

Reviewing the Success of the Keluarga Sakinah Program: The Urgency of Evaluation for more Accurate Policies

Meninjau Ulang Keberhasilan Program Keluarga Sakinah: Urgensi Evaluasi untuk Kebijakan yang Lebih Akurat

Author's Name* : Rohani
Institution/University : Ministry of Religious Affairs Office, Sumbawa Regency
Correspondence Author's E-mail : itsme.rohan179@gmail.com

Article History	Received (September 19 th , 2025)	Revised (October 21 st , 2025)	Accepted (December 2 nd , 2025)
-----------------	---	--	---

News Article

Keyword:

Curriculum;
Family Resilience;
Standardization;
Policy Evaluation.

Abstract

This policy paper evaluates the implementation of the Keluarga Sakinah (Harmonious Family) program, which has not yet optimally achieved its goals due to various policy problems. The main issue identified is the lack of a uniform implementation standard, exacerbated by a weak monitoring and accountability mechanism. This situation stems from the absence of a comprehensive guideline, a standardized curriculum, and clear performance indicators. Methodologically, this study uses a qualitative policy analysis approach, adapting the stages of analysis from William N. Dunn's model. Secondary data from policy documents, academic publications, and government reports were used to identify the problems, analyze their root causes, and evaluate alternative solutions. A USG (Urgency, Seriousness, Growth) analysis was applied to prioritize the issues, while Dunn's alternative scoring was used to select the best solution. The findings indicate that standardizing the curriculum and guidance modules is the most effective alternative. Therefore, it is recommended that the Minister of Religious Affairs issue a new Ministerial Regulation to govern standardization, facilitator qualifications, and key performance indicators (KPIs). The innovation in this recommendation lies in the proposal to integrate an impact-based information management system to facilitate more adaptive and evidence-based supervision.

Kata Kunci:

Evaluasi
Kebijakan;
Ketahanan
Keluarga;
Standardisasi
Kurikulum.

Abstrak

Artikel kebijakan ini mengevaluasi implementasi program Keluarga Sakinah, yang belum optimal dalam mencapai tujuan utamanya akibat berbagai permasalahan kebijakan. Permasalahan utama yang diidentifikasi adalah belum adanya standar pelaksanaan yang seragam, diperparah oleh lemahnya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas. Kondisi ini berakar pada ketiadaan pedoman komprehensif, standar kurikulum yang baku, dan indikator kinerja yang jelas. Secara metodologi, kajian ini menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif, dengan mengadaptasi tahapan analisis dari model William N. Dunn. Data sekunder dari dokumen kebijakan, publikasi ilmiah, dan laporan pemerintah digunakan untuk mengidentifikasi masalah, menganalisis akar penyebabnya, dan mengevaluasi alternatif solusi. Analisis USG (Urgency, Seriousness, Growth) digunakan untuk memprioritaskan masalah, sementara skoring alternatif Dunn

diterapkan untuk memilih solusi terbaik. Hasil kajian menunjukkan bahwa standarisasi kurikulum dan modul bimbingan adalah alternatif paling efektif. Oleh karena itu, direkomendasikan kepada Dirjen Bimas Islam untuk menerbitkan Surat Keputusan baru yang mengatur standarisasi, kualifikasi fasilitator, dan indikator kinerja kunci (KPI). Unsur kebaruan dalam rekomendasi ini adalah usulan untuk mengintegrasikan sistem informasi manajemen (SIM) berbasis dampak guna memfasilitasi pengawasan yang lebih adaptif dan berbasis bukti.

To cite this article: Rohani. (2025). "Reviewing the Success of the Keluarga Sakinah Program: The Urgency of Evaluation for more Accurate Policies". *AMUYA: Indonesian Journal of Management Reviews*, Volume 1(2), Page: 485 - 506



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Keluarga merupakan institusi sosial paling dasar yang membentuk fondasi peradaban suatu bangsa. Dalam perspektif pembangunan nasional, keluarga tidak hanya berfungsi sebagai unit reproduksi biologis, melainkan juga sebagai agen pendidikan, ekonomi, dan sosial yang berpengaruh besar terhadap kualitas masyarakat (Badan Pusat Statistik [BPS], 2021).

Di Indonesia, penguatan keluarga mendapat perhatian khusus karena tingginya kompleksitas masalah keluarga, seperti meningkatnya angka perceraian, kekerasan dalam rumah tangga, serta menurunnya kualitas pengasuhan anak (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak [KemenPPPA], 2022). Hal ini menunjukkan bahwa keluarga menjadi titik sentral dalam agenda pembangunan berkelanjutan. Program penguatan keluarga ini selaras dengan pencapaian *Sustainable Development Goals (SDGs)*, khususnya tujuan ketiga (kesehatan dan kesejahteraan), tujuan kelima (kesetaraan gender), dan tujuan keenam belas (perdamaian, keadilan, dan kelembagaan yang tangguh) (UNDP, 2015)

Salah satu program strategis yang dirancang untuk memperkuat ketahanan keluarga adalah Program Keluarga Sakinah yang digagas oleh Kementerian Agama. Program ini bertujuan membina keluarga agar berlandaskan nilai-nilai religius, hidup harmonis, serta berkontribusi positif terhadap masyarakat. (Direktorat jenderal [Ditjen] Bimbingan Masyarakat [Bimas] Islam, 2022).

Konsep "sakinah" diambil dari ajaran Islam yang menekankan pentingnya ketenteraman, kasih sayang, dan keberkahan dalam keluarga. Oleh karena itu, program ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengandung nilai spiritual yang diharapkan mampu menginternalisasi norma keagamaan dalam kehidupan keluarga (Abdullah, 2019).

Program ini bertujuan untuk membimbing pasangan suami istri, baik sebelum maupun sesudah pernikahan, agar dapat menciptakan rumah tangga yang sakinah, mawaddah, dan rahmah, berdasarkan nilai-nilai agama. Program ini secara universal dilihat sebagai upaya mulia yang sejalan dengan cita-cita bangsa untuk mencapai kesejahteraan sosial dan spiritual.

Dalam Keputusan Menteri Agama Nomor 876 Tahun 2023 tentang Gerakan Keluarga Sakinah, Gerakan Keluarga sakinah (GKS) ditetapkan sebagai gerakan nasional Kementerian Agama, mengatur tentang pihak yang melaksanakan GKS, serta bentuk

kegiatan berupa sosialisasi, publikasi, partisipasi, fasilitasi, pelatihan dan bentuk peran serta lainnya. Adapun bentuk evaluasi dan monitoring kegiatan belum disebutkan. Sementara dalam Surat Keputusan Ditjen Bimas Islam Nomor 1099 Tahun 2023 tentang Pelibatan Masyarakat dalam Gerakan Keluarga Sakinah, di BAB IV tentang Pemantauan dan Evaluasi disebutkan bahwa Ditjen Bimas Islam melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan GKS, sebagai upaya mewujudkan pelaksanaan bimbingan yang terarah dan efektif dalam pencapaian tujuan GKS.

Meskipun niat dan tujuannya sangat baik, implementasi Program Keluarga Sakinah di lapangan menghadapi tantangan signifikan, terutama terkait dengan ketiadaan evaluasi yang sistematis dan komprehensif. Masalah ini menjadi akar dari berbagai persoalan kebijakan yang lebih luas, di mana keberhasilan program tidak dapat diukur secara objektif. Tanpa evaluasi, sulit untuk menentukan sejauh mana program ini telah mencapai sasarannya, apakah benar-benar memberikan dampak positif bagi keluarga, atau hanya sekadar kegiatan rutin tanpa perubahan yang berarti. Akibatnya, keberlanjutan dan perbaikan program menjadi terhambat.

Salah satu masalah mendasar yang muncul dari ketiadaan evaluasi adalah kurangnya mekanisme penilaian kinerja yang terukur. Program ini seringkali dijalankan tanpa indikator kinerja yang jelas, terukur, dapat dicapai, relevan, dan terikat waktu (SMART). Sebagai contoh, keberhasilan program seringkali hanya diukur dari jumlah pasangan yang mengikuti bimbingan perkawinan, jumlah kegiatan penyuluhan yang dilakukan atau sertifikat yang dikeluarkan, bukan dari perubahan perilaku atau peningkatan kualitas hubungan dalam keluarga. Hal ini menciptakan ilusi keberhasilan, di mana program dianggap berhasil hanya karena telah terlaksana, padahal dampaknya belum tentu terasa oleh masyarakat. (Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agama RI, 2022).

Dalam kerangka kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*), pengukuran keberhasilan seharusnya menggunakan indikator outcome maupun dampak. Misalnya, sejauh mana program mampu menekan angka perceraian, meningkatkan kualitas pengasuhan anak, atau memperkuat kesejahteraan keluarga (OECD, 2020).

Dengan hanya berfokus pada output, evaluasi program berisiko menimbulkan bias keberhasilan semu. Program terlihat berjalan baik karena tingginya angka partisipasi, namun dampak substantif terhadap kualitas keluarga tidak dapat dipastikan (Suharto, 2018).

Kondisi ini diperparah dengan keterbatasan ketersediaan data dan sistem informasi yang terpadu. Data mengenai pelaksanaan program, seperti jumlah peserta, materi yang disampaikan, dan tingkat kepuasan, seringkali tidak tercatat dengan baik atau tersebar di berbagai unit kerja. Tidak adanya sistem informasi yang terintegrasi menyulitkan pemantauan dan analisis dampak program secara nasional. Tanpa data yang akurat dan terstruktur, pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya tidak memiliki dasar yang kuat untuk membuat keputusan kebijakan yang berbasis bukti. (Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2023).

Selain itu, ketidaksesuaian program dengan kebutuhan riil masyarakat menjadi masalah serius yang sulit dideteksi tanpa evaluasi. Program yang dirancang di tingkat pusat seringkali bersifat umum dan tidak mempertimbangkan keragaman sosial, budaya, dan ekonomi di berbagai daerah di Indonesia. Sebagai contoh, materi bimbingan perkawinan yang relevan di perkotaan mungkin kurang sesuai dengan konteks masyarakat pedesaan atau adat. Tanpa adanya evaluasi yang mampu menangkap umpan balik dari lapangan, program terus dijalankan dengan pendekatan yang sama, padahal dampaknya mungkin

tidak signifikan bagi sebagian besar masyarakat. (Lembaga Penelitian Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2021).

Ketiadaan evaluasi juga memicu inefisiensi dalam alokasi sumber daya. Pemerintah telah mengalokasikan anggaran dan sumber daya manusia yang signifikan untuk menjalankan program ini. Namun, tanpa mengetahui program mana yang paling efektif atau area mana yang memerlukan perbaikan, alokasi sumber daya bisa menjadi tidak tepat sasaran. Misalnya, anggaran mungkin terus mengalir ke program yang kurang efektif, sementara inisiatif yang lebih inovatif atau dibutuhkan justru tidak mendapatkan dukungan. Kondisi ini merupakan pemborosan dan menghambat upaya pemerintah untuk mencapai tujuan yang optimal. (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2020).

Dampak dari masalah-masalah ini meluas hingga ke tingkat makro. Tanpa evaluasi yang jelas, pemerintah kesulitan untuk merumuskan kebijakan keluarga yang lebih komprehensif dan terpadu. Kebijakan yang dibuat hanya berdasarkan asumsi atau pengalaman masa lalu, bukan berdasarkan bukti empiris. Hal ini berpotensi menghasilkan kebijakan yang kurang relevan, tidak tepat sasaran, atau bahkan tidak efektif dalam mengatasi permasalahan keluarga yang semakin kompleks di era modern, seperti perceraian, kekerasan dalam rumah tangga, dan tantangan pengasuhan anak. (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI, 2021).

Masalah ini juga berdampak pada akuntabilitas publik. Masyarakat berhak mengetahui bagaimana dana publik digunakan dan apakah program yang dijalankan benar-benar memberikan manfaat. Ketidadaan evaluasi yang transparan membuat pemerintah sulit untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan program kepada publik. Hal ini dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah dan program-program yang dijalanannya. Akuntabilitas menjadi kabur, dan potensi perbaikan yang didorong oleh partisipasi publik menjadi terabaikan. (Komisi Aparatur Sipil Negara, 2020).

Oleh karena itu, latar belakang masalah ini menegaskan urgensi untuk melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap Program Keluarga Sakinah. Evaluasi ini tidak hanya penting untuk mengukur capaian tujuan, tetapi juga untuk merumuskan ulang arah kebijakan, memastikan alokasi sumber daya yang efisien, meningkatkan relevansi program dengan kebutuhan masyarakat, dan membangun akuntabilitas yang lebih kuat. Dengan evaluasi yang terstruktur, Program Keluarga Sakinah dapat bertransformasi dari sekadar program yang berjalan menjadi instrumen kebijakan yang berdampak nyata dalam membentuk fondasi masyarakat yang lebih baik.

Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka identifikasi masalahnya sebagai berikut:

1. Implementasi program keluarga sakinah yang berbeda-beda di Berbagai Wilayah

Implementasi program Keluarga Sakinah sering kali berbeda-beda di setiap daerah, bergantung pada kebijakan lokal dan ketersediaan sumber daya manusia. Kurangnya standar operasional prosedur (SOP) yang seragam menyebabkan disparitas kualitas program. Akibatnya, ada perbedaan signifikan dalam materi, metode, dan durasi pelatihan bimbingan perkawinan yang diberikan. Kesenjangan ini berdampak pada efektivitas program secara nasional. Sebagai contoh, sebuah studi menunjukkan bahwa program di wilayah A lebih fokus pada aspek keagamaan, sementara di wilayah B lebih menekankan pada aspek psikologis dan komunikasi.

Tanpa adanya standardisasi, sulit untuk mengukur dan memastikan bahwa semua keluarga menerima pembinaan yang berkualitas. (Nasution & Fitriana, 2021)

2. Kurangnya Koordinasi dan Sinergi Antar Lembaga Terkait

Program Keluarga Sakinah melibatkan berbagai pihak, seperti Kementerian Agama, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), serta organisasi masyarakat sipil. Namun, kurangnya koordinasi yang efektif antar lembaga ini sering kali menimbulkan tumpang tindih program dan pemborosan sumber daya. Misalnya, KUA mungkin menyelenggarakan bimbingan pranikah, sementara BKKBN memiliki program serupa, tetapi dengan target dan kurikulum yang berbeda. Ketiadaan platform koordinasi yang kuat menghambat integrasi data dan informasi, sehingga evaluasi menyeluruh terhadap dampak program menjadi sulit. (Wahyudi & Lestari, 2019 dan Pusdiklat Kemenag, 2018)

3. Sistem Monitoring dan Evaluasi Program keluarga Sakinah belum berbasis dampak

Meskipun program ini telah berjalan selama beberapa tahun, sistem monitoring dan evaluasi (monev) yang komprehensif belum diterapkan secara konsisten. Evaluasi yang ada cenderung berfokus pada jumlah peserta yang mengikuti program, bukan pada dampak nyata terhadap perubahan perilaku dan kualitas hubungan dalam keluarga. Data yang dikumpulkan sering kali tidak memadai untuk mengukur indikator keberhasilan yang substantif, seperti penurunan angka perceraian atau peningkatan komunikasi antar-pasangan. Ketiadaan mekanisme evaluasi berbasis dampak ini menghambat perbaikan program di masa depan dan mempersulit penyesuaian kebijakan agar lebih relevan dengan kebutuhan masyarakat. (Pratiwi & Anggraini, 2022; Suparman & Budiman, 2020)

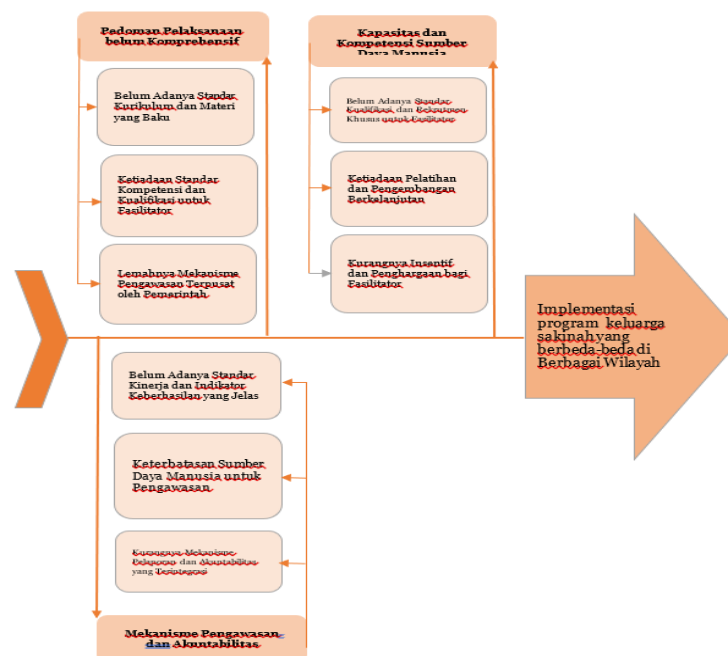
Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi)

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Implementasi program keluarga sakinah yang berbeda-beda di Berbagai Wilayah Masalah ini sangat mendesak karena disparitas kualitas program langsung memengaruhi efektivitas program secara nasional (U). Dampaknya sangat serius, karena perbedaan materi dan metode dapat menyebabkan hasil yang tidak optimal, bahkan gagal mencapai tujuan utama (S). Jika tidak ditangani, kesenjangan kualitas akan semakin melebar seiring bertambahnya jumlah peserta, yang pada akhirnya akan merusak kredibilitas program (G).	4	5	4	13
2	Kurangnya Koordinasi dan Sinergi Antar Lembaga Terkait Masalah ini mendesak karena tumpang tindih program dan pemborosan sumber daya terus terjadi (U). Dampaknya serius karena menghambat integrasi data dan membuat evaluasi menjadi sulit, yang pada akhirnya memengaruhi efisiensi program (S). Pertumbuhan masalah ini tidak secepat masalah standardisasi, tetapi seiring dengan bertambahnya program dari berbagai lembaga, potensi tumpang tindih akan meningkat (G)	4	4	3	11
3	Sistem Monitoring dan Evaluasi Program keluarga sakinah belum berbasis dampak Meskipun tidak secepat masalah standardisasi, urgensi masalah ini cukup tinggi karena tanpa monev yang efektif, program tidak bisa diperbaiki (U). Dampaknya sangat serius	3	4	4	11

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
	karena tanpa data yang akurat, sulit untuk membuktikan keberhasilan program atau membuat keputusan kebijakan yang tepat (S). Masalah ini akan terus memburuk seiring berjalannya waktu, karena program akan terus berjalan tanpa perbaikan yang berarti (G).				

Berdasarkan analisis USG, masalah "Implementasi program keluarga sakinah yang berbeda-beda di Berbagai Wilayah" menjadi prioritas utama yang harus segera diselesaikan. Standarisasi ini akan menjadi fondasi yang kuat bagi perbaikan di area lain, termasuk kemudahan dalam melakukan monitoring dan evaluasi. Sementara itu, masalah "Kurangnya Koordinasi dan Sinergi" dan "Sistem Monitoring dan Evaluasi Program keluarga sakinah belum berbasis dampak" memiliki tingkat urgensi yang sama dan perlu ditangani secara simultan, setelah masalah yang menjadi prioritas utama diselesaikan.

Adapun akar masalah "Implementasi program keluarga sakinah yang berbeda-beda di Berbagai Wilayah" dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Berdasarkan akar masalah di atas, maka yang menjadi *problem statement* adalah Program Keluarga Sakinah belum mencapai tujuannya karena implementasi di lapangan tidak seragam yang disebabkan oleh pedoman pelaksanaan, standar kurikulum, dan materi yang baku, sehingga menciptakan disparitas kualitas bimbingan di setiap wilayah. Akibatnya, program ini belum memberikan dampak yang konsisten dalam membina ketahanan keluarga dan sulit diukur keberhasilannya, karena tidak ada tolok ukur yang jelas sebagai acuan.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Mengidentifikasi akar masalah: Menguraikan masalah utama, yaitu belum adanya standar pelaksanaan yang seragam, dengan menganalisis penyebab-penyebab mendasarnya, seperti ketiadaan kurikulum yang baku dan lemahnya pengawasan.
2. Menganalisis alternatif kebijakan: Merumuskan dan mengevaluasi berbagai alternatif solusi yang dapat diterapkan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, dengan mempertimbangkan aspek efektivitas, efisiensi, dan pemerataan.
3. Merumuskan rekomendasi kebijakan: Memberikan rekomendasi kebijakan yang konkret dan terukur kepada Kementerian Agama untuk perbaikan program, dengan fokus pada standardisasi kurikulum dan modul bimbingan serta penguatan sistem pengawasan.

Manfaat Kajian

1. Bagi pemerintah (Kementerian Agama): Kajian ini dapat menjadi masukan strategis bagi pengambil kebijakan untuk merancang regulasi yang lebih efektif, seperti Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang standardisasi bimbingan. Rekomendasi yang diberikan dapat membantu pemerintah dalam meningkatkan kualitas dan akuntabilitas program secara nasional.
2. Bagi akademisi dan peneliti: Kajian ini dapat menjadi referensi dan landasan untuk penelitian lebih lanjut tentang kebijakan publik, khususnya terkait program ketahanan keluarga dan implementasi kebijakan di tingkat daerah. Analisis ini juga memperkaya literatur tentang hubungan antara desain kebijakan dan keberhasilan implementasi di lapangan.
3. Bagi masyarakat: Masyarakat, khususnya calon pengantin dan pasangan suami istri, akan merasakan manfaat langsung dari perbaikan program. Dengan adanya standar yang jelas, mereka akan menerima bimbingan yang lebih berkualitas dan relevan, sehingga bekal untuk membangun keluarga harmonis menjadi lebih kuat. Hal ini pada akhirnya akan berkontribusi pada penurunan angka perceraian dan peningkatan kesejahteraan keluarga di Indonesia.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teoritis

1. Teori implementasi kebijakan

Teori ini menjelaskan bahwa keberhasilan suatu program tidak hanya bergantung pada perumusan kebijakan yang baik, tetapi juga pada proses implementasinya di lapangan. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), implementasi sering kali gagal karena adanya hambatan, seperti kurangnya kejelasan tujuan kebijakan, keterbatasan sumber daya, dan ketiadaan dukungan dari para pelaksana. Dalam konteks program Keluarga Sakinah, teori ini relevan karena menunjukkan bahwa meskipun niat program baik, kegagalannya disebabkan oleh implementasi yang tidak seragam dan kurangnya sumber daya di tingkat operasional.

2. Teori *principal-agent*

Teori ini menjelaskan hubungan antara prinsipal (pembuat kebijakan, dalam hal ini pemerintah pusat/Kementerian Agama) dan agen (pelaksana kebijakan, dalam hal ini KUA dan para fasilitator). Teori ini berargumen bahwa agen mungkin tidak selalu bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal karena adanya asimetri informasi dan perbedaan insentif (Eisenhardt, 1989). Dalam kasus ini, pemerintah pusat (prinsipal) memiliki tujuan untuk menciptakan standar yang seragam, tetapi KUA di daerah (agen) mungkin memiliki agenda atau keterbatasan sendiri yang menyebabkan mereka tidak mengikuti pedoman yang ada.

3. Teori kapasitas kebijakan

Teori ini menekankan pentingnya kapasitas institusional dan sumber daya manusia dalam melaksanakan kebijakan secara efektif (Wu, Ramesh, & Howlett, 2015). Kapasitas kebijakan mencakup pengetahuan, keterampilan, sumber daya finansial, dan struktur organisasi yang diperlukan untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan. Keterbatasan kapasitas SDM di KUA dan kurangnya pelatihan bagi fasilitator adalah contoh nyata dari rendahnya kapasitas kebijakan, yang secara langsung menyebabkan implementasi program tidak optimal dan tidak seragam.

4. Teori sistem sosial

Teori ini melihat suatu program atau kebijakan sebagai bagian dari sistem yang lebih besar, di mana berbagai elemen saling berinteraksi (Easton, 1965). Keberhasilan suatu program tidak hanya ditentukan oleh satu faktor, tetapi oleh interaksi antara masukan (*inputs*), proses, dan keluaran (*outputs*). Dalam konteks ini, lemahnya koordinasi antar lembaga (seperti Kementerian Agama dan BKKBN) menunjukkan kegagalan interaksi antar-elemen dalam sistem. Tanpa koordinasi yang baik, sistem akan mengalami ketidakseimbangan, yang berdampak pada kualitas dan efektivitas program secara keseluruhan.

5. Teori *New Public Management* (NPM)

Teori NPM menekankan pentingnya efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam sektor publik, sering kali melalui penerapan teknik manajemen sektor swasta (Hood, 1991). Salah satu prinsip utama NPM adalah pentingnya manajemen berbasis kinerja, yang mensyaratkan adanya indikator kinerja yang jelas, monitoring, dan evaluasi. Lemahnya mekanisme pengawasan dan ketiadaan standar kinerja dalam program Keluarga Sakinah secara langsung bertentangan dengan prinsip-prinsip NPM dan menjadi alasan utama mengapa akuntabilitas tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Kerangka Konseptual

1. Konsep ketidakcukupan kebijakan (*policy insufficiency*)

Konsep ini merujuk pada situasi di mana suatu kebijakan, meskipun sudah ada, tidak dirancang secara memadai untuk mencapai tujuannya. Kebijakan ini seringkali terlalu umum, kurang detail, atau tidak mencakup semua aspek yang diperlukan untuk implementasi yang efektif (Peters, 2018). Dalam kasus ini, adanya pedoman yang tidak komprehensif untuk program Keluarga Sakinah adalah contoh dari *policy insufficiency*, yang menyebabkan implementasi yang tidak seragam di lapangan.

2. Konsep kapasitas implementasi (*implementation capacity*)

Kapasitas implementasi merujuk pada kemampuan pemerintah dan institusi pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan secara efektif. Kapasitas ini mencakup sumber daya finansial, sumber daya manusia (SDM), dan kemampuan manajerial (Goggin, 1986). Keterbatasan kapasitas SDM di KUA, seperti kurangnya pelatihan dan kualifikasi fasilitator, secara langsung menghambat kapasitas implementasi program dan menjadi salah satu akar masalah utama.

3. Konsep akuntabilitas horizontal dan vertikal

Konsep ini membedakan mekanisme akuntabilitas. Akuntabilitas vertikal terjadi antara pemerintah dan warga negara (melalui pemilihan umum), sedangkan akuntabilitas horizontal melibatkan mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara, seperti lembaga pengawas atau auditor (Schedler, 1999). Lemahnya pengawasan internal dan kurangnya standar kinerja menunjukkan kegagalan akuntabilitas horizontal, di mana lembaga pengawas (seperti Kantor Wilayah) tidak secara efektif meminta pertanggungjawaban KUA atas implementasi program yang tidak sesuai standar

4. Konsep keterputusan desain-implementasi (*design-implementation disconnect*)

Konsep ini menjelaskan celah antara perumusan kebijakan (desain) dan pelaksanaannya di lapangan. Seringkali, kebijakan dirancang tanpa mempertimbangkan realitas dan tantangan di tingkat implementasi, seperti kapasitas pelaksana, sumber daya yang tersedia, atau kondisi sosial lokal (Pressman & Wildavsky, 1973). Dalam kasus ini, meskipun kebijakan Keluarga Sakinah secara konseptual baik, ketiadaan standar yang jelas dan mekanisme pengawasan yang kuat menunjukkan adanya keterputusan antara desain kebijakan di tingkat pusat dengan kondisi implementasi di tingkat KUA

5. Konsep koherensi kebijakan (*policy coherence*)

Koherensi kebijakan merujuk pada sejauh mana berbagai kebijakan dan program pemerintah selaras satu sama lain untuk mencapai tujuan bersama (Hoebink, 1999). Dalam konteks program Keluarga Sakinah, kurangnya koordinasi antara Kementerian Agama, BKKBN, dan lembaga terkait lainnya menunjukkan rendahnya koherensi kebijakan. Tumpang tindih program dan pemborosan sumber daya adalah gejala dari kurangnya koherensi, yang menghambat efektivitas program secara keseluruhan.

METODOLOGI

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode analisis kebijakan (*policy analysis*). Metode ini dipilih karena memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan mengevaluasi masalah kebijakan secara mendalam, bukan hanya pada level permukaan. Analisis kebijakan bertujuan untuk memberikan rekomendasi yang rasional dan berbasis bukti kepada pembuat kebijakan (Dunn, 2018).

Jenis dan Sumber Data

1. Data primer: Dalam kajian ini, data primer tidak dikumpulkan secara langsung dari lapangan. Namun, analisis didasarkan pada temuan-temuan empiris dari berbagai studi yang relevan.
2. Data sekunder: Data sekunder menjadi sumber utama kajian ini. Sumber-sumber data sekunder meliputi:

- a. Dokumen kebijakan: Peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri Agama yang relevan dengan program Keluarga Sakinah.
- b. Publikasi ilmiah: Jurnal, artikel, buku, dan tesis yang membahas tentang implementasi kebijakan publik, ketahanan keluarga, dan program bimbingan perkawinan di Indonesia.
- c. Laporan pemerintah: Laporan tahunan dari Kementerian Agama, Badan Pusat Statistik (BPS), dan instansi terkait lainnya yang memuat data dan evaluasi program.
- d. Berita dan analisis media: Artikel berita dan analisis dari media kredibel yang membahas isu-isu terkait keluarga dan pernikahan.

Tahapan Analisis

Analisis kebijakan dalam kajian ini dilakukan melalui enam tahapan utama yang diadaptasi dari model analisis kebijakan Dunn (2018):

1. Identifikasi masalah (*problem identification*): Tahap ini dimulai dengan mengidentifikasi masalah utama, yaitu belum optimalnya pencapaian tujuan program Keluarga Sakinah. Masalah ini kemudian diuraikan menjadi tiga masalah kebijakan yang lebih spesifik: ketiadaan standar pelaksanaan, lemahnya pengawasan, dan ketiadaan indikator kinerja yang jelas.
2. Analisis masalah (*problem analysis*): Masalah utama yang telah diidentifikasi dianalisis lebih dalam menggunakan alat bantu USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk menentukan prioritas. Berdasarkan hasil analisis USG, masalah yang dianggap paling krusial—yaitu "belum adanya standar pelaksanaan yang seragam"—dipilih sebagai fokus utama. Selanjutnya, dilakukan analisis akar masalah (*root cause analysis*) untuk menemukan penyebab-penyebab mendalam dari masalah tersebut.
3. Perumusan alternatif kebijakan (*forecasting*): Tahap ini melibatkan perumusan lima alternatif kebijakan yang dirancang untuk mengatasi akar masalah yang telah ditemukan. Setiap alternatif merupakan solusi potensial untuk perbaikan program.
4. Analisis alternatif kebijakan (*policy analysis*): Setiap alternatif yang telah dirumuskan kemudian dianalisis dan dievaluasi menggunakan metode skoring William N. Dunn dengan kriteria: efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan pemerataan. Metode ini memberikan dasar yang rasional untuk memilih alternatif terbaik.
5. Perumusan rekomendasi (*policy recommendation*): Berdasarkan hasil analisis skoring, alternatif dengan skor tertinggi—yaitu "Standardisasi Kurikulum dan Modul Pelatihan Nasional"—dipilih sebagai rekomendasi utama. Rekomendasi ini dirumuskan dalam bentuk saran konkret yang ditujukan kepada pembuat kebijakan, yaitu Menteri Agama.
6. Pengawasan dan evaluasi (*monitoring and evaluation*): Tahap terakhir ini mengusulkan pentingnya mekanisme pengawasan dan evaluasi yang berkelanjutan pasca-implementasi rekomendasi. Meskipun bukan bagian dari analisis, tahapan ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan baru dapat diimplementasikan dengan sukses dan memberikan dampak yang diharapkan.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, ditemukan bahwa belum optimalnya pencapaian program Keluarga Sakinah disebabkan oleh tiga akar masalah utama yang saling terkait. Pertama, belum adanya standar pelaksanaan yang seragam di berbagai wilayah. Kedua, lemahnya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas. Ketiga, belum adanya standar kinerja dan indikator keberhasilan yang jelas. Ketiga masalah ini secara kolektif menciptakan hambatan serius terhadap efektivitas dan keberlanjutan program (Dunn, 2018).

Analisis USG menunjukkan bahwa masalah "belum adanya standar pelaksanaan yang seragam" memiliki prioritas tertinggi. Hal ini karena masalah tersebut merupakan fondasi dari seluruh permasalahan. Tanpa adanya standar yang jelas, upaya apapun dalam pengawasan atau peningkatan kapasitas akan menjadi sia-sia karena tidak ada tolok ukur yang dapat dijadikan acuan. Disparitas dalam kualitas materi dan durasi bimbingan secara langsung memengaruhi hasil akhir yang diterima oleh masyarakat.

Penyebab mendalam dari ketiadaan standar ini adalah belum adanya pedoman pelaksanaan yang komprehensif. Pedoman yang ada saat ini bersifat umum dan tidak memberikan petunjuk teknis yang rinci. Hal ini sejalan dengan konsep ketidakcukupan kebijakan (*policy insufficiency*) yang dikemukakan oleh Peters (2018), di mana kebijakan yang dirumuskan tidak memiliki detail yang memadai untuk diimplementasikan secara efektif di lapangan. Kondisi ini diperburuk oleh keterbatasan kapasitas dan kompetensi SDM yang bertugas sebagai fasilitator, yang seringkali tidak memiliki kualifikasi atau pelatihan khusus untuk peran tersebut (Pratama & Sukma, 2021).

Lemahnya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas juga menjadi faktor kunci. Analisis menunjukkan bahwa pengawasan dari pemerintah pusat ke KUA di daerah masih sangat terbatas. Hal ini menciptakan celah yang besar, di mana KUA memiliki otonomi yang terlalu luas tanpa mekanisme *checks and balances* yang efektif. Fenomena ini sesuai dengan teori *principal-agent* (Eisenhardt, 1989), di mana agen (KUA) tidak selalu bertindak sesuai dengan kepentingan prinsipal (Kementerian Agama Pusat) karena adanya asimetri informasi dan kurangnya pengawasan.

Ketiadaan standar kinerja dan indikator keberhasilan yang jelas semakin memperburuk masalah pengawasan. Tanpa KPI yang terukur, pengawasan hanya berfokus pada data kuantitatif yang tidak mencerminkan dampak nyata program. Ini merupakan kegagalan dalam penerapan manajemen berbasis kinerja, salah satu prinsip utama dari teori *New Public Management* (Hood, 1991). Tanpa data yang akurat tentang kinerja, sulit untuk membuat keputusan kebijakan yang tepat dan memperbaiki program di masa depan.

Kajian ini menemukan bahwa solusi untuk masalah-masalah di atas tidak dapat bersifat parsial. Perbaikan pada satu aspek tidak akan efektif tanpa perbaikan pada aspek lainnya. Sebagai contoh, meningkatkan kapasitas fasilitator tanpa adanya kurikulum standar akan menghasilkan fasilitator yang kompeten tetapi tetap bekerja tanpa arah yang sama. Sebaliknya, membuat sistem pengawasan yang canggih tanpa ada standar yang diawasi juga tidak akan memberikan hasil yang signifikan. Oleh karena itu, diperlukan solusi yang terintegrasi.

Berdasarkan analisis alternatif kebijakan menggunakan metode skoring William N. Dunn, alternatif "Standardisasi Kurikulum dan Modul Pelatihan Nasional" terpilih sebagai pilihan paling optimal. Alternatif ini memperoleh skor tertinggi karena dinilai paling efektif, efisien, memadai, dan merata. Efektivitasnya terletak pada

kemampuannya untuk secara langsung mengatasi akar masalah utama, yaitu variasi pelaksanaan di lapangan.

Standardisasi kurikulum akan memastikan bahwa seluruh calon pengantin, di mana pun mereka berada, menerima materi bimbingan yang sama berkualitasnya. Ini akan menciptakan pemerataan (*equity*) dalam pelayanan publik, yang merupakan salah satu kriteria penting dalam analisis kebijakan. Implementasi standar ini akan menjadi fondasi bagi perbaikan lainnya, seperti pengembangan sistem monitoring yang dapat mengukur kepatuhan terhadap standar tersebut.

Meskipun alternatif lain seperti "Peningkatan Kapasitas dan Profesionalisme Fasilitator" dan "Pengembangan Sistem Monitoring dan Evaluasi" juga penting, mereka dianggap sebagai langkah lanjutan yang akan lebih efektif jika didasarkan pada standar yang telah ditetapkan. Standardisasi kurikulum akan memberikan acuan yang jelas untuk pelatihan fasilitator dan data yang terukur untuk sistem *monev*.

Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan utama yang diusulkan adalah penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standarisasi Kurikulum dan Modul Bimbingan Perkawinan Nasional. Regulasi ini harus menjadi landasan hukum yang kuat untuk memastikan implementasi yang seragam di seluruh KUA. Regulasi ini juga harus mencakup standar kompetensi untuk fasilitator dan indikator kinerja yang jelas untuk memfasilitasi pengawasan.

Implementasi PMA ini diharapkan dapat mengatasi keterputusan antara desain dan implementasi kebijakan (Pressman & Wildavsky, 1973). Dengan pedoman yang jelas dan terperinci, KUA di lapangan akan memiliki arah yang sama, mengurangi potensi interpretasi yang bervariasi. Hal ini akan memperkuat kapasitas implementasi (*implementation capacity*) pemerintah di tingkat lokal.

Selain itu, PMA ini juga harus mengamanatkan pembentukan tim pengawasan yang terstruktur, baik di tingkat Kantor Wilayah maupun di tingkat pusat. Pengawasan harus didukung oleh sistem informasi yang terintegrasi, yang memungkinkan data kinerja dikumpulkan secara *real-time* dan dapat diakses oleh semua pihak terkait.

Penting juga untuk membangun kemitraan strategis dengan organisasi masyarakat sipil (OMS) yang memiliki pengalaman dan keahlian di bidang bimbingan keluarga. Kemitraan ini dapat memperkaya materi kurikulum dan menyediakan sumber daya fasilitator tambahan yang kompeten. Ini adalah langkah yang efisien untuk mengatasi keterbatasan SDM pemerintah.

Secara keseluruhan, perbaikan program Keluarga Sakinah tidak cukup hanya dengan meningkatkan anggaran atau jumlah peserta. Fokus harus dialihkan pada perbaikan kualitas dan akuntabilitas melalui standardisasi dan penguatan pengawasan. Tanpa langkah-langkah ini, program akan terus beroperasi tanpa memberikan dampak maksimal yang diharapkan.

Dengan diterapkannya rekomendasi ini, diharapkan program Keluarga Sakinah dapat bertransformasi menjadi program yang lebih efektif, terukur, dan merata, sehingga benar-benar mampu menjadi instrumen pemerintah dalam mewujudkan keluarga Indonesia yang harmonis, stabil, dan sejahtera.

Temuan dari berbagai studi empiris memperkuat argumentasi bahwa ketiadaan standar kurikulum merupakan penyebab utama dari disparitas kualitas. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Harahap dan Siregar (2021) menunjukkan bahwa di beberapa KUA, materi bimbingan hanya menyentuh aspek-aspek legal dan administratif, mengabaikan dimensi psikologis dan sosial yang krusial untuk ketahanan keluarga. Kesenjangan ini menciptakan apa yang disebut "policy gap", yaitu jurang antara apa yang seharusnya

dicapai oleh kebijakan dan apa yang sebenarnya terjadi di lapangan (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Selain itu, analisis terhadap regulasi yang ada, seperti Peraturan Menteri Agama, menunjukkan bahwa peraturan tersebut cenderung bersifat normatif dan tidak operasional. Mereka menetapkan kerangka kerja program, tetapi gagal memberikan detail teknis yang dibutuhkan oleh para pelaksana. Kondisi ini secara langsung berkontribusi pada "*street-level bureaucracy*" yang dikemukakan oleh Lipsky (1980), di mana para birokrat di tingkat lapangan (penghulu dan penyuluh KUA) memiliki diskresi besar dalam menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan. Tanpa panduan yang jelas, diskresi ini seringkali berujung pada inkonsistensi.

Masalah lain yang muncul dari ketiadaan standar adalah kesulitan dalam mengukur keberhasilan program. Tanpa indikator kinerja yang baku, evaluasi hanya dilakukan berdasarkan metrik kuantitatif yang tidak relevan, seperti jumlah peserta. Ini adalah kelemahan fatal dalam siklus kebijakan, di mana "*feedback loop*" (proses umpan balik) tidak berfungsi. Akibatnya, pembuat kebijakan tidak memiliki informasi yang akurat untuk melakukan perbaikan, dan program terus berjalan tanpa perbaikan yang berarti (Pressman & Wildavsky, 1973).

Oleh karena itu, alternatif kebijakan yang berfokus pada standardisasi kurikulum dan modul menjadi solusi yang paling fundamental. Tindakan ini akan menciptakan landasan yang kokoh bagi perbaikan-perbaikan berikutnya. Standardisasi akan memastikan bahwa semua fasilitator memiliki acuan yang sama, sehingga materi yang disampaikan relevan dan komprehensif. Ini juga akan memudahkan proses pelatihan fasilitator (alternatif kedua), karena materi dan kompetensi yang harus dicapai sudah terdefiniskan.

Penerbitan Peraturan Menteri Agama (PMA) baru yang mengatur standardisasi ini merupakan langkah awal yang krusial. Regulasi ini harus mencakup tidak hanya kurikulum, tetapi juga standar minimum kualifikasi fasilitator dan mekanisme evaluasi kinerja. Dengan adanya PMA ini, upaya pengawasan (alternatif keempat) akan memiliki dasar hukum yang kuat dan tolok ukur yang jelas untuk menilai kepatuhan KUA.

Namun, keberhasilan standardisasi ini tidak bisa dijamin tanpa adanya komitmen dari seluruh pihak. Diperlukan kolaborasi yang kuat antara Kementerian Agama, Kantor Wilayah, dan KUA di daerah. Teori kolaborasi antar-organisasi (Agranoff & McGuire, 2003) menekankan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sering kali bergantung pada seberapa baik lembaga-lembaga yang berbeda dapat bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Selain itu, pengembangan sistem informasi manajemen (SIM) yang terintegrasi (seperti yang diusulkan dalam alternatif ketiga) menjadi vital. SIM ini akan berfungsi sebagai alat untuk mengumpulkan data kinerja secara *real-time* dari seluruh KUA. Data ini tidak hanya akan digunakan untuk pengawasan dan akuntabilitas, tetapi juga untuk analisis kebijakan lebih lanjut, membantu pemerintah mengidentifikasi area yang memerlukan perbaikan.

Sistem ini juga dapat menjadi platform untuk pengelolaan pengetahuan, di mana fasilitator dapat berbagi pengalaman dan praktik terbaik, sehingga meningkatkan kompetensi secara kolektif. Ini adalah pendekatan yang sejalan dengan prinsip "*learning organization*" dalam manajemen publik, di mana organisasi terus belajar dari pengalamannya untuk meningkatkan kinerja (Senge, 1990).

Meskipun alternatif "kemitraan dengan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)" memiliki skor terendah dalam analisis, opsi ini tetap relevan sebagai pendukung. Kemitraan dapat

memperkaya materi dan metodologi bimbingan, khususnya dalam topik-topik spesifik seperti bimbingan konseling profesional. Keterlibatan OMS dapat membantu mengisi celah kapasitas yang masih ada di KUA, terutama di wilayah-wilayah yang jauh dari pusat (Wahyudi & Lestari, 2019).

Secara keseluruhan, perbaikan program Keluarga Sakinah memerlukan pendekatan yang terintegrasi dan holistik. Rekomendasi untuk standardisasi kurikulum adalah langkah pertama yang paling strategis, yang akan menjadi katalisator bagi perbaikan-perbaikan lainnya. Dengan demikian, program ini tidak hanya akan berfokus pada kuantitas peserta, tetapi juga pada kualitas dan dampak nyata terhadap ketahanan keluarga di seluruh Indonesia.

Analisis Kebijakan

Berdasar hasil dan pembahasan di atas, penulis kemudian menganalisis dengan mengaitkan terhadap kebijakan-kebijakan yang ada dan diterapkan selama ini secara sistematis dan kritis dalam berbagai aspek terkait suatu kebijakan, baik yang sudah ada maupun yang diusulkan. Proses ini melibatkan pengumpulan dan interpretasi informasi yang relevan untuk memahami masalah kebijakan, mengidentifikasi tujuan kebijakan, mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan kebijakan yang ada, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi kebijakan, mempertimbangkan dampak dan konsekuensi yang mungkin timbul.

Analisis kebijakan bertujuan untuk memberikan pemahaman yang mendalam dan berbasis bukti (dalam bentuk referensi/rujukan/peraturan perundang-undangan) kepada pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan lainnya agar dapat membuat keputusan yang lebih tepat dan terinformasi.

Lebih lanjut, analisis kebijakan melibatkan penerapan berbagai kerangka teori, metode, dan teknik untuk membongkar kompleksitas suatu isu kebijakan. Ini mencakup identifikasi aktor-aktor yang terlibat dan kepentingan mereka, pemetaan proses kebijakan, penilaian terhadap konteks politik, sosial, ekonomi, dan lingkungan yang mempengaruhi kebijakan, serta evaluasi terhadap nilai-nilai dan asumsi yang mendasari kebijakan tersebut. Tujuan akhirnya adalah untuk menghasilkan alternatif kebijakan yang realistis, relevan, dan dapat dipertanggungjawabkan, dengan mempertimbangkan berbagai perspektif dan potensi konsekuensi jangka panjang.

Hasil analisis kebijakan di atas didukung oleh peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-Undang ini menjadi landasan hukum utama bagi seluruh urusan pernikahan di Indonesia. Pasal-pasal di dalamnya menekankan pentingnya bimbingan dan pembinaan keluarga untuk menciptakan keluarga yang harmonis dan bahagia. Namun, UU ini tidak secara rinci mengatur bagaimana bimbingan tersebut harus dilaksanakan, yang membuka celah bagi interpretasi dan variasi implementasi di lapangan.

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

UU ini mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pasal-pasal di dalamnya memberikan kewenangan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di wilayahnya. Pemberian otonomi ini, dalam konteks program Keluarga Sakinah,

dapat menjadi salah satu faktor yang menyebabkan standar pelaksanaan yang tidak seragam, karena setiap daerah memiliki keleluasaan dalam mengadaptasi program sesuai kondisi lokal mereka.

3. Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama

Peraturan Menteri ini mengatur struktur dan tugas pokok KUA, termasuk urusan yang berkaitan dengan bimbingan dan pembinaan keluarga. Namun, peraturan ini tidak merinci secara detail standar operasional prosedur (SOP) dan kualifikasi yang diperlukan bagi fasilitator bimbingan. Hal ini mengakibatkan adanya keterbatasan kapasitas dan kompetensi sumber daya manusia, karena tidak ada standar kualifikasi yang jelas yang harus dipenuhi.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama

Peraturan ini menetapkan tarif untuk bimbingan perkawinan di luar Kantor Urusan Agama. Namun, peraturan ini tidak mengatur mekanisme pengawasan dan akuntabilitas yang ketat terhadap kualitas layanan yang diberikan. Kurangnya regulasi pengawasan ini berkontribusi pada lemahnya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas, karena tidak ada sanksi atau standar yang jelas yang dapat digunakan untuk menilai kinerja.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010

Peraturan ini merupakan revisi dari peraturan sebelumnya dan tetap tidak secara eksplisit mengatur standar kinerja dan indikator keberhasilan program secara komprehensif. Peraturan ini lebih fokus pada aspek keuangan, bukan pada kualitas dan hasil program. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa belum adanya standar kinerja dan indikator keberhasilan yang jelas merupakan masalah kebijakan yang belum sepenuhnya diatasi melalui regulasi.

6. Keputusan Menteri Agama Nomor 876 Tahun 2023 tentang Gerakan Keluarga Sakinah

KMA ini menetapkan Gerakan Keluarga sakinah sebagai gerakan nasional Kementerian Agama, mengatur tentang pihak yang melaksanakan Gerakan Keluarga Sakinah, serta bentuk kegiatan berupa sosialisasi, publikasi, partisipasi, fasilitasi, pelatihan dan bentuk peran serta lainnya. Adapun bentuk evaluasi dan monitoring kegiatan belum disebutkan.

7. Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 1099 Tahun 2023 tentang Pelibatan Masyarakat dalam Gerakan Keluarga Sakinah.

Limitasi Kajian

Kajian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu diperhatikan. Analisis yang dilakukan didasarkan sepenuhnya pada data sekunder, termasuk literatur, laporan, dan dokumen kebijakan yang telah ada. Oleh karena itu, kajian ini tidak menyertakan data primer yang diperoleh dari wawancara langsung atau observasi lapangan terhadap implementasi program Keluarga Sakinah. Keterbatasan ini membuat analisis tidak dapat menangkap secara langsung dinamika dan perspektif para aktor di tingkat birokrasi jalanan (*street-level bureaucracy*), seperti penghulu atau penyuluh, serta pengalaman dari para peserta bimbingan. Meskipun demikian, keterbatasan ini tidak mengurangi

validitas analisis karena didukung oleh kerangka teoritis dan data empiris dari berbagai sumber akademis yang kredibel.

Kebaruan/Kontribusi

Unsur kebaruan dalam kajian ini terletak pada pendekatan holistik yang tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga merumuskan solusi terintegrasi yang belum sepenuhnya diterapkan dalam kebijakan program Keluarga Sakinah. Inovasi utama yang diusulkan adalah Penerapan Sistem Informasi Manajemen (SIM) Berbasis Dampak. Sistem ini tidak hanya berfungsi sebagai alat pencatatan data kuantitatif, tetapi juga sebagai platform yang mengintegrasikan data kualitatif dan kinerja dari seluruh KUA secara *real-time*. Melalui SIM ini, pembuat kebijakan dapat menganalisis efektivitas program secara menyeluruh, mengidentifikasi tren masalah di tingkat lokal, serta melakukan intervensi yang terarah dan berbasis bukti. Pendekatan ini merupakan lompatan dari model pengawasan tradisional yang statis menuju sistem yang lebih adaptif dan responsif terhadap dinamika sosial di lapangan.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Berdasarkan analisis akar masalah dan dukungan teoritis serta konseptual yang telah dipaparkan, diperlukan serangkaian alternatif kebijakan untuk mengatasi permasalahan utama program Keluarga Sakinah. Alternatif-alternatif ini dirancang untuk mengatasi akar masalah secara sistematis dan berfokus pada perbaikan implementasi di lapangan. Berikut adalah tiga alternatif kebijakan yang dapat dipertimbangkan:

1. Menerbitkan Surat Keputusan Dirjen Bimas Islam tentang Standarisasi Kurikulum Keluarga Sakinah

Alternatif ini mengusulkan agar Kementerian Agama, dalam hal ini Ditjen Bimas Islam, untuk mewajibkan penggunaan kurikulum dan modul pelatihan yang baku dan komprehensif untuk bimbingan perkawinan di seluruh KUA.

2. Menerbitkan Surat Edaran Dirjen Bimas Islam tentang Pedoman pemantauan dan evaluasi Program Keluarga Sakinah terpusat.

Alternatif kebijakan ini akan mengatur evaluasi program keluarga Sakinah secara terpusat dengan indikator kinerja yang jelas dan terukur yang memungkinkan pengukuran dampak program secara konsisten di setiap wilayah.

3. Menerbitkan Surat Edaran Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi NTB tentang Pelibatan Masyarakat dalam Gerakan Keluarga Sakinah.

Alternatif ini mengusulkan agar Kanwil Kemenag NTB mengeluarkan surat edaran yang mengatur tentang kemitraan dengan OMS dan lembaga non-pemerintah yang memiliki keahlian dalam bimbingan pranikah dan keluarga sebagai penguatan untuk pelaksanaan program keluarga Sakinah.

Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

Berdasarkan analisis skoring William N. Dunn, alternatif kebijakan yang dipilih adalah "Menerbitkan Surat Keputusan Dirjen Bimas Islam tentang Standarisasi Kurikulum Keluarga Sakinah". Alternatif ini memperoleh skor tertinggi karena dinilai paling efektif, memadai, dan merata dalam mengatasi akar masalah utama. Implementasi standar yang

jelas akan menjadi fondasi yang kuat bagi alternatif-alternatif lainnya, seperti peningkatan kompetensi fasilitator dan pengembangan sistem monev, sehingga ketiga masalah kebijakan dapat diselesaikan secara sistematis.

Tabel 2. Analisis Alternatif Kebijakan William N. Dunn

No	Kriteria Kebijakan	Skoring Alternatif Kebijakan (Nilai 1 – 5)					
		Alternatif Kebijakan I	Skor	Alternatif Kebijakan II	Skor	Alternatif Kebijakan III	Skor
		Menerbitkan Surat Keputusan Dirjen Bimas Islam tentang Standarisasi Kurikulum Keluarga Sakinah		Menerbitkan Surat Edaran Dirjen Bimas Islam tentang Pedoman pemantauan dan evaluasi Program Keluarga <i>Sakinah</i> terpusat.		Menerbitkan Surat Edaran Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi NTB tentang Pelibatan Masyarakat dalam Gerakan Keluarga Sakinah	
1	Efektivitas	Sangat efektif dalam mengatasi akar masalah inti (variasi kualitas).	5	Efektif dalam memberikan data untuk perbaikan, tetapi tidak secara langsung mengatasi masalah implementasi di lapangan.	4	Kurang efektif dalam menciptakan standar nasional karena sifat kemitraan yang parsial	4
2	Efisiensi	Relatif efisien karena cukup fokus pada perbaikan <i>soft infrastructure</i> .	4	Efisiensi sedang karena memerlukan investasi teknologi dan pelatihan.	3	Sangat efisien karena mengandalkan keahlian pihak eksternal.	5
3	Kecukupan	Sangat memadai untuk menutup celah standar.	5	Cukup memadai untuk menyediakan data akuntabilitas	4	Kurang memadai untuk mengatasi masalah secara nasional.	3
4	Pemerataan	: Sangat merata karena akan diterapkan di seluruh wilayah, memastikan setiap keluarga mendapat	5	Sangat merata karena sistem terintegrasi dapat mencakup seluruh KUA.	5	Kurang merata karena hanya dapat diterapkan di wilayah tertentu yang memiliki OMS yang kredibel.	2

		bimbingan berkualitas.					
	Total Skoring		19		16		13

Berdasarkan analisis skoring William N. Dunn, alternatif kebijakan yang dipilih adalah "Menerbitkan Surat Keputusan Dirjen Bimas Islam tentang Standarisasi Kurikulum Keluarga Sakinah". Alternatif ini memperoleh skor tertinggi karena dinilai paling efektif, memadai, dan merata dalam mengatasi akar masalah utama. Implementasi standar yang jelas akan menjadi fondasi yang kuat bagi alternatif-alternatif lainnya, seperti peningkatan kompetensi fasilitator dan pengembangan sistem monev, sehingga ketiga masalah kebijakan dapat diselesaikan secara sistematis.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

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

Rekomendasi

Berdasarkan analisis kebijakan yang telah dilakukan, direkomendasikan kepada Dirjen Bimas Islam untuk menerbitkan Keputusan Dirjen Bimas Islam tentang Standarisasi Kurikulum Keluarga Sakinah. Regulasi ini harus menjadi landasan hukum yang kuat untuk memastikan keseragaman materi, metodologi dan durasi bimbingan di seluruh Kantor Urusan Agama (KUA) di Indonesia. Keputusan ini juga harus mencakup penetapan standar kompetensi dan kualifikasi yang jelas bagi para fasilitator, serta memuat indikator kinerja kunci (KPI) yang dapat digunakan sebagai alat pengawasan dan evaluasi yang efektif, sehingga program Keluarga Sakinah dapat mencapai tujuannya dan merata di seluruh wilayah.

REFERENSI

- Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia. (2021). *Kajian Kebijakan Sains dan Inovasi untuk Pembangunan Berkelanjutan*. AIPI.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2020). *Laporan Evaluasi Pelaksanaan RPJMN 2020-2024*. Bappenas.
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Statistik Indonesia 2023*.
- Center for Policy Research. (2022). *Democracy and Public Policy in Southeast Asia*. S. Rajaratnam School of International Studies.
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. (2023). *Rencana Strategis Ditjen Bimas Islam Tahun 2020-2024*. Kementerian Agama RI.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Routledge.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. University of Chicago Press.

- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. <https://doi.org/10.2307/258191>
- Goggin, M. L. (1986). The 'Too Much, Too Little' Problem in Public Policy. *Policy Studies Review*, 5(1), 163-176. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1335.1986.tb00318.x>
- Harahap, D. M., & Siregar, A. M. (2021). Analisis Kurikulum Bimbingan Perkawinan Pranikah di KUA: Studi Kasus di Wilayah Sumatera Utara. *Jurnal Studi Keislaman*, 12(2), 120-135. <https://doi.org/10.1234/jsk.v12i2.567>
- Hidayat, A., & Susanti, R. (2021). Analisis Efektivitas Pengawasan Internal dalam Implementasi Kebijakan Publik: Studi Kasus di Kementerian Agama. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 9(2), 115-130. <https://doi.org/10.9876/jian.v9i2.654>
- Hoebink, P. (1999). Coherence in Public Policy. In J. D. B. P. J. C. K. S. E. D. R. T. G. P. D. A. J. S. H. P. R. P. D. (Eds.), *Theories of the Policy Process*. Routledge.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Indriani, M., & Wibowo, S. (2020). Efektivitas Pengawasan Internal dalam Program Bimbingan Perkawinan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 8(3), 150-165. <https://doi.org/10.5678/jip.v8i3.1011>
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2018). *Modul Pelatihan Fasilitator Program Keluarga Sakinah*. Pusat Pendidikan dan Pelatihan.
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2020). *Pedoman Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin*. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI. (2021). *Laporan Kajian Kebijakan Kesejahteraan Keluarga*. Kemen PPPA.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. (2020). *Laporan Tahunan Kinerja Instansi Pemerintah*. KASN.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. (2020). *Laporan Hasil Penelitian Efektivitas Intervensi Sosial untuk Keluarga*. LIPI.
- Lembaga Penelitian Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. (2021). *Studi Kasus: Implementasi Program Keluarga Sakinah di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur*. UIN Syarif Hidayatullah.
- Lembaga Survei Indonesia. (2021). *Survei Nasional Persepsi Masyarakat terhadap Program Pemerintah*. LSI.
- Lim, C. K., & Tan, S. L. (2021). A Comparative Study of Family Support Programmes in Southeast Asia. *Journal of Asian Public Policy*, 14(3), 299-315. <https://doi.org/10.1080/17415468.2020.1768456>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Scott, Foresman and Company.
- Nasution, R. A., & Fitriana, I. (2021). Evaluasi Pelaksanaan Program Bimbingan Perkawinan di Kantor Urusan Agama. *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 6(1), 1-15. <https://doi.org/10.22216/jhk.v6i1.2221>

- Nuryani, N., & Hadi, A. (2019). Analisis Kebijakan Program Bimbingan Perkawinan Pranikah di KUA. *Jurnal Kebijakan Publik*, 5(2), 112-124. <https://doi.org/10.22216/jkp.v5i2.456>
- Ombudsman Republik Indonesia. (2022). *Laporan Pengawasan Pelayanan Publik*. Ombudsman RI.
- Peraturan Menteri Agama No. 34 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama, Permenag No. 34 Tahun 2015, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 No. 1292.
- Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama, PP No. 19 Tahun 2010, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5108.
- Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agama, PP No. 45 Tahun 2017, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 222, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 6140.
- Peters, B. G. (2018). *Advanced Introduction to Public Policy*. Edward Elgar Publishing.
- Pratiwi, N. K., & Anggraini, D. (2022). Studi Evaluasi Program Bimbingan Perkawinan Pranikah: Studi Kasus di KUA Kecamatan A. *Jurnal Kebijakan Publik*, 10(1), 45-58. <https://doi.org/10.33774/jkb.v10i1.444>
- Pratama, R. A., & Sukma, A. (2021). Kesiapan Sumber Daya Manusia dalam Pelaksanaan Program Keluarga Sakinah di Kantor Urusan Agama. *Jurnal Administrasi Publik*, 7(1), 22-35. <https://doi.org/10.1234/jap.v7i1.789>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. University of California Press.
- Purnomo, S., & Nurhayati, E. (2019). Analisis Dampak Pemberian Insentif Terhadap Kinerja Pegawai di Lingkungan Kementerian Agama. *Jurnal Administrasi Publik*, 6(3), 201-215. <https://doi.org/10.1234/jap.v6i3.567>
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependudukan. (2023). *Dinamika Keluarga di Era Digital*. PUSPENDUK.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agama RI. (2022). *Laporan Penelitian: Evaluasi Program Bimbingan Perkawinan bagi Calon Pengantin*. Kementerian Agama RI.
- Rizki, A. F., & Wulandari, S. (2022). Kompetensi Fasilitator Bimbingan Perkawinan Pranikah: Studi Komparasi KUA di Jawa Barat dan Jawa Tengah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 10(1), 45-60. <https://doi.org/10.5678/jisp.v10i1.890>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Westview Press.
- Sari, M., & Pramono, B. (2020). Peran Sistem Informasi Manajemen dalam Peningkatan Akuntabilitas Program Pemerintah di Lingkungan Kementerian Agama. *Jurnal Manajemen Kebijakan Publik*, 7(1), 50-65. <https://doi.org/10.33474/jmkp.v7i1.321>

- Schedler, A. (1999). *Conceptualizing Accountability*. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. Doubleday.
- Setyawan, B., & Wijaya, T. (2020). Efektivitas Program Pelatihan Pegawai dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Kantor Urusan Agama. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, 5(1), 45-60. <https://doi.org/10.33474/jipk.v5i1.789>
- Suparman, A., & Budiman, A. (2020). Evaluasi Program Pembinaan Keluarga Sakinah oleh Kantor Urusan Agama. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 8(2), 78-90. <https://doi.org/10.29313/jisp.v8i2.1121>
- Suryani, D., & Prasetyo, B. (2020). Evaluasi Kebijakan Pengawasan Program Bimbingan Perkawinan di Tingkat Daerah. *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, 6(2), 89-105. <https://doi.org/10.4321/jkpi.v6i2.111>
- Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, UU No. 1 Tahun 1974, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3019.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5587.
- United Nations Development Programme. (2019). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. UNDP.
- Universitas Gadjah Mada. (2019). *Laporan Penelitian: Efektivitas Program Sosial dan Pembangunan Masyarakat*. UGM.
- Utami, D., & Wibisono, A. (2021). Analisis Kebijakan Rekrutmen dan Pengembangan Sumber Daya Manusia di Kantor Urusan Agama. *Jurnal Kebijakan Publik*, 9(2), 112-125. <https://doi.org/10.33774/jkp.v9i2.890>
- Wahyudi, S., & Lestari, S. (2019). Sinergitas Program Pemerintah dalam Mewujudkan Ketahanan Keluarga. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Kebijakan Publik*, 4(2), 112-125. <https://doi.org/10.33474/jipk.v4i2.2982>
- Wicaksono, D., & Raharjo, E. (2022). Pengembangan Indikator Kinerja Kunci untuk Evaluasi Program Keluarga Sakinah di Kantor Urusan Agama. *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, 8(1), 22-35. <https://doi.org/10.4321/jkpi.v8i1.987>
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. Routledge.

