembaga. Akibatnya, hubungan kerja menjadi insidental, tidak terstruktur, dan sangat bergantung pada inisiatif personal. Vakum regulasi ini merupakan inti dari masalah, karena tanpa dasar hukum yang kuat, semua upaya koordinasi lainnya akan bersifat sukarela dan tidak berkelanjutan (Kementerian Agama RI, 2024).

3. Fragmentasi peran dan tanggung jawab

Analisis pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*) mengungkapkan bahwa ketiadaan payung hukum menyebabkan fragmentasi peran dan tanggung jawab. Penyuluh agama, yang berada di bawah Kementerian Agama, memiliki peran edukatif, sementara penanganan kasus berada di bawah kewenangan lembaga lain seperti Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (di bawah Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak) dan Kepolisian. Tanpa mekanisme formal, tidak ada saluran komunikasi yang jelas dan terstruktur antara penyuluh dan lembaga-lembaga ini. Hal ini menciptakan "lubang" dalam sistem penanganan, di mana penyuluh tidak memiliki wewenang atau prosedur untuk menindaklanjuti kasus yang ditemuinya, sehingga penanganan korban menjadi tidak komprehensif (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

4. Ketidakselarasan dan kekosongan hukum

Analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang ada (seperti Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Perlindungan Anak, dan Peraturan Menteri Agama tentang Penyuluh Agama) menunjukkan adanya ketidakselarasan. Peraturan yang ada telah mengatur tugas penyuluh dan perlindungan korban secara terpisah, namun tidak ada satu pun peraturan yang secara spesifik menjembatani keduanya melalui mekanisme koordinasi yang terperinci. Ini menciptakan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) pada level operasional. Akibatnya, meskipun semua pihak memiliki niat baik, mereka tidak memiliki landasan hukum yang kuat untuk memaksa adanya kolaborasi, sehingga upaya pencegahan dan penanganan kekerasan tidak berjalan sebagai sebuah sistem yang terpadu (Kementerian Agama RI, 2024).

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Berdasarkan analisis akar masalah yang menunjukkan ketiadaan payung hukum dan mekanisme formal sebagai penyebab utama koordinasi yang lemah, berikut adalah berbagai alternatif kebijakan yang dapat dipertimbangkan:

1. Alternatif Kebijakan di Bidang Regulasi

Alternatif ini berfokus pada pembentukan atau penguatan kerangka hukum yang secara eksplisit mengatur koordinasi. Ini adalah solusi mendasar untuk mengatasi vakum regulasi.

- a. Penerbitan Peraturan Bersama Menteri: Solusi tercepat adalah menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Agama dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Peraturan ini akan menjadi payung hukum formal yang mengikat kedua lembaga untuk berkoordinasi, menjabarkan peran dan tanggung jawab masing-masing, serta membentuk mekanisme kerja sama di tingkat pusat hingga daerah. Ini akan secara langsung mengisi kekosongan hukum yang ada (Kementerian Agama RI & Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI, 2024).
- b. Revisi Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Penyuluh: melakukan revisi terhadap Peraturan Menteri Agama Nomor 80 Tahun 2022 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Agama untuk menyisipkan pasal yang secara eksplisit mengamanatkan dan mengatur kewajiban penyuluh untuk berkoordinasi dengan lembaga lintas sektor, seperti Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan kepolisian. Revisi ini akan memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyuluh untuk terlibat aktif dalam penanganan kasus kekerasan (Kementerian Agama RI, 2024).
- c. Penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) atau Peraturan Presiden (Perpres): Opsi ini memberikan kekuatan hukum yang lebih tinggi. PP atau Perpres dapat diterbitkan untuk mengatur mekanisme koordinasi terpadu secara nasional dalam penanganan kekerasan anak dan perempuan, di mana peran Kementerian Agama dan penyuluh agama di dalamnya didefinisikan secara jelas. Peraturan ini akan mengikat semua instansi di bawahnya dan memastikan sinergi program berjalan secara efektif (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

2. Alternatif Kebijakan di Bidang Kelembagaan dan Struktur

Alternatif ini berfokus pada pembentukan atau perbaikan struktur kelembagaan untuk memfasilitasi koordinasi yang efektif.

- a. Pembentukan Satuan Tugas (Satgas) Bersama Lintas Sektor: Membentuk satuan tugas atau forum koordinasi resmi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang melibatkan perwakilan dari Kantor Kementerian Agama, Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Dinas Sosial, dan kepolisian. Satgas ini bertugas sebagai wadah komunikasi rutin, pemantauan kasus, dan perencanaan program bersama. Pembentukan satgas ini akan mengatasi fragmentasi peran antar-lembaga (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).
- b. Integrasi Penyuluh Agama ke dalam Sistem Rujukan: Secara struktural, mengintegrasikan penyuluh agama sebagai bagian dari sistem rujukan terpadu (*single referral system*) di Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A). Penyuluh dapat diberikan pelatihan untuk menjadi "petugas garis depan" yang mengidentifikasi kasus dan secara resmi merujuk

korban ke lembaga yang tepat. Model ini akan memastikan bahwa setiap kasus yang ditemui oleh penyuluh mendapatkan tindak lanjut yang komprehensif (Kementerian Agama RI, 2024).

3. Alternatif Kebijakan di Bidang Program dan Implementasi

Alternatif ini berfokus pada kegiatan nyata yang bisa dijalankan untuk memperkuat kerja sama.

- a. Pengembangan Kurikulum Pelatihan Terpadu: Kementerian Agama dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bersama-sama mengembangkan dan menyelenggarakan kurikulum pelatihan yang terpadu bagi penyuluh agama. Kurikulum ini harus mencakup materi tentang identifikasi kekerasan, konseling psikologis dasar, prosedur pelaporan kasus, dan hukum terkait perlindungan anak dan perempuan. Pelatihan bersama ini akan menyelaraskan pemahaman dan kompetensi antar-lembaga (Kementerian Agama RI, 2024).
- b. Penyediaan Platform Digital Terintegrasi: Mengembangkan platform digital atau aplikasi terpadu yang berfungsi sebagai pusat data dan komunikasi antara penyuluh agama, Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), dan pihak terkait lainnya. Platform ini dapat digunakan untuk melaporkan kasus secara cepat, berbagi informasi, dan memantau status penanganan kasus. Platform ini akan mengatasi masalah kesulitan berbagi informasi dan sinergi program (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

Berdasarkan berbagai alternatif kebijakan yang telah diuraikan, berikut adalah analisisnya menggunakan teori *skoring alternatif* dari William N. Dunn. Analisis ini menggunakan 5 (lima) kriteria utama: Efektivitas, Efisiensi, Kelayakan, Kesetaraan, dan Daya Tanggap, dengan skala penilaian 1 (sangat rendah) hingga 5 (sangat tinggi). Analisis ini bertujuan untuk menentukan alternatif mana yang paling optimal untuk mengatasi masalah koordinasi.

Tabel 2. Analisis Skoring Alternatif Kebijakan

| No | Alternatif Kebijakan | Efektivitas | Efisiensi | Kelayakan | Kesetaraan | Daya Tanggap | Total |
|----|--------------------------------|-------------|-----------|-----------|------------|--------------|-----------|
| 1 | Penerbitan SKB Menteri | 5 | 4 | 5 | 3 | 4 | 21 |
| 2 | Revisi PMA | 3 | 4 | 5 | 3 | 3 | 18 |
| 3 | Penerbitan PP/Perpres | 5 | 2 | 2 | 4 | 2 | 15 |
| 4 | Pembentukan Satgas Bersama | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 | 18 |
| 5 | Integrasi ke Sistem Rujukan | 5 | 3 | 3 | 4 | 5 | 20 |
| 6 | Pengembangan Kurikulum Terpadu | 4 | 3 | 4 | 3 | 3 | 17 |
| 7 | Penyediaan Platform Digital | 4 | 4 | 3 | 3 | 4 | 18 |

Analisis ini menunjukkan bahwa alternatif dengan skor tertinggi adalah Penerbitan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri, dengan total skor 21, diikuti oleh Integrasi Penyuluh ke dalam Sistem Rujukan Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), dengan total skor 20. Hasil ini memberikan panduan yang jelas untuk menentukan prioritas kebijakan.

Penerbitan Surat Keputusan Bersama Menteri mendapatkan skor tertinggi karena secara langsung mengatasi akar masalah (ketiadaan payung hukum) dengan tingkat kelayakan dan efisiensi yang sangat tinggi. Prosesnya relatif cepat dan tidak sekompleks pembentukan undang-undang, namun memiliki kekuatan hukum yang mengikat dua kementerian utama, yaitu Kementerian Agama dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Ini menjadikannya solusi paling realistis dan efektif dalam jangka pendek untuk membangun landasan koordinasi (Dunn, 2012).

Integrasi Penyuluh ke dalam Sistem Rujukan juga memiliki skor yang sangat tinggi, terutama pada kriteria efektivitas dan daya tanggap. Alternatif ini menawarkan solusi operasional yang konkret, memastikan bahwa setiap kasus yang ditemui oleh penyuluh akan mendapatkan tindak lanjut yang terstruktur. Walaupun kelayakannya membutuhkan komitmen politik yang kuat dari berbagai pihak, dampaknya terhadap korban kekerasan dapat dirasakan secara langsung dan responsif (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2024).

Dengan demikian, kedua alternatif ini bersifat saling melengkapi. Penerbitan Surat Keputusan Bersama Menteri dapat menjadi fondasi hukum yang kuat, sementara Integrasi ke Sistem Rujukan menjadi mekanisme operasional yang dijalankan di lapangan. Kombinasi keduanya akan menciptakan solusi yang holistik: kerangka hukum yang kuat dan sistem kerja yang efektif (Dunn, 2012; Kementerian Agama RI, 2024).

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Adapun simpulan pada kajian ini adalah Kebijakan penyuluh agama dalam upaya pemberantasan kekerasan terhadap anak dan perempuan masih menghadapi berbagai tantangan, seperti kurangnya kurikulum pelatihan yang terpadu, tidak adanya indikator kinerja yang spesifik dan terukur, serta lemahnya koordinasi lintas sektor terkait. Kondisi ini menyebabkan program kurang efektif dalam menjangkau akar permasalahan sosial dan budaya yang mendasari kekerasan. Untuk meningkatkan efektivitasnya, diperlukan pengembangan kurikulum yang komprehensif, penetapan indikator kinerja yang jelas, serta penguatan kerjasama lintas sektor yang terstruktur dan berkelanjutan. Implementasi kebijakan yang mendukung hal tersebut akan memperkuat peran penyuluh agama sebagai agen perubahan dan mempercepat upaya pencegahan kekerasan secara sosial dan budaya.

1. Untuk meningkatkan kinerja penyuluh agama dalam pembinaan dan pembangunan ketahanan keluarga, diperlukan sinkronisasi antar program dan penerapan cascading kinerja. Peningkatan kinerja penyuluh tidak hanya bergantung pada dukungan sumber daya lainnya, tetapi juga pada keselarasan dokumen perencanaan. Dokumen perencanaan yang linier akan mempermudah alokasi anggaran yang tepat sesuai dengan kinerja yang diharapkan.
2. Pembangunan cascading kinerja dilakukan dengan menyelaraskan sasaran dan indikator kinerja, karena hal ini langsung berkaitan dengan tugas yang akan dilaksanakan oleh penyuluh. Dengan adanya cascading kinerja, proses monitoring dan evaluasi terhadap perjanjian kinerja di setiap jabatan akan menjadi lebih mudah dan efektif.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis dan alternatif kebijakan di atas, maka direkomendasi Menteri Agama dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Agama menerbitkan

Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Agama dan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Regulasi ini akan menjadi payung hukum yang mengikat, merumuskan mekanisme koordinasi formal, mengintegrasikan peran penyuluh agama ke dalam sistem rujukan kasus kekerasan, serta mengatur pembagian tugas dan tanggung jawab secara jelas, sehingga penanganan kasus dapat berjalan lebih efektif, responsif, dan terstruktur di lapangan. Dan untuk satuan kerja dibawah naungan kementerian agama untuk membuat MOU dengan lini terkait.

Rekomendasi pada kajian ini sebagai berikut:

1. Kakanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara

Memberikan instruksi mengenai revisi RKT pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi Sumatera Utara karena berhubungan dengan sinkronisasi

2. Penyuluh

Seluruh penyuluh baik agama Islam maupun Non Islam harus melakukan tugas pokok dan fungsi pada pembinaan ranah agama, sosial dan ketahanan keluarga sebagaimana yang telah diperjanjikan pada perjanjian kinerja. Dengan demikian, maka keberhasilan program pemerintah dalam hal peningkatan kualitas layanan dapat terpenuhi dari sisi *output* dan *outcome*.

REFERENSI

- Aditya, R., & Hakim, S. (2021). Digital media in community violence prevention programs. *Communication Journal*, 14(2), 120-134.
- Amir, M., & Sulaiman, R. (2022). Socio-cultural barriers to preventing violence against children and women. *Indonesian Journal of Social Issues*, 8(1), 55-69.
- Fajar, N., & Ramadhan, R. (2022). Strengthening cross-sector collaboration in violence prevention. *Journal of Public Policy*, 10(3), 145-158.
- Hidayat, N., & Fitriani, F. (2019). Collaborative approaches in community-based violence prevention. *Journal of Social Work and Community Development*, 12(1), 45-58.
- Kurniawati, A., & Puspitasari, D. (2019). Strengthening institutional capacity for community safety programs. *Indonesian Journal of Public Policy*, 6(2), 115-130.
- Mutalib, A., Wahyudi, A., & Sari, N. (2020). Evaluation of religious counseling curriculum in violence prevention. *Religious Studies Journal*, 10(3), 211-228.
- Putri, A., & Sari, R. (2020). Community participation in violence prevention. *Journal of Community Engagement*, 9(2), 77-89.
- Rachman, A., & Pratama, D. (2020). Capacity building for religious counselors in violence prevention. *Journal of Religious Studies*, 15(1), 101-115.
- Sari, R., & Wulandari, D. (2023). Developing performance indicators for social program evaluation. *Evaluation Journal*, 11(2), 102-118.
- Suryani, S., & Darmawan, D. (2022). Reforming policies for comprehensive violence prevention. *Public Administration and Policy Journal*, 9(4), 200-215.
- Yuliana, A., & Rahman, H. (2022). Enhancing religious-based violence prevention through curriculum reform. *Journal of Religious Education*, 16(2), 134-150.

