

JURNAL HARMONI

ISSN:1412-663X, e-ISSN:2502-8472

**KOHERENSI KEBIJAKAN KETAHANAN KELUARGA
DAN TUMPANG TINDIH MANDAT PENYELENGGARAAN
PENDIDIKAN PRA NIKAH DI INDONESIA**

**COHERENCE OF FAMILY RESILIENCE POLICIES AND
OVERLAPPING MANDATES FOR THE IMPLEMENTATION OF
PREMARITAL EDUCATION IN INDONESIA**

Gazi

Fakultas Psikologi, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Indonesia
gazi@uinjkt.ac.id

Iif Fikriyati Ihsani

Pranata Humas Muda, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Indonesia
iif.fikriyati@uinjkt.ac.id

Wira Kurnia

Sekolah Pascasarjana, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Indonesia
wira.kurnia@uinjkt.ac.id

Artikel diterima 10 November 2022, diseleksi 16 November 2022, disetujui 15 Desember 2022
DOI:<https://doi.org/10.32488/harmoni.v21i1.640>

Abstrak

Tulisan ini mengeksplorasi aktualisasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan pra nikah di Indonesia, yang dalam hal ini dielaborasi melalui 3 Kementerian Agama Kota, yakni Kemenag Kota Yogyakarta, Kota Depok dan Kota Cirebon. Penelitian didasarkan pada hipotesa bahwa Kementerian Agama bertugas memberikan wawasan pra pernikahan melalui pendidikan pra nikah untuk membangun pernikahan yang bahagia dan sehat. Kementerian Agama sendiri telah menerbitkan regulasi pendidikan pra-nikah sejak tahun 1961 sampai dengan tahun 2017 melalui gagasan Gerakan Keluarga Sakinah yang terus berlangsung sampai sekarang. Menggunakan pendekatan deskriptif analitik, peneliti mewawancarai stakeholder yang berwenang atas penyelenggaraan pendidikan pra-nikah serta mengobservasi instrumen kegiatan untuk mendapatkan gambaran mendetail tentang aktualisasi kebijakan

Abstract

This paper explores the actualization of the policy of providing premarital education in Indonesia, which in this case is elaborated through 3 Ministries of Municipal Religion, namely the Ministry of Religion of Yogyakarta City, Depok City and Cirebon City. The research is based on the hypothesis that the Ministry of Religious Affairs is tasked with providing premarital insights through premarital education to build a happy and healthy marriage. The Ministry of Religious Affairs itself has issued regulations for pre-marital education from 1961 to 2017 through the idea of the Sakinah Family Movement which continues until now. Using a descriptive analytical approach, researchers interviewed stakeholders who are authorized for the implementation of pre-marital education and observed activity instruments to get a detailed picture of the actualization of pre-marital education policies in 3 research areas. Researchers also explored the area of authority in the scope of premarital education regulations from 1961 to

pendidikan pra-nikah di 3 wilayah penelitian. Peneliti juga mengeksplorasi area kewenangan lingkup regulasi pendidikan pra-nikah sejak ditetapkan di tahun 1961 sampai dengan 2018 dan dampaknya ke dalam penyelenggaraan pendidikan pra-nikah. Peneliti menemukan bahwa regulasi pendidikan pra-nikah secara kewenangan berdiri sendiri dan tidak memiliki kesinambungan program antara satu dengan lainnya. Sebagai sebuah program yang dinaungi oleh regulasi selama hampir 5 tahun terakhir dan dibiayai oleh pendanaan publik, pendidikan pra-nikah masih belum menjadi program yang terukur, baik untuk melihat efektivitasnya ke dalam fungsi ketahanan keluarga dan atau ke dalam fungsi keberpihakan politik. Regulasi pendidikan pra-nikah masih sekedar bagian dari pemenuhan administrasi penganggaran dan pembiayaan. Akibatnya, pada masing-masing wilayah penelitian, tafsir implementasi kebijakan tidak sama dan tidak bisa dievaluasi untuk melihat tingkat keberhasilannya. Melalui kurun waktu pelaksanaan selama kurang lebih 5 tahun, regulasi tentang pendidikan pra nikah perlu dievaluasi dan direstrukturisasi secara komperhensif

Kata Kunci: Kursus Pra-Nikah, Ketahanan Keluarga, Bimbingan Perkawinan, Keluarga Sakinah

PENDAHULUAN

Isu tentang perkawinan dan perlindungan keluarga di Indonesia sudah sejak lama menjadi kajian. Fakta mengenai peningkatan angka perceraian, kekerasan domestik, anak terlantar, kenakalan remaja sampai radikalisme seringkali dihubungkan dengan ketidakmampuan orang tua dalam membangun keluarga. Pemerintah melalui undang-undang perkawinan (UU 1 1974) dan undang-undang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga (UU 52 2009) telah mengidentifikasi ketahanan keluarga ke dalam 5 dimensi yang terdiri dari legalitas, fisik, ekonomi, sosial psikologi dan sosial budaya (KPPPA, BPS, 2016).

2017 and their impact on the implementation of pre-marital education. Researchers found that the regulation of premarital education is legally independent and does not have the continuity of the program between each other. As a program overshadowed by regulation for the past nearly 5 years and financed by public funding, premarital education is still not a measurable program, either to look at its effectiveness into the function of family resilience and or into the function of political partisanship. The regulation of premarital education is still only part of the fulfillment of the administration of budgeting and financing. As a result, in each research area, the interpretation of policy implementation is not the same and cannot be evaluated to see the success rate. Through a period of implementation for approximately 5 years, regulations on premarital education need to be evaluated and restructured comprehensively

Keywords: Pre-Marital Course, Family Resilience, Marriage Guidance, Sakinah Family

Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) adalah organisasi perkumpulan sosial keagamaan yang pertamakali mengajukan kepada negara untuk memberikan ruang pembekalan calon pengantin sebagai upaya mempersiapkan pasangan yang berkemampuan dalam membangun keluarga. Bergerak sejak tahun 1954, organisasi ini kemudian melalui SK Menteri Agama RI No. 85 Tahun 1961 ditetapkan sebagai mitra Kementerian Agama yang bertugas mengadvokasi kualitas perkawinan di masyarakat (BP4 DKI Jakarta, 2006).

Melalui peran BP4, kemudian lahir aktivitas pembekalan perkawinan. Dalam perkembangannya, Kementerian Agama

lalu mengoptimalkan peran BP4 ke dalam mekanisme penyelenggaraan pendidikan pra-nikah berbasis pembelajaran mulai dari konsep Kursus Calon Pengantin (Suscatin), Kursus Pendidikan Pranikah sampai dengan Bimbingan Perkawinan. Akibat dari semangat pembelajaran tersebut, pada tahun 2020, kegiatan pembelajaran pendidikan pranikah dipromosikan untuk menjadi bagian dari program ketahanan keluarga di dalam Rancangan Undang-undang Ketahanan Keluarga.

Namun, rancangan undang-undang ini tidak berhasil disahkan karena beberapa pihak memandang undang-undang ini sebagai bagian dari politisasi wilayah privat ke publik (Nursyifa, 2020). Meski gagal disahkan, beberapa daerah di Indonesia tetap menerbitkan peraturan ketahanan keluarga yang juga menginisiasi pendidikan pranikah sebagai bagian dari regulasi ketahanan keluarga. Beberapa daerah yang menerbitkan ketahanan keluarga antara lain Kota Depok, Kota Bogor, Kota Tangerang, Kota Lampung dan lain sebagainya.

Keberadaan peraturan daerah ini di satu sisi menginisiasi pendekatan yang lebih mendetail dalam pembangunan keluarga. Akan tetapi, kehadiran peraturan-peraturan ini membuat ambiguitas implementasi pada kewenangan dan penganggaran di Kementerian Agama. Kementerian Agama berwenang atas penganggaran dan pelaksanaan kegiatan bimbingan masyarakat Islam yang mencakup di dalamnya kegiatan Kantor Urusan Agama (PMA 6 2022).

Kantor Urusan Agama berfungsi untuk melakukan administrasi pernikahan seperti pencatatan, pelaporan nikah dan rujuk, statistik layanan, dokumentasi dan sistem informasi. Mendukung layanan administrasi tersebut, Kantor Urusan Agama juga berfungsi ke dalam layanan bimbingan keluarga sakinah, bimbingan

penerangan agama Islam, zakat dan wakaf (PMA 34 2016). Ini menunjukkan bahwa Kantor Urusan Agama memiliki kewenangan hulu ke hilir, sejak dari administrasi awal menikah sampai dengan advokasi keluarga.

Ketika pemerintah daerah membentuk regulasi peraturan daerah ketahanan keluarga dan memasuki ranah pengelolaan pendidikan pra-nikah. Maka, pendidikan pra-nikah sebagai sebuah program yang digadag-gadag sebagai solusi alternatif dalam membangun ketahanan keluarga untuk ketahanan bangsa dapat terjebak kepada formalitas penganggaran program dengan standar dan prosedur yang berubah-ubah. Telaah terhadap 3 Kantor Kementerian Agama, yakni Kemenag Kota Yogyakarta, Kemenag Kota Cirebon dan Kemenag Kota Depok menunjukkan bagaimana inkoherensi kebijakan menghasilkan tumpang tindih pengelolaan yang berujung pada inkosistensi target capaian program. Padahal, sejatinya, regulasi dibuat untuk dapat mempermudah dan memastikan program kegiatan mencapai visi misi negara bangsa yang optimal.

Sejumlah penelitian telah menyatakan bahwa pendidikan pranikah efektif dalam membantu pasangan agar berhasil dalam memenuhi aspirasi mereka untuk pernikahan yang bahagia dan sehat. Penelitian yang mendukung ide ini antara lain Hahlweg & Markman, *The Effectiveness of Behavioral Marital Therapy*, 1988; Halford, Markman, Kline & Stanley, *Best Practice in Couple Relationship Education*, 2003; Sayers, Kohn & Heavey, *Prevention of Marital Dysfunction: Behavioral Approaches and beyond*, 1988; Silliman, Stanley, dkk, *Preventive Intervention for Couple*, 2001 (Stanley dan Markman, 2006)

Catatan Alan Hawkins (2019) di Amerika Serikat, saat ini, 10 negara bagian telah menerapkan kebijakan mengenai pendidikan pranikah, yakni

Florida sejak tahun 1998, Oklahoma sejak tahun 1999, Maryland dan Minnesota sejak tahun 2001, Tennessee sejak tahun 2002, Georgia sejak tahun 2004, South Carolina sejak tahun 2006, Texas sejak tahun 2007, Virginia Barat di tahun 2012 dan Utah di tahun 2018. Pendidikan pra nikah dipandang sebagai investasi negara terhadap warga negara. Ketahanan keluarga (*family resilience*) diyakini sebagai bentuk pembangunan sosial masyarakat yang tangguh yang membantu negara mencapai tujuan pembangunan (Lee, 2020)

Elizabeth van Acker (2008) dalam bukunya "Governments and Marriage Education Policy" menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan pernikahan berkorelasi pula dengan keberpihakan politik. Pendanaan publik untuk pendidikan pernikahan merupakan agenda negara untuk membangun kekuatan politik sekaligus tujuan dari pembangunan negara-bangsa itu sendiri. Dalam pembagian paradoks mengenai pernikahan sebagai isu publik atau privat, kebijakan pendidikan pernikahan hakikatnya berfokus kepada karakteristik individu seperti nilai, perilaku, keterampilan, hubungan dan persiapan. Pemerintah membangun kebijakan dengan 3 alasan utama, ekonomi, kesehatan dan moral. Intervensi terhadap isu perkawinan dibangun atas dasar 3 alasan utama tersebut.

Kajian yang ditulis oleh Hendra (2019) dalam menganalisa implementasi Perdirjen 491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin, yang diperkuat dengan thesis Ega Listiani (2019) tentang implementasi Kepdirjen 379 tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan serta tulisan Ulin Na'mah (2016) mengenai Pentingnya peran suscatin dalam membendung laju perceraian menunjukkan bahwa kegiatan pendidikan pra nikah dalam berbagai bentuknya di KUA dan Kementerian Agama belum optimal.

Hasil penelitian Stanley dkk (2006) dalam melihat hubungan antara pendidikan pra nikah, kualitas perkawinan dan stabilitas perkawinan yang dilakukan secara acak kepada beberapa rumah tangga menunjukkan bahwa masa pembelajaran, metode pembelajaran, pemateri pembelajaran dan materi pembelajaran pendidikan pra nikah menghasilkan kualitas dan stabilitas perkawinan yang berbeda. Stanley menemukan pendidikan pra nikah yang menghasilkan kualitas baik adalah pendidikan yang dilakukan selama lebih dari 10 jam dan menyediakan layanan konsultasi pernikahan pasca calon mengantin menikah.

Pertanyaan mendasar seperti "haruskah pemerintah memfasilitasi persiapan masyarakat untuk pernikahan yang stabil?, Bagaimana konsekuensi yang diberikan untuk mendorong terselenggaranya pendidikan pra nikah? Apakah kegiatan pendidikan pra nikah telah memenuhi 5 dimensi ketahanan keluarga?", menjadi pertanyaan yang dielaborasi penelitian kebijakan ini.

METODE

Peneliti menggunakan pendekatan deskriptif analitik pada penelitian ini, dengan fakta bahwa penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian lainnya yang memiliki objek penelitian serupa. Pendekatan analitik digunakan untuk menganalisis lebih dalam mengapa dan bagaimana hal itu terjadi (Hermawan, 2005). Karena objek kajian penelitian ini adalah regulasi, maka tipe penelitian ini menjadi bagian dari penelitian kebijakan yang akan lebih komperhensif jika disajikan secara kualitatif (Kachuyevski dan Samuel, 2018).

Pengamatan dan wawancara menjadi alat pengumpulan data penelitian dengan sebelumnya dimulai dari tinjauan literatur yang relevan untuk menemukan konsep-konsep kunci penelitian.

Argumen teoritis dari literatur diuji secara empiris dengan proksi implementasi kebijakan yang terukur. Logika pendekatan penelitian analitik kepada kebijakan menekankan pengumpulan data, pendekatan standar untuk berbagai variabel yang menyebabkan hubungan sebab akibat dan pengujian teori untuk mengkonfirmasi dan atau menyangkal hipotesis.

PEMBAHASAN

Tumpang Tindih Regulasi Pendidikan Pra Nikah

Amanat regulasi pendidikan pranikah pertama kali muncul di dalam Keputusan Menteri Agama Nomor 477 tahun 2004 dengan istilah “Kursus Calon Pengantin” yang dalam praktiknya disingkat menjadi Suscatin. Suscatin diselenggarakan oleh BP4 dan wajib diikuti oleh calon pengantin selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari sebelum Penghulu atau Pembantu Penghulu meluluskan akad nikah (Pasal 18, KMA 477 2004). Namun tidak ada penjelasan mengenai mekanisme penyelenggaraan Suscatin di dalam regulasi tersebut, kemungkinan besar ketiadaan penjelasan disebabkan oleh lokus regulasi yang berfokus kepada administrasi pencatatan dari pada penyelenggaraan pendidikan pra nikah.

Kantor Urusan Agama (KUA) dan BP4 yang bertugas sebagai pelaksana regulasi kemudian secara sendiri-sendiri menafsirkan bentuk penyelenggaraan Suscatin yang dalam penelusuran Hendra di KUA Kecamatan Gading Cempaka, Kota Bengkulu berlangsung kurang lebih selama 2 jam untuk 1 pasangan calon pengantin (Hendra, 2019). Fakta ini dibenarkan pula oleh Kepala KUA di wilayah penelitian. Menurut Kepala KUA Harjamukti dan KUA Pekalipan, Suscatin pada awal pembentukannya merupakan

kegiatan penasihatan perkawinan yang dilakukan oleh BP4 selama kurun waktu 1 sampai 2 jam (Wawancara, 2 Juni 2022).

Baru di Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin dijelaskan bentuk materi dan mekanisme pembelajaran Suscatin. Peraturan yang berisi 5 bab dan 7 pasal ini menegaskan bahwa BP4 bertugas sebagai pemberi materi Suscatin dengan waktu pelaksanaan minimal 24 jam pelajaran (Jp) terdiri dari (a) tata cara dan prosedur perkawinan selama 2 Jp, (b) pengetahuan agama selama 5 Jp, peraturan perundangan di bidang perkawinan dan keluarga selama 4 Jp, (c) hak dan kewajiban suami istri selama 5 Jp, (d) kesehatan reproduksi selama 3 Jp, (e) manajemen keluarga selama 3 Jp dan (f) psikologi perkawinan dan keluarga selama 2 Jp (Pasal 3, Perdirjen Bimas Islam Nomor DJ.II./491).

Berselang 4 tahun dari ketentuan Suscatin, Dirjen Bimas Islam kembali menerbitkan Peraturan Nomor DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah. Berbeda dengan Suscatin, kursus pra nikah merupakan kegiatan pembelajaran yang disiapkan untuk remaja usia nikah dengan tujuan mewujudkan remaja yang siap mewujudkan keluarga sakinah mawaddah warahmah. Ini menunjukkan bahwa kursus pra nikah tidak sama dengan kursus calon pengantin. Apabila Suscatin diberikan pada 10 hari sebelum akad nikah, kursus pra nikah dapat dilakukan kapan saja oleh siapapun yang belum menikah, tidak terbatas pada 10 hari atau 1 hari sebelum menikah.

Selain itu, penyelenggaraan kursus pra nikah tidak terbatas hanya kewenangan BP4. Setiap lembaga keagamaan yang telah mendapatkan akreditasi penyelenggaraan kursus pra nikah dari Kementerian Agama dapat menyelenggarakan kursus pra nikah

dan menerbitkan sertifikat pembelajaran. Komponen penilaian akreditasi lembaga penyelenggara akreditasi pra nikah terdiri dari (a) kurikulum dan proses belajar mengajar, (b) administrasi dan manajemen, (c) organisasi dan kelembagaan, (d) sarana prasarana, (e) ketenagaan, (f) pembiayaan dan (g) peserta didik. Kantor Kementerian Agama Kota Pekanbaru, *Pedoman Akreditasi Lembaga Kursus Pranikah Instrumen Akreditasi, Visitasi dan Pedoman Penilaian*, (Kankemenag Pekanbaru, 2015)

Hal yang paling menarik dari regulasi ini adalah fakta bahwa kegiatan kursus pra nikah dapat bersumber dari APBN dan APBD. Ini mengisyaratkan bahwa kegiatan kursus pra nikah dapat dianggarkan baik oleh Kementerian Agama dan atau Pemerintah Daerah. Kementerian Agama diamanatkan untuk menyediakan sarana pembelajaran dalam bentuk silabus dan modul, serta menyiapkan layanan akomodasi untuk peserta calon pengantin yang mengikuti kursus pra-nikah (Pasal 4-5, Perdirjen Bimas Islam Nomor: DJ.II/542 Tahun 2013).

Kursus pra nikah diselenggarakan dalam kurun waktu 16 jam pelajaran dan mengampu 3 bentuk materi, yakni (1) materi dasar meliputi (a) fiqh munakahat, (b) peraturan perundangan tentang perkawinan dan pembinaan keluarga, (c) prosedur perkawinan, (d) pengetahuan agama, (e) nilai-nilai karakter bangsa. (2) materi inti terdiri dari (a) pelaksanaan fungsi-fungsi keluarga, (b) hak dan kewajiban suami isteri, (c) merawat cinta kasih dalam keluarga, (d) manajemen konflik dalam keluarga, (e) psikologi perkawinan dan keluarga, (f) kesehatan reproduksi pasangan suami isteri. (3) materi penunjang antara lain (a) buku

saku membina keluarga bahagia, (b) majalah perkawinan dan keluarga dan (c) kisah-kisah kasus keluarga (Badarudin, 2012).

Empat tahun kemudian di tahun 2017 dalam rangka penyelenggaraan gerakan keluarga sakinah, Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam menerbitkan Keputusan Nomor 373 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Perkawinan bagi Calon Pengantin. Setahun kemudian Dirjen Bimas Islam mengeluarkan Keputusan Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pra Nikah bagi Calon Pengantin. Bersama dengan regulasi terbaru ini, muncul istilah baru dalam kegiatan pendidikan pra nikah, yakni kegiatan Bimbingan Perkawinan yang lazim disebut dengan Bimwin.

Bimwin dilaksanakan selama 16 JPL atau sama dengan 2 hari yang dapat dilakukan secara tatap muka atau mandiri. Bimbingan tatap muka dilaksanakan di KUA Kecamatan, Kantor Kemenag Kab/Kota atau tempat lain yang ditetapkan oleh penyelenggara. Sedangkan bimbingan mandiri adalah bimbingan yang dipilih calon pengantin karena tidak dapat mengikuti kegiatan bimbingan tatap muka. Calon pengantin yang dapat mengambil kelas bimbingan mandiri hanyalah calon pengantin di wilayah KUA tipologi D1 dan D2, yakni KUA yang secara geografis berada di daerah terluar, terdalam dan daerah perbatasan (Bab II, Kepdirjen Bimas Islam Nomor 373 Tahun 2017).

Jika diuraikan secara historik, distingsi penerbitan regulasi pendidikan pra nikah dapat diuraikan ke dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. Distingsi Regulasi Pendidikan Pra-Nikah

Tahun	Mandat Regulasi	Jenis Pendidikan Pra Nikah	Pengampu Regulasi
1961	SK Menteri Agama No 85 Tahun 1961 tentang Penegasan Pengakuan Badan Penasihatatan Perkawinan, Perselisihan dan Perceraian	Penasihatatan Perkawinan	BP4
1999	Keputusan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1999 tentang Gerakan Keluarga Sakinah	Pendidikan dan Pelatihan Program Gerakan Keluarga Sakinah	Kelompok Kerja Pembina Gerakan Keluarga Sakinah, Kemenag, Kemenkokesra, BKKBN
2004	Keputusan Menteri Agama Nomor 477 Tahun 2004 tentang Program Kursus Calon Pengantin	Kursus Calon Pengantin	BP4
2009	Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/491 tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin	Mekanisme Kursus Calon Pengantin (24 Jp)	BP4
2013	Peraturan Nomor DJ.II/ 542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah	Kursus Pra Nikah	Lembaga Kursus Terakreditasi Kemenag
2017	Keputusan Nomor 373 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Perkawinan bagi Calon Pengantin	Bimbingan Perkawinan	Bimas Islam Kemenag Kab/ Kota
2018	Keputusan Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pra Nikah bagi Calon Pengantin	Bimbingan Perkawinan Pra Nikah	Bimas Islam Kemenag Kab/ Kota

Pengorganisasian Tata Kelola Penyelenggaraan Kegiatan

Merujuk kepada Tabel 1. tergambarakan bagaimana regulasi pendidikan pra nikah diterbitkan secara berturut-turut dengan tidak mempertimbangkan keberlaksanaan satu regulasi dengan regulasi lainnya. Akibat dari banyaknya regulasi ini terjadi apa yang disebut dengan "overlapping legal fields and statutory discontinuities" (Agard, 2011).

Secara pengelolaan mengenai kegiatan pembekalan perkawinan dan atau pendidikan pra nikah, dapat disimpulkan 4 (empat) unit pelaksana sebagai berikut: (1) BP4, (2) KUA, (3) Kemenag Kab/Kota yang menangani Bimas Islam, dan (4) Lembaga keagamaan yang terakreditasi

untuk menyelenggarakan pendidikan pra nikah. Adapun jenis pelembagaan proses pembelajaran pendidikan pra nikah yang sah dan bersertifikat berdasarkan regulasi adalah kegiatan (1) Kursus calon pengantin yang sertifikatnya dikeluarkan oleh BP4, (2) Kursus pendidikan pra nikah yang sertifikatnya dikeluarkan oleh BP4, KUA dan atau lembaga terakreditasi dan (3) Bimbingan Perkawinan yang sertifikatnya dikeluarkan oleh Kepala Seksi yang membidangi Urusan Agama Islam/Bimbingan Masyarakat Islam pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota.

Secara regulatif, pada masing-masing kegiatan baik Suscatin, Pendidikan pra nikah dan Bimwin, kesemuanya memiliki durasi waktu materi dengan mekanisme silabus yang

terstruktur. Pada kegiatan Suscatin, Perdirjen Bimas Islam No. DJ.II/491 tahun 2009 mengamanatkan 24 Jp atau 3 hari kerja masing-masing hari selama 8 Jp. Pendidikan Pra Nikah dan Bimbingan Perkawinan mempersyaratkan 16 Jp, yang bisa berlangsung selama 2 hari kerja masing-masing hari selama 8 Jp. Hal lain yang menjadi bagian materi dari kegiatan Bimwin adalah keterlibatan puskesmas dalam memberikan bimbingan kesehatan reproduksi, pola hidup bersih dan sehat, serta kesehatan keluarga untuk calon pengantin.

Secara pembiayaan, kursus calon pengantin yang dilaksanakan oleh BP4 bersifat mandiri dan sukarela, dimana calon pengantin yang mengikuti Suscatin membayar sejumlah biaya secara sukarela kepada BP4 untuk mendapatkan pembekalan perkawinan. Sedangkan pendidikan pra nikah dan bimwin dibiayai negara melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran untuk masing-masing KUA dan Kantor Kemenag Kab/Kota. Perbedaan mekanisme pembiayaan dan penjadwalan ini yang kemudian menghasilkan dilema tumpang tindih penyelenggaraan di unit-unit pelaksana kegiatan.

Ketentuan mengenai 10 hari sebelum penetapan akad nikah yang diamanatkan KMA 477 2004 tidak lagi ditaati. Regulasi kursus pendidikan pra nikah atau bimwin yang tidak mengacu kepada ketentuan KMA 477 2004 menghasilkan dua kondisi yang jauh dari masa 10 hari dan di luar ambang batas 10 hari. Selain itu BP4 sendiri sebagai sebuah lembaga konsultan perkawinan non struktur, pada kenyataannya tidak selalu berkantor di KUA. Sebagian BP4 di beberapa wilayah berkantor di Kantor Kecamatan dan atau Kantor MUI. Dengan kondisi ini, kegiatan pembekalan perkawinan yang idealnya dilakukan bersamaan dengan proses administrasi pernikahan tidak mudah dilakukan.

Suscatin yang diamanatkan berlangsung selama 24 Jp berakhir menjadi 1 sampai 2 Jp dan tidak memenuhi unsur-unsur silabus yang ditetapkan. Layanan BP4 terhadap calon pengantin lebih mirip disebut dengan kegiatan penasihat perkawinan dari pada pembelajaran pendidikan pra nikah. Sedangkan kursus pendidikan pra nikah dan bimwin berada dalam pusaran masalah yang juga tidak mudah. Ketidasesuaian antara ketersediaan anggaran dengan peserta calon pengantin yang mengikuti kegiatan, pada akhirnya membuat penyelenggaraan pendidikan pra nikah tidak maksimal dan tidak kondusif.

Beberapa KUA di wilayah penelitian, yakni di Kota Cirebon, Yogyakarta dan Depok, berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan peneliti sejak Mei sampai dengan Juli 2022, bahkan tidak selalu memiliki ruangan yang layak untuk melaksanakan kegiatan pembelajaran. Kondisi ini menyulitkan KUA untuk dapat menaati ketentuan 16 Jp sebagaimana yang ditetapkan dalam proses penyelenggaraan pendidikan Pra-Nikah. Beberapa KUA lebih memilih untuk bekerjasama dengan BP4 melakukan pelayanan singkat pembekalan perkawinan.

Kantor Kemenag Yogyakarta bahkan sudah sejak lama meleburkan kegiatan pendidikan pra nikah dan suscatin ke dalam kegiatan Bimbingan Perkawinan yang diselenggarakan langsung oleh Seksi yang membidangi Urusan Agama Islam/Bimbingan Masyarakat Islam. Hal ini dilakukan untuk menjaga kualitas dan kapasitas pendidikan pra nikah yang sesuai dengan silabus serta kurikulum yang telah ditetapkan.

Berbeda dengan keadaan yang terjadi di Kantor Kementerian Agama Kota Cirebon dan Kota Depok. Di Kota Cirebon, penyelenggaraan pendidikan pra nikah diserahkan sepenuhnya

kepada KUA masing-masing dengan tetap menggunakan istilah Kursus Calon Pengantin tetapi dengan silabus gabungan antara Kursus Pendidikan Pra Nikah dengan Bimbingan Perkawinan. Kegiatan pembelajaran berlangsung selama 8 Jp dengan memaksimalkan peran Penyuluh Agama Islam, Penghulu dan BP4.

Meski demikian, tidak semua KUA di Kota Cirebon melaksanakan kegiatan pendidikan pra nikah yang terstruktur. Hasil observasi peneliti menemukan bahwa 1 sampai dengan 2 KUA dari 5 KUA yang ada di Kota Cirebon tidak intens melaksanakan kegiatan pendidikan pra nikah terstruktur dengan alasan ketidakterediaan ruangan dan hanya menyediakan kegiatan penasihat perkawinan selama 1-2 Jp.

Temuan observasi peneliti di Kantor Kemenag Depok mungkin menjadi unit yang paling ideal, karena melaksanakan kegiatan pendidikan pra nikah di dua unit kerja sekaligus. Di tingkat KUA, kegiatan pendidikan pra nikah dilaksanakan di setiap hari Selasa di masing-masing KUA dengan menggunakan materi Bimbingan Perkawinan yang dipadatkan menjadi 1 hari.

Sedangkan di tingkat Kota, kegiatan Bimbingan Perkawinan diselenggarakan sesuai dengan amanat regulasi dengan menggunakan pembiayaan anggaran DIPA. Selain itu, di Kota Depok pada sekitar tahun 2019-2020 kegiatan pendidikan pra nikah pernah diselenggarakan oleh Pemerintah Kota dengan mengundang stakeholder Kementerian Agama Kota tetapi tidak menggunakan silabus yang sama dengan yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agama.

Perbedaan tafsir dalam mengorganisasi penyelenggaraan pendidikan pra nikah berdasarkan hasil wawancara peneliti kepada para pelaksana kegiatan dipandang cukup merugikan. Menurut Tabri, Kepala

KUA Harjamukti Cirebon, ragam model penyelenggaraan pendidikan pra nikah membuat pelaksana di tingkat KUA sulit menerapkan regulasi untuk mewajibkan calon pengantin hadir dan terlibat ke dalam kegiatan pembelajaran pendidikan pranikah (Wawancara, 2 Juni 2022). Pernyataan ini diamini oleh Kholid, Penyuluh Muda KUA Lemahwungkuh, "karena tidak ada keseragaman penyelenggaraan, sehingga ketika satu KUA menetapkan satu model pendidikan dan KUA lainnya tidak, calon pengantin dapat berkalah bahwa di KUA lain, kegiatan seperti itu tidak diwajibkan". Akibat inkonsistensi penyelenggaraan ini selalu saja ada calon pengantin yang menolak dan tidak mengikuti kegiatan yang ditetapkan.

Bagi KUA-KUA di Kota Yogyakarta yang sepakat mengikuti regulasi terakhir yakni penyelenggaraan Bimbingan Perkawinan di Kantor Kemenag Kota dan terpusat penyelenggaraannya oleh Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam, kegiatan pendidikan pra nikah menjadi tidak merata. Dengan keterbatasan dana DIPA, maka tidak semua calon pengantin dapat diikutsertakan di kegiatan Bimbingan Perkawinan. Beberapa KUA mengambil langkah inisiatif dengan menyediakan kegiatan pendidikan pra nikah di KUA dengan memaksimalkan peran Penyuluh Agama Islam dan BP4, tetapi beberapa KUA lainnya tidak mengambil inisiatif apapun karena merasa sudah diambil alih pengelolaannya oleh Kemenag Kota.

Kantor Kemenag Kota Depok yang tetap mempertahankan dua model pembelajaran, pertama, kegiatan pendidikan pra nikah di KUA dengan memadatkan materi Bimbingan Perkawinan dari 16 Jp ke 8 Jp dan kedua, kegiatan bimbingan perkawinan 16 Jp yang diselenggarakan oleh Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam Kemenag Kota memandang peluang lembaga

keagamaan yang terakreditasi dapat melemahkan fungsi unit kerja berwenang dalam penyelenggaraan pendidikan pra nikah.

Menurut hasil wawancara dengan Hasan Basri, Kepala Seksi Bimas Islam Kota Depok (Wawancara, 04 Agustus 2022), disebutkan ada kemungkinan calon pengantin yang mengikuti kegiatan pendidikan pra nikah oleh lembaga bersertifikat tidak sesuai dengan silabus yang ditetapkan dan tidak menaati unsur-unsur penyelenggaraan yang sesuai dengan regulasi. Misalnya saja pada ketentuan Narasumber atau Pemateri yang harus bersertifikat, hal ini dapat dilanggar oleh lembaga-lembaga keagamaan tertentu dan pada akhirnya merugikan Kementerian Agama yang memiliki tugas dan fungsi dalam rangka mendukung rencana kerja pemerintah di bidang pembangunan dan ketahanan keluarga. Hasan Basri juga menuturkan akan ada kecenderungan lembaga keagamaan tertentu memanfaatkan program pendidikan pra nikah untuk memasukkan visi-misi lembaga keagamaannya daripada mengembangkan konsep nasional-kebangsaan (Wawancara, 04 Agustus 2022).

Praktik Penyelenggaraan Pendidikan Pra Nikah

Tafsir terhadap mandat regulasi yang berbeda-beda ini diaktualisasikan secara berbeda, setidaknya oleh 3 Kementerian Kota. Di Kota Cirebon, tafsir atas regulasi pendidikan pra nikah ditafsirkan secara tidak terstruktur, mulai dari Bimas Islam di Kemenag Kota sampai dengan KUA-KUA di bawahnya. Penyelenggaraan kegiatan pendidikan pra-nikah di Kota Cirebon bergantung kepada keputusan masing-masing KUA. Seksi Bimas Islam di tingkat Kota yang berwenang atas pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja Kepala

KUA dan jajarannya tidak mengeluarkan satu turunan kebijakan terkait dengan implementasi pendidikan pra nikah.

“Suscatin, bimwin dan sebagainya itu sudah menjadi urusan KUA sejak dahulu, kami hanya mengawasi dan melakukan pengarahannya saja”, demikian disampaikan Kepala Seksi Bimas Islam Kemenag Kota Cirebon (Wawancara 3 Juni 2022). Dengan pernyataan tersebut, Kemenag Kota tidak secara resmi menerbitkan tuntunan dan pengarahannya terstruktur. Pada praktiknya, kemudian masing-masing KUA di Kota Cirebon melalui kerja sinergis antara Kepala KUA dengan Penyuluh Agama di masing-masing Kecamatan secara intens mengadakan kegiatan pendidikan pra nikah. Seperti halnya di Pekalipan, beberapa KUA di Cirebon berdasarkan observasi peneliti juga melaksanakan kegiatan pendidikan pra nikah yang lazim disebut dengan Suscatin. Meski demikian, intensitas penyelenggaraan kegiatan Suscatin ini tidak sama antara masing-masing KUA.

Hampir di masing-masing KUA di Kota Cirebon penyelenggaraan kegiatan Suscatin ditanggungjawab oleh Penyuluh Agama, sehingga keberlangsungannya sangat bergantung pada kreatifitas dan responsibilitas Penyuluh Agama. Secara pendanaan, sebagaimana dituturkan oleh Kepala Seksi Bimas Islam, didistribusikan dari Kementerian Agama Kota ke masing-masing KUA tergantung dengan jumlah N (jumlah) pendaftar nikah.

“kami sudah memberikan anggarannya kepada masing-masing KUA” demikian disampaikan oleh Kepala Seksi Bimas Islam Cirebon (Wawancara 03 Juni 2022). Meski secara operasional, anggaran tersebut diakui oleh masing-masing KUA minim dan tidak cukup untuk penyelenggaraan kegiatan Suscatin jika dilaksanakan secara intens sebagaimana dilakukan oleh KUA Pekalipan. Itu sebabnya tidak semua KUA di Cirebon

melaksanakannya dengan berturut-turut pada setiap minggu.

Aspek penganggaran juga yang mendorong Seksi Bimas Islam di Kota Yogyakarta menyelenggarakan pendidikan pra nikah terpusat hanya di Kementerian Agama Kota dan tidak melaksanakan kembali kegiatan pendidikan pra nikah di KUA. Pola yang berbeda ini dilaksanakan Kementerian Agama Kota Yogyakarta dengan asumsi menggunakan amanat regulasi terakhir mengenai pendidikan pra nikah berupa "Bimbingan Perkawinan".

Meski demikian tidak semua KUA kemudian menutup layanan pendidikan pra nikah. Beberapa KUA masih menyelenggarakan layanan pendidikan pra nikah tetapi sifatnya swadaya dan hanya diberikan kepada calon pengantin yang dirasa membutuhkan. Dalam praktiknya, bentuk pendidikan yang ditawarkan masing-masing KUA tidak sama. Seperti halnya di Kota Cirebon, keputusan bentuk pendidikan yang ditawarkan bergantung kepada individu yang ditunjuk sebagai penanggung jawab. Individu yang ditunjuk biasanya adalah Penghulu dan atau Penyuluh Agama.

Hasil observasi peneliti pada Juni 2022, di Kemenag Kota Yogyakarta, menunjukkan bahwa hampir seluruh Kepala KUA di Kota Yogyakarta merupakan fasilitator terlatih yang sudah tersertifikasi Kementerian Agama, sehingga berhak untuk memberikan materi "Bimbingan Perkawinan". Ada cukup banyak juga Penghulu dan Penyuluh yang memiliki sertifikat fasilitator. Dalam kerangka ini, masing-masing KUA sesungguhnya dapat menyelenggarakan kegiatan pendidikan pra nikah. Namun, karena faktor penganggaran berbasis N (daftar nikah) yang dipusatkan di Kementerian Agama Kota Yogyakarta, maka penyelenggaraan kegiatan pendidikan pra nikah tidak dilakukan oleh masing-masing KUA.

Masing-masing KUA di Kota Yogyakarta secara mandatory berdasarkan ketentuan penganggaran dan pembiayaan DIPA tidak lagi bertugas untuk menyelenggarakan pendidikan pra nikah. Setiap KUA berfokus pada pelayanan administrasi calon pengantin. "*Apabila ada pendaftar yang membutuhkan nasihat pra perkawinan, kami biasanya merekomendasikan untuk datang ke BP4*", tukas Kepala KUA Megarsan, Nanang Qosim (Wawancara 08 Juni 2022).

Namun, karena ketersediaan sumber daya dan keahlian tersertifikasi, para Kepala KUA di Kota Yogyakarta tetap terlibat dalam kegiatan pendidikan pra nikah yang dikelola oleh Seksi Bimas Islam Kota. Di beberapa KUA, Kepala KUA juga tetap menyelenggarakan pendidikan pra nikah dengan konsep yang lebih sederhana. Salah satu KUA yang masih memberikan layanan pendidikan pra nikah, yang juga tetap dengan istilah Bimbingan Perkawinan dengan jam pelajaran lebih pendek antara lain adalah KUA Kotagede. Seperti halnya kegiatan pendidikan pra nikah yang diselenggarakan oleh KUA di Kota Cirebon, kegiatan yang dilakukan di Kota Yogyakarta pun hanya berlangsung sekitar 5 sampai dengan 8 jam.

Waktu pelaksanaan ini berbeda dengan kegiatan Bimbingan Perkawinan yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama Kota Yogyakarta. Kegiatan Bimbingan Perkawinan resmi yang dikelola oleh Seksi Bimas Islam Kemenag Kota Yogyakarta berlangsung selama 2 hari atau 16 Jp, sesuai dengan amanat Keputusan Nomor 379 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pra Nikah bagi Calon Pengantin.

Hal yang sama pun dilakukan oleh Kementerian Agama Kota Depok, yang memusatkan pengelolaan anggaran N (daftar nikah) untuk kegiatan bimbingan perkawinan di Seksi Bimas Islam.

“kami mengikuti ketentuan terbaru, bahwa bimbingan perkawinan itu ada anggaran DIPA-nya, dan ada prosedurnya, ada materi serta buku panduannya, itu tidak bisa dilaksanakan tanpa aturan” demikian disampaikan Kepala Seksi Bimas Islam Kota Depok, Hasan Basri (Wawancara, 04 Agustus 2022). Namun dengan anggaran dan pembiayaan DIPA yang terbatas, kegiatan bimbingan perkawinan jelas tidak mampu melatih semua calon pengantin yang mendaftar baik di Kota Yogyakarta maupun di Kota Depok.

Atas kesadaran realita ini, Kepala Seksi Bimas Islam baik di Kota Yogyakarta, Cirebon dan Depok tidak mengeluarkan ketentuan teknis lanjutan mengenai pendidikan pra nikah di KUA binaannya. Masing-masing Kepala Seksi Bimas Islam juga tidak memberikan tanggapan baik secara aturan atau penghargaan (*reward*) terkait penyelenggaraan pendidikan pra nikah dan keputusan masing-masing KUA dalam menerbitkan sertifikat pendidikan pra nikah.

“kami kan secara anggaran tidak cukup, untuk yang sesuai ketentuan Bimwin saja itu belum memenuhi kebutuhan semua calon pengantin dari semua KUA, jadi apabila KUA masing-masing berinisiatif menyelenggarakan tentu saja kami dukung”, papar Kepala Seksi Bimas Islam Kota Depok (Wawancara, 04 Agustus 2022).

Bahwa kegiatan yang diselenggarakan oleh masing-masing KUA tidak sesuai dengan ketentuan utamanya dalam konteks materi, jam belajar dan narasumber, hal ini perlu disikapi secara bijak.

Lebih jauh dari itu, Seksi Bimas Islam KUA Depok mengambil tafsir pendidikan pra nikah Bimbingan Perkawinan ke dalam pendidikan untuk siapapun yang belum menikah terlepas apakah yang bersangkutan adalah

calon pengantin atau bukan. Tafsir ini diambil dari regulasi Peraturan Nomor DJ.II/ 542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah. Merujuk kepada regulasi tersebut, Seksi Bimas Islam KUA Depok kemudian mengadakan kegiatan pendidikan pra nikah untuk usia remaja dengan menggandeng siswa dari Sekolah-sekolah Menengah Atas di Kota Depok.

Langkah Bimas Islam Depok dalam penyelenggaraan pendidikan pra nikah kepada kelompok remaja juga bagian dari respon Seksi Bimas Islam Depok terhadap pelaksanaan pendidikan pra nikah yang di Kota Depok telah diselenggarakan oleh Organisasi-organisasi non pemerintah. Kehadiran organisasi non pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan pra nikah sah secara regulasi, utamanya dalam regulasi Peraturan Nomor DJ.II/ 542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah. Namun, keterbukaan penyelenggaraan kepada organisasi non pemerintah dalam perspektif kelembagaan, bagi Seksi Bimas Islam dapat mengeliminir peran KUA dan Bimas Islam dalam pengelolaan keluarga sakinah.

“Kementerian Agama dan KUA ini yang punya kewenangan sah untuk menyelenggarakan pendidikan pra nikah, dan paling aman, karena bagaimanapun juga kita disertifikasi dan kurikulumnya sesuai dengan pemerintah. Kita tidak memungkiri bahwa organisasi-organisasi non pemerintah ini kan punya garis politik, itu yang perlu dijaga” tutur Kepala Seksi Bimas Islam Kementerian Agama Kota Depok (Wawancara, 04 Agustus 2022).

Kegiatan pendidikan pra nikah sebagai sebuah program memang perlu dibaca tidak hanya sekedar sebagai program, tetapi juga sebagai penanaman nilai. Konsep Elizabeth van Acker (2008)

mengenai *“Governments and Marriage Education Policy”* menggambarkan bagaimana pendidikan pra nikah sebagai agenda pembangunan politik. Untuk itu upaya yang dilakukan oleh Seksi Bimas Islam dalam menyelenggarakan pendidikan pra nikah untuk remaja adalah sebagai usaha membangun visi negara-bangsa itu sendiri.

Konsistensi Arah Pengaturan Regulasi

Latar belakang regulasi program pendidikan pra nikah mulai dari Suscatin sampai dengan Bimbingan Perkawinan didasari oleh dorongan untuk mendukung pembangunan kualitas dan fungsi keluarga (Pasal 7, Perdirjen Bimas Islam Nomor: DJ.II/491 Tahun 2009). Usaha untuk mewujudkan keluarga yang sakinah, mawaddah warahmah serta mendukung rencana kerja pemerintah di bidang pembangunan dan ketahanan keluarga (Kepdirjen Bimas Islam Nomor 3 Tahun 2017). Keluarga didefinisikan sebagai fondasi bagi pembangunan sumber daya manusia dan komponen utama pembangunan berkelanjutan karena itu pendidikan pra nikah dipandang sebagai cara untuk membangun pengetahuan tentang cara mewujudkan keluarga bahagia, sehat dan berkualitas.

Program pendidikan pra nikah merupakan wujud nyata kesungguhan Kementerian Agama dalam membangun bangsa melalui keharmonisan perkawinan yang ideal, mulai dari penyediaan sumber daya serta anggaran. Konsekuensi ideal dari regulasi ini tentu terletak pada keterlibatan calon pengantin di dalam kegiatan pendidikan pra nikah. Realitasnya dari seluruh wilayah penelitian, keterlibatan calon pengantin di dalam kegiatan pendidikan pra nikah masih belum optimal. Prosentase keterlibatan paling tinggi hanya 70% dari total calon pengantin yang mendaftarkan diri di KUA, dari prosentasi general yang

secara rerata dihadiri kurang dari 50% total calon pengantin. Observasi terhadap absensi kehadiran di kegiatan Suscatin di KUA Kota Cirebon dan absensi kehadiran di kegiatan Bimwin di Bimas Islam Kota Yogyakarta menggambarkan bahwa calon pengantin yang hadir ke dalam kegiatan pendidikan pra nikah masih belum optimal. Pada setiap kegiatan yang diselenggarakan oleh KUA, jumlah kehadiran terbanyak hanya 70% sedangkan kehadiran pada umumnya pun hanya 50%. Keadaan ini masih diperumit dengan fakta tidak semua KUA menyelenggarakan pendidikan pra nikah, dan artinya ada banyak calon pengantin yang sesungguhnya tidak mendapatkan pembinaan sebelum menikah.

Selain itu, ketergantungan pembiayaan kepada anggaran pemerintah menyebabkan cakupan area keterlibatan peserta bergantung pada ketersediaan anggaran. Dengan jumlah biaya yang terbatas, peserta calon pengantin yang bisa mengikuti kegiatan bimbingan perkawinan pun hanya berada pada periode anggaran tertentu. Ini artinya akan ada banyak calon pengantin yang tidak dilibatkan pada periode yang tidak tercakup ke dalam periode anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah.

Tingkat keterlibatan para calon pengantin berdasarkan penuturan para penyelenggara kegiatan di beberapa KUA lainnya bahkan bisa dibawah dari 30%, seperti yang terjadi di Kota Depok. Ketidadaan aturan yang mewajibkan para calon pengantin untuk memiliki sertifikat pendidikan pra nikah, menurut Hasan Basri, Kepala Seksi Bimas Islam Kota Depok membuat para calon pengantin tidak merasa harus hadir dan terlibat ke dalam kegiatan yang diselenggarakan oleh KUA. Di perkotaan ada banyak calon pengantin yang beralasan sibuk bekerja untuk tidak hadir mengikuti kegiatan pendidikan pra nikah (Wawancara, 04 Agustus 2022).

Minimnya keterlibatan calon pengantin, dihadapkan juga dengan fakta bahwa tidak semua KUA berinisiatif menyelenggarakan kegiatan pendidikan pra nikah yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agama. Standar 16 Jp atau selama 2 hari kerja. Keterbatasan sarana prasarana dimana tidak semua KUA memiliki aula yang cukup untuk kegiatan pendidikan dan pembelajaran membuat KUA sulit untuk memenuhi tugas mandatorinya dalam mempersiapkan keluarga *sakinah mawaddah wa rahmah* dan menyelenggarakan bentuk pendidikan yang sesuai dengan kualifikasi yang ditetapkan.

Ragam ketentuan bentuk pendidikan pra nikah ditambah dengan keputusan mekanisme pembiayaan yang berbeda-beda di tingkat Kemenag Kota membuat Kepala KUA pun tidak berdaya untuk meminta calon pengantin berkomitmen kepada pendidikan pra nikah. Kegagalan pengaturan regulasi ini yang kemudian menyebabkan regulasi ini dapat kehilangan target capaian (*outcome*) sesuai dengan landasan pertimbangan yang telah ditetapkan.

Bahwa ada banyak penelitian yang telah menyatakan tentang keberhasilan pendidikan pra nikah dalam membantu pasangan dalam membangun ketahanan diri dari konflik dan perceraian. Namun jika jumlah keterlibatannya secara nasional kurang dari 30% ditambah dengan model pendidikan yang tidak berstandar baku, maka pernyataan keberhasilan yang diterbitkan oleh penelitian yang ada hanya dapat dibaca sebagai peristiwa sebab akibat dari proses pembelajaran yang dialami oleh masing-masing individu. Pendidikan pra nikah dalam konteks ini belum dapat dipandang sebagai sebuah program terstruktur yang dibangun untuk menjaga ketahanan keluarga di Indonesia.

Jika Kementerian Agama bersungguh-sungguh hendak menempatkan pendidikan pra nikah sebagai cara dan sarana membangun ketahanan keluarga serta menggerakkan pembentukan Keluarga Sakinah, maka Kementerian Agama perlu membuat satu formulasi khusus yang baku, prosedural dan sistematis yang tidak selalu bergantung kepada pengajuan anggaran dan perencanaan tahunan berjalan. Kegiatan pendidikan pra nikah untuk calon pengantin harus menjadi persyaratan yang tidak terpisahkan dari siapapun yang hendak menikah. Anggaran pembiayaan sudah sepatutnya integral dengan biaya pendaftaran nikah yang salah satu layanannya adalah mendapatkan pembekalan pernikahan di KUA sebagai unit pelaksana administrasi pernikahan.

Kemitraan dan Rekomendasi Stakeholder

Landasan pendidikan pra nikah didasarkan kepada dua episteme. Pertama, merujuk kepada gerakan keluarga sakinah dan kedua kepada ketahanan keluarga. Gerakan keluarga sakinah didorong oleh keyakinan dan nilai-nilai agama sebagai seorang muslim, sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia. Ketahanan keluarga didorong oleh kebutuhan negara untuk membangun keluarga yang kokoh sebagai penunjang ekonomi pembangunan bangsa (Sucipto, 2021).

Gerakan keluarga sakinah adalah gerakan penanaman nilai-nilai keimanan, ketakwaan dan akhlak mulia yang tumbuh dari masyarakat. Gerakan tersebut telah menjadi gerakan nasional sebagai usaha peningkatan kualitas sumber daya manusia. Adapun instrumen ketahanan keluarga merupakan instrumen gerakan nasional untuk membangun keluarga yang tertuang dalam Undang-undang 52 tahun 2009 tentang Perkembangan

Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Sunarti, 2021).

Instrumen ketahanan keluarga meliputi 5 dimensi dan 15 variabel. Dimensi pertama, Legalitas dan Struktur Keluarga menaungi 3 variabel yakni landasan legalitas, keutuhan keluarga dan kemitraan gender. Dimensi kedua, Ketahanan Fisik yang meliputi 3 variabel yakni kecukupan pangan dan gizi, kesehatan keluarga, ketersediaan tempat tinggal. Dimensi ketiga, Ketahanan Ekonomi terdiri dari 4 variabel yakni tempat tinggal keluarga, pendapatan keluarga, pembiayaan pendidikan anak dan jaminan keuangan keluarga. Dimensi keempat, Ketahanan Sosial Psikologi mempunyai 2 variabel, keharmonisan keluarga dan kepatuhan terhadap hukum. Dimensi kelima, Ketahanan Sosial Budaya mencakup 3 variabel, kepedulian sosial, keeratan sosial dan ketaatan beragama (KPPPA, BPS, 2016).

Materi wajib yang diberikan pada kegiatan Bimbingan Perkawinan yang telah dirangkum ke dalam satu buku wajib untuk kegiatan pembelajaran pendidikan pra nikah adalah buku "Fondasi Keluarga Sakinah" yang di dalamnya terdiri dari 10 tema. Tema pertama, membangun keluarga sakinah, yang menjelaskan tentang kodrat manusia dan keluarga. Tema kedua, merencanakan perkawinan yang kokoh menuju keluarga sakinah yang mengeksplorasi intensi manusia menikah dan legalitas yang harus dipersiapkan untuk menikah. Tema ketiga, dinamika perkawinan, menjelaskan tantangan dan pemicu konflik yang mungkin terjadi dalam pernikahan. Tema keempat, kebutuhan keluarga, menegaskan hal-hal yang perlu disiapkan terutama material keluarga. Tema kelima, kesehatan keluarga, membahas tentang pentingnya menjaga kesehatan keluarga. Tema keenam, membangun generasi berkualitas, mengeksplor tentang anak, tumbuh

kembang dan tantangan pasangan dalam mendidik anak. Tema ketujuh, ketahanan keluarga dalam menghadapi tantangan kekinian. Tema kedelapan, mengenali dan menggunakan hukum untuk melindungi perkawinan dan keluarga. Tema kesembilan, mengelola konflik keluarga dan tema kesepuluh, prosedur pernikahan dan pencatatan peristiwa nikah dan rujuk (Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah, 2017).

Jika mengkorelasikan antara tema dalam buku wajib untuk pendidikan pra nikah dengan instrumen ketahanan keluarga, maka materi yang diampu di dalam buku sudah hampir meliputi seluruh dimensi dan variabel ketahanan keluarga. Namun demikian, untuk dapat memastikan materi-materi tersebut tersampaikan sesuai dengan keahlian, tentu saja pemateri tidak hanya berasal dari Kementerian Agama dan atau BP4. Pada beberapa materi tertentu, pemateri perlu merupakan tenaga kesehatan, psikolog dan atau aktivis perempuan yang bergerak dalam mengadvokasi kekerasan domestik.

Atas dasar kompetensi pemateri dan kapasitas materi, Kantor Kementerian Agama Kota Yogyakarta mengambil alih kegiatan pendidikan pra nikah dalam bentuk Suscatin atau Kursus Pra nikah ke kegiatan Bimbingan Perkawinan yang dikoordinir langsung oleh Seksi Urusan Agama Islam/Bimas Islam. Mengandalkan ketersediaan anggaran DIPA, kegiatan Bimbingan Perkawinan di Kemenag Kota Yogyakarta berhasil menghadirkan dokter, perawat, psikolog atau perwakilan dari dinas pemberdayaan perempuan. Namun demikian, karena sifat anggaran DIPA yang periodik, dimana kegiatan bertumpu pada pengajuan anggaran, maka kemitraan dengan pemateri terkait masih bersifat temporal, dan akibatnya sangat bergantung kepada kualifikasi perencanaan dan pembiayaan serta kepemimpinan Bimas Islam masing-

masing Kementerian Agama Kota. Realitanya di beberapa KUA di Kota Cirebon bersama BP4 yang memilih untuk menjalin kerjasama informal dengan Puskesmas Kecamatan, dapat menjadi opsi kemitraan ke depan. Kebijakan Bimas Islam Kemenag Kota Cirebon yang menyerahkan sepenuhnya kegiatan pendidikan pra nikah di KUA mendorong para Kepala KUA untuk mencari jalan mudah yang murah untuk mensukseskan kegiatan pendidikan pra nikah yang berujung kepada kemitraan langsung antara KUA dengan Puskesmas.

Agenda kemitraan dalam regulasi pendidikan pra nikah secara de jure telah jelas dan nyata, namun penerjemahannya ke dalam realitas (de facto) masih implisit. Regulasi pendidikan pra nikah perlu secara tegas mengidentifikasi kemitraan kewenangan, sehingga dalam pelaksanaannya baik secara yuridis formal maupun legalitas implementasi, unit kerja di luar Kementerian Agama dapat terlibat dan memenuhi tujuan regulasi untuk membangun keluarga Indonesia. Bagaimanapun juga jika kembali kepada Undang-undang Ketahanan Keluarga, keberhasilan pendidikan pra nikah bukan hanya kewenangan Kementerian Agama tetapi juga kewenangan bersama Kementerian lainnya, seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, BKKBN dan sebagainya.

Secara sumber daya, untuk mensukseskan program pendidikan pra nikah, Kementerian Agama dapat memaksimalkan pejabat Fungsional Penyuluh Agama dan Penghulu yang dapat melepaskan diri dari ketergantungan kepada ketersediaan anggaran. Kementerian Agama dapat memberikan butir poin kredit akumulatif kepada Penghulu dan Penyuluh yang secara intens menyelenggarakan kegiatan pendidikan pra nikah, sehingga kegiatan ini dapat terus terlaksana dan menjadi layanan terpadu Kantor-kantor Urusan

Agama di Indonesia. Untuk kebutuhan tersebut, maka regulasi pendidikan pra nikah, harus disusun dengan materi, jam pelajaran, metodologi serta kondisi sarana prasarana yang ada di KUA-KUA di Indonesia.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian dan pembahasan pada temuan penelitian, peneliti dapat merumuskan kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, agenda pendidikan pra nikah sampai dengan saat ini belum memiliki formulasi yang kontekstual dalam pengertian sesuai dengan keadaan serta kondisi yang dihadapi oleh KUA sebagai pelaksana program kegiatan, yang bersesuaian dengan keadaan sarana prasarana, anggaran pembiayaan dan sumber daya manusia.

Kedua, penerbitan regulasi yang berulang-ulang dengan tidak mempertimbangkan mekanisme penyelenggaraannya di tingkat pelaksana telah menyebabkan *ijtihad* penyelenggaraan yang berbeda-beda dan membuat kinerja yang berbeda-beda pula antar KUA dan antar Kemenag Kota. Hal ini dapat merugikan sekaligus menguntungkan. Dipandang menguntungkan, jika memicu terjadinya kompetisi kinerja, namun merugikan, jika mendorong pelemahan kinerja.

Ketiga, pendidikan pranikah sampai saat ini masih bersifat anjuran. Padahal secara tegas KMA 477 2004 menyatakan calon pengantin wajib mengikuti kegiatan Suscatin. Tetapi pada faktanya, karena ketiadaan regulasi yang mengatur secara tegas konsistensi pelaksanaan kegiatan dan komitmen calon pengantin dalam mengikuti pendidikan pra nikah, maka ada beberapa calon pengantin yang tidak dapat hadir dengan alasan tidak mendapat izin dari tempat kerja dan lain sebagainya.

Keempat, kemitraan dengan instansi lain untuk mendukung ketahanan keluarga yang terintegrasi dengan program pendidikan pra nikah masih belum terselenggara secara integratif. Masing-masing Kemenag dan KUA pada akhirnya perlu berinisiatif masing-masing dan inisiatif tersebut sangat bergantung kepada rekomendasi pimpinan. Akibatnya kemitraan yang dibangun temporal dan tidak terstruktur. Perlu ada regulasi yang menjadi dasar legal hubungan kemitraan dalam pelaksanaan program kegiatan pendidikan pra nikah.

Kelima, amanat regulasi yang mengizinkan lembaga keagamaan di luar instansi pemerintah untuk menyelenggarakan kegiatan pendidikan pra nikah dipandang kurang efektif dan berpotensi tidak mematuhi ketentuan dalam kurikulum silabus yang ditetapkan. Ada kemungkinan lembaga keagamaan tertentu memanfaatkan program pendidikan pra nikah sebagai agenda untuk memasukkan visi-misi lembaga keagamaannya daripada mengembangkan konsep nasional-kebangsaan. Untuk itu, kewenangan penyelenggaraan pendidikan pra nikah sebaiknya ditangani oleh satu unit tertentu, dengan mekanisme pengawasan yang terpadu.

Keenam, ketersediaan sarana prasarana, pemateri yang kompeten masih menjadi masalah di dalam implementasi kegiatan. Langkah-langkah yang dilakukan oleh KUA di Cirebon dan Depok dapat menjadi contoh dengan menetapkan hari tertentu pada setiap minggu sebagai layanan kursus pendidikan pra nikah, dan memanfaatkan Penyuluh Agama serta perwakilan BP4 sebagai pemateri. BP4 yang selama ini menjadi penggagas konsultan perkawinan perlu ditempatkan sebagai mitra penyelenggara yang sah dengan memastikan anggota BP4 telah disertifikasi sebagai narasumber.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada Lembaga Penelitian UIN Jakarta yang telah membiayai seluruh kegiatan penelitian. Terima kasih pun kami sampaikan kepada jajaran aparatur di Kementerian Agama Kota Yogyakarta, Kota Cirebon dan Kota Depok khususnya di Seksi Bimbingan Masyarakat Islam (Bimas Islam). Terima kasih tak terhingga juga untuk Kepala-kepala Kantor Urusan Agama di wilayah Kota Cirebon, Yogyakarta dan Depok yang telah bersedia memberikan data dan informasi terkait dengan penelitian sehingga tulisan ini dapat mendeskripsikan realitas yang terjadi. Besar harapan kami tulisan ini menjadi salah satu pijakan penentuan kebijakan terkait pendidikan pra nikah dan keluarga sakinah, sehingga ketahanan keluarga dapat terlaksana sebaik-baiknya di Indonesia.

DAFTAR ACUAN

- Badarudin. (2012). *Bahan ajaran pelatihan korps penasihat BP-4*. Yogyakarta: Kementerian Agama.
- BP4 Provinsi DKI Jakarta. (2006). *Membina keluarga sakinah*. Jakarta: BP4 DKI Jakarta.
- Hawkins, Alan J & Tiffany L Clyde. (2019). *Do Premarital education promotion policies work?*. Institute for Family Studies: ifstudies.org
- Hendra. (2019). Implementasi peraturan direktur jenderal bimbingan masyarakat Islam no. DJ.II/491 Tahun 2009 tentang kursus calon pengantin sebagai upaya meminimalisasi perceraian (studi di kantor urusan agama kecamatan Gading Cempaka kota Bengkulu). *Qiyas, Jurnal Hukum Islam dan Peradilan*. 4, (1)
- Hermawan, Asep. (2005) *Penelitian bisnis paradigma kuantitatif*. Jakarta: Grasindo.
- Kachuyevski, Angela & Lisa M. Samuel, ed. (2018). *Doing qualitative research in politics integrating theory building and policy relevance*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Kantor Kementerian Agama Kota Pekanbaru. (2015) *Pedoman akreditasi lembaga kursus pranikah instrumen akreditasi, visitasi dan pedoman penilaian*, Pekanbaru: Kankemenag Pekanbaru
- Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 373 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bimbingan Perkawinan bagi Calon Pengantin
- Keputusan Menteri Agama 477 2004 tentang Pencatatan Nikah
- Listiani, Ega. (2022). *Implementasi kepdirdjen bimas Islam no. 379 tahun 2018 tentang petunjuk pelaksanaan bimbingan perkawinan pranikah bagi calon pengantin (Studi di KUA kecamatan Cikedal, Jiput, Menes)*. Banten: Thesis UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten
- Lee, Nicky, dan Sila Lee. (2020) *The pre-marriage course*. Harperchristian Resources
- Na'mah, Ulin. (2016) Pentingnya peran suscatin (kursus calon pengantin) dalam membendung laju perceraian, *Yustisia*, 7, (1)
- Nursyifa, Aulia. (2020) Rancangan undang-undang ketahanan keluarga dalam perspektif sosiologi gender, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, 7 (1)
- Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor DJ.II./491 Tahun 2009 tentang Kursus Calon Pengantin sebagai Upaya Meminimalisasi Perceraian
- Peraturan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor: DJ.II/542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah
- Stanley, Scott M., Howard Markman, and Cristine Johnson. (2006). Premarital education, marital quality, and marital stability: findings from a large. random household survey, *Journal of Family Psychology*, 20 (1)
- Subdit Bina Keluarga Sakinah. (2017). *Fondasi keluarga sakinah bacaan mandiri calon pengantin*, direktorat bina kua dan keluarga sakinah: Ditjen Bimas Islam Kemenag RI

Sucipto, Wahno. (2021). *Mosque and family guidance membentuk ketahanan keluarga berbasis masjid*, Surabaya: Global Aksara Press

Sunarti, Euis. (2021). *Inventori Pengukuran Keluarga*, Bogor: IPB Press

Van Acker, Elizabeth. (2008) *Governments and marriage education policy perspectives from the UK, Australia and the US*. New York: Palgrave Macmillan.