

***Pusaka Sakinah* sebagai Upaya Penurunan Angka Perceraian oleh KUA Kiaracondong dan KUA Cipeudeuy di Jawa Barat**

***Pusaka Sakinah* as Effort in Reducing Divorce Rates by KUA Kiaracondong and KUA Cipeudeuy in West Java**

WAHIDAH R. BULAN¹⁾ dan KUSTINI KOSASIH²⁾

1) UPN Veteran Jakarta
wr.bulan@upnvj.ac.id

2) Puslitbang Bimas Agama
dan Layanan Keagamaan
kustinikosasih20@gmail.com

Artikel disubmit : 30 September 2021

Artikel direvisi : 11 Oktober 2021

Artikel disetujui : 17 November 2021

ABSTRACT

The high divorce rate encourages The Ministry of Religious Affair of the Republic of Indonesia to make various efforts to maintain family resilience. The Service Center Program of Sakinah Family or Program Pusat Layanan Keluarga Sakinah (Pusaka Sakinah) is one of the Ministry of Religious Affairs's effort through the transformation of KUA's role into a more significant in protecting Indonesian families from divorce. This article aims to get an overview of KUA's activities in implementing the Pusaka Sakinah program including the forms of innovation and initiative in pursuing program sustainability. The research method uses qualitative method through case study type with the locus at KUA Kiaracondong representing program implementation in urban areas, and at KUA Cipeudeuy representing program implementation in rural areas. This study uses the theory of AGIL Structural Functionalism (Adaptation, Goal-attainment, Integration, Latency). This research results several findings: first, although the increasing role of KUA in facilitating the people to actualize sakinah family can be realized through the implementation of the Pusaka Sakinah program, efforts to maintain program sustainability are not an easy way due to KUA's high dependency on the institution in financing the program. Second, initiative and innovation are relatively limited because the concept of the Pusaka Sakinah program has not been understood and there has even been a misinterpretation on transforming KUA, causing disorientation, reduction, and even rejection of programs that are seen as burdensome to KUA. Third, the synergy of implementation program with similar programs carried out by other ministries and local governments is still low. In this regard, needs to make efforts to increase the intended synergy which will also have a positive impact on the availability of resources in program implementation.

Keywords: *Pusaka Sakinah; Transformation KUA; Divorce; Structural Functionalism*

ABSTRAK

Tingginya angka perceraian mendorong Kementerian Agama melakukan berbagai upaya untuk menjaga ketahanan keluarga. Program Pusat Layanan Keluarga Sakinah (Pusaka Sakinah) menjadi salah satu upaya Kementerian Agama tersebut melalui transformasi peran KUA ke arah yang lebih signifikan dalam menjaga keluarga Indonesia agar terhindar dari perceraian. Artikel ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran aktivitas KUA dalam mengimplementasikan program Pusaka Sakinah termasuk bentuk inovasi dan inisiatif yang dilakukan dalam mengupayakan keberlanjutan program. Metode penelitian menggunakan metode kualitatif tipe studi kasus dengan locus di KUA Kiaracondong mewakili bentuk pelaksanaan program di perkotaan, dan di KUA Cipeudeuy mewakili pelaksanaan program di wilayah perdesaan. Adapun studi ini menggunakan teori Fungsionalisme Struktural AGIL (Adaptation, Goal-attainment, Integration, Latency). Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan: pertama, walaupun peningkatan peran KUA dalam memfasilitasi masyarakat mewujudkan keluarga sakinah dapat diwujudkan melalui pelaksanaan program Pusaka Sakinah tersebut, namun upaya menjaga keberlanjutan program bukanlah soal mudah akibat ketergantungan KUA kepada pusat dalam pembiayaan kegiatan masih tinggi. Kedua, inisiatif dan inovasi relatif terbatas karena konsep program Pusaka Sakinah belum dipahami bahkan terjadi misinterpretasi terhadap gagasan transformasi KUA sehingga menimbulkan disorientasi, reduksi, bahkan penolakan terhadap program yang dipandang membebani KUA. Ketiga, sinergitas pelaksanaan program dengan program sejenis yang dilakukan kementerian lain maupun pemerintah daerah, masih rendah. Terkait itu Kementerian Agama perlu melakukan upaya guna meningkatkan sinergitas dimaksud yang sekaligus akan berdampak positif terhadap ketersediaan resources dalam pelaksanaan program.

Kata Kunci: *Pusaka Sakinah; Transformasi KUA; Perceraian; Fungsionalisme Struktural.*

PENDAHULUAN

Fenomena peningkatan angka perceraian terus terjadi setiap tahun. Berdasarkan data Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung (Badilag MA), jumlahnya cukup mengkhawatirkan, yaitu mencapai seperempat dari dua juta jumlah peristiwa nikah dalam setahun. Faktor penyebabnya cukup beragam. Merujuk perkara perceraian yang masuk ke pengadilan Agama sepanjang Januari-Agustus 2020 terdapat 306.688 kasus (Prihatin 2020), paling banyak disebabkan perselisihan dan pertengkaran terus menerus pasangan suami istri, faktor ekonomi, dan satu pihak meninggalkan pihak yang lain.

Terhadap kondisi tersebut, Kemenag sebenarnya tidak tinggal diam. Berbagai upaya untuk menekan laju angka perceraian terus dilakukan. Pada tahun 2009 Departemen Agama menginisiasi Kursus Calon Pengantin (suscatin) atau bimbingan pranikah melalui Surat Edaran Dirjen Bimas Nomor Dj.Ii/Pw.01/1997/2009 yang kemudian disempurnakan menjadi program Bimbingan Perkawinan (Bimwin) melalui Kepdirjend Nomor 373 Tahun 2017 dan Kepdirjend Nomor 379 Tahun 2018 karena pelaksanaan Suscatin berdasarkan evaluasi kurang efektif (terlalu singkat dan kurang menyentuh aspek paling mendasar terbangunnya kesadaran calon pengantin akan esensi pernikahan). Evaluasi dimaksud diperoleh dari temuan riset internal Kemenag yang merekomendasikan pentingnya penguatan program Kursus Calon Pengantin (Suscatin) untuk penguatan ketahanan keluarga oleh KUA (Kustini 2011; Jamil and Fakhrudin 2015; Kustini and Rofiah 2015).

Pada awal tahun 2019 Kementerian Agama kembali menggulirkan program untuk menurunkan angka perceraian, yaitu melalui Pusat Pelayanan Keluarga Sakinah disingkat PUSAKA Sakinah. Program ini digagas sebagai bentuk komitmen Kementerian Agama melakukan penguatan kepada keluarga sebagai unit terkecil namun terpenting dalam masyarakat.

Berbeda dengan Bimwin, layanan yang diberikan lebih komprehensif, yaitu mencakup bimbingan pranikah dan pascapernikahan (Wawancara dengan Kasubdit Bina KUA, tanggal 23 Maret 2021). Bimwin sebagai program bimbingan pranikah karenanya dimasukkan menjadi salah satu program PUSAKA Sakinah, yaitu program BERKAH (Belajar Rahasia Nikah), selain bimbingan pranikah untuk pelajar.

Bagaimana KUA merespon kehadiran program tersebut mengingat KUA sebagai institusi terdepan yang berinteraksi langsung dengan masyarakat kerap menjadi pihak yang paling direpotkan dengan kehadiran program baru? Apa upaya serta inisiatif dan inovasi yang dilakukan KUA dalam mengimplementasikan

dan menjaga keberlanjutan program tersebut? Pertanyaan itulah yang dijawab melalui penelitian ini.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana upaya KUA dalam mengimplementasikan program serta inisiatif dan inovasi yang dilakukan KUA dalam menjaga keberlangsungan program. Terdapat banyak studi tentang KUA mengingat kedudukannya yang strategis dalam memberi layanan kepada masyarakat. Sebagai representasi kehadiran negara di level akar rumput (*grassroot*), KUA merupakan kepanjangan tangan tugas Kantor Kementerian Agama di tingkat kecamatan. (Peraturan Menteri Agama Nomor 34 2016).

Selain itu, studi tentang KUA penting karena ditemukan banyak catatan di seputar pelaksanaan tupoksi KUA, diantaranya terkait dengan kualitas maupun kuantitas Sumber Daya Manusia (SDM) KUA yang masih lemah. Berdasarkan Survey Indeks Pelayanan Kantor Urusan Agama (tahun 2015) yang merupakan salah satu Indikator Kinerja Utama (IKU) Kemenag sebagaimana tertuang pada Keputusan Menteri Agama Nomor 656 Tahun 2017 tentang Indikator Kinerja Utama Kementerian Agama, kualitas maupun kuantitas SDM pegawai KUA masih perlu penguatan. Kualifikasi pendidikan belum sesuai persyaratan, partisipasi pegawai dalam pendidikan dan pelatihan rendah, selain akses terhadap pelatihan dan pengembangan diri masih kurang (Wahab et al. 2014).

Belakangan terdapat kemajuan yang ditandai dengan membaiknya performa layanan KUA. Di tingkat lokal yaitu Kabupaten Pematang, indeks kepuasan pelayanan pernikahan mencapai 86,96. (Mawardi 2017). Kemudian, di tingkat nasional, skor indeks kepuasan layanan pencatatan pernikahan menunjukkan angka yang tinggi, yaitu 95,95 (Burhani, Haryadi, and Wahab 2020). Akan tetapi perbaikan kinerja tersebut terbatas dalam layanan pencatatan pernikahan sebagaimana dijelaskan Mawardi (2017), sedangkan layanan pemberian bimbingan baik pada pranikah maupun pascapernikahan belum seperti yang diharapkan.

Ada banyak studi yang relevan untuk dijadikan rujukan dalam penelitian ini. Pertama, studi tentang pelaksanaan tupoksi KUA dalam memberikan layanan pernikahan perceraian seperti studi pelayanan pernikahan di wilayah perbatasan (Kustini and Bulan 2015), studi tentang cerai gugat (Kustini dan Rofiah 2015; Jamil dan Fakhrudin 2015) serta Abdul Jamil dan Fakhrudin, 2015), studi tentang pernikahan tidak tercatat di wilayah perbatasan (Bulan 2021), studi pernikahan tidak tercatat dalam bentuk praktik kawin kontrak dan prostitusi terselubung (Wahab, Kustini, dan Ali 2016; Romadhoni, Prihatina, dan Putri 2015),

studi pernikahan dini (Rofiah dan Kustini 2014), bimbingan perkawinan (Firdaus, Nawawi Kholil, dan Mukhtar 2019), serta studi yang menekankan masalah etika dan budaya dalam pelaksanaan pencatatan nikah (Syamsurijal 2017). Keseluruhan studi menunjukkan bahwa peran KUA masih memerlukan penyempurnaan, dengan problem utama keterbatasan anggaran dan kompetensi SDM.

Kedua, studi yang sudah lebih fokus membahas implementasi program PUSAKA Sakinah (Az dan Nabila 2021) dengan tujuan untuk mendeskripsikan implementasi program pada masa pandemi di KUA Kedungkandang. Studi ini lebih berkonsentrasi pada upaya meningkatkan kerukunan dalam keluarga dan karena itu lebih difokuskan pada implementasi program KOMPAK, salah satu program PUSAKA Sakinah. Studi lainnya bertajuk Strategi Pusaka Sakinah dalam Menjawab Tantangan Ketahanan Keluarga dalam Permasalahan Pernikahan Dini (Mustaqim, Tamam, and Rahman 2021). Meski sama-sama mengkaji pelaksanaan program PUSAKA Sakinah, namun studi ini lebih memfokuskan pada efektivitas program PUSAKA Sakinah dalam mengurangi praktik pernikahan dini dan karena itu lebih banyak mengeksplor pelaksanaan program bimbingan pranikah kepada pelajar. Terakhir, studi Upaya Memantapkan Pasangan Calon Pengantin Melalui Program Belajar Rahasia Nikah (BERKAH) Berperspektif Maqasid Shari'ah (Liana and Panjalu 2021). Meski sama-sama mendalami program BERKAH, salah satu program PUSAKA Sakinah, akan tetapi fokus analisis berbeda. Studi Aliana dan Panjalu melihat pelaksanaan program dengan pendekatan Maqasid Shari'ah sementara itu, kajian penulis lebih menitikberatkan kepada proses yang dilalui oleh KUA sebagai institusi maupun peran aktor-aktor kunci KUA dalam pelaksanaan program.

Kerangka Teori

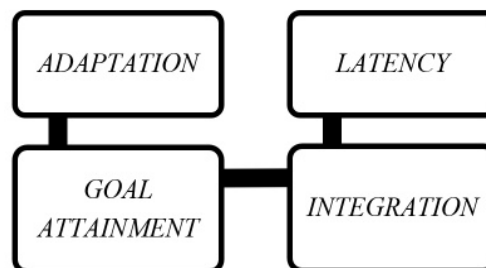
Alat analisis dalam studi ini menggunakan teori fungsionalisme struktural Talcott Parsons (1975) dengan konsepnya yang sangat dikenal, yaitu *Adaptation, Goal attainment, Integration, dan Latency* (AGIL), empat fungsi penting sistem tindakan yang menurut Parsons tidak bersifat statis akan tetapi terus melakukan penyesuaian. Penyesuaian dimaksud atas kondisi situasional yang dihadapi guna mencapai kondisi ideal yang diharapkan (terciptanya kesetimbangan). (Ritzer and Douglas J. Goodman 2003).

Meski sistem memiliki properti keteraturan dan bagian-bagian yang saling tergantung, menurut Parsons cenderung bergerak ke arah mempertahankan

keteraturan diri atau keseimbangan. Sistem mungkin statis atau bergerak dalam proses perubahan yang teratur. Namun hal mendasar bahwa sifat dasar sistem berpengaruh kepada bentuk bagian-bagian lain karena sistem cenderung memelihara batas-batas dengan lingkungannya. Alokasi dan integrasi merupakan dua proses fundamental yang diperlukan untuk memelihara keseimbangan sistem dan bahwa sistem cenderung menuju ke arah pemeliharaan diri yang meliputi pemeliharaan batas dan pemeliharaan hubungan antara bagian-bagian dengan keseluruhan sistem, dengan mengendalikan lingkungan yang berbeda-beda dan mengendalikan kecenderungan untuk merubah sistem dari dalam (Ritzer and Douglas J. Goodman 2003).

Meski merupakan *grand theory*, penggunaan teori relevan karena efektif untuk memahami dinamika persoalan struktural, yaitu bagaimana KUA berproses dalam upayanya melaksanakan program dan menjaga keberlanjutan program. Selain menganalisis KUA sebagai struktur, teori ini juga dapat digunakan untuk memahami dinamika yang terjadi pada tingkat individu (aktor/agen) KUA (kepala KUA, penyuluh agama, maupun penghulu). Adapun skema AGIL yang menggambarkan proses yang dilalui, seperti terlihat pada gambar 1.

Gambar 1. Skema AGIL



Sumber: Ritzer dan Goodman, 2003 diolah.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan tipe studi kasus tunggal (K Yin 2008; Creswell 2007), yaitu bagaimana KUA mengupayakan penurunan angka perceraian melalui pelaksanaan program PUSAKA Sakinah, terutama selama pandemi. *Bounded cases* terkait dengan peristiwa (kondisi situasional pandemi) dan lokus, yaitu: KUA Kiaracondong, Kota Bandung untuk implementasi program di perkotaan dan KUA Cipeudeuy, Kabupaten Bandung Barat untuk implementasi program di pedesaan (Merriam and Grenier 2019).

Untuk memenuhi kebutuhan data, studi ini menggunakan teknik wawancara mendalam, diskusi

terfokus (FGD), dan studi dokumen. Sedangkan waktu pelaksanaan kegiatan dalam dua tahap, yaitu Desember 2020 (tahap 1) dan April 2021 (tahap 2). Pada tahap pertama, kegiatan hanya difokuskan di Kiaracondong mengingat lokus kedua belum definitif. Sedangkan pada tahap kedua kegiatan difokuskan di Cipeundeuy, dengan sedikit tambahan kegiatan di Kiaracondong untuk melengkapi kekurangan data.

Strategi analisis data dilakukan dengan tiga cara, yaitu menyiapkan dan mengorganisasikan data, mereduksi data menjadi tema-tema relevan melalui proses pengkodean dan peringkasan kode, dan terakhir dengan menyajikan data dalam bentuk pembahasan (Creswell and Poth 2016; Creswell 2007). Terkait dengan strategi menyiapkan data, pertama dilakukan pengumpulan data melalui wawancara mendalam, FGD, maupun data sekunder; dilanjutkan dengan pengorganisasian data, yaitu pengelompokan data menjadi data yang lengkap dan clear dan data yang perlu penambahan serta diperjelas. Terhadap data tersebut dilakukan penambahan data dan memperjelas informasi dengan penambahan data pada kegiatan pengumpulan data pada tahap 2 (kasus Kiaracondong) dan melalui komunikasi dengan telepon serta Whatsapp untuk KUA Cipeundeuy. Reduksi data menjadi tema-tema dilakukan setelahnya, dengan mengenyampingkan informasi yang tidak relevan atau data yang membuat pembahasan kurang fokus. Pengelompokan dilakukan setelah pembacaan dan memoing (Creswell 2018) atas keseluruhan data serta mendeskripsikan, mengkalifikasikan, dan menafsirkan data. Setelah itu barulah data disajikan dan divisualisasikan (Bulan 2021).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Singkat Program PUSAKA Sakinah

PUSAKA Sakinah merupakan program pembinaan keluarga yang diinisiasi Kementerian Agama dengan tujuan untuk mengefektifkan upaya mewujudkan keluarga sakinah di satu sisi dan menekan laju angka perceraian di sisi lain. Mengenai hal itu Kasubdit Bina Keluarga Sakinah Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama RI, Adib Mahrus, dalam wawancaranya mengatakan: "...program PUSAKA Sakinah digulirkan dengan tujuan untuk mentransformasi kegiatan formalistik KUA menjadi lebih berorientasi pada kebutuhan masyarakat melalui sejumlah kegiatan mulai dari mendampingi, memberi bimbingan, melakukan advokasi, memediasi, dan memberi konsultasi. Harapannya KUA ke depan tidak hanya berfungsi formal dalam pencatatan nikah, akan tetapi juga memiliki tanggung jawab agar pasangan yang dinikahkan

dapat mewujudkan keluarga sakinah. Karena hal itu pelayanan kepenghuluhan dan lainnya di KUA harus menjadi poros ketahanan keluarga, melalui program yang responsif menjawab kebutuhan masyarakat dan menjawab problem masa kini."

Terkait hal tersebut, program PUSAKA Sakinah didesain bukan hanya untuk memberi layanan menikah seperti yang selama ini dipahami masyarakat, akan tetapi juga untuk memberi bimbingan pada tahap pranikah dan pascanikah. Mengenai bimbingan pranikah, selain Bimwin juga terdapat program pranikah bagi pelajar yang sudah akil balig meski belum ada rencana akan menikah. Program bimbingan pascapernikahan juga lebih diintensifkan. Selain program konsultasi keluarga yang sudah sejak lama dilakukan KUA, juga terdapat program penguatan keluarga yang lebih komprehensif pascapernikahan, yaitu meningkatkan pemahaman keluarga mengenai berbagai isu yang dibutuhkan seperti kualitas keluarga, perspektif gender, upaya-upaya pencegahan perceraian, kekerasan dalam rumah tangga, kesehatan reproduksi, bahkan upaya penurunan kemiskinan di keluarga melalui program peningkatan ekonomi keluarga. Program pendampingan keluarga terutama bagi keluarga-keluarga yang bermasalah juga diberikan dalam bentuk yang lebih intensif dan progresif, yaitu mediasi bahkan advokasi atau bantuan hukum.

Mengacu pada Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 783 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pusat Layanan Keluarga Sakinah, program PUSAKA Sakinah memiliki empat program penting, yaitu: AMAN (administrasi manajemen KUA), KOMPAK (konseling, mediasi, pendampingan dan advokasi), LESTARI (Layanan bersama Ketahanan Keluarga Republik Indonesia) serta BERKAH (Belajar Rahasia Nikah). Keempat program direncanakan dilaksanakan di 100 KUA (piloting) yang dalam pelaksanaannya mendapat bantuan dana stimulan sebesar Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah)/KUA.

B. Implementasi Program PUSAKA Sakinah di KUA Kiaracondong.

KUA Kiaracondong dipilih sebagai KUA yang diteliti karena merupakan satu-satunya KUA pilot project pelaksanaan program PUSAKA Sakinah di Kota Bandung dari 30 KUA yang ada di wilayah tersebut dan yang dapat menggambarkan pelaksanaan program di wilayah perkotaan. Program PUSAKA Sakinah yang dilaksanakan di KUA ini adalah program BERKAH (Bimwin), LESTARI, dan KOMPAK; sedangkan program AMAN tidak dilaksanakan karena program tersebut menurut pihak KUA tidak langsung berkorelasi dengan program keluarga sakinah.

Mengenai proses pelaksanaan program PUSAKA Sakinah di KUA Kiaracondong, diawali dengan tahap adaptasi yang terjadi karena dua hal yang menstimulasi, yaitu keharusan melaksanakan kegiatan PUSAKA Sakinah (dan menjaga keberlanjutan pelaksanaannya) setelah KUA Kiaracondong ditetapkan sebagai pelaksana program dan adaptasi pelaksanaan kegiatan karena adanya pandemi.

Terkait dengan adaptasi karena kewajiban melaksanakan kegiatan PUSAKA Sakinah secara berkelanjutan, problem nyata yang dihadapi KUA Kiaracondong karena persoalan bantuan dana stimulan dari Ditjen Bimas Islam yang hanya turun satu kali sebagaimana diungkap Kepala KUA Kiaracondong dalam wawancara yang dilakukan pada 18 April 2021: “Kenapa tidak setiap tahun didanai? Kegiatan ini kan tidak bisa satu kali, perlu pendampingan. Selain itu katanya harus berkelanjutan. Ini kan perlu dana...”

Hal tersebut menimbulkan tanda tanya dan kekecewaan bahkan sikap apatis sehingga pelaksanaan program sempat dihentikan. Kegiatan akhirnya kembali dilaksanakan setelah SDM KUA Kiaracondong mulai beradaptasi dengan tuntutan pelaksanaan program, yaitu menemukan strategi agar program dapat dilaksanakan secara berkelanjutan meski dana bantuan tidak lagi diterima.

Bentuk penyesuaian yang dimaksud adalah, pertama dengan strategi meminimalisir penggunaan anggaran melalui optimalisasi pemanfaatan SDM internal KUA Kiaracondong sebagai narasumber dalam kegiatan yang diselenggarakan (sehingga tidak perlu dibayar) serta memanfaatkan kegiatan dan institusi yang sudah ada. Program yang dimaksud adalah Pengenalan Lingkungan Sosial (PLS) dan program Penyuluh Mapay Gang (PMG). Sedangkan institusi yang dimaksud adalah Majelis Taklim Konversi Diniyah (MTKD), yaitu institusi yang didirikan Kantor Kemenag Kota Bandung untuk meningkatkan kualitas majelis taklim di wilayah tersebut. Kegiatan ini diikuti oleh para ustazah yang memiliki majelis taklim. MTKD tingkat Kecamatan Kiaracondong tiap tahunnya merekrut 60 orang ustazah yang harus mengikuti kegiatan pembelajaran di MTKD selama 3 tahun hingga dinyatakan lulus dan mendapat sertifikat. Mereka sekaligus menjadi kader Kantor Kemenag Kota Bandung, sehingga memasukkan materi program PUSAKA Sakinah (program LESTARI maupun Bimwin) ke dalam silabus MTKD sama artinya dengan tersebar nya materi kepada jamaah para ustazah peserta MTKD.

Contoh lainnya dengan mengintegrasikan pelaksanaan program LESTARI ke dalam kegiatan konsultasi pernikahan yang sudah sejak lama

dilaksanakan oleh KUA Kiaracondong dalam konteks mengupayakan agar program PUSAKA Sakinah dapat dijaga keberlanjutannya. Kegiatan ini dilakukan dengan merevitalisasi program, yaitu dengan menetapkan jadwal konsultasi (setiap hari pada jam kerja) dan memberi ruang khusus untuk konsultasi (Pojok PUSAKA Sakinah, berada di sebelah ruang penyuluh). Kegiatan konsultasi selain itu diperluas, tidak hanya tentang masalah keluarga tapi juga tentang warisan dan poligami (tergantung kebutuhan masyarakat yang datang berkonsultasi). Sedangkan mengenai pihak yang berperan dalam memutuskan kebijakan pada proses adaptasi ini didominasi oleh Kepala KUA, baik dengan menyertakan staf maupun tidak.

Strategi kedua dengan memprioritaskan pelaksanaan program pada pemenuhan kebutuhan masyarakat penerima layanan (masyarakat di sekitar KUA Kiaracondong) dan tidak terlalu terikat dengan ketentuan/panduan pelaksanaan program dari pusat. Sebagai contoh KUA Kiaracondong lebih memprioritaskan verifikasi berkas guna memeriksa keabsahan wali nikah (selain kegiatan latihan ijab kabul) ketimbang pelaksanaan Bimwin. Pemeriksaan berkas diprioritaskan karena banyak ditemukan kasus wali nikah yang diajukan ternyata bukan pihak yang sah secara hukum Islam untuk menjadi wali, seperti orang tua angkat, paman, atau karena catin adalah anak yang lahir di luar nikah.

Terkait hal itu juga dilakukan pengecekan kecocokan nama (dengan akta, KK, maupun KTP), pengecekan apakah ada relasi hubungan bersaudara (sedarah maupun sesusu) antara catin perempuan dengan laki-laki serta untuk mereka yang sudah pernah menikah, dilakukan pengecekan apakah masa idah catin sudah selesai dan apakah catin benar-benar sudah tidak terikat pernikahan. Kondisi situasional masyarakat perkotaan yang banyak menghadapi aneka problem sebagaimana disebutkan, menjadi pertimbangan KUA Kiaracondong untuk memfokuskan perhatiannya pemeriksaan administratif tersebut dan juga pelaksanaan kegiatan Bimwin. Pertimbangan lain yang juga menonjol, karena problem penganggaran (terutama ketika dana pelaksanaan program PUSAKA Sakinah tidak lagi turun).

Bimbingan pranikah kepada catin (Bimwin Mandiri) tetap dilaksanakan, namun waktunya hanya 30 menit atau lebih sedikit, dari yang seharusnya dilaksanakan selama dua hari (2x8 jam). Metode yang digunakan berupa kegiatan tanya jawab yang dilakukan oleh penghulu kepada catin secara individual, sedangkan menurut panduan dengan metode pelatihan, berkelompok, dan dilakukan oleh instruktur terlatih. Pelaksanaan Bimwin di Kiaracondong singkatnya

mirip pelaksanaan Suscatin padahal program Bimwin sebagai penyempurnaan program Suscatin sedianya dilaksanakan dengan cara berbeda.

Kondisi catin yang kebanyakan pekerja (tidak memiliki waktu banyak dan sulit untuk dikumpulkan untuk mendapatkan bimbingan secara bersamaan) menjadi alasan mengapa KUA Kiaracodong mengambil inisiatif melaksanakan Bimwin seperti pelaksanaan Suscatin. Selain itu toleransi yang tinggi terhadap keterbatasan atau kendala catin lebih menjadi prioritas KUA Kiaracodong dalam menetapkan bagaimana kegiatan dilaksanakan, daripada keharusan mengikuti pedoman pelaksanaan kegiatan. Dengan kata lain, selain memperhatikan kebutuhan masyarakat, strategi pelaksanaan program juga dilakukan dengan memperhatikan kondisi atau kesiapan masyarakat.

Dalam konteks itu pula meski sebagaimana tertulis di dalam pedoman bahwa, Bimwin dilakukan dengan meminta catin hadir berpasangan, tidak ada penekanan di KUA Kiaracodong tentang hal tersebut bahkan ditemui pula catin yang sama sekali tidak mengikuti Bimwin.

Strategi ketiga menyesuaikan pelaksanaan program dengan ketersediaan dana dan SDM yang ada. Hal itu dapat dilihat pada pelaksanaan program KOMPAK. Advokasi yang diberikan belum sampai tahap bantuan hukum tetapi lebih kepada pemberian konsultasi hukum. Pertimbangan terbatasnya SDM yang memiliki kompetensi yang dibutuhkan merupakan alasan yang utama. Karenanya meski kasus-kasus yang masuk dan membutuhkan layanan advokasi hukum ditemui, layanan yang diberikan direduksi mengikuti pada kesiapan SDM di KUA Kiaracodong. Adapun tentang penyesuaian pelaksanaan program dengan ketersediaan anggaran, hampir keseluruhan strategi dilakukan dengan memperhatikan karena faktor tersebut. Pertimbangan anggaran tersebut sangat nyata pada pelaksanaan program Bimwin mandiri, yang direduksi pelaksanaannya seperti pelaksanaan program suscatin.

Selanjutnya mengenai adaptasi pelaksanaan kegiatan dengan kondisi pandemi, dilakukan sebatas menerapkan protokol kesehatan (3M). Penerapan 3M sendiri tidak terlalu sulit, karena sosialisasi mengenai hal tersebut sudah masif dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pihak lain terkait (Pemprov Jawa Barat dan Pemkot Bandung) sehingga masyarakat mulai beradaptasi dengan kultur baru berkegiatan dengan menerapkan proses.

Adapun pelaksanaan kegiatan melalui daring untuk program BERKAH dalam hal ini Bimwin pranikah maupun LESTARI sebagai solusi atas kondisi pandemi yang mengakibatkan tidak memungkinkan mengumpulkan peserta, tidak dijadikan pilihan karena menurut pihak KUA Kiaracodong kegiatan bimbingan perkawinan membutuhkan interaksi langsung dan tidak efektif jika dilangsungkan secara

virtual. Alasan lain karena akan merepotkan catin atau pihak yang ingin berkonsultasi, terutama terkait dengan ketersediaan pulsa atau kuota internet. Namun demikian jika ada masyarakat yang berkonsultasi melalui telepon, pihak KUA Kiaracodong tetap melayani meski secara formal tidak menjadikannya sebagai bentuk layanan yang disediakan. Selain itu, secara pribadi para penyuluh ada pula yang aktif mensosialisasikan kebijakan Kementerian Agama tentang pernikahan melalui media sosial, akan tetapi hal tersebut lebih merupakan inisiatif individual dan bukan kebijakan struktural.

Goal attainment merupakan tahap lanjutan setelah proses adaptasi dilewati, yaitu tahap dimana dilakukan penetapan tujuan-tujuan baru sebagai konsekuensi dari proses adaptasi yang berlangsung. Dengan kata lain menjadikan strategi pada saat proses adaptasi sebagai kebijakan formal KUA.

Sebagaimana halnya proses adaptasi, Goal Attainment dominan dilakukan atas inisiatif Kepala KUA baik dengan atau tanpa melibatkan personal lainnya; yaitu dengan menjadikan kondisi internal KUA (SDM maupun ketersediaan anggaran) sebagai faktor penentu, dibanding dengan target kinerja yang ditetapkan oleh Kementerian Agama dalam hal ini Ditjen Bimas Islam. Pernyataan Kepala KUA Kiaracodong yang beberapa kali mengatakan bahwa persoalan SDM dan anggaran menjadi faktor utama yang sangat penting di KUA Kiaracodong, jelas menegaskan hal tersebut. Pembatasan target program KOMPAK hanya pada pemberian konsultasi hukum dan bukan advokasi hukum meski kebutuhan masyarakat akan bantuan hukum sebenarnya tinggi, menjadi contoh konkret bagaimana persoalan keterbatasan SDM dan anggaran menjadi penentu dalam penetapan tujuan-tujuan baru di KUA Kiaracodong.

Proses integrasi (*integration*) target-target baru atau tujuan-tujuan baru karena kehadiran program PUSAKA Sakinah di KUA Kiaracodong secara umum tidak terlalu menimbulkan masalah. Hal itu karena strategi yang diambil berorientasi pada menghindarkan adanya beban baru bagi KUA baik terkait SDM, anggaran, maupun beban kerja. Pada tahap ini yang dilakukan adalah bagaimana agar seluruh staf di KUA memahami dan melaksanakan kebijakan dan strategi yang diambil, baik dalam melaksanakan tupoksi secara umum maupun dalam melaksanakan program PUSAKA Sakinah khususnya.

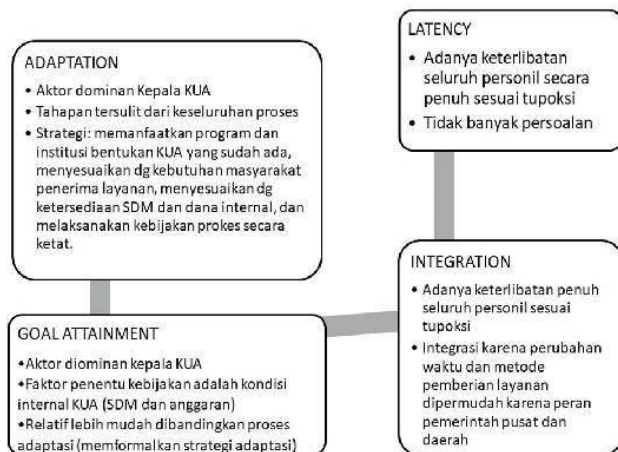
Proses integrasi terhadap kehadiran program secara umum lebih banyak berlangsung dilingkup internal KUA Kiaracodong, kecuali proses integrasi terkait dengan perubahan tata cara dan prosedur layanan yang juga melibatkan masyarakat. Akan tetapi karena adanya upaya intensif pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (provinsi maupun kota) tentang protokol kesehatan dan perlunya menjalankan 3M (memakai masker, menjaga jarak, dan mencuci tangan),

beban KUA menjadi lebih ringan yaitu sebatas menjaga agar masyarakat konsisten mematuhi aturan protokol kesehatan yang sudah ditetapkan di lingkungan KUA Kiaracondong.

Beberapa hal yang dilakukan KUA Kiaracondong dalam upaya menjalankan 3M adalah dengan mengubah tempat pemberian layanan melalui loket sehingga prinsip menjaga jarak dapat diterapkan, pembatasan jumlah peserta dalam proses pemberian layanan, selain pembatasan ruang dengan melakukan penyekatan dan penyediaan sarana untuk cuci tangan. Mengingat praktik seperti ini diterapkan diberbagai kantor pelayanan publik lainnya bahkan juga diberbagai tempat keramaian lainnya, upaya mengintegrasikan bentuk layanan dimaksud kepada masyarakat relatif mudah dan terlihat adanya keterlibatan seluruh personil dalam pelaksanaannya (tidak didominasi oleh kepala KUA saja).

Latency atau internalisasi kebijakan dan strategi KUA pada internal SDM KUA Kiaracondong maupun masyarakat terkait pelaksanaan program juga demikian, berlangsung mudah tanpa kesulitan berarti. *Latency* ditingkat internal dilakukan oleh semua personil KUA Kiaracondong secara bersama-sama sesuai tupoksi, seperti yang dapat disaksikan pada pelaksanaan program konsultasi pernikahan yang tampaknya menjadi andalan KUA Kiaracondong. Kegiatan dilakukan dengan membagi habis tema-tema konsultasi kepada penyuluh yang ada dan menetapkan jadwal konsultasi berdasarkan pembagian tema konsultasi tersebut. Sedangkan kepada masyarakat dilakukan dengan menginformasikan jadwal agar diketahui, yaitu dengan menempelkan jadwal konsultasi berdasarkan tema tersebut di dekat loket pelayanan.

Gambar 2. Kerangka Pikir AGIL dalam Implementasi Program PUSAKA Sakinah di KUA Kiaracondong



Sumber: Pribadi, hasil pengolahan data dan analisis

Mengenai inovasi dan inisiatif KUA Kiaracondong dalam pelaksanaan program, tidak terlalu terlihat. Inovasi dan inisiatif dimaksud lebih berupa strategi untuk dapat mengatasi problem pendanaan dan keterbatasan SDM, yaitu dengan memasukkan atau mensinergikan program ke dalam program yang sudah ada, menggunakan institusi bentuk KUA Kiaracondong yang sudah eksis, memprioritaskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan penyelesaian persoalan krusial masyarakat, ketimbang menginisiasi program yang relatif baru (lihat Gambar 2).

Adanya respon negatif KUA Kiaracondong bahwa kehadiran program lebih sebagai beban tampaknya menjadi penyebab. Selain itu terjadi reduksi dalam pelaksanaan program (Bimwin mandiri dilaksanakan seperti Suscatin dan bahwa KUA lebih memprioritaskan kegiatan pemeriksaan berkas ketimbang pemberian pembekalan pranikah). Hal itu berbeda dengan spirit program PUSAKA Sakinah yang ingin lebih mengokohkan peran KUA kepada masyarakat dalam seluruh tahapan pernikahan yang ada (pranikah, saat menikah, dan pascapernikahan) dan pelaksanaan kegiatan bimbingan pranikah (Bimwin) merupakan pintu masuk untuk pengokohan peran tersebut. Banyaknya kebijakan dan pendekatan serupa oleh Kementerian Agama kepada KUA di waktu-waktu sebelumnya boleh jadi berkontribusi pada terjadinya resistensi tersebut, selain bahwa gagasan mengenai transformasi peran KUA melalui program PUSAKA Sakinah tampaknya belum terlalu dipahami oleh pihak KUA Kiaracondong.

Hal lain, ada ketergantungan yang tinggi pihak KUA Kiaracondong kepada pusat dalam pelaksanaan program, terutama terkait sumber daya yang diperlukan dalam implementasi program. Tidak terlihat inisiatif pihak KUA untuk mendapatkan sumber daya dari luar KUA. Peluang untuk itu sebetulnya terbuka, misalnya saja dengan bersinergi dengan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Dinas PPPA) Kota Bandung) yang memiliki program serupa, yaitu Pusat Pembelajaran Keluarga atau PUSPAGA atau Pusat Pembelajaran Keluarga, program Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak atau PPPA yang pada tahun 2019 telah diterapkan di 119 titik di 12 Provinsi dan 107 Kabupaten/Kota, termasuk di Kota Bandung. PUSPAGA sendiri adalah program layanan yang dilaksanakan oleh tenaga profesional dan dikelola secara gratis untuk masyarakat guna meningkatkan kualitas keluarga. Termasuk di dalamnya kegiatan bimbingan konseling untuk keluarga, baik terkait parenting maupun konsultasi keluarga sakinah.

Berdasarkan wawancara penulis dengan Kabid Ketahanan Keluarga Dinas PPPA Kota Bandung, mereka sebenarnya membutuhkan kehadiran tokoh

agama untuk mendukung dan lebih mengoptimalkan pelaksanaan program, yang dapat dengan mudah didukung oleh pihak KUA. Akan tetapi karena tidak ada komunikasi maupun koordinasi dalam pelaksanaan program di antara keduanya, tidak terjadi *si-nergi* dalam pelaksanaan program antara KUA Kiaracondong dengan Dinas PPPA Kota Bandung.

C. Implementasi Program PUSAKA Sakinah di KUA Cipeundeuy

KUA Cipeundeuy yang berada di Jalan Raya Cipeundeuy Cikalong Desa Sukahaji ditetapkan sebagai lokus penelitian mengingat KUA tersebut berada di wilayah perdesaan, yaitu di Kabupaten Bandung Barat (KBB). Terletak tidak jauh dari pusat kota, sekitar 20 km, suasana pedesaan sangat kuat di Cipeundeuy ditandai dengan mata pencaharian penduduk sebagian besar sebagai petani (buruh tani). Sedangkan program PUSAKA Sakinah yang dilaksanakan yaitu BERKAH, LESTARI, KOMPAK, dan AMAN; atau seluruh program yang ada.

Sebagaimana halnya KUA Kiaracondong, pelaksanaan program di KUA Cipeundeuy diawali dengan tahap adaptasi. Akan tetapi berbeda dengan KUA Kiaracondong, adaptasi di KUA Cipeundeuy terjadi karena tiga hal yang menstimulasi. Pertama, karena adanya mutasi personal (2 orang, yaitu Kepala KUA pada tahun 2019 dan penyuluh pada 2018). Sebagai dampak ikutannya terjadi proses konsolidasi antar aktor (antara SDM lama dan baru maupun SDM yang sama-sama baru dipindahkan). Proses adaptasi antar personil baru (terjadi sebelum pandemi) relatif mulus karena kedua personil berasal dari KUA yang sama (KUA Cipatat). Adaptasi antara personil baru dengan personil lama juga relatif mudah, karena karakter personil lama maupun baru ada kesamaan (sama-sama berorientasi pada pencapaian hasil dan tidak terlalu mengedepankan kerumitan prosedural, selain sama-sama memiliki kesiapan untuk bekerja tanpa terlalu mengandalkan ketersediaan anggaran dan persoalan keterbatasan SDM).

Berbagai kesamaan tersebut memudahkan terjadinya proses adaptasi menuju terwujudnya konsolidasi organisasi di KUA Cipeundeuy, yang merujuk teori *team building* setidaknya melewati beberapa tahapan, yaitu persekutuan, kebersamaan, dan penyatuan anggota hingga terjadi konsolidasi (pemantapan) tim. Karena kesamaan-kesamaan sudah dimiliki, upaya konsolidasi tidak sulit dilakukan.

Hal lain, karena pada awal kehadirannya di KUA Cipeundeuy SDM baru (penyuluh) membantu upaya salah seorang SDM lama (penyuluh) memenangkan lomba. Akibatnya keterikatan dan mutual trust ke-

duanya dapat dengan mudah terjalin, yang juga ditopang karena adanya banyak kecocokan.

Kedua, adaptasi karena kehadiran program PUSAKA Sakinah. Fenomena yang agak unik, program PUSAKA Sakinah hadir di KUA Cipeundeuy akibat adaptasi KUA Cipeundeuy atas perubahan kondisi situasional SDM yang ada, yaitu karena hadirnya SDM yang memiliki kompetensi mengelola kegiatan PUSAKA Sakinah, yaitu sudah mendapat pelatihan tentang pengelolaan program PUSAKA Sakinah dan dipersiapkan untuk melaksanakan program tersebut di KUA Cipatat sebelum dipindahkan. Dengan kondisi seperti itu KUA Cipeundeuy lebih siap dalam merespon kehadiran program, karena program bahkan sudah dilaksanakan sebelum KUA Cipeundeuy ditetapkan sebagai pelaksana kegiatan percontohan (sebelum mendapatkan bantuan dana stimulan). KUA Cipeundeuy karena hal itu lebih mampu menyesuaikan “kehadiran” program tanpa khawatir soal penganggaran. Orientasi SDM KUA Cipeundeuy yang lebih dominan pada produktifitas *ki-nerja* dan bukan pada ketersediaan anggaran, menjadi faktor pendukung lainnya. Hal itu diantaranya tampak dari kesiapan SDM di KUA Cipeundeuy untuk tidak segan-segan mengeluarkan dana pribadi guna pelaksanaan kegiatan. Sebagai contoh untuk kegiatan bimbingan pranikah ke sekolah-sekolah (program yang tidak banyak dilakukan oleh KUA lain karena merupakan program bimbingan pranikah yang relatif baru), dilakukan dengan membeli kerupuk yang dibagikan ke seluruh peserta agar kegiatan meriah dan menarik minat siswa.

Meski demikian, adaptasi terhadap kehadiran program juga terjadi di KUA Cipeundeuy, terutama dalam upaya menjaga sustainability program. Penyesuaian dimaksud diantaranya dalam pelaksanaan kegiatan Bimwin Mandiri yang tidak sepenuhnya mengikuti juklak. Akan tetapi pertimbangan lebih karena perlu dilakukan penyesuaian agar lebih cocok dengan kebutuhan dan kondisi catin, bukan semata karena pertimbangan pembiayaan. Penyesuaian dimaksud adalah bahwa kegiatan dilaksanakan selama 4 (empat) jam dari sedianya 2 hari dengan durasi 8 jam dalam setiap harinya. Kegiatan tetap diselenggarakan secara berkelompok dan dengan metode pelatihan, sehingga peserta yang mengikuti kegiatan mendapatkan pembekalan yang memadai (hasil wawancara dengan informan selepas mengikuti kegiatan Bimwin Mandiri). Penyesuaian lainnya, jika menurut juklak para catin peserta Bimwin sedianya mendapat buku pedoman (yang dikenal dengan sebutan buku putih) sebagai bahan bacaan lanjutan, dengan pertimbangan bahwa warga Cipeundeuy yang

kental kultur pedesaannya tidak terbiasa dengan kegiatan membaca, buku tidak diberikan. Tingkat pendidikan penduduk yang umumnya rendah, juga menjadi pertimbangan lainnya. Pertimbangan lain yang tidak kalah penting tentu saja karena problem anggaran, yaitu karena untuk mencetak satu buku pihak KUA Cipeudeuy harus mengeluarkan sejumlah uang.

Penyesuaian lainnya dilakukan dengan menetapkan sanksi bagi catin yang tidak mengikuti kegiatan Bimwin, yaitu dengan tidak memberi buku nikah. Sanksi tersebut dikeluarkan karena masih rendahnya kesadaran catin untuk mengikuti kegiatan Bimwin sehingga kegiatan terkadang hanya diikuti satu orang saja (hanya diikuti calon istri atau calon suami saja) dan bahkan tidak diikuti sama sekali. Agar tidak memberatkan, kegiatan Bimwin meski sedianya diikuti sebelum pernikahan dilaksanakan, diberi kelonggaran kepada catin dapat mengikuti Bimwin setelah akad nikah dilaksanakan. Dengan cara ini hampir dipastikan seluruh catin mengikuti kegiatan Bimwin.

Hal lain dengan menyederhanakan capaian-capaian program PUSAKA Sakinah sehingga dapat lebih dimengerti masyarakat. Sebagai contoh dalam materi Bimwin ditekankan bahwa catin harus menjaga pernikahannya agar dapat bertahan hingga lima tahun sebagaimana diungkap informan yang juga bertindak sebagai instruktur Bimwin (hasil wawancara dengan Penyuluh PNS): “Kalo tujuannya terlalu luas susah dimengerti (oleh objek, pen). Jadi bertahap. Fokus menguatkan hingga lima tahun dulu, baru nanti ditekankan untuk lima tahun berikutnya melalui program lain”.

Pembatasan fokus penguatan menjadi 5 (lima) tahun dalam Bimwin bukan berarti melupakan tujuan utama bimbingan keluarga sakinah untuk menghindarkan terjadinya perceraian, karena setelahnya ada program penguatan pernikahan melalui Program LESTARI dalam hal ini program Harmonisasi (Sakinah 1 pembekalan untuk mereka yang sudah menikah 5 tahun, Sakinah 2 untuk mereka yang sudah menikah 10 tahun, Sakinah 3 untuk mereka yang sudah menikah 15 tahun, dan Sakinah plus untuk mereka yang sudah menikah lebih dari 15 tahun); selain itu juga melalui program Pengelolaan Keuangan Keluarga, dengan tujuan untuk memperkuat ekonomi keluarga. (Hasil wawancara dengan Penyuluh PNS di KUA Cipeudeuy pada 16 April 2021).

Penyesuaian lainnya dalam pelaksanaan program dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan objek. Mengingat salah satu realitas sosial yang cukup mengemuka di Cipeudeuy adalah bahwa pernikahan

dini banyak terjadi, baik karena hamil sebelum menikah maupun karena sudah tidak ada kegiatan lain (sudah tidak bersekolah baik karena sudah lulus sekolah maupun karena DO), kegiatan bimbingan pranikah kepada pelajar dijadikan sebagai program prioritas. Kegiatan dilaksanakan guna mempersiapkan siswa lulusan SLTA tersebut jika mereka memilih menikah setelah lulus sekolah sebagaimana banyak kasus yang terjadi di Cipeudeuy, meskipun dengan tetap mengarahkan pelajar untuk tidak melakukan pernikahan di bawah umur/pernikahan dini dengan menjelaskan akibat-akibat yang ditimbulkan dari pernikahan dini. Kegiatan dilakukan dengan mendatangi sekolah-sekolah dan dengan kegiatan yang interaktif, sehingga pelaksanaan kegiatan direspon positif oleh sekolah dan oleh kebanyakan pelajar yang mengikuti kegiatan.

Mengenai penyesuaian pelaksanaan kegiatan dengan kondisi pandemi, terjadi diawal datangnya pandemi yaitu ketika seluruh kegiatan “terpaksa” dihentikan (Maret hingga Mei 2020). Kegiatan dimulai kembali pada bulan Juni, 2020, yang diselenggarakan dengan protokol kesehatan yang ketat sebagaimana diatur pada Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor P-006/DJ.III/Hk.00.7/06/2020 tentang Pelayanan Nikah Menuju Masyarakat Produktif Aman Covid. Diantaranya dengan mengurangi jumlah peserta (maksimal 20% atau tidak lebih dari 30 orang) dalam prosesi pernikahan yang diselenggarakan di KUA. Bentuk penyesuaian lainnya dengan memberikan layanan dalam bentuk menjawab pertanyaan yang diajukan warga per telepon maupun melalui whatsapp, yang umumnya menanyakan tentang prosedur pengurusan administrasi pernikahan.

Selain itu, mengantisipasi keharusan untuk tetap melakukan sosialisasi secara masif kepada masyarakat meski ada keterbatasan karena larangan berkerumun, penyesuaian dilakukan dengan memanfaatkan pertemuan umum yang berlangsung di kecamatan (Minggon kecamatan) sebagai tempat mensosialisasikan kebijakan dan program termasuk program PUSAKA Sakinah. Dengan kata lain KUA Cipeudeuy memilih untuk tidak mengandalkan penyelenggaraan kegiatan di KUA. Bimwin kepada pelajar dengan mendatangi sekolah merupakan contoh lainnya.

Goal Attainment atau penetapan tujuan-tujuan baru pascaadaptasi, sebagaimana halnya di KUA Kiaracondong dilakukan dengan menetapkan pelaksanaan program PUSAKA Sakinah yang dilaksanakan selama proses adaptasi sebagai kebijakan (penyesuaian pelaksanaan Bimwin,

menjadikan pertemuan Minggu Kecamatan sebagai tempat sosialisasi program, penyelenggaraan kegiatan sosialisasi bimbingan pranikah untuk pelajar ke sekolah-sekolah dan tidak dengan menghadirkan ke KUA, dan lain-lain). Selain itu, mengikuti spirit yang dibawa program PUSAKA Sakinah, beberapa kegiatan dijadikan prioritas. Program dimaksud adalah sosialisasi peran KUA, yaitu bahwa KUA bukan hanya mengurus pernikahan tapi terlibat dalam seluruh tahapan pernikahan yaitu pra dan pascanikah, bahkan bukan hanya mengurus pernikahan akan tetapi juga mengurus zakat, wakaf, dan lain-lain. Program lainnya adalah sosialisasi tentang proses pendaftaran menikah termasuk penjelasan tentang biaya menikah baik di KUA maupun di luar KUA, proses dan prosedur pelaksanaan pernikahan catin di bawah umur (terutama tentang bagaimana mengurus surat dispensasi) dan lain-lain.

Hal tersebut sesuai dengan salah satu program PUSAKA Sakinah, yaitu AMAN (administrasi dan manajemen KUA), yang dalam praktik di KUA Cipeundeuy masih banyak persoalan. Sebagai contoh masih banyak anggota masyarakat yang belum mengetahui prosedur pendaftaran pernikahan (sejak tahun 2019 pendaftaran pernikahan di KUA Cipeundeuy sudah dilakukan secara daring dan banyak masyarakat yang belum paham bagaimana melakukannya), sehingga masyarakat kerap menjadi korban para calo yang meminta imbalan berlebihan untuk membantu menguruskan. Transparansi pembiayaan pernikahan karenanya dipandang sebagai kebijakan yang perlu diprioritaskan dalam rangka merevitalisasi peran KUA sebagaimana amanat program PUSAKA Sakinah. Dengan cara ini pandangan masyarakat bahwa mengurus pendaftaran pernikahan mahal dan sulit dapat diluruskan, yang secara tidak langsung berimbas pada terbangunnya pandangan baru yang positif tentang KUA. Gambaran negatif lainnya tentang KUA, yaitu bahwa KUA sebatas Kantor Urusan Awewe (perempuan, Bahasa Sunda) atau Kantor Urusan Asmara, juga diprioritaskan untuk dijadikan tujuan baru. Program yang dilakukan adalah dengan mengenalkan aneka layanan yang dapat diperoleh melalui KUA, dengan harapan terbangun image baru tentang KUA yang lebih positif.

Integration.

Tujuan-tujuan baru yang telah ditetapkan tersebut kemudian dijadikan sebagai tujuan bersama dan dilaksanakan pula secara bersama-sama baik oleh penyuluh PNS dan penyuluh Non-PNS maupun Kepala KUA yang juga merangkap sebagai penghulu. Integrasi juga diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan

kegiatan secara bersama-sama oleh tim yang realtif solid dan dapat saling memback-up atau mengisi kekurangan, namun tetap dengan pembagian peran yang jelas. Sebagai contoh dilakukan pembagian tugas dalam penyampaian materi dalam kegiatan Bimwin mandiri, yaitu dilakukan oleh fasilitator yang berasal dari internal KUA (penyuluh PNS dan Non-PNS) yang telah mendapatkan pembekalan. Namun kegiatan juga dimungkinkan untuk melibatkan staf lain yang dianggap memiliki pengetahuan mengenai materi yang disampaikan meski yang bersangkutan bukan sebagai fasilitator resmi (sebagai pendamping fasilitator dan dapat pula menggantikan fasilitator jika berhalangan).

Hal itu dapat terjadi menurut analisis penulis karena konsolidasi internal sudah berjalan baik, mengingat program PUSAKA Sakinah di Cipeundeuy sudah berjalan dua tahun lebih (dilaksanakan lebih awal dibandingkan di KUA lainnya termasuk di KUA Kiaracandong sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya). Begitu pula dengan keberadaan program PUSAKA Sakinah. Program sudah dilaksanakan dengan intensif dan menyatu dengan program-program lainnya. Pemanfaatan berbagai daya dukung secara terintegrasi, menjadi bukti lainnya. Sebagai contoh adanya SDM di KUA Cipeundeuy yang memiliki kompetensi mengembangkan jejaring dan melakukan kolaborasi dengan lembaga atau organisasi yang sudah eksis, contohnya melalui program Multi Level Majelis Taklim (MLM), kemampuan tersebut dijadikan sebagai sumber daya untuk mengembangkan dan menyosialisasikan program PUSAKA Sakinah secara luas kepada masyarakat majelis taklim tersebut.

Mengenai penyesuaian pelaksanaan program dengan kondisi pandemi, sebagian sudah dijelaskan secara bersamaan dalam uraian di atas. Adapun yang terkait dengan penetapan prokes dalam pelaksanaan kegiatan di KUA, tidak jauh berbeda dengan kondisi di KUA Kiaracandong, secara umum telah dipahami dengan baik oleh internal KUA maupun masyarakat penerima layanan. Penyediaan tempat mencuci tangan dan pembatasan peserta yang dapat mengikuti kegiatan, telah menjadi gambaran keseharian di KUA Cipeundeuy.

Terkait inovasi dalam pelaksanaan program PUSAKA Sakinah, banyak ditemukan dilakukan di KUA Cipeundeuy. Diantaranya penetapan sanksi dengan tidak memberikan buku nikah bagi mereka yang belum mengikuti Bimwin, menyelenggarakan kegiatan pembekalan pernikahan kepada pelajar dengan mendatangi sekolah, maupun dengan menyederhanakan modul Bimwin menjadi lebih adaptif dengan tingkat pendidikan catin sehingga dapat lebih mudah

dimengerti. Inovasi tersebut yang utama terjadi karena gagasan perubahan dalam kebijakan transformasi peran KUA dapat dipahami dan diterjemahkan dengan baik di KUA Cipeundeuy, bahkan dijadikan semacam episentrum dari seluruh kebijakan dan kegiatan di KUA Cipeundeuy. Dengan perspektif tersebut, kegiatan PUSAKA Sakinah dalam pelaksanaannya bersinergi dengan kegiatan dan capaian-capaian yang hendak diwujudkan di KUA Cipeundeuy, yang sangat dipengaruhi oleh adanya respon yang sangat positif atas kehadiran program.

PENUTUP

Implementasi program PUSAKA Sakinah di 2 (dua) KUA piloting, yaitu Cipeundeuy dan Kiaracondong, merujuk teori fungsionalisme struktural menghantarkan KUA melewati sebuah proses panjang mulai dari *Adaptation*, *Goal Attainment*, *Integration*, hingga *Latency (AGIL)* dalam upaya mereka mengimplementasikan program. Proses paling menentukan dan paling berat terjadi pada tahap adaptasi, karena menjadi titik krusial apakah KUA mampu mengimplementasikan program sesuai dengan target-target yang ditentukan dalam desain program dan sekaligus mampu menjaga keberlanjutan program. Melalui sejumlah strategi baik KUA Kiaracondong maupun Cipeundeuy akhirnya dapat mengimplementasi program, meski di KUA Kiaracondong pelaksanaan program tidak sepenuhnya mengikuti panduan yang ditetapkan (terjadi reduksi pelaksanaan program).

Upaya menjaga keberlanjutan program menjadi persoalan terberat lainnya yang dirasakan di kedua KUA, terutama karena keterbatasan dana dan SDM. Selain keberlanjutan, inisiatif dan inovasi juga belum banyak dilakukan, yang terjadi selain karena keterbatasan resources juga karena ketidakpahaman terhadap substansi dan esensi program yang juga dimaksudkan untuk mentransformasi KUA agar lebih kokoh dan menyatu dengan masyarakat sehingga kehadirannya benar-benar dirasakan masyarakat. Akibatnya sementara KUA lebih mengedepankan penyesuaian pelaksanaan program dengan kondisi internal KUA, yaitu ketersediaan dana dan keterbatasan SDM, daripada aspek substansial program, yaitu perlunya transformasi KUA.

Terkait pelaksanaan program dan pemberian layanan kepada masyarakat pada situasi pandemi Covid-19, secara umum dilaksanakan dengan baik oleh kedua KUA, yaitu merujuk panduan dari Kementerian Agama. Selain itu KUA sangat terbantu karena pemerintah pusat, provinsi, dan daerah (kabupaten/kota) aktif mengampanyekan pentingnya protokol

kehatan dan bahwa penerapan prokes mulai diterima sebagai kebiasaan baru oleh masyarakat.

Ditemukan sejumlah inisiatif dan inovasi dalam pelaksanaan program, yang menjadi lebih berkembang pada KUA yang menerima program dengan sikap lebih positif (merespon kehadiran program bukan sebagai beban). Kondisi situasional masyarakat penerima layanan turut berpengaruh pada inovasi yang dapat dikembangkan, terutama terhadap realitas belum adanya inisiatif yang kuat untuk menyelenggarakan bimbingan keluarga sakinah secara daring di kedua KUA. KUA Cipeundeuy karena lemahnya penguasaan iptek masyarakat, sementara KUA Kiaracondong karena kekhawatiran akan membebani masyarakat dengan penambahan beban pembiayaan (untuk membeli kuota) selain bahwa konsultasi mengenai problem rumah tangga dinilai kurang relevan dengan cara daring karena membutuhkan privasi.

Hal lain, masih kuatnya ketergantungan KUA pada dukungan pendanaan pusat karena terbatasnya kemampuan KUA mendapatkan sumber daya eksternal (pemerintah daerah, masyarakat, bahkan swasta) perlu menjadi perhatian. Begitu pula dengan lemahnya sinergi dengan kegiatan lain sejenis baik program kementerian maupun pemerintah daerah; yang menyebabkan pelaksanaan program sangat mengandalkan resources yang ada di KUA, maupun dukungan pendanaan dari pusat.

Perlu upaya peningkatan kompetensi KUA oleh Kementerian Agama terkait hal tersebut selain Kementerian Agama perlu membangun sinergitas dengan kementerian atau lembaga lain yang memiliki program sejenis misalnya Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak melalui program PUSPAGA. Dengan demikian, dapat dikembangkan spirit berjejaring dan kolaborasi atau bekerja dengan melibatkan multi stakeholder (pentahelix). Langkah Kementerian Agama tersebut akan relatif lebih mudah ditindaklanjuti KUA di daerah, jika ditingkat kementerian sudah ada MoU atau bentuk kerjasama lainnya. Sinergi dan kolaborasi tersebut sekaligus dapat menjadi solusi atas ketergantungan KUA akan dukungan resources (dana dan SDM) dari pusat, karena dapat terjadi saling mendukung pendanaan dan SDM dari masing-masing kementerian (institusi yang berjejaring dan berkolaborasi).

DAFTAR PUSTAKA

- Az, Farhanah, and Zahrowani Nabila. 2021. "SAKINA: Journal of Family Studies The Role of Sakinah Family Service Center (Pusaka Sakinah) to a Harmony Inside of

- Family During Pandemic Period on The Perspective of Maslahah Mursalah” 5 (1).
- Bulan, Wahidah R. 2021. “Transformation of Undocumented Marriages in the Frontier Territory, from Generation One to Generation Three.” *Jurnal Bina Praja* 13: 159–70.
- Burhani, Haris, Didit Haryadi, and Abdul Jamil Wahab. 2020. “Policy Paper Urgensi Revitalisasi Fungsi Pelayanan KUA: Temuan Indeks Pelayanan KUA 2020.” Jakarta.
- Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry & Research Design Choosing Among Five Approaches*. Second Edi. London: Sage Publications, Inc.
- . 2018. *Penelitian Kualitatif Dan Desain Riset Memilih Di Antara Lima Pendekatan*. Edited by Saifuddin Zuhri Qudsy. Ke 3. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswell, John W, and Cheryl N Poth. 2016. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. Sage publications.
- Firdaus, Yusuf, Nawawi Kholil, and Mukhtar. 2019. “Efektivitas Bimbingan Perkawinan Di KUA Citeureup Dalam Menjaga Keutuhan Rumah Tangga.” *Mizan* 3: 25–36.
- Jamil, Abdul, and Fakhruddin. 2015. “Isu Dan Realitas Di Balik Tingginya Angka Cerai-Gugat Di Indramayu.” *Harmoni* 14 Nomor 2: 138–59.
- K Yin, Robert. 2008. *Studi Kasus Desain Dan Metode*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kustini. 2011. *Keluarga Harmoni Dalam Perspektif Berbagai Komunitas Agama*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kemenag RI.
- Kustini, and Wahidah R. Bulan. 2015. “Pelayanan Pernikahan Di Kabupaten Nunukan: Antara Mengatasi Keterbatasan Dan Menjaga Kemaslahatan.” *Harmoni Jurnal Multikultural & Multireligius* 14 Nomor 3: 85–98.
- Kustini, and Nur Rofiah. 2015. “Gugatan Perempuan Atas Makna Perkawinan Studi Tentang Cerai-Gugat Di Kota Pekalongan.” *HARMONI* 14: 122–37.
- Liana, Pipit, and Gandhung Fajar Panjalu. 2021. “Upaya Memantapkan Pasangan Calon Pengantin Melalui Program Belajar Rahasia Nikah (BERKAH) Perspektif Maqasid Shari’ah Studi Di Kantor Urusan Agama Kecamatan Sawahan Surabaya.” *Jurnal Studi Hukum Islam* 9: 1–22.
- Mawardi, Marmiati. 2017. “Pelayanan Pencatatan Pernikahan Oleh KUA Di Kabupaten Pematang.” *SMaRT* 3.
- Merriam, Sharan B, and Robin S Grenier. 2019. *Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis*. John Wiley & Sons.
- Mustaqim, Zaenal, Abas Mansur Tamam, and Imas Kania Rahman. 2021. “Strategi Pusaka Sakinah Dalam Menjawab Tantangan Ketahanan Keluarga Dalam Permasalahan Pernikahan Dini.” *Tawazun: Jurnal Pendidikan Islam* 14 (2): 133. <https://doi.org/10.32832/tawazun.v14i2.4116>.
- Peraturan Menteri Agama Nomor 34. 2016. Indonesia.
- Prihatin, Intan Umbari. 2020. “Kemenag Sebut Angka Perceraian Mencapai 306.688 Per Agustus 2020.” *Merdeka.Com*, 2020. <https://www.merdeka.com/peristiwa/kemenag-sebut-angka-perceraian-mencapai-306688-per-agustus-2020.html>.
- Ritzer, George, and Douglas J. Goodman. 2003. *Sociological Theory*. Sixth edit. New York: McGraw-Hill.
- Rofiah, Nur, and Kustini. 2014. “Perkawinan Di Bawah Umur: Potret Buram Anak Perempuan Di Cianjur.” *HARMONI* Volume 13,: 146–58.
- Romadhoni, Hanifah, Lisa Prihatina, and Solichah Novyana Putri. 2015. “Optimalisasi Peran KUA Dalam Mengatasi Ilegal Wedding.” *Privat Law* III (2): 93–99.
- Syamsurijal. 2017. “Dialektika Regulasi Dan Tradisi Dalam Pelayanan Perkawinan Di KUA.” *SMaRT* 03: 125–37.
- Wahab, Abdul Jamil, Kustini, Zarenal Abidin, Agus Mulyono, Mukhtar, and Fakhruddin. 2014. *Polemik Biaya Pencatatan Perkawinan Di Kantor Urusan Agama (KUA)*. Edited by Abdul Jamil Wahab. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat.
- Wahab, Abdul Jamil, Kustini, and Muchtar Ali. 2016. “Fenomena Kawin Kontrak Dan Prostitusi ‘Dawar’ Di Kawasan Puncak Bogor.” *Al Qalam* 33 Nomor 2: 46–69.

