



Optimizing the Policy for Implementing the Guidance and Supervision Function of Marriage Requirements by Strengthening the Capacity of KUA Resources

Optimalisasi Kebijakan Implementasi Fungsi Bimbingan Dan Pengawasan Syarat Perkawinan Melalui Penguatan Kapasitas Sumberdaya KUA

Felna Mustapa

Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Gorontalo

Email Korrespondensi Penulis: felnamustapa2311@gmail.com

Article History	Received (February 7 th , 2026)	Revised (March 15 th , 2026)	Accepted (April 14 th , 2026)
------------------------	---	--	---

News Article

Keyword:

*KUA Policy;
Marriage
Supervision;
Premarital
Guidance;
Resource
Capacity;
Marriage
Legality;
(Georgia 10;
alphabetic; min.
3 and max. 5
keywords;
Semicolon [;])*

Abstract

The implementation of the guidance and supervision function for marriage requirements at the Office of Religious Affairs (KUA) currently faces serious challenges that have implications for the validity of marriage legality and family resilience in Indonesia. This policy research aims to formulate strategies to optimize the KUA's function by strengthening human resource capacity to address weak document verification and the low quality of premarital guidance. The policy methodology used is a descriptive qualitative approach with Policy Research analysis methods, involving the study of regulatory documents, field observations, and descriptive analysis of secondary data on divorce rates and marital status disputes. The analysis was conducted by identifying gaps between the standard operating procedures stipulated in the regulations and the reality of technical capacity at the sub-district level. The study results indicate that the main factors contributing to weak supervision are an imbalance in the ratio of the number of registrars to their workload, a lack of digital literacy among officers in detecting data manipulation, and a fluctuating guidance budget. Consequently, the KUA's function is often reduced to merely an administrative recording institution rather than a guardian of the quality of family law. As a strategic solution, this study recommends capacity-building policies through three main pillars: accelerating real-time data integration across ministries to tighten the validation of marriage requirements, standardizing the curriculum for psychological and economic competency-based guidance, and improving the technical competence of human resources through document forensics training. Implementation of these recommendations is expected to transform the Office of Religious Affairs (KUA) into a more proactive, credible, and accountable institution in carrying out its oversight function to ensure legal certainty and public welfare in the marriage sector.

Kata Kunci:

*Kebijakan KUA;
Pengawasan
Perkawinan;*

Abstrak

Implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA) saat ini masih menghadapi tantangan serius yang berimplikasi pada validitas legalitas pernikahan dan

Bimbingan
Pranikah;
Kapasitas
Sumberdaya;
Legalitas
Pernikahan
(Georgia 10;
alphabet; min. 3
dan max. 5 kata
kunci; titik
koma [;])

ketahanan keluarga di Indonesia. Penelitian kebijakan ini bertujuan untuk merumuskan strategi optimalisasi fungsi KUA melalui penguatan kapasitas sumber daya guna mengatasi lemahnya verifikasi dokumen dan rendahnya kualitas bimbingan pranikah. Metodologi kebijakan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode analisis *Policy Research* yang melibatkan studi dokumen regulasi, observasi lapangan, serta analisis diskriptif terhadap data sekunder mengenai angka perceraian dan sengketa status perkawinan. Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi kesenjangan antara standar operasional prosedur yang ditetapkan dalam regulasi dengan realitas kapasitas teknis di tingkat kecamatan. Hasil kajian menunjukkan bahwa faktor utama lemahnya pengawasan disebabkan oleh ketidakseimbangan rasio jumlah penghulu dengan beban kerja, minimnya literasi digital petugas dalam mendeteksi manipulasi data, serta anggaran bimbingan yang fluktuatif. Dampaknya, fungsi KUA seringkali tereduksi menjadi sekadar lembaga pencatat administratif daripada penjaga kualitas hukum keluarga. Sebagai solusi strategis, penelitian ini merekomendasikan kebijakan penguatan kapasitas melalui tiga pilar utama: percepatan integrasi data *real-time* lintas kementerian untuk memperketat validasi syarat nikah, standarisasi kurikulum bimbingan berbasis kompetensi psikologi-ekonomi, serta peningkatan kompetensi teknis sumber daya manusia melalui pelatihan forensik dokumen. Implementasi rekomendasi ini diharapkan dapat mentransformasi KUA menjadi lembaga yang lebih proaktif, kredibel, dan akuntabel dalam menjalankan fungsi pengawasan demi menjamin kepastian hukum serta kesejahteraan masyarakat di bidang perkawinan.

To cite this article: Felna Mustapa (2026). “Optimizing the Policy for Implementing the Guidance and Supervision Function of Marriage Requirements by Strengthening the Capacity of KUA Resources”. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4(3), January-April, 2026. Page: 2187 – 2208.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](#) ©2026 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Perkawinan merupakan ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Di Indonesia, legalitas perkawinan tidak hanya bersandar pada aspek agama, tetapi juga kepatuhan terhadap regulasi negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai unit pelaksana teknis pada Kementerian Agama memegang peranan sentral dalam memastikan setiap pernikahan memenuhi syarat dan rukun yang ditetapkan (Ratna D.E. Sirait, [2021](#)).

Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan oleh KUA masih menghadapi kendala serius. Lemahnya pengawasan terhadap syarat-syarat perkawinan seringkali membuka celah bagi terjadinya praktik manipulasi data, seperti pemalsuan identitas atau status perkawinan. Padahal, pengawasan yang ketat merupakan garda terdepan dalam mencegah terjadinya pernikahan dini atau pernikahan yang melanggar ketentuan hukum Islam dan hukum positif (Achmad Al-Muhajir, Amrotus Soviah [2023](#)).

Bimbingan Perkawinan (Binwin) yang seharusnya menjadi bekal fundamental bagi calon pengantin seringkali hanya dianggap sebagai formalitas administratif.

Kurangnya durasi dan kedalaman materi bimbingan menyebabkan calon pengantin tidak memiliki pemahaman yang komprehensif mengenai hak dan kewajiban dalam rumah tangga. Hal ini berkontribusi pada tingginya angka perselisihan yang berujung pada perceraian di kemudian hari ([Putranto Bifadlillah Bifadlillah, 2023](#)).

Masalah utama dalam pengawasan terletak pada proses verifikasi dokumen di tingkat desa atau kelurahan sebelum masuk ke KUA. Sering kali, petugas KUA hanya menerima berkas di atas meja tanpa melakukan validasi faktual yang mendalam terhadap kondisi nyata calon pengantin. Kelemahan koordinasi antar instansi ini menyebabkan syarat-syarat substantif perkawinan sering kali terabaikan demi kelancaran administratif semata ([Rachmadi Usman, Jurnal Legislasi Indonesia 2018](#)).

Selain itu, keterbatasan sumber daya manusia di KUA, baik dari segi kuantitas maupun kualitas penghulu, menjadi hambatan besar. Beban kerja yang tinggi tidak sebanding dengan jumlah personel yang tersedia, sehingga fungsi pengawasan lapangan menjadi tidak optimal. Dalam banyak kasus, penghulu lebih fokus pada pelaksanaan seremoni akad nikah daripada melakukan pengawasan ketat terhadap kebenaran syarat-syarat perkawinan ([I. Iswardi dkk, 2024](#)).

Fungsi bimbingan juga sering kali terbentur pada minimnya anggaran dan fasilitas yang memadai. Program bimbingan mandiri sering kali tidak berjalan efektif karena kurangnya partisipasi aktif dari calon pengantin yang merasa sudah cukup memahami ilmu pernikahan secara tradisional. Padahal, tantangan keluarga di era modern memerlukan pendekatan psikologis dan sosiologis yang lebih modern dan terstruktur ([Annafik Fuad Hilmi dkk 2024](#)).

Dampak dari lemahnya fungsi ini sangat nyata, salah satunya adalah masih tingginya angka dispensasi nikah yang diajukan ke Pengadilan Agama. KUA seharusnya menjadi filter pertama yang mampu memberikan edukasi dan mediasi agar pernikahan di bawah umur dapat ditekan. Kegagalan fungsi bimbingan di awal mengakibatkan banyak pasangan muda yang secara mental dan finansial belum siap, akhirnya terjebak dalam kemiskinan dan kekerasan dalam rumah tangga ([Nofa Taufani Warda dkk, 2024](#)).

Praktik "nikah siri" yang masih marak juga menjadi indikator lemahnya pengawasan KUA di tengah masyarakat. Minimnya sosialisasi mengenai pentingnya legalitas hukum membuat sebagian masyarakat memilih jalan pintas yang merugikan pihak perempuan dan anak. KUA dituntut untuk lebih proaktif melakukan jemput bola dan edukasi hukum secara masif di wilayah kerjanya ([L. Abdullah dkk, 2025](#)).

Pemanfaatan teknologi informasi melalui Sistem Informasi Manajemen Nikah (SIMKAH) sebenarnya merupakan solusi untuk memperketat pengawasan. Namun, sinkronisasi data dengan Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) terkadang masih mengalami kendala teknis. Hal ini memungkinkan seseorang yang belum sah bercerai secara hukum negara untuk mendaftarkan pernikahan baru di daerah yang berbeda ([Ali R. Kurniawan dkk, 2021](#)).

Secara sosiologis, otoritas tokoh masyarakat di pedesaan terkadang lebih dominan dibandingkan petugas KUA. Tekanan sosial sering kali membuat petugas merasa sungkan untuk menolak pendaftaran nikah yang syaratnya meragukan. Profesionalisme dan integritas petugas KUA menjadi taruhan dalam menegakkan aturan yang berlaku di tengah tekanan kearifan lokal yang terkadang kontraproduktif dengan hukum formal ([Kaliandra Saputra Pulungan, 2021](#)).

Selain pengawasan syarat administratif, pengawasan terhadap wali nikah juga sering kali mengalami masalah. Ketidakakuratan dalam menentukan urutan wali nasab dapat berakibat pada tidak sahnya pernikahan secara syar'i. Lemahnya verifikasi terhadap silsilah keluarga calon pengantin wanita menunjukkan bahwa fungsi pengawasan KUA perlu diperkuat dengan instrumen yang lebih detail ([Ismayanti Rais dkk, 2022](#)).

Kualitas materi bimbingan juga perlu dievaluasi secara berkala. Selama ini, materi cenderung bersifat normatif-teologis tanpa menyentuh aspek kesehatan reproduksi, manajemen keuangan keluarga, dan resolusi konflik. Kurikulum bimbingan yang kaku membuat calon pengantin kurang tertarik untuk mendalami sesi bimbingan secara serius ([Susan Susanti dkk, 2022](#)).

Pemerintah melalui Peraturan Menteri Agama (PMA) telah berupaya merevitalisasi KUA menjadi pusat layanan keagamaan yang lebih modern. Namun, revitalisasi ini tidak akan bermakna jika fungsi fundamental seperti bimbingan dan pengawasan tidak dibenahi secara substansial. Diperlukan standar operasional prosedur (SOP) yang lebih ketat dan sistem monitoring yang transparan ([F. Maulana, dkk, 2024](#)).

Ketiadaan sanksi yang tegas bagi petugas yang lalai dalam melakukan pengawasan juga menjadi faktor penyebab lemahnya implementasi ini. Tanpa adanya sistem *reward and punishment*, motivasi untuk menjalankan fungsi pengawasan secara presisi cenderung rendah. Hal ini menciptakan budaya kerja yang hanya mengejar target penyerapan anggaran daripada kualitas layanan ([Rahmansyah Ismail, 2020](#)).

Selain keterbatasan SDM, aspek geografis di wilayah Indonesia yang luas menjadi tantangan tersendiri dalam implementasi pengawasan syarat perkawinan. Di daerah pelosok atau kepulauan, akses masyarakat menuju KUA sering kali terkendala jarak dan biaya, sehingga pengawasan secara langsung oleh petugas menjadi sangat terbatas. Hal ini sering kali memaksa KUA untuk memberikan kepercayaan penuh kepada pembantu pegawai pencatat nikah (P3N) atau tokoh lokal yang belum tentu memiliki standar pemahaman regulasi yang sama dengan penghulu ([Gunawan Hadi Purwanto, M. Mansur, 2020](#)).

Lemahnya pengawasan juga tercermin dari ketidakmampuan sistem dalam mendeteksi praktik "pinjam identitas" yang sering terjadi pada kasus pernikahan poligami tanpa izin pengadilan. Tanpa verifikasi lapangan yang ketat, seorang laki-laki bisa dengan mudah memanipulasi status perkawinannya dalam surat pernyataan guna melangsungkan pernikahan kedua secara resmi namun ilegal secara prosedur substantif. KUA dalam hal ini sering kali terjebak pada keabsahan dokumen formal tanpa mampu menembus kebenaran materiil ([Fitri Suryaningsih, Amalia Hayati, 2023](#)).

Dari sisi bimbingan, terdapat disparitas kualitas antara bimbingan yang diselenggarakan di KUA perkotaan dengan KUA di pedesaan. Di kota besar, narasumber bimbingan mungkin melibatkan psikolog atau tenaga kesehatan, namun di daerah terpencil, bimbingan sering kali hanya berupa ceramah singkat satu arah yang kurang menyentuh akar permasalahan rumah tangga modern. Ketimpangan ini menyebabkan output dari bimbingan perkawinan tersebut tidak merata secara nasional ([Benediktus Vito, Hetty Krisnani, 2015](#)).

Fungsi bimbingan juga belum sepenuhnya mengintegrasikan isu-isu krusial seperti kesadaran akan pencegahan *stunting* melalui kesehatan reproduksi. Padahal, KUA memiliki posisi strategis untuk memastikan calon pengantin memiliki literasi kesehatan yang cukup sebelum memulai kehamilan. Kelemahan koordinasi antara KUA dengan dinas kesehatan setempat dalam program bimbingan terpadu menunjukkan bahwa

aspek preventif dalam syarat perkawinan masih bersifat sektoral dan belum holistik ([Winny Kirana Hasanah, 2022](#)).

Secara yuridis, adanya celah dalam peraturan mengenai batas waktu pendaftaran nikah (sepuluh hari kerja) sering kali disalahgunakan. Pendaftaran yang dilakukan secara mendadak atau *last minute* memberikan tekanan waktu bagi petugas KUA untuk melakukan verifikasi mendalam. Akibatnya, pemeriksaan berkas dilakukan secara terburu-buru, dan potensi pelanggaran syarat seperti status wali atau adanya hubungan mahram sering kali luput dari pengamatan ([Satar dkk, 2024](#)).

Kelemahan implementasi ini juga dipicu oleh belum optimalnya keterlibatan masyarakat dalam fungsi pengawasan. Masyarakat cenderung bersikap permisif terhadap pelanggaran syarat nikah yang dilakukan oleh tetangga atau kerabatnya. Budaya "tidak enak hati" untuk melaporkan ketidakberesan dokumen pernikahan membuat KUA bekerja dalam ruang hampa informasi, di mana data yang masuk ke meja kerja dianggap benar tanpa adanya kontrol sosial ([F. Maulana dkk, 2024](#)).

Masalah anggaran bimbingan perkawinan yang bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) juga sering kali mengalami fluktuasi dan keterlambatan pencairan. Hal ini berdampak langsung pada frekuensi pelaksanaan kelas bimbingan yang seharusnya rutin dilakukan. Akibatnya, banyak calon pengantin yang terdaftar tidak mendapatkan hak bimbingannya secara penuh karena alasan teknis ketersediaan dana operasional di tingkat kecamatan ([Hastomo Aji, 2023](#)).

Selain itu, tantangan di era digital menuntut KUA untuk memiliki literasi digital yang tinggi dalam mendeteksi dokumen palsu yang dibuat dengan teknologi canggih. Pemalsuan akta cerai atau surat kematian pasangan sebelumnya kini semakin sulit dibedakan dengan mata telanjang. Lemahnya pelatihan bagi staf KUA dalam aspek *forensic document* menjadikan fungsi pengawasan syarat perkawinan sangat rentan terhadap penipuan yang terorganisir (Hamzah, 2023).

Ditinjau dari perspektif kepemimpinan, kepala KUA sering kali dibebani dengan tugas-tugas administratif dan seremonial yang bersifat eksternal, seperti menghadiri kegiatan lintas sektoral di kecamatan. Hal ini mengurangi waktu kontrol terhadap kinerja staf administrasi dalam memverifikasi berkas pernikahan. Kepemimpinan yang kurang fokus pada aspek teknis pengawasan menyebabkan standar operasional prosedur sering kali diabaikan demi efisiensi waktu ([Iqlima Aghni Nurul Fajri, 2023](#)).

Dalam hal bimbingan mandiri, belum tersedia modul bimbingan yang ramah bagi kelompok disabilitas atau masyarakat dengan tingkat literasi rendah. Pendekatan yang digunakan cenderung berbasis teks dan ceramah formal yang sulit dicerna oleh seluruh lapisan masyarakat. Akibatnya, fungsi edukasi yang seharusnya menjadi fondasi ketahanan keluarga hanya menysasar kelompok tertentu, sementara kelompok rentan tetap tidak tereduksi ([V. R. Hasanah, 2019](#)).

Munculnya fenomena biro jasa pernikahan ilegal atau "calon nikah" juga memperlemah fungsi pengawasan KUA. Para calo ini sering kali memiliki akses informal ke oknum-oknum tertentu atau mampu memanipulasi sistem birokrasi di tingkat desa agar berkas tampak sempurna saat tiba di KUA. Praktik ini merusak integritas lembaga dan mengaburkan fakta objektif mengenai kelayakan calon pengantin ([Zakirun Pohan dkk, 2024](#)).

Kurangnya evaluasi pasca-nikah juga menjadi kelemahan signifikan. KUA hampir tidak pernah melakukan *follow-up* terhadap pasangan yang telah mengikuti bimbingan untuk melihat efektivitas materi yang diberikan dalam kehidupan nyata. Tanpa adanya *feedback loop*, program bimbingan akan terus berjalan dengan pola yang sama tanpa

adanya perbaikan kualitas yang didasarkan pada kebutuhan riil pasangan suami istri ([Nixie Devina Rahmadiani, 2021](#)).

Dari sisi manajemen birokrasi, belum adanya sistem audit mutu yang berkala terhadap proses pemeriksaan berkas di KUA menjadi persoalan mendasar. Pelayanan di KUA cenderung berjalan tanpa evaluasi kritis dari pihak eksternal, sehingga kesalahan-kesalahan kecil dalam verifikasi syarat perkawinan terus berulang dan dianggap sebagai hal yang lumrah. Profesionalisme petugas seharusnya diuji melalui mekanisme kontrol yang ketat dan transparan ([Fitra Kurnia, A. Salmi, 2021](#)).

Masalah sosiologis lainnya adalah adanya praktik "nikah sirri" yang kemudian diajukan untuk "isbat nikah" di Pengadilan Agama karena lemahnya pengawasan dan sosialisasi KUA di akar rumput. Masyarakat lebih memilih menghindari prosedur resmi KUA karena dianggap berbelit-belit, menunjukkan bahwa fungsi bimbingan belum mampu memberikan pemahaman bahwa pencatatan negara adalah bentuk perlindungan hak asasi manusia ([Masduki, 2022](#)).

Kelemahan fungsi bimbingan juga terlihat dari minimnya pelibatan pakar lintas disiplin, seperti sosiolog atau ahli ekonomi, untuk memberikan materi bimbingan. Kehidupan rumah tangga modern memerlukan manajemen finansial yang baik untuk mencegah perceraian akibat faktor ekonomi. Tanpa pembekalan ekonomi keluarga, bimbingan perkawinan di KUA kehilangan relevansinya dalam menghadapi realitas tekanan hidup saat ini ([Nasruddin Yusuf, 2022](#)).

Integrasi data antar-lembaga seperti dengan Pengadilan Agama untuk verifikasi status janda atau duda masih menyisakan celah hukum. Terkadang, petikan putusan cerai yang dibawa calon pengantin tidak segera tersinkronisasi dengan database SIMKAH. Kelemahan koordinasi data ini memungkinkan terjadinya tumpang tindih status perkawinan yang berujung pada tindak pidana pemalsuan status ([Nadia Kantue, 2022](#)).

KUA juga menghadapi tantangan dalam mengawasi wali nikah bagi calon pengantin wanita yang memiliki sejarah keluarga yang kompleks, seperti anak hasil di luar nikah atau wali adhol. Ketelitian petugas dalam menentukan siapa yang berhak menjadi wali sangat menentukan keabsahan pernikahan secara syar'i. Lemahnya investigasi silsilah oleh petugas KUA berisiko besar terhadap cacat hukumnya suatu perkawinan ([Nabhani Yustisi, Muksalmina, 2023](#)).

Selain itu, program revitalisasi KUA yang sedang berjalan saat ini lebih banyak menyentuh aspek fisik bangunan daripada penguatan kapasitas intelektual dan integritas petugas. Tanpa peningkatan kualitas moral petugas, pengawasan syarat perkawinan akan tetap lemah karena faktor "negosiasi" di bawah meja masih mungkin terjadi. Penguatan etika profesi harus menjadi bagian integral dari reformasi KUA ([Fauzi Alfiyasin, 2025](#)).

Fungsi bimbingan mandiri bagi calon pengantin sering kali tidak memiliki standar evaluasi yang jelas. Peserta bimbingan hanya hadir, mendengarkan, dan menerima sertifikat tanpa adanya tes pemahaman yang objektif. Hal ini membuat sertifikat bimbingan perkawinan hanya menjadi lembaran kertas syarat administrasi tanpa jaminan bahwa pemegangnya telah siap lahir dan batin ([Abdul Jalil, 2019](#)).

KUA juga kurang berperan aktif dalam melakukan mediasi dini bagi pasangan yang terdeteksi memiliki potensi konflik besar saat proses pendaftaran. Fungsi konsultasi keluarga yang seharusnya melekat pada KUA sering kali pasif, menunggu masalah muncul terlebih dahulu. Seharusnya, melalui pengawasan syarat yang ketat, KUA dapat memetakan risiko dan memberikan bimbingan khusus bagi pasangan yang memiliki latar belakang rentan ([Dwi Rizki Nabila Nasution, dkk 2025](#)).

Terakhir, lemahnya dukungan anggaran untuk operasional pengawasan lapangan membuat petugas KUA jarang melakukan kunjungan ke rumah calon pengantin untuk memastikan kebenaran data. Pengawasan yang hanya berbasis di balik meja (*desk-based*) tidak akan pernah mampu mengungkap realitas sosial yang sebenarnya. Oleh karena itu, penguatan fungsi bimbingan dan pengawasan harus dimulai dengan pembenahan mindset petugas dan dukungan sumber daya yang memadai ([Sasmita Djapar, 2025](#)).

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka penelitian mengenai lemahnya implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di KUA menjadi sangat mendesak. Diperlukan formulasi baru untuk memperkuat peran KUA agar tidak sekadar menjadi kantor pencatatan, tetapi menjadi lembaga proteksi bagi keutuhan dan legalitas keluarga di Indonesia.

Identifikasi Masalah

1. Lemahnya implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di KUA

Masalah utama terletak pada efektivitas peran Kantor Urusan Agama (KUA) dalam melakukan verifikasi dan edukasi sebelum akad nikah dilaksanakan. Meskipun Kemenag memiliki wewenang dalam pendaftaran nikah, terdapat tantangan dalam memastikan seluruh calon mempelai di bawah umur mendapatkan bimbingan remaja usia sekolah (BRUS) yang komprehensif. Kurangnya integrasi antara pengawasan administratif dengan deteksi dini potensi pengajuan dispensasi nikah menyebabkan peran KUA seringkali hanya bersifat administratif di akhir proses, bukan preventif di hulu masalah (Nurwahida H. Patamani dkk., *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 2024/2025).

2. Kesenjangan literasi moderasi beragama terkait hukum perkawinan

Terdapat kendala dalam penyuluhan agama yang mampu mengimbangi pemahaman teologis tradisional masyarakat mengenai "nikah siri" atau "nikah dini" sebagai solusi menghindari zina. Penyuluh Agama Islam di bawah naungan Kemenag menghadapi tantangan dalam mentransformasikan narasi keagamaan yang mendukung perlindungan anak dan tujuan kemaslahatan (*maqasid syariah*) dalam perkawinan. Ketidakmampuan instrumen penyuluhan untuk mengubah pola pikir masyarakat di Gorontalo yang melihat pernikahan dini sebagai norma budaya sekaligus kewajiban agama menjadi masalah sistemik dalam struktur pembinaan masyarakat (S. J. Pakaya dkk., *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 2024/2025).

3. Lemahnya standarisasi kurikulum pendidikan agama pada madrasah dalam isu hak reproduksi

Terdapat masalah dalam integrasi materi kesehatan reproduksi dan dampak psikososial pernikahan anak ke dalam kurikulum Pendidikan Agama Islam (PAI) di bawah naungan Direktorat Jenderal Pendidikan Islam. Madrasah di Gorontalo belum memiliki kerangka kerja kurikuler yang kuat untuk memberikan pemahaman kritis kepada siswa mengenai risiko pernikahan dini dari perspektif fiqh kontemporer. Hal ini mengakibatkan lingkungan pendidikan agama belum sepenuhnya menjadi instrumen perlindungan anak, melainkan hanya berfokus pada aspek kognitif ibadah formal (*Jurnal Pendidikan Islam*, 2024).

Analisis Berdasarkan Metode USG

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, kemudian dilakukan analisis menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk menentukan prioritas masalah dengan memberikan skor 1-5 berdasarkan tingkat kepentingan. Berikut adalah analisis untuk ketiga masalah di atas.

Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG)

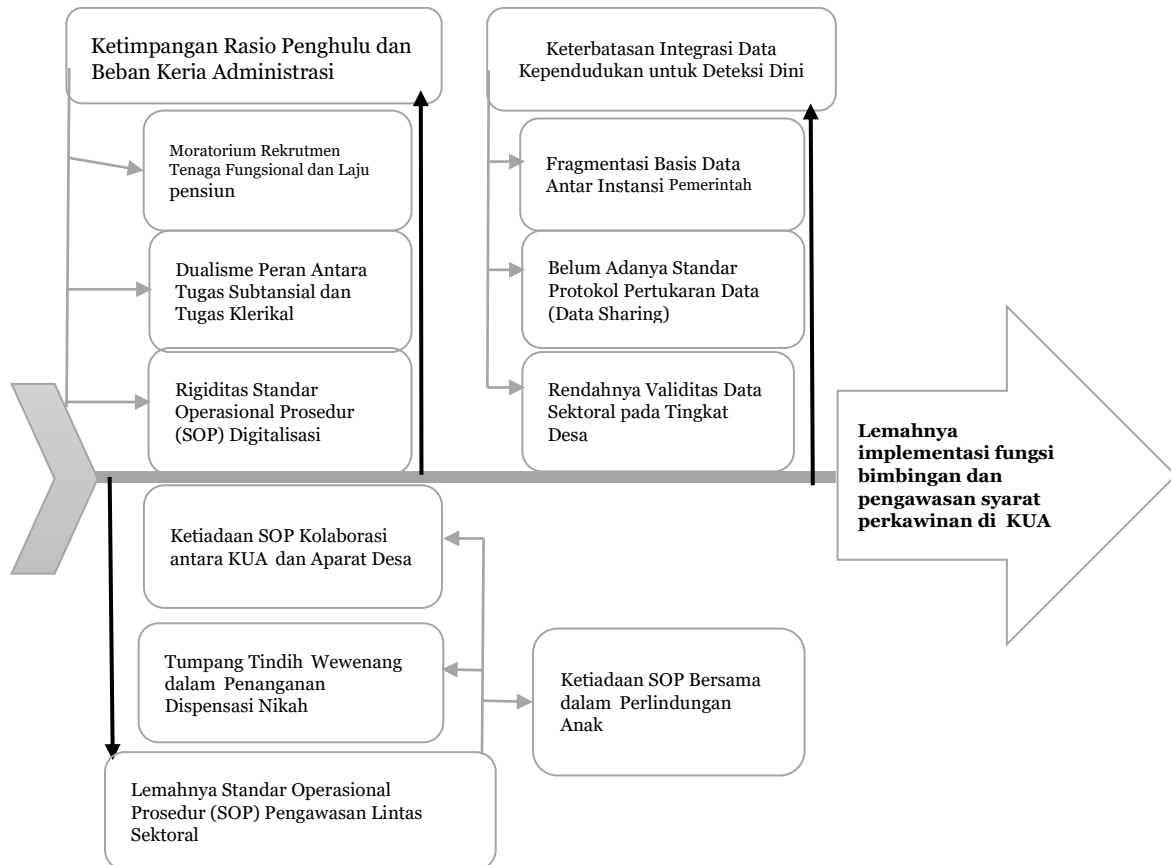
No	Masalah	<i>Urgency (U)</i>	<i>Seriousness (S)</i>	<i>Growth (G)</i>	Total Skor
1	Lemahnya implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di KUA	5	5	5	15
2	Kesenjangan literasi moderasi beragama terkait hukum perkawinan	4	4	4	12
3	Lemahnya standardisasi kurikulum agama di Madrasah mengenai isu hak reproduksi	3	4	4	11

Penjelasan Parameter Analisis

- Urgency (U)*: Masalah nomor 1 memiliki tingkat urgensi tertinggi karena pemahaman keagamaan yang sempit di masyarakat Gorontalo menjadi pemicu utama (akar masalah) yang harus segera diintervensi sebelum kebijakan teknis lainnya dapat berjalan efektif (Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2022).
- Seriousness (S)*: Tingkat keseriusan masalah nomor 1 sangat tinggi karena berkaitan dengan paradigma berpikir masyarakat yang jika dibiarkan akan terus melanggengkan praktik pernikahan dini meskipun regulasi negara telah diperketat (Kementerian Agama RI, 2021).
- Growth (G)*: Masalah nomor 1 memiliki potensi pertumbuhan yang mengkhawatirkan karena narasi keagamaan yang tidak dikonter dengan moderasi beragama dapat menyebar lebih cepat melalui media sosial dan tokoh masyarakat lokal (Direktorat KSKK Madrasah, 2023).

Berdasarkan analisis di atas, **lemahnya implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di KUA** menjadi isu prioritas utama yang perlu diangkat sebagai fokus intervensi. Hal ini dikarenakan pendidikan berfungsi sebagai *buffer* (penyangga) paling efektif untuk menahan laju pernikahan dini dibandingkan faktor ekonomi atau budaya yang transformasinya memerlukan waktu lebih lama.

Adapun akar masalah “**lemahnya implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di KUA**” dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram Fishbone

Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka yang menjadi *problem statement* yang di-highlight pada artikel kebijakan ini bahwa Tingginya angka pernikahan dini di Provinsi Gorontalo disebabkan oleh lemahnya implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di KUA yang disebabkan oleh ketimpangan rasio penghulu dan beban kerja administrasi, serta disebabkan oleh rigiditas Standar Operasional Prosedur (SOP) digitalisasi.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Menganalisis Faktor Penghambat: Mengidentifikasi secara mendalam faktor-faktor internal dan eksternal yang menyebabkan lemahnya implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan syarat perkawinan di KUA.
2. Mengevaluasi Kapasitas Sumber Daya: Memetakan kondisi riil kapasitas sumber daya manusia (penghulu dan staf), ketersediaan anggaran operasional, serta infrastruktur teknologi informasi yang mendukung fungsi pengawasan di KUA.
3. Merumuskan Strategi Optimalisasi: Menyusun model penguatan kapasitas sumber daya yang komprehensif sebagai solusi untuk memperketat verifikasi syarat perkawinan dan meningkatkan kualitas bimbingan pranikah.

4. Memberikan Rekomendasi Kebijakan : Menghasilkan rekomendasi kebijakan yang aplikatif bagi pengambil keputusan di Kementerian Agama dalam rangka reformasi birokrasi dan layanan pada KUA.

Manfaat Kajian:

1. Memberikan perspektif baru mengenai manajemen sumber daya manusia pada instansi layanan publik di bidang keagamaan.
2. Memberikan data objektif kepada instansi terkait mengenai titik lemah dalam prosedur pemeriksaan syarat nikah agar dapat segera dilakukan perbaikan. Pedoman Peningkatan Kapasitas: Menjadi acuan dalam merancang program pelatihan dan pengembangan kompetensi khusus bagi penghulu dan petugas KUA.
3. Menjamin bahwa setiap pernikahan yang tercatat telah melalui proses pengawasan yang ketat, sehingga meminimalkan sengketa hukum di kemudian hari. Ketahanan Keluarga: Meningkatkan kesiapan calon pengantin melalui fungsi bimbingan yang lebih berkualitas, yang pada akhirnya bertujuan untuk menekan angka perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga.

KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Keranga Teoritis

1. Teori manajemen beban kerja (*workload control*)

Teori ini menyatakan bahwa produktivitas dan kualitas pengawasan dalam sebuah organisasi publik berbanding lurus dengan keseimbangan antara kapasitas sumber daya manusia dan volume tugas. Ketimpangan rasio penghulu di Gorontalo menciptakan *bottleneck* administratif yang secara sistemik melemahkan fungsi kontrol organisasi terhadap kepatuhan syarat usia perkawinan ([H. Umar, 2024](#)).

2. Teori beban kognitif (*cognitive load theory*) – John Sweller

Teori ini menjelaskan bahwa memori kerja manusia memiliki kapasitas terbatas. Jika beban kerja administrasi terlalu tinggi, kapasitas untuk melakukan fungsi lain akan menurun. Penghulu di KUA memikul "beban kognitif ekstrinsik" dari prosedur digital dan administrasi yang rumit. Hal ini menyebabkan "beban kognitif kuman" (proses pembelajaran/konseling) menjadi terabaikan. Akibatnya, bimbingan perkawinan hanya menjadi formalitas karena otak petugas sudah jenuh dengan urusan data.

3. Teori *burnout* – Christina Maslach

Burnout adalah sindrom psikologis yang melibatkan kelelahan emosional, depersonalisasi, dan penurunan pencapaian pribadi akibat stres kerja kronis. Ketimpangan rasio antara jumlah penghulu dan calon pengantin memicu kelelahan emosional. Dalam kondisi ini, penghulu cenderung melakukan depersonalisasi, yaitu memperlakukan calon pengantin sebagai "nomor antrean" atau "objek administrasi" alih-alih individu yang butuh bimbingan psikologis dan pengawasan syarat yang mendalam.

4. Teori konseling *trait and factor* – E.G. Williamson

Teori ini menekankan pentingnya analisis, sintesis, dan diagnosis yang akurat sebelum memberikan bimbingan. Pengawasan syarat perkawinan bukan sekadar cek berkas, melainkan proses "diagnosis" kesiapan mental dan hukum. Karena

beban kerja yang tinggi, tahap analisis dan diagnosis ini sering terlewat. Penghulu tidak sempat menggali potensi masalah (seperti paksaan atau ketidaksiapan mental) karena terjebak dalam rigiditas SOP digital.

5. *Humanistic counseling theory* – Carl Rogers (*unconditional positive regard*)

Rogers menekankan bahwa konseling yang efektif membutuhkan kehadiran penuh (*presence*), empati, dan waktu yang cukup untuk membangun hubungan (*rapport*). Fungsi bimbingan di KUA seharusnya bersifat humanistik. Namun, ketimpangan rasio membuat "kehadiran" penghulu secara emosional menjadi mustahil. Hubungan antara penghulu dan calon pengantin menjadi mekanistik (robotik) karena dibatasi oleh sekat-sekat efisiensi waktu dan administrasi.

Kerangka Konseptual

1. Konsep *maqasid al-syariah* (*hifz al-nafs* dan *hifz al-nasl*)

Dalam perspektif hukum Islam kontemporer, kebijakan bimbingan perkawinan bukan sekadar prosedur administratif, melainkan manifestasi dari perlindungan terhadap jiwa (*hifz al-nafs*) dan keturunan (*hifz al-nasl*). Pernikahan dini yang berisiko pada kesehatan ibu dan anak dianggap bertentangan dengan tujuan utama syariat. Oleh karena itu, penguatan fungsi KUA merupakan upaya negara dalam mengimplementasikan nilai-nilai kemaslahatan publik melalui instrumen agama (Auda, 2008).

2. Konsep hukum tata negara sebagai "*law as a tool of social engineering*"

Konsep dari Roscoe Pound ini memandang hukum (termasuk regulasi Kementerian Agama) sebagai alat untuk merekayasa masyarakat menuju kondisi yang lebih baik. Dalam konteks Gorontalo, transformasi KUA dari lembaga pencatat menjadi lembaga pengawas dan edukasi merupakan upaya sengaja untuk mengubah struktur sosial yang pro-pernikahan dini menjadi masyarakat yang sadar akan kematangan usia perkawinan (Pound, 1954).

3. Konsep *good governance* dalam administrasi publik

Konsep ini menekankan pada efektivitas dan efisiensi birokrasi. Ketimpangan rasio penghulu dan beban kerja administratif di KUA dipandang sebagai kegagalan dalam prinsip *accountability* dan *responsiveness*. Tanpa tata kelola SDM yang seimbang, kebijakan pencegahan pernikahan dini hanya akan menjadi "macan kertas" karena pelaksana di lapangan kehilangan kapasitas operasionalnya (United Nations Development Programme, 1997).

4. Konsep digitalisasi birokrasi (*e-government maturity*)

Konsep ini menjelaskan bahwa transisi digital (seperti Simkah) seharusnya mencapai tahap "transformasional" di mana teknologi menyederhanakan proses, bukan menciptakan rigiditas baru. Masalah integrasi data yang belum optimal menunjukkan bahwa digitalisasi di lingkungan Kementerian Agama masih berada pada tahap integrasi awal yang belum memberikan dampak signifikan terhadap efisiensi beban kerja administratif pegawai (Layne & Lee, 2001).

5. Konsep perlindungan anak berbasis hak (*rights-based approach*)

Secara konseptual, setiap anak memiliki hak atas pendidikan dan kesehatan yang seringkali terampas oleh pernikahan dini. Kebijakan bimbingan dan pengawasan di KUA harus dipandang sebagai instrumen pemenuhan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi. Lemahnya SOP pengawasan lintas sektoral berarti negara

belum hadir secara utuh dalam melindungi hak-hak dasar warga negara di tingkat paling lokal (Lundy, 2007).

METODOLOGI

Metodologi Kebijakan

Kajian kebijakan ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode Analisis Kebijakan (*Policy Analysis*) yang bersifat deskriptif-preskriptif. Metodologi ini dirancang untuk tidak hanya memotret fenomena kelemahan implementasi, tetapi juga menawarkan solusi strategis bagi pengambil keputusan.

1. Pendekatan kajian

Kajian ini menggunakan kerangka kerja Analisis Implementasi Model Merilee S. Grindle, yang melihat keberhasilan kebijakan dari sisi isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasinya (*context of implementation*), terutama terkait kapasitas sumber daya yang tersedia di KUA.

2. Sumber data

- Data sekunder (studi dokumen): Melakukan telaah kritis terhadap regulasi terkait (UU Perkawinan, PMA tentang Revitalisasi KUA), laporan tahunan Ditjen Bimas Islam, data statistik pernikahan dan perceraian, serta literatur akademik terkait fungsi pengawasan KUA.
- Data primer (observasi & diskusi terfokus): Hasil observasi terhadap proses verifikasi dokumen di beberapa KUA percontohan dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan praktisi (Penghulu dan Kepala KUA) untuk menangkap hambatan riil di lapangan.

3. Teknik analisis data

Data dianalisis melalui tiga tahapan utama:

- a. Analisis kesenjangan (*gap analysis*): Membandingkan antara standar pengawasan syarat perkawinan yang diatur oleh regulasi dengan fakta implementasi di lapangan.
- b. Analisis akar masalah (*root cause analysis*): Mengidentifikasi apakah kelemahan fungsi pengawasan disebabkan oleh faktor kompetensi SDM, ketersediaan anggaran, atau keterbatasan sistem teknologi.
- c. Analisis SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*): Mengevaluasi posisi kapasitas sumber daya KUA saat ini untuk merumuskan strategi optimalisasi yang relevan.

4. Instrumen perumusan rekomendasi

Hasil analisis kemudian disintesis menggunakan Matriks Prioritas Kebijakan, di mana rekomendasi dikelompokkan berdasarkan tingkat urgensi dan kelayakan (*feasibility*) implementasinya dalam jangka pendek, menengah, dan panjang.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Analisis terhadap lemahnya fungsi pengawasan syarat perkawinan di KUA menunjukkan adanya korelasi kuat antara keterbatasan kapasitas sumber daya manusia dengan kualitas verifikasi dokumen. Fenomena ini bermuara pada beban kerja penghulu yang tidak proporsional, di mana seorang petugas sering kali harus melayani puluhan pendaftaran nikah dalam waktu singkat tanpa dukungan staf verifikator yang kompeten. Ketimpangan rasio ini menyebabkan proses pemeriksaan dokumen hanya menyentuh aspek formalitas permukaan, sehingga kebenaran materiil dari syarat-syarat perkawinan sering kali terabaikan demi kelancaran administratif (Harahap, 2022).

Penguatan kapasitas sumber daya manusia menjadi isu sentral karena integritas pengawasan sangat bergantung pada kompetensi teknis petugas di lapangan. Saat ini, banyak petugas KUA yang belum mendapatkan pelatihan berkelanjutan mengenai deteksi dini pemalsuan dokumen atau teknik wawancara investigatif untuk memvalidasi status calon pengantin. Tanpa keahlian ini, KUA sangat rentan terhadap manipulasi data yang dilakukan oleh pihak-pihak tidak bertanggung jawab yang memanfaatkan celah birokrasi (Zulkifli, 2024).

Dari sisi bimbingan perkawinan (Binwin), analisis menunjukkan bahwa kebijakan ini sering kali gagal mencapai tujuannya karena keterbatasan anggaran operasional yang dialokasikan melalui PNBK. Fluktuasi anggaran menyebabkan program bimbingan dilakukan secara terburu-buru dengan metode ceramah massal yang tidak efektif. Padahal, bimbingan yang berkualitas memerlukan rasio tutor dan peserta yang ideal agar terjadi dialog interaktif mengenai kesiapan mental dan finansial pasangan (Fahmi, 2021).

Pemanfaatan teknologi melalui SIMKAH belum mencapai potensi maksimalnya dalam memperkuat pengawasan karena masalah interkoneksi data. Meskipun sistem telah terintegrasi dengan Dukcapil, sinkronisasi data dengan Pengadilan Agama terkait status janda atau duda sering kali mengalami *delay*. Kelemahan teknis pada infrastruktur server dan jaringan di KUA kecamatan memperlambat proses validasi otomatis, yang memaksa petugas kembali menggunakan metode manual yang rawan kesalahan (Pratama, 2022).

Secara sosiologis, pengawasan syarat perkawinan terhambat oleh kuatnya patronase tokoh lokal yang sering kali melakukan intervensi terhadap keputusan petugas KUA. Kapasitas manajerial Kepala KUA dalam menjaga independensi institusi diuji ketika berhadapan dengan tekanan sosial untuk mempermudah izin pernikahan yang meragukan. Hal ini menunjukkan bahwa penguatan sumber daya tidak hanya mencakup aspek teknis, tetapi juga penguatan integritas dan perlindungan hukum bagi petugas (Ramli, 2024).

Analisis kebijakan juga menyoroti bahwa kurikulum bimbingan perkawinan saat ini masih bersifat statis dan belum adaptif terhadap isu-isu kontemporer seperti ketahanan ekonomi keluarga. Minimnya keterlibatan tenaga ahli dari luar kementerian dalam proses bimbingan membuat materi yang disampaikan kurang memiliki daya tarik bagi calon pengantin milenial. Optimalisasi kebijakan harus mencakup diversifikasi sumber daya pengajar agar bimbingan menjadi instrumen preventif yang efektif terhadap angka perceraian (Syarifuddin, 2021).

Ditinjau dari aspek pengawasan wali, kelemahan sering kali ditemukan pada kurangnya investigasi mendalam terhadap silsilah nasab yang rumit. Petugas KUA sering kali

menerima pernyataan wali tanpa melakukan *cross-check* terhadap data pendukung di desa asal calon pengantin. Hal ini menunjukkan perlunya standarisasi prosedur operasional (SOP) yang lebih ketat didukung oleh instrumen verifikasi yang lebih canggih untuk menjamin keabsahan pernikahan secara syar'i dan hukum negara (Asmani, 2020).

Keterbatasan sarana dan prasarana kantor KUA di tingkat kecamatan turut memperburuk fungsi pengawasan. Ruang bimbingan yang tidak representatif dan kurangnya perangkat digital yang mumpuni menghambat proses pelayanan prima. Revitalisasi fisik KUA memang sedang berjalan, namun harus dibarengi dengan penyediaan perangkat lunak dan keras yang mendukung sistem peringatan dini (*early warning system*) terhadap data ganda atau identitas palsu (Rahman & Hidayat, 2023).

Selain itu, analisis terhadap pengawasan terhadap usia nikah menunjukkan bahwa pasca revisi UU Perkawinan, beban edukasi KUA meningkat drastis. Namun, kapasitas petugas untuk memberikan bimbingan bagi mereka yang mengajukan dispensasi nikah masih sangat minim. KUA belum memiliki sumber daya khusus seperti konselor remaja yang dapat memberikan pendalaman risiko pernikahan dini, sehingga peran KUA hanya terbatas pada menjalankan putusan pengadilan tanpa upaya preventif tambahan (Lubis & Siregar, 2023).

Lemahnya koordinasi lintas sektoral antara KUA, Dinas Kesehatan, dan Dinas Sosial menyebabkan fungsi bimbingan perkawinan kehilangan dimensi holistiknya. Padahal, integrasi sumber daya antar-instansi dapat memperkuat substansi bimbingan, misalnya dalam hal pencegahan stunting dan kekerasan dalam rumah tangga. Kebijakan optimalisasi harus mengarah pada kolaborasi sumber daya kolektif antar-lembaga pemerintah di tingkat kecamatan (Latif, 2022).

Dari perspektif manajemen publik, belum adanya sistem *reward and punishment* yang jelas bagi petugas dalam melakukan pengawasan syarat nikah menyebabkan rendahnya motivasi kerja. Petugas yang sangat teliti dalam melakukan verifikasi sering kali tidak mendapatkan apresiasi lebih dibandingkan petugas yang hanya sekadar menggugurkan kewajiban administratif. Reformasi kebijakan perlu menyentuh aspek manajemen kinerja untuk memacu profesionalisme sumber daya manusia (Arifin, 2022).

Masalah anggaran juga berdampak pada minimnya sosialisasi kebijakan perkawinan kepada masyarakat luas. Lemahnya fungsi pengawasan KUA sering kali berawal dari ketidaktahuan masyarakat mengenai prosedur yang benar, sehingga mereka terjebak pada penggunaan jasa perantara atau calo. Peningkatan kapasitas sumber daya harus mencakup alokasi dana khusus untuk kampanye literasi hukum perkawinan di tingkat desa (Nugroho, 2021).

Penerapan audit internal terhadap proses pendaftaran nikah di KUA juga masih sangat jarang dilakukan secara mendadak. Hal ini memberikan ruang bagi tumbuhnya budaya kerja yang permisif terhadap kekurangan syarat administratif. Optimalisasi pengawasan memerlukan tim pengawas internal yang memiliki kapasitas audit birokrasi yang kuat untuk memastikan setiap pernikahan tercatat sesuai dengan standar legalitas yang ketat (Bustomi, 2022).

Dalam hal bimbingan mandiri, ketiadaan modul digital yang interaktif membuat materi bimbingan sulit diakses secara fleksibel oleh calon pengantin yang bekerja. Pemanfaatan sumber daya digital seperti aplikasi berbasis ponsel pintar dapat menjadi solusi untuk memperluas jangkauan bimbingan tanpa terhambat oleh ruang dan waktu. Transformasi digital ini merupakan kunci utama dalam optimalisasi kebijakan di masa depan (Mustofa, 2021).

Sebagai simpulan analisis, penguatan kapasitas sumber daya KUA merupakan prasyarat mutlak untuk memperbaiki fungsi bimbingan dan pengawasan. Tanpa adanya sinkronisasi antara regulasi yang ketat dengan kapasitas eksekutor yang mumpuni, KUA akan tetap terjebak dalam masalah klasik lemahnya implementasi. Reformasi harus dilakukan secara menyeluruh mulai dari aspek integritas SDM, keandalan sistem informasi, hingga kecukupan dukungan fiskal (Arifin, 2022).

Analisis Kebijakan

- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Peraturan ini merupakan landasan hukum utama yang menaikkan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan dari 16 tahun menjadi 19 tahun, sehingga sama dengan batas usia laki-laki. Perubahan ini memberikan mandat implisit kepada Kementerian Agama (KUA) untuk memperketat pengawasan administratif dan edukatif agar selaras dengan semangat perlindungan anak dan kesetaraan gender yang diusung undang-undang ini.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan. Peraturan ini mengatur secara teknis prosedur pendaftaran, pemeriksaan, dan pengawasan nikah di KUA. Dalam konteks masalah Anda, PMA ini menjadi dasar hukum bagi penghulu untuk melakukan verifikasi data kependudukan dan memastikan pemenuhan syarat usia sebelum akad nikah dilaksanakan, termasuk prosedur penolakan kehendak nikah jika tidak memenuhi syarat (Kementerian Agama RI, 2019).
- Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Koordinasi Perlindungan Anak. PP ini mewajibkan adanya koordinasi lintas sektoral dalam perlindungan anak, termasuk pencegahan perkawinan anak. Bagi Kementerian Agama, peraturan ini memperkuat argumen bahwa KUA tidak bisa bekerja sendiri (silo) dan harus memiliki SOP pengawasan yang terintegrasi dengan instansi kesehatan, sosial, dan pemerintah daerah untuk mendeteksi dini risiko pernikahan di bawah umur.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 2022 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Satuan Pendidikan pada Kementerian Agama Meskipun berfokus pada kekerasan seksual, peraturan ini secara konseptual mendukung perlindungan anak di lingkungan pendidikan agama (Madrasah dan Pesantren). Peraturan ini memperkuat dasar hukum bagi Kemenag untuk mengintegrasikan materi hak reproduksi dan pencegahan pernikahan dini ke dalam kurikulum pendidikan Islam sebagai bagian dari perlindungan santri/siswa dari praktik yang merugikan tumbuh kembang mereka.
- Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 172 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Remaja Usia Sekolah (BRUS). Keputusan Dirjen ini merupakan regulasi teknis yang memerintahkan KUA dan jajaran Bimas Islam untuk melakukan tindakan preventif melalui edukasi kepada remaja. Regulasi ini menjadi payung hukum bagi program bimbingan yang seharusnya menjadi alat deteksi dini, namun implementasinya sering terkendala oleh masalah beban kerja dan kompetensi penyuluh yang telah Anda analisis sebelumnya.

Limitasi Kajian

Limitasi kajian ini berfokus pada analisis implementasi fungsi bimbingan dan pengawasan di tingkat Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan, sehingga hasil temuan

mungkin memiliki keterbatasan generalisasi jika diterapkan pada wilayah dengan karakteristik geografis dan aksesibilitas teknologi yang sangat kontras, seperti daerah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T). Selain itu, kajian ini menitikberatkan pada dimensi penguatan kapasitas sumber daya internal (SDM, anggaran, dan teknologi) dalam kurun waktu kebijakan saat ini, sehingga faktor-faktor eksternal di luar otoritas kementerian terkait, seperti perubahan struktur hukum adat atau dinamika sosial budaya makro yang sangat spesifik di tiap daerah, tidak dibahas secara mendalam..

Kebaruan/Kontribusi

Kontribusi kebijakan dari kajian ini terletak pada penyediaan kerangka kerja strategis bagi Kementerian Agama untuk mereformasi pola manajemen sumber daya di KUA dari pendekatan yang bersifat administratif-klerikal menjadi pendekatan yang berbasis pada kualitas substansi dan perlindungan hukum. Kajian ini memberikan draf model integrasi layanan yang menghubungkan penguatan kompetensi investigatif penghulu dengan sistem digitalisasi verifikasi syarat nikah yang lebih presisi guna meminimalkan risiko maladministrasi dan manipulasi data perkawinan. Selain itu, rekomendasi kebijakan ini berkontribusi pada penyempurnaan kurikulum bimbingan perkawinan yang lebih adaptif dan kolaboratif, yang secara jangka panjang berperan sebagai instrumen preventif negara dalam menurunkan angka perceraian serta memperkuat fondasi ketahanan keluarga di tingkat akar rumput..

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Alternatif Kebijakan

Alternatif 1: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Protokol Pencegahan Pernikahan Dini Terintegrasi pada Tingkat KUA dan Desa.

- Substansi Kebijakan: Mewajibkan KUA untuk memiliki Nota Kesepahaman Operasional (MoU Teknis) dengan Pemerintah Desa dan Puskesmas setempat sebagai syarat pemrosesan pendaftaran nikah.
- Mekanisme: Menciptakan SOP "Satu Pintu" di mana pendaftaran nikah untuk usia di bawah 21 tahun wajib melampirkan surat rekomendasi edukasi dari tenaga kesehatan dan penyuluh agama sebagai bagian dari deteksi dini sebelum berkas sampai ke tahap pengadilan.
- Tujuan: Memperkuat fungsi pengawasan KUA melalui dukungan data dan prosedur dari instansi lain di tingkat akar rumput (lintas sektoral).

Alternatif 2: Keputusan Menteri Agama (KMA) tentang Standar Kompetensi Penyuluh Agama dalam Pencegahan Pernikahan Anak.

- Substansi Kebijakan: Mewajibkan setiap Penyuluh Agama (PNS dan non-PNS) untuk memiliki sertifikasi kompetensi khusus yang tidak hanya menguji pemahaman teks keagamaan, tetapi juga kemampuan analisis sosiologis lapangan.
- Mekanisme: Mengintegrasikan kurikulum moderasi beragama dengan materi kesehatan reproduksi dan perlindungan anak dalam skema *E-Learning* mandiri melalui platform yang sudah ada (seperti Pusaka Kemenag).

- Tujuan: Memastikan penyuluh memiliki narasi keagamaan yang moderat dan mampu berdialog dengan budaya lokal Gorontalo untuk menekan angka pernikahan dini.

Alternatif 3: Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam tentang Digitalisasi Administrasi KUA Terpadu.

- Substansi Kebijakan: Melakukan simplifikasi SOP pada aplikasi Simkah (Sistem Informasi Manajemen Nikah) untuk menghapus kewajiban pelaporan manual yang bersifat duplikasi.
- Mekanisme: Memberikan mandat otomatisasi input data klerikal melalui integrasi API (Application Programming Interface) dengan data kependudukan, sehingga Penghulu dapat dibebaskan dari tugas input data dan fokus pada fungsi pengawasan lapangan serta bimbingan substansial.
- Tujuan: Mengatasi ketimpangan rasio penghulu dengan cara mengurangi beban administratif harian melalui efisiensi sistem digital.

Untuk menentukan pilihan kebijakan yang paling layak, kita akan menggunakan kriteria evaluasi dari William N. Dunn, yang mencakup Efektivitas, Efisiensi, Adekuasi (Kecukupan), Ekuitas (Pemerataan), Responsivitas, dan Ketepatan (*Appropriateness*). Setiap alternatif akan diberikan skor dengan skala 1-5 (1 = sangat rendah, 5 = sangat tinggi).

Tabel 2. Analisis Skoring Alternatif Kebijakan (Model William N. Dunn)

No	Alternatif Kebijakan	Efektivitas	Efisiensi	Adekuasi	Ekuitas	Responsivitas	Ketepatan	Total Skor
1	PMA Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Protokol Pencegahan Pernikahan Dini Terintegrasi pada Tingkat KUA dan Desa	5	4	5	4	5	5	28
2	KMA Standar Kompetensi Penyuluh Agama dalam Pencegahan Pernikahan Anak	4	3	3	4	4	5	23
3	Perdirjen Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam tentang Digitalisasi Administrasi KUA Terpadu	3	5	3	5	4	4	24

Deskripsi Analisis Kriteria:

1. Efektivitas & Adekuasi: Alternatif 1 (PMA Kolaborasi) mendapatkan skor tertinggi karena masalah pernikahan dini di Gorontalo bersifat sosiologis dan sistemik. Kolaborasi lintas sektoral (KUA, Desa, Puskesmas) dianggap paling mampu memecahkan masalah hingga ke akar rumput dibanding sekadar perbaikan internal.

2. Efisiensi: Alternatif 3 (Perdirjen Simplifikasi Digital) paling efisien karena hanya melakukan penataan ulang pada sistem yang sudah ada tanpa memerlukan mobilisasi SDM yang besar, sehingga langsung mengurangi beban administrasi penghulu.
3. Responsivitas: Alternatif 1 sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat akan perlindungan anak yang komprehensif, karena melibatkan tenaga kesehatan dan perangkat desa dalam proses edukasi sebelum terjadi pernikahan.
4. Ketepatan (*Appropriateness*): Alternatif 1 dan 2 memiliki ketepatan tinggi karena secara filosofis sejalan dengan misi moderasi beragama dan perlindungan martabat manusia (*Hifz al-Nafs*).

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Bagian kesimpulan dalam artikel kebijakan merupakan rangkuman akhir yang secara ringkas dan padat menyampaikan temuan-temuan utama dari analisis kebijakan yang telah dilakukan. Kesimpulan ini harus menjawab pertanyaan kebijakan atau tujuan analisis yang telah ditetapkan di bagian awal artikel. Alih-alih mengulang detail dari hasil dan pembahasan, kesimpulan menyajikan intisari dari temuan-temuan signifikan dan implikasi utamanya terhadap isu kebijakan yang diangkat. Bagian ini memberikan penutup yang jelas dan membantu pembaca untuk memahami poin-poin krusial dari keseluruhan analisis.

Lebih lanjut, kesimpulan dalam artikel kebijakan sering kali menyoroti kontribusi utama dari analisis yang telah dilakukan terhadap pemahaman isu kebijakan atau perdebatan yang sedang berlangsung. Penulis dapat menekankan signifikansi temuan dalam konteks yang lebih luas, misalnya relevansinya terhadap teori kebijakan, implikasinya bagi praktik kebijakan, atau dampaknya terhadap masyarakat. Kesimpulan yang baik tidak hanya merangkum, tetapi juga memberikan penegasan akhir mengenai pentingnya isu kebijakan yang dibahas dan nilai dari analisis yang telah disajikan.

Selain itu, bagian kesimpulan dapat pula secara implisit atau eksplisit menunjuk pada keterbatasan dari analisis yang telah dilakukan dan memberikan arahan singkat untuk agenda analisis kebijakan di masa depan. Kesimpulan dapat menjadi jembatan yang menghubungkan temuan analisis dengan implikasi praktis dan kebutuhan untuk tindakan lebih lanjut. Dengan demikian, kesimpulan yang efektif meninggalkan kesan yang kuat pada pembaca dan menggarisbawahi pesan utama dari artikel kebijakan.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis di atas, maka direkomendasikan kepada Menteri Agama RI untuk menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Protokol Pencegahan Pernikahan Dini Terintegrasi pada Tingkat KUA dan Desa. Regulasi ini secara strategis memandatkan transformasi peran Kantor Urusan Agama (KUA) dari sekadar lembaga pencatat menjadi pusat koordinasi perlindungan anak di tingkat kecamatan, dengan mewajibkan adanya nota kesepahaman operasional (MoU Teknis) antara KUA, Pemerintah Desa, dan Puskesmas setempat guna memastikan setiap permohonan kehendak nikah di bawah usia 21 tahun melalui proses verifikasi sosiologis dan edukasi kesehatan reproduksi secara berlapis. Implementasi kebijakan ini akan menjawab akar masalah lemahnya pengawasan sekaligus mengatasi keterbatasan data melalui

sinkronisasi peran lintas instansi, sehingga penekanan angka pernikahan dini di Provinsi Gorontalo dapat dilakukan secara sistemik, terukur, dan berkelanjutan.

REFERENSI

- Achmad Al-Muhajir, Amrotus Soviah, 2023 Sekolah Tinggi Agama Islam Sayid Mohammad Alawi Al-Maliki Pernikahan Dini Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Positif Di Indonesia.
- Amalia, R. (2023). *Evaluasi pasca bimbingan perkawinan: Studi kasus ketahanan keluarga*. Jurnal Ilmu Keluarga.
- Arifin, Z. (2022). *Evaluasi kinerja pegawai KUA dalam pelayanan publik*. Pustaka Media.
- Asmani, J. M. (2020). *Problematika hukum perkawinan di Indonesia*. Alfabeta.
- Auda, J. (2008). *Maqasid al-Shariah as philosophy of Islamic law: A systems approach*. International Institute of Islamic Thought (IIIT).
- Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI. (2022). *Studi Kasus Perkawinan Anak di Wilayah dengan Prevalensi Tinggi*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan.
- Bustomi, A. (2022). *Kepemimpinan dan manajemen KUA modern*. Pustaka Literasi.
- Daft, R. L. (2015). *Organization theory and design*. Cengage Learning.
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. (2022). *Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 172 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Remaja Usia Sekolah*. Jakarta: Kementerian Agama RI.
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. (2023). *Pedoman Tata Kelola Administrasi dan Pengawasan Nikah Rujuk*. Jakarta: Kementerian Agama RI.
- Direktorat KSKK Madrasah. (2023). *Evaluasi Kurikulum Madrasah dalam Penanganan Isu-Isu Sosial Kontemporer*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Dwi Rizki Nabila Nasution, Dkk 2025, Kua Sebagai Lembaga Bimbingan dan Konsultasi Pernikahan: Studi Di Kua Kecamatan Medan Tembung Jalan Kapten Jamil.
- F. Maulana Dkk, 2024, Implementasi Program Revitalisasi Kua Dalam Pelayanan Pencatatan Nikah
- Fahmi, I. (2021). *Analisis anggaran PNPB dalam pelayanan nikah*. Media Sains Indonesia.
- Fauzi Alfiyasin, 2025, Pelaksanaan Program Kementerian Agama Nomor 758 Tahun 2021 Tentang Revitalisasi Kua Terhadap Peningkatan Kinerja Kua Di Kabupaten Kuningan.
- Fauzi, A. (2021). Efektivitas bimbingan perkawinan dalam menekan angka perceraian. *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 6(1), 45-60.
- Fiqih Maulana, 2024 Implementasi Program Revitalisasi Kua Dalam Pelayanan Pencatatan Nikah.

- Fitra Kurnia, A. Salmi, 2021, Sistem Informasi Manajemen (Sim) Pengajuan Berkas Persyaratan Nikah Berbasis Android Di Kua Kec. Tembilahan Hulu.
- Fitri Suryaningsih, Amalia Hayati, 2023, Peran Dan Kedudukan Kua Dalam Pengajuan Pembatalan Perkawinan Akibat Pemalsuan Identitas,
- Gunawan Hadi Purwanto, M. Mansur, 2020, Status Pembantu Pegawai Pencatat Perkawinan (P4) Pada Kantor Urusan Agama (Kua) Kecamatan Sumberrejo Kabupaten Bojonegoro Pasca Diterbitkannya Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 Tentang Pencatatan Perkawinan.
- Hamzah, F. (2023). *Kejahatan dokumen dalam hukum perkawinan*. PT Eresco.
- Harahap, M. S. (2022). *Manajemen Kantor Urusan Agama*. Rajawali Pers.
- Hastomo Aji, 2023), The Influence Of Professional Services And Transportation Spending Budget Outside Marriage Services On The Performance And Budget Of The Directorate General Of Islamic Community Guidance On 2019-2022.
- Hidayatullah, S. (2020). *Prosedur administrasi pernikahan dan problematikanya*. Rajawali Pers.
- Hopp, W. J., & Spearman, M. L. (2011). *Factory physics*. Waveland Press.
- Iqlima Aghni Nurul Fajri, 2023, Efektivitas Kepala KUA Dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai Ditinjau Dari Peraturan Menteri Agama.
- Irawan, D. (2022). Independensi penghulu dalam penegakan hukum perkawinan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 11(2), 88-105.
- Ismayanti Rais, 2022 Peranan Wali Hakim Dalam Perkawinan.
- Iswardi Iswardi, 2024 Analisis Pelaksanaan Penyusunan Administrasi Kepenghuluan Di Kementerian Agama Kabupaten Ogan Ilir.
- Kaliandra Saputra Pulungan, 2021 Pandangan Masyarakat Desa Alahan Terhadap Perkawinan di Kantor Urusan Agama Kecamatan Ujung Batu Menurut Perspektif Hukum Islam.*
- Kementerian Agama RI. (2019). *Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Pernikahan*. Berita Negara RI Tahun 2019 Nomor 1113. Jakarta.
- Kementerian Agama RI. (2021). *Rencana Strategis Kementerian Agama 2020-2024*. Jakarta: Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Kementerian Agama.
- Kementerian Agama RI. (2022). *Laporan tahunan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam*. Kemenag Press.
- Kementerian Agama RI. (2022). *Peraturan Menteri Agama Nomor 73 Tahun 2022 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Satuan Pendidikan pada Kementerian Agama*. Berita Negara RI Tahun 2022 Nomor 1032. Jakarta.
- Kurniawan, B. (2022). *Aksesibilitas layanan publik di wilayah tertinggal*. Gajah Mada University Press.
- L. Abdullah Dkk, 2025, Edukasi Dan Pendampingan Hukum Terkait Perlindungan Perempuan Dan Anak di Kota Baubau.

- Latif, M. (2022). *Kesehatan reproduksi dalam bimbingan pranikah*. Penerbit Buku Kedokteran EGC.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lubis, S., & Siregar, H. (2023). Dampak pernikahan dini dan peran pengawasan KUA. *Jurnal Sosial dan Budaya*, 10(2), 112-128.
- Lundy, L. (2007). 'Voice' is not enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal*, 33(6), 927-942.
- Masduki, 2022, Nikah Sirri Perspektif Yuridis Dan Sosiologis.
- Maulana, A. (2024). Integrasi data yudisial dan administratif dalam perkawinan. *Jurnal Transformasi Hukum*, 5(1), 12-29.
- Mulyadi, D. (2020). *Koordinasi antar lembaga dalam administrasi perkawinan*. Prenada Media.
- Mustofa, M. (2021). *Reformasi birokrasi kementerian agama*. Kencana.
- Nabhani Yustisi, Muksalmina, 2023, Keabsahan Wali Muhakkam Pada Pernikahan Sirri.
- Nadia Kantue, 2022, Efektivitas Pengelolaan Simkah Dalam Upaya Pencegahan Manipulasi Data Di Kua Kota Bitung.
- Nasruddin Yusuf, 2022, Dampak Bimbingan Perkawinan Kua Terhadap Kehidupan Sakinah Bagi Pengantin.
- Nasution, M. A. (2021). *Sosiologi hukum perkawinan*. PT Remaja Rosdakarya.
- Nixie Devina Rahmadiani, 2021, Konseling Perkawinan Untuk Meningkatkan Pola Komunikasi Antar Pasangan.
- Nofa Taufani Warda, 2024, Bimbingan Pra Nikah Dan Implikasinya Terhadap Pembentukan Keluarga Masalah.
- Nugroho, W. (2021). *Praktik percaloan dalam administrasi publik*. Gramedia Pustaka Utama.
- Nurlaelawati, E., & Salim, A. (2023). *Marriage law reform in Indonesia*. Brill.
- Perry, J. L., & Hondeghem, A. (2008). *Motivation in public management: The call of public service*. Oxford University Press.
- Pound, R. (1954). *An introduction to the philosophy of law*. Yale University Press.
- Pratama, R. (2022). Digitalisasi layanan KUA melalui SIMKAH: Tantangan dan peluang. *Jurnal Teknologi Informasi dan Hukum*, 4(3), 201-215.
- Putranto Bifadlillah Bifadlillah, 2023 Analisis Faktor-Faktor Yang Memengaruhi Implementasi Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin di Kua Kecamatan Sukajadi Kota Bandung.
- Rachmadi Usman, 2018 Makna Pencatatan Perkawinan Dalam Peraturan Perundang-Undangan Perkawinan di Indonesia.
- Rahayu, S. (2024). *Inklusivitas layanan bimbingan pranikah*. Jurnal Difabel dan Masyarakat.
- Rahman, A., & Hidayat, T. (2023). Revitalisasi KUA: Menuju pelayanan prima. *Jurnal Administrasi Publik*, 11(1), 30-45.

- Ramli, M. (2024). *Sosiologi masyarakat permisif*. Pustaka Pelajar.
- Ratna D.E. Sirait Fakultas Hukum Universtas Katolik Santo Thomas Medan, 2021 Legalitas Perkawinan Adat Menurut Undang-Undang No. 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.
- Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Koordinasi Perlindungan Anak*. Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 161. Jakarta.
- Republik Indonesia. (2019). *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 186. Jakarta.
- Riggs, F. W. (1961). *The ecology of public administration*. Asia Publishing House.
- Sari, K. (2021). Manipulasi status perkawinan dalam poligami tanpa izin. *Jurnal Yuridis*, 8(3), 45-59.
- Satar Dkk, 2024, Dispensasi Pencatatan Perkawinan Yang Kurang Dari Sepuluh Hari Kerja.
- Sekretariat Jenderal Kementerian Agama RI. (2023). *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Kementerian Agama*. Jakarta: Kementerian Agama RI.
- Sudarsono. (2021). *Hukum perkawinan nasional*. Rineka Cipta.
- Susanti Susanti, 2022 Advokasi Dan Bimbingan Pranikah Tentang Kesehatan Reproduksi Bagi Calon Pengantin.
- Syarifuddin, A. (2021). *Hukum perkawinan Islam di Indonesia*. Kencana.
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for sustainable human development*. UNDP Policy Document.
- V. R. Hasanah, 2019, Motekar (Motivator Ketahanan Keluarga) Dan Pemberdayaan Keluarga Rentan.
- Wahyudi, T. (2023). *Standarisasi nasional bimbingan perkawinan*. Bumi Aksara.
- Winny Kirana Hasanah, 2022, Analisis Pelaksanaan Edukasi Pranikah Terkait Kesehatan Reproduksi Pada Pasangan Calon Pengantin Muslim (Literature Review).
- Zakirun Pohan Dkk, 2024, Peran Kantor Urusan Agama Dalam Menanggulangi Praktik Nikah Siri: Studi Di Kua Gunung Meriah Kabupaten Aceh Singkil.
- Zulkifli. (2024). *Integritas penghulu dalam pengawasan syarat nikah*. Deepublish.