

Strengthening Family Safety Nets in Bali: Policies for Destigmatization and Access to Counseling Services

Memperkuat Jaring Pengaman Keluarga di Bali: Kebijakan Destigmatisasi dan Akses Layanan Konseling

Author's Name* : I Putu Putra Yasa
Institution/University : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Tabanan
Correspondence Author's E-mail : putra@kemenag.go.id

Article History	Received (November 11 th , 2025)	Revised (January 19 th , 2026)	Accepted (February 14 th , 2026)
-----------------	--	--	--

Article News

Keywords:

*Balinese Divorce;
Family Resilience;
Social Stigma;
Counseling
Services;
Public Policy.*

Abstract

This policy paper analyzes the systemic failure in strengthening the resilience of family institutions in Bali, which is marked by a surge in divorce rates, threatening sociocultural disintegration and local economic stability. The main root causes are identified through policy and socio-cultural analysis. The scarcity of local government investment in post-marital counseling services, which are not prioritized as a public health issue. This is reinforced by social and cultural stigma regarding shame and secrecy, which prevents individuals from seeking professional assistance. This paper employs a descriptive qualitative methodology with an approach encompassing Urgency, Seriousness, Growth (USG) analysis, and William N. Dunn policy evaluation framework utilizing alternative policy scoring to determine intervention priorities. The results indicate that these sociocultural barriers received the highest urgency score because they impede the utilization of existing services. The discussion emphasizes the necessity of a paradigm shift from a curative to a culturally competent preventive approach. The Policy Paper recommends the enactment of a regulation, formalized as a Decree from the Head of the Regional Office of the Ministry of Religious Affairs for Bali Province, concerning the Integration of Mental Literacy and Stigma Reduction Programs related to professional assistance-seeking within existing Pre-Marital and Post-Marital Counseling. This regulation requires the addition of a specific module that explicitly detailing social stigma (cultural secrecy regarding disgrace) and validating the function of professional counselors/psychologists as an appropriate and authorized solution in managing family crises. The objective is to address the root causes of social and cultural stigma that constitute the primary barrier to the utilization of professional services for maintaining the harmony of Balinese families.

Kata Kunci:

*Perceraian Bali;
Ketahanan
Keluarga;
Stigma Sosial;
Layanan Konseling;
Kebijakan Publik.*

Abstrak

Policy Paper ini menganalisis kegagalan sistematis dalam penguatan ketahanan institusi keluarga di Bali yang ditandai dengan lonjakan angka perceraian, mengancam disintegrasi sosial budaya dan kestabilan ekonomi lokal. Akar masalah utamanya diidentifikasi melalui analisis kebijakan dan sosiokultural. Minimnya investasi pemerintah daerah pada layanan konseling

pasca-pernikahan yang tidak dianggap sebagai prioritas kesehatan publik. Hal tersebut dikuatkan dengan adanya stigma sosial dan budaya menjaga aib yang menghalangi masyarakat mencari bantuan profesional. Penulisan ini menggunakan metodologi kualitatif deskriptif dengan pendekatan meliputi analisis USG (Urgency, Seriousness, Growth), dan evaluasi kebijakan William N. Dunn dengan *scoring* alternatif kebijakan untuk menentukan prioritas intervensi. Hasilnya menunjukkan bahwa hambatan sosiokultural tersebut memiliki skor urgensi tertinggi karena menghambat pemanfaatan layanan yang ada. Pembahasan menekankan perlunya pergeseran paradigma dari pendekatan kuratif ke preventif yang kompeten secara budaya. *Policy paper* merekomendasikan penerbitan regulasi berupa Keputusan Kepala Kanwil Kementerian Agama Provinsi Bali tentang Pengintegrasian Program Literasi Mental dan Penurunan Stigma Pencarian Bantuan dalam Bimbingan Pra-nikah dan Pasca-nikah. Regulasi ini mewajibkan penambahan modul spesifik yang secara eksplisit membahas stigma sosial (budaya *menjaga aib*) dan menormalisasi peran konselor profesional sebagai solusi sah dalam krisis keluarga. Tujuannya mengatasi akar masalah stigma sosial dan budaya yang menjadi penghalang utama dalam pemanfaatan layanan profesional untuk menjaga keharmonisan keluarga Bali.

To cite this article: I Putu Putra Yasa. (2026). Strengthening Family Safety Nets in Bali: Policies for Destigmatization and Access to Counseling Services. *AMUYA: Indonesian Journal of Management Reviews*, Vol 2(1), Page: 65 – 86.



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

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Peningkatan tajam angka perceraian di Provinsi Bali dalam dekade terakhir telah bertransformasi dari sekadar masalah privat menjadi isu kebijakan publik yang mendesak, mengancam fondasi sosial, budaya, dan bahkan ekonomi masyarakat lokal. (Yakin et al., 2022). Data statistik menunjukkan tren yang mengkhawatirkan, meskipun Bali dikenal dengan ikatan komunal dan adat yang kuat. Jumlah kasus perceraian yang ditangani oleh Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri terus meningkat. Fenomena ini mengindikasikan adanya kegagalan mendasar pada sistem dan kebijakan yang dirancang untuk menguatkan ketahanan institusi keluarga tradisional dan adat Bali, baik pada fase pra-nikah maupun pasca-nikah (Subadi & Wijaya, 2023).

Kegagalan sistematis ini terlihat jelas pada aspek intervensi preventif. Program edukasi pra-nikah yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah, termasuk melalui Bimbingan Perkawinan yang diatur oleh Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019, seringkali bersifat seremonial dan belum mampu memberikan bekal praktis yang memadai. Ditambah dengan teknik konselor yang tidak memberikan dampak positif pada psikis konseli, serta masyarakat kurang peduli terhadap bimbingan konseling (Wulan, 2021). Apalagi pasangan yang akan menikah tidak dibekali dengan keterampilan komunikasi, manajemen konflik, dan literasi finansial yang diperlukan, menyebabkan banyak pernikahan memasuki usia dini dengan fondasi yang rapuh. Ketahanan keluarga, yang menurut Walsh (2016) merupakan proses adaptif keluarga dalam menghadapi krisis, dapat tergerus sejak awal karena kurangnya modal psikososial.

Masalah berikutnya, yang merupakan akar kebijakan, adalah minimnya pengakuan terhadap layanan konseling dan terapi keluarga pasca-pernikahan sebagai komponen penting dari kesehatan publik (Widyawati & Prasetyo, 2021). Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009, kesehatan mental adalah bagian integral dari kesehatan; namun, alokasi anggaran daerah dan prioritas kebijakan cenderung berorientasi pada aspek kuratif dan fisik, mengabaikan pentingnya layanan preventif dan promotif mental yang esensial untuk menjaga stabilitas rumah tangga (Adnyani & Sudiarta, 2022).

Akibat dari marginalisasi kebijakan ini, layanan konseling yang berkualitas menjadi mahal, tidak terstandar, dan hanya terpusat pada praktik swasta. Hal ini diperparah oleh kurangnya kerangka regulasi dan standarisasi layanan yang terintegrasi, sebagaimana diuraikan oleh Dewi dan Purnomo (2022), yang mencatat adanya fragmentasi kewenangan antara Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, dan lembaga agama. Kesenjangan regulasi ini menyebabkan masyarakat kesulitan membedakan antara layanan yang kredibel dan layanan yang tidak memiliki basis klinis, serta memastikan keterjangkauannya (Tirtayasa & Arisanti, 2021).

Pada sisi lain, kegagalan sistemik ini diperparah oleh adanya penghalang sosiokultural yang sangat kuat. Tekanan sosiokultural dan budaya patriarki sangat kuat di Bali (Agra et al., 2018). Stigma sosial dan budaya yang kuat terhadap pencarian bantuan profesional untuk masalah keluarga merupakan tembok tebal yang membuat layanan yang ada, meskipun tersedia, tidak dimanfaatkan secara optimal. Perceraian ini merupakan aib keluarga yang di pandang tidak baik dimata orang-orang diluar sana (Josulti, et al., 2018). Stigma ini berakar pada budaya menjaga aib atau kerahasiaan, di mana masalah domestik dianggap sebagai urusan privat yang pantang diungkapkan kepada pihak luar. Stigma yang menghalangi individu takut untuk meminta bantuan dari seorang profesional tenaga kesehatan mental menjadi tiga yaitu, stigma public, stigma profesional, dan stigma diri sendiri (Biladina, 2021). Hambatan budaya ini menciptakan lingkungan konseling yang kompleks di mana klien enggan untuk sepenuhnya mengungkapkan tantangan pribadi mereka.

Menurut Teori Stigma Sosial Goffman (1963), pengakuan masalah dan pencarian bantuan profesional dianggap sebagai *spoiled identity* atau identitas yang ternoda, yang secara sosial lebih merugikan daripada menanggung masalah itu sendiri. Konsekuensinya, pasangan cenderung menunda atau menolak mencari bantuan dari konselor klinis atau psikolog, dan baru mencari intervensi ketika masalah telah mencapai titik kritis yang tidak mungkin lagi diselamatkan (Wayan & Agung, 2023).

Penolakan ini diperkuat oleh dominasi Modal Sosial Komunal dalam penyelesaian konflik, sebagaimana dijelaskan oleh Bourdieu (1986). Masyarakat Bali secara tradisional lebih memilih dan mempercayai mediasi yang dilakukan oleh tokoh adat (*Kelian Adat*) atau keluarga besar (*dadia*) yang memiliki otoritas sosial dan spiritual (Wirawan & Setiawan, 2022). Meskipun peran adat diakui oleh Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat, intervensi adat ini seringkali tidak didukung dengan kompetensi klinis atau psikologis yang memadai untuk menangani masalah kompleks seperti KDRT, depresi, atau kecanduan, sehingga solusi yang diberikan seringkali tidak tuntas.

Kombinasi antara minimnya investasi kebijakan (ketersediaan layanan) dan kuatnya stigma budaya (pemanfaatan layanan) menciptakan situasi di mana sistem jaring pengaman keluarga menjadi lumpuh. Kerangka aksesibilitas layanan (Penchansky & Thomas, 1981) menunjukkan bahwa meskipun suatu layanan mungkin tersedia secara geografis, hambatan sosiokultural dan finansial telah membuatnya tidak dapat diakses oleh sebagian besar keluarga yang membutuhkan (Tjandra & Dewi, 2018). Stigma publik

menyebabkan eksklusi sosial dan memperkuat persepsi diri yang negatif, sementara stigma diri menimbulkan rasa malu dan rendahnya harga diri, menghalangi individu untuk mencari pengobatan. Stigma kelembagaan, yang ditandai oleh kebijakan diskriminatif dan sumber daya yang tidak memadai, lebih lanjut menghambat akses ke perawatan (Omondi, 2024)

Dampak dari kegagalan sistematis ini meluas. Pertama, ancaman disintegrasi sosial-budaya Bali menjadi nyata. Perceraian dapat memicu sengketa hak waris, hak tinggal di *pekarangan*, dan konflik dalam partisipasi upacara adat, yang sering kali melibatkan tumpang tindih antara hukum negara dan hukum adat (Darmayasa, 2022). Konflik ini mengancam tatanan *banjar* dan *desa adat* sebagai unit sosial terpenting Bali.

Oleh karena itu, adalah keliru untuk melihat peningkatan perceraian hanya sebagai masalah moral atau pribadi. Ini adalah masalah kebijakan publik yang mendalam dan multidimensi, yang berakar pada kegagalan struktural pemerintah untuk memposisikan ketahanan keluarga sebagai prioritas kesehatan publik, dan kegagalan budaya untuk menciptakan lingkungan yang mendukung pencarian bantuan profesional (Wiranata & Sari, 2023).

Apabila kegagalan sistematis ini terus dibiarkan tanpa intervensi regulasi yang komprehensif, tren peningkatan perceraian akan terus memburuk. Setiap kegagalan dalam menyediakan layanan preventif dan intervensi yang efektif di tingkat pra-nikah dan pasca-nikah hanya akan menambah jumlah keluarga yang rentan, mempercepat laju disintegrasi sosial-budaya, dan pada akhirnya menggerus modal sosial serta ekonomi Bali.

Diperlukan pergeseran paradigma kebijakan, dari pendekatan *kuratif* yang pasif menunggu kasus cerai masuk pengadilan, menjadi pendekatan *preventif* yang proaktif dengan berani melawan stigma budaya dan memastikan aksesibilitas layanan konseling sebagai hak dasar warga negara untuk mencapai keluarga yang bahagia dan kekal, sesuai amanat Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974.

Policy paper ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam akar masalah kegagalan sistematis ini dan merekomendasikan alternatif kebijakan regulasi yang inovatif dan terintegrasi, yang mampu mengatasi hambatan struktural maupun sosiokultural secara simultan, demi mengembalikan ketahanan institusi keluarga Bali.

Identifikasi Masalah

Peningkatan angka perceraian di Bali mencerminkan adanya lima masalah kebijakan utama yang saling terkait dan mendesak untuk ditangani.

1. Kegagalan program edukasi pra-nikah yang diselenggarakan oleh pemerintah dan lembaga terkait. Pasangan yang sudah mengikuti Bimbingan Perkawinan secara mandiri mengalami kesulitan dalam memahaminya tanpa ada akses tanya jawab dan pendampingan oleh petugas kompeten (Hartawan, 2024). Program yang ada seringkali bersifat seremonial, tidak mampu membekali pasangan dengan keterampilan komunikasi, manajemen konflik, dan pemahaman finansial yang mendasar, sehingga fondasi pernikahan menjadi rapuh sejak awal.
2. Ketidadaan data terpadu dan sistematis mengenai faktor-faktor penyebab perceraian yang spesifik dan termutakhir di tingkat desa/kecamatan. Tanpa data yang akurat mengenai pemicu dominan (seperti perselingkuhan, KDRT, atau kesulitan ekonomi), kebijakan intervensi yang dirancang menjadi bersifat umum dan tidak

tepat sasaran, sehingga sumber daya dialokasikan secara tidak efisien (Putra et al., 2020).

3. Minimnya investasi kebijakan pada layanan konseling dan terapi keluarga pasca-pernikahan yang terjangkau dan mudah diakses. Sudut pandang aksesibilitas dan infrastruktur menunjukan konseling pernikahan ini sangat terbatas. Layanan kesehatan mental dan konseling dianggap mahal dan tabu, sehingga pasangan menunda mencari bantuan profesional hingga masalah keluarga mencapai titik kritis yang tidak dapat diselamatkan lagi, menjadikan perceraian sebagai pilihan tunggal. (Wayan & Agung, 2023).

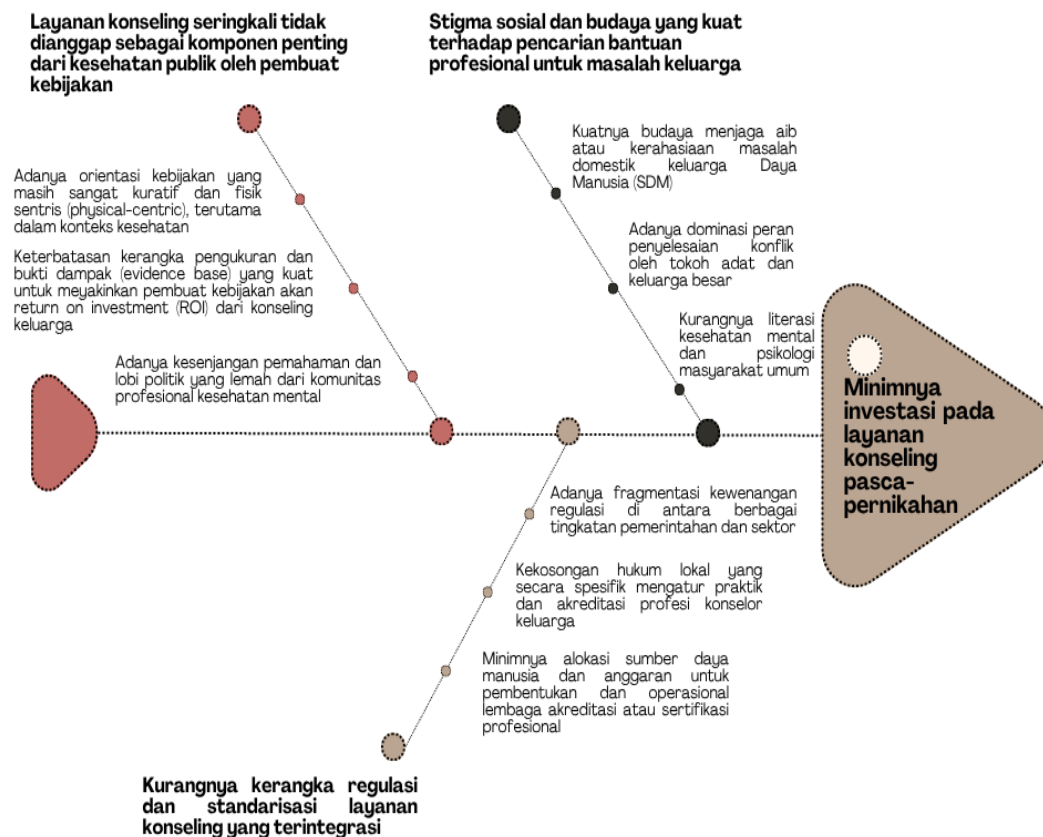
Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penulis menganalisis menggunakan metode USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi.

Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth*

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Kegagalan program edukasi pra-nikah. Masalah ini mendesak, edukasi pra-nikah meningkat secara kuantitas namun masih bersifat seremonial. Pasangan calon pengantin yang mengikuti Bimbingan Perkawinan Mandiri memiliki kesulitan tersendiri dalam memahami materi tanpa didampingi petugas kompeten.	5	4	4	13
2	Ketiadaan data terpadu dan sistematis penyebab perceraian. Masalah ini tidak mendesak namun tetap penting untuk dilakukan pengelolaan data terpadu dan sistematis, sehingga menjadi dasar dalam pengambilan kebijakan yang tepat	3	4	3	10
3	Minimnya investasi pada layanan konseling pasca-pernikahan. Masalah ini sangat mendesak untuk ditangani karena program edukasi pra-nikah yang sedang dijalankan saat ini sudah baik, akan tetapi calon pengantin mengalami tantangan yang sesungguhnya pada saat setelah pernikahan. Konseling pasca-pernikahan sangat mendesak untuk mendampingi pasangan yang sudah menikah untuk membentuk keluarga bahagia.	5	4	5	14

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, masalah kebijakan nomor 3 (Minimnya investasi pada layanan konseling pasca-pernikahan) menjadi prioritas utama yang harus segera diatasi. Ini memiliki total skor tertinggi (14), menandakan bahwa masalah ini paling mendesak, paling serius dampaknya, dan akan memburuk paling cepat jika tidak ditangani.

Adapun akar masalah “minimnya investasi pada layanan konseling pasca-pernikahan” dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram *fishbone* sebagai berikut:



Gambar 1. Diagram *Fishbone*.

Rumusan Masalah

Berdasarkan akar masalah di atas, maka yang menjadi *problem statement* yang di-highlight pada artikel kebijakan ini bahwa minimnya investasi pemerintah pada layanan konseling pasca-pernikahan karena adanya stigma sosial yang bersumber dari kuatnya budaya menjaga aib atau kerahasiaan masalah domestik keluarga. Akibatnya pasangan suami-istri cenderung menunda atau menolak mencari bantuan profesional yang terstandar, yang pada akhirnya mempercepat laju perceraian dan mengancam ketahanan sosial budaya masyarakat Bali secara keseluruhan.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Untuk menganalisis dan mengidentifikasi secara mendalam akar masalah kebijakan dan sosiokultural yang menyebabkan peningkatan angka perceraian di Bali, dengan fokus pada minimnya investasi publik dan kuatnya stigma budaya terhadap layanan konseling.
2. Untuk mengukur tingkat kedesakan (*urgency*) dan dampak dari hambatan-hambatan kebijakan yang ada, terutama keterbatasan aksesibilitas layanan dan dominasi budaya *menjaga aib* dalam penyelesaian konflik keluarga.
3. Untuk merumuskan alternatif kebijakan strategis dalam bentuk regulasi yang inovatif dan terintegrasi, yang mampu mengatasi kegagalan struktural sekaligus hambatan sosiokultural secara simultan.

4. Untuk mengevaluasi alternatif kebijakan menggunakan kriteria Dunn (Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, dan Responsivitas) untuk menetapkan rekomendasi regulasi yang paling layak dan optimal bagi Pemerintah Provinsi Bali dan Kanwil Kementerian Agama.
5. Untuk mendorong pergeseran paradigma kebijakan, dari pendekatan tidak terintegrasi menjadi pendekatan terintegrasi yang proaktif dan berbasis kompetensi budaya, dalam penanganan masalah keluarga.

Manfaat Kajian:

1. Bagi Kemenag dan Pemerintah Daerah: menyediakan basis data dan analisis yang kuat (*evidence-based*) untuk merumuskan regulasi yang tepat sasaran, khususnya dalam mengatasi fragmentasi layanan dan memastikan alokasi anggaran yang lebih baik untuk program ketahanan keluarga.
2. Bagi Lembaga Adat dan Komunitas Lokal: memberikan kerangka kerja untuk berkolaborasi secara formal dengan profesional (psikolog/konselor), sehingga peran tokoh adat dalam mediasi menjadi lebih efektif dan terstandar, serta dapat melawan stigma tanpa meniadakan nilai-nilai adat.
3. Bagi Masyarakat: Meningkatkan kesadaran dan literasi mental di tingkat komunitas (*Banjar*), sehingga menormalisasi pencarian bantuan profesional, mengurangi dampak stigma sosial, dan meningkatkan kemampuan keluarga untuk mengakses layanan pendukung.
4. Bagi Akademisi: menawarkan kontribusi teoritis dan konseptual mengenai interaksi antara Kebijakan Publik, Kesehatan Mental, dan Struktur Budaya Patrilineal dalam konteks masyarakat Bali, yang dapat menjadi model bagi kajian di wilayah lain.
5. Bagi Keluarga Bali: secara langsung atau tidak langsung, membantu menurunkan tren peningkatan angka perceraian dengan menyediakan jaring pengaman sosial dan dukungan profesional yang terjangkau, sehingga meningkatkan kualitas dan keharmonisan hidup keluarga.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teori

1. Teori Ekologi Perkembangan Manusia (Urie Bronfenbrenner)

Teori ini relevan karena menjelaskan bagaimana berbagai tingkatan lingkungan memengaruhi individu dan keluarga, terutama dalam konteks stabilitas perkawinan. Perceraian dan stabilitas keluarga tidak hanya dipengaruhi oleh faktor interpersonal (Mikrosistem), tetapi juga oleh lingkungan yang lebih luas seperti norma budaya, kebijakan publik, dan sistem layanan (Mesosistem dan Eksosistem). Kegagalan sistemik (seperti kurangnya investasi layanan) dan norma budaya (*ajeg Bali* sebagai Eksosistem) secara langsung memengaruhi kualitas interaksi di dalam keluarga (Mikrosistem), termasuk cara pasangan mengatasi konflik (Bronfenbrenner, 1979). Teori ini diaplikasikan pada isu bahwa minimnya investasi pada layanan konseling menunjukkan kegagalan pada level Eksosistem (kebijakan publik), sementara kuatnya budaya menjaga aib dan stigma beroperasi pada level Makrosistem (nilai-nilai budaya dominan). Kedua level ini secara kolektif merusak Mesosistem (hubungan antara keluarga dan layanan profesional), sehingga mengurangi kemampuan keluarga untuk bertahan dari krisis.

2. Teori Stigma Sosial (Erving Goffman)

Teori ini menjelaskan bagaimana ciri-ciri atau kondisi tertentu dianggap merendahkan dan memisahkan individu dari masyarakat. Stigma terjadi ketika atribut individu (dalam hal ini, memiliki masalah perkawinan yang memerlukan bantuan profesional) dianggap menyimpang dari norma sosial (Goffman, 1963). Individu yang mencari konseling diklasifikasikan sebagai 'cacat' atau 'bermasalah,' sehingga menimbulkan rasa malu dan ketakutan akan isolasi sosial. Adanya budaya menjaga aib merupakan mekanisme utama yang memproduksi dan mempertahankan stigma ini. Karena perceraian atau masalah keluarga dianggap sebagai 'aib' yang merusak reputasi. Pencarian bantuan profesional yang berarti mengakui aib akan dihindari. Stigma ini berfungsi sebagai penghalang non-finansial terkuat terhadap pemanfaatan layanan konseling, bahkan jika layanan itu tersedia dan gratis.

3. Teori Modal Sosial (Pierre Bourdieu)

Teori ini membantu menjelaskan mengapa masyarakat cenderung mengandalkan jaringan internal (adat/keluarga) daripada layanan profesional eksternal. Modal sosial merujuk pada sumber daya aktual atau potensial yang terikat pada kepemilikan jaringan hubungan yang langgeng (Bourdieu, 1986). Di masyarakat yang kuat ikatan komunalnya, seperti Bali, Modal Sosial Komunal (jaringan keluarga besar, *dadia*, *banjar*, atau tokoh adat) sangat tinggi dan diutamakan dalam penyelesaian konflik. Ketika menghadapi masalah perkawinan, pasangan secara naluriah memilih menggunakan Modal Sosial Komunal yang sudah tersedia (mencari nasihat dari *klian adat* atau orang tua) karena memiliki legitimasi budaya, memberikan dukungan emosional langsung, dan biaya sosialnya (stigma) lebih rendah dibandingkan mencari bantuan dari konselor profesional (Modal Sosial Profesional/Institusional). Minimnya investasi kebijakan berarti pemerintah gagal membangun Modal Sosial Institusional kredibel dan terjangkau untuk menandingi kekuatan Modal Sosial Komunal ini.

Kerangka Konseptual

1. Konsep Ketahanan Keluarga (*Family Resilience*)

Konsep ini mendefinisikan kemampuan keluarga untuk menghadapi kesulitan, pulih dari krisis, dan bahkan tumbuh lebih kuat setelah mengalami tekanan signifikan (Walsh, 2016). Ketahanan keluarga bukan hanya ketiadaan masalah, melainkan proses aktif yang melibatkan sistem keyakinan, pola organisasi internal, dan proses komunikasi yang adaptif. Minimnya investasi pada layanan konseling pasca-pernikahan merupakan kegagalan kebijakan dalam membangun mekanisme dukungan eksternal yang esensial untuk memelihara ketahanan keluarga. Ketika krisis muncul (misalnya, kesulitan ekonomi atau konflik berkepanjangan), layanan konseling adalah jaring pengaman yang mencegah keruntuhan total dan perceraian.

2. Konsep Aksesibilitas Layanan (*Service Accessibility*)

Aksesibilitas layanan merujuk pada kemudahan dan ketersediaan bagi masyarakat untuk mendapatkan layanan kesehatan atau sosial yang diperlukan, yang mencakup dimensi geografis, finansial, dan sosiokultural (Penchansky & Thomas, 1981). Isu ini terpecah menjadi dua hambatan utama, antara lain:

- Aksesibilitas Finansial/Geografis: Berkaitan dengan minimnya investasi publik dan kurangnya kerangka regulasi, yang membuat layanan konseling berkualitas hanya tersedia melalui praktik swasta yang mahal.
 - Aksesibilitas Sosiokultural: Berkaitan dengan stigma sosial dan budaya serta budaya menjaga aib, yang secara efektif menciptakan penghalang psikologis dan sosial sehingga masyarakat enggan memanfaatkan layanan meskipun tersedia (Tjandra & Dewi, 2018)
3. Konsep *Cultural Competence* (Kompetensi Budaya) dalam Layanan Sosial
- Kompetensi budaya adalah kemampuan sistem dan penyedia layanan untuk memberikan pelayanan yang efektif kepada orang-orang dengan latar belakang budaya, etnis, dan linguistik yang berbeda. Ini melibatkan pemahaman dan integrasi nilai-nilai, kepercayaan, dan tradisi klien ke dalam proses intervensi (Cross et al., 1989). Stigma dan budaya menjaga aib di Bali (sebagai Makrosistem) menuntut layanan konseling yang memiliki Kompetensi Budaya tinggi. Masalahnya, layanan yang ada seringkali tidak terintegrasi dengan kearifan lokal (*desa adat* atau *parahyangan*) atau gagal memahami norma penyelesaian konflik tradisional. Kegagalan ini memperkuat persepsi bahwa layanan profesional bersifat asing, tidak relevan, dan tidak dapat dipercaya untuk mengatasi masalah yang berakar pada adat (*Pawiwahan* dan *Sima Adat*), sehingga memperkuat penolakan publik terhadap bantuan profesional (Budiasa, 2020)

METODOLOGI

Policy paper ini disusun menggunakan metodologi kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif pada isu kebijakan ketahanan keluarga di Provinsi Bali. Metodologi kualitatif dipilih karena sifat masalah yang sangat terkait dengan konteks sosial, budaya, dan interpretasi kebijakan, yang memerlukan pemahaman mendalam tentang hubungan sebab-akibat yang kompleks (Creswell & Creswell, 2018). Pendekatan deskriptif digunakan untuk menganalisis dan menguraikan kegagalan sistematis dalam kebijakan saat ini, serta mendeskripsikan secara rinci hambatan struktural dan sosiokultural yang memperparah krisis perceraian. Data primer yang digunakan berasal dari sintesis temuan penelitian, laporan resmi pemerintah, serta peraturan perundang-undangan, sementara data sekunder diperoleh dari studi literatur mendalam terkait teori kebijakan, sosiologi keluarga, dan kesehatan mental di konteks Indonesia dan Bali.

Tahapan analisis kebijakan dalam studi ini mengadopsi kerangka kerja William N. Dunn (2018), khususnya pada tahap perumusan masalah, peramalan, dan evaluasi alternatif. Tahap pertama adalah Perumusan Masalah, di mana masalah utama (peningkatan perceraian) diuraikan menjadi isu kebijakan, dan akar masalah diidentifikasi melalui analisis sebab-akibat yang bertingkat (multi-causal analysis), membedakan antara masalah struktural (investasi kebijakan) dan masalah sosiokultural (stigma budaya). Untuk mengukur tingkat kedesakan masalah, digunakan alat analisis USG (*Urgency, Seriousness, Growth*) dengan penilaian skala Likert 1 hingga 5, yang berfungsi untuk memprioritaskan masalah mana yang memerlukan intervensi kebijakan yang paling segera dan strategis.

Tahap berikutnya adalah Peramalan (Forecasting), yang dilakukan dengan mengintegrasikan dukungan teoritis dari Teori Ekologi Perkembangan Manusia (Bronfenbrenner, 1979), Teori Stigma Sosial (Goffman, 1963), dan Teori Modal Sosial (Bourdieu, 1986). Integrasi teori-teori ini berfungsi untuk memprediksi konsekuensi jika kebijakan saat ini tidak diubah (*status quo*) dan untuk memastikan bahwa alternatif

kebijakan yang dirumuskan akan efektif dalam mengatasi penghalang budaya serta kegagalan struktural. Peramalan ini menjadi landasan bagi perumusan lima alternatif kebijakan strategis dalam bentuk regulasi yang spesifik untuk konteks Bali.

Tahap kritis terakhir adalah Evaluasi Alternatif Kebijakan, di mana kelima alternatif kebijakan yang diusulkan dianalisis dan dibandingkan menggunakan empat kriteria evaluasi kebijakan utama Dunn (2018): Efektivitas (sejauh mana alternatif mencapai tujuan utama), Efisiensi (biaya yang dikeluarkan relatif terhadap manfaat), Kecukupan (*Adequacy*) (sejauh mana alternatif dapat menyelesaikan masalah secara tuntas), dan Responsivitas (sejauh mana alternatif memenuhi kebutuhan dan nilai-nilai masyarakat Bali). Setiap kriteria diberi skor 1 hingga 5, dan total skor ini digunakan untuk menentukan kebijakan mana yang paling optimal dan layak untuk dijadikan rekomendasi utama.

Keseluruhan proses metodologi ini dirancang untuk memastikan bahwa *policy paper* tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga menyediakan rekomendasi yang berbasis bukti (*evidence-based*) dan sensitif terhadap konteks budaya lokal (*culturally competent*), sehingga meningkatkan peluang keberterimaan dan implementasi rekomendasi kebijakan oleh para pemangku kepentingan di Provinsi Bali.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Hasil analisis USG (Urgency, Seriousness, Growth) menunjukkan bahwa akar masalah yang paling mendesak untuk diatasi adalah hambatan sosiokultural yaitu minimnya investasi kebijakan pada layanan konseling pasca-pernikahan. Masalah tersebut mendapatkan (total skor USG: 14). Masalah ini disebabkan *stigma sosial dan budaya yang kuat terhadap pencarian bantuan profesional*, menyoroti bahwa walaupun pemerintah berhasil menyediakan layanan, masyarakat tidak akan memanfaatkannya jika stigma terus berkuasa (Goffman, 1963). Temuan ini menegaskan bahwa intervensi kebijakan di Bali harus bersifat dua dimensi: mengatasi *supply side* (ketersediaan layanan) dan *demand side* (kesediaan masyarakat untuk menggunakan layanan).

Marginalisasi Layanan Konseling dalam Prioritas Publik

Penelusuran kebijakan menunjukkan adanya marginalisasi layanan konseling pasca-pernikahan, yang tidak dianggap sebagai komponen penting dari kesehatan publik oleh pembuat kebijakan (Widyawati & Prasetyo, 2021). Alokasi anggaran cenderung bersifat *kuratif* dan *fisik-sentris*, mengutamakan penanganan masalah kesehatan yang memiliki dampak visual dan terukur, sesuai dengan kecenderungan bias dalam kebijakan kesehatan (Adnyani & Sudiarta, 2022). Konsekuensinya, upaya pencegahan (*preventive*) seperti konseling keluarga, yang dampaknya bersifat *long-term* dan sulit diukur ROI-nya dalam siklus anggaran pendek, terus menerus mendapatkan alokasi yang minim (Lestari & Hidayat, 2022).

Kondisi ini diperparah oleh keterbatasan kerangka pengukuran yang dapat meyakinkan pembuat kebijakan akan nilai ekonomi dari pencegahan perceraian. Karena tidak ada data terpadu dan sistematis yang menunjukkan korelasi langsung antara investasi konseling dengan penurunan biaya sosial (misalnya, penurunan biaya penanganan sengketa waris atau peningkatan produktivitas janda), lobi politik dari komunitas profesional kesehatan mental pun menjadi lemah (Susanto & Nugroho, 2023). Hal ini mengukuhkan kegagalan struktural pemerintah untuk memenuhi amanat Undang-

Undang Nomor 36 Tahun 2009 yang menyatakan kesehatan mental adalah bagian integral dari kesehatan.

Fragmentasi Regulasi dan Kesenjangan Kompetensi

Hasil kajian menunjukkan kurangnya kerangka regulasi dan standarisasi layanan konseling yang terintegrasi di Bali, yang merupakan akibat langsung dari kegagalan investasi. Kewenangan regulasi terfragmentasi antara berbagai lembaga diantaranya Kementerian Agama, Dinas Sosial, dan Dinas Kesehatan yang masing-masing beroperasi dengan standar dan prosedur yang berbeda (Dewi & Purnomo, 2022). Fragmentasi ini menciptakan kebingungan dan kekosongan hukum lokal mengenai akreditasi dan kualitas minimal bagi konselor keluarga, yang sebagian besar diisi oleh praktik swasta yang mahal dan tidak terjangkau (Suryawan & Budiman, 2023).

Meskipun Peraturan Menteri Agama Nomor 20 Tahun 2019 memberikan mandat kepada KUA untuk menyelenggarakan bimbingan dan konsultasi, namun hanya mengkhusus pada satu agama saja. Layanan ini juga terhambat oleh kesenjangan kompetensi petugas. Minimnya investasi anggaran untuk melatih petugas dengan keahlian konseling klinis yang terstandar membuat layanan yang diberikan seringkali hanya berupa nasihat moral atau administrasi, bukan terapi konflik yang efektif. Kondisi ini secara substansial mengurangi kualitas intervensi yang seharusnya menjadi jaring pengaman bagi keluarga pasca-pernikahan (Wayan & Agung, 2023).

Stigma dan Budaya Menjaga Aib sebagai Penghalang Utama

Stigma sosial dan budaya yang kuat, terbukti menjadi penghalang paling efektif yang bersifat non-finansial terhadap pemanfaatan layanan. Hambatan ini berakar pada budaya menjaga aib, di mana masalah domestik harus diselesaikan secara internal, dan mengungkapkannya kepada pihak luar dianggap sebagai aib yang memalukan (Sudarsana & Merta, 2021). Konsep ini, yang beroperasi pada level Makrosistem dalam Teori Ekologi Bronfenbrenner (1979), secara sistematis menghambat fungsi Mesosistem (hubungan antara keluarga dan layanan profesional).

Berdasarkan Teori Stigma Sosial Goffman (1963), pencarian bantuan profesional di Bali dianggap sebagai pengakuan publik atas kegagalan moral dan sosial, yang berisiko merusak reputasi seluruh kelompok yang terkait (Suwastika et al., 2021). Dampak sosiokultural ini menyebabkan fenomena penundaan pencarian bantuan. Pasangan menahan diri dari konseling hingga konflik mencapai eskalasi tak terhindarkan, membuat perceraian menjadi pilihan tunggal dan menempatkan layanan profesional pada posisi akhir yang seringkali sudah terlambat (Wayan & Agung, 2023).

Dominasi Modal Sosial Komunal dan Isu Kompetensi Budaya

Stigma ini diperkuat oleh dominasi Modal Sosial Komunal (Bourdieu, 1986). Masyarakat lebih memilih dan mempercayai mediasi oleh tokoh adat karena mereka memiliki otoritas spiritual dan sosial yang kuat, dan intervensinya dianggap tidak menimbulkan aib sebesar konsultasi dengan psikolog (Wirawan & Setiawan, 2022). Aksesibilitas layanan yang rendah (Penchansky & Thomas, 1981) di Bali bukan hanya masalah finansial, tetapi masalah aksesibilitas sosiokultural.

Hasilnya, meskipun Perda No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat memberikan landasan hukum bagi peran adat, mediasi yang dilakukan oleh *Kelian Adat* seringkali tidak

didukung oleh kompetensi klinis yang memadai. Kurangnya Kompetensi Budaya (*Cultural Competence*) pada layanan konseling modern dan kegagalan sistem untuk mengintegrasikan nilai-nilai adat memperkuat persepsi masyarakat bahwa layanan profesional itu *asing* dan tidak relevan untuk menyelesaikan masalah *pawiwahan* (Budiasa, 2020). Ini menciptakan dilema: intervensi adat dipertahankan karena alasan stigma, meskipun kurang efektif secara klinis.

Implikasi Kebijakan dan Ancaman Disintegrasi

Kegagalan sistematis yang diakibatkan oleh kombinasi minimnya investasi dan kuatnya stigma membawa implikasi serius terhadap isu kebijakan, yang merangkum ancaman disintegrasi sosial-budaya dan kestabilan ekonomi lokal.

Secara sosial dan budaya, perceraian di Bali merupakan krisis tatanan. Hukum adat patrilineal Bali sering kali menciptakan konflik sengketa harta dan hak tinggal di *pekarangan* yang sulit diselesaikan karena tumpang tindihnya otoritas Pengadilan dan Desa Adat (Darmayasa, 2022). Perceraian mengancam kohesi *banjar* dan hak-hak perempuan atas properti komunal (*Guna Kaya*), yang merupakan risiko langsung terhadap tatanan sosial yang dilindungi oleh Perda No. 1 Tahun 2020 tentang Pemajuan Kebudayaan Bali.

Secara ekonomi, perceraian tidak hanya menciptakan rumah tangga miskin baru, tetapi juga secara sistematis meningkatkan kerentanan ekonomi perempuan pasca-cerai (Saputri & Handayani, 2021). Hambatan akses terhadap warisan dan modal usaha yang disebabkan oleh hukum adat dan kurangnya kebijakan perlindungan ekonomi yang kuat membuat perempuan rentan. Ketidakstabilan unit-unit keluarga ini pada akhirnya menggerus modal sosial dan ekonomi lokal, yang menjadi tulang punggung sektor UMKM dan pariwisata Bali.

Ketiadaan data terpadu dan sistematis mengenai faktor-faktor penyebab perceraian (Putra et al., 2020) memperburuk kegagalan kebijakan. Tanpa data yang akurat mengenai pemicu dominan, kebijakan intervensi (seperti program pelatihan pra-nikah) yang dirancang menjadi bersifat umum dan tidak tepat sasaran, sehingga sumber daya dialokasikan secara tidak efisien dan masalah utama tidak pernah tersentuh.

Inti dari masalah kebijakan ini adalah defisit dalam *supply* layanan yang berkualitas dan *demand* yang terhalang stigma. Pemerintah gagal menyediakan *supply* yang terjangkau dan terstandar (karena minimnya investasi), sementara masyarakat menolak *demand* yang sudah ada (karena kuatnya stigma budaya menjaga aib). Policy paper ini menyimpulkan bahwa intervensi kebijakan yang efektif harus secara serentak mengatasi kedua sisi masalah ini.

Kegagalan untuk bertindak segera akan memastikan bahwa setiap keluarga yang menikah tanpa bekal yang memadai dan tanpa akses ke jaring pengaman konseling akan terus menambah potensi kasus perceraian di masa depan, sesuai dengan skor *Growth* yang tinggi pada analisis USG (Wayan & Agung, 2023). Oleh karena itu, pergeseran paradigma kebijakan menuju preventif aktif yang berbasis pada data dan kompetensi budaya adalah satu-satunya jalan keluar

Analisis Kebijakan

1. Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (sebagaimana diubah oleh UU No. 16 Tahun 2019)

Undang-undang ini menjadi landasan hukum utama terkait Stabilitas Perkawinan & Pencegahan Perceraian. Merupakan dasar hukum perkawinan di Indonesia, menegaskan tujuan perkawinan untuk membentuk keluarga bahagia dan kekal. UU ini menjadi dasar hukum utama untuk prosedur perceraian, sekaligus menekankan upaya perdamaian sebelum perceraian diputuskan (Pasal 39, 40).

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT)

Menyediakan kerangka hukum untuk intervensi kekerasan dalam rumah tangga, yang merupakan salah satu penyebab utama perceraian. UU ini mewajibkan adanya perlindungan korban dan dapat menjadi landasan untuk layanan konseling dan rehabilitasi.

3. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Menetapkan bahwa kesehatan mental adalah bagian integral dari kesehatan (Pasal 14) dan harus mendapatkan pelayanan yang memadai. Regulasi ini secara eksplisit dapat digunakan sebagai dasar argumentasi bahwa layanan konseling keluarga (sebagai bagian dari kesehatan mental preventif) wajib didanai oleh negara sebagai komponen kesehatan publik.

4. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974

Peraturan ini mengatur tata cara pengajuan dan penyelesaian perceraian. PP ini menekankan kewajiban hakim untuk mengupayakan mediasi/perdamaian antara pihak-pihak sebelum putusan cerai, yang secara implisit memerlukan adanya layanan konseling atau mediasi yang kompeten.

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

Mewajibkan calon pengantin yang beragama Islam untuk mengikuti bimbingan perkawinan (Bimbingan Perkawinan/Bimwin) yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama. Ini adalah upaya preventif pemerintah untuk memperkuat ketahanan keluarga sebelum pernikahan.

Limitasi Kajian

Kajian ini memiliki beberapa limitasi metodologis dan kontekstual yang perlu diperhatikan. Secara metodologis, *policy paper* ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan analisis kebijakan (Dunn scoring) yang sangat bergantung pada sintesis literatur sekunder dan peraturan yang tersedia, sehingga tidak melibatkan pengambilan data primer melalui wawancara mendalam atau survei langsung di lapangan kepada pasangan yang bercerai, tokoh adat, maupun pembuat kebijakan di Bali. Hal ini membatasi kedalaman data empiris real-time mengenai dinamika konflik terbaru dan persepsi langsung masyarakat terhadap stigma sosial. Secara kontekstual, fokus utama kajian adalah pada hambatan struktural (minimnya investasi) dan hambatan sosiokultural (stigma) terhadap layanan konseling pasca-pernikahan, sehingga pembahasan mengenai faktor-faktor pemicu perceraian lainnya (seperti perselingkuhan, KDRT, atau dampak teknologi), bukan sebagai objek analisis kebijakan utama. Selain itu, rekomendasi regulasi yang diusulkan bersifat tingkat Provinsi (Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama) dan belum menyertakan analisis terperinci mengenai ketersediaan anggaran yang spesifik untuk implementasi program subsidi konseling.

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan utama *policy paper* ini terletak pada pendekatan dalam menganalisis dan merekomendasikan solusi kebijakan untuk krisis perceraian di Bali, yang secara tegas memposisikan masalah sebagai kegagalan kebijakan publik dan budaya. Kontribusi ini melampaui analisis konvensional dengan secara eksplisit mengidentifikasi minimnya investasi pemerintah pada layanan konseling pasca-pernikahan yang bersumber dari stigma sosial (*budaya menjaga aib*) sebagai akar masalah non-struktural yang memiliki skor urgensi tertinggi dalam analisis USG. Hasilnya adalah rekomendasi kebijakan yang inovatif, yakni berupa proposal regulasi untuk integrasi program literasi mental dan penurunan stigma layanan konseling pada fasilitas publik melalui Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama. Destigmatisasi melalui kurikulum Bimbingan Perkawinan dan kolaborasi wajib dengan tokoh adat, sehingga menghasilkan kerangka intervensi yang kompeten secara budaya dan layak secara kebijakan untuk menjamin *supply* dan *demand* layanan yang efektif.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Dalam rangka menjawab persoalan minimnya investasi pemerintah pada layanan konseling pasca-pernikahan, yang diperparah oleh adanya stigma sosial dan budaya yang bersumber dari kuatnya budaya menjaga aib atau kerahasiaan masalah domestik keluarga di Bali, maka dirumuskan lima alternatif kebijakan yang dinilai dapat menjadi solusi strategis untuk meningkatkan peran Kementerian Agama di masyarakat adalah sebagai berikut:

Alternatif 1: Regulasi Standarisasi dan Subsidi Layanan Konseling

Alternatif kebijakan ini berfokus pada mengatasi akar masalah minimnya investasi pada layanan konseling dengan mewajibkan dan mendanai standarisasi layanan. Regulasi yang diusulkan adalah Peraturan Gubernur (Pergub) tentang Standar Minimum Layanan Konseling Keluarga Pasca-Pernikahan yang Terintegrasi di Bali. Pergub ini harus mewajibkan integrasi unit layanan konseling keluarga yang terstandar (didukung oleh psikolog/konselor bersertifikasi) di setiap Puskesmas atau Kantor Urusan Agama (KUA), terutama untuk kasus rujukan dari pengadilan dan mediasi adat, dan menetapkan mekanisme subsidi silang atau biaya layanan yang terjangkau/gratis bagi kelompok ekonomi rentan. Tujuannya adalah memastikan aksesibilitas finansial dan geografis layanan, serta menarik layanan konseling dari ranah privat ke ranah kesehatan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Alternatif 2: Regulasi Penguatan Peran Desa Adat dalam Mediasi Berbasis Kompetensi

Alternatif ini bertujuan mengatasi stigma sosial dan budaya dengan memanfaatkan struktur adat yang sudah ada. Regulasi yang diusulkan adalah Peraturan Daerah (Perda) tentang Mekanisme Rujukan dan Kolaborasi antara Lembaga Adat dan Profesional. Perda ini akan memberikan pengakuan resmi terhadap peran *Kelian Adat* sebagai mediator utama dalam sengketa *pawiwahan*, namun mewajibkan adanya mekanisme rujukan wajib kepada konselor profesional atau psikolog setelah mediasi adat (tingkat *banjar* atau *desa*) gagal mencapai kesepakatan damai dalam periode waktu tertentu. Selain itu, Perda ini dapat memfasilitasi pelatihan kompetensi mediasi dan manajemen konflik bagi tokoh adat yang diselenggarakan bersama oleh Dinas Kebudayaan dan

Asosiasi Psikolog/Konselor, sehingga meningkatkan kualitas intervensi di tingkat akar rumput tanpa menyinggung *ajeg Bali*.

Alternatif 3: Kebijakan Kampanye Literasi Mental dan Pencegahan Stigma Berbasis Komunitas

Untuk melawan akar masalah stigma sosial dan budaya serta budaya menjaga aib, diperlukan regulasi yang mendukung edukasi publik. Regulasi yang diusulkan adalah Keputusan Kepala Kanwil Kementerian Agama Provinsi Bali tentang Program Literasi Kesehatan Mental dan Keluarga Berbasis Banjar. Keputusan ini mewajibkan alokasi dana untuk kampanye edukasi yang diselenggarakan secara rutin di tingkat Banjar yang berfokus pada normalisasi pencarian bantuan profesional dan mengurangi stigma masalah keluarga. Materi kampanye harus disusun dengan kompetensi budaya tinggi, menggunakan bahasa Bali dan menampilkan tokoh-tokoh komunitas yang dihormati (*role models*) yang secara terbuka mendukung konseling, sehingga pesan tersebut diterima sebagai bagian dari upaya kolektif menjaga keharmonisan (*kerahayuan*) daripada menjaga aib.

Alternatif 4: Regulasi Insentif Pajak dan Kemudahan Perijinan untuk Pengembangan Layanan Konseling Swasta Berstandar

Alternatif ini berfokus pada peningkatan investasi dari sektor swasta untuk melengkapi layanan publik yang terbatas. Regulasi yang diusulkan adalah Peraturan Gubernur tentang Pemberian Insentif Pajak Daerah dan Kemudahan Perizinan bagi Klinik atau Lembaga Konseling Keluarga Profesional yang bersedia memenuhi standar akreditasi kualitas layanan yang ditetapkan pemerintah dan menyediakan subsidi bagi masyarakat yang dirujuk oleh pemerintah atau Desa Adat. Kebijakan ini akan mengatasi kurangnya kerangka regulasi dan standarisasi dengan menjadikan akreditasi sebagai prasyarat insentif, sekaligus meningkatkan ketersediaan layanan berkualitas di Bali tanpa membebani sepenuhnya anggaran publik.

Alternatif 5: Regulasi Wajib Integrasi Data Penyebab Perceraian dan Evaluasi Program

Untuk memastikan efektivitas kebijakan di masa depan, diperlukan regulasi yang mengatasi kelemahan data. Regulasi yang diusulkan adalah Surat Kerja Sama Kepala Kanwil Kementerian Agama Provinsi Bali dengan Kepala Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri tentang Sistem Pelaporan Terpadu Penyebab Perceraian dan Evaluasi Kinerja Layanan Konseling. Keputusan ini mewajibkan Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri untuk secara anonim dan sistematis melaporkan faktor-faktor penyebab utama perceraian yang terpisah dari data formal, dan mengharuskan semua layanan konseling publik dan bersubsidi untuk melaporkan data kinerja dan hasil intervensi (seperti tingkat keberhasilan mediasi). Data terpadu ini penting untuk memberikan keyakinan memadai atas investasi anggaran lebih lanjut dan memastikan kebijakan *terarah* dan *tepat sasaran* di masa mendatang.

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

No	Alternatif Kebijakan	Efektivitas	Efisiensi	Kecukupan	Responsivitas	Total
1	Regulasi Standarisasi & Subsidi Layanan Konseling Efektivitas: Kebijakan ini secara langsung mengatasi akar masalah minimnya investasi dan akses finansial/geografis, yang merupakan prasyarat mutlak untuk menekan angka perceraian. Efisiensi: Biaya untuk mensubsidi atau menyediakan layanan konseling di Puskesmas/KUA secara terstandar akan memerlukan anggaran APBD yang besar dan peningkatan SDM, yang secara politis dan fiskal cukup berat. Kecukupan: Kebijakan ini cukup untuk mengatasi masalah karena menyediakan safety net bagi keluarga yang menghadapi krisis, menjadikannya solusi pencegahan yang kuat. Responsivitas: Kebijakan ini merespons kebutuhan mendesak masyarakat berpenghasilan rendah untuk mendapatkan layanan tanpa harus menanggung biaya yang mahal.	5	3	4	3	15
2	Regulasi Penguatan Peran Desa Adat & Rujukan Kompetensi Efektivitas: Kebijakan ini efektif karena menyerang akar masalah stigma sosial dan budaya secara langsung dengan mengintervensi melalui saluran yang dipercaya, yaitu Desa Adat. Efisiensi: Kebijakan ini efisien karena memanfaatkan struktur sosial dan mediator yang sudah ada (Kelian Adat), sehingga biaya operasional dan pembangunan institusi baru dapat diminimalisir. Kecukupan: Kebijakan ini memadai karena tidak hanya mengakui adat tetapi juga meningkatkan kualitas mediasi melalui pelatihan profesional dan mekanisme rujukan wajib. Responsivitas: Kebijakan ini sangat responsif terhadap nilai-nilai lokal Bali (ajeg Bali) karena mengintegrasikan kearifan lokal dengan standar profesional.	4	4	4	5	17
3	Regulasi Kampanye Literasi Mental dan Pencegahan Stigma Berbasis Komunitas Efektivitas: Kampanye rutin efektif untuk secara bertahap mengurangi stigma sosial dan menormalisasi pencarian bantuan, yang merupakan hambatan psikologis utama. Efisiensi: Kampanye melalui media komunitas dan Banjar relatif lebih efisien daripada membangun infrastruktur fisik, dan jangkauannya luas.	5	5	4	4	18

	Kecukupan: Meskipun kampanye melawan stigma, ia tidak cukup menyelesaikan masalah jika layanan konseling yang dirujuk tidak tersedia atau tidak terjangkau (kekurangan supply side). Responsivitas: Merespons kebutuhan untuk mengubah persepsi publik tentang kesehatan mental dan masalah keluarga.					
4	Regulasi Insentif Pajak dan Kemudahan Perijinan untuk Layanan Swasta Berstandar Efektivitas: Terbatas karena hanya menargetkan peningkatan supply layanan swasta; tidak secara langsung mengatasi akses finansial untuk mayoritas masyarakat atau stigma budaya untuk mencarinya. Efisiensi: Pemerintah hanya mengeluarkan biaya dalam bentuk insentif pajak (biaya tidak langsung), yang efisien secara fiskal. Kecukupan: Tidak cukup untuk mengatasi masalah secara menyeluruh karena manfaatnya terbatas pada masyarakat yang mampu mengakses dan membayar layanan swasta yang terinsentif. Responsivitas: Kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat miskin yang tidak terjangkau layanan swasta.	3	4	3	3	13
5	Regulasi Wajib Integrasi Data Penyebab Perceraian Efektivitas: Kebijakan ini tidak efektif dalam jangka pendek untuk menekan angka perceraian, tetapi sangat penting untuk efektivitas jangka panjang kebijakan di masa depan. Efisiensi: Memerlukan investasi dalam sistem informasi terpadu dan pelatihan SDM di berbagai lembaga (Pengadilan, KUA, Dinas), yang memakan biaya dan waktu. Kecukupan: Penting karena cukup untuk memastikan bahwa semua alternatif kebijakan lainnya didasarkan pada data dan bukti yang kuat (evidence-based policy). Responsivitas: Kurang responsif terhadap krisis keluarga saat ini, karena lebih berorientasi pada peningkatan kapasitas administrasi.	3	3	4	2	12

Berdasarkan analisis skoring ini, Alternatif Kebijakan 3 (Kebijakan Kampanye Literasi Mental dan Pencegahan Stigma Berbasis Komunitas) mendapatkan total skor tertinggi (18). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan ini dinilai paling komprehensif dan efektif dalam mengatasi akar masalah. Kebijakan ini tidak hanya menyelesaikan masalah pada tingkat efektivitas dan kecukupan dengan menghubungkan semua pihak secara formal, tetapi juga dinilai tinggi dari segi responsivitas karena memberikan suara kepada semua *stakeholder* terkait.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Peningkatan angka perceraian di Bali merupakan manifestasi dari kegagalan sistematis dalam menguatkan ketahanan institusi keluarga, yang memiliki konsekuensi serius berupa ancaman disintegrasi sosial-budaya dan mempengaruhi stabilitas ekonomi lokal. Analisis menemukan bahwa akar masalah terletak pada interaksi antara dua hambatan utama: kegagalan investasi struktural (minimnya pengakuan untuk layanan konseling pasca-pernikahan sebagai komponen kesehatan publik) dan hambatan sosiokultural yang dipicu oleh stigma (kuatnya budaya menjaga aib yang menghalangi pencarian bantuan profesional). Minimnya investasi pemerintah mengurangi *supply* layanan yang terstandar dan terjangkau. Stigma ini, diperkuat oleh dominasi mediasi adat yang sering kekurangan kompetensi klinis, secara aktif mengurangi permintaan dan akses terhadap layanan. Hal ini menciptakan celah besar dalam jaring pengaman keluarga.

Melalui evaluasi alternatif kebijakan menggunakan kriteria William N. Dunn, ditemukan bahwa intervensi yang paling optimal harus bersifat kompeten secara budaya. Alternatif kebijakan yang mendapat skor tertinggi adalah Regulasi Kampanye Literasi Mental dan Pencegahan Stigma Berbasis Komunitas. Kebijakan ini secara efektif mengkampanyekan secara bertahap mengurangi stigma sosial dan menormalisasi pencarian bantuan. Kampanye melalui media komunitas dan Banjar relatif lebih efisien daripada membangun infrastruktur fisik, dan memiliki jangkauan luas dengan memanfaatkan otoritas lokal sambil meningkatkan kualitas intervensi. Kebijakan ini merespon kebutuhan untuk mengubah persepsi publik tentang kesehatan mental dan masalah keluarga, sehingga responsif terhadap nilai-nilai *ajeg Bali*.

Sebagai langkah strategis yang mendesak, direkomendasikan kepada Kepala Kanwil Kementerian Agama Provinsi Bali untuk menerbitkan Keputusan Kanwil Kemenag tentang Pengintegrasian Program Literasi Mental dan Destigmatisasi dalam kurikulum Bimbingan Perkawinan. Regulasi ini berfungsi sebagai *quick win* untuk mengatasi akar masalah stigma sosial secara langsung, menormalisasi pencarian bantuan profesional sebagai bagian dari upaya kolektif *menjaga keharmonisan*, dan membuka jalan bagi keberhasilan implementasi program investasi dan integrasi layanan konseling yang lebih komprehensif di masa mendatang.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis *scoring* alternatif kebijakan, direkomendasikan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bali untuk menerbitkan Keputusan Kepala Kanwil Kementerian Agama tentang Pengintegrasian Program Literasi Mental dan Penurunan Stigma Pencarian Bantuan dalam Bimbingan Pra-nikah dan Pasca-nikah. Regulasi ini mewajibkan penambahan modul spesifik yang secara eksplisit membahas stigma sosial (budaya *menjaga aib*) dan menormalisasi peran konselor/psikolog profesional sebagai solusi sah dalam krisis keluarga. Tujuan dari Keputusan ini adalah memanfaatkan jangkauan Kementerian Agama yang secara sistematis mengubah persepsi terhadap konseling, sehingga mengatasi akar masalah stigma sosial dan budaya yang menjadi penghalang utama dalam pemanfaatan layanan profesional.

REFERENSI

- Abdillah, R. P. A., 'Aisy, A. R., & Wasir, R. (2025). Mengatasi hambatan struktural dalam peningkatan akses universal ke layanan kesehatan di Indonesia. *Indonesian Journal of Health Science*, 5(2), 382–388. <https://doi.org/10.54957/ijhs.v5i2.1454>
- Adi Sukmaningsih, N. K. I. (2025). Konflik Dan Harmonisasi Penolakan Warisan Dalam Perspektif Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Dan Hukum Adat Bali: Studi Tentang Hak Dan Kewajiban Ahli Waris. *Kertha Widya*, 12(2), 77–87. <https://doi.org/10.37637/kw.v12i2.2205>
- Agra, I. B., Gelgel, I. P., & Dharmika, I. B. (2018). Pressure on socio-cultural towards post-divorce Hindu women in Denpasar city. *International Journal of Social Sciences and Humanities*, 3, 63–78. <https://doi.org/10.29332/ijssh.v2n3.191>
- Azizah, Y., & Permana, I. (2024). Upaya Koordinasi Satu Data Indonesia (SDI) di Kota Padang. *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa*, 6(1), 7. <https://doi.org/10.47134/villages.v6i1.173>
- Biladina, A. S. (2021). Stigma related to Asking for Help from a Mental Health Professional in Bandung, Indonesia. *JHeS (Journal of Health Studies)*, 5(1), 119–123. <https://doi.org/10.31101/jhes.2105>
- Bontot, I. N. (2023). Konflik Pada Desa Adat Di Bali: Masalah Dan Solusi Penyelesaiannya. *Belom Bahadat*, 13(2), 34–46. <https://doi.org/10.33363/bb.v13i2.1042>
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). Greenwood Press.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. Harvard University Press.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Cross, T. L., Bazron, B. J., Dennis, K. W., & Isaacs, M. R. (1989). *Towards a culturally competent system of care*. Georgetown University Child Development Center, CASSP Technical Assistance Center.
- Diniaty, A. (2013). Peluang dan Tantangan Pelayanan Konseling Pada Setting Masyarakat di Indonesia (Perspektif Dari Perkembangan Konseling Setting Masyarakat Di Amerika). *Jurnal Konseling Dan Pendidikan*, 1(1), 27–35. <https://doi.org/10.29210/1600>
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Goffman, E. (1963). *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. Prentice-Hall.
- Hartawan, L. K. (2024). Kebijakan Pengembangan Bimbingan Perkawinan Pra Nikah Berbasis Hybrid Learning. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana*, 3(2), 259–276.
- Haryanti, A. N., Putra, M. B. S., Larasati, N., Khairunnisa, V. N., & Dewi A, L. D. (2024). Analisis Kondisi Kesehatan Mental di Indonesia Dan Strategi Penanganannya. *Student Research Journal*, 2(3), 28–40. <https://doi.org/10.55606/srjyappi.v2i3.1219>

- Hernawati, L. (2022). Gambaran Penyebab Mahasiswa Enggan Mencari Bantuan Profesional di Masa Pandemi Covid-19. *PSIKODIMENSIA*, 21(2), 198–205. <https://doi.org/10.24167/psidim.v21i2.4764>
- Josulti, D. K., Marhadi, A., & Ashmarita. (2018). Persepsi Masyarakat Tolaki Terhadap Perceraian di Desa Pewutaa Kecamatan Angata Kabupaten Konawe Selatan. *KABANTI: Jurnal Sosial Dan Budaya*, 4(2), 1–12. <http://journal.fib.uho.ac.id/index.php/kabanti>
- Juningsih, H., & Syamsu, K. (2021). Analisis pelaksanaan layanan konseling pranikah dalam meminimalisir perceraian di Kantor Urusan Agama Kambu Kota Kendari. *Orien: Cakrawala Ilmiah Mahasiswa*, 1(2), 95–104. <https://doi.org/10.30998/ocim.v1i2.6057>
- Lentari, S. (2024). Evidence-Based Policy Making: Penggunaan Bukti Untuk Program Penanggulangan Kemiskinan Di Jawa Timur. *Publikauma : Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 12(1). <https://doi.org/10.31289/publika.v12i1.11648>
- Lestari, Y. (2025). Strategic Management of Health Budget Efficiency in Indonesia's National Health System. *International Journal Administration, Business & Organization*, 6(2), 313–330. <https://doi.org/10.61242/ijabo.25.571>
- Lobubun, M., Raharusun, Y. A., & Anwar, I. (2022). Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4(2), 294–322. <https://doi.org/10.14710/jphi.v4i2.294-322>
- Mukri, M. (2021). Latar Belakang Dan Dampak Perceraian (Studi Kasus Di Pengadilan Agama Kelas 1A Palembang). *Jurnal Perspektif*, 14(1), 96–110. <https://doi.org/10.53746/perspektif.v14i1.37>
- Noeralamsyah, Z. (2023). Penguatan Peran Single Mother dalam Ketahanan Ekonomi Keluarga. *Jurnal Studi Gender Dan Anak*, 10(1), 21–33. <https://doi.org/10.32678/jsga.v10i1.8307>
- Omondi, K. (2024). Mental Health Stigma and its Impact on Help-Seeking Behavior. In *International Journal of Humanity and Social Sciences* (Vol. 3, Issue 3).
- Penchansky, R., & Thomas, J. W. (1981). The concept of access: Definition and relationship to consumer satisfaction. *Medical Care*, 19(2), 127–140.
- Putri, A. S., Labiba, S. R., Sari, T. Y., & Sa'id, M. (2023). Perilaku Help-Seeking Layanan Kesehatan Mental: Perspektif Teori Social Learning. *Flourishing Journal*, 3(8), 330–337. <https://doi.org/10.17977/um070v3i82023p330-337>
- Rahmad, R., Firman, F., & Syukur, Y. (2025). Pengaruh Budaya Relasi Klien Dengan Konselor Dalam Konseling: Kajian Literatur. *Ristekdik : Jurnal Bimbingan Dan Konseling*, 10(5), 534. <https://doi.org/10.31604/ristekdik.2025.v10i5.534-542>
- Reardon-Anderson, J., Stagner, M., Macomber, J. E., Murray, J., Bernstein, S., Bradbury, T., Campbell, N., Cottingham, P., Goldstein, N., Karney, B., Kelly, B., Kortenkamp, K., Littell, J., Lipsey, M., Maynard, R., & Rolston, H. (2005). *Systematic Review of the Impact of Marriage and Relationship Programs*.
- Renti Ardina Gajah, Haposan Silalahi, & Warseto Freddy Sihombing. (2023). Perceraian Akibat Kekerasan Dalam Rumah Tangga. *Lumen: Jurnal Pendidikan Agama Katekese Dan Pastoral*, 2(2), 114–127. <https://doi.org/10.55606/lumen.v2i2.220>

- Resmini, W., & Sakban, A. (2019). Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Pada Masyarakat Hukum Adat. *CIVICUS: Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 6(1), 8. <https://doi.org/10.31764/civicus.v6i1.625>
- Ridlo, I. A. (2020). Pandemi COVID-19 dan Tantangan Kebijakan Kesehatan Mental di Indonesia. *INSAN Jurnal Psikologi Dan Kesehatan Mental*, 5(2), 155–164. <https://doi.org/10.20473/jpkm.v5i12020.155-164>
- Supriatna, E., Nurjaman, K., Sulastri, L., Pikri, F., Leonardo Sari, A., & Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, U. (2024). Mengubah Konflik Menjadi Harmoni: Pendekatan Baru Dalam Penguatan Ketahanan Keluarga Di Indonesia. In *Indonesian Journal of Studies on Humanities, Social Sciences, and Education (IJHSED) E-ISSN* (Vol. 1, Issue 2). www.ijhsed.com
- van der Vliet, N., Suijkerbuijk, A. W. M., de Blaeij, A. T., de Wit, G. A., van Gils, P. F., Staatsen, B. A. M., Maas, R., & Polder, J. J. (2020). Ranking Preventive Interventions from Different Policy Domains: What Are the Most Cost-Effective Ways to Improve Public Health? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(6), 2160. <https://doi.org/10.3390/ijerph17062160>
- Walsh, F. (2016). *Strengthening family resilience* (3rd ed.). The Guilford Press.
- Wulan, R. (2021). Problematika Konselor Dalam Pelaksanaan Bimbingan Konseling Perkawinan Dan Keluarga Kua Kecamatan Langsa Lama Kota Langsa. *JURNAL PASOPATI*, 3(2). <http://ejournal2.undip.ac.id/index.php/pasopati>
- Yakin, A., Munir, S., & Asuudi, A. Q. (2022). Konstruksi Cerai-Gugat: Kajian Fenomenologis atas Kasus Perceraian di Desa Asembakor Kraksaan Probolinggo. *TRILOGI: Jurnal Ilmu Teknologi, Kesehatan, Dan Humaniora*, 3(3). <https://doi.org/10.33650/trilogi.v3i3.4290>
- Yaniasti, N. L. (2020). Implementasi Budaya Dalam Komunikasi Konseling Yang Efektif. *Daiwi Widya*, 7(3), 12–25. <https://doi.org/10.37637/dw.v7i3.258>

