



Accelerating Inclusive KUA: Harmonization of Regulations and Integration of Cross-Sectoral Services

Akselerasi KUA Inklusif: Harmonisasi Regulasi dan Integrasi Layanan Lintas Sektoral

Ahmad Solikhun

Kantor Kementerian Agama Kabupaten Banjarnegara

Author Correspondence Email: a.solihun@gmail.com

Article History	Received (February 7 th , 2026)	Revised (March 3 rd , 2026)	Accepted (April 12 th , 2026)
------------------------	---	---	---

News Article

Keyword:

Regulatory Harmonization, Inclusive KUA, Technical Legality, Religious Moderation, Political Vision

Abstract

The transformation of the Office of Religious Affairs (KUA) into an inclusive religious service center is a strategic step to realize the mandate of religious moderation in Indonesia. However, this effort has faced stagnation due to a chronic gap between macro-political vision and technical operational legality at the ground level. This policy article employs a qualitative-descriptive methodology with a systematic analysis procedure that combines the study of regulatory documents and secondary data on service satisfaction. The analysis indicates that the stagnation in the inclusive KUA transformation stems from the absence of derivative regulations harmonizing cross-sectoral authority between the Ministry of Religious Affairs and the Ministry of Home Affairs. This situation is exacerbated by the dual legal regime of population administration and civil registration, which has fueled administrative uncertainty at the operational level. This article recommends the issuance of a Joint Decree (SKB) between the Ministers of Religious Affairs and the Ministers of Home Affairs as a "bridging regulation" to synchronize service protocols and legitimize SIMKAH-SIAK data interoperability. Implementation of this SKB is predicted to eliminate sectoral egos, provide legal protection for officials, and guarantee legal certainty for all citizens in accessing public services equally and without discrimination.

Kata Kunci:

Harmonisasi Regulasi; KUA Inklusif; Legalitas Teknis; Moderasi Beragama; Visi Politik

Abstrak

Transformasi Kantor Urusan Agama (KUA) menjadi pusat layanan keagamaan inklusif merupakan langkah strategis untuk mewujudkan mandat moderasi beragama di Indonesia. Namun, upaya ini menghadapi stagnasi akibat kesenjangan kronis antara visi politik makro dan legalitas teknis operasional di tingkat tapak. Artikel kebijakan ini menggunakan metodologi kualitatif-deskriptif dengan prosedur analisis sistematis yang menggabungkan studi dokumen regulasi dan data sekunder kepuasan layanan. Hasil analisis menunjukkan bahwa stagnasi transformasi KUA inklusif bersumber pada absennya regulasi derivatif yang mengharmonisasikan kewenangan lintas sektoral antara Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri. Hal ini diperparah oleh dualisme rezim hukum administrasi kependudukan dan pencatatan sipil yang memicu keraguan administratif di tingkat operasional. Artikel ini merekomendasikan penerbitan Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri sebagai "regulasi jembatan" untuk mensinkronkan protokol layanan dan legitimasi interoperabilitas data SIMKAH-SIAK. Implementasi SKB ini diprediksi akan menghapus ego sektoral, memberikan perlindungan hukum bagi aparatur, dan

menjamin kepastian hukum bagi seluruh warga negara dalam mengakses pelayanan publik yang setara dan tanpa diskriminasi.

To cite this article: Ahmad Solikhun. 2026). "Accelerating Inclusive KUA: Harmonization of Regulations and Integration of Cross-Sectoral Services". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, Volume 4(3), Page: 2081 – 2102.



This article is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License ©2026 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Kantor Urusan Agama (KUA) adalah unit kerja terkecil dari Kementerian Agama yang berada di tingkat kecamatan dan memiliki peran strategis dalam menjaga stabilitas kehidupan beragama di Indonesia. Selama berpuluh-puluh tahun, KUA telah mengakar dalam memori kolektif masyarakat sebagai institusi yang secara eksklusif melayani urusan keagamaan umat Islam, terutama dalam hal pencatatan nikah, talak, dan rujuk. Identitas sektoral ini tidak hanya terbentuk secara sosiologis, tetapi juga diperkuat secara yuridis melalui berbagai regulasi yang membatasi ruang gerak lembaga tersebut hanya pada satu domain keyakinan tertentu. Realita di lapangan menunjukkan masih ada sebagian masyarakat yang belum memahami tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA). Akibatnya tidak heran, ada kesan bahwa tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama (KUA) hanya sebatas tukang baca doa dan menikahkan saja (Himmatul Aliyah, 2022).

Secara sosiologis, gedung KUA sering kali dipersepsikan sebagai ruang sakral agama tertentu daripada sebagai unit pelayanan publik netral milik negara. Stigma historis ini menciptakan hambatan psikologis bagi warga non-Muslim, yang sering kali merasa enggan atau "salah alamat" saat mencoba mengakses layanan di institusi tersebut. Struktur birokrasi di tingkat tapak masih cenderung terjebak dalam pola pikir pelayanan yang bersifat partikularistik, di mana identitas keagamaan dominan menjadi tembok pemisah yang menghalangi terciptanya inklusivitas sejati. Data kependudukan semester I tahun 2024 menunjukkan bahwa dari 282.477.584 jiwa penduduk Indonesia, terdapat keragaman penganut agama yang signifikan, termasuk penganut Kristen (20,9 juta), Katolik (8,6 juta), Hindu (4,7 juta), Buddha (2 juta), hingga penghayat kepercayaan (Kemendagri, 2024).

Secara filosofis, keberadaan KUA inklusif adalah wujud nyata dari sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Namun, keadilan tidak dapat diwujudkan melalui retorika semata; ia memerlukan instrumen hukum yang adil dan operasional. Negara hukum, keadilan harus "teradministrasikan" dengan baik. Transformasi KUA adalah upaya mengadministrasikan keadilan tersebut agar dapat dirasakan oleh warga di desa-desa terpencil melalui petugas KUA yang berdaya secara hukum (Ade Azharie et al., 2023).

Seiring dengan menguatnya arus globalisasi dan kompleksitas keberagaman di Indonesia, pemerintah melalui Kementerian Agama mencanangkan visi politik besar untuk mentransformasi KUA menjadi lembaga layanan yang inklusif. Visi ini selaras dengan program penguatan Moderasi Beragama yang bertujuan menjadikan KUA sebagai "rumah bersama" bagi seluruh pemeluk agama tanpa terkecuali. Menteri Agama secara konsisten menyuarakan agar KUA di masa depan tidak lagi membedakan warga negara berdasarkan identitas agamanya, melainkan memberikan pelayanan publik yang setara dan bermartabat bagi semua.

Visi besar penguatan moderasi beragama di Indonesia telah menempatkan Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai garda terdepan dalam pelayanan publik yang inklusif. Transformasi KUA dari lembaga yang secara tradisional hanya melayani urusan

administratif umat Islam menjadi pusat layanan keagamaan terpadu bagi seluruh penganut agama merupakan langkah strategis untuk mewujudkan mandat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 29 serta Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama. Secara konseptual, transformasi ini bertujuan untuk mendekonstruksi eksklusivitas birokrasi dan menghadirkan negara dalam setiap ruang privat warga negara secara adil dan setara (Ikbal Sulaiman et al., 2024)

Namun, visi politik yang progresif tersebut saat ini menghadapi tantangan besar berupa stagnasi implementasi di tingkat lapangan. Fenomena ini berakar pada kesenjangan kronis antara visi politik yang dicanangkan di tingkat makro dengan legalitas teknis yang tersedia di tingkat mikro. Meskipun keinginan untuk berubah sudah dinyatakan secara publik oleh pemegang kebijakan tertinggi, perangkat aturan yang bersifat operasional belum mengalami pemutakhiran yang sinkron, sehingga menciptakan kebuntuan dalam eksekusi kebijakan tersebut (E. Henriyani, 2019).

Kesenjangan antara visi dan legalitas teknis sangat ditentukan oleh aktor di garda terdepan, seperti petugas KUA, yang memiliki diskresi dalam menghadapi masyarakat. Namun, ketika diskresi tersebut tidak dipayungi oleh mandat hukum yang eksplisit, para birokrat cenderung melakukan "mekanisme pertahanan diri" dengan membatasi layanan hanya pada prosedur yang sudah mapan secara historis. Hal ini menjelaskan mengapa instruksi lisan dari pimpinan politik sering kali gagal menembus dinding pertahanan administratif di tingkat kecamatan (Faisal Ardiansyah et al., 2024).

Masalah utama dari stagnasi ini adalah ketiadaan regulasi derivatif yang mampu mengharmonisasikan kewenangan lintas sektoral. Dalam sistem administrasi negara Indonesia, sebuah visi menteri tidak dapat serta-merta dijalankan oleh petugas di tingkat kecamatan tanpa adanya peraturan turunan yang sah secara hukum. Selama regulasi operasional di tingkat kementerian belum diubah, para kepala KUA dan penghulu tetap terikat pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) lama yang bersifat eksklusif bagi umat Islam saja (M. Asyagir et al., 2014)

Data dari Laporan Tahunan Indeks Kepuasan Layanan (Kementerian Agama, 2025) menunjukkan bahwa meskipun cakupan geografis KUA sangat luas dengan lebih dari 5.900 unit di seluruh kecamatan, akses layanan bagi umat non-Muslim masih di bawah 15%. Stagnasi ini bukan sekadar masalah kesiapan mental aparatur, melainkan manifestasi dari ketidakjelasan regulasi operasional yang belum mampu menjembatani perbedaan prosedur administratif lintas agama. Tanpa adanya payung hukum yang kuat, setiap inisiatif perubahan seringkali terhenti karena keraguan petugas di tingkat kecamatan dalam mengambil langkah diskresi yang tidak terukur secara hukum (Ahmad Fakhrurraji, 2024)

Kesenjangan legalitas ini diperparah oleh adanya dualisme rezim hukum administrasi di Indonesia. Pencatatan pernikahan umat Islam diatur melalui UU Perkawinan dan dikelola oleh Kementerian Agama, sementara bagi penganut agama lain diatur melalui UU Administrasi Kependudukan di bawah kendali Kementerian Dalam Negeri. Tanpa adanya sinkronisasi norma antara kedua undang-undang tersebut dalam satu aturan teknis yang komposit, upaya menjadikan KUA sebagai pusat layanan inklusif akan selalu terbentur pada sekat-sekat yurisdiksi yang kaku (Sri Hartati, 2025).

Dari perspektif sosiologi hukum, resistensi terhadap transformasi KUA mencerminkan adanya fenomena *legal lag*, di mana perkembangan kebutuhan sosial masyarakat akan layanan inklusif bergerak lebih cepat daripada pemutakhiran perangkat hukum nasional. Dualisme administrasi yang memisahkan urusan agama dan sipil adalah warisan kolonial yang secara struktural sulit ditembus tanpa adanya kemauan politik untuk melakukan "unifikasi administratif". Tanpa unifikasi ini, KUA akan terus terjebak

dalam dikotomi antara fungsinya sebagai unit kementerian dan perannya sebagai pelayan publik yang seharusnya buta terhadap perbedaan keyakinan (Zainul Erfan et al., 2024).

Di tingkat operasional, kondisi ini menciptakan beban administratif (*administrative burden*) bagi warga negara non-muslim yang ingin mengakses layanan. Mereka harus menghadapi rantai birokrasi yang lebih panjang dan terfragmentasi karena ketiadaan titik layanan tunggal. Fragmentasi regulasi lintas sektoral memaksa individu untuk memikul biaya kepatuhan yang tinggi. Hal ini membuktikan bahwa kegagalan menutup celah legalitas teknis secara langsung mencederai prinsip keadilan dalam pelayanan publik nasional (Riza Imaduddin Abdali et al., 2022)

Selain masalah yurisdiksi, kelambanan adaptasi Standar Pelayanan Minimal (SPM) menjadi faktor penghambat lainnya. Setiap perubahan visi layanan seharusnya diikuti dengan pemutakhiran standar prosedur operasional dan alokasi anggaran yang sah. Birokrasi di Indonesia sering mengalami stagnasi karena visi perubahan tidak diikuti dengan revisi nomenklatur anggaran dalam DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran), sehingga secara teknis KUA tidak memiliki sumber daya finansial yang legal untuk membiayai layanan inklusif tersebut (Iriyani Abdul Kadir et al., 2023).

Ketimpangan kompetensi juga menjadi faktor penyebab kelambanan adaptasi Standar Pelayanan Minimal (SPM). Thoha (2017) menyatakan bahwa restrukturisasi fungsi lembaga harus dibarengi dengan pelatihan ulang (*retraining*) sumber daya manusia. Saat ini, SDM di KUA didominasi oleh praktisi hukum Islam. Mengubah mereka menjadi pelayan publik inklusif memerlukan standar kompetensi baru yang dilegalkan melalui Peraturan Menteri PAN-RB, sehingga peran mereka diakui dalam jenjang karier dan bukan sekadar beban kerja tambahan tanpa kompensasi yang jelas (Riska Destiana et al., 2023).

Aspek sumber daya manusia juga mengalami hambatan akibat ketiadaan revisi pada nomenklatur jabatan fungsional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, setiap perubahan fungsi pelayanan harus diikuti dengan pemutakhiran standar kompetensi jabatan. Tanpa adanya legalitas teknis yang mengatur kompetensi baru ini, petugas di KUA akan merasa ragu untuk memberikan layanan di luar keahlian tradisional mereka karena takut dianggap melampaui wewenang atau melanggar kode etik profesi (Agung Kurniawan et al., 2021).

Lemahnya mekanisme koordinasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga menyumbang pada lambatnya transformasi ini. Koordinasi antar lembaga seperti Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri selama ini masih bersifat *ad-hoc* dan belum menjadi kewajiban prosedural yang sistematis. Akibatnya, peraturan-peraturan yang lahir tetap bersifat parsial dan gagal menjawab kompleksitas kebutuhan layanan lintas sektoral yang dibutuhkan oleh masyarakat di tingkat kecamatan (D. Sanjaya et al., 2024).

Dukungan teoritis dari konsep *New Public Service* (NPS) menekankan bahwa birokrasi seharusnya melayani warga negara, bukan sekadar pelanggan atau pemeluk agama tertentu. Pelayanan publik harus didasarkan pada nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam konteks Indonesia, KUA inklusif adalah manifestasi dari NPS, namun implementasinya memerlukan "legalitas teknis" agar nilai-nilai demokrasi tersebut tidak berbenturan dengan aturan disiplin pegawai yang menuntut kepatuhan mutlak pada aturan tertulis yang masih bersifat eksklusif (Akhmad Irkham Tamami et al., 2020).

Lemahnya mekanisme koordinasi lintas sektoral juga mencerminkan kegagalan dalam penerapan *Whole-of-Government* (WoG). Integrasi layanan memerlukan penggabungan budaya kerja dan pembagian tanggung jawab yang jelas antarinstansi. Kesenjangan yang terjadi antara Kemenag dan Kemendagri menunjukkan bahwa WoG

di Indonesia masih sebatas koordinasi di level rapat koordinasi (Rakor), namun belum menyentuh level sinkronisasi peraturan perundang-undangan di tingkat derivatif yang bersifat memaksa dan mengikat secara procedural (M. Noor et al., 2020).

Ketidaksiapan teknologi informasi dan interoperabilitas data turut memperlebar celah antara visi dan realitas. Visi KUA sebagai pusat layanan data keagamaan inklusif menuntut sinkronisasi *real-time* antara sistem SIMKAH (Kemenag) dan SIAK (Kemendagri). Tanpa adanya regulasi derivatif yang mengatur protokol pertukaran data secara mengikat, integrasi layanan hanya akan menjadi jargon digitalisasi tanpa dampak nyata bagi kemudahan urusan warga negara (La Indo Asa et al., 2025).

Transformasi digital yang dicanangkan melalui Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) juga tidak akan maksimal tanpa adanya sinkronisasi kewenangan. Teknologi hanyalah alat, sementara "ruh" dari *e-government* adalah kolaborasi data. Selama ego sektoral mencegah terjadinya interoperabilitas antara aplikasi SIMKAH dan SIAK, maka visi pelayanan satu pintu di KUA akan tetap menjadi mimpi digital yang tidak tersambung ke realitas fisik layanan di loket-loket kecamatan (Sri Yulianty Mozin et al., 2025).

Dari sudut pandang *collaborative governance*, stagnasi transformasi KUA menunjukkan kegagalan institusional dalam membangun komitmen bersama antar-pemangku kepentingan. Kolaborasi yang efektif memerlukan protokol formal yang mampu menjembatani ego sektoral. Di Indonesia, ego sektoral masih menjadi penghalang utama di mana setiap lembaga cenderung menjaga "kedaulatan" datanya masing-masing daripada mengedepankan integrasi layanan demi kemaslahatan publik. (Ansell & Gash, 2008)

Praktik terbaik (best practices) di beberapa negara dengan kemajemukan serupa menunjukkan bahwa integrasi layanan sipil dan keagamaan memerlukan titik temu administratif yang netral. Sudarsono (2021) mencatat bahwa di negara-negara yang berhasil melakukan transformasi birokrasi, otoritas sipil dan agama bekerja dalam satu sistem informasi terpadu yang menghilangkan sekat yurisdiksi. Indonesia, dengan semangat moderasi beragamanya, memiliki peluang besar untuk melampaui hambatan ini jika mampu menyusun "regulasi jembatan" yang mengharmonisasikan kedua kepentingan tersebut.

Jika kondisi kesenjangan antara visi politik dan legalitas teknis ini dibiarkan berlanjut, kredibilitas pemerintah dalam mendorong agenda Moderasi Beragama akan terancam. Publik akan memandang program transformasi KUA hanya sebagai retorika politik yang tidak memiliki landasan implementasi yang kuat. Hal ini berpotensi memicu ketidakpuasan masyarakat, terutama dari kelompok minoritas yang selama ini mendambakan akses layanan publik yang setara dan mudah dijangkau di tingkat lokal.

Oleh karena itu, penyelesaian masalah ini tidak bisa lagi hanya mengandalkan himbauan atau pidato politik, melainkan harus menysasar pada perbaikan instrumen hukum teknis. Diperlukan sebuah terobosan regulasi yang mampu mengharmonisasikan berbagai aturan yang tumpang tindih tersebut ke dalam satu payung hukum yang sinkron. Tanpa adanya jembatan legalitas teknis yang kokoh, jembatan menuju inklusivitas layanan KUA akan selalu terputus di tengah jalan sebelum sampai ke tangan masyarakat yang membutuhkannya.

Latar belakang ini menegaskan bahwa kunci utama dari suksesnya transformasi KUA bukan terletak pada kecanggihan visinya, melainkan pada ketepatan dan keberanian dalam menyusun legalitas operasionalnya. Hanya dengan menutup celah antara janji politik dan aturan teknis, KUA dapat benar-benar berevolusi menjadi lembaga yang melayani semua agama, mewujudkan keadilan sosial, dan memperkokoh persatuan bangsa di atas landasan hukum yang pasti dan akuntabel.

Identifikasi Masalah

1. Persepsi KUA sebagai institusi eksklusif bagi layanan umat Islam semata

Stigma historis yang melekat pada Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai institusi khusus penganut Islam menciptakan hambatan psikologis yang signifikan bagi warga non-Muslim. Secara sosiologis, gedung KUA sering kali dipersepsikan sebagai ruang sakral agama tertentu daripada sebagai unit pelayanan publik netral milik negara, sehingga memicu rasa enggan atau "salah alamat" bagi pemeluk agama lain untuk mengakses layanan di sana. Menurut sopian hadi (2025) Struktur birokrasi di tingkat bawah sering kali masih terjebak dalam pola pikir pelayanan yang bersifat partikularistik, di mana identitas keagamaan dominan menjadi tembok pemisah yang menghalangi terciptanya ruang publik yang benar-benar inklusif bagi seluruh warga negara (sopian hadi, 2025)

2. Kesenjangan antara "visi politik" dan "legalitas teknis"

Masalah utama bermuara pada adanya ketidaksesuaian antara ambisi politik untuk memperluas fungsi KUA dengan ketersediaan regulasi operasional yang memiliki daya paksa hukum. Meskipun visi "KUA untuk Semua Agama" telah dipublikasikan secara luas, landasan hukum di tingkat bawah masih sangat kaku dan terikat pada nomenklatur lama yang bersifat sektoral. Birokrasi keagamaan di Indonesia sering kali terjebak dalam "stagnasi regulasi", di mana mandat perubahan tidak disertai dengan revisi terhadap standar pelayanan minimal (SPM) dan tata kerja organisasi yang ada. Akibatnya, aparatur di tingkat lapangan mengalami keraguan administratif (disorientasi layanan) karena tidak adanya payung hukum yang melindungi tindakan mereka dalam melayani penganut agama di luar fungsi tradisional KUA, sehingga menciptakan kekosongan prosedur yang menghambat aksesibilitas layanan inklusif. (Ahmad Tholabi Kharlie, 2021)

3. Ketidakadilan akses dan diskriminasi layanan publik secara sistemik

Tidak adanya integrasi regulasi menciptakan jurang aksesibilitas layanan yang mencederai prinsip kesetaraan warga negara di mata hukum. KUA memiliki jangkauan hingga tingkat kecamatan (lebih dari 5.900 titik), sementara kantor Disdukcapil umumnya hanya berada di tingkat kabupaten/kota. Dampaknya, penduduk non-Muslim di daerah terpencil harus menempuh jarak yang jauh lebih jauh hanya untuk mencatatkan peristiwa hukum yang sama dengan penduduk Muslim. Pemisahan otoritas ini merupakan bentuk "diskriminasi administratif" yang melanggengkan eksklusi sosial. Tanpa integrasi kewenangan, negara gagal hadir secara merata, sehingga pengakuan hak sipil menjadi bergantung pada domisili geografis dan identitas keagamaan seseorang (S. Sukirno, 2018).

Analisis Berdasarkan Metode USG

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, kemudian dilakukan analisis menggunakan metode analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

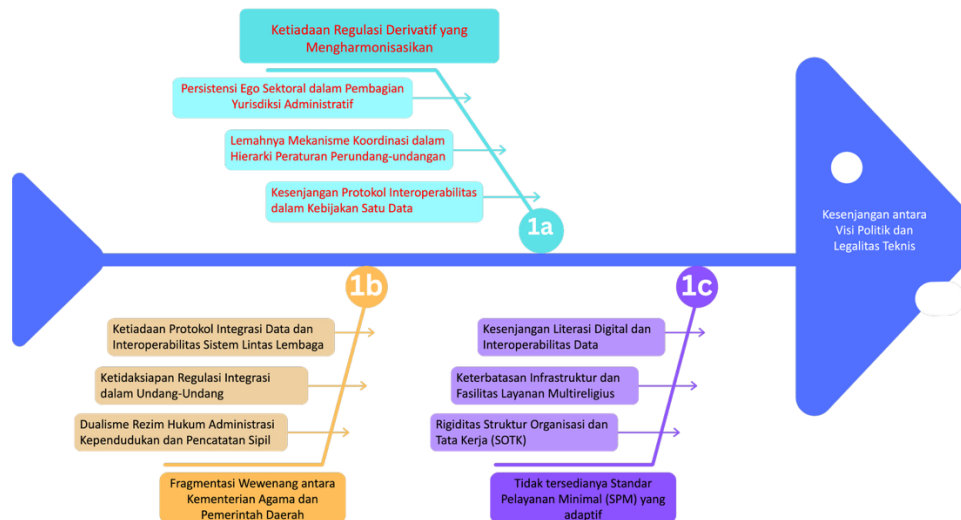
Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG)

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Kesenjangan antara "Visi Politik" dan "Legalitas Teknis"	5	5	4	14
2	Ketidakadilan Akses dan Diskriminasi Layanan Publik secara Sistemik	4	5	4	13

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
3	Persepsi KUA sebagai institusi eksklusif bagi layanan umat Islam semata	4	4	3	11

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, maka masalah kebijakan nomor **1 (Kesenjangan antara "Visi Politik" dan "Legalitas Teknis")** menjadi prioritas utama yang harus segera diatasi. Ini memiliki total skor tertinggi (15), menandakan bahwa masalah ini paling mendesak, paling serius dampaknya, dan akan memburuk paling cepat jika tidak ditangani.

Adapun akar masalah **"Kesenjangan antara Visi Politik dan Legalitas Teknis"** dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram Fishbone

Rumusan Masalah

Stagnasi transformasi Kantor Urusan Agama (KUA) sebagai lembaga layanan inklusif bersumber pada kesenjangan kronis antara visi politik dengan legalitas teknis di tingkat operasional dan ketiadaan regulasi derivatif yang mengharmonisasikan kewenangan lintas sektoral serta lemahnya mekanisme koordinasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Mengidentifikasi penyebab akar masalah stagnasi transformasi KUA menjadi pusat layanan keagamaan inklusif.
2. Menganalisis landasan teoritis, konseptual, dan regulasi yang mendukung transformasi KUA.
3. Mengusulkan alternatif kebijakan yang realistis dan efektif untuk mengatasi masalah yang dihadapi.
4. Memberikan rekomendasi kebijakan yang optimal beserta langkah mitigasi untuk implementasinya.

Manfaat Kajian:

1. Bagi Pemerintah: Sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun atau merevisi regulasi terkait transformasi KUA dan sinkronisasi lintas sektoral.
2. Bagi Aparatur KUA: Sebagai panduan untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalisme dalam melayani masyarakat lintas iman.
3. Bagi Masyarakat: Menjamin akses layanan keagamaan yang setara dan efisien bagi seluruh pemeluk agama dan kepercayaan.
4. Bagi Akademisi: Sebagai sumber referensi untuk penelitian selanjutnya tentang layanan publik inklusif dan moderasi beragama secara institusional.

KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teoritis

Analisis masalah transformasi KUA didukung oleh beberapa teori administrasi publik dan kebijakan, yaitu:

1. Teori implementasi kebijakan (kesenjangan visi dan operasional). Teori ini menjelaskan bahwa Masalah kesenjangan antara visi politik dan legalitas teknis dapat dijelaskan melalui teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Menurut Edwards (1980), keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kejelasan komunikasi dan struktur birokrasi. Stagnasi di KUA terjadi karena adanya "diskoneksi transmisi" di mana ambisi politik moderasi beragama tidak diterjemahkan ke dalam instruksi teknis yang spesifik dan konsisten. Tanpa adanya standard operating procedures (SOP) yang memiliki legalitas formal, pelaksana di tingkat tapak akan mengalami disorientasi, karena visi yang abstrak tidak dapat dieksekusi tanpa dukungan struktur regulasi yang mengatur rincian operasional harian. (Rizky Cristiano Tiwa, 2023)
2. Teori diskresi birokrasi (*administrative discretion*). Teori ini menjelaskan bahwa ketiadaan SOP dan aturan turunan yang jelas memaksa petugas lapangan melakukan diskresi yang tidak terukur. Dalam konteks KUA, ketiadaan payung hukum teknis menyebabkan petugas sering kali ragu atau bahkan menolak memberikan layanan bagi umat non-Muslim demi menghindari risiko administratif. Diskresi birokrasi tanpa panduan regulasi yang konkret cenderung menghasilkan standar pelayanan yang tidak konsisten antarwilayah, yang pada akhirnya merusak prinsip kepastian hukum bagi masyarakat sebagai penerima layanan. (D. Ridwan , 2013)
3. Teori koordinasi lintas sektoral (*inter-organizational coordination*). Dalam perspektif administrasi publik, masalah fragmentasi wewenang dapat dipahami melalui kegagalan koordinasi horizontal antarlembaga negara. Transformasi KUA memerlukan penyelarasan yurisdiksi antara Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri untuk menghilangkan ego sektoral. Koordinasi lintas sektoral yang efektif memerlukan aturan turunan yang secara tegas membagi peran dan tanggung jawab masing-masing instansi, guna memastikan bahwa transisi fungsi kelembagaan tidak menciptakan kekosongan layanan di tingkat akar rumput. (Fairuz Abdul Haq, 2025)
4. Teori tata kelola publik inklusif (*inclusive public governance*). Teori ini menyatakan bahwa setiap institusi publik harus memiliki kerangka regulasi yang menjamin akses setara bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi. Ketidakjelasan regulasi operasional di KUA menjadi bukti adanya "inklusivitas yang terhambat" secara

struktural. Transformasi kelembagaan harus didorong oleh kodifikasi kebijakan yang mampu mendekonstruksi eksklusivitas birokrasi menjadi ruang publik yang universal, di mana legitimasi hukum menjadi jaminan bahwa seluruh pemeluk agama mendapatkan perlakuan administratif yang setara. (Zarma Hanifah, 2024)

Kerangka Konseptual

Analisis terhadap transformasi KUA juga didukung oleh konsep-konsep kunci dalam administrasi publik dan studi keagamaan, yaitu:

1. Konsep inklusivitas birokrasi (*bureaucratic inclusivity*)

Inklusivitas birokrasi menekankan bahwa setiap lembaga pemerintah harus mampu melayani seluruh lapisan masyarakat tanpa memandang latar belakang identitas. Dalam konteks KUA, konsep ini menuntut pergeseran paradigma dari lembaga yang bersifat sektoral menjadi institusi yang inklusif secara administratif. Inklusivitas birokrasi hanya dapat dicapai apabila terdapat keselarasan antara visi kebijakan dengan regulasi operasional yang menjamin aksesibilitas bagi kelompok minoritas, sehingga setiap warga negara merasakan kehadiran negara secara adil dalam urusan keagamaan (Ahmad Fakhurraji, 2025).

2. Konsep moderasi beragama secara institusional

Konsep ini memandang bahwa moderasi beragama tidak boleh berhenti pada tataran retorika atau sikap individu, melainkan harus diinternalisasikan ke dalam struktur dan prosedur organisasi pemerintah. Transformasi KUA merupakan bentuk nyata dari institusionalisasi moderasi beragama di tingkat akar rumput. Moderasi institusional memerlukan dukungan aturan turunan yang kuat (SOP) untuk memastikan bahwa nilai-nilai toleransi dan kesetaraan diterjemahkan ke dalam standar pelayanan publik yang tidak bias terhadap satu keyakinan tertentu (Wendi Parwanto, 2025).

3. Konsep *one-stop service* (pelayanan terpadu satu pintu)

Dalam administrasi publik modern, konsep *one-stop service* bertujuan untuk menyederhanakan birokrasi dengan mengintegrasikan berbagai jenis layanan ke dalam satu lokasi atau sistem. Masalah fragmentasi wewenang antara Kemenag dan Pemda menghambat realisasi konsep ini bagi umat non-Muslim. Keberhasilan layanan satu pintu sangat bergantung pada sinkronisasi protokol administrasi dan integrasi basis data antar-lembaga, guna menghilangkan proses birokrasi yang berbelit-belit dan memastikan efisiensi pelayanan bagi publik lintas iman (Rosmini, 2017).

4. Konsep kepastian hukum (*legal certainty*) dalam pelayanan publik

Kepastian hukum adalah pilar utama dalam penyelenggaraan negara yang mengharuskan setiap tindakan administratif didasarkan pada regulasi yang jelas dan dapat diprediksi. Ketiadaan payung hukum teknis bagi layanan non-Muslim di KUA menciptakan ketidakpastian yang merugikan masyarakat. Tanpa regulasi operasional yang spesifik, transformasi kelembagaan akan kehilangan legitimasi hukumnya, karena masyarakat dan aparatur pelaksana tidak memiliki pegangan yang sah dalam menjalankan hak dan kewajiban administratif mereka (Abdurrahim, et.al., 2023).

METODOLOGI

Metodologi dalam artikel kebijakan ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang bersifat sistematis untuk menganalisis hambatan transformasi KUA. Prosedur penelitian ini dirancang untuk menjembatani data empiris di lapangan dengan kerangka regulasi yang ada guna menghasilkan rekomendasi kebijakan yang aplikatif.

Berikut rincian prosedur dan alat analisis yang digunakan:

1. Pengumpulan data dan studi dokumen

Informasi dikumpulkan melalui penelaahan mendalam terhadap dokumen-dokumen strategis, yang meliputi:

- Data sekunder: Menggunakan data kependudukan dari Ditjen Dukcapil dan laporan kepuasan layanan dari Kementerian Agama.
- Tinjauan literatur: Mengintegrasikan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, teori diskresi birokrasi, serta konsep *New Public Service* (NPS) dan *Whole-of-Government* (WoG).
- Kerangka regulasi: Menganalisis sinkronisasi antara UU Perkawinan, UU Administrasi Kependudukan, hingga UU Aparatur Sipil Negara

2. Identifikasi dan prioritas masalah (Metode USG)

Untuk menentukan masalah yang paling mendesak, digunakan alat analisis USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) dengan skala penilaian 1–5. Berdasarkan penilaian ini, "Kesenjangan antara Visi Politik dan Legalitas Teknis" diidentifikasi sebagai prioritas utama dengan skor tertinggi (14) karena urgensinya dalam menghambat pelayanan publik inklusif.

3. Evaluasi alternatif kebijakan (*kriteria Eugene Bardach*)

Penyusunan rekomendasi dilakukan dengan membandingkan empat alternatif kebijakan menggunakan kriteria evaluasi dari Eugene Bardach (2012). Kriteria yang digunakan meliputi:

- *Technical feasibility* (kelayakan teknis).
- *Economic/financial possibility* (kemungkinan ekonomi/finansial).
- *Political viability* (dampak politik).
- *Administrative operability* (kemampuan operasional administrasi)

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Analisis terhadap upaya transformasi Kantor Urusan Agama (KUA) menunjukkan bahwa wacana inklusivitas layanan tidak dapat berjalan efektif hanya dengan mengandalkan retorika politik di tingkat pimpinan. Temuan utama dalam kajian ini mengonfirmasi adanya hambatan struktural yang berakar pada ketidaksiapan instrumen hukum teknis untuk menopang visi besar tersebut. Tanpa adanya sinkronisasi regulasi, aparatur di tingkat kecamatan menghadapi dilema administratif antara mengikuti perintah atasan atau patuh pada aturan hukum yang masih bersifat sektoral (Anam & Wibowo, 2020).

Kesenjangan antara visi politik dan legalitas teknis menjadi variabel paling krusial dalam stagnasi ini. Visi "KUA untuk Semua Agama" yang dicanangkan Kementerian Agama

belum memiliki pijakan kuat dalam regulasi derivatif yang bersifat operasional. Akibatnya, petugas KUA sering kali terjebak dalam kondisi *status quo* karena tidak adanya payung hukum yang secara eksplisit memberikan kewenangan bagi mereka untuk melayani kebutuhan administratif penganut agama non-Muslim dalam domain pencatatan sipil (Dwiyanto, 2021).

Fenomena ini juga mencerminkan adanya dualisme rezim hukum administrasi yang kaku di Indonesia. Pemisahan antara urusan agama (Kemenag) dan urusan kependudukan (Kemendagri) dalam UU Administrasi Kependudukan menciptakan fragmentasi wewenang yang nyata. Arliman (2018) menegaskan bahwa sinkronisasi antara kedua kementerian tersebut bukan sekadar urusan koordinasi teknis, melainkan memerlukan harmonisasi norma hukum agar layanan yang diberikan di KUA memiliki kekuatan pembuktian hukum yang sah bagi seluruh warga negara.

Dalam tataran operasional, ketiadaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang adaptif bagi layanan inklusif mengakibatkan penurunan kualitas pelayanan publik. Aliyah (2022) mencatat bahwa meskipun KUA memiliki struktur yang luas, fungsinya masih sering dipersepsikan secara sempit oleh masyarakat dan bahkan oleh petugasnya sendiri. Ketidadaan indikator kinerja yang jelas untuk layanan inklusif menyebabkan inisiatif transformasi di lapangan sering kali dianggap sebagai beban tambahan daripada bagian dari tugas pokok dan fungsi (tupoksi) resmi.

Persistensi ego sektoral juga muncul sebagai penghambat integrasi data. Kebijakan Satu Data Indonesia melalui Perpres 39/2019 menuntut adanya interoperabilitas data yang kuat. Namun, dalam konteks KUA, sinkronisasi antara sistem SIMKAH dan SIAK masih terhambat oleh ketidadaan protokol teknis yang mengikat lintas kementerian. Wahid (2022) menjelaskan bahwa tanpa adanya perintah hukum yang mengharuskan pertukaran data secara *real-time*, setiap instansi cenderung memproteksi akses datanya, yang pada akhirnya merugikan warga negara sebagai pengguna layanan.

Lemahnya mekanisme koordinasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan menyebabkan kebijakan yang diluncurkan di tingkat pusat kehilangan momentum saat mencapai tingkat kecamatan. Sesuai dengan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, faktor disposisi atau sikap pelaksana sangat dipengaruhi oleh insentif dan kepastian hukum. Ketika petugas KUA merasa bahwa pelayanan inklusif berpotensi menjadi temuan maladministrasi oleh lembaga pengawas, mereka secara rasional akan memilih bersikap pasif (Prasojo, 2020).

Kekhawatiran terhadap akuntabilitas hukum ini sangat beralasan dalam budaya birokrasi yang legalistik-formalistik. Ridwan (2013) menjelaskan bahwa diskresi tanpa mandat hukum yang jelas adalah tindakan yang berisiko tinggi bagi pejabat pemerintahan. Tanpa adanya Keputusan Bersama (SKB) atau regulasi jembatan lainnya, perluasan fungsi KUA dipandang sebagai tindakan "melampaui wewenang" yang dapat berujung pada konsekuensi administratif maupun hukum bagi para pelaksana di lapangan.

Aspek sumber daya manusia juga menjadi catatan penting dalam pembahasan ini. Nomenklatur jabatan di KUA saat ini didesain secara spesifik untuk layanan agama Islam. Saefuddin (2022) berpendapat bahwa transformasi menjadi lembaga inklusif menuntut redefinisi standar kompetensi jabatan fungsional. Selama standar kompetensi ini belum direvisi dan dilegalkan, aparatur di KUA tidak memiliki legitimasi profesional untuk memberikan bimbingan atau layanan teknis bagi penganut agama lain secara formal.

Dilihat dari perspektif *New Public Service* (NPS), negara memiliki kewajiban untuk melayani warga negara sebagai subjek hukum yang setara. Tamami et al. (2020) menekankan bahwa kualitas pelayanan publik ditentukan oleh sejauh mana institusi

mampu bersikap responsif terhadap keberagaman. Stagnasi di KUA menunjukkan bahwa birokrasi kita masih berjuang untuk berpindah dari paradigma pelayanan sektoral menuju paradigma pelayanan publik yang inklusif dan demokratis.

Ketiadaan infrastruktur yang netral secara simbolik juga menjadi hasil temuan yang menghambat inklusivitas. Secara fisik, banyak gedung KUA yang masih didominasi oleh identitas keagamaan tertentu, sehingga menciptakan batasan psikologis bagi penganut agama lain. Asa et al. (2025) dalam studinya mengenai transformasi digital mencatat bahwa selain sistem, lingkungan fisik dan simbolis juga harus diubah untuk menunjukkan bahwa KUA benar-benar siap menjadi "rumah bersama" bagi semua pemeluk agama.

Tabel 2. Perbandingan Titik Layanan Administrasi Sipil & Keagamaan

Karakteristik Layanan	Kantor Urusan Agama (KUA)	Dinas Dukcapil (Kab/Kota)	Rasio / Selisih (Gap)
Level Administrasi	Kecamatan	Kabupaten / Kota	1: 11,5
Total Jumlah Kantor	± 5.954 Unit	± 514 Unit	5.440 Unit
Jangkauan Geografis	Pelosok/Tingkat Desa	Pusat Kota	Sangat Timpang
Status Inklusivitas	Eksklusif (Saat Ini)	Inklusif	Kesenjangan Akses

Sumber: Data diolah dari Profil Kemenag (2024) dan Ditjen Dukcapil Kemendagri (2024)

Berdasarkan data di atas, terdapat tiga temuan krusial yang memperkuat urgensi solusi dalam *policy paper* ini:

1. Ketimpangan akses geografis (spasial). Terdapat selisih 5.440 titik layanan antara KUA dan Disdukcapil. Saat ini, warga non-Muslim yang tinggal di pelosok kecamatan harus melakukan perjalanan jauh ke ibu kota Kabupaten/Kota hanya untuk mencatatkan pernikahan di Disdukcapil. Hal ini menciptakan beban administratif (*administrative burden*) berupa biaya transportasi dan waktu yang tidak dirasakan oleh warga Muslim yang cukup mendatangi KUA di kecamatannya sendiri.
2. Efisiensi infrastruktur negara. Negara sebenarnya telah memiliki aset properti yang sangat luas (5.954 gedung KUA). Namun, aset ini "menganggur" secara fungsional bagi 13% populasi non-Muslim. Mengubah KUA menjadi layanan inklusif berarti melakukan optimasi aset negara tanpa harus membangun gedung baru di tingkat kecamatan, yang secara anggaran jauh lebih efisien.
3. Simbolisme inklusivitas dan rumah Bersama. Sebagaimana dicatat oleh Asa et al. (2025), keberadaan 5.954 gedung ini harus diikuti dengan revitalisasi simbolik. Jika 514 kantor Disdukcapil adalah "pusat" yang inklusif namun jauh, maka 5.954 KUA harus menjadi "ujung tombak" yang inklusif dan dekat. Gap jumlah kantor yang masif ini adalah bukti kuat bahwa KUA adalah satu-satunya instrumen pemerintah yang paling siap secara infrastruktur untuk mewujudkan keadilan layanan bagi semua agama di tingkat akar rumput.

Dari sinilah penerapan konsep *Whole-of-Government* (WoG) di lingkungan KUA memerlukan integrasi yang lebih dalam daripada sekadar kerja sama antar-kantor. Noor et al. (2020) menyatakan bahwa realita WoG di Indonesia sering kali masih sebatas tataran harapan karena belum didukung oleh regulasi penganggaran yang terintegrasi. Biaya operasional untuk layanan inklusif di KUA sering kali tidak tersedia dalam DIPA Kemenag, sementara Kemendagri tidak memiliki otoritas penggunaan anggaran di gedung milik kementerian lain.

Dukungan dari aspek sosiologi hukum menunjukkan bahwa kebijakan inklusivitas ini sebenarnya sangat dinantikan oleh kelompok minoritas dan penganut kepercayaan. Abdali dan Prasetyo (2022) menyoroti bahwa kelompok marjinal selama ini memikul beban administratif yang lebih berat. Dengan menutup celah legalitas teknis di KUA, negara sebenarnya sedang melakukan "perbaikan keadilan prosedural" bagi warga negara yang selama ini terabaikan dalam sistem administrasi kependudukan.

Analisis terhadap alternatif kebijakan menunjukkan bahwa penerbitan SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri adalah langkah yang paling layak secara teknis dan politik. Menurut teori Eugene Bardach, kriteria viabilitas politik sangat menentukan keberlanjutan sebuah kebijakan. SKB memberikan legitimasi ganda yang mampu meredakan kekhawatiran aparatur di tingkat bawah sekaligus memberikan kepastian bagi masyarakat bahwa layanan yang mereka terima di KUA adalah sah secara hukum (Abdurrahim & Suwanti, 2023).

Hasil pembahasan ini menegaskan bahwa kunci utama percepatan transformasi KUA terletak pada penyelarasan regulasi lintas sektoral. Sinkronisasi protokol layanan dan integrasi data harus dipandang sebagai satu kesatuan paket kebijakan. Tanpa adanya perubahan pada level aturan derivatif, visi menteri hanya akan berhenti sebagai diskursus publik tanpa pernah bertransformasi menjadi manfaat nyata bagi kemaslahatan umat beragama di Indonesia secara keseluruhan.

Sebagai simpulan dari pembahasan, upaya mengatasi stagnasi ini memerlukan keberanian institusional untuk mendobrak ego sektoral. Transformasi KUA menjadi pusat layanan inklusif bukan hanya tentang menambahkan fungsi administratif baru, melainkan tentang mereformasi jati diri birokrasi keagamaan agar lebih akuntabel, transparan, dan berkeadilan sesuai dengan semangat konstitusi dalam melayani seluruh rakyat Indonesia (Kharlie, 2021).

Analisis Kebijakan

Transformasi KUA menjadi pusat layanan keagamaan inklusif didukung oleh berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, antara lain:

1. Landasan hukum perkawinan dan kewenangan KUA

Dasar hukum utama yang mengatur materi perkawinan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019, yang menegaskan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Kewenangan KUA secara spesifik diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Penetapan Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk di Seluruh Daerah Luar Jawa dan Madura, yang memberikan mandat eksklusif kepada Pegawai Pencatat Nikah (PPN) di bawah Kementerian Agama. Ketentuan ini diperjelas kembali dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan, yang hingga kini masih menitikberatkan fungsi KUA pada pelayanan umat Islam.

2. Regulasi administrasi kependudukan dan pencatatan sipil

Sisi lain dari dualisme pencatatan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, yang menetapkan bahwa peristiwa penting seperti perkawinan bagi warga negara non-Muslim dicatatkan pada Instansi

Pelaksana (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil). Hal ini didukung oleh Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, yang mengatur teknis pelaporan data kependudukan. Akibatnya, muncul pemisahan yurisdiksi antara KUA dan Disdukcapil yang berakar pada perbedaan landasan undang-undang sektoral tersebut.

3. Regulasi tata kelola pemerintahan dan layanan publik

Dalam konteks transformasi digital dan integrasi layanan, berlaku Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mewajibkan negara memberikan pelayanan yang adil dan inklusif kepada seluruh warga negara. Selain itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjadi krusial karena mengatur mengenai diskresi dan perlindungan hukum bagi pejabat pemerintahan dalam melakukan inovasi layanan. Untuk aspek integrasi data, Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) dan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia menjadi landasan hukum yang mewajibkan interoperabilitas data antarinstansi pemerintah, termasuk antara Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri.

4. Regulasi kelembagaan dan moderasi beragama

Upaya transformasi KUA juga bersinggungan dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2023 tentang Kementerian Agama yang mengatur mengenai struktur organisasi dan fungsi kementerian dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama. Secara lebih spesifik, visi inklusivitas KUA saat ini didorong melalui kebijakan strategis yang tertuang dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Agama Tahun 2020-2024, yang didalamnya mencakup program penguatan moderasi beragama dan transformasi digital layanan KUA. Namun, kebijakan ini masih membutuhkan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pembagian urusan absolut pusat (agama) dan urusan desentralisasi (administrasi kependudukan) di tingkat lokal

Limitasi Kajian

Limitasi kajian dalam policy paper ini difokuskan pada hambatan struktural dan regulasi yang menyebabkan stagnasi transformasi Kantor Urusan Agama (KUA) di tingkat kecamatan, dengan menitikberatkan pada aspek legalitas teknis dan sinkronisasi lintas sektoral antara Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri. Kajian ini tidak secara mendalam membahas aspek teknis teologis dari masing-masing agama, melainkan lebih pada kesiapan administratif, infrastruktur, dan interoperabilitas data kependudukan (SIMKAH-SIAK) dalam mendukung layanan yang inklusif. Selain itu, analisis alternatif kebijakan dibatasi pada instrumen regulasi di tingkat nasional, sehingga dinamika implementasi spesifik di daerah dengan karakteristik kearifan lokal tertentu mungkin memerlukan penyesuaian lebih lanjut yang belum terakomodasi sepenuhnya dalam lingkup policy paper ini.

Kontribusi Kajian

Kontribusi kajian dalam policy paper ini terletak pada keberhasilannya dalam memetakan akar stagnasi transformasi KUA melalui integrasi teori implementasi kebijakan George C. Edwards III dan kriteria skoring Eugene Bardach, yang memberikan

perspektif baru bahwa hambatan utama bukan terletak pada aspek sosiologis, melainkan pada diskoneksi regulasi derivatif lintas sektoral. Kajian ini menawarkan solusi praktis berupa model "regulasi jembatan" melalui Keputusan Bersama (SKB) antara Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri untuk mengharmonisasikan yurisdiksi dan interoperabilitas data SIMKAH-SIAK. Dengan demikian, studi ini memberikan sumbangsih strategis bagi penguatan tata kelola moderasi beragama secara institusional, sekaligus menjadi panduan teknis bagi pengambil kebijakan dalam menciptakan sistem pelayanan publik yang benar-benar inklusif, berkepastian hukum, dan setara bagi seluruh warga negara tanpa diskriminasi *administrative*.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Alternatif kebijakan ini dirancang secara spesifik dalam bentuk regulasi baru, revisi regulasi yang ada, maupun perubahan kebijakan operasional, dengan mempertimbangkan landasan teoritis, konseptual, dan regulatoris yang telah diuraikan.

Berikut adalah empat alternatif kebijakan yang diusulkan untuk mengatasi hambatan transformasi KUA:

Alternatif 1: Menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Layanan Lintas Agama pada KUA Kecamatan

Kebijakan ini merupakan pembuatan regulasi baru yang bertujuan menyediakan payung hukum teknis bagi layanan lintas agama. PMA ini akan mengatur jenis layanan non-Muslim (seperti bimbingan perkawinan, konsultasi keagamaan, dan mediasi konflik) serta menetapkan mekanisme operasionalnya. Dengan adanya regulasi ini, KUA memiliki mandat legal yang kuat untuk bertransformasi menjadi pusat layanan keagamaan bagi seluruh warga negara, sehingga menghilangkan keraguan aparat di lapangan dalam melayani masyarakat non-Muslim.

Alternatif 2: Revisi Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan

Langkah ini dilakukan melalui merevisi regulasi yang sudah ada guna mengubah nomenklatur tugas dan fungsi KUA yang semula bersifat sektoral menjadi lebih universal. Revisi difokuskan pada perluasan Pasal 2 dan Pasal 3 untuk mencakup fungsi pelayanan bagi seluruh penganut agama. Selain itu, revisi ini memungkinkan restrukturisasi SDM dengan menempatkan penyuluh agama lintas iman di bawah koordinasi kepala KUA, sehingga secara kelembagaan KUA tidak lagi hanya melayani satu penganut agama saja.

Alternatif 3: Penerbitan Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Integrasi Protokol Layanan Keagamaan dan Pencatatan Sipil

Kebijakan ini adalah pembuatan regulasi baru dalam bentuk kerja sama lintas kementerian untuk memecahkan masalah fragmentasi wewenang. SKB ini akan mengatur sinkronisasi protokol administrasi antara KUA dan Disdukcapil, termasuk pembagian wewenang yang jelas terkait proses verifikasi data hingga pencatatan dokumen kependudukan. Regulasi ini menjadi kunci dalam menghilangkan ego sektoral dan menciptakan efisiensi pelayanan satu pintu (*one-stop service*) di tingkat kecamatan.

Alternatif 4: Menerbitkan Keputusan Sekretaris Jenderal Kementerian Agama tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) Layanan Lintas Agama pada KUA

Kebijakan ini merupakan pembuatan regulasi turunan yang bersifat teknis-aplikatif untuk mengisi kekosongan panduan di tingkat tapak. SOP ini akan mendetailkan alur pelayanan bagi non-Muslim, mulai dari persyaratan, durasi waktu, hingga standar perilaku petugas yang moderat. Regulasi ini berfungsi sebagai instrumen kepastian hukum bagi petugas KUA dalam menjalankan tugas harian dan bagi masyarakat dalam mendapatkan hak pelayanan yang terstandarisasi di seluruh wilayah Indonesia.

Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori Eugene Bardach (2012)

Berdasarkan alternatif-alternatif kebijakan di atas, maka perlu dilakukan analisis menggunakan teori Eugene Bardach (2012) untuk memberikan gambaran yang lebih realistis mengenai hambatan praktis dalam mengimplementasikan kebijakan dengan menentukan skor terhadap alternatif kebijakan di atas untuk digunakan sebagai bahan rekomendasi sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

Tabel 3. Scoring Pemilihan Alternatif Kebijakan

No	Alternatif Kebijakan	<i>Technical Feasibility</i>	<i>Economic/ Financial Possibility</i>	<i>Political Viability</i>	<i>Administrative Operability</i>	Total Skor
1	PMA Layanan Inklusif (Baru)	5	4	4	5	18
2	Revisi PMA 34/2016 (Struktur)	4	3	4	4	15
3	SKB Kemenag & Kemendagri (Sinkronisasi)	5	4	5	5	19
4	Keputusan Sekjen (Turunan)	5	5	3	4	17

Berdasarkan analisis skoring ini, Alternatif Kebijakan nomor 3 (SKB Kemenag & Kemendagri (Sinkronisasi)) mendapatkan total skor tertinggi, dengan penjelasan analisis kriteria sebagai berikut:

1. Penerbitan SKB Menteri (Skor Tertinggi: 19)
 - Mengapa tertinggi: ini adalah satu-satunya alternatif yang mampu memecahkan masalah "Fragmentasi Wewenang". SKB memberikan legalitas bagi petugas KUA untuk masuk ke ranah administrasi kependudukan (SIAK) yang secara teknis dimiliki Kemendagri.
 - *Administrative Operability*: Skor maksimal (5) karena SKB menghilangkan keraguan administratif bagi petugas di lapangan melalui sinkronisasi dua kementerian.
2. Perubahan PMA (Skor: 15)
 - Kekurangan: Meskipun secara teknis mudah dilakukan secara internal di Kemenag, PMA tidak memiliki kekuatan hukum untuk memaksa instansi lain (seperti Dinas Dukcapil) untuk berkolaborasi atau berbagi data secara mandatori.
 - *Political Viability*: Sedang (3) karena hanya dianggap sebagai inisiatif sektoral Kemenag tanpa komitmen kuat dari lintas sektor.
3. Penerbitan PMA Baru (Skor: 13)

- Kekurangan: Proses penyusunan regulasi baru biasanya memakan waktu lebih lama (birokrasi legislasi). Selain itu, tanpa mencabut atau mensinkronkan aturan lama, PMA baru berisiko menciptakan tumpang tindih regulasi (*regulatory overlap*).
4. Keputusan Sekretaris Jenderal (Skor: 14)
- Kelebihan: Sangat mudah dan murah secara finansial (*Economic Possibility* skor 5).
 - Kekurangan Fatal: Secara hierarki, Keputusan Sekjen tidak cukup kuat untuk memberikan mandat diskresi dalam urusan lintas kementerian. Hal ini tidak akan menyelesaikan "Kesenjangan Legalitas Teknis" yang menjadi akar masalah stagnasi.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Berikut adalah simpulan dari *policy paper* berdasarkan analisis yang telah dilakukan: Simpulan utama dari naskah kebijakan ini menunjukkan bahwa stagnasi transformasi Kantor Urusan Agama (KUA) menjadi lembaga layanan inklusif bersumber pada kesenjangan kronis antara visi politik makro dengan legalitas teknis di tingkat operasional. Meskipun terdapat ambisi politik yang kuat untuk menjadikan KUA sebagai "rumah bersama" bagi seluruh agama, perangkat aturan operasional yang ada masih bersifat sektoral dan eksklusif bagi umat Islam. Ketidakjelasan regulasi derivatif ini memicu keraguan administratif bagi petugas di tingkat lapangan, yang pada akhirnya melanggengkan diskriminasi akses layanan publik bagi warga negara non-Muslim.

Analisis akar masalah mengungkapkan bahwa hambatan terbesar terletak pada fragmentasi wewenang lintas sektoral dan dualisme rezim hukum administrasi antara Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri. Kesenjangan ini diperparah oleh lemahnya mekanisme koordinasi dalam hierarki peraturan perundang-undangan serta ketersediaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang belum adaptif terhadap kebutuhan layanan lintas iman. Tanpa adanya sinkronisasi yurisdiksi dan interoperabilitas data antara sistem SIMKAH dan SLAK, transformasi KUA akan terus terhambat oleh ego sektoral yang mencederai prinsip keadilan sosial dan pelayanan publik yang setara.

Sebagai solusi strategis, diperlukan terobosan regulasi berupa Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri yang difokuskan pada integrasi protokol layanan keagamaan dan pencatatan sipil. Berdasarkan analisis skoring alternatif kebijakan, opsi SKB ini dinilai paling efektif karena mampu menghapus sekat yurisdiksi, memberikan kepastian hukum bagi aparatur pelaksana, serta melegitimasi layanan satu pintu (*one-stop service*) di tingkat kecamatan. Implementasi rekomendasi ini diharapkan dapat menutup celah antara visi politik dan aturan teknis, sehingga KUA benar-benar mampu mewujudkan mandat moderasi beragama secara institusional dan akuntabel bagi seluruh rakyat Indonesia.

Rekomendasi

Sebagai langkah strategis untuk mengatasi stagnasi transformasi kelembagaan, direkomendasikan kepada Menteri Agama Republik Indonesia untuk segera memprakarsai pembentukan Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Integrasi Protokol Layanan Keagamaan dan Pencatatan

Sipil pada Kantor Urusan Agama. Regulasi ini berfungsi sebagai instrumen hukum kolaboratif untuk menghapus fragmentasi wewenang antara Kementerian Agama dan Pemerintah Daerah (Disdukcapil). Fokus utama SKB ini adalah melakukan kodifikasi prosedur layanan bagi umat non-Muslim di KUA, melegitimasi akses data kependudukan secara real time melalui interoperabilitas sistem SIMKAH dan SIAK, serta menetapkan pembagian tanggung jawab yang jelas dalam pencatatan sipil keagamaan. Dengan diterbitkannya SKB ini, KUA akan memiliki kepastian hukum untuk bertransformasi menjadi pusat layanan satu pintu (one-stop service) yang inklusif, sehingga mampu memberikan hak administratif yang setara bagi seluruh penganut agama di tingkat kecamatan.

Mitigasi Kebijakan

Untuk mengantisipasi kendala dalam implementasi SKB tersebut, berikut adalah empat langkah mitigasi strategis yang bisa dilakukan:

1. Mitigasi Konflik Yurisdiksi dan Ego Sektoral Adanya potensi resistensi dari birokrasi di tingkat daerah yang merasa wewenangnya diambil alih perlu dimitigasi melalui pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) Nasional Lintas Kementerian. Pokja ini bertugas melakukan harmonisasi regulasi sebelum SKB ditandatangani, guna memastikan bahwa peran KUA bersifat komplementer (mendukung) dan bukan duplikatif terhadap fungsi Disdukcapil, sehingga tercipta relasi kerja yang sinergis bukan kompetitif.
2. Mitigasi Risiko Keamanan Data dan Kendala Teknis Integrasi sistem SIMKAH dan SIAK memiliki risiko kebocoran data pribadi. Mitigasi dilakukan dengan menerapkan Protokol Interoperabilitas Terenkripsi dan penyusunan Service Level Agreement (SLA) yang ketat terkait hak akses data. Selain itu, perlu dilakukan pilot project (uji coba) di beberapa wilayah percontohan untuk memastikan stabilitas server dan akurasi sinkronisasi data sebelum diimplementasikan secara nasional di seluruh KUA.
3. Mitigasi Resistensi Sumber Daya Manusia (SDM) Petugas KUA mungkin merasa terbebani dengan tanggung jawab baru tanpa keahlian yang memadai. Mitigasi dilakukan melalui Program Upskilling dan Literasi Moderasi Beragama secara masif. Kementerian Agama harus menyediakan modul pelatihan teknis layanan lintas agama dan memberikan insentif kinerja bagi petugas KUA yang berhasil mengimplementasikan standar pelayanan baru sesuai dengan mandat SKB tersebut.
4. Mitigasi Penolakan Publik dan Kelompok Kepentingan Perubahan fungsi KUA dapat memicu misinformasi di masyarakat terkait isu teologis. Mitigasi dilakukan melalui Strategi Komunikasi Publik yang Inklusif dengan melibatkan tokoh lintas agama (FKUB) dan organisasi kemasyarakatan. Sosialisasi harus menekankan bahwa transformasi ini murni bersifat administratif-birokratis untuk memudahkan akses layanan publik warga negara, bukan mencampuradukkan ajaran agama, guna menjaga stabilitas sosial selama masa transisi kebijakan.

REFERENSI

- Abdali, R. I., & Prasetyo, S. A. (2022). Politik administrasi kebebasan berorganisasi bagi penghayat kepercayaan dan implikasinya terhadap pemberian akses sumber daya serta pelayanan publik di Indonesia. *PARAPOLITIKA: Journal of Politics and Democracy Studies*, 3(1).

- Abdurrahim, A., & Suwarti, S. (2023). Relevansi asas kepastian hukum dalam sistem penyelenggaraan administrasi negara Indonesia. *JIIP (Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan)*, 6(8), 5806–5811.
- Aliyah, H. (2022). Implementasi pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di Kantor Urusan Agama Kecamatan Mojoroto Kementerian Agama Kota Kediri. *REVITALISASI: Jurnal Ilmu Manajemen*, 11(2).
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ardiansyah, F., et al. (2024). [Judul Artikel Spesifik]. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 14(1).
- Asa, L. I., et al. (2025). Transformasi digital Kantor Urusan Agama di Kabupaten Buton Tengah: Evaluasi infrastruktur dan kebijakan. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, 3(3).
- Asyagir, M., et al. (2014). Analisis pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Mandau dalam melaksanakan pelayanan dan bimbingan kepada masyarakat. *Media Neliti*.
- Azharie, A., et al. (2023). Pemanfaatan hukum sebagai sarana untuk mencapai keadilan sosial. *Lex Aeterna Jurnal Hukum*, 1(2).
- Destiana, R., et al. (2023). Kepemimpinan dan pengembangan sumber daya manusia sektor publik. *Dialogue: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 5(1).
- Erfan, Z., et al. (2024). Implementation and dynamics of Islamic law and civil law in Indonesia. *Implementation and Dynamics of Islamic Law and Civil Law in Indonesia*, 2(2).
- Fakhrurraji, A. (2025). Penguatan tata kelola keagamaan yang moderat: Sinkronisasi rumah ibadah, sinergitas antarlembaga, dan ruang publik dalam pembangunan nasional. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, 4(1).
- Hadi, S. (2025, 15 April). *PWK Internal: Mengawal wacana KUA untuk pelayanan semua agama*. Ombudsman RI. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--mengawal-wacana-kua-untuk-pelayanansesuaagama> diakses terakhir tanggal 15 April 2024.
- Hanifah, Z., et al. (2024). Pemikiran filsafat postmodern dalam membangun pemerintahan yang inklusif. *CENDEKIA: Jurnal Ilmu Pengetahuan*.
- Haq, F. A. (2025). Desentralisasi dan harmonisasi kebijakan: Rekonstruksi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Hartati, S. (2025). Peran KUA dalam pelaksanaan pernikahan menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Jurnal Private Law*, 5(1).
- Henriyani, E. (2019). Problematika dalam implementasi kebijakan publik. *Jurnal Administrasi Publik*, 13(2).
- Kadir, I. A., et al. (2023). Optimalisasi penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) SATPOL PP Maluku Utara: Menegakkan ketentraman dan ketertiban umum serta melindungi masyarakat. *SCIENTIA: Journal of Multi Disciplinary Sciences*, 2(2).
- Kharlie, A. T. (2021). Reforming Islamic marriage bureaucracy in Indonesia: Approaches and impacts. *Al-Jami'ah: Journal of Islamic Studies*, 59(2).

- Kurniawan, A., et al. (2021). Manajemen Aparatur Sipil Negara dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1).
- Mozin, S. Y., et al. (2025). Sinergi antara lembaga pemerintah melalui e-government: Kajian implementasi dan tantangan kolaboratif. *Jurnal Manajemen, Bisnis dan Kewirausahaan*, 5(3).
- Noor, M., et al. (2020). Konsep Whole of Government dalam pelayanan publik (Antara harapan dan realita). *Jurnal Merah Putih*, 17(1).
- Parwanto, W. (2025). Kebijakan moderasi beragama di Indonesia: Studi atas keberadaan, peluang dan tantangan serta tawaran kebijakan ke depan. *Journal of Religious Policy*.
- Ridwan, D. (2013). Dilema diskresi bagi pejabat pemerintahan. *Jurnal Analisis Kebijakan*.
- Rosmini, S. (2017). Pelayanan publik dalam konteks otonomi daerah. *Administrative Law & Governance Journal*.
- Sanjaya, D., et al. (2024). Kewenangan pengundangan peraturan perundang-undangan: Perkembangan, peralihan, dan mekanisme koordinasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 21(4).
- Sukirno. (2018). Diskriminasi pemenuhan hak sipil bagi penganut agama lokal. *Administrative Law & Governance Journal*.
- Sulaiman, I., et al. (2024). Polemik wacana Kantor Urusan Agama (KUA) menjadi tempat pernikahan dan pencatatan semua agama. *Jurnal Ganec Swara*, 18(4).
- Tamami, A. I., et al. (2020). Kualitas pelayanan di sektor publik dengan perspektif NPS. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 6(1).
- Tiwa, R. C. (2023). Implementasi kebijakan dalam menangani kekacauan antar desa di Kecamatan Tompaso Baru Kabupaten Minahasa Selatan. *Jurnal Administrasi Publik*, 9(3)
- Kementerian Agama. (2017). Keputusan Menteri Agama Nomor 186 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimal pada Kantor Urusan Agama Kecamatan.
- Kementerian Agama. (2025). Laporan tahunan indeks kepuasan layanan dan transformasi digital KUA. Kemenag Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2016). Putusan Nomor 97/PUU-XIV/2016 mengenai pengakuan penganut kepercayaan dalam administrasi kependudukan.
- Pratama, A. (2023). Sentralisme birokrasi keagamaan di era otonomi daerah. Prenada Media.
- Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. (2006). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Republik Indonesia. (2016). Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan.

Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Republik Indonesia. (2019). Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2019 tentang Satu Data Indonesia.

Republik Indonesia. (2023). Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama.

