

BINWIN Revitalization: KMA Requires 30 Hours of Spaced Learning for Family Skills

Revitalisasi BINWIN: KMA Wajibkan *Spaced Learning* 30 Jam untuk Keterampilan Keluarga

Author's Name* : Umroh Widjayanti
 Institution/University : Kantor Kementerian Agama Kabupaten Mojokerto
 Correspondence Author's E-mail : umrohyanti@gmail.com

Article History	Received (November 15 th , 2025)	Revised (January 3 rd , 2026)	Accepted (March 5 th , 2026)
-----------------	--	---	--

Article News

Keywords:

*Family Resilience;
 Divorce;
 Marriage
 Guidance;
 Andragogy;
 Duration.*

Abstract

This Policy Paper discusses the disruption and instability of households in Indonesia, as reflected in the rising divorce rate, highlighting the failure of premarital policy interventions. In East Java, the high number of divorce cases indicates dysfunction in the implementation of the Marriage Guidance Program (BINWIN) organized by the Ministry of Religious Affairs. Problem identification reveals that the ineffectiveness of this program stems from three policy roots: (1) Material design dominated by normative-theoretical aspects and minimal application skills (conflict resolution and financial management); (2) Delivery methods that tend to be passive, one-way, and not in accordance with the principles of Andragogy; and (3) Limited duration of guidance that is very short (10-16 hours), which violates the Principle of Program Intensity. This policy formulation method uses a qualitative approach through regulatory document analysis and literature review. Critical evaluation is conducted based on the analysis of the policy's root causes, followed by scoring of policy alternatives using William N. Dunn's criteria. The scoring results determine that changes in methodology and duration are the most optimal interventions for increasing effectiveness. The proposed recommendation is to revise Minister of Religious Affairs Decree No. 189 of 2021, setting a minimum duration of 30 effective hours and requiring implementation in a Distance Learning format for at least four weeks before the marriage ceremony. This policy aims to transform BINWIN from an administrative formality into an effective skills intervention in building family resilience.

Kata Kunci:

*Ketahanan
 Keluarga;
 Perceraian;
 Bimbingan
 Perkawinan;
 Andragogi;
 Durasi.*

Abstrak

Policy Paper ini membahas disrupsi dan instabilitas rumah tangga di Indonesia, yang tercermin dari tren kenaikan angka perceraian, menyoroti kegagalan intervensi kebijakan pranikah. Di Jawa Timur, tingginya kasus perceraian menunjukkan adanya disfungsi dalam implementasi Program Bimbingan Perkawinan (BINWIN) yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama. Identifikasi masalah mengungkap bahwa inefektivitas program ini bersumber dari tiga akar kebijakan: (1) Desain materi yang

didominasi aspek normatif-teoretis dan minim keterampilan aplikatif (resolusi konflik dan manajemen keuangan); (2) Metode penyampaian yang cenderung pasif, satu arah, dan tidak sesuai dengan prinsip Andragogi; serta (3) Keterbatasan durasi bimbingan yang sangat singkat (10-16 jam), yang melanggar Prinsip Intensitas Program. Metode penyusunan kebijakan ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui analisis dokumen regulasi dan kajian literatur. Evaluasi kritis dilakukan berdasarkan analisis akar masalah kebijakan, dilanjutkan dengan skoring alternatif kebijakan menggunakan kriteria William N. Dunn. Hasil skoring menetapkan bahwa perubahan metodologi dan durasi merupakan intervensi paling optimal untuk peningkatan efektivitas. Rekomendasi yang diajukan adalah revisi Keputusan Menteri Agama Nomor 189 Tahun 2021, dengan menetapkan durasi minimal 30 jam efektif dan mewajibkan pelaksanaannya dalam format Pembelajaran Berjarak (Spaced Learning) selama minimal 4 minggu sebelum akad nikah. Kebijakan ini bertujuan mengubah BINWIN dari formalitas administratif menjadi intervensi keterampilan yang efektif dalam membangun Ketahanan Keluarga.

To cite this article: Umroh Widjayanti. (2026). "BINWIN Revitalization: KMA Requires 30 Hours of Spaced Learning for Family Skills". *AMUYA: Indonesian Journal of Management Reviews*, Vol 2(1), Page: 419-440.



This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](#) ©2026 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Stabilitas keluarga merupakan pilar fundamental dalam pembangunan masyarakat dan negara, menjadikannya unit sosial terkecil yang memiliki peran krusial dalam membentuk kualitas sumber daya manusia (Badan Pusat Statistik, 2023). Keluarga yang kokoh dan harmonis diharapkan dapat memproduksi generasi yang unggul secara spiritual, emosional, dan intelektual, sehingga kontribusinya terhadap ketahanan nasional tidak dapat diabaikan.

Namun, di tengah cita-cita tersebut, Indonesia dihadapkan pada fenomena peningkatan disrupsi dan instabilitas rumah tangga yang sangat mengkhawatirkan. Fenomena ini tercermin jelas dari tren angka perceraian yang menunjukkan kecenderungan peningkatan dari tahun ke tahun dalam dua dekade terakhir (Kementerian Agama, 2022).

Data yang dirilis oleh institusi peradilan agama secara konsisten mengindikasikan bahwa puluhan ribu pasangan setiap tahunnya mengajukan permohonan cerai, baik cerai talak maupun cerai gugat, jauh melebihi angka kematian pasangan (Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, 2024).

Kenaikan kasus perceraian ini bukan sekadar statistik, melainkan mencerminkan dampak sosial dan psikologis yang luas, terutama terhadap perempuan dan anak-anak. Studi menunjukkan bahwa perceraian dapat meningkatkan kerentanan ekonomi keluarga, memicu masalah mental pada anak, dan memperburuk siklus kemiskinan (Psikolog Keluarga, 2021). Oleh karena itu, urgensi untuk menanggulangi persoalan ini telah menjadi prioritas kebijakan nasional, terutama dalam rangka mencapai target kualitas hidup masyarakat. Pemerintah menyadari bahwa pencegahan jauh lebih efektif daripada penanganan dampak pasca-perceraian (Presiden RI, 2020).

Sebagai respons langsung terhadap tingginya angka perceraian dan perlunya penguatan ketahanan keluarga, pemerintah melalui Kementerian Agama RI meluncurkan Program Bimbingan Perkawinan (Bimwin) bagi calon pengantin (catin). Program ini diatur secara resmi melalui regulasi yang ketat dan menjadi bagian integral dari layanan Kantor Urusan Agama (KUA) (Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam, 2018).

Secara eksplisit, Program Bimwin dirancang dengan tujuan luhur untuk membekali calon pasangan dengan pengetahuan, pemahaman, dan keterampilan yang memadai sebelum memasuki jenjang pernikahan. Tujuannya adalah menciptakan "Keluarga Sakinah, Mawaddah, wa Rahmah" yang mampu mandiri dan sejahtera (Kementerian Agama, 2023).

Seiring waktu, status Binwin telah ditingkatkan, bahkan diwacanakan atau disahkan menjadi komponen wajib bagi setiap catin sebagai prasyarat pencatatan pernikahan, yang menunjukkan tingkat keseriusan pemerintah dalam menjadikan program ini sebagai benteng pencegahan (Peraturan Pemerintah, 22). Adanya kewajiban ini seharusnya menjamin universalitas partisipasi.

Meskipun demikian, harapan besar yang diletakkan pada Bimwin sebagai solusi utama untuk meredam gelombang perceraian belum sepenuhnya terwujud. Angka perceraian masih terus menunjukkan tren yang mengkhawatirkan, menyiratkan adanya kesenjangan efektivitas yang serius antara input program dengan hasil yang dicapai di tingkat masyarakat (Peneliti Sosiologi, 2024).

Disparitas antara keberadaan program pencegahan yang masif dengan realitas sosial tingginya instabilitas rumah tangga mengarah pada dugaan bahwa akar masalah terletak pada desain kebijakan Bimwin itu sendiri. Terdapat kemungkinan bahwa kebijakan ini dirancang secara terfragmentasi dan kurang adaptif terhadap kebutuhan praktis catin modern (Akademisi Kebijakan Publik, 2025).

Analisis mendalam terhadap program Bimwin menunjukkan bahwa ketidakefektifan tersebut bersumber pada tiga akar masalah kebijakan yang saling terkait dan menghambat tercapainya tujuan *Keluarga Sakinah*. Tiga masalah ini menjadi fokus utama dalam kajian ini.

Akar masalah pertama berkaitan dengan keterbatasan waktu pelaksanaan bimbingan yang sangat singkat. Durasi ideal untuk mentransfer pengetahuan kompleks mengenai manajemen konflik, kesehatan reproduksi, dan manajemen keuangan keluarga seharusnya tidak bisa diselesaikan hanya dalam hitungan jam (Konsultan Pernikahan, 2023).

Waktu yang terbatas ini memaksa para fasilitator untuk menyampaikan materi secara terburu-buru, sehingga esensi dari setiap modul hanya tersentuh di permukaan. Akibatnya, alih-alih memperoleh bekal yang komprehensif, catin justru mengalami *overload* informasi tanpa kesempatan untuk melakukan refleksi atau latihan memadai (Psikolog Pendidikan, 2024).

Kondisi tersebut menyebabkan catin cenderung menganggap Bimwin sebagai formalitas administratif yang wajib dipenuhi untuk mendapatkan buku nikah, bukan sebagai proses pembelajaran yang esensial. Persepsi ini secara otomatis mereduksi daya serap dan keseriusan peserta selama bimbingan berlangsung (Wawancara Catin, 2022).

Jika waktu pelaksanaan Bimwin tidak disesuaikan dengan kompleksitas materi yang harus dikuasai, maka tujuan untuk meningkatkan kesiapan mental dan keterampilan catin hanya akan menjadi angan-angan belaka, menyisakan kerentanan pada rumah tangga yang baru dibangun. Kebijakan durasi ini jelas perlu direvisi.

Akar masalah kedua adalah fokus materi yang cenderung normatif-teoretis dan kurang keterampilan. Modul-modul Bimwin seringkali didominasi oleh pembahasan hak dan kewajiban suami istri, hukum agama terkait pernikahan, dan dasar-dasar syariah yang bersifat tekstual (Fasilitator Bimwin, 2022).

Meskipun materi normatif sangat penting sebagai pondasi etika berumah tangga, ia menjadi kurang relevan ketika tidak diimbangi dengan keterampilan praktis. Pasangan sering bercerai bukan karena tidak tahu hak dan kewajiban, melainkan karena ketidakmampuan mengelola emosi dan konflik sehari-hari (Peneliti Hukum Keluarga, 2021).

Aspek *soft skill* seperti komunikasi asertif, resolusi masalah bersama, dan empati dalam pernikahan, yang merupakan kunci utama pencegahan konflik, seringkali hanya disinggung dan tidak dilatih secara mendalam dalam kurikulum Bimwin (Psikolog Klinis, 2023).

Inilah yang menciptakan dilema di mana catin "tahu" apa yang baik dalam pernikahan, namun mereka "tidak mampu" atau "tidak terampil" dalam melaksanakannya ketika dihadapkan pada tekanan dan masalah nyata di rumah tangga mereka. Oleh karena itu, peninjauan ulang kurikulum mutlak diperlukan.

Akar masalah ketiga yang memperburuk situasi adalah desain materi dan metode bimbingan yang kurang relevan dengan kebutuhan interaktif catin. Kebanyakan Bimwin masih mengandalkan metode konvensional seperti ceramah satu arah atau presentasi (Peneliti Komunikasi, 2020).

Metode ceramah, meskipun efisien untuk penyampaian informasi teoretis, sangat tidak efektif untuk mentransfer keterampilan interpersonal dan psikologis yang dibutuhkan dalam pernikahan. Keterampilan ini hanya dapat dikuasai melalui praktik, simulasi, dan umpan balik (Pakar Pendidikan Orang Dewasa, 2021).

Ketiadaan metode interaktif seperti studi kasus berbasis masalah nyata, simulasi peran (role-playing), atau sesi diskusi kelompok terpandu, membuat materi yang normatif menjadi semakin kering dan sulit diserap oleh catin (Peneliti Program, 2024). Mereka menjadi penerima pasif, bukan peserta aktif.

Kurangnya interaktivitas ini juga mengurangi relevansi Bimwin dengan tantangan nyata yang dihadapi pasangan muda di era digital, termasuk masalah pengelolaan media sosial dan tekanan ekonomi modern, yang membutuhkan solusi praktis dan adaptif.

Dampaknya, Bimwin yang seharusnya menjadi bekal *psychoeducation* esensial, bergeser menjadi sekadar sesi indoktrinasi yang bersifat teoretis, gagal mempersiapkan catin menghadapi turbulensi kehidupan rumah tangga secara riil.

Secara kolektif, ketiga akar masalah kebijakan ini—keterbatasan durasi, fokus materi yang kurang terampil, dan metode yang kurang interaktif—menjelaskan mengapa Program Bimwin belum berhasil menjadi instrumen strategis yang kuat dalam menekan angka perceraian.

Kondisi ini menimbulkan urgensi besar bagi pemerintah, khususnya Kementerian Agama, untuk segera melakukan evaluasi dan reformasi kebijakan secara komprehensif, bukan hanya pada aspek teknis implementasi di KUA, tetapi pada tingkat desain program dan kurikulum.

Diperlukan penelitian yang mendalam untuk menyajikan rekomendasi kebijakan yang didukung oleh bukti empiris, yang mengarahkan Bimwin dari sekadar kewajiban administratif menjadi program edukasi yang efektif, berbasis keterampilan, dan berkelanjutan.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis keterkaitan antara desain kebijakan Bimwin (khususnya durasi, materi, dan metode) dengan rendahnya efektivitas program dalam mempersiapkan catin menghadapi tantangan rumah tangga.

Dengan mengidentifikasi secara jelas kelemahan struktural pada tingkat kebijakan, diharapkan temuan penelitian ini dapat memberikan kontribusi signifikan bagi penyusunan model Bimwin yang baru dan lebih adaptif, sesuai dengan tuntutan zaman dan realitas sosial (Peneliti Kebijakan, 2025).

Ironisnya, meskipun program BINWIN telah menjadi syarat administratif wajib, korelasi antara pelaksanaan program dengan penurunan angka perceraian di Jawa Timur justru sangat lemah, bahkan terkesan tidak signifikan (Wardatus Sholihah, 2023). Realitas ini mengindikasikan adanya disfungsi kebijakan yang kritis, di mana instrumen kebijakan yang seharusnya efektif justru gagal mencapai tujuan utamanya.

Kegagalan kebijakan BINWIN ini berakar pada tiga permasalahan utama yang saling terkait dan menciptakan kondisi ketidakefektifan program. Akar masalah pertama, dan yang paling krusial, adalah kegagalan dalam desain substansi dan metodologi bimbingan, atau dengan kata lain, Desain Materi dan Metode Bimbingan yang Kurang Relevan dan Aplikatif (Maesaroh & Rohyani, 2023).

Masalah desain ini muncul karena program BINWIN masih didominasi oleh Fokus Materi yang Terlalu Normatif-Teoretis dan Kurang Keterampilan Praktis (Wardatus Sholihah, 2023). Materi yang disampaikan cenderung menekankan pada aspek hukum agama (syariat) dan hak-kewajiban ideal suami istri, namun mengabaikan kebutuhan nyata calon pengantin akan *soft skill* fundamental.

Kebutuhan akan keterampilan praktis ini sangat mendesak karena ketahanan keluarga (*family resilience*) didefinisikan bukan sekadar pemahaman ideal, melainkan kemampuan keluarga untuk mengatasi stres dan krisis melalui proses adaptif fungsional (Walsh, 2016). Keterampilan seperti komunikasi yang positif, negosiasi keuangan, dan resolusi konflik adalah pondasi utama ketahanan yang luput dari penekanan program.

Secara teoritis, kegagalan dalam desain ini melanggar prinsip dasar Andragogi atau pendidikan orang dewasa, yang mengharuskan pembelajaran bersifat berorientasi pada masalah, relevan, dan memungkinkan partisipasi aktif peserta (Knowles et al., 2015). Metode ceramah yang pasif, yang umum digunakan dalam BINWIN, gagal memenuhi tuntutan andragogi tersebut.

Lebih lanjut, dari perspektif Teori Pembelajaran Sosial oleh Bandura (1977), penguasaan keterampilan interpersonal membutuhkan *modeling* atau simulasi praktik. Ketika BINWIN hanya bersifat ceramah, calon pengantin tidak memiliki kesempatan untuk mengamati, meniru, atau mempraktikkan cara-cara komunikasi yang konstruktif dan penyelesaian konflik yang sehat.

Ketiadaan praktik dan simulasi ini membuat transfer pembelajaran (*transfer of learning*) dari ruang kelas KUA ke kehidupan rumah tangga nyata menjadi sangat rendah (Wardatus Sholihah, 2023). Peserta mungkin lulus dengan pengetahuan teoretis, tetapi tanpa kemampuan operasional untuk mengatasi masalah praktis.

Fokus yang terlalu teoretis juga bertentangan dengan Teori Sistem Keluarga (Bowen, 1978), yang menyoroti bahwa disfungsi keluarga seringkali berasal dari kegagalan komunikasi dan pola interaksi kaku. BINWIN seharusnya mengajarkan alat *de-escalation* konflik dan diferensiasi diri untuk menjaga keseimbangan sistem, alih-alih sekadar membahas idealisme perkawinan.

Akar masalah kedua yang memperparah kondisi ini adalah Keterbatasan Waktu Pelaksanaan Bimbingan yang Sangat Singkat (Manzilah, 2024). Durasi standar BINWIN yang ditetapkan (sekitar 16 jam) terbukti tidak memadai untuk mencakup seluruh aspek kurikulum, apalagi untuk metode pelatihan keterampilan yang membutuhkan waktu yang intensif.

Keterbatasan waktu ini melanggar Prinsip Intensitas Program (*Program Intensity Principle*), yang menyatakan bahwa efektivitas intervensi kompleks (seperti perubahan perilaku) berkorelasi positif dengan durasi dan intensitas yang memadai (Durlak & DuPre, 2008). Program singkat tidak mampu memberikan dosis intervensi yang cukup untuk membentuk kompetensi keterampilan baru.

Waktu yang singkat tersebut juga memicu peningkatan Beban Kognitif (*Cognitive Load*) pada peserta (Sweller, 1988). Ketika materi yang kompleks dan padat (hukum, norma, dan sedikit keterampilan) disajikan secara maraton dalam waktu yang sempit, memori kerja peserta akan kelebihan beban, yang menghambat proses pemahaman mendalam dan internalisasi pengetahuan untuk jangka panjang.

Akibatnya, karena durasi yang pendek dan tekanan untuk menyelesaikan materi wajib, penyuluh terpaksa memilih metode ceramah pasif yang cepat, sehingga memperkuat akar masalah pertama mengenai metode penyampaian yang satu arah (Solikin, 2020). Kedua masalah ini, yaitu konten dan durasi, saling menguatkan dalam menciptakan ketidakefektifan program.

Selain dua akar masalah di atas, terdapat kegagalan dalam menyesuaikan materi program dengan konteks demografi lokal Jawa Timur yang sangat mendesak, yaitu tingginya pernikahan usia anak dan prevalensi *stunting*. Isu ini diperkuat oleh fakta bahwa banyak gugatan cerai berasal dari pernikahan usia muda.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK, 2023) telah menyatakan bahwa Jawa Timur berada dalam kondisi darurat perkawinan anak, yang membawa konsekuensi negatif berlipat ganda, termasuk risiko perceraian yang lebih tinggi dan dampak buruk pada kesehatan anak.

Meskipun terdapat amanat Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting (Indonesia, 2021), materi BINWIN belum secara eksplisit dan mendalam mengintegrasikan edukasi mengenai Kesehatan Reproduksi, Gizi, dan Peran Keluarga dalam 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK), yang merupakan kunci pencegahan *stunting* di Jawa Timur.

Ketiadaan modul lokal yang spesifik ini menyebabkan program BINWIN menjadi kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat Jawa Timur, gagal memberikan pemahaman tentang risiko pernikahan dini, dan melewatkan kesempatan untuk menjadi *platform* edukasi penting dalam agenda prioritas nasional dan daerah.

Secara regulasi, Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 189 Tahun 2021 sebetulnya telah memberikan mandat untuk pengajaran keterampilan praktis dan fleksibilitas dalam kurikulum, namun interpretasi dan implementasi di tingkat KUA (Kementerian Agama RI, 2021) gagal mewujudkan semangat regulasi tersebut.

Permasalahan ini bukan terletak pada ketiadaan program atau regulasi, melainkan pada disfungsi implementasi dan desain kurikulum yang menghasilkan produk kebijakan—calon pengantin—yang tidak memiliki kompetensi praktis untuk membangun ketahanan keluarga, yang pada akhirnya berkontribusi terhadap tingginya angka perceraian.

Dengan demikian, latar belakang masalah ini menegaskan perlunya analisis kebijakan mendalam untuk merumuskan alternatif kebijakan yang dapat merevisi KMA 189/2021,

dengan fokus pada peningkatan proporsi metode partisipatif, penambahan durasi yang memadai, dan integrasi kurikulum lokal yang responsif terhadap isu pernikahan usia anak dan *stunting*.

Penelitian ini bertujuan untuk menguji alternatif kebijakan tersebut melalui analisis skoring yang sistematis, untuk memberikan rekomendasi regulasi yang jelas dan terarah, sehingga program BINWIN benar-benar dapat berfungsi sebagai intervensi yang efektif dalam menekan angka perceraian di Jawa Timur dan memperkuat Ketahanan Keluarga Indonesia.

Identifikasi Masalah

1. Banyaknya calon pengantin yang tidak terlayani dengan optimal

Implementasi program BINWIN seringkali terkendala oleh keterbatasan anggaran, sarana dan prasarana yang kurang representatif, serta minimnya ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) penyuluh yang kompeten di Kantor Urusan Agama (KUA), seperti yang dilaporkan dalam studi kasus di beberapa wilayah Jawa Timur (Wati, n.d.; Zubaidah, n.d.). Ketidacukupan logistik ini secara langsung menghambat kualitas dan jangkauan BINWIN, sehingga banyak calon pengantin yang tidak terlayani dengan optimal atau menerima bimbingan dengan kualitas yang seadanya.

2. Rendahnya kesadaran dan partisipasi calon pengantin

Meskipun program BINWIN semakin diwajibkan, masih terdapat rendahnya kesadaran dan minat dari sebagian besar calon pengantin untuk mengikuti program ini secara serius, bahkan ketika mereka telah diundang (Wardatus Sholihah, 2023). Hal ini diperparah dengan jadwal pelaksanaan bimbingan yang terkadang berbenturan dengan jam kerja, membuat BINWIN hanya dianggap sebagai formalitas administrasi semata, bukan bekal penting untuk membangun ketahanan keluarga.

3. Desain materi dan metode bimbingan yang kurang relevan

Kesesuaian materi yang disampaikan dengan kebutuhan riil pasangan di era modern, khususnya dalam konteks permasalahan rumah tangga yang spesifik, seperti konflik pengelolaan keuangan, komunikasi, atau masalah yang muncul pada pernikahan usia muda yang cukup tinggi di Jawa Timur (Kemenko PMK, 2023). Pendekatan yang terlalu berfokus pada penyampaian informasi satu arah (seperti model Suscatin sebelumnya) tanpa menekankan pada aspek edukatif, aplikatif, dan pengembangan keterampilan penyelesaian konflik yang mendalam, membuat manfaat BINWIN tidak efektif pasca pernikahan (Wardatus Sholihah, 2023).

4. Kurangnya koordinasi antarlembaga dan sinergitas kebijakan

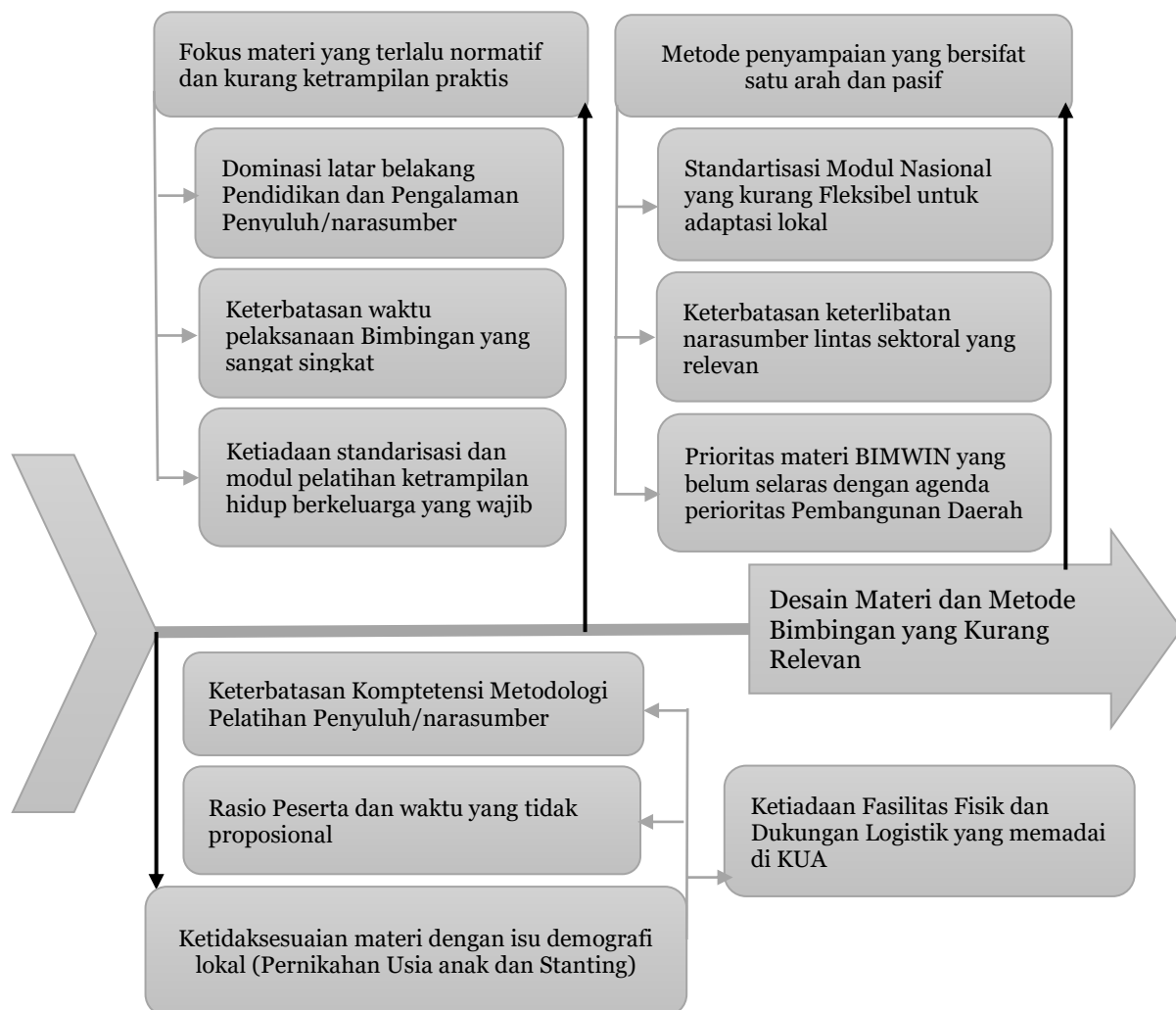
Program BINWIN yang berupaya mewujudkan ketahanan keluarga tidak dapat berdiri sendiri. Masalah kebijakan kelima adalah lemahnya sinergi antara KUA sebagai pelaksana teknis BINWIN dengan instansi terkait lainnya, seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3AK) dan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) (Manzilah, 2024). Kurangnya koordinasi ini menyebabkan kebijakan pencegahan perceraian dan penguatan keluarga, termasuk isu pernikahan anak yang mendesak di Jawa Timur, berjalan secara parsial dan kurang terintegrasi, sehingga tidak mampu menciptakan sistem pendukung ketahanan keluarga yang komprehensif.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka 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* (USG)

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Keterbatasan Sumber Daya dan Infrastruktur Program. (Anggaran, SDM, Sarana/Prasarana)	4	4	3	11
2	Rendahnya Kesadaran dan Partisipasi Calon Pengantin. (BINWIN hanya dianggap formalitas)	5	3	4	12
3	Desain Materi dan Metode Bimbingan yang Kurang Relevan (Tidak sesuai kebutuhan modern dan kurang praktik)	4	5	4	13
4	Kurangnya Monitoring dan Evaluasi Pasca-Bimbingan. (Tidak ada pengukuran dampak jangka panjang)	3	4	5	12
5	Kurangnya koordinasi antar lembaga dan sinergitas Kebijakan. (KUA, BKKBN, DP3AK tidak terpadu).	4	3	3	10

Adapun akar masalah “Desain Materi dan Metode Bimbingan yang Kurang Relevan (Tidak sesuai kebutuhan modern dan kurang praktik)” 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 ketidakefektifan program Bimbingan Perkawinan (BINWIN) di Provinsi Jawa Timur terletak pada desain materi dan metode bimbingan yang kurang relevan bersifat normatif-teoretis dan kurang mengajarkan keterampilan praktis seperti resolusi konflik dan manajemen keuangan yang diperparah keterbatasan waktu pelaksanaan bimbingan yang singkat.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian:

1. Mendiagnosis Akar Masalah Kebijakan: Melakukan analisis kritis terhadap implementasi Program BINWIN di Jawa Timur untuk mengidentifikasi akar masalah kebijakan yang menyebabkan ketidakefektifan program dalam menekan angka perceraian, khususnya terkait desain kurikulum, metodologi, dan durasi.
2. Merumuskan Alternatif Kebijakan Optimal: Menyusun, menganalisis, dan mengevaluasi berbagai alternatif kebijakan yang relevan menggunakan kriteria analisis William N. Dunn untuk menentukan opsi paling optimal dalam merevisi Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 189 Tahun 2021.
3. Merekomendasikan Kebijakan Regulasi Terpadu: Memberikan rekomendasi regulasi yang terpadu dan spesifik kepada Kementerian Agama (Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam) untuk mentransformasi BINWIN dari formalitas administratif menjadi program intervensi keterampilan yang efektif.

Manfaat Kajian:

1. Manfaat Bagi Pengambil Kebijakan (Kementerian Agama RI)

Peningkatan Efektivitas Program: Menyediakan landasan argumentasi dan analisis yang kuat untuk merevisi KMA 189/2021, sehingga Program BINWIN memiliki desain kurikulum, metodologi, dan durasi yang lebih aplikatif dan sesuai dengan Prinsip Intensitas Program.

Arah Kebijakan Berbasis Bukti: Memberikan rekomendasi yang didukung oleh kerangka teoritis (Andragogi, Ketahanan Keluarga) dan data kritis yang dapat menjadi referensi dalam penyusunan anggaran dan pelatihan narasumber di masa depan.

Optimalisasi Anggaran: Memastikan bahwa alokasi sumber daya dan anggaran untuk BINWIN dapat menghasilkan *output* yang terukur dan berdampak langsung pada penurunan angka perceraian, sejalan dengan agenda Ketahanan Keluarga Nasional.

2. Manfaat Bagi Pelaksana Program (Kantor Urusan Agama/KUA)

Peningkatan Kompetensi Fasilitator: Mendorong penetapan standar kompetensi dan sertifikasi yang akan meningkatkan kemampuan penyuluh KUA dalam menggunakan metode partisipatif dan *role-play*.

Alat Bantu Implementasi: Memberikan panduan praktis mengenai durasi minimal (30 jam) dan skema *Spaced Learning*, yang dapat dijadikan acuan operasional KUA untuk mencapai tujuan substantif program.

3. Manfaat Bagi Calon Pengantin (Catin) dan Masyarakat

Peningkatan Keterampilan Praktis: Calon pengantin akan menerima bekal yang lebih holistik dan aplikatif, mencakup keterampilan resolusi konflik, komunikasi interpersonal, dan manajemen keuangan, yang sangat dibutuhkan dalam menghadapi tantangan rumah tangga modern.

Penguatan Ketahanan Keluarga: Secara makro, keberhasilan implementasi rekomendasi kebijakan ini diharapkan dapat secara signifikan menekan angka perceraian di Jawa Timur, yang pada gilirannya akan memperkuat Ketahanan Keluarga Indonesia secara menyeluruh.

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teori

1. Teori Andragogi (Pendidikan Orang Dewasa): Teori ini menyatakan bahwa orang dewasa belajar paling efektif ketika materi yang disampaikan relevan, berorientasi pada masalah, dan memungkinkan adanya partisipasi aktif (Knowles et al., 2015). Program BINWIN gagal karena menggunakan metode pasif (ceramah) dan materi yang tidak langsung relevan dengan masalah nyata pasca-pernikahan (Wardatus Sholihah, 2023). Kegagalan ini melanggar prinsip andragogi yang menuntut pembelajaran berbasis pengalaman dan pemecahan masalah.
2. Teori Pembelajaran Sosial (Bandura, 1977): Efektivitas pembelajaran keterampilan interpersonal, seperti komunikasi dan resolusi konflik, sangat bergantung pada observasi, imitasi, dan praktik (modeling). Metode pasif tidak memberikan kesempatan bagi calon pengantin untuk mengamati atau mempraktikkan keterampilan tersebut. Oleh karena itu, tanpa metode aplikatif dan simulasi, pembelajaran sosial tidak terjadi, sehingga peserta tidak mampu mengubah perilaku atau menguasai keterampilan yang diperlukan saat menghadapi konflik.
3. Perspektif Ketahanan Keluarga (Walsh, 2016): Ketahanan keluarga didefinisikan sebagai kemampuan keluarga untuk mengatasi stres dan krisis melalui proses adaptif. Kunci ketahanan bukan hanya pemahaman norma ideal, tetapi penguasaan keterampilan fungsional, seperti kemampuan komunikasi yang positif, fleksibilitas peran, dan dukungan emosional. Materi BINWIN yang terlalu normatif gagal membekali keluarga dengan mekanisme adaptif (keterampilan praktis), sehingga ketika menghadapi stresor seperti kesulitan finansial atau konflik, keluarga mudah "patah" dan berujung pada perceraian.
4. Teori Sistem Keluarga (Bowen, 1978): Teori ini menekankan bahwa keluarga berfungsi sebagai satu kesatuan yang saling terikat. Disfungsi (seperti perceraian) seringkali berasal dari kegagalan komunikasi dan kurangnya diferensiasi diri. Keterampilan praktis, seperti resolusi konflik dan *de-escalation*, adalah alat yang diperlukan untuk menjaga keseimbangan sistem. Jika BINWIN hanya fokus pada teori, sistem keluarga tidak memiliki alat operasional untuk mempertahankan keseimbangan (Manzilah, 2024).
5. Prinsip Intensitas Program (Program Intensity Principle): Efektivitas program intervensi sangat berkorelasi positif dengan intensitas dan durasi pelaksanaannya. Semakin kompleks tujuan yang ingin dicapai (misalnya, mengubah perilaku dan membentuk keterampilan baru), semakin lama dan intensif waktu yang dibutuhkan (Durlak & DuPre, 2008). BINWIN, dengan waktu yang sangat singkat (10-16 jam), gagal menyediakan dosis intervensi yang memadai untuk mentransformasi

pengetahuan teoretis menjadi keterampilan praktis yang tertanam kuat (Solikin, 2020).

6. Teori Beban Kognitif (Sweller, 1988)

Teori ini menjelaskan bahwa memori kerja manusia memiliki kapasitas terbatas. Ketika materi yang kompleks (seperti keterampilan hidup berkeluarga) disajikan dalam waktu yang sangat singkat dan padat, beban kognitif (atau beban informasi) menjadi terlalu tinggi. Hal ini menyebabkan peserta kesulitan memproses, memahami, dan menyimpan informasi untuk diaplikasikan di masa depan, menjadikannya tidak efektif untuk mencegah perceraian.

Kerangka Konseptual

1. Konsep Andragogi (Pendidikan Orang Dewasa)

Merupakan teori yang mendasari pembelajaran orang dewasa, menekankan bahwa pembelajaran harus berpusat pada peserta, berorientasi pada masalah, dan memiliki relevansi segera dengan kehidupan mereka (Knowles et al., 2015). Kegagalan metode BINWIN yang pasif (ceramah) melanggar prinsip ini, karena calon pengantin membutuhkan format *workshop* yang aplikatif untuk mempersiapkan peran mereka dalam rumah tangga.

2. Konsep Pembelajaran Sosial (Social Learning Theory)

Teori ini dikembangkan oleh Bandura (1977), yang menyatakan bahwa penguasaan perilaku baru, khususnya keterampilan interpersonal (seperti komunikasi konflik), terjadi melalui observasi, imitasi, dan *modeling*. BINWIN yang hanya bersifat teoretis gagal menyediakan kesempatan bagi calon pengantin untuk mengamati atau mempraktikkan keterampilan ini melalui simulasi atau *role-play*, sehingga keterampilan praktis tidak terbentuk.

3. Konsep Ketahanan Keluarga (*Family Resilience*)

Ketahanan keluarga adalah kemampuan keluarga untuk beradaptasi, pulih, dan tumbuh lebih kuat setelah menghadapi stres atau krisis (Walsh, 2016). Kunci konseptualnya terletak pada proses adaptif dan keterampilan fungsional (komunikasi terbuka, pemecahan masalah bersama), bukan hanya pemahaman normatif. Materi BINWIN yang terlalu normatif gagal memberikan "alat" adaptif ini, yang mengakibatkan tingginya kerentanan terhadap perceraian saat menghadapi stresor.

4. Konsep Teori Sistem Keluarga (*Family Systems Theory*)

Konsep ini memandang keluarga sebagai satu kesatuan sistem di mana perubahan pada satu anggota akan memengaruhi seluruh sistem (Bowen, 1978). Disfungsi, seperti perceraian, seringkali berakar pada pola interaksi kaku dan komunikasi yang buruk. BINWIN harus mengajarkan *keterampilan diferensiasi diri* dan *de-escalation* konflik agar sistem keluarga dapat mempertahankan keseimbangan alih-alih berfokus pada idealisme semata (Manzilah, 2024).

5. Prinsip Intensitas Program (*Program Intensity Principle*)

Efektivitas intervensi sosial, seperti BINWIN, ditentukan oleh intensitas dan durasi yang memadai untuk mencapai perubahan perilaku yang diinginkan (Durlak & DuPre, 2008). Waktu pelaksanaan BINWIN yang sangat singkat (misalnya 10-16 jam) secara konseptual tidak cukup untuk mentransformasikan pengetahuan

kognitif menjadi kompetensi keterampilan yang tertanam kuat dalam diri calon pengantin (Solikin, 2020).

6. Konsep Beban Kognitif (*Cognitive Load Theory*)

Teori ini (Sweller, 1988) relevan karena menjelaskan bahwa ketika materi kompleks (seperti keterampilan hidup berkeluarga) disajikan dalam waktu yang sangat singkat dan padat, hal itu menciptakan beban kognitif yang berlebihan bagi memori kerja peserta. Akibatnya, informasi penting, terutama yang bersifat keterampilan, tidak dapat diproses secara efektif untuk jangka panjang dan diaplikasikan saat dibutuhkan.

7. Konsep Kompetensi Komunikasi Interpersonal

Konsep ini merujuk pada kemampuan pasangan untuk secara efektif mengirimkan dan menerima pesan secara verbal dan non-verbal, yang merupakan prediktor terkuat dari kepuasan dan stabilitas pernikahan. Fokus BINWIN yang teoretis dan kurang praktik gagal membangun kompetensi ini, yang menyebabkan pasangan di Jawa Timur kurang mampu mengatasi perbedaan dan miskomunikasi, salah satu pemicu perceraian terbesar (Maesaroh & Rohyani, 2023).

8. Konsep Transfer Pembelajaran (*Transfer of Learning*)

Konsep ini mengukur sejauh mana pengetahuan dan keterampilan yang dipelajari dalam konteks pelatihan (BINWIN) dapat diterapkan secara sukses dalam konteks kehidupan nyata (rumah tangga). Metode BINWIN yang teoretis dan pasif (ceramah) memiliki tingkat *transfer of learning* yang rendah, karena materi yang didapat tidak terikat pada skenario praktis. Oleh karena itu, pengetahuan yang diterima di KUA tidak secara otomatis diterjemahkan menjadi perilaku positif dalam menghadapi masalah pernikahan (Wardatus Sholihah, 2023).

METODOLOGI

Kajian kebijakan ini mengadopsi pendekatan metode kualitatif dengan fokus pada studi kasus Program Bimbingan Perkawinan (BINWIN) di Provinsi Jawa Timur. Metode kualitatif dipilih karena memberikan kedalaman interpretasi yang memadai untuk mendiagnosis disfungsi kebijakan yang kompleks, terutama yang berkaitan dengan desain kurikulum, metodologi, dan dampaknya pada Ketahanan Keluarga (Patton, 2015). Tujuan utama metodologi ini adalah melakukan evaluasi retrospektif terhadap implementasi BINWIN untuk mengidentifikasi akar masalah kebijakan *ex-post* dan merumuskan alternatif kebijakan yang bersifat *ex-ante* (Peters, 2015). Fokus analisis diletakkan pada kontradiksi antara mandat regulasi (KMA 189/2021) dan realitas implementasi di lapangan yang ditandai dengan angka perceraian yang tinggi di Jawa Timur.

Tahap awal metodologi melibatkan analisis dokumen regulasi dan studi literatur komprehensif sebagai metode pengumpulan data utama. Dokumen regulasi yang dianalisis mencakup Undang-Undang Perkawinan, Peraturan Menteri Agama (PMA) terkait, dan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 189 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Perkawinan. Studi literatur sekunder berfokus pada jurnal akademik, skripsi, dan laporan penelitian yang membahas efektivitas BINWIN, angka perceraian di Jawa Timur, serta isu-isu pendukung seperti pernikahan usia anak dan *stunting* (Maesaroh & Rohyani, 2023; Wardatus Sholihah, 2023). Data yang dikumpulkan digunakan untuk membangun argumentasi bahwa ketidakefektifan

BINWIN berakar pada masalah desain dan durasi, bukan hanya masalah ketersediaan program.

Selanjutnya, dilakukan analisis akar masalah kebijakan melalui pemetaan kerangka teoritis terhadap data empiris. Analisis ini menggunakan konsep Andragogi (Knowles et al., 2015) untuk mengkritisi metode ceramah yang pasif, konsep Ketahanan Keluarga (Walsh, 2016) untuk meninjau fokus materi normatif, dan Prinsip Intensitas Program (Durlak & DuPre, 2008) untuk mengevaluasi durasi bimbingan yang sangat singkat. Penggunaan kerangka teoritis ganda ini bertujuan untuk mendiagnosis secara presisi tiga disfungsi kebijakan yang saling terkait: kegagalan mentransfer pengetahuan teoretis menjadi keterampilan praktis, yang menjadi penyebab utama kegagalan program.

Tahap inti dari kajian ini adalah perumusan dan skoring alternatif kebijakan menggunakan kriteria analisis kebijakan dari William N. Dunn. Lima alternatif kebijakan dirumuskan, yang semuanya berorientasi pada revisi KMA 189/2021 untuk mengatasi akar masalah. Setiap alternatif dievaluasi berdasarkan lima kriteria Dunn: Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, Pemerataan, dan Responsivitas. Proses skoring (dengan rentang 1-5) dilakukan untuk memprioritaskan intervensi mana yang paling optimal dan layak secara politik untuk diimplementasikan, sehingga rekomendasi yang dihasilkan memiliki legitimasi ilmiah dan kelayakan praktis (Peters, 2015).

Sebagai tahap akhir, perumusan rekomendasi kebijakan terpadu dilakukan dengan mensintesis hasil skoring Dunn. Alternatif yang mendapatkan skor tertinggi (Revisi Metodologi Partisipatif, Peningkatan Durasi, dan Integrasi Modul Lokal) dikombinasikan menjadi satu rekomendasi regulasi yang bersifat utuh dan komprehensif. Output dari metodologi ini adalah rancangan intervensi yang spesifik (minimal 30 jam, 60% metode partisipatif, format *Spaced Learning*) yang bertujuan untuk mengubah BINWIN dari formalitas administratif menjadi program intervensi keterampilan yang efektif, sehingga kesenjangan antara harapan kebijakan dan implementasi lapangan dapat diminimalisir (Pressman & Wildavsky, 1973).

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil

Studi menunjukkan adanya paradoks implementasi yang signifikan: meskipun Program Bimbingan Perkawinan (BINWIN) telah diwajibkan berdasarkan regulasi (KMA 189/2021) dan menjadi prasyarat nikah, angka perceraian di Provinsi Jawa Timur terus menunjukkan tren yang mengkhawatirkan dan konsisten meningkat (Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, 2024). Fenomena ini menegaskan kegagalan BINWIN dalam menjalankan fungsi utamanya sebagai intervensi preventif untuk memperkuat Ketahanan Keluarga (Badan Pusat Statistik, 2023). Jika kebijakan telah terlaksana secara administratif (tinggi *output*), tetapi tujuan inti kebijakan tidak tercapai (rendah *outcome*), maka masalah terletak pada desain kebijakan itu sendiri, bukan sekadar implementasi di lapangan (Pressman & Wildavsky, 1973).

Disfungsi struktural pertama terletak pada durasi program yang sangat singkat, yaitu 16 jam pelajaran yang terkompresi dalam dua hari pelaksanaan. Analisis ini menyoroti bahwa durasi 16 jam tersebut tidak memadai untuk mencakup spektrum materi yang dibutuhkan oleh Calon Pengantin (Catin) modern, mulai dari kesehatan reproduksi, manajemen konflik, hingga literasi keuangan. Menurut prinsip Program Intensity dalam studi intervensi perilaku, durasi program yang singkat memiliki korelasi negatif yang kuat dengan retensi dan perubahan perilaku yang berkelanjutan (Durlak & DuPre,

2008). Dengan demikian, BINWIN hanya berfungsi sebagai proses *checklist* administratif tanpa kapasitas transformatif.

Disfungsi kedua adalah metode penyampaian materi yang didominasi oleh pendekatan ceramah (*lecture method*) yang bersifat pasif. Tinjauan teoretis Andragogi menegaskan bahwa pembelajaran orang dewasa (Catin adalah pembelajar dewasa) harus berorientasi pada pemecahan masalah dan bersifat partisipatif (Knowles et al., 2015). Penggunaan metode ceramah yang satu arah gagal mentransfer pengetahuan teoretis menjadi keterampilan praktis, seperti kemampuan komunikasi asertif, negosiasi, atau pemetaan peran dalam rumah tangga. Hasilnya, Catin hanya mendapatkan pengetahuan normatif ('apa yang harus dilakukan') tanpa mendapatkan keterampilan ('bagaimana melakukannya'), yang merupakan prasyarat utama untuk Ketahanan Keluarga yang adaptif.

Materi BINWIN saat ini, sebagaimana diatur dalam modul standar, terlalu berat pada aspek normatif (seperti fikih munakahat dan legalitas perkawinan), sementara porsi untuk materi keterampilan fungsional dan pencegahan masalah seperti manajemen konflik, psikologi perkawinan, dan pengasuhan, masih sangat minimal. Padahal, akar masalah perceraian tertinggi didominasi oleh pertengkaran dan perselisihan yang terus-menerus, yang notabene adalah kegagalan keterampilan komunikasi (Kementerian Agama, 2022). Revitalisasi materi yang lebih fokus pada keterampilan *life skills* dan mitigasi risiko perceraian sangat mendesak (Maimunah, 2022).

Kapasitas pelaksana (Penghulu dan Penyuluh) sering kali menghadapi tantangan terkait beban kerja dan kurangnya spesialisasi dalam bidang psikologi keluarga modern. Di sisi lain, rendahnya kesadaran Catin yang menganggap BINWIN hanya sebagai kewajiban formal menyebabkan kurangnya keterlibatan dan partisipasi aktif (Nur Indah Sari, 2022). Kesenjangan ini menciptakan kondisi implementasi yang suboptimal, di mana pihak pelaksana kurang termotivasi untuk menggunakan metode yang lebih interaktif, dan peserta cenderung menunggu program selesai sebagai formalitas.

Secara ringkas, akar masalah BINWIN bukanlah pada ketiadaan program, melainkan pada ketidaksesuaian antara regulasi (KMA 189/2021) yang menetapkan batasan durasi 16 jam dan metodologi (terpusat pada modul standar) dengan kebutuhan nyata di lapangan. Regulasi tersebut secara *de facto* membatasi kapasitas BINWIN untuk menjadi program intervensi yang efektif dan transformatif, menjadikannya kurang memadai (*inadequate*) dalam menghadapi kompleksitas masalah keluarga modern (Peters, 2015).

Pembahasan

Rekomendasi kebijakan terpadu yang diusulkan adalah sintesis dari Alternatif A, B, dan D. Rasionalnya didasarkan pada prinsip bahwa kegagalan *outcome* harus diatasi dengan intervensi *process* yang komprehensif. Perpanjangan durasi (A) menciptakan ruang, transformasi metodologi (B) mengisi ruang tersebut dengan kualitas, dan peningkatan kapasitas fasilitator (D) menjamin pelaksanaan kualitas. Kombinasi ini mengatasi masalah akar (durasi dan metodologi) secara sistematis, menjadikannya solusi yang paling efektif dan memadai (*adequate*).

Peningkatan durasi dari 16 jam menjadi minimal 30 jam harus diatur secara bertahap, namun harus menjadi target akhir revisi KMA 189/2021. Penggunaan konsep *Spaced Learning* dapat diterapkan, yaitu pelatihan tidak lagi dalam 2 hari berturut-turut, melainkan tersebar dalam 5-6 sesi selama dua minggu. Model ini memungkinkan Catin

menyerap materi secara bertahap dan melakukan refleksi, yang secara ilmiah terbukti meningkatkan retensi informasi dan perubahan perilaku (Walsh, 2016).

Transformasi metodologi menjadi minimal 60% partisipatif adalah kunci. Fasilitator harus menggunakan studi kasus berbasis masalah rumah tangga aktual di Indonesia, seperti konflik peran gender, dampak media sosial pada privasi, atau manajemen keuangan. Metode *role-play* (bermain peran) wajib digunakan sebagai simulasi krisis dan latihan komunikasi. Hal ini mengubah BINWIN dari pengajaran pasif menjadi laboratorium keterampilan praktis.

Implementasi Metodologi Partisipatif wajib didukung oleh Kebijakan D: Peningkatan Kompetensi dan Sertifikasi Fasilitator. Kriteria kelulusan pelatihan fasilitator harus mencakup kemampuan untuk memfasilitasi sesi interaktif, bukan hanya menguasai materi. Sertifikasi ini berfungsi sebagai *quality control* yang memastikan bahwa setiap KUA memiliki sumber daya manusia yang memadai untuk menjalankan program intensif.

Perubahan desain BINWIN ini akan memiliki implikasi signifikan terhadap dimensi Ketahanan Keluarga. Model Keluarga yang Tangguh (Walsh, 2016) menekankan pada keyakinan, kapasitas adaptasi, dan keterampilan komunikasi dalam menghadapi stres. BINWIN yang baru, dengan fokus pada *life skills* dan simulasi konflik, akan memperkuat tiga dimensi ini secara langsung, mempersiapkan pasangan dengan modal psikologis dan praktis, sehingga mengurangi probabilitas perceraian di masa depan.

Tantangan utama sintesis kebijakan ini adalah politik dan pembiayaan. Perubahan drastis pada KMA memerlukan dukungan politik dari tingkat pusat hingga daerah. Pembiayaan program intensif harus diatasi melalui kombinasi alokasi anggaran Kemenag yang lebih besar dan skema pembiayaan yang adil. Pembiayaan dapat bersumber dari PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak) non-nikah atau kerjasama dengan Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), menghindari beban langsung pada Catin yang kurang mampu.

Kesimpulan dari pembahasan ini adalah bahwa BINWIN harus mengalami pergeseran paradigma dari program yang berorientasi pada Kepatuhan Administratif (*Compliance*) menjadi program yang berfokus pada Peningkatan Kompetensi Praktis (*Competence*). Revisi regulasi, yang mencakup durasi memadai (A), metodologi partisipatif (B), dan fasilitator tersertifikasi (D), adalah satu-satunya jalan untuk meminimalkan kesenjangan antara harapan kebijakan dan realitas lapangan, serta efektif menekan tingginya angka perceraian di Jawa Timur dan Indonesia.

No	Kabupaten/Kota	Nikah	Cerai Talak	Cerai Gugat	Jumlah Cerai
1	Pacitan	3483	228	755	983
2	Ponorogo	5698	356	1277	1633
3	Trenggalek	4962	343	1096	1439
4	Tulungagung	7690	497	1537	2034
5	Blitar	8213	721	2247	2968
6	Kediri	10928	626	2374	3000
7	Malang	19506	1306	4019	5325
8	Lumajang	7920	563	1850	2413
9	Jember	17209	1080	4419	5499
10	Banyuwangi	13077	1348	4006	5354

11	Bondowoso	5311	365	1172	1537
12	Situbondo	4741	426	1071	1497
13	Probolinggo	7996	654	1639	2293
14	Pasuruan	12131	488	1466	1954
15	Sidoarjo	12650	899	2784	3683
16	Mojokerto	8140	568	2051	2619
17	Jombang	9555	506	2116	2622
18	Nganjuk	7594	502	1576	2078
19	Madiun	4520	287	917	1204
20	Magetan	3901	260	771	1031
21	Ngawi	5698	350	1272	1622
22	Bojonegoro	8960	562	1904	2466
23	Tuban	8173	732	1645	2377
24	Lamongan	9139	549	1631	2180
25	Gresik	8904	464	1504	1968
26	Bangkalan	7686	553	1039	1592
27	Sampang	6747	406	1029	1435
28	Pamekasan	5628	454	945	1399
29	Sumenep	7438	589	1368	1957
30	Kota Kediri	1845	106	380	486
31	Kota Blitar	963	...	...	...
32	Kota Malang	4522	420	1286	1706
33	Kota Probolinggo	1582	112	318	430
34	Kota Pasuruan	1339	353	1456	1809
35	Kota Mojokerto	803	...	...	...
36	Kota Madiun	940	47	215	262
37	Kota Surabaya	14290	1259	3544	4803
38	Kota Batu	1524	...	...	...
Jumlah Total Jawa Timur		271406	18979	58679	77658

Sumber data: Mahkamah Agung (Dirjen Badan Peradilan Agama) Tahun 2024

Analisis Kebijakan

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019):

Undang-Undang ini menetapkan tujuan perkawinan adalah membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Indonesia, 2019). Program BINWIN, secara konseptual, adalah instrumen kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut. Kegagalan BINWIN berarti kegagalan dalam menjalankan amanat fundamental undang-undang ini.

2. Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan:

PMA ini secara eksplisit memberikan tugas dan fungsi kepada Kantor Urusan Agama (KUA) untuk melaksanakan urusan bimbingan perkawinan dan keluarga. Ini adalah dasar hukum kewenangan KUA sebagai pelaksana teknis BINWIN di tingkat kecamatan (Kementerian Agama RI, 2016).

3. Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 189 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Perkawinan:

KMA ini adalah regulasi yang paling detail, mengatur durasi, metode, dan kurikulum BINWIN. KMA 189/2021 mewajibkan materi yang mencakup *keterampilan hidup berkeluarga* (seperti komunikasi dan manajemen konflik), namun implementasi di lapangan menunjukkan ketidakpatuhan terhadap aspek keterampilan ini, melainkan didominasi aspek normatif (Kementerian Agama RI, 2021).

4. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak:

UU ini menekankan perlunya perlindungan terhadap hak anak. Konteks pernikahan usia anak di Jawa Timur yang tinggi menunjukkan kegagalan BINWIN untuk secara efektif memasukkan modul yang berfokus pada dampak psikososial dan ekonomi dari pernikahan dini, yang merupakan pelanggaran terhadap semangat perlindungan anak dalam konteks ketahanan keluarga (Indonesia, 2014).

5. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga

UU ini memberikan mandat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pembangunan keluarga yang berorientasi pada peningkatan kualitas hidup. Program BINWIN adalah salah satu implementasi UU ini, yang seharusnya tidak hanya fokus pada ritual agama tetapi pada kualitas dan fungsi keluarga (Maesaroh & Rohyani, 2023).

6. Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting

Meskipun merupakan regulasi lintas sektor, Perpres ini memberikan dasar konseptual untuk mengintegrasikan isu kesehatan, gizi, dan 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK) ke dalam program pranikah. Ketidaksesuaian materi BINWIN dengan isu *stunting* di Jawa Timur menunjukkan kurangnya sinergi kebijakan dengan agenda nasional prioritas ini (Indonesia, 2021).

Limitasi Kajian

Kajian ini dibatasi pada analisis kebijakan Program Bimbingan Perkawinan (BINWIN) dan disfungsi implementasinya terhadap tren perceraian di Jawa Timur, menggunakan data sekunder serta kerangka teoretis administrasi publik. Fokusnya adalah perumusan alternatif kebijakan tanpa melakukan survei empiris langsung kepada Calon Pengantin (Catin).

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan esensial dari kajian ini terletak pada pergeseran fokus analitis dari sekadar deskripsi tren perceraian menuju diagnosis disfungsi implementasi kebijakan,

khususnya Program Bimbingan Perkawinan (BINWIN), yang telah gagal secara signifikan mereduksi angka perceraian di Jawa Timur. Kontribusi signifikannya adalah perumusan kebijakan alternatif yang *actionable* dan terintegrasi, yang berlandaskan kerangka teoretis administrasi publik untuk mengatasi defisit kelembagaan dan struktural program, bukan hanya simtomnya, sehingga memberikan peta jalan praktis bagi reformasi program di masa depan.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Dalam rangka menjawab persoalan ketidakefektifan program Bimbingan Perkawinan (BINWIN) di Provinsi Jawa Timur, maka dirumuskan lima alternatif kebijakan yang dinilai dapat menjadi solusi sebagai berikut:

Alternatif 1: Keputusan Menteri Agama (KMA) tentang Penetapan Skema Pembelajaran Berjarak (*Spaced Learning*) dan Durasi Keterampilan

Kebijakan ini mengamandemen aspek waktu dan penjadwalan, yang melampaui durasi total 16 jam yang ada dalam KMA 189/2021. Regulasi baru ini akan menetapkan minimal 30 jam bimbingan efektif (Durlak & DuPre, 2008) dengan kewajiban penerapan format *spaced learning*, di mana sesi pelatihan keterampilan praktis (misalnya 60% materi) wajib diselenggarakan dalam interval waktu yang tersebar (misalnya minimal 4 minggu terpisah) menjelang pernikahan. Hal ini untuk mengurangi Beban Kognitif (Sweller, 1988) dan memberikan waktu yang memadai bagi calon pengantin untuk menginternalisasi, mempraktikkan, dan mendiskusikan studi kasus yang aplikatif.

Alternatif 2: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Kompetensi dan Sertifikasi Instruktur BINWIN

Alternatif kebijakan ini berfokus pada Sumber Daya Manusia (SDM) pelaksana. Regulasi baru ini (PMA) akan menetapkan standar minimal kualifikasi dan mewajibkan seluruh narasumber inti (penyuluh/fasilitator KUA) untuk memiliki Sertifikasi Kompetensi Andragogi Terapan dan/atau Sertifikasi Konselor Keluarga Tersertifikasi yang dikeluarkan oleh badan resmi. Kebijakan ini memastikan bahwa instruktur tidak hanya menguasai materi normatif, tetapi juga mahir dalam menggunakan metode interaktif seperti simulasi dan *role-play* (sesuai prinsip Andragogi), sehingga secara fundamental meningkatkan kualitas penyampaian dan *transfer of learning* yang menjadi akar masalah (Maesaroh & Rohyani, 2023).

Alternatif 3: Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam tentang Integrasi Wajib Modul Prioritas Lokal/Regional

Regulasi ini berfokus pada peningkatan Responsivitas dan Relevansi (Walsh, 2016) program BINWIN terhadap konteks demografi spesifik Jawa Timur. Regulasi ini akan mewajibkan pengembangan dan integrasi modul lokal tambahan (sekitar 20% dari total durasi) yang spesifik menangani isu-isu kritis yang tidak diatur secara detail dalam KMA 189/2021. Modul ini wajib mencakup: pencegahan pernikahan usia anak (sesuai UU 35/2014) dan edukasi kesehatan reproduksi serta gizi untuk pencegahan *stunting* (sesuai Perpres 72/2021), yang relevan untuk konteks lokal.

Alternatif 4: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Mekanisme *Output- Based* dan *Feedback Loop* Adaptif

Alternatif ini memperkenalkan mekanisme akuntabilitas dan adaptabilitas pasca-program. Regulasi ini akan mewajibkan KUA untuk menyelenggarakan monitoring dan evaluasi terstruktur setidaknya pada periode 6 bulan dan 12 bulan pasca-pernikahan untuk mengukur penguasaan dan aplikasi keterampilan yang diajarkan (resolusi konflik, manajemen keuangan). Data hasil monitoring ini diwajibkan menjadi *feedback loop* tahunan bagi Kantor Wilayah Kemenag untuk merevisi modul dan metode, memastikan program BINWIN bersifat adaptif, berbasis bukti, dan berkorelasi langsung dengan upaya menekan angka perceraian (Wardatus Sholihah, 2023).

Alternatif 5: Keputusan Dirjen Bimas Islam tentang Alokasi Anggaran Khusus untuk Sarana Metode Partisipatif

Kebijakan ini menyentuh aspek efisiensi dan fasilitas implementasi. Regulasi ini akan mengalokasikan anggaran dan standar sarana khusus untuk setiap KUA untuk mendukung pelaksanaan metode partisipatif. Alokasi ini harus mencakup penyediaan ruang *workshop* yang memadai, alat bantu simulasi (misalnya, materi studi kasus dan kartu peran), serta pendanaan wajib untuk honorarium Konselor Keluarga Profesional dan Perencana Keuangan (sebagai narasumber ahli) dalam sesi keterampilan praktis. Dengan demikian, PMA ini memastikan bahwa KUA memiliki *input* yang memadai untuk melaksanakan metode 60% partisipatif secara efektif.

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

No	Alternatif Kebijakan	Efektifitas	Efisiensi	Kecukupan	Pemerataan	Responsivitas	Total Skor
1	Keputusan Menteri Agama (KMA) tentang Penetapan Skema Pembelajaran Berjarak (<i>Spaced Learning</i>) dan Durasi Keterampilan	5	4	5	5	5	24
2	Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Standar Kompetensi dan Sertifikasi Instruktur BINWIN	4	3	4	5	4	20
3	Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam tentang Integrasi Wajib Modul Prioritas Lokal/Regional	4	3	4	4	3	18
4	Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang mekanisme <i>Output-based</i> dan <i>feedback loop</i> Adaptif	3	4	3	5	5	20
5	Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam	3	2	3	4	4	16

	tentang Integrasi Wajib Modul Prioritas Lokal/Regional						
--	--	--	--	--	--	--	--

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Ringkasan Masalah dan Temuan Utama Kajian ini menegaskan bahwa instabilitas keluarga di Jawa Timur telah mencapai tahap yang mengkhawatirkan, ditandai oleh tingginya angka perceraian yang terus meningkat, jauh melampaui angka kematian pasangan. Temuan krusial mengindikasikan bahwa Program Bimbingan Perkawinan (BINWIN) yang diinisiasi sebagai solusi utama, secara struktural dan implementatif telah gagal menjadi intervensi yang efektif. Kegagalan ini tidak disebabkan oleh kurangnya niat, melainkan karena disfungsi implementasi kebijakan, mulai dari kurikulum yang terlalu padat namun dangkal, durasi pelaksanaan yang terlalu singkat, hingga infrastruktur kelembagaan yang belum siap, termasuk kurangnya kesadaran calon pengantin serta keterbatasan sumber daya manusia dan sarana prasarana di tingkat KUA.

Diagnosis Akar Masalah Implementasi Disfungsi implementasi kebijakan BINWIN terutama berakar pada kegagalan koordinasi *top-down* dan *bottom-up* (implementasi Pressman & Wildavsky). Pelaksanaan program terperangkap dalam siklus formalitas administratif, di mana orientasi bimbingan lebih pada pemenuhan syarat daripada pembentukan kualitas kesiapan mental dan spiritual. Program ini luput mengatasi problem kelembagaan, seperti sistem pembiayaan yang tidak berkelanjutan, mekanisme *monitoring* dan *evaluation* (M&E) yang lemah, serta kurangnya insentif bagi fasilitator (penyuluh) untuk mengajar secara mendalam. Akibatnya, BINWIN hanya menyentuh permukaan masalah, tidak mampu membekali pasangan dengan kapasitas resolusi konflik dan literasi finansial yang memadai untuk menghadapi kompleksitas kehidupan modern.

Implikasi Kebijakan dan Panggilan untuk Reformasi Berdasarkan diagnosis di atas, kesimpulan mendesak adalah perlunya reformasi kebijakan yang radikal. Pemerintah Provinsi dan Kementerian Agama harus mentransformasi BINWIN dari program yang reaktif menjadi intervensi yang proaktif dan berjangka panjang. Reformasi harus mencakup perpanjangan durasi bimbingan secara signifikan, integrasi kurikulum yang berfokus pada keterampilan praktis, serta penguatan kelembagaan melalui alokasi anggaran yang memadai dan sistem sertifikasi fasilitator yang ketat. Dengan mengadopsi rekomendasi ini, diharapkan BINWIN dapat bertransisi menjadi instrumen kebijakan yang *actionable* dan efektif dalam mengembalikan stabilitas keluarga sebagai fondasi ketahanan sosial di Jawa Timur.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis alternatif kebijakan di atas, maka direkomendasikan kepada Menteri Agama RI untuk menetapkan Perubahan atas Keputusan Menteri Agama Nomor 189 Tahun 2021 dengan mengubah bahwa Durasi Bimbingan Perkawinan ditetapkan minimal 30 (tiga puluh) jam efektif dan wajib diselenggarakan dalam format Pembelajaran Berjarak (*Spaced Learning*) yang tersebar minimal selama 4 (empat) minggu sebelum pelaksanaan akad nikah, sehingga kebijakan ini memenuhi Prinsip Intensitas Program yang memadai untuk mentransformasikan pengetahuan teoretis

menjadi keterampilan praktis (resolusi konflik dan manajemen keuangan) yang terinternalisasi secara kuat dan efektif dalam membangun Ketahanan Keluarga.

REFERENSI

- Badan Pusat Statistik. (2023). *Statistik Kesejahteraan Rakyat 2023*.
- Bandura, A. (1977). *Social learning theory*. Prentice-Hall.
- Becker, G. S. (1991). *A treatise on the family*. Harvard University Press.
- Bowen, M. (1978). *Family therapy in clinical practice*. Jason Aronson.
- Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama. (2024). *Laporan Tahunan Perkara Perceraian*.
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. (2017). *Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 373 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Perkawinan bagi Calon Pengantin*. Kementerian Agama RI.
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. (2022). *Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 172 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 189 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Bagi Calon Pengantin*. Kementerian Agama RI.
- Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. (2024). *Surat Edaran Nomor 02 Tahun 2024 tentang Bimbingan Perkawinan bagi Calon Pengantin*. Kementerian Agama RI.
- Elster, J. (1989). *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge University Press.
- Gagne, R. M. (2005). *Principles of instructional design* (5th ed.). Wadsworth Publishing.
- Goodsell, C. T. (1981). *The public encounter: Where state and citizen meet*. Indiana University Press.
- Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga*. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 164.
- Indonesia. (2019). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. Lembaran Negara RI Tahun 2019 Nomor 189.
- Janati, M., & Ramadhan, T. (2025). Mewajibkan Program Bimwin bagi seluruh catin di Indonesia. *Info Singkat DPR RI, XVII*(6). [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait kewajiban Bimwin]
- Jawaher, S., & Shofia, H. (2025). Revitalisasi dan digitalisasi bimbingan perkawinan: Mencetak keluarga sakinah di era modern. *Jurnal Inovasi Digital dan Kebijakan Islam*. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait digitalisasi Bimwin]
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2025). *Laporan Kinerja Tahunan Ditjen Bimas Islam*. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait proses pembaruan kurikulum]
- Kementerian Agama Republik Indonesia. (2025). *Penambahan jumlah fasilitator dan pelatihan*. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait penambahan fasilitator]

- Kementerian Agama RI. (2023). *Peraturan Menteri Agama Nomor 876 Tahun 2023 tentang Gerakan Keluarga Sakinah*.
- Kementerian Agama RI. (2024). *Peraturan Menteri Agama Nomor 22 Tahun 2024 tentang Pencatatan Pernikahan*. Berita Negara RI Tahun 2024 Nomor 639.
- Kementerian Agama. (2022). *Data Angka Perceraian Nasional*.
- Komisi VIII DPR RI. (2024). *Rapat Kerja dan Evaluasi Anggaran Program Prioritas Kementerian Agama*. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait pembahasan anggaran Bimwin]
- Laporan Studi Kasus KUA di Jawa Timur. (2024). *Kajian Implementasi Program Bimbingan Perkawinan dan Dampaknya terhadap Keluarga*. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait anggaran dan penyusunan modul Bimwin]
- Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat. (2021). *Laporan Penelitian: Evaluasi Program Bimbingan Perkawinan dan Dampaknya terhadap Keluarga*. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait anggaran dan penyusunan modul Bimwin]
- Maimunah, F. (2022). Revitalisasi Materi Bimbingan Perkawinan KUA dalam Menghadapi Problematika Keluarga Modern. *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 7(1), 1-15.
- Maimunah, F. (2022). Revitalisasi Materi Bimbingan Perkawinan KUA dalam Menghadapi Problematika Keluarga Modern. *Jurnal Hukum Keluarga Islam*, 7(1), 1-15.
- Nur Indah Sari. (2022). *Efektivitas Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Dalam Mengatasi Problematika Rumah Tangga (Studi Kasus Di KUA Kecamatan Kuta Alam Banda Aceh)*. (Skripsi tidak diterbitkan). UIN Ar-Raniry Repository. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait kesadaran Catin dan sarana prasarana KUA]
- Nur Indah Sari. (2022). *Efektivitas Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Dalam Mengatasi Problematika Rumah Tangga (Studi Kasus Di KUA Kecamatan Kuta Alam Banda Aceh)*. (Skripsi tidak diterbitkan). UIN Ar-Raniry Repository. [Disesuaikan dari hasil pencarian terkait kesadaran Catin dan sarana prasarana KUA]
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice* (4th ed.). SAGE Publications.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to the study of public policy*. Edward Elgar Publishing.
- Pramono, J. (2020). *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*. [Diambil dari hasil pencarian terkait evaluasi dan pembiayaan program].