

The Gap in Access to Marriage Guidance: A Policy Study to Reduce Child Marriage in East Java

Kesenjangan Akses Bimbingan Perkawinan: Studi Kebijakan untuk Menekan Pernikahan Anak di Jawa Timur

Author's Name* : Andik Suyitno
Institution/University : Ministry of Religious Office, Mojokerto Regency
Correspondence Author's E-mail : perencanamojokertokab@gmail.com

Article History	Received (August 27 th , 2025)	Revised (October 1 st , 2025)	Accepted (November 11 th , 2025)
-----------------	--	---	--

News Article

Keyword:

Accessibility;
Marriage;
Dispensation;
Service
Innovation;
Ministry of;
Religious Affairs;
Child Marriage;
Child Protection;
Regulatory;
Synchronization;
Policy Study.

Abstract

This policy paper describes that high number of marriage dispensation requests in East Java indicates a systematic failure in protecting children from early marriage. This study aims to comprehensively analyze the causal factors, including: 1) the limited authority of the Office of Religious Affairs (KUA) in stopping child marriage; 2) disparities in access to marriage guidance (Binwin) due to geographical, socio-economic, and educational constraints; and 3) operational limitations of Binwin services, such as a lack of innovation, schedule flexibility, and adequate human resources. This policy paper uses a qualitative methodology with a descriptive analysis approach and literature review. Primary data were collected from various official documents of the Ministry of Religious Affairs, policy paper reports from research institutions, and scientific journal publications relevant to the issues of child marriage, marriage guidance, and public policy. Data analysis was conducted using descriptive-analytical techniques, where the collected data were organized, interpreted, and synthesized to identify patterns, causal relationships, and existing gaps. The results are expected to serve as a basis for formulating alternative policies that focus on strengthening the role of the KUA, improving access and quality of Binwin services through digital innovation, and more inclusive communication strategies. Thus, this study contributes to holistic efforts to reduce child marriage rates and build more resilient families.

Kata Kunci:

Aksesibilitas;
Dispensasi Nikah;
Inovasi Layanan;
Kementerian
Agama;
Pernikahan Anak;
Perlindungan
Anak;
Sinkronisasi
Regulasi;
Studi Kebijakan.

Abstrak

Policy paper ini menguraikan bahwa fenomena tingginya angka permohonan dispensasi nikah di Jawa Timur mengindikasikan kegagalan sistematis dalam perlindungan anak dari pernikahan dini. Kajian ini bertujuan menganalisis secara komprehensif faktor-faktor penyebabnya, meliputi: 1) keterbatasan kewenangan Kantor Urusan Agama (KUA) dalam menghentikan perkawinan anak; 2) kesenjangan akses bimbingan perkawinan (binwin) akibat kendala geografis, sosial-ekonomi, dan edukasi; serta 3) keterbatasan operasional layanan binwin, seperti kurangnya inovasi, fleksibilitas jadwal, dan sumber daya manusia yang memadai. Policy paper ini menggunakan metodologi kualitatif dengan pendekatan analisis diskriptif dan studi pustaka

(literature review). Data primer dikumpulkan dari berbagai dokumen resmi Kementerian Agama, laporan *policy paper* dari lembaga riset, serta publikasi jurnal ilmiah yang relevan dengan isu pernikahan anak, bimbingan perkawinan, dan kebijakan publik. Analisis data dilakukan dengan teknik deskriptif-analitis, di mana data yang terkumpul diorganisasikan, diinterpretasi, dan disintesis untuk mengidentifikasi pola, hubungan kausalitas, dan kesenjangan yang ada. Hasilnya diharapkan dapat menjadi dasar untuk merumuskan alternatif kebijakan yang berfokus pada penguatan peran KUA, peningkatan akses dan kualitas layanan binwin melalui inovasi digital, serta strategi komunikasi yang lebih inklusif. Dengan demikian, kajian ini berkontribusi pada upaya holistik untuk menekan angka pernikahan anak dan membangun keluarga yang lebih resilient.

To cite this article: Andik Suyitno. (2025). "The Gap in Access to Marriage Guidance: A Policy Study to Reduce Child Marriage in East Java". *AMUYA: Indonesian Journal of Management Reviews*, Volume 1(2), Page: 413 - 434



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Tingginya angka permohonan dispensasi nikah di Jawa Timur mengindikasikan kegagalan sistematis dalam melindungi anak dari pernikahan dini. Meskipun undang-undang telah menaikkan batas usia menikah, data menunjukkan lonjakan permohonan yang disetujui, mencerminkan adanya celah dalam penegakan hukum dan kebijakan perlindungan anak (Kominfo Jatim, 2023). Fenomena ini tidak hanya disebabkan oleh faktor ekonomi dan pendidikan, tetapi juga pandangan sosial yang masih permisif (detikJatim, 2024). Dampaknya, anak-anak kehilangan hak dasar mereka, seperti pendidikan dan kesehatan, serta rentan terhadap risiko psikologis (Sari Pediatri, 2012). Oleh karena itu, lonjakan ini menegaskan kebutuhan mendesak untuk meninjau ulang dan memperkuat sistem perlindungan anak.

Sinkronisasi regulasi menjadi tantangan signifikan dalam tata kelola pemerintahan, yang menyebabkan disharmoni dan tumpang tindih kebijakan. Banyak peraturan dari kementerian pusat dan pemerintah daerah tidak selaras, bahkan saling bertentangan (Fauzi, 2021). Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum dan inefisiensi birokrasi, yang menghambat investasi dan aktivitas ekonomi (Nugroho & Handayani, 2022). Misalnya, perbedaan regulasi perizinan antara pusat dan daerah sering kali menjadi hambatan besar. Oleh karena itu, kegagalan dalam membangun sinkronisasi regulasi yang kuat menunjukkan kelemahan koordinasi yang perlu segera diperbaiki untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan.

Keterbatasan wewenang Kantor Urusan Agama (KUA) dalam menghentikan perkawinan anak menjadi salah satu hambatan dalam pencegahan pernikahan dini di Indonesia. Berdasarkan undang-undang, KUA tidak memiliki kuasa untuk menolak permohonan pernikahan anak di bawah umur, asalkan telah ada penetapan dispensasi nikah dari Pengadilan Agama (Badilag, 2019). Kondisi ini secara efektif membatasi peran KUA hanya pada ranah administratif, bukan sebagai garda terdepan dalam perlindungan anak. Akibatnya, praktik pernikahan anak terus berlangsung, melanggar hak-hak dasar anak untuk berkembang (Neliti, n.d.). Oleh karena itu, diperlukan revisi kewenangan KUA agar dapat bertindak lebih proaktif.

Kesenjangan akses terhadap layanan bimbingan perkawinan menjadi pemicu peningkatan permohonan dispensasi nikah, yang berujung pada pernikahan anak. Faktor geografis, sosio-ekonomi, dan edukasi menciptakan hambatan signifikan bagi calon pengantin, terutama di daerah pedesaan, untuk mendapatkan bekal pra-nikah yang memadai (Sari, 2021). Minimnya pengetahuan tentang kesehatan reproduksi, hak-hak, dan risiko pernikahan dini membuat pasangan rentan terhadap kehamilan di luar nikah (Wulandari & Lestari, 2020). Kondisi ini kemudian memaksa mereka mengajukan dispensasi nikah, menegaskan bahwa ketidakmerataan akses edukasi adalah akar masalah yang sistemik dan mendesak untuk ditangani.

Keterbatasan jangkauan dan ketersediaan fasilitas layanan bimbingan perkawinan (binwin) merupakan masalah krusial yang berkontribusi pada kerentanan rumah tangga dan, pada akhirnya, tingginya angka perceraian. Meskipun pemerintah telah menyediakan program bimbingan perkawinan sebagai upaya preventif, implementasinya menghadapi kendala signifikan, terutama di daerah-daerah terpencil dan pedesaan (Kominfo, 2023). Minimnya jumlah penyuluh yang terlatih, kurangnya alokasi anggaran, dan fasilitas yang tidak memadai menjadi hambatan utama bagi pasangan calon pengantin untuk mendapatkan bimbingan yang komprehensif (Wulandari & Lestari, 2020). Akibatnya, banyak pasangan memulai kehidupan pernikahan tanpa bekal pengetahuan yang cukup tentang dinamika rumah tangga, komunikasi efektif, manajemen konflik, serta hak dan kewajiban suami-istri. Kondisi ini sering kali berujung pada ketidaksiapan mental dan emosional, yang meningkatkan risiko konflik, kekerasan dalam rumah tangga, dan perceraian (Sari, 2021). Oleh karena itu, kesenjangan akses terhadap layanan binwin ini bukan hanya sekadar isu logistik, melainkan masalah sistemik yang mengancam stabilitas keluarga dan membutuhkan solusi yang lebih merata dan terintegrasi.

Kendala sosial-ekonomi calon pengantin menjadi faktor dominan dalam tingginya angka pernikahan dini dan pengajuan dispensasi nikah. Kemiskinan sering kali mendorong keluarga untuk menikahkan anak sebagai upaya mengurangi beban ekonomi (Kementerian PPN/Bappenas, 2020). Selain itu, rendahnya tingkat pendidikan dan minimnya akses terhadap edukasi membuat pernikahan dianggap sebagai satu-satunya pilihan, bukan sebagai konsekuensi dari kehamilan di luar nikah (UNICEF Indonesia, 2020). Kondisi ini diperparah oleh tekanan sosial dan budaya yang masih kuat. Dengan demikian, kendala sosial-ekonomi tidak hanya mempercepat pernikahan dini, tetapi juga melanggengkan siklus kemiskinan dan ketidaksetaraan.

Minimnya kesadaran masyarakat akan pentingnya bimbingan perkawinan (binwin) menjadi salah satu akar masalah yang berkontribusi pada ketidaksiapan calon pasangan dalam mengarungi bahtera rumah tangga dan berpotensi meningkatkan angka perceraian. Meskipun pemerintah telah menyediakan program binwin sebagai upaya preventif, partisipasi masyarakat masih tergolong rendah, terutama di kalangan usia muda yang sering kali menganggap bimbingan tersebut tidak relevan atau hanya sekadar formalitas (Kementerian Agama, 2021). Kurangnya pemahaman tentang manfaat binwin—seperti pengelolaan keuangan, komunikasi yang efektif, dan pengasuhan anak—menyebabkan banyak pasangan memasuki pernikahan tanpa bekal yang memadai, sehingga mereka rentan terhadap konflik dan permasalahan rumah tangga yang sulit diselesaikan (Badan Litbang dan Diklat Kemenag, 2022). Akibatnya, ketidaksiapan ini dapat memicu kasus-kasus perceraian yang sebenarnya dapat dicegah, yang pada gilirannya tidak hanya merugikan pasangan, tetapi juga berdampak negatif pada perkembangan anak dan stabilitas sosial. Oleh karena itu, edukasi dan sosialisasi yang masif diperlukan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa bimbingan perkawinan adalah investasi penting bagi keberlanjutan dan keharmonisan keluarga.

Kendala geografis dan aksesibilitas transportasi menjadi hambatan serius dalam penyediaan layanan publik di Indonesia, termasuk layanan bimbingan perkawinan (binwin), yang berkontribusi pada ketidakmerataan sosial dan tingginya angka pernikahan dini. Berbagai studi menunjukkan bahwa masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, kepulauan, atau wilayah dengan infrastruktur jalan yang buruk, sering kali mengalami kesulitan untuk menjangkau kantor urusan agama (KUA) atau fasilitas layanan bimbingan lainnya (Puslitbang Keagamaan, 2022). Jarak yang jauh, biaya transportasi yang mahal, serta kondisi alam yang sulit, seperti medan yang berat atau cuaca ekstrem, membuat partisipasi dalam program binwin menjadi tidak praktis atau bahkan tidak mungkin (Kementerian Agama, 2021). Akibatnya, calon pengantin di daerah tersebut tidak mendapatkan bekal pengetahuan yang memadai, sehingga mereka rentan terhadap berbagai permasalahan rumah tangga, termasuk kehamilan di luar nikah yang kemudian memicu pengajuan dispensasi nikah. Dengan demikian, kendala geografis ini bukan sekadar masalah teknis, melainkan isu struktural yang memperburuk kesenjangan sosial dan menghambat upaya pemerintah dalam menekan angka pernikahan dini.

Kurangnya inovasi dan variasi dalam layanan bimbingan perkawinan (binwin) menjadi hambatan signifikan dalam menarik minat calon pengantin, yang pada akhirnya memengaruhi efektivitas program secara keseluruhan. Saat ini, model bimbingan yang dominan masih bersifat konvensional, dengan metode ceramah tatap muka yang sering dianggap membosankan dan kurang relevan bagi generasi muda (Kementerian Agama, 2021). Keterbatasan ini menyebabkan layanan binwin tidak mampu menjangkau berbagai segmen masyarakat, terutama mereka yang memiliki jadwal padat atau preferensi belajar yang berbeda. Selain itu, kurangnya integrasi teknologi—seperti platform daring, aplikasi interaktif, atau konten multimedia—membuat program binwin sulit diakses dan tidak adaptif terhadap perkembangan zaman (Puslitbang Keagamaan, 2022). Akibatnya, banyak calon pengantin tidak mendapatkan bekal yang memadai untuk menghadapi kompleksitas kehidupan rumah tangga, sehingga meningkatkan risiko konflik dan perceraian di kemudian hari. Oleh karena itu, diperlukan inovasi yang mendesak dalam metode dan jenis layanan binwin agar lebih atraktif, relevan, dan mudah diakses oleh seluruh lapisan masyarakat.

Kurangnya sumber daya manusia yang memadai, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, menjadi kendala krusial dalam pelaksanaan layanan bimbingan perkawinan (binwin) di Indonesia. Meskipun Kementerian Agama telah menetapkan program bimbingan sebagai salah satu upaya preventif untuk menekan angka perceraian, implementasinya terhambat oleh minimnya jumlah penyuluh yang terlatih secara profesional (Kementerian Agama, 2021). Kondisi ini diperparah oleh kurangnya kompetensi sebagian tenaga penyuluh yang ada, yang mungkin tidak memiliki bekal pengetahuan mutakhir tentang isu-isu modern dalam rumah tangga, seperti kesehatan mental, literasi keuangan, atau dinamika keluarga di era digital (Puslitbang Keagamaan, 2022). Akibatnya, kualitas bimbingan yang diberikan menjadi kurang optimal dan tidak mampu memenuhi kebutuhan calon pengantin secara komprehensif. Keterbatasan ini tidak hanya mengurangi efektivitas program binwin, tetapi juga berpotensi menyebabkan masyarakat enggan berpartisipasi karena merasa layanan yang ditawarkan tidak relevan. Oleh karena itu, investasi yang lebih besar pada pengembangan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah kunci untuk memastikan keberhasilan program bimbingan perkawinan di seluruh wilayah.

Jadwal pelaksanaan bimbingan perkawinan (binwin) yang kurang fleksibel menjadi salah satu kendala signifikan yang menghambat partisipasi calon pengantin, sehingga berpotensi mengurangi efektivitas program dalam mempersiapkan mereka menghadapi kehidupan rumah tangga. Mayoritas program binwin masih diselenggarakan pada jam

kerja atau hari kerja, yang tidak sejalan dengan kesibukan calon pengantin yang umumnya bekerja (Kementerian Agama, 2021). Kondisi ini diperparah oleh kurangnya pilihan jadwal di luar jam kerja, seperti sore hari atau akhir pekan, yang sebenarnya lebih memungkinkan bagi mereka yang memiliki keterbatasan waktu. Akibatnya, banyak calon pasangan terpaksa melewatkan bimbingan atau menganggapnya sebagai beban, bukan sebagai kebutuhan (Puslitbang Keagamaan, 2022). Keterbatasan ini secara tidak langsung membuat calon pengantin memasuki pernikahan tanpa bekal pengetahuan yang memadai, sehingga mereka lebih rentan terhadap konflik dan permasalahan yang dapat berujung pada perceraian. Oleh karena itu, fleksibilitas jadwal binwin menjadi krusial untuk memastikan program ini dapat diakses oleh semua lapisan masyarakat, sesuai dengan kebutuhan dan dinamika kehidupan modern.

Permasalahan ketidakhadiran calon pengantin dalam program bimbingan perkawinan (binwin) menjadi isu signifikan yang berdampak pada kesiapan mereka dalam membangun rumah tangga. Salah satu kendala utama yang sering dihadapi adalah keterbatasan waktu yang dimiliki calon pengantin, terutama mereka yang berprofesi sebagai pekerja atau pelajar (Kementerian Agama, 2021). Jadwal binwin yang sering kali diselenggarakan pada jam kerja atau hari-hari yang kurang fleksibel, membuat mereka sulit untuk berpartisipasi (Puslitbang Keagamaan, 2022). Akibatnya, banyak pasangan yang melewati bimbingan ini dan memasuki pernikahan tanpa bekal pengetahuan yang memadai, sehingga mereka rentan terhadap berbagai permasalahan rumah tangga, mulai dari miskomunikasi hingga pengelolaan keuangan yang buruk. Kondisi ini secara tidak langsung berkontribusi pada tingginya angka perceraian, karena pasangan tidak memiliki keterampilan yang diperlukan untuk mengatasi tantangan dalam pernikahan. Oleh karena itu, ketidakhadiran karena masalah waktu bukan hanya isu personal, melainkan masalah sistemik yang perlu diatasi melalui inovasi dan fleksibilitas dalam penyelenggaraan program binwin.

Saat ini, kesetaraan akses terhadap layanan bimbingan perkawinan (binwin) bagi calon pengantin berkebutuhan khusus masih menjadi tantangan serius. Keterbatasan ini, baik dari sisi fisik, kognitif, maupun sensorik, sering kali tidak diakomodasi oleh program binwin yang ada. Kurangnya fasilitas yang aksesibel, seperti sarana prasarana yang ramah disabilitas dan materi bimbingan dalam format braille atau bahasa isyarat, menjadi hambatan utama bagi mereka untuk berpartisipasi (Kementerian Agama, 2021). Selain itu, minimnya tenaga penyuluh yang memiliki kompetensi atau sertifikasi khusus untuk menangani calon pengantin berkebutuhan khusus juga memperparah masalah ini. Akibatnya, kelompok ini tidak mendapatkan bekal yang memadai untuk membangun rumah tangga, yang dapat meningkatkan kerentanan mereka terhadap konflik, kekerasan, dan perceraian (Puslitbang Keagamaan, 2022). Oleh karena itu, ketidakmampuan sistem dalam mengakomodasi calon pengantin berkebutuhan khusus bukan hanya isu teknis, melainkan cerminan dari kegagalan dalam mewujudkan inklusivitas layanan publik yang setara.

Rendahnya literasi perkawinan dan keluarga di kalangan masyarakat Indonesia merupakan faktor krusial yang berkontribusi pada tingginya angka perceraian dan permasalahan rumah tangga. Banyak calon pengantin memasuki jenjang pernikahan tanpa pemahaman yang memadai mengenai hak dan kewajiban, manajemen keuangan, keterampilan komunikasi, atau pengasuhan anak yang efektif (Kementerian Agama, 2021). Minimnya pengetahuan ini tidak hanya menyebabkan ketidaksiapan mental, tetapi juga membuat pasangan rentan terhadap konflik dan miskomunikasi, yang sering kali berujung pada kekerasan dalam rumah tangga atau perselingkuhan (Sari & Lestari, 2020). Akibatnya, alih-alih menjadi institusi yang stabil, pernikahan justru menjadi sumber masalah yang dapat berdampak negatif pada perkembangan anak dan kesejahteraan keluarga. Oleh karena itu, peningkatan literasi perkawinan dan keluarga

menjadi agenda mendesak untuk membangun pondasi rumah tangga yang lebih kokoh dan menekan angka perceraian secara signifikan.

Adanya stigma negatif terhadap layanan Kantor Urusan Agama (KUA) merupakan salah satu hambatan krusial dalam upaya pemerintah meningkatkan literasi perkawinan dan menekan angka permasalahan rumah tangga. Sebagian masyarakat, khususnya di daerah pedesaan, masih menganggap KUA sebagai lembaga yang hanya berwenang untuk mencatat pernikahan dan perceraian, bukan sebagai pusat bimbingan atau konsultasi keluarga (Puslitbang Keagamaan, 2022). Pandangan ini diperparah oleh pengalaman pelayanan yang kurang optimal di beberapa daerah, yang menciptakan kesan birokrasi yang lambat, rumit, dan tidak ramah (Kementerian Agama, 2021). Akibatnya, calon pengantin sering kali enggan untuk memanfaatkan layanan bimbingan perkawinan (binwin) yang disediakan KUA, karena mereka melihatnya hanya sebagai formalitas belaka, bukan sebagai sumber pengetahuan yang berharga. Stigma negatif ini secara tidak langsung merugikan masyarakat, karena mereka kehilangan kesempatan untuk mendapatkan bekal yang memadai dalam membangun rumah tangga yang harmonis.

Kurangnya pendekatan komunikatif dan inklusif dalam sosialisasi program bimbingan perkawinan (binwin) menjadi kendala utama dalam menjangkau masyarakat secara efektif. Metode sosialisasi yang masih cenderung satu arah, formal, dan menggunakan bahasa yang sulit dipahami oleh masyarakat awam, khususnya di daerah pedesaan, gagal menumbuhkan kesadaran dan minat (Kementerian Agama, 2021). Selain itu, sosialisasi yang tidak mempertimbangkan keragaman budaya, sosial, dan ekonomi masyarakat, membuat pesan yang disampaikan menjadi tidak relevan. Misalnya, pendekatan yang sama diterapkan untuk pasangan muda milenial dan pasangan dari komunitas adat yang memiliki tradisi berbeda, menyebabkan program terasa asing dan tidak menarik (Puslitbang Keagamaan, 2022). Akibatnya, alih-alih menjadi solusi preventif, program binwin justru dianggap sebagai beban birokrasi, sehingga banyak calon pengantin memilih untuk tidak berpartisipasi. Oleh karena itu, diperlukan inovasi dalam strategi komunikasi yang lebih interaktif, inklusif, dan disesuaikan dengan karakteristik audiens untuk memastikan pesan binwin dapat diterima dan diaplikasikan secara luas.

Identifikasi Masalah

1. Sinkronisasi regulasi yang belum kuat,

Terjadi ketidakselarasan antara kebijakan Kementerian Agama dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan perlindungan anak, seperti Undang-Undang Perlindungan Anak. Hal ini mengakibatkan adanya celah hukum yang masih memungkinkan dilakukannya pernikahan dini melalui permohonan dispensasi nikah. (Syarif, 2021)

2. KUA tidak memiliki kewenangan menghentikan perkawinan anak,

KUA dalam mencegah pernikahan anak seringkali terbatas pada fungsi administratif-legalistik. KUA hanya dapat menolak berkas pernikahan yang tidak memenuhi syarat usia minimum, yaitu 19 tahun, namun tidak memiliki wewenang atau panduan operasional yang kuat untuk menolak pengajuan yang telah dilengkapi dengan surat dispensasi nikah dari pengadilan. (Sari & Susanto, 2020)

3. Kesenjangan akses terhadap layanan bimbingan perkawinan yang disebabkan oleh faktor geografis, sosio-ekonomi dan edukasi berpotensi menjadi penyebab meningkatnya angka pengajuan dispensasi nikah.

Kesenjangan akses layanan bimbingan perkawinan dari kebijakan Kementerian Agama merujuk pada ketidaksetaraan atau hambatan yang dialami masyarakat dalam memperoleh layanan bimbingan pra-nikah dan pasca-nikah yang disediakan oleh pemerintah melalui Kantor Urusan Agama (KUA). Faktor penyebab kesenjangan ini bisa beragam dan sering kali berkaitan dengan geografis, sosio-ekonomi, dan edukasi. Masyarakat yang tinggal di daerah terpencil atau pedesaan kesulitan menjangkau KUA. Sementara itu, keterbatasan biaya atau kurangnya informasi mengenai program bimbingan juga bisa menjadi penghalang. Laporan Penelitian dari Pusat Penelitian dan Pengembangan Kehidupan Beragama. (2022).

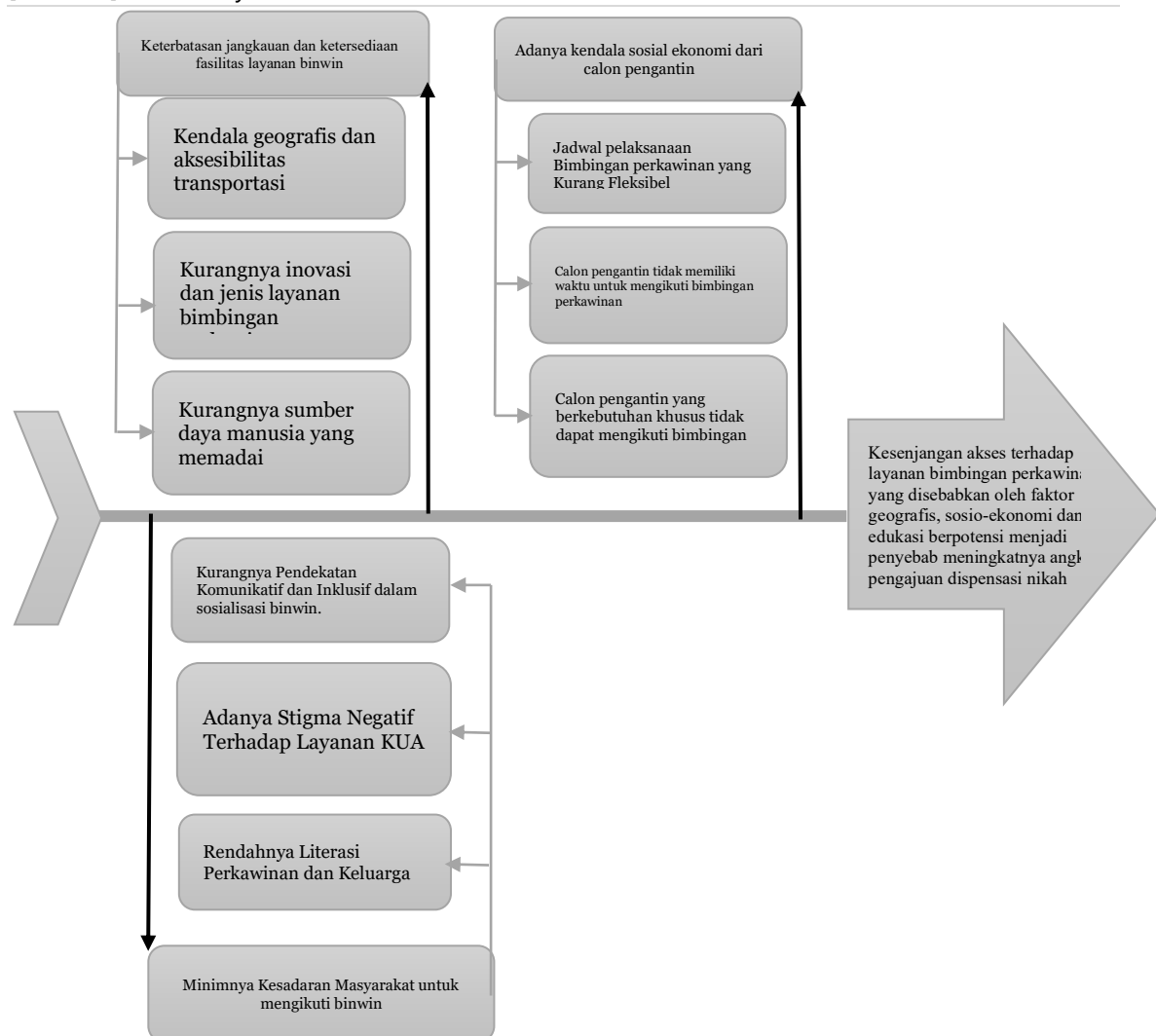
Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka penulis menganalisisnya menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi, sebagaimana diuraikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth*

Masalah Kebijakan	(U)	(S)	(G)	Total
1. Sinkronisasi regulasi yang Belum Kuat	3	5	4	12
2. KUA tidak memiliki kewenangan menghentikan perkawinan anak.	3	4	4	11
3. Kesenjangan akses terhadap layanan bimbingan perkawinan yang disebabkan oleh faktor geografis, sosio-ekonomi dan edukasi berpotensi menjadi penyebab meningkatnya angka pengajuan dispensasi nikah	4	4	5	13

Berdasarkan total skor USG, masalah yang paling krusial untuk segera diatasi adalah "Kesenjangan akses terhadap layanan bimbingan perkawinan yang disebabkan oleh faktor geografis, sosio-ekonomi dan edukasi berpotensi menjadi penyebab meningkatnya angka pengajuan dispensasi nikah" karena merupakan permasalahan utama yang melemahkan efektivitas kebijakan secara keseluruhan.

Adapun masalah utama adalah Kesenjangan akses terhadap layanan bimbingan perkawinan yang disebabkan oleh faktor geografis, sosio-ekonomi dan edukasi berpotensi menjadi penyebab meningkatnya angka pengajuan dispensasi nikah dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Kementerian Agama belum secara komprehensif mengatasi kesenjangan akses bimbingan perkawinan, yang disebabkan oleh keterbatasan jangkauan fasilitas, kurangnya inovasi layanan, serta faktor geografis dan sosial-ekonomi, sehingga masyarakat di daerah terpencil atau dengan ekonomi terbatas sulit mendapatkan persiapan pra-nikah yang memadai dan berpotensi mendorong pengajuan dispensasi nikah.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

Secara umum, tujuan dari kajian ini adalah untuk menganalisis secara komprehensif berbagai faktor yang berkontribusi pada tingginya angka permohonan dispensasi nikah di Jawa Timur. Secara lebih spesifik, kajian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi keterbatasan sistematis dalam perlindungan anak, seperti celah regulasi dan minimnya wewenang KUA, yang melanggengkan praktik pernikahan dini.
2. Menganalisis kesenjangan akses terhadap layanan bimbingan perkawinan (binwin), baik dari sisi geografis, sosial-ekonomi, maupun edukasi, yang memengaruhi kesiapan calon pengantin.
3. Mengkaji keterbatasan operasional layanan binwin di KUA, termasuk kurangnya inovasi, fleksibilitas jadwal, serta sumber daya manusia yang belum memadai.
4. Merumuskan alternatif kebijakan yang inovatif dan terukur untuk memperkuat sistem perlindungan anak, meningkatkan akses layanan binwin, dan menekan angka dispensasi nikah.

Manfaat Kajian:

Kajian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang signifikan bagi berbagai pihak, di antaranya:

1. Bagi pemerintah (Kementerian Agama dan Pemerintah Daerah): Hasil kajian ini dapat menjadi masukan strategis dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif, inovatif, dan inklusif. Rekomendasi yang diberikan dapat membantu dalam meningkatkan kualitas dan jangkauan layanan bimbingan perkawinan serta memperkuat peran KUA dalam perlindungan anak.
2. Bagi akademisi dan peneliti: Kajian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi untuk penelitian lanjutan mengenai isu pernikahan dini, literasi keluarga, dan efektivitas layanan publik. Temuan-temuan yang disajikan dapat memperkaya khazanah keilmuan di bidang kebijakan publik dan sosiologi keluarga.
3. Bagi masyarakat dan organisasi non-pemerintah: Kajian ini dapat meningkatkan kesadaran publik mengenai pentingnya bimbingan perkawinan dan risiko pernikahan dini. Data dan analisis yang disajikan dapat digunakan sebagai basis advokasi untuk mendorong perbaikan layanan publik dan perlindungan hak-hak anak.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teori

1. Teori difusi inovasi, yang dikembangkan oleh Everett M. Rogers (2003), menjelaskan bagaimana ide-ide, teknologi, atau praktik baru menyebar melalui sistem sosial. Dalam konteks ini, kurangnya inovasi layanan dalam bimbingan perkawinan dapat dilihat sebagai hambatan dalam difusi layanan tersebut. Kementerian Agama perlu mengadopsi dan menyebarkan inovasi, seperti bimbingan perkawinan daring atau modul mandiri, agar layanan ini dapat menjangkau masyarakat di daerah terpencil atau dengan keterbatasan sosial-ekonomi.
2. Teori ekologi sosial, berfokus pada interaksi antara individu dan lingkungan mereka. Bronfenbrenner (1979) mengemukakan bahwa perkembangan individu dipengaruhi oleh berbagai sistem lingkungan, mulai dari mikrosistem (keluarga, komunitas) hingga makrosistem (budaya, kebijakan). Kesenjangan akses bimbingan perkawinan dapat dianalisis dari teori ini, di mana faktor geografis dan sosial-

- ekonomi menciptakan hambatan di makrosistem yang membatasi akses masyarakat ke layanan penting. Solusinya memerlukan intervensi di berbagai tingkatan, termasuk kebijakan yang lebih inklusif dan disesuaikan dengan konteks lokal.
3. Teori modal sosial, Coleman (1988) mendefinisikan modal sosial sebagai sumber daya yang muncul dari struktur hubungan sosial, yang memfasilitasi tindakan individu dalam struktur tersebut. Kurangnya jangkauan fasilitas bimbingan perkawinan di daerah terpencil dapat dihubungkan dengan minimnya modal sosial. Komunitas yang memiliki jaringan kuat dan saling percaya (modal sosial yang tinggi) cenderung lebih mudah mengakses informasi dan layanan. Oleh karena itu, membangun kolaborasi dengan tokoh masyarakat atau organisasi lokal dapat meningkatkan modal sosial dan memperluas jangkauan layanan bimbingan.
 4. Teori keterbatasan akses (*access theory*), Meskipun tidak sepopuler teori lain, konsep keterbatasan akses banyak digunakan dalam penelitian kesehatan dan sosial. Salah satu model yang relevan dikembangkan oleh Penchansky dan Thomas (1981). Mereka mengidentifikasi lima dimensi akses: ketersediaan (*availability*), kemudahan (*accessibility*), akomodasi (*accommodation*), keterjangkauan (*affordability*), dan akseptabilitas (*acceptability*). Kesenjangan yang diidentifikasi—keterbatasan jangkauan fasilitas dan faktor sosial-ekonomi—secara langsung berhubungan dengan dimensi ketersediaan dan keterjangkauan dalam teori ini. Mengatasi kesenjangan ini berarti meningkatkan kelima dimensi tersebut.
 5. Teori pilihan rasional (*rational choice theory*), berpendapat bahwa individu membuat keputusan berdasarkan evaluasi biaya dan manfaat untuk memaksimalkan keuntungan mereka. Dalam kasus bimbingan perkawinan, masyarakat di daerah terpencil atau dengan ekonomi terbatas mungkin melihat biaya (waktu, transportasi, biaya langsung) untuk mengakses bimbingan sebagai lebih besar daripada manfaat yang dirasakan. Ini dapat mendorong mereka untuk mencari jalan pintas seperti pengajuan dispensasi nikah. Dengan mengurangi biaya akses melalui inovasi layanan dan dukungan finansial, Kementerian Agama dapat membuat pilihan untuk mengikuti bimbingan perkawinan menjadi pilihan yang lebih rasional.
 6. Teori keadilan distributif (*distributive justice theory*), yang dikemukakan oleh John Rawls (1971), berfokus pada keadilan dalam distribusi barang, jasa, dan peluang di dalam masyarakat. Dalam konteks ini, layanan publik seperti bimbingan perkawinan harus didistribusikan secara adil dan merata kepada seluruh lapisan masyarakat, tanpa memandang lokasi geografis atau status sosial-ekonomi. Kesenjangan akses yang terjadi saat ini merupakan bentuk ketidakadilan distributif, di mana masyarakat di daerah terpencil atau dengan ekonomi terbatas tidak mendapatkan kesempatan yang sama untuk memperoleh manfaat dari program bimbingan perkawinan. Oleh karena itu, kebijakan yang diusulkan harus memastikan bahwa sumber daya dialokasikan secara proporsional untuk memperbaiki ketidakadilan ini, sejalan dengan prinsip Rawls bahwa ketidaksetaraan hanya dibenarkan jika menguntungkan kelompok yang paling tidak beruntung.
 7. Teori keterbatasan kognitif (*cognitive constraints theory*), yang banyak dibahas dalam ilmu perilaku, menjelaskan bagaimana individu cenderung mengambil keputusan berdasarkan informasi yang mudah diakses dan biaya kognitif yang rendah. Dalam kasus ini, masyarakat yang tidak memiliki akses mudah ke layanan bimbingan perkawinan mungkin tidak sepenuhnya memahami manfaat jangka panjang dari program tersebut. Mereka menganggap bimbingan perkawinan sebagai hal yang tidak penting atau memberatkan, terutama jika aksesnya sulit dan

biayanya tinggi (dalam hal waktu, uang, dan tenaga). Sebaliknya, pengajuan dispensasi nikah dianggap sebagai solusi cepat dan rasional, meskipun memiliki konsekuensi negatif. Dengan demikian, solusi harus dirancang untuk mengurangi biaya kognitif dan fisik dari partisipasi, misalnya melalui inovasi digital, agar masyarakat dapat membuat pilihan yang lebih terinformasi.

Kerangka Konseptual

1. Model peningkatan akses layanan kesehatan (*health services access model*), yang dikembangkan oleh Andersen (1995), menyediakan kerangka kerja yang kuat untuk menganalisis dan meningkatkan akses ke layanan. Meskipun awalnya diterapkan pada layanan kesehatan, model ini sangat relevan untuk bimbingan perkawinan. Model ini mengidentifikasi tiga set faktor utama yang memengaruhi pemanfaatan layanan: predisposisi (karakteristik individu seperti usia dan pendidikan), kemampuan (sumber daya yang memungkinkan, seperti pendapatan dan tempat tinggal), dan kebutuhan (persepsi individu terhadap kebutuhan mereka). Dengan menganalisis faktor-faktor ini, Kementerian Agama dapat mengembangkan strategi yang menargetkan akar masalah, seperti menyediakan layanan yang terjangkau (faktor kemampuan) dan mudah dijangkau (faktor kemampuan dan predisposisi).
2. Konsep ekuitas dalam pelayanan publik (*equity in public service*), menekankan bahwa layanan publik harus didistribusikan secara adil dan merata, terutama bagi kelompok masyarakat yang rentan atau kurang terlayani. Peter dan Tarimo (1991) mengemukakan pentingnya ekuitas dalam alokasi sumber daya. Kesenjangan akses bimbingan perkawinan merupakan isu inequity atau ketidakadilan, di mana masyarakat di daerah terpencil atau dengan ekonomi terbatas tidak mendapatkan kesempatan yang sama. Dukungan konseptual ini menuntut Kementerian Agama untuk tidak hanya menyediakan layanan, tetapi juga memastikan distribusi yang adil, yang mungkin memerlukan alokasi sumber daya yang lebih besar untuk daerah yang terpinggirkan.
3. Konsep inovasi sosial (*social innovation*), Inovasi sosial berfokus pada pengembangan solusi baru untuk masalah sosial dan lingkungan. Murray, Caulier-Grice, dan Mulgan (2010) mendefinisikan inovasi sosial sebagai ide baru yang memenuhi kebutuhan sosial dan menciptakan hubungan atau kolaborasi baru. Dalam konteks ini, kurangnya inovasi layanan dalam bimbingan perkawinan dapat diatasi dengan pendekatan inovasi sosial. Contohnya, mengembangkan program bimbingan berbasis komunitas atau memanfaatkan teknologi digital untuk menjangkau kelompok yang terpinggirkan, yang secara efektif menciptakan solusi baru untuk masalah sosial.
4. Konsep kemitraan multipihak (*multi-stakeholder partnerships*), menekankan pentingnya kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan organisasi masyarakat sipil untuk mencapai tujuan pembangunan yang kompleks. Laporan dari United Nations Development Programme (UNDP) (2017) sering menyoroti kemitraan sebagai kunci untuk mengatasi tantangan pembangunan. Mengatasi kesenjangan bimbingan perkawinan tidak bisa hanya dilakukan oleh Kementerian Agama sendirian. Kemitraan dengan lembaga pendidikan, organisasi nirlaba, dan tokoh agama setempat dapat meningkatkan jangkauan, efisiensi, dan relevansi program bimbingan, sehingga memperkuat upaya bersama.
5. Kerangka teori pemberdayaan komunitas (*community empowerment*), berpendapat bahwa individu dan komunitas harus diberdayakan untuk mengambil kendali atas masalah mereka sendiri. Fawcett et al. (1995) menjelaskan bagaimana

pemberdayaan komunitas melibatkan peningkatan kapasitas dan sumber daya komunitas untuk mengatasi masalah yang dihadapi. Daripada hanya menyediakan layanan dari pusat, pendekatan ini mendorong pembentukan kelompok bimbingan perkawinan lokal yang dikelola oleh masyarakat sendiri dengan dukungan dan fasilitasi dari Kementerian Agama. Hal ini tidak hanya mengatasi hambatan geografis dan ekonomi, tetapi juga meningkatkan rasa kepemilikan dan keberlanjutan program di tingkat lokal.

6. Konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), seperti yang diusung oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan sering kali dirujuk dalam laporan dari berbagai lembaga seperti United Nations Development Programme (UNDP), menekankan bahwa pembangunan harus memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Dalam konteks pernikahan dini, kegagalan dalam menyediakan akses bimbingan perkawinan yang adil dan merata akan berdampak negatif pada kualitas keluarga di masa depan. Pernikahan dini yang tidak disertai dengan bekal pengetahuan yang memadai dapat meningkatkan risiko perceraian, kemiskinan, dan masalah sosial lainnya. Oleh karena itu, investasi dalam layanan bimbingan perkawinan yang inklusif merupakan bagian dari pembangunan sosial yang berkelanjutan, karena akan membangun fondasi keluarga yang lebih kuat untuk masa depan.
7. Konsep akses layanan jasa (*service access concept*), yang berakar dari penelitian di bidang pemasaran dan pelayanan publik, menjelaskan bahwa akses ke suatu layanan tidak hanya bergantung pada ketersediaan fisik, tetapi juga pada dimensi lain seperti keterjangkauan (*affordability*), kemudahan (*accessibility*), dan akseptabilitas (*acceptability*). Dalam kasus bimbingan perkawinan, masalah yang ada bukanlah ketiadaan layanan, tetapi hambatan dalam dimensi-dimensi tersebut. Keterbatasan jangkauan dan biaya transportasi menciptakan isu kemudahan dan keterjangkauan, sementara metode yang kaku dan kurangnya sosialisasi menciptakan masalah akseptabilitas bagi masyarakat. Dengan demikian, solusi yang efektif harus menjangkau seluruh dimensi ini, bukan hanya sekadar menambah jumlah fasilitas, tetapi juga membuat layanan lebih mudah dijangkau dan relevan bagi berbagai kelompok masyarakat.

METODOLOGI

Penulisan *policy paper* ini menggunakan metodologi kualitatif dengan pendekatan studi literatur (*library research*). Pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan dan analisis dokumen-dokumen resmi, seperti laporan dari Kementerian Agama, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), dan lembaga peradilan. Selain itu, penulis juga mengkaji berbagai jurnal ilmiah, buku, dan publikasi relevan yang membahas isu pernikahan anak, dispensasi nikah, bimbingan perkawinan, serta kebijakan publik di Indonesia. Data sekunder ini dikumpulkan untuk membangun kerangka teoretis dan mengidentifikasi celah empiris yang ada dalam implementasi kebijakan. Analisis data dilakukan secara deskriptif-analitis, di mana informasi yang terkumpul diorganisasi dan disintesis untuk menggambarkan fenomena, menganalisis hubungan kausalitas, dan merumuskan alternatif kebijakan yang relevan.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa tingginya angka permohonan dispensasi nikah di Jawa Timur merupakan cerminan dari kegagalan sistematis dalam perlindungan anak yang disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu: ketidakmerataan akses terhadap bimbingan perkawinan, kendala sosial-ekonomi calon pengantin, dan keterbatasan operasional dari layanan bimbingan perkawinan. Analisis mendalam pada setiap faktor ini memberikan gambaran yang komprehensif mengenai akar permasalahan dan menjadi dasar perumusan alternatif kebijakan yang relevan.

Kesenjangan Akses Bimbingan Perkawinan, tingginya angka dispensasi nikah di Jawa Timur erat kaitannya dengan kesenjangan akses bimbingan perkawinan (binwin). Kajian ini menemukan bahwa faktor geografis, sosio-ekonomi, dan edukasi menjadi hambatan utama bagi calon pengantin untuk mengikuti binwin. Pasangan yang tinggal di daerah terpencil atau pedesaan sering kali kesulitan menjangkau Kantor Urusan Agama (KUA) karena jarak yang jauh dan biaya transportasi yang mahal (Puslitbang Keagamaan, 2022). Akibatnya, mereka tidak mendapatkan bekal pengetahuan yang memadai mengenai hak-hak, kesehatan reproduksi, dan manajemen konflik.

Selain itu, kendala sosial-ekonomi juga berperan penting. Calon pengantin dari keluarga dengan ekonomi terbatas mungkin tidak mampu membayar biaya transportasi atau memilih untuk tidak mengikuti binwin karena harus bekerja. Hal ini diperparah oleh rendahnya tingkat pendidikan yang menyebabkan minimnya kesadaran akan pentingnya persiapan pra-nikah (Wulandari & Lestari, 2020). Banyak pasangan, khususnya yang hamil di luar nikah, langsung mengajukan dispensasi nikah tanpa melewati tahapan edukasi yang semestinya.

Keterbatasan Operasional Layanan Binwin, kajian ini mengidentifikasi beberapa keterbatasan operasional pada layanan binwin yang disediakan oleh KUA. *Pertama*, jadwal pelaksanaan binwin yang kurang fleksibel menjadi kendala utama. Jadwal yang sering kali diadakan pada hari dan jam kerja membuat calon pengantin yang bekerja tidak dapat berpartisipasi (Kementerian Agama, 2021). Hal ini menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara jadwal layanan dengan kebutuhan riil masyarakat, terutama di perkotaan.

Kedua, kurangnya inovasi dan jenis layanan binwin. Model bimbingan yang masih konvensional, seperti ceramah tatap muka, kurang menarik bagi generasi muda dan tidak efektif menjangkau audiens yang lebih luas. Keterbatasan penggunaan teknologi, seperti platform daring atau aplikasi interaktif, membuat layanan ini tidak adaptif terhadap perubahan zaman dan kebutuhan masyarakat modern (Puslitbang Keagamaan, 2022).

Ketiga, keterbatasan sumber daya manusia yang memadai. Jumlah penyuluh yang terbatas dan kurangnya kompetensi di beberapa daerah menyebabkan kualitas bimbingan yang diberikan tidak optimal. Penyuluh mungkin tidak memiliki keahlian dalam menangani isu-isu kompleks seperti kesehatan mental, kekerasan dalam rumah tangga, atau literasi keuangan, yang merupakan tantangan umum dalam pernikahan (Puslitbang Keagamaan, 2022).

Keempat, kurangnya pendekatan komunikatif dan inklusif dalam sosialisasi binwin. Metode sosialisasi yang satu arah dan tidak disesuaikan dengan karakteristik audiens membuat masyarakat kurang memahami manfaat binwin. Ini diperparah oleh adanya stigma negatif terhadap layanan KUA yang dianggap hanya sebagai lembaga

administratif, bukan tempat untuk mendapatkan edukasi keluarga (Puslitbang Keagamaan, 2022).

Faktor Sosial-Ekonomi Calon Pengantin, analisis menunjukkan bahwa kendala sosial-ekonomi calon pengantin menjadi pendorong kuat di balik tingginya angka dispensasi nikah. Kemiskinan dan rendahnya tingkat pendidikan adalah dua faktor utama yang saling berkaitan (Kementerian PPN/Bappenas, 2020). Keluarga miskin sering melihat pernikahan anak sebagai jalan keluar dari beban ekonomi, sementara rendahnya pendidikan membuat pasangan tidak memiliki kesadaran akan pentingnya perencanaan keluarga. Pandangan ini diperkuat oleh tekanan sosial dan budaya yang kuat, di mana pernikahan dini masih dianggap sebagai solusi "terbaik" untuk kehamilan di luar nikah.

Keterbatasan Wewenang KUA, kajian ini juga menegaskan bahwa KUA tidak memiliki kewenangan yang kuat untuk menghentikan perkawinan anak. Berdasarkan UU No. 16 Tahun 2019, KUA tidak dapat menolak permohonan pernikahan jika calon pengantin telah mendapatkan dispensasi dari Pengadilan Agama (Badilag, 2019). Hal ini menciptakan celah hukum yang memungkinkan pernikahan anak tetap terjadi meskipun bertentangan dengan semangat undang-undang. KUA hanya berperan sebagai pencatat, bukan sebagai penjaga gerbang (gatekeeper) yang proaktif dalam melindungi anak.

Sinkronisasi Regulasi yang Lemah, masalah ini diperparah oleh lemahnya sinkronisasi regulasi antara kementerian/lembaga pusat dan pemerintah daerah. Peraturan yang tumpang tindih dan tidak selaras menciptakan ketidakpastian hukum dan inefisiensi dalam implementasi program perlindungan anak (Fauzi, 2021). Kondisi ini mempersulit upaya terpadu untuk menekan pernikahan anak, karena setiap lembaga bekerja secara parsial tanpa koordinasi yang kuat.

Analisis Kebijakan

1. Analisis kesenjangan (*gap analysis*)

Analisis kebijakan ini berfokus pada identifikasi perbedaan antara kondisi saat ini dan kondisi yang diinginkan. Dalam konteks ini, analisis kesenjangan dapat digunakan untuk membandingkan akses dan kualitas bimbingan perkawinan yang ideal (kondisi yang diinginkan) dengan realitas di lapangan (kondisi saat ini) di mana masyarakat di daerah terpencil kesulitan mengaksesnya. Laporan dari National Institute of Standards and Technology (NIST) (2014) sering menggunakan metode ini untuk mengidentifikasi area yang membutuhkan perbaikan. Analisis ini akan membantu Kementerian Agama mengidentifikasi secara spesifik di mana dan mengapa kesenjangan terjadi, apakah karena kurangnya fasilitas, sumber daya manusia, atau inovasi.

2. Analisis biaya-manfaat (*cost-benefit analysis*)

Analisis ini mengevaluasi kebijakan dengan membandingkan total biaya yang dikeluarkan dengan total manfaat yang diperoleh. Dalam kasus ini, Kementerian Agama dapat menggunakan analisis biaya-manfaat untuk membandingkan biaya investasi dalam program bimbingan perkawinan yang inovatif (misalnya, bimbingan daring atau program berbasis komunitas) dengan manfaat jangka panjangnya. Manfaat ini dapat berupa penurunan angka dispensasi nikah, peningkatan kualitas keluarga, dan stabilitas sosial, seperti yang didokumentasikan dalam studi ekonomi sosial oleh Boardman, Greenberg, Vining, dan Weimer (2018). Analisis ini akan memberikan dasar rasional bagi pembuat kebijakan untuk mengalokasikan anggaran secara lebih efektif.

3. Analisis dampak sosial (*social impact assessment*)

Analisis ini mengevaluasi konsekuensi sosial dari suatu kebijakan atau program. Laporan-laporan dari Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) (2005) sering mengintegrasikan analisis dampak sosial untuk memastikan kebijakan tidak menimbulkan efek negatif yang tidak diinginkan. Menerapkan analisis ini pada kebijakan bimbingan perkawinan akan membantu Kementerian Agama mengidentifikasi bagaimana program tersebut memengaruhi berbagai kelompok sosial, terutama di daerah terpencil dan dengan ekonomi terbatas. Hal ini memastikan bahwa kebijakan yang diusulkan tidak hanya efektif tetapi juga adil dan inklusif.

4. Analisis pilihan alternatif (*analysis of policy alternatives*)

Pendekatan ini membandingkan beberapa opsi kebijakan untuk menemukan solusi terbaik bagi suatu masalah. Dunn (2017) menjelaskan bahwa analisis ini melibatkan perumusan berbagai solusi, seperti bimbingan tatap muka, bimbingan daring, bimbingan berbasis komunitas, atau kombinasi ketiganya, dan kemudian mengevaluasi setiap opsi berdasarkan kriteria tertentu (misalnya, efektivitas, efisiensi, dan keadilan). Analisis ini memungkinkan Kementerian Agama untuk membuat keputusan yang informatif dan terstruktur, tidak hanya mengandalkan satu solusi saja.

5. Analisis implementasi kebijakan (*policy implementation analysis*)

Analisis ini meneliti bagaimana suatu kebijakan diterapkan di lapangan dan mengidentifikasi hambatan atau faktor-faktor keberhasilan. Penelitian oleh Pressman dan Wildavsky (1984) menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan sering kali terjadi bukan karena perumusan yang buruk, melainkan karena masalah implementasi. Dalam konteks bimbingan perkawinan, analisis ini akan membantu Kementerian Agama memahami mengapa kebijakan yang sudah ada gagal menjangkau daerah terpencil. Ini melibatkan pemeriksaan rantai komando, alokasi sumber daya, dan mekanisme koordinasi untuk mengidentifikasi "titik lemah" dalam proses implementasi.

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

1. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak,

Regulasi ini relevan karena terdapat ketidakselarasan antara kebijakan Kementerian Agama dan undang-undang ini, yang seharusnya bertujuan melindungi anak-anak dari pernikahan dini. Kesenjangan ini menciptakan celah hukum yang masih memungkinkan pernikahan anak dilakukan melalui permohonan dispensasi nikah, yang pada akhirnya melemahkan efektivitas sistem perlindungan anak secara keseluruhan.

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

Peraturan ini secara fundamental menaikkan batas usia perkawinan bagi perempuan dan laki-laki menjadi 19 tahun. Meskipun undang-undang ini bertujuan melindungi anak, tingginya angka dispensasi nikah, terutama di Jawa Timur, menunjukkan adanya ketidakselarasan antara tujuan peraturan dengan implementasi di lapangan. Hal ini menjadi bukti kegagalan dalam mencegah pernikahan anak. (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019).

3. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Peraturan ini mengatur ketentuan teknis pelaksanaan UU Perkawinan, termasuk tata cara pencatatan. Namun, peraturan yang sudah tua ini belum sepenuhnya diperbarui untuk menyelaraskan dengan dinamika sosial dan kebijakan perlindungan anak terkini. Keterbatasan ini menciptakan ketidaksesuaian antara prosedur yang ada dengan kebutuhan masyarakat modern yang memerlukan bimbingan perkawinan yang lebih komprehensif. (Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975).

4. Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Perkara Permohonan Dispensasi Kawin

Peraturan ini mengatur tata cara pengajuan dispensasi nikah. Meskipun Perma ini dirancang untuk memberikan pertimbangan yang ketat, praktik di pengadilan agama sering kali masih mengabulkan permohonan tersebut dengan mudah. Ini menunjukkan bahwa peraturan ini belum cukup kuat untuk berfungsi sebagai benteng terakhir dalam perlindungan anak, sehingga memberikan celah bagi pasangan di bawah umur untuk menikah. (Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019).

5. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 20 Tahun 2019 tentang Pencatatan Perkawinan

PMA ini mengatur prosedur pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama (KUA), termasuk bimbingan perkawinan. Namun, peraturan ini tidak secara eksplisit mewajibkan bimbingan perkawinan sebagai syarat mutlak. Ketidakjelasan ini membuat Bimwin menjadi program yang bersifat sukarela, sehingga memicu rendahnya partisipasi dan tidak efektif dalam mempersiapkan calon pengantin. (Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019).

6. Perdirjen Bimas Islam tentang bimbingan perkawinan yang terbaru adalah Surat Edaran Dirjen Bimas Islam No. 2 Tahun 2024 yang mewajibkan calon pengantin mengikuti Bimbingan Perkawinan (Bimwin) sebagai syarat pencetakan buku nikah, mulai akhir Juli 2024. Surat edaran ini bertujuan untuk membekali calon pengantin dengan pengetahuan dan keterampilan untuk membentuk keluarga yang berkualitas dan sakinah, mawaddah, warahmah.

Limitasi Kajian

Penulisan policy paper ini memiliki beberapa limitasi yang perlu diperhatikan. Kajian ini berfokus pada analisis kualitatif dengan pendekatan studi literatur, sehingga data yang digunakan bersumber dari dokumen, laporan, dan publikasi ilmiah. Keterbatasan ini berarti kajian tidak melibatkan pengumpulan data primer melalui wawancara atau survei lapangan, yang mungkin memberikan perspektif langsung dari para pemangku kepentingan, seperti calon pengantin, penyuluh KUA, atau hakim Pengadilan Agama. Selain itu, cakupan geografis kajian ini lebih menekankan pada isu-isu umum yang terjadi di Jawa Timur, tanpa melakukan analisis mendalam terhadap perbedaan karakteristik spesifik di setiap kabupaten atau kota. Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan yang dihasilkan bersifat umum dan memerlukan penyesuaian lebih lanjut untuk diterapkan pada konteks lokal yang lebih spesifik.

Kebaruan/Kontribusi

Kajian ini menawarkan kebaruan dengan tidak hanya menyoroti tingginya angka dispensasi nikah sebagai masalah, tetapi juga mengintegrasikannya dengan analisis mendalam terhadap kegagalan sistematis dalam layanan bimbingan perkawinan. Berbeda dari studi sebelumnya yang cenderung fokus pada satu aspek (misalnya, faktor ekonomi atau hukum), kajian ini menghubungkan tiga pilar utama secara holistik: ketidakselarasan regulasi, keterbatasan operasional KUA, dan kesenjangan akses bimbingan perkawinan. Kebaruan utamanya terletak pada penekanan bahwa tingginya dispensasi nikah adalah manifestasi dari kurangnya inovasi, fleksibilitas, dan inklusivitas layanan binwin yang disediakan oleh pemerintah, serta belum adanya sinkronisasi regulasi antarlembaga. Dengan pendekatan ini, kajian ini memberikan rekomendasi kebijakan yang lebih terintegrasi dan multidimensional, beralih dari solusi parsial menjadi solusi sistemik yang menyentuh akar permasalahan.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Dalam mengatasi tingginya angka pengajuan dispensasi nikah, Kementerian Agama menghadapi tantangan besar terkait kesenjangan akses bimbingan perkawinan. Meskipun program bimbingan perkawinan (binwin) telah dicanangkan, implementasinya belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara merata. Keterbatasan jangkauan fasilitas di Kantor Urusan Agama (KUA), kurangnya inovasi layanan yang adaptif terhadap kebutuhan modern, serta kendala geografis dan sosio-ekonomi menjadi hambatan utama. Akibatnya, calon pengantin yang tinggal di daerah terpencil atau memiliki keterbatasan ekonomi sulit mendapatkan persiapan pra-nikah yang memadai. Situasi ini bukan hanya mengabaikan hak masyarakat untuk mendapatkan edukasi perkawinan yang layak, tetapi juga secara tidak langsung mendorong praktik pernikahan dini, yang sering kali dipicu oleh ketidaksiapan pasangan yang berujung pada kehamilan. Oleh karena itu, diperlukan alternatif kebijakan yang inovatif dan komprehensif untuk menjembatani kesenjangan akses ini dan memastikan setiap calon pengantin memiliki kesempatan yang sama untuk memulai kehidupan berkeluarga dengan bekal yang kuat.

Alternatif 1: Peningkatan Akses Bimbingan Perkawinan Melalui Inovasi Layanan Berbasis Digital dan Komunitas

Kebijakan ini bertujuan mengatasi masalah utama yang teridentifikasi, yaitu kesenjangan akses bimbingan perkawinan yang disebabkan oleh faktor geografis dan kurangnya inovasi layanan. Regulasi ini berupa Surat Edaran Ditjen Bimas Islam tentang layanan bimbingan perkawinan secara daring (online) melalui platform yang mudah diakses, seperti aplikasi seluler atau modul video interaktif yang dilampiri dengan petunjuk teknis penggunaan platform digital. Layanan ini dirancang untuk mengatasi kendala geografis dan ketersediaan fasilitas.

Alternatif 2: Reformasi Kurikulum dan Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia Bimbingan Perkawinan

Kebijakan ini berfokus pada perbaikan internal untuk mengatasi kurangnya inovasi layanan bimbingan perkawinan dan keterbatasan sumber daya manusia. Regulasi yang dapat diterbitkan adalah Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam yang mengatur reformasi kurikulum bimbingan perkawinan agar lebih relevan dan adaptif. Kurikulum baru ini tidak hanya mencakup aspek keagamaan, tetapi juga materi vital seperti

kesehatan reproduksi, manajemen keuangan, dan komunikasi efektif, yang selama ini kurang terakomodasi. Hal ini sejalan dengan Konsep Inovasi Sosial yang berupaya mengembangkan solusi baru untuk masalah sosial.

Alternatif 3: Penguatan Kolaborasi dan Alokasi Sumber Daya Berbasis Data

Kebijakan ini fokus pada sinergi antarlembaga dan pengoptimalan sumber daya untuk mengatasi keterbatasan jangkauan dan kendala sosio-ekonomi. Regulasi ini bisa berbentuk Surat Edaran atau Keputusan Kepala Kanwil Kemenag Jawa Timur yang menginstruksikan setiap Kantor Kementerian Agama (Kankemenag) Kabupaten/Kota untuk membangun kemitraan multipihak. Kakanwil dapat memerintahkan pembentukan tim kerja yang melibatkan instansi terkait seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, serta organisasi masyarakat sipil, untuk melaksanakan bimbingan perkawinan. Hal ini sejalan dengan Konsep Ekuitas dalam Pelayanan Publik yang menekankan distribusi layanan secara adil kepada kelompok rentan. Dengan pendekatan ini, Kakanwil dapat memastikan bahwa sumber daya yang terbatas dialokasikan ke area yang paling membutuhkan, menciptakan dampak yang lebih signifikan dalam menekan angka pernikahan dini.

Ketiga alternatif kebijakan di atas merupakan landasan untuk memilih salah satunya sebagai rekomendasi kebijakan yang sesuai, maka penulis melakukan analisis menggunakan teori skoring kriteria alternatif kebijakan oleh William N. Dunn, sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

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

No	Alternatif Kebijakan (Regulatori)	Efektifitas	Efisiensi	Kecukupan	Pemerataan	Responsivitas	Skor Total
1	Peningkatan Akses Bimbingan Perkawinan Melalui Inovasi Layanan Berbasis Digital dan Komunitas	4	5	4	4	5	22
2	Reformasi Kurikulum dan Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia Bimbingan Perkawinan	3	3	2	2	3	13
3	Penguatan Kolaborasi dan Alokasi Sumber Daya Berbasis Data	4	4	4	5	4	21

Berdasarkan analisis skoring, Alternatif 1 Peningkatan Akses Bimbingan Perkawinan Melalui Inovasi Layanan Berbasis Digital dan Komunitas menjadi pilihan terbaik dengan skor total 22 yang sangat tinggi dan menawarkan solusi yang komprehensif, karena memanfaatkan teknologi dan sumber daya manusia lokal untuk memperluas jangkauan. Alternatif ini sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat modern yang membutuhkan layanan yang fleksibel.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Masalah utama yang diidentifikasi dalam kerangka makalah ini adalah tingginya angka permohonan dispensasi nikah di Jawa Timur yang disebabkan oleh kesenjangan akses

terhadap layanan bimbingan perkawinan. Kesenjangan ini dipicu oleh tiga faktor utama: keterbatasan fasilitas dan jangkauan geografis, kendala sosial-ekonomi bagi calon pengantin, dan minimnya kesadaran masyarakat untuk mengikuti bimbingan. Berdasarkan analisis USG (Urgency, Seriousness, Growth), kesenjangan akses ini dianggap sebagai masalah paling krusial. Untuk mengatasi hal tersebut, kerangka ini merekomendasikan Peningkatan Akses Bimbingan Perkawinan Melalui Inovasi Layanan Berbasis Digital dan Komunitas sebagai alternatif kebijakan terbaik. Solusi ini dinilai paling efektif, efisien, dan responsif karena memanfaatkan teknologi digital untuk menjangkau calon pengantin di daerah terpencil dan dengan keterbatasan ekonomi. Oleh karena itu, kerangka ini merekomendasikan Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam untuk mengeluarkan surat edaran tentang penyediaan layanan bimbingan perkawinan daring (online).

Rekomendasi

Berdasarkan analisis skoring, Peningkatan Akses Bimbingan Perkawinan Melalui Inovasi Layanan Berbasis Digital dan Komunitas merupakan alternatif terbaik. Oleh karena itu, direkomendasikan kepada Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam untuk segera mengeluarkan Surat Edaran tentang penyediaan layanan bimbingan perkawinan secara daring (online) bagi calon pengantin, terutama mereka yang terhambat faktor geografis dan ekonomi. Surat edaran ini harus dilengkapi dengan petunjuk teknis dalam bentuk digital yang jelas mengenai penggunaan platform digital, seperti modul video interaktif atau aplikasi seluler, untuk memastikan calon pengantin dapat mengakses materi persiapan pra-nikah dengan mudah dan fleksibel. Kebijakan ini akan membantu mengatasi masalah utama, yaitu keterbatasan jangkauan fasilitas dan kurangnya inovasi layanan.

REFERENSI

- Badilag. (2019, Oktober 16). Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama Pasca Revisi Undang-Undang Perkawinan. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/dispensasi-kawin-di-pengadilan-agama-pasca-revisi-undang-undang-perkawinan-oleh-rio-satria-16-10>
- Badan Litbang dan Diklat Kemenag. (2022). Laporan Penelitian Efektivitas Bimbingan Perkawinan Pranikah dalam Menekan Angka Perceraian. Kementerian Agama Republik Indonesia.
- Badan Litbang dan Diklat Kemenag. (2022). Laporan Penelitian Kebutuhan Pengembangan Sumber Daya Manusia di Lingkungan Kementerian Agama. Kementerian Agama Republik Indonesia.
- BKKBN. (2021). Faktor-faktor Penyebab Pernikahan Anak di Indonesia. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional.
- detikJatim. (2024). Kasus Pernikahan Dini di Kabupaten Probolinggo Tertinggi Ketiga di Jatim. detikcom. <https://www.detik.com/jatim/berita/d-7484914/kasus-pernikahan-dini-di-kabupaten-probolinggo-tertinggi-ketiga-di-jatim>
- Fauzi, A. (2021). Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja. Jurnal Hukum & Pembangunan, 51(2), 345-367.

- Hidayat, F. (2020). Dampak Disharmoni Regulasi terhadap Iklim Investasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(1), 1-15.
- Jurnal Eprints UNTIRTA. (2020). Implementasi Perlindungan Anak dari Perkawinan Usia Dini di Kecamatan Sajira Kabupaten Lebak. EPrints Repository UNTIRTA. <https://eprints.untirta.ac.id/1436/1/SKRIPSI%20ENGGITA%20-%20Copy.pdf>
- Kementerian Agama. (2021). Buku Panduan Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam.
- Kementerian Agama. (2021). Panduan Bimbingan Perkawinan Pranikah. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2020). Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Kholis, N. (2023). Sinkronisasi Regulasi: Tantangan dan Solusi dalam Pembangunan Nasional. *Jurnal Kebijakan Publik*, 21(3), 112-125.
- Kominfo Jatim. (2023). 80% Diskan di Sebabkan Hamil Duluan. Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Timur. <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/80-diskan-di-sebabkan-hamil-duluan>
- Kominfo. (2023). Kominfo Jatim: Perlu Peran Sinergi Semua Pihak Tekan Angka Perceraian. Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Timur. <https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/kominfo-jatim-perlu-peran-sinergi-semua-pihak-tekan-angka-perceraian>
- Neliti. (n.d.). Peran Kua dalam Pencegahan Pernikahan di Bawah Umur Pasca Berlakunya UU Nomor 16 Tahun 2019. <https://www.neliti.com/id/publications/564062/peran-kua-dalam-pencegahan-pernikahan-di-bawah-umur-pasca-berlakunya-uu-nomor-16>
- Nugroho, R., & Handayani, A. (2022). Analisis Tumpang Tindih Regulasi dan Implikasinya terhadap Efektivitas Birokrasi. *Jurnal Administrasi Negara*, 25(4), 45-60.
- Puslitbang Keagamaan. (2022). Laporan Penelitian Aksesibilitas Layanan Keagamaan di Daerah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal). Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.
- Puslitbang Keagamaan. (2022). Laporan Penelitian Efektivitas Layanan Bimbingan Perkawinan. Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.
- Puslitbang Keagamaan. (2022). Laporan Penelitian Efektivitas Sosialisasi Layanan Keagamaan. Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.
- Puslitbang Keagamaan. (2022). Laporan Penelitian Inklusivitas Layanan Keagamaan bagi Penyandang Disabilitas. Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.
- Puslitbang Keagamaan. (2022). Laporan Penelitian Inovasi Layanan Keagamaan di Era Digital. Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.
- Puslitbang Keagamaan. (2022). Laporan Penelitian Inovasi Layanan Keagamaan dalam Meningkatkan Kualitas Keluarga. Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama.
- Sari Pediatri. (2012). Pernikahan Usia Dini dan Permasalahannya. *Sari Pediatri*. <https://saripediatri.org/index.php/sari-pediatri/article/download/607/542>

- Sari, D. (2021). Efektivitas Bimbingan Perkawinan Pra Nikah Terhadap Kesiapan Mental Calon Pengantin. *Jurnal Studi Islam dan Kependudukan*, 5(2), 121-135.
- Sari, D., & Lestari, R. (2020). Analisis Faktor-Faktor Penyebab Perceraian di Indonesia: Studi Kasus di Pengadilan Agama. *Jurnal Hukum Keluarga*, 5(2), 112-125.
- UNICEF Indonesia. (2020). *Profil Anak Indonesia*. United Nations Children's Fund Indonesia.
- Wulandari, R., & Lestari, P. (2020). Faktor-Faktor Penyebab Pernikahan Dini di Indonesia: Tinjauan dari Aspek Ekonomi dan Edukasi. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 15(1), 45-56.

