

Policy Strategy for Strengthening Religious Moderation Capacity to Enhance the Role of Religious Instructors as Agents of Moderation in Sub-districts

Strategi Kebijakan Penguatan Kapasitas Moderasi Beragama untuk Meningkatkan Peran Penyuluh Agama sebagai Agen Moderasi di Daerah Kecamatan

Author's Name* : M. Siddiq
Institution/University : Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau
Correspondence Author's E-mail : Siddiqm023@gmail.com

Article History	Received (April 17 th , 2026)	Revised (May 20 th , 2026)	Accepted (June 17 th , 2026)
-----------------	---	--	--

News Article

Keyword:

KUA
Revitalization;
Religious
Educator;
Religious
Moderation;
Social Impact;
Riau Islands.

Abstract

The revitalization policy for the Office of Religious Affairs (KUA) aims to transform the institution from a mere marriage registration office into a multipurpose religious service center. However, in Riau Islands Province, the effectiveness of this role is hindered by limited capacity and distribution of Religious Educators as agents of moderation, particularly in the Frontier and Outermost (2T). The analysis in this policy paper employs a qualitative approach supported by various policy and social theories, such as Role Theory, Legitimacy Theory, and Street-Level Bureaucracy Theory. Problem prioritization was conducted using the USG (Urgency, Seriousness, Growth) method. Furthermore, an analysis of three policy alternatives was performed using William N. Dunn's criteria, which include effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness. The USG analysis results indicate that the limited capacity of Religious Educators as agents of moderation at the sub-district level received the highest score (14), making it the primary priority to be addressed. Based on the analysis of Dunn's criteria, the most appropriate policy recommendation is the enactment of a Minister of Religious Affairs Regulation concerning the Performance Evaluation System for Religious Educators Based on Social Impact, which received the highest total score (26). This policy recommends transforming success indicators from administrative reports into real achievements within the community, such as increased tolerance indices and the effectiveness of conflict resolution, integrated directly into the career development mechanisms for educators.

Kata Kunci:

Revitalisasi
KUA; Penyuluh
Agama;
Moderasi
Beragama;
Dampak Sosial;
Kepulauan Riau.

Abstrak

Kebijakan revitalisasi Kantor Urusan Agama (KUA) bertujuan mentransformasi institusi dari sekadar tempat pencatatan nikah menjadi pusat layanan keagamaan multiguna. Namun, di Provinsi Kepulauan Riau, efektivitas peran ini terhambat oleh keterbatasan kapasitas dan distribusi Penyuluh Agama sebagai agen moderasi, terutama di wilayah Terdepan dan Terluar (2T). Analisis dalam policy paper ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan dukungan berbagai teori kebijakan dan sosial, seperti *Role Theory*, *Legitimacy*

Theory, dan *Street-Level Bureaucracy Theory*. Penentuan prioritas masalah dilakukan menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*). Selanjutnya, dilakukan analisis terhadap tiga alternatif kebijakan menggunakan kriteria William N. Dunn, yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan (*equity*), responsivitas, dan ketepatan diterapkan untuk mengolah dan menginterpretasikan informasi yang terkumpul. Bagian ini harus memberikan detail yang cukup bagi pembaca untuk memahami dan mengevaluasi validitas serta reliabilitas kajian yang dilakukan. *Ketiga*, Hasil dan Pembahasan menyajikan temuan-temuan utama yang diperoleh dari analisis data secara jelas dan ringkas. *Keempat*, kesimpulan menyajikan intisari temuan utama dan implikasi signifikannya tanpa mengulang detail hasil. Sementara rekomendasi menawarkan sebuah kebijakan atau saran spesifik yang ditujukan kepada pihak-pihak terkait (misalnya, peneliti selanjutnya, praktisi, pembuat kebijakan) berdasarkan interpretasi hasil kajian. Hasil analisis USG menunjukkan bahwa masalah keterbatasan Penyuluh Agama sebagai agen moderasi di tingkat kecamatan mendapatkan skor tertinggi (14), menjadikannya prioritas utama untuk segera diatasi. Berdasarkan analisis kriteria Dunn, rekomendasi kebijakan yang paling tepat adalah penetapan Peraturan Menteri Agama tentang Sistem Evaluasi Kinerja Penyuluh Agama Berbasis Dampak Sosial dengan skor tertinggi (26). Kebijakan ini merekomendasikan transformasi indikator keberhasilan dari laporan administratif menjadi capaian riil di masyarakat, seperti peningkatan indeks toleransi dan efektivitas resolusi konflik, yang diintegrasikan ke dalam mekanisme pengembangan karier penyuluh.

To cite this article: M. Siddiq. (2026). "Policy Strategy for Strengthening Religious Moderation Capacity to Enhance the Role of Religious Instructors as Agents of Moderation in Sub-Districts". *AMUYA: Indonesian Journal of Management Reviews*, Volume 2(2), Page: 203 – 216.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) ©2026 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Kebijakan revitalisasi Kantor Urusan Agama (KUA) yang dicanangkan melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 758 Tahun 2021 merupakan langkah strategis untuk mengubah wajah institusi ini dari sekadar tempat pencatatan nikah menjadi pusat layanan keagamaan multiguna. Di Provinsi Kepulauan Riau, kebijakan ini menghadapi tantangan unik mengingat karakteristik wilayahnya yang terdiri dari ribuan pulau dengan keragaman sosial-keagamaan yang sangat dinamis (Kementerian Agama RI, 2021). Namun, dalam pelaksanaannya, proses revitalisasi ini masih terhambat oleh masalah fundamental, yakni lemahnya kapasitas institusional KUA dalam memosisikan diri sebagai pusat moderasi beragama di tingkat akar rumput (Maulana et al., 2024).

Masalah utama yang muncul adalah keterbatasan kapasitas dan distribusi Penyuluh Agama sebagai agen moderasi di tingkat kecamatan. Sebagai ujung tombak kementerian, penyuluh diharapkan mampu menerjemahkan nilai-nilai moderasi dalam tindakan nyata, namun realitas di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan kompetensi yang lebar. Di wilayah Kepulauan Riau, penyuluh sering kali belum memiliki pemahaman

lintas agama yang mumpuni untuk menghadapi dinamika masyarakat plural (Muhammad Ihyakulumudin, 2024a).

Secara geografis, hambatan aksesibilitas di wilayah Terdepan, Terluar (2T) menciptakan ketimpangan layanan publik yang signifikan. Masyarakat di pulau-pulau terpencil di Kepulauan Riau sering kali merasa terisolasi dari program-program pusat karena layanan multiguna cenderung tersentralisasi di ibukota kabupaten atau kota (Himawan, 2019). Hal ini menunjukkan bahwa standar operasional prosedur (SOP) yang ada saat ini belum mampu menjawab tantangan logistik di wilayah kepulauan yang ekstrem.

Selain tantangan geografis, terdapat hambatan sosiologis berupa persepsi publik yang telah mengakar kuat bahwa KUA hanyalah "kantor urusan nikah". Stigma ini menciptakan resistensi terhadap fungsi-fungsi baru yang ditawarkan dalam program revitalisasi, seperti fungsi mediasi konflik dan bimbingan ekonomi syariah. Lemahnya pengakuan sosial ini pada akhirnya membuat peran KUA sebagai pusat layanan multiguna menjadi tidak responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat.

Masalah kebijakan ini juga berakar pada pendekatan rekrutmen dan penugasan penyuluh yang masih bersifat statis dan administratif. Penghitungan kebutuhan penyuluh selama ini lebih didasarkan pada jumlah kecamatan daripada beban kerja riil atau kompleksitas kerawanan sosial di suatu wilayah. Akibatnya, penyuluh di wilayah dengan tingkat pluralitas tinggi sering kali merasa kewalahan tanpa dukungan sumber daya yang memadai.

Keterbatasan kompetensi interdisipliner menjadi faktor krusial lainnya yang melemahkan peran penyuluh. Sebagian besar penyuluh hanya dibekali dengan pengetahuan keagamaan normatif, sementara tantangan moderasi di Kepulauan Riau menuntut pemahaman sosiologi, psikologi, dan resolusi konflik (Fakrurradhi et al., 2024). Tanpa keahlian ini, penyuluh kesulitan menjadi fasilitator dialog yang efektif di tengah potensi gesekan identitas lokal.

Sistem evaluasi kinerja yang bersifat normatif dan administratif turut memperparah keadaan. Saat ini, keberhasilan penyuluh diukur dari jumlah laporan kegiatan fisik (seperti jumlah ceramah), bukan pada dampak sosial yang dihasilkan di tengah masyarakat. Hal ini mendorong penyuluh untuk bekerja sekadar memenuhi formalitas administratif daripada fokus pada kualitas penguatan moderasi beragama.

Berdasarkan analisis menggunakan metode USG (Urgency, Seriousness, Growth), masalah keterbatasan penyuluh sebagai agen moderasi mendapatkan skor tertinggi (14). Hal ini menandakan bahwa jika masalah kompetensi dan distribusi penyuluh tidak segera diatasi, potensi konflik sosial di wilayah perbatasan dapat meningkat. Urgensi ini menuntut adanya intervensi kebijakan yang lebih dari sekadar sosialisasi normatif (Kementerian Agama RI, 2021).

Dari sudut pandang Teori Peran (Role Theory), terdapat kesenjangan yang lebar antara ekspektasi kebijakan revitalisasi dengan realitas peran yang dijalankan oleh penyuluh di lapangan. Ketidaksihinggaan ini menyebabkan legitimasi KUA di mata publik menurun, karena institusi dianggap gagal memenuhi janji transformasi layanan yang inklusif. Revitalisasi tanpa penguatan kapasitas aktor hanya akan menjadi perubahan label tanpa perubahan substansi.

Modal sosial (*Social Capital*) yang dimiliki penyuluh di Kepulauan Riau juga cenderung rendah karena terbatasnya jalinan komunikasi lintas sektor. Penyuluh sering kali bekerja secara terfragmentasi, tanpa koordinasi yang kuat dengan FKUB atau perangkat desa setempat (Meilani et al., 2019). Padahal, penguatan harmoni sosial memerlukan

kolaborasi multi-pihak yang didukung oleh regulasi teknis yang jelas di tingkat akar rumput.

Kebijakan distribusi penyuluh yang tidak berbasis analisis kebutuhan nyata menyebabkan ketidakadilan dalam pelayanan publik. Di wilayah Kepulauan Riau, ada daerah dengan keragaman tinggi namun kekurangan penyuluh, sementara daerah yang lebih homogen justru memiliki penempatan penyuluh yang lebih banyak. Kondisi ini mencerminkan lemahnya perencanaan berbasis data dalam tata kelola SDM keagamaan.

Minimnya partisipasi publik dalam proses sosialisasi kebijakan revitalisasi juga menghambat proses difusi inovasi. Sesuai dengan Teori Difusi Inovasi, sebuah kebijakan baru membutuhkan strategi komunikasi yang partisipatif agar dapat diterima secara luas (Ahmadi et al., 2025). Tanpa melibatkan tokoh masyarakat lokal dalam mengomunikasikan peran baru KUA, masyarakat akan tetap terjebak pada persepsi lama.

Latar belakang masalah artikel kebijakan menguraikan konteks sosial, ekonomi, politik, atau lingkungan yang melatarbelakangi munculnya suatu isu kebijakan yang memerlukan perhatian dan tindakan. Latar belakang masalah kebijakan ini menyajikan gambaran umum mengenai isu kebijakan yang relevan, menjelaskan bagaimana isu tersebut muncul dan berkembang, menyoroti dampak atau konsekuensi negatif yang ditimbulkannya bagi masyarakat atau sistem yang ada, menunjukkan adanya kebutuhan atau urgensi untuk intervensi kebijakan, serta merujuk pada kebijakan atau upaya yang telah ada sebelumnya (jika ada) dan mengapa kebijakan tersebut belum sepenuhnya efektif atau memerlukan penyempurnaan. Paragraf ini bertujuan untuk meyakinkan pembaca atau pembuat kebijakan tentang signifikansi isu kebijakan yang diangkat dan perlunya analisis atau formulasi kebijakan yang lebih baik.

Akar masalah dari segala kendala tersebut bermuara pada rendahnya kapasitas kompetensi moderasi beragama dan dukungan sosial bagi para penyuluh. Keterbatasan ini menyebabkan KUA di Provinsi Kepulauan Riau belum mampu memenuhi fungsinya sebagai pusat layanan multiguna yang responsif terhadap dinamika wilayah 2T (Muhammad Ihyakulumudin, 2024). Diperlukan transformasi sistemik untuk mengubah paradigma kerja penyuluh agar lebih berdampak.

Kondisi geopolitik Provinsi Kepulauan Riau yang berbatasan langsung dengan negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia memberikan tekanan tambahan terhadap urgensi moderasi beragama. Pengaruh narasi keagamaan transnasional yang masuk melalui akses informasi tanpa batas di wilayah perbatasan dapat menjadi ancaman bagi kohesi sosial jika tidak diimbangi oleh peran penyuluh agama yang kuat (Sutrisno, 2021). Oleh karena itu, KUA sebagai representasi kehadiran negara di tingkat kecamatan harus memiliki kapasitas deteksi dini terhadap potensi intoleransi.

Identifikasi Masalah

1. Keterbatasan Penyuluh Agama sebagai agen moderasi di Tingkat kecamatan

Kebijakan revitalisasi menuntut KUA berubah dari sekadar tempat pencatatan nikah menjadi pusat layanan berbagai agama. Namun, kebijakan pengembangan Penyuluh di KUA Kepri belum sepenuhnya mengakomodasi pemahaman lintas agama yang mumpuni. Di wilayah kepulauan, distribusi penyuluh agama yang memiliki kapasitas moderasi beragama masih sangat timpang KMA RI No 758 Tahun 2021 tentang Revitalisasi KUA. Lebih lanjut Menurut Sarnoto A. Z (2022) menekankan bahwa revitalisasi Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan strategi penting dalam memperkuat moderasi beragama di Indonesia. Inti gagasannya

adalah bahwa KUA tidak hanya berfungsi sebagai lembaga administratif pencatatan pernikahan, tetapi harus dikembangkan menjadi pusat layanan keagamaan yang multifungsi.

Selain itu, keterbatasan kompetensi moderasi beragama juga menjadi faktor penting. Banyak penyuluh masih berfokus pada pendekatan normatif keagamaan internal, sehingga kurang memiliki kapasitas untuk mengelola isu lintas agama, konflik sosial, maupun dinamika masyarakat multikultural. Sarnoto (2022) menekankan bahwa strategi penguatan moderasi beragama melalui revitalisasi KUA membutuhkan penyuluh dengan kemampuan interdisipliner, termasuk literasi digital dan komunikasi lintas budaya. Tanpa penguatan kapasitas tersebut, peran penyuluh di tingkat kecamatan akan tetap terbatas dan sulit menjawab tantangan keragaman sosial di Kepulauan Riau.

2. Rendahnya Kepercayaan Publik terhadap Peran Multiguna KUA

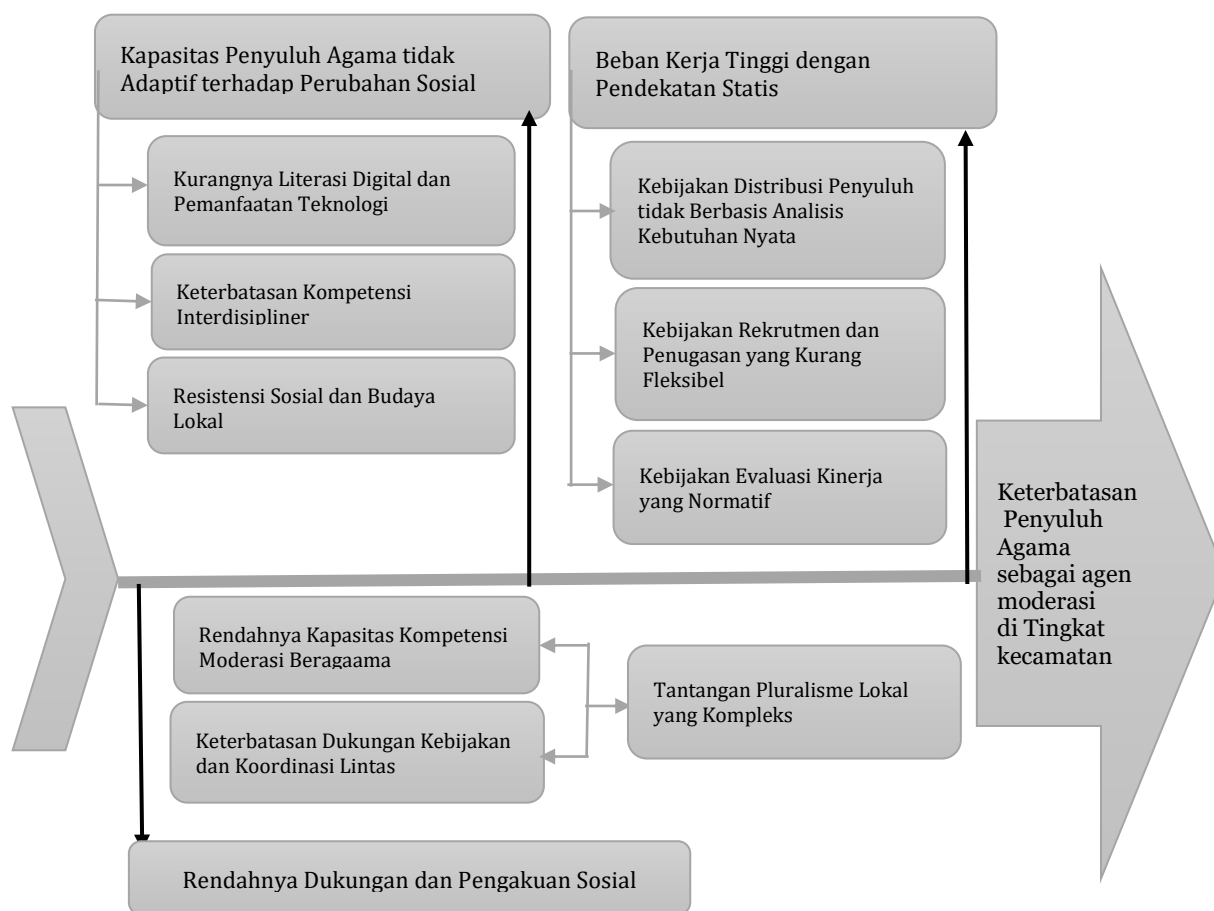
Terdapat persepsi yang mengakar kuat di masyarakat Kepulauan Riau bahwa KUA hanyalah "kantor urusan nikah", yang menciptakan hambatan dalam mengoptimalkan layanan keagamaan lainnya. Lemahnya pengakuan sosial ini membuat fungsi KUA sebagai mediator konflik keagamaan di tingkat akar rumput menjadi tidak responsif terhadap dinamika lokal. Kementerian Agama RI. (2021). KMA Nomor 758 Tahun 2021 tentang Revitalisasi Kantor Urusan Agama. Sarnoto A.Z. (2022) menyatakan rendahnya kepercayaan publik terhadap peran multiguna KUA bukan sekadar masalah persepsi, tetapi juga akibat dari kurangnya sosialisasi, keterbatasan kapasitas penyuluh, dan belum optimalnya revitalisasi kelembagaan. Dengan demikian, revitalisasi KUA harus diarahkan pada transformasi fungsi, penguatan SDM, dan peningkatan legitimasi sosial agar publik benar-benar percaya pada peran multiguna KUA.

3. Rendahnya Layanan di Wilayah Terdepan, Terluar, (2T)

Geografi Kepulauan Riau yang terdiri dari ribuan pulau menciptakan hambatan aksesibilitas birokrasi. Masalah kebijakannya adalah belum adanya model standar operasional prosedur (SOP) layanan yang mumpuni untuk menjangkau masyarakat di pulau-pulau terpencil, sehingga layanan multiguna cenderung hanya tersentralisasi di ibukota kabupaten/kota. Lubis, M. S. (2021).

Selain faktor teknis, rendahnya layanan di wilayah 2T juga terkait dengan lemahnya dukungan kebijakan dan anggaran yang berorientasi pada kebutuhan daerah kepulauan. Program revitalisasi KUA yang dicanangkan Kementerian Agama belum sepenuhnya menjawab tantangan geografis dan sosial di wilayah perbatasan. Layanan keagamaan masih bergantung pada dedikasi individu penyuluh atau penghulu, bukan pada sistem kelembagaan yang kuat, masyarakat di wilayah 2T akan terus mengalami keterbatasan akses terhadap layanan keagamaan yang seharusnya menjadi hak dasar mereka.

Adapun akar masalahnya dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram Fishbone

Analisis Berdasarkan Metode USG

Metode analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian 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*

No	Isu / Masalah	U	S	G	Total
1	Keterbatasan Penyuluh Agama sebagai agen moderasi di tingkat kecamatan	5	5	4	14
2	Rendahnya kepercayaan publik terhadap peran multiguna KUA	4	4	5	13
3	Rendahnya layanan di wilayah terdepan, terluar (2T)	5	4	3	12

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, maka masalah kebijakan nomor 1 (Keterbatasan Penyuluh Agama sebagai agen moderasi di tingkat kecamatan) menjadi prioritas utama yang harus segera diatasi. total skor tertinggi (14), masalah ini paling mendesak, paling serius dampaknya, dan akan memburuk paling cepat jika tidak ditangani.

Rumusan Masalah

Rendahnya Kapasitas Kompetensi Moderasi Beragama Penyuluh Agama menyebabkan Rendahnya Dukungan dan Pengakuan Sosial, sehingga mengakibatkan Keterbatasan Penyuluh Agama sebagai agen moderasi di Tingkat kecamatan.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Menganalisis Efektivitas Kapasitas Penyuluh Agama: Mengevaluasi sejauh mana kompetensi interdisipliner dan distribusi Penyuluh Agama saat ini mampu merespons tantangan moderasi beragama di wilayah kepulauan yang ekstrem.
2. Mendefinisikan Kesenjangan Legitimasi Sosial KUA: Mengidentifikasi faktor-faktor sosiologis yang menyebabkan rendahnya kepercayaan publik terhadap peran multiguna KUA di luar urusan pencatatan nikah.
3. Merumuskan Strategi Penilaian Kinerja Berbasis Dampak: Mengembangkan kerangka evaluasi baru yang menggeser indikator keberhasilan dari pemenuhan administratif-normatif menjadi hasil sosial yang terukur di masyarakat.
4. Menyusun Rekomendasi Kebijakan Afirmatif untuk Wilayah 2T: Menghasilkan usulan regulasi yang menjamin pemerataan kualitas layanan keagamaan dan perlindungan bagi petugas di wilayah Terdepan dan Terluar.

Manfaat Kajian:

1. Bagi Kementerian Agama (Manfaat Kebijakan): Memberikan basis data dan kerangka regulasi untuk mentransformasi sistem manajemen SDM, khususnya dalam rekrutmen dan evaluasi kinerja penyuluh agar lebih akuntabel dan berdampak.
2. Bagi Penyuluh Agama (Manfaat Praktis): Memberikan pengakuan dan perlindungan hukum yang lebih kuat melalui sistem insentif dan evaluasi yang adil, terutama bagi mereka yang bertugas di daerah terpencil dengan risiko sosial tinggi.
3. Bagi Masyarakat (Manfaat Sosial): Meningkatkan kualitas harmoni dan stabilitas sosial melalui kehadiran negara yang lebih responsif dalam memitigasi potensi intoleransi dan konflik keagamaan di akar rumput.
4. Bagi Pengembangan Ilmu Pengetahuan (Manfaat Akademis): Memperkaya diskursus mengenai Street-Level Bureaucracy dan Role Theory dalam konteks pelayanan publik di wilayah kepulauan serta tantangan moderasi beragama di perbatasan.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teori

Kerangka teori menyajikan teori-teori yang relevan dari ilmu sosial atau studi kebijakan yang dapat memberikan perspektif dalam menganalisis masalah kebijakan, mengidentifikasi faktor-faktor penyebab dan konsekuensinya, serta merumuskan alternatif solusi.

1. *Role Theory* (Teori Peran)

Teori ini menjelaskan bahwa individu atau lembaga memiliki ekspektasi sosial tertentu yang melekat pada peran mereka. Ketika KUA atau penyuluh agama hanya dipersepsikan menjalankan satu fungsi (misalnya pencatatan nikah), maka legitimasi peran multiguna mereka menjadi lemah. Biddle, B. J. (1986)

2. *Social Capital Theory* (Teori Modal Sosial)

Modal sosial berupa jaringan, kepercayaan, dan norma sosial memengaruhi efektivitas lembaga publik. Lemahnya legitimasi penyuluh agama di Kepulauan Riau dapat dikaitkan dengan rendahnya modal sosial yang mereka miliki dalam komunitas lokal. Putnam, R. D. (2000)

3. *Diffusion of Innovations Theory* (Teori Difusi Inovasi)

Teori ini menekankan bagaimana inovasi atau kebijakan baru menyebar dalam masyarakat. Minimnya sosialisasi revitalisasi KUA di Kepulauan Riau menunjukkan bahwa proses difusi kebijakan belum optimal, sehingga masyarakat tetap berpegang pada persepsi lama. Rogers, E. M. (2003)

4. *Legitimacy Theory* (Teori Legitimasi)

Institusi memperoleh legitimasi ketika tindakan dan perannya sesuai dengan nilai serta norma masyarakat. Lemahnya legitimasi sosial penyuluh agama sebagai agen moderasi di Kepulauan Riau dapat dijelaskan melalui kesenjangan antara ekspektasi publik dan praktik kelembagaan. Suchman, M. C. (1995)

5. *Participatory Communication Theory* (Teori Komunikasi Partisipatif)

Teori ini menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses komunikasi kebijakan. Minimnya partisipasi publik dalam sosialisasi revitalisasi KUA di Kepulauan Riau memperkuat persepsi sempit tentang fungsi KUA. Servaes, J. (2008).

Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual mendefinisikan konsep-konsep kunci yang digunakan dalam analisis, membangun hubungan logis antarkonsep tersebut, dan menyajikan model atau peta pemikiran yang memandu penulis dalam menginterpretasikan data atau informasi yang relevan dengan isu kebijakan yang dibahas. Dengan adanya kerangka ini, analisis kebijakan menjadi lebih terstruktur, sistematis, dan memiliki dasar argumentasi yang kuat.

1. Konsep Kelembagaan Publik (*Public Institution Concept*)

KUA sebagai lembaga publik dipahami sebagai entitas yang menjalankan fungsi administratif sekaligus sosial. Konsep ini menekankan bahwa legitimasi kelembagaan bergantung pada persepsi masyarakat terhadap fungsi yang dijalankan. Scott, W. R. (2014).

2. Konsep Modal Sosial (*Social Capital Concept*)

Modal sosial berupa jaringan, norma, dan kepercayaan menjadi faktor penting dalam membangun legitimasi penyuluh agama. Lemahnya modal sosial di komunitas lokal dapat menjelaskan rendahnya penerimaan terhadap peran multiguna KUA. Putnam, R. D. (2000).

3. Konsep Difusi Kebijakan (*Policy Diffusion Concept*)

Revitalisasi KUA sebagai kebijakan baru membutuhkan proses difusi agar dipahami masyarakat. Minimnya sosialisasi di wilayah kepulauan memperlambat penerimaan kebijakan tersebut. Rogers, E. M. (2003)

4. Konsep Legitimasi Sosial (*Social Legitimacy Concept*)

Legitimasi sosial muncul ketika lembaga atau aktor dianggap sesuai dengan nilai dan norma masyarakat. Lemahnya legitimasi penyuluh agama di Kepulauan Riau dapat dijelaskan melalui kesenjangan antara ekspektasi publik dan peran yang dijalankan. Suchman, M. C. (1995)

5. Konsep Komunikasi Partisipatif (*Participatory Communication Concept*)

Komunikasi kebijakan yang melibatkan masyarakat secara aktif lebih efektif dalam membentuk persepsi publik. Minimnya partisipasi masyarakat dalam sosialisasi revitalisasi KUA memperkuat persepsi tunggal tentang fungsi KUA. Servaes, J. (2008).

METODOLOGI

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang berfokus pada analisis kebijakan publik di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Kepulauan Riau. Data yang digunakan bersumber dari telaah dokumen resmi, regulasi terkait seperti KMA Nomor 758 Tahun 2021, serta literatur akademik yang relevan dengan dinamika sosial-keagamaan di wilayah kepulauan. Pendekatan ini dipilih untuk membedah secara mendalam fenomena birokrasi tingkat bawah (*street-level bureaucracy*) dan kesenjangan peran penyuluh agama dalam mengimplementasikan kebijakan moderasi beragama di lapangan.

Tahap analisis dimulai dengan identifikasi dan prioritas masalah menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*), di mana setiap isu dinilai dengan skala 1-5 untuk menentukan urgensi penanganannya. Setelah masalah utama ditetapkan, dilakukan analisis akar masalah menggunakan diagram *fishbone* untuk memetakan faktor penyebab dari aspek kapasitas individu, kebijakan distribusi, hingga hambatan sosio geografis di wilayah Terdepan dan Terluar (2T). Kerangka teori seperti *Role Theory, Legitimacy Theory*, dan *Social Capital Theory* digunakan sebagai pisau analisis untuk memahami kompleksitas interaksi antara penyuluh dan masyarakat.

Pada tahap akhir, kajian ini merumuskan tiga alternatif kebijakan yang dievaluasi menggunakan kriteria kualitatif William N. Dunn, yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas, dan ketepatan. Skor dikalkulasi untuk setiap alternatif guna menghasilkan rekomendasi kebijakan yang paling aplikatif dan berdampak signifikan. Melalui proses ini, kajian bertujuan menghasilkan rekomendasi transformasi sistem evaluasi kinerja yang mampu mengubah paradigma kerja penyuluh dari orientasi administratif menjadi orientasi dampak sosial yang terukur.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Hasil analisis menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) menetapkan bahwa keterbatasan Penyuluh Agama sebagai agen moderasi di tingkat kecamatan merupakan masalah prioritas dengan skor tertinggi yaitu 14. Masalah ini dianggap paling mendesak karena penyuluh merupakan ujung tombak kementerian yang berinteraksi langsung dengan akar rumput. Jika kompetensi dan distribusi mereka tidak

segera dibenahi, risiko konflik sosial di wilayah perbatasan Kepulauan Riau dikhawatirkan akan meningkat seiring dengan pertumbuhan dinamika masyarakat.

Secara geografis, implementasi kebijakan ini menghadapi tantangan ekstrem berupa ribuan pulau yang menciptakan hambatan aksesibilitas birokrasi yang signifikan. Masyarakat di pulau-pulau terpencil sering kali merasa terisolasi karena layanan keagamaan cenderung tersentralisasi di ibu kota kabupaten atau kota. Kondisi ini diperburuk dengan belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) layanan yang mampu menjawab tantangan logistik di wilayah perbatasan atau daerah Terdepan dan Terluar (2T).

Dari aspek sosiologis, terdapat hambatan berupa persepsi publik yang kuat bahwa KUA hanyalah "kantor urusan nikah". Stigma historis ini menciptakan resistensi terhadap fungsi-fungsi baru yang ditawarkan dalam program revitalisasi, seperti mediasi konflik dan bimbingan ekonomi syariah. Lemahnya pengakuan sosial ini membuat peran KUA sebagai pusat layanan multiguna menjadi kurang responsif terhadap kebutuhan riil masyarakat di lapangan.

Berdasarkan *Role Theory* (Teori Peran), terdapat kesenjangan lebar antara ekspektasi kebijakan revitalisasi dengan realitas peran yang dijalankan oleh penyuluh. Kesenjangan ini menyebabkan legitimasi KUA di mata publik menurun karena institusi dianggap gagal memenuhi janji transformasi layanan yang inklusif. Revitalisasi tanpa penguatan kapasitas aktor hanya akan menjadi perubahan label tanpa adanya perubahan substansi yang dirasakan masyarakat.

Kajian ini juga menemukan bahwa kapasitas kompetensi moderasi beragama penyuluh masih bersifat normatif dan kurang menyentuh aspek interdisipliner. Di Kepulauan Riau yang plural, penyuluh dituntut memiliki pemahaman sosiologi, psikologi, dan resolusi konflik untuk menghadapi potensi gesekan identitas lokal. Tanpa keahlian ini, penyuluh kesulitan menjadi fasilitator dialog yang efektif di tengah keberagaman etnis seperti Tionghoa, Melayu, dan pendatang.

Sistem evaluasi kinerja yang ada saat ini turut memperparah keadaan karena masih bersifat administratif-normatif. Keberhasilan penyuluh diukur dari jumlah laporan fisik, seperti frekuensi ceramah, bukan pada dampak sosial nyata seperti penurunan tensi intoleransi. Hal ini mendorong penyuluh untuk bekerja sekadar memenuhi formalitas administratif daripada fokus pada kualitas penguatan moderasi beragama.

Dukungan anggaran dan fasilitas bagi penyuluh di wilayah pulau kecil juga ditemukan masih sangat minim. Banyak penyuluh harus mengeluarkan biaya pribadi yang besar untuk menjangkau wilayah binaan di pulau terpencil karena ketiadaan anggaran transportasi laut yang memadai. Ketimpangan ini mencerminkan lemahnya keadilan sosial dalam pelayanan publik di wilayah 2T dibandingkan dengan wilayah perkotaan.

Kesenjangan teknologi informasi menjadi hambatan tambahan, di mana penggunaan aplikasi digital sering terkendala stabilitas jaringan dan rendahnya literasi digital aparatur. Akibatnya, data mengenai potensi konflik atau perkembangan keagamaan di pulau terpencil sering kali terlambat sampai ke pengambil kebijakan. Keterbatasan ini juga membuat penyuluh kurang mampu meng-onter hoaks keagamaan yang marak di ruang digital warga desa.

Melalui kriteria William N. Dunn, alternatif kebijakan berupa penetapan Peraturan Menteri Agama tentang Sistem Evaluasi Kinerja Penyuluh Agama Berbasis Dampak Sosial mendapatkan skor tertinggi sebesar 26. Kebijakan ini dinilai paling efektif karena mampu memaksa setiap penyuluh untuk lebih peduli pada hasil akhir kehadirannya di

tengah masyarakat. Transformasi ini mengarahkan birokrasi menuju orientasi hasil (*outcome-based*) yang lebih akuntabel.

Sebagai kesimpulan, revitalisasi KUA di Provinsi Kepulauan Riau menuntut perubahan paradigma dari renovasi fisik menuju revitalisasi kapasitas intelektual dan sosial para pelakunya. Penguatan peran penyuluh bukan sekadar urusan teknis kementerian, melainkan strategi pertahanan ideologi bangsa di wilayah perbatasan. Dengan sistem evaluasi berbasis dampak sosial, diharapkan moderasi beragama dapat terwujud secara substantif dan inklusif di seluruh wilayah kepulauan.

Analisis Kebijakan

1. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 11 Tahun 2025 tentang Distribusi Penyuluh Agama Berbasis Beban Kerja dan Kompleksitas Sosial. Mengubah pendekatan statis menjadi berbasis kebutuhan riil masyarakat. Mengatur penempatan penyuluh sesuai keragaman sosial, jumlah umat, dan potensi konflik.
2. Keputusan Menteri Agama Nomor 164 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyuluhan Agama. Memberikan kerangka kerja normatif bagi penyuluh agama dalam melaksanakan tugas pembinaan. Namun, masih terbatas pada pendekatan administratif sehingga perlu diperkuat dengan regulasi teknis berbasis moderasi beragama.
3. Pedoman Moderasi Beragama Kementerian Agama RI (2021) Menekankan pentingnya kompetensi interdisipliner penyuluh agama dalam menghadapi isu intoleransi, radikalisme, dan konflik sosial. Menjadi acuan normatif yang perlu diturunkan ke dalam regulasi teknis di tingkat kecamatan agar lebih operasional.

Limitasi Kajian

Kajian ini memiliki keterbatasan pada cakupan geografis dan fokus subjek penelitian yang hanya berpusat di wilayah Provinsi Kepulauan Riau, sehingga dinamika yang ditemukan mungkin memiliki karakteristik yang berbeda jika diterapkan pada wilayah daratan dengan aksesibilitas yang lebih stabil. Selain itu, analisis alternatif kebijakan dalam studi ini sangat bergantung pada perspektif teoretis tertentu dan data administratif yang tersedia, namun belum mencakup secara mendalam pandangan dari tokoh agama lokal non-pemerintah yang memiliki pengaruh signifikan dalam konstruksi sosial di masyarakat. Keterbatasan lainnya adalah kajian ini belum mengevaluasi secara empiris dampak jangka panjang dari implementasi sistem evaluasi berbasis dampak sosial, mengingat usulan tersebut merupakan terobosan baru yang memerlukan waktu untuk diuji efektivitasnya dalam birokrasi yang cenderung kaku.

Kebaruan/Kontribusi

Kajian ini memberikan kontribusi signifikan berupa pergeseran paradigma dalam tata kelola sumber daya manusia di lingkungan instansi keagamaan, dari sistem evaluasi kinerja yang bersifat administratif-normatif menjadi sistem berbasis dampak sosial (*impact-based evaluation*). Pembaruan ini menawarkan solusi konkret atas kejenuhan birokrasi yang selama ini hanya mengandalkan laporan kuantitatif, seperti jumlah ceramah, yang terbukti tidak mampu memotret efektivitas moderasi beragama di lapangan secara akurat. Dengan mengintegrasikan indikator riil seperti efektivitas resolusi konflik dan peningkatan indeks toleransi lokal ke dalam mekanisme

pengembangan karier, kajian ini mendorong lahirnya birokrasi yang lebih akuntabel dan berorientasi pada hasil nyata bagi harmoni masyarakat.

Selain itu, kajian ini memberikan kontribusi strategis bagi pengembangan model pelayanan publik di wilayah kepulauan yang ekstrem melalui konsep kebijakan afirmatif bagi daerah Terdepan dan Terluar (2T). Melalui analisis yang komprehensif, penelitian ini berhasil memetakan bahwa keberhasilan kebijakan moderasi beragama di wilayah perbatasan sangat bergantung pada penguatan kapasitas interdisipliner penyuluh, termasuk literasi digital dan komunikasi antarbudaya. Hal ini memosisikan Kantor Urusan Agama (KUA) bukan sekadar sebagai unit administratif, melainkan sebagai instrumen pertahanan ideologi negara yang responsif terhadap narasi transnasional di wilayah perbatasan kedaulatan.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Alternatif 1: Peraturan Menteri Agama tentang Sistem Evaluasi Kinerja Penyuluh Agama Berbasis Dampak Sosial Yang didalamnya mengatur tentang Penetapan indikator evaluasi berbasis hasil nyata di masyarakat (misalnya peningkatan toleransi, penurunan konflik, partisipasi dalam kegiatan lintas iman), menggantikan sistem evaluasi normatif yang hanya menekankan jumlah ceramah atau laporan administratif dan Mengintegrasikan hasil evaluasi ke dalam mekanisme promosi, rotasi, dan pengembangan karier penyuluh. Dengan tujuan Meningkatkan kualitas moderasi beragama melalui pengukuran dampak sosial yang lebih relevan.

Alternatif 2: Keputusan Menteri Agama tentang Penguatan Literasi Digital Penyuluh Agama Yang didalamnya terdapat Program wajib pelatihan literasi digital bagi penyuluh agama ASN dan non-ASN, Penggunaan platform digital resmi Kemenag untuk penyebaran narasi moderasi beragama dan Mekanisme monitoring konten digital penyuluh untuk memastikan kesesuaian dengan prinsip moderasi. Dengan Tujuan Memperkuat daya saing narasi moderasi beragama di ruang digital agar tidak kalah dengan konten ekstrem atau populis.

Alternatif 3: Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam tentang Koordinasi Lintas Sektor Penyuluh Agama di Tingkat Kecamatan Yang di dalamnya mengatur terkait dengan forum koordinasi penyuluh agama dengan FKUB, pemerintah daerah, aparat desa, dan organisasi masyarakat sipil, Menetapkan SOP kolaborasi lintas sektor dalam menangani isu intoleransi, konflik sosial, dan penguatan harmoni lokal. Menyediakan mekanisme pelaporan terpadu agar peran penyuluh terintegrasi dengan program pembangunan sosial.

Dengan tujuan mengatasi fragmentasi peran penyuluh dan memperkuat legitimasi sosial melalui sinergi kelembagaan.

Analisis Skoring Kriteria Alternatif Kebijakan William N. Dunn

Tabel 2. Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

Kriteria Dunn	Kebijakan 1: Evaluasi Berbasis Dampak	Kebijakan 2: Penguatan Literasi Digital	Kebijakan 3: Koordinasi Lintas Sektor
Efektivitas (Pencapaian tujuan/hasil nyata)	5	4	4
Efisiensi (Usaha vs Hasil)	3	5	3

Adequacy (Kecukupan memecahkan masalah)	4	3	4
Equity (Pemerataan manfaat/keadilan)	4	4	5
Responsivitas (Kepuasan kebutuhan publik)	5	4	5
Appropriateness (Ketepatan nilai/etika)	5	4	4
TOTAL SKOR	26	24	25

Berdasarkan analisis skoring ini, Alternatif Kebijakan nomor 1 (Peraturan Menteri Agama tentang Sistem Evaluasi Kinerja Penyuluh Agama Berbasis Dampak Sosial) mendapatkan total skor tertinggi.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Revitalisasi Kantor Urusan Agama (KUA) di Provinsi Kepulauan Riau merupakan langkah strategis untuk memperkuat moderasi beragama, namun keberhasilannya sangat bergantung pada kapasitas Penyuluh Agama sebagai aktor kunci di tingkat akar rumput. Hasil analisis menggunakan metode USG menetapkan bahwa keterbatasan kompetensi dan ketimpangan distribusi penyuluh di wilayah Terdepan dan Terluar (2T) adalah masalah prioritas yang paling mendesak untuk ditangani. Tanpa intervensi yang tepat, hambatan geografis dan sosiologis—seperti stigma KUA sebagai "kantor urusan nikah"—akan terus melemahkan legitimasi institusi dalam menjalankan fungsi multiguna sebagai mediator konflik dan pusat layanan keagamaan.

Akar masalah dari rendahnya efektivitas penyuluh bermuara pada sistem evaluasi kinerja yang masih bersifat administratif-normatif dan kurangnya kompetensi interdisipliner dalam menghadapi dinamika masyarakat plural. Penyuluh sering kali terjebak dalam formalitas pelaporan jumlah kegiatan fisik tanpa adanya pengukuran dampak sosial yang nyata di masyarakat. Kondisi ini diperparah dengan minimnya dukungan anggaran operasional di wilayah pulau-pulau kecil serta rendahnya literasi digital yang menghambat kecepatan respons aparaturnya terhadap potensi intoleransi di ruang digital.

Sebagai solusi atas kebuntuan administratif tersebut, rekomendasi kebijakan utama yang diusulkan adalah penetapan Peraturan Menteri Agama tentang Sistem Evaluasi Kinerja Penyuluh Agama Berbasis Dampak Sosial. Transformasi ini mengarahkan indikator keberhasilan pada hasil nyata, seperti peningkatan indeks toleransi dan efektivitas resolusi konflik, yang diintegrasikan secara langsung ke dalam sistem pengembangan karier. Dengan mengubah paradigma birokrasi menjadi orientasi hasil (*outcome-based*), peran KUA dapat direkonstruksi secara substantif untuk menjaga harmoni sosial dan stabilitas nasional di wilayah perbatasan.

Rekomendasi

Sebagai rekomendasi kebijakan kepada Menteri Agama RI, perlu ditetapkan **Peraturan Menteri Agama tentang Sistem Evaluasi Kinerja Penyuluh Agama Berbasis Dampak Sosial** yang mengatur transformasi sistem evaluasi kinerja penyuluh agama dari model administratif-normatif menjadi sistem evaluasi berbasis dampak sosial yang terukur secara empiris. Regulasi ini harus menetapkan indikator capaian riil di

masyarakat seperti indeks kerukunan umat beragama tingkat lokal, efektivitas resolusi konflik, dan partisipasi kegiatan lintas iman serta mengintegrasikan hasil evaluasi tersebut secara langsung ke dalam mekanisme promosi, rotasi, dan pengembangan karier penyuluh guna memastikan penguatan moderasi beragama berjalan secara substantif, akuntabel, dan berdampak luas pada harmoni nasional.

REFERENSI

- Beddu, M. J. (2023). Tantangan penyuluh agama di era perubahan: Wujudkan moderasi agama melalui penguatan harmoni sosial. *Jurnal Addayyan*, 18(1), 45–60.
- Biddle, B. J. (1986). Recent developments in role theory. *Annual Review of Sociology*, 12(1), 67–92. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.12.080186.000435> (doi.org in Bing)
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. (2021). *Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 298 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyuluh Agama*. Jakarta: Kementerian Agama.
- Duta.co. (2025, Juni 26). *Hitung ulang kebutuhan penyuluh agama! Selama ini pendekatannya statis*.
- Hidayat, R., & Nurhadi, A. (2022). Literasi digital penyuluh agama dalam menghadapi era disrupsi informasi. *Jurnal Bimas Islam*, 15(2), 233–250.
- Kementerian Agama RI. (2016). *Peraturan Menteri Agama Nomor 42 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan*. Jakarta: Kementerian Agama.
- Kementerian Agama RI. (2019). *Peraturan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penyuluh Agama*. Jakarta: Kementerian Agama.
- Kementerian Agama RI. (2021). *Keputusan Menteri Agama Nomor 758 Tahun 2021 tentang Revitalisasi Kantor Urusan Agama*. Jakarta: Kementerian Agama.
- Lubis, M. S. (2021). Implementasi kebijakan pelayanan publik di wilayah kepulauan: Studi pada Kantor Urusan Agama di Provinsi Kepulauan Riau. *Jurnal Administrasi Publik & Birokrasi*, 3(2), 112–125.
- Pramesti, E. W. (2025, Oktober 8). *Menjadi lentera di tengah tantangan: Strategi penyuluh agama Islam dalam meningkatkan pelayanan*. Kantor Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 244.
- Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- Sarnoto, A. Z. (2022). Strategi penguatan moderasi beragama melalui revitalisasi layanan KUA. *Jurnal Studi Keislaman*, 8(2), 145–160.
- Servaes, J. (1999). *Communication for development: One world, multiple cultures*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331> (doi.org in Bing)
- Sutrisno, E. (2021). Moderasi beragama dan tantangan interdisipliner bagi penyuluh agama. *Al-Tahrir: Jurnal Pemikiran Islam*, 21(1), 89–108.