

# Model Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) dalam Upaya Mencegah Tingginya Kasus Perceraian di Jawa Barat

Ajam Mustajam<sup>1</sup>, Kamal Alamsyah<sup>2</sup>, M. Didi Turmudzi<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Universitas Pasundan, Bandung, Indonesia

Email: [ajam\\_mustajam@yahoo.co.id](mailto:ajam_mustajam@yahoo.co.id)

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) di Provinsi Jawa Barat serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya. Penelitian menggunakan metode studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi untuk memperoleh pemahaman komprehensif mengenai proses implementasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Bimwin Catin di Jawa Barat belum berjalan secara optimal. Ketidakefektifan tersebut tercermin pada belum terintegrasinya materi dan metode bimbingan secara efektif, variasi kualitas fasilitator, rendahnya partisipasi calon pengantin, lemahnya mekanisme monitoring dan evaluasi, belum konsistennya penegakan sanksi, serta terbatasnya kolaborasi antar-stakeholder. Berbagai faktor tersebut saling berinteraksi dan membatasi efektivitas program dalam membekali calon pengantin serta berkontribusi terhadap upaya pencegahan perceraian. Penelitian ini menawarkan model implementasi kebijakan yang integratif melalui tiga dimensi utama, yaitu *content of policy*, *context of implementation*, serta *sustainability and post-implementation governance*. Model ini menekankan pentingnya kepastian pendanaan, monitoring pasca-nikah, koordinasi lintas-sektoral, serta adaptasi terhadap konteks sosial-budaya lokal. Melalui pendekatan tersebut, program Bimwin Catin diharapkan dapat berjalan secara administratif dan substantif, memperkuat ketahanan keluarga, menekan angka perceraian, serta menjamin keberlanjutan dan relevansi kebijakan.

**Kata Kunci:** Implementasi Kebijakan, Bimbingan Perkawinan, Calon Pengantin, Ketahanan Keluarga, Perceraian.

## Abstract

*This study examines the implementation of the Premarital Guidance Policy (Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin/Bimwin Catin) in West Java. The research employs a qualitative case study approach. Data were collected through in-depth interviews, observation, and document analysis to explore how the policy is implemented and to identify factors influencing its effectiveness. The findings reveal that the implementation of Bimwin Catin in West Java has not yet reached an optimal level. Key challenges include limited integration between guidance materials and delivery methods, variations in facilitator quality, low participant engagement, weak monitoring and evaluation mechanisms, inconsistent enforcement of sanctions, and insufficient inter-stakeholder collaboration. These factors interact systematically and constrain the program's capacity to adequately prepare prospective couples for marriage and contribute to divorce prevention efforts. This study proposes an integrative implementation model consisting of three primary dimensions: Content of Policy, Context of Implementation, and Sustainability and Post-Implementation Governance. The model emphasizes funding certainty, post-marriage monitoring, cross-sectoral coordination, and adaptation to local socio-cultural contexts. By incorporating these dimensions, the Bimwin Catin program can function both administratively and substantively, strengthen family resilience, reduce divorce rates, and ensure the program's long-term sustainability and relevance.*

**Keywords:** Policy Implementation, Premarital Guidance, Prospective Couples, Family Resilience, Divorce.

## A. PENDAHULUAN

Menurut laporan Badan Pusat Statistik, Jawa Barat menjadi provinsi dengan jumlah pernikahan terbanyak di Indonesia dalam kurun periode 2021-2024. Jawa Barat menjadi provinsi dengan jumlah pernikahan terbanyak di Indonesia, diikuti oleh Jawa Timur di urutan kedua, dan Jawa Tengah di urutan ketiga. Selain sebagai provinsi dengan jumlah pernikahan terbanyak di Indonesia, Jawa Barat juga menjadi provinsi dengan jumlah kasus perceraian

tertinggi di Indonesia. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat, sepanjang 2021-2024 Jawa Barat menyumbang 21,9% dari total kasus perceraian nasional, sekaligus menjadi yang terbanyak dibanding provinsi-provinsi lainnya.

Angka perceraian di Jawa Barat pada 2021-2024 didominasi oleh cerai gugat (istri menggugat cerai suami) dengan angka 70%, dan 30% merupakan cerai talak (suami menalak istri). Secara umum faktor penyebab perceraian di Jawa Barat tidak disebabkan karena satu faktor tetapi banyak faktor seperti masalah ekonomi, ketidakharmonisan, kekerasan dalam rumah tangga, masalah budaya, dan usia dalam membina hubungan pernikahan (Tristanto & Yunilisiah, 2022).

Guna meminimalisir tingkat perceraian dan kekerasan dalam rumah tangga yang terjadi di masyarakat juga untuk memperkuat kesiapan calon pasangan, Kementerian Agama mengadakan program bimbingan perkawinan yang diikuti oleh calon pasangan menikah. Secara yuridis pelaksanaan bimbingan perkawinan ini sudah dijelaskan dalam Kepdirjen Bimas Islam Nomor 379 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan disebutkan bahwa pranikah bagi calon pengantin yang bertujuan untuk menambah wawasan dan pengetahuan tentang manajemen keluarga yang baik, sehingga dalam berkeluarga tercipta keharmonisan dan menjadi keluarga sakinah, mawaddah warahmah. Berdasarkan data studi dokumentasi dari KUA se-Provinsi Jawa Barat diperoleh informasi bahwa setiap tahun kasus perceraian semakin meningkat, meskipun program bimbingan perkawinan telah digencarkan. Hal ini memberi gambaran bahwa telah terjadi kenaikan kasus perceraian di Jawa Barat, disebabkan belum efektifnya program bimbingan perkawinan yang dilaksanakan.

Program bimbingan perkawinan (BIMWIN) merupakan program salah satu kegiatan yang digulirkan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia sejak ditetapkannya Peraturan DIRJEN BIMAS Islam No. DJ.II/491 Tahun 2009 tentang kursus calon pengantin kemudian aturan tersebut diperbarui dengan peraturan tentang pedoman penyelenggaraan kursus pranikah yang diatur dalam Pasal 2 Peraturan Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam No. DJ. II/542 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kursus Pra Nikah.

Program BIMWIN dilatarbelakangi oleh tingginya angka perceraian yang terjadi di Indonesia. Dalam sepuluh tahun terakhir data perceraian di Indonesia semakin meningkat setiap tahunnya termasuk di Jawa Barat. Tingginya kasus perceraian di Jawa Barat diakibatkan oleh faktor ekonomi dan ketidaksiapan pasangan dalam membina rumah tangga sehingga kurang memahami arti pernikahan yang sebenarnya. Kasus perceraian yang terus meningkat mengindikasikan pasangan kurang memiliki kesiapan dan kematangan dalam membina pernikahan sehingga tidak tercapai kepuasan pernikahan. Oleh karena itu program BIMWIN cocok digunakan sebagai alternatif preventif dalam mempersiapkan calon pasangan menikah agar memiliki bekal pengetahuan yang cukup tentang pernikahan serta sebagai penguatan kesiapan diri calon pasangan untuk membina keluarga sejahtera.

Untuk menanggulangi hal ini, pemerintah melalui Kementerian Agama menggulirkan program bimbingan perkawinan bagi pasangan yang akan menikah dengan harapan setelah mengikuti program ini pasangan yang akan menikah memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kesiapan yang cukup secara fisik dan mental untuk membentuk keluarga sakinah mawaddah, warahmah. Program bimbingan perkawinan termasuk kedalam program pendidikan (pra nikah) yang bertujuan meningkatkan pengetahuan dalam mempersiapkan diri untuk berkeluarga. Sehingga program bimbingan perkawinan seharusnya termasuk program penting dalam mencegah perceraian di masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) di Provinsi Jawa Barat, mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaannya, serta merumuskan model implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) dalam upaya mencegah tingginya kasus perceraian di Jawa Barat.

## B. TINJAUAN PUSTAKA

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dianggap cocok untuk menganalisis implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) dalam upaya mencegah tingginya kasus perceraian di Jawa Barat adalah dengan mendasarkan teori dari Grindle (1986:11) yang dikenal dengan *Implementation as A political and Administration Process*. Menurut Grindle (1986:11), keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik amat ditentukan oleh implementasinya yang terdiri dari *content of policy* dan *context of implementation*. *Content of policy* mengacu pada muatan-muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan. *Context of implementation* adalah kondisi-kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi kebijakan.

Dimensi *Content of Policy* yang dimaksud meliputi: (a). *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi); (b). *Type of Benefits* (tipe manfaat); (c). *Extention of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai); (d). *Site of Decicion Making* (letak pengambilan keputusan); (e). *Programe Implementer* (pelaksana program); dan (f). *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan). Sedangkan dimensi *Context of Policy* meliputi faktor: (a). *Power, Interest, andStrategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepetingan, dan strategi dari aktor yang terlibat); (b). *Institution and Regime Caharacteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa); dan (c). *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Teori implementasi kebijakan dengan dimensi/faktor *Content of Policy* dan *Context of Policy* dari Grindle tersebut oleh peneliti digunakan sebagai landasan teori untuk memecahkan masalah tentang implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) dalam upaya mencegah tingginya kasus perceraian di Jawa Barat. Teori Grindle memberikan kerangka analitis yang komprehensif, memungkinkan peneliti untuk mengevaluasi tidak hanya isi kebijakan Bimwin Catin tetapi juga kondisi-kondisi eksternal yang dapat memengaruhi keberhasilan program tersebut. Dimensi-dimensi implementasi kebijakan menurut Grindle (1986:11) yaitu dimensi *Content of Policy* dan *Context of Policy*, digunakan sebagai alat analisis untuk mengetahui keterkaitan antara dimensi yang membentuknya, sehingga dapat memberikan penjelasan tentang optimal tidaknya pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) dalam upaya mencegah tingginya kasus perceraian di Jawa Barat tersebut.

Penelitian ini juga diarahkan pada penemuan model implementasi kebijakan agar implementasi kebijakan Bimwin Catin yang efektif dalam upaya mencegah tingginya kasus perceraian di Jawa Barat. Melalui model implementasi kebijakan yang ditemukan tersebut diharapkan dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksi elemen-elemen suatu kondisi masalah, melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah yang ditemukan di lapangan, baik saat ini ataupun yang akan datang.

## C. METODE

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus dengan pendekatan kualitatif (Yin, 2004). Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi, observasi partisipasi, dan wawancara mendalam (*in-depth interview*) secara semiterstruktur dengan informan yang ditentukan melalui teknik *purposive sampling*, yaitu: Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota di Jawa Barat (4 Orang), Kepala Seksi Bimas Islam Kemenag Kabupaten/Kota (4 orang). Sementara informan lainnya terdiri dari Kepala Kantor Urusan Agama (4 orang), Penyuluh (4 orang), dan Ketua Badan Penasihatian Pembinaan dan Pelestarian Perkawinan (BP4) Provinsi Jawa Barat (1 orang).

Analisis data dilakukan secara interaktif menggunakan model Miles & Huberman, yang mencakup reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi secara

berkelanjutan hingga mencapai kejenuhan data. Keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan memverifikasi informasi yang diperoleh dari berbagai informan dan dokumen untuk memastikan konsistensi dan kredibilitas temuan penelitian.

## **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin dalam Upaya Mencegah Tingginya Kasus Perceraian di Jawa Barat**

Pernikahan merupakan fondasi utama dalam pembentukan keluarga yang harmonis dan stabil. Namun, tingginya angka perceraian di Jawa Barat menjadi indikasi perlunya upaya preventif yang lebih sistematis dalam membekali calon pengantin. Salah satu langkah yang diambil pemerintah adalah melalui program Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama. Program ini bertujuan memberikan pengetahuan, keterampilan, dan pemahaman nilai-nilai pernikahan agar calon pasangan mampu menghadapi tantangan rumah tangga secara bijak dan harmonis. Kebijakan Bimwin Catin bukan sekadar prosedur administratif, melainkan upaya strategis dalam memperkuat ketahanan keluarga, menurunkan risiko konflik, dan mencegah perceraian secara preventif. Subbab ini membahas secara komprehensif bagaimana kebijakan Bimwin Catin di Jawa Barat dirancang, dilaksanakan, dan tantangan yang dihadapinya, sehingga dapat menilai efektivitasnya dalam mencapai tujuan tersebut.

Berdasarkan analisis mendalam terhadap kedua dimensi dalam teori Grindle, implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin di Jawa Barat menunjukkan karakteristik unik yang memperkaya teori implementasi kebijakan. Dari dimensi isi kebijakan, ditemukan fenomena keselarasan kepentingan konvergen (*convergent interest alignment*) di mana berbagai *stakeholder* memiliki kepentingan yang saling memperkuat. Keselarasan ini dimungkinkan karena kebijakan Bimwin Catin memiliki karakteristik sebagai kebijakan yang bersifat *non-zero-sum*, di mana keberhasilan implementasinya akan memberikan manfaat bagi semua pihak tanpa ada yang dirugikan.

Kerangka manfaat holistik (*holistic benefit framework*) yang mencakup lima dimensi: kognitif, afektif, psikomotorik, relasional, dan spiritual, membedakan Bimwin Catin dari program pranikah konvensional yang cenderung parsial. Integrasi kelima dimensi ini merupakan kekhasan yang sejalan dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang religius dan memandang pernikahan sebagai ibadah, bukan sekadar kontrak sosial. Model perubahan perilaku dengan jangkar spiritual (*spiritual-anchored behavioral change model*) menjadi temuan yang melengkapi teori perubahan perilaku konvensional yang bersifat sekuler, di mana pemahaman pernikahan sebagai ibadah menjadi motivasi intrinsik yang lebih kuat dibanding sanksi administratif.

Arsitektur pengambilan keputusan bertingkat (*cascading decision-making architecture*) yang memberikan ruang diskresi bagi pelaksana untuk adaptasi dan inovasi sesuai konteks terbukti efektif meski menghadapi hambatan struktural. Temuan dari berbagai wilayah menunjukkan variasi implementasi: Indramayu dengan fokus pada peran tokoh agama dalam mobilisasi partisipasi, Bandung dengan tantangan koordinasi urban-rural dan mobilitas tinggi, Sukabumi dengan adaptasi terhadap geografis menantang dan variasi tingkat pendidikan, serta Pangandaran dengan konsolidasi kualitas dan pencapaian *best practice*. Variasi ini bukan merupakan penyimpangan tetapi bentuk adaptasi kreatif yang diperlukan untuk efektivitas optimal.

Konfigurasi pelaksana hibrida (*hybrid implementer configuration*) yang menggabungkan tenaga profesional dengan tenaga sukarela, serta dualitas kompetensi-legitimasi yang mengharuskan pelaksana memiliki kompetensi teknis sekaligus legitimasi sosial-keagamaan, menjadi temuan penting. Adanya *capacity-demand gap* terutama terlihat di Indramayu (60% fasilitator tersertifikasi), Sukabumi (kurangnya narasumber spesialis),

dan Bandung (disparitas kualitas antar-KUA), menunjukkan perlunya strategi diferensiasi dalam pengembangan kapasitas sesuai karakteristik wilayah.

Temuan paling kritical adalah paradoks mandat tanpa dana (*unfunded mandate paradox*) di mana program bersifat wajib berdasarkan Surat Edaran Dirjen Bimas Islam Nomor 02 Tahun 2024 namun pada tahun 2024 tidak ada anggaran sama sekali. Kondisi ini menciptakan inkonsistensi kebijakan yang menghambat pencapaian tujuan optimal. Meskipun demikian, pelaksana mengembangkan mekanisme substitusi sumber daya (*resource substitution mechanism*) melalui mobilisasi modal social, jaringan Penyuluh Agama Islam, kerjasama dengan organisasi keagamaan, akses ke infrastruktur keagamaan, dan legitimasi tokoh agama. Modal sosial ini berfungsi sebagai *buffer resources* yang memungkinkan program tetap berjalan meski dalam kualitas suboptimal.

Dari dimensi lingkungan kebijakan, teridentifikasi dominasi kekuasaan persuasif (*soft power dominance*) di mana legitimasi sosial-keagamaan menjadi lebih determinan daripada kekuasaan administratif, terutama di wilayah dengan budaya keagamaan kuat seperti Indramayu. Spektrum kepentingan yang bergerak dari divergensi menuju konvergensi menunjukkan kapasitas inovasi strategi adaptif pelaksana melalui intensifikasi sosialisasi, penjadwalan fleksibel, pengembangan model virtual/online, dan advokasi kebijakan pendukung.

Institusionalisasi tertanam (*embedded institutionalization*) tercermin dari rutinisasi pelaksanaan (jadwal tetap setiap minggu), formalisasi kerjasama melalui MoU dengan Puskesmas dan Balai KB, monitoring-evaluasi berkala, dan internalisasi oleh pelaksana. Konsistensi pelaksanaan mencapai 85% di Indramayu menunjukkan bahwa institusionalisasi telah berjalan efektif meski menghadapi berbagai tantangan. Fleksibilitas dalam uniformitas, variasi metode penyampaian yang disesuaikan dengan kondisi lokal, bukan merupakan deviasi tetapi adaptasi kreatif yang diperlukan.

Pola kepatuhan pragmatis (*pragmatic compliance pattern*) menunjukkan kepatuhan substantif yang tinggi (komitmen pada tujuan) dengan kepatuhan prosedural yang moderat (adaptasi sesuai kondisi). Angka kepatuhan 75-80% pelaksana mengikuti prosedur sesuai pedoman, dengan kepatuhan administratif tinggi dalam pelaporan dan koordinasi. Tantangan kepatuhan ganda (*dual compliance challenge*) yang melibatkan pelaksana dan peserta memerlukan strategi bilateral: *regulatory enforcement* untuk pelaksana, *persuasive approach* untuk peserta.

Temuan-temuan ini memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan teori implementasi kebijakan, khususnya dalam konteks kebijakan berbasis keagamaan yang memiliki karakteristik khas berbeda dengan kebijakan publik pada umumnya. Keselarasan kepentingan konvergen dapat menjadi akselerator implementasi meski dengan keterbatasan *resources*. Modal sosial dapat berfungsi sebagai substitusi sumber daya finansial dalam kondisi scarcity, meskipun dengan keterbatasan sebagai solusi jangka panjang. *Soft power* lebih efektif daripada *hard power* dalam kebijakan yang melibatkan perubahan perilaku berbasis nilai.

Perbedaan kontekstual antar-wilayah mengkonfirmasi pentingnya fleksibilitas dalam implementasi kebijakan nasional. Pangandaran menunjukkan *best practice* dengan *zero case* perceraian pada periode tertentu, mayoritas KUA dengan fasilitator terbimtek, dan fokus pada konsolidasi kualitas. Indramayu menghadapi *high challenge* dengan angka perceraian tertinggi namun mencapai transformasi signifikan dengan peningkatan partisipasi dari 40% ke 90% melalui peran kuat tokoh agama. Kabupetn Bandung menghadapi kompleksitas *urban-rural* dengan tantangan aksesibilitas dan mobilitas tinggi. Sukabumi menghadapi *constraint* geografis pegunungan dengan inovasi yang diperlukan untuk mengatasi keterbatasan akses dan narasumber.

Rekomendasi kebijakan yang mendesak meliputi penyelesaian *unfunded mandate* melalui alokasi anggaran APBN/APBD, penerbitan regulasi cuti bimbingan pranikah bagi pekerja sektor swasta melalui koordinasi Kemenag-Kemenaker, peningkatan kuota dan frekuensi Bimtek Fasilitator, pengembangan platform digital untuk aksesibilitas Bimwin virtual, penguatan sistem *early warning* dan *follow-up* pasca nikah, replikasi *best practices* dengan adaptasi kontekstual, intensifikasi program di wilayah *high-challenge*, dan inovasi *delivery* untuk wilayah geografis menantang.

Keberhasilan program tidak semata ditentukan oleh kecukupan sumber daya formal, tetapi juga oleh kapasitas pelaksana dalam memobilisasi modal sosial, mengembangkan strategi adaptif, dan memanfaatkan legitimasi sosial-keagamaan. Dengan penyelesaian hambatan struktural, penguatan kapasitas pelaksana, dan pemanfaatan teknologi digital, program Bimwin Catin memiliki potensi besar untuk berkontribusi signifikan dalam menekan angka perceraian dan mewujudkan ketahanan keluarga nasional. Studi ini mengkonfirmasi bahwa implementasi kebijakan berbasis keagamaan memerlukan kerangka analisis yang berbeda dengan kebijakan publik konvensional, di mana dimensi spiritual, legitimasi sosial-keagamaan, dan modal sosial menjadi variabel kritis yang tidak dapat diabaikan.

Model implementasi kebijakan merupakan gambaran sederhana tentang aspek-aspek yang dipilih dari suatu situasi atau masalah yang disusun untuk tujuan atau sasaran tertentu. Model implementasi kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan dalam matematika. Model implementasi kebijakan dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan, dan memprediksi elemen-elemen suatu kondisi masalah, melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu.

Model implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle (1980) mencakup dua jenis pendekatan utama dalam analisis implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top-down* dan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan *top-down* berfokus pada bagaimana kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, seperti Kementerian Agama Republik Indonesia sebagai otoritas tinggi, diimplementasikan oleh pelaksana di tingkat bawah. Dalam pendekatan ini, perhatian diberikan pada peran pengambil keputusan, struktur organisasi, dan bagaimana instruksi dari tingkat atas diterjemahkan ke dalam tindakan di lapangan.

Pendekatan *bottom-up*, di sisi lain, menekankan pentingnya keterlibatan pelaksana di tingkat bawah, seperti masyarakat dan kelompok sasaran, dalam proses implementasi. Pendekatan ini mengakui bahwa pelaksana memiliki pengetahuan dan pengalaman yang berharga yang dapat mempengaruhi cara kebijakan diterapkan. Dalam konteks ini, umpan balik dari pelaksana dan masyarakat menjadi penting untuk menyesuaikan kebijakan agar lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lokal. Grindle menggabungkan kedua pendekatan ini untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

Pendekatan dalam model implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle, yaitu *top-down* dan *bottom-up*, memiliki karakteristik dan fokus yang berbeda dalam memahami proses implementasi kebijakan publik. Pendekatan *top-down* berfokus pada bagaimana kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, seperti pemerintah pusat atau lembaga tinggi, diimplementasikan oleh pelaksana di tingkat bawah. Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat harus diterjemahkan menjadi tindakan konkret oleh pelaksana di lapangan. Kejelasan instruksi dan arahan sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan diimplementasikan sesuai dengan rencana.

Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada komitmen dan kapasitas pengambil keputusan di tingkat pelaksana. Mereka harus memiliki pemahaman yang baik tentang kebijakan dan mampu mengatasi tantangan yang muncul selama proses implementasi. Struktur Organisasi, pendekatan ini juga mempertimbangkan bagaimana

struktur organisasi di tingkat pelaksana dapat mempengaruhi implementasi. Organisasi yang memiliki hierarki yang jelas dan komunikasi yang baik cenderung lebih berhasil dalam melaksanakan kebijakan. Pendekatan *bottomup*, di sisi lain, menekankan pentingnya keterlibatan dan partisipasi dari kelompok sasaran atau masyarakat dalam proses implementasi. Dalam pendekatan ini, masyarakat dan kelompok sasaran memiliki peran penting dalam menentukan keberhasilan kebijakan. Partisipasi aktif mereka dalam perencanaan dan pelaksanaan program dapat meningkatkan relevansi dan efektivitas kebijakan.

Umpan balik dari masyarakat dapat memberikan wawasan berharga bagi pengambil keputusan untuk melakukan penyesuaian atau perbaikan dalam kebijakan. Konteks Lokal, Pendekatan ini juga mempertimbangkan konteks lokal dan kondisi spesifik yang mempengaruhi implementasi. Kebijakan yang dirancang dengan mempertimbangkan kebutuhan dan harapan masyarakat setempat cenderung lebih berhasil. Secara keseluruhan, kedua pendekatan ini memberikan perspektif yang berbeda namun saling melengkapi dalam memahami proses implementasi kebijakan. Pendekatan *top-down* menekankan peran pengambil keputusan dan struktur organisasi, sementara pendekatan *bottom-up* menyoroti pentingnya partisipasi masyarakat dan respons terhadap kebijakan.

Kaitan antara pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dalam model implementasi kebijakan Grindle dengan implementasi kebijakan Bimwin Catin dapat dilihat dari bagaimana kedua pendekatan ini saling melengkapi dalam proses pelaksanaan kebijakan. Pendekatan *top-down* dalam konteks Bimwin Catin menekankan peran pemerintah daerah dan lembaga terkait dalam merumuskan dan mengarahkan kebijakan. Dalam hal ini, pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menetapkan tujuan, alokasi anggaran, dan strategi pelaksanaan program-program budaya. Keberhasilan implementasi Bimwin Catin sangat bergantung pada seberapa baik instruksi dan arahan dari pemerintah dapat diterjemahkan oleh pelaksana di lapangan.

Di sisi lain, pendekatan *bottom-up* menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dan kelompok sasaran dalam proses implementasi. Dalam konteks BIMWINCATIN, keterlibatan masyarakat, komunitas budaya, dan pelaku seni sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan harapan mereka. Respons dan umpan balik dari masyarakat dapat memberikan informasi berharga bagi pemerintah untuk mengevaluasi dan memperbaiki program-program yang ada.

Dengan menggabungkan kedua pendekatan ini, implementasi Bimwin Catin dapat menjadi lebih efektif. Pendekatan *top-down* memastikan adanya arahan yang jelas dan dukungan dari pemerintah, sementara pendekatan *bottom-up* memastikan bahwa kebijakan tersebut relevan dan diterima oleh masyarakat. Keterlibatan aktif dari semua pihak akan meningkatkan kepatuhan dan respons kelompok sasaran, yang pada gilirannya akan mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin).

Kementerian Agama Kabupaten/Kota menghadapi beberapa tantangan terkait implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin). Salah satu tantangan utama adalah kurangnya sumber daya, termasuk keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia yang kompeten, yang dapat menghambat pelaksanaan program-program budaya. Tanpa dukungan finansial yang memadai, sulit untuk melaksanakan kegiatan yang direncanakan. Tantangan lainnya adalah partisipasi masyarakat yang rendah. Meskipun ada upaya untuk melibatkan masyarakat dalam program-program budaya, masih ada kelompok yang kurang memahami pentingnya pelestarian budaya atau merasa tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Selain itu, kurangnya sosialisasi dan edukasi mengenai kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) juga menjadi tantangan. Banyak masyarakat

yang belum sepenuhnya memahami tujuan dan manfaat dari kebijakan ini, yang dapat mengakibatkan kurangnya dukungan dan partisipasi. Tantangan lain yang dihadapi adalah koordinasi antar lembaga. Implementasi implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) memerlukan kerjasama antara berbagai instansi pemerintah dan pemangku kepentingan, dan jika koordinasi ini tidak berjalan dengan baik, dapat menghambat efektivitas kebijakan. Adanya perbedaan prioritas antara pemerintah dan masyarakat juga dapat menjadi tantangan. Jika kebijakan yang diterapkan tidak sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat, maka akan sulit untuk mendapatkan dukungan yang diperlukan untuk keberhasilan implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin).

## **2. Faktor-Faktor Penyebab Belum Optimalnya Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin dalam Upaya Mencegah Tingginya Kasus Perceraian di Jawa Barat**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) di Jawa Barat menghadapi sejumlah faktor yang menghambat pencapaian tujuan secara optimal. Faktor-faktor tersebut mencakup aspek sumber daya, partisipasi masyarakat, materi pembelajaran, monitoring dan evaluasi, kepatuhan hukum, serta kolaborasi antar-*stakeholder*.

### **a. Keterbatasan Sumber Daya Manusia**

Sumber daya menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan Bimwin Catin. Penelitian menunjukkan bahwa tidak semua Kantor Urusan Agama (KUA) memiliki fasilitator yang tersertifikasi dan kompeten dalam menyampaikan materi secara mendalam. Kekurangan tenaga ahli menyebabkan kualitas dan cakupan bimbingan tidak merata, terutama di daerah terpencil. Selain itu, keterbatasan anggaran menjadi kendala signifikan, membatasi penyelenggaraan pelatihan fasilitator, penyediaan modul, dan sarana pendukung lainnya. Tanpa dukungan dana yang memadai, bimbingan yang diberikan cenderung kurang konsisten dan kurang efektif.

Sumber daya merupakan elemen krusial dalam implementasi kebijakan publik dan menjadi prasyarat agar suatu program dapat berjalan secara efektif. Menurut teori implementasi kebijakan, salah satu variabel utama yang menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah ketersediaan sumber daya yang memadai, baik berupa sumber daya manusia yang kompeten maupun dukungan finansial dan fasilitas pendukung lainnya (Edward III. 2010:45). Edwards III (2010:45) juga menyatakan bahwa “meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, apabila pelaksana kebijakan kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif” karena kebijakan tanpa dukungan sumber daya hanya akan “tinggal di kertas sebagai dokumen saja” tanpa terealisasi dalam praktik nyata.

Sumber daya bukan hanya sekadar tersedia secara kuantitatif, tetapi juga harus memenuhi standar kualitas yang tinggi agar pelaksanaan kebijakan mencapai tujuan yang diharapkan (Widodo, 2018:123). Komponen sumber daya yang mencakup tenaga ahli yang kompeten, anggaran yang memadai, fasilitas fisik, serta informasi yang relevan menjadi sangat penting dalam menjamin kesinambungan dan konsistensi pelaksanaan program. Dalam konteks implementasi Bimwin Catin di Jawa Barat, keterbatasan sumber daya, berupa fasilitator yang belum tersertifikasi, jumlah staf yang tidak mencukupi, serta anggaran yang terbatas, berimplikasi langsung pada tidak meratanya pelaksanaan di berbagai daerah, khususnya wilayah terpencil. Keterbatasan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia dan finansial akan menghambat efektivitas implementasi kebijakan publik, sehingga tujuan program sulit dicapai secara optimal (Wika, 2024:11386).

#### b. Partisipasi Calon Pengantin yang Beragam

Tingkat partisipasi calon pengantin dalam Bimwin Catin bervariasi, yang disebabkan oleh kesadaran masyarakat, aksesibilitas, dan faktor budaya. Beberapa calon pengantin memandang Bimwin hanya sebagai formalitas administratif, bukan kebutuhan esensial dalam persiapan pernikahan. Jarak yang jauh dari KUA dan keterbatasan waktu akibat pekerjaan juga menjadi hambatan signifikan, karena partisipasi dapat menimbulkan biaya tambahan atau pemotongan gaji oleh perusahaan. Selain itu, praktik budaya tertentu membuat sebagian masyarakat lebih mengandalkan bimbingan keluarga atau tokoh adat, sehingga peran Bimwin dianggap kurang relevan.

Tingkat partisipasi calon pengantin dalam Bimwin Catin bervariasi, yang dipengaruhi oleh kesadaran masyarakat, aksesibilitas, dan faktor budaya. Beberapa calon pengantin memandang Bimwin hanya sebagai formalitas administratif, bukan kebutuhan esensial dalam persiapan pernikahan. Jarak yang jauh dari KUA dan keterbatasan waktu akibat pekerjaan juga menjadi hambatan signifikan, karena partisipasi dapat menimbulkan biaya tambahan atau pemotongan gaji oleh perusahaan. Selain itu, praktik budaya tertentu membuat sebagian masyarakat lebih mengandalkan bimbingan keluarga atau tokoh adat, sehingga peran Bimwin dianggap kurang relevan.

Secara teoritik, partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor kunci dalam implementasi kebijakan publik. Menurut Lipsky (1980:3-5) dalam teorinya tentang *street-level bureaucracy*, keberhasilan pelaksanaan program publik sangat bergantung pada interaksi antara pelaksana kebijakan dan penerima layanan. Calon pengantin sebagai penerima layanan Bimwin bukan hanya objek program, tetapi juga aktor aktif yang menentukan efektivitas penyampaian bimbingan. Ketika partisipasi rendah akibat persepsi program sebagai formalitas, hambatan jarak, waktu, atau budaya, implementasi kebijakan cenderung tidak optimal.

Selanjutnya, teori *policy implementation* oleh Pressman & Wildavsky (1973:20-22) menekankan bahwa keselarasan antara desain kebijakan dan respons masyarakat menjadi penentu keberhasilan program; jika target penerima kebijakan tidak terlibat atau kurang menyadari pentingnya program, maka dampak yang diharapkan, dalam hal ini pengurangan risiko perceraian sulit tercapai. Dengan demikian, faktor partisipasi masyarakat tidak dapat dipisahkan dari keberhasilan Bimwin Catin, dan intervensi yang hanya fokus pada penyediaan materi atau fasilitator tanpa memperhatikan motivasi, kesadaran, dan aksesibilitas calon pengantin cenderung mengalami hambatan implementasi yang nyata.

#### c. Kualitas dan Konsistensi Materi

Variasi dalam penyampaian materi turut berdampak pada efektivitas program. Meskipun terdapat panduan resmi dari Kementerian Agama, implementasi di lapangan sangat bergantung pada kemampuan dan pengalaman fasilitator. Hal ini menimbulkan perbedaan kualitas bimbingan antar-KUA. Selain itu, metode pembelajaran yang dominan bersifat ceramah cenderung pasif dan kurang interaktif, sehingga calon pengantin tidak memperoleh pemahaman yang mendalam dan penerapan praktis dalam kehidupan rumah tangga menjadi terbatas.

Secara teoritik, kualitas materi dan metode penyampaian merupakan komponen penting dalam efektivitas implementasi kebijakan. Menurut Sabatier & Mazmanian (1980: 14-17), keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh isi kebijakan, tetapi juga oleh cara kebijakan tersebut dijalankan di lapangan, termasuk kualitas instruksi, pelatihan, dan sumber daya manusia yang terlibat.<sup>7</sup> Fasilitator berperan sebagai *street-level bureaucrats*, yakni pelaksana yang berinteraksi langsung dengan penerima program; kemampuan mereka dalam menyampaikan materi secara jelas dan interaktif akan memengaruhi tingkat pemahaman dan kepatuhan peserta.

Selain itu, teori pembelajaran Dewey (1938: 25-30) menekankan pentingnya metode belajar partisipatif dan kontekstual, di mana peserta belajar melalui pengalaman langsung dan refleksi, bukan hanya mendengarkan ceramah. Dengan metode interaktif, calon pengantin dapat menerapkan pengetahuan secara praktis, meningkatkan kesiapan mereka menghadapi kehidupan rumah tangga, serta memperkuat tujuan program dalam mencegah perceraian. Dengan demikian, perbedaan kemampuan fasilitator dan dominasi metode ceramah berimplikasi langsung pada efektivitas Bimwin Catin. Untuk meningkatkan hasil program, diperlukan standarisasi materi, pelatihan fasilitator secara berkala, serta penggunaan metode pembelajaran yang lebih partisipatif dan kontekstual.

d. *Monitoring* dan Evaluasi yang Terbatas

Evaluasi terhadap keberhasilan Bimwin Catin masih minim dan tidak berkelanjutan. Penelitian menunjukkan bahwa tidak terdapat mekanisme yang sistematis untuk memantau apakah pasangan yang telah mengikuti bimbingan mampu menerapkan ilmu dan keterampilan yang diperoleh dalam kehidupan rumah tangga. Keterbatasan data dan pencatatan di KUA juga membuat pengukuran dampak nyata terhadap penurunan angka perceraian menjadi sulit dilakukan.

Secara teoritik, monitoring dan evaluasi merupakan komponen penting dalam implementasi kebijakan publik yang efektif. Menurut Pressman & Wildavsky (1973: 30–35), keberhasilan sebuah program tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan, tetapi juga oleh mekanisme pemantauan yang memungkinkan identifikasi hambatan dan penyesuaian strategi pelaksanaan. Tanpa sistem M&E yang jelas, pelaksana kebijakan tidak memiliki informasi yang cukup untuk menilai efektivitas program atau memperbaiki proses implementasi. Selain itu, teori *policy implementation* oleh Goggin (1990:45-48) menekankan bahwa evaluasi yang berkelanjutan menjadi sarana penting untuk mengukur dampak nyata suatu kebijakan terhadap sasaran program, termasuk perilaku dan hasil yang ingin dicapai.

Keterbatasan *monitoring* dan evaluasi dalam konteks Bimwin Catin, akan mengakibatkan ketidakmampuan KUA untuk mengetahui sejauh mana peserta dapat menerapkan materi bimbingan dalam kehidupan rumah tangga. Hal ini sejalan dengan teori yang menegaskan bahwa tanpa data dan sistem evaluasi yang memadai, dampak kebijakan terhadap tujuan strategis, dalam hal ini penurunan angka perceraian sulit diukur dan dikontrol, sehingga implementasi kebijakan cenderung tidak optimal.

e. Belum Adanya Sanksi yang Tegas

Ketiadaan sanksi yang jelas bagi calon pengantin yang tidak mengikuti Bimwin menjadi faktor penting yang menurunkan kepatuhan. Meskipun program ini diwajibkan, tidak adanya konsekuensi administratif atau hukum mengakibatkan kepatuhan masih rendah. Beberapa pasangan tetap diperbolehkan menikah tanpa mengikuti bimbingan. Akibatnya, efek jera yang seharusnya menegakkan kepatuhan belum tercapai.

Secara teoritik, kepatuhan terhadap kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh adanya mekanisme sanksi atau konsekuensi bagi pelanggar. Menurut Sabatier & Mazmanian (1980), salah satu faktor kunci dalam keberhasilan implementasi kebijakan adalah adanya instrumen pengawasan dan sanksi yang jelas untuk memastikan target penerima kebijakan mematuhi aturan yang ditetapkan. Tanpa adanya konsekuensi yang tegas, penerima kebijakan cenderung mengabaikan kewajiban mereka, sehingga efektivitas program menjadi rendah. Konsep ini sejalan dengan teori perilaku administratif oleh Lipsky (1980), yang menekankan bahwa pelaksana di tingkat lapangan memerlukan dukungan mekanisme formal untuk menegakkan aturan agar kepatuhan penerima layanan dapat terjaga.

Dalam konteks Bimwin Catin, ketiadaan sanksi mengurangi urgensi calon pengantin untuk mengikuti program, sehingga tujuan strategis program, yakni membekali calon pasangan dengan pengetahuan dan keterampilan untuk meminimalisir perceraian tidak tercapai secara optimal. Dengan demikian, penerapan sanksi administratif yang jelas, disertai

komunikasi dan pengawasan yang konsisten, menjadi elemen penting dalam meningkatkan kepatuhan peserta dan efektivitas implementasi program.

f. Dukungan dan Kolaborasi yang Belum Optimal

Keberhasilan implementasi program sangat bergantung pada keterlibatan berbagai pihak, namun penelitian menemukan bahwa kolaborasi antar-stakeholder belum optimal. Keterlibatan lembaga masyarakat, tokoh agama, dan pemerintah daerah masih sporadis, serta koordinasi antar-instansi belum berjalan secara sistematis. Hal ini membatasi perluasan cakupan program dan perbaikan kualitas layanan bimbingan.

Secara teoritik, keberhasilan implementasi kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh sumber daya atau desain kebijakan, tetapi juga oleh tingkat koordinasi dan kolaborasi antar-pemangku kepentingan. Menurut O'Toole (1997:231), kebijakan yang kompleks memerlukan jaringan implementasi (*policy networks*) yang melibatkan berbagai aktor dengan peran saling terkait, sehingga sinergi antar-stakeholder menjadi krusial untuk memastikan bahwa kebijakan dapat diterapkan secara efektif di lapangan. Kolaborasi yang kuat memungkinkan berbagi sumber daya, informasi, dan praktik terbaik, sehingga hambatan yang muncul dapat diatasi secara kolektif. Selain itu, teori *governance* modern menekankan pentingnya pendekatan holistik dalam implementasi kebijakan, di mana perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan penegakan aturan dilakukan secara terpadu dan lintas sektor untuk mencapai tujuan strategis program (Bevir, 2012:65).

Dalam konteks Bimwin Catin, kurang optimalnya kolaborasi menghambat perluasan cakupan program dan perbaikan kualitas layanan. Hal ini menegaskan bahwa selain peningkatan kapasitas fasilitator, partisipasi masyarakat, kualitas materi, sistem monitoring-evaluasi, dan kepatuhan hukum, pembangunan kolaborasi yang sistematis dan berkelanjutan menjadi elemen penting. Dengan pendekatan holistik yang memperkuat interaksi antar-stakeholder, efektivitas Bimwin Catin dalam membekali calon pengantin menuju kehidupan rumah tangga yang harmonis dan menurunkan risiko perceraian dapat lebih terjamin.

Secara keseluruhan, enam faktor tersebut diatas yang terdiri dari keterbatasan sumber daya, partisipasi calon pengantin, kualitas materi, monitoring dan evaluasi, kepatuhan hukum, dan kolaborasi *stakeholder*, saling berinteraksi dan membentuk hambatan kompleks terhadap efektivitas implementasi Bimwin Catin. Oleh karena itu, upaya peningkatan implementasi memerlukan pendekatan holistik, yang mencakup peningkatan kapasitas fasilitator, optimalisasi partisipasi masyarakat, penyelarasan materi dan metode pembelajaran, penguatan sistem monitoring-evaluasi, penegakan kepatuhan, serta pembangunan kolaborasi yang lebih terstruktur dan berkelanjutan. Meskipun demikian, penelitian ini menegaskan bahwa program Bimwin Catin tetap memiliki peran penting dalam mempersiapkan calon pengantin menuju kehidupan rumah tangga yang harmonis dan mengurangi potensi perceraian di masa depan.

### **3. Model Implementasi Kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin dalam Upaya Mencegah Tingginya Kasus Perceraian di Jawa Barat**

Berdasarkan analisis komprehensif terhadap implementasi kebijakan Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin (Bimwin Catin) di empat kabupaten di Jawa Barat yaitu Indramayu, Bandung, Sukabumi, dan Pangandaran, penelitian ini mengidentifikasi sejumlah fenomena empiris yang memerlukan pengembangan kerangka teoritis model implementasi kebijakan Grindle (1986). Model Grindle yang terdiri dari dua dimensi utama, yaitu dimensi isi kebijakan (*content of policy*) dan dimensi lingkungan implementasi (*context of implementation*), tetap relevan sebagai kerangka dasar analisis. Namun demikian, indikator-indikator spesifik dalam kedua dimensi tersebut memerlukan modifikasi dan perluasan untuk mengakomodasi karakteristik unik kebijakan berbasis keagamaan di Indonesia yang tidak

sepenuhnya terakomodasi dalam model original yang dikembangkan dalam konteks negara-negara Barat yang sekuler.

Temuan-temuan kritis yang mendorong modifikasi model meliputi beberapa fenomena penting. Pertama, dominasi legitimasi sosial-keagamaan sebagai sumber kekuasaan yang setara bahkan lebih determinan dibanding otoritas formal dalam mempengaruhi kepatuhan dan partisipasi *target group*. Kedua, fungsi modal sosial-keagamaan sebagai substitusi sumber daya finansial dalam kondisi unfunded mandate, di mana program wajib dilaksanakan tanpa alokasi anggaran memadai. Ketiga, mekanisme perubahan perilaku dengan jangkar spiritual yang berbeda dari model perubahan sekuler, di mana motivasi intrinsik berbasis nilai keagamaan menjadi penggerak utama compliance. Keempat, konvergensi kepentingan multi-stakeholder dalam kebijakan *non-zero-sum* yang memungkinkan akumulasi program berbeda dalam satu platform terintegrasi. Kelima, pola kepatuhan pragmatis yang mengutamakan substansi di atas prosedur, dengan pelaksana melakukan adaptasi kreatif tanpa mengorbankan tujuan kebijakan.

Pengembangan model ini mengikuti prinsip modifikasi berbasis evidensi (*evidence-based modification*), di mana setiap penambahan atau modifikasi indikator didasarkan pada temuan empiris yang konsisten di keempat kabupaten penelitian. Meskipun keempat kabupaten memiliki karakteristik berbeda, Indramayu dengan budaya keagamaan yang sangat kuat dan angka perceraian tertinggi, Bandung dengan kompleksitas urban-rural dan mobilitas tinggi, Sukabumi dengan tantangan geografis pegunungan, dan Pangandaran dengan pencapaian *best practice*, pola-pola umum yang teridentifikasi menunjukkan konsistensi yang memungkinkan generalisasi konseptual. Dengan demikian, model yang dihasilkan tetap mempertahankan arsitektur konseptual Grindle dengan dua dimensi utama dan indikator-indikator spesifik, namun dengan konten yang disesuaikan dengan realitas implementasi kebijakan berbasis keagamaan di Indonesia.

Sebelum mengajukan model modifikasi, perlu dilakukan komparasi sistematis antara indikator-indikator dalam model Grindle original dengan indikator-indikator yang diidentifikasi dari temuan empiris penelitian ini. Komparasi ini penting untuk menunjukkan relevansi sekaligus keterbatasan model Grindle dalam konteks kebijakan berbasis keagamaan, serta memberikan justifikasi teoretis untuk setiap modifikasi yang diusulkan.

Dalam dimensi isi kebijakan, indikator pertama Grindle tentang kepentingan yang mempengaruhi (*interest affected*) tetap relevan karena implementasi Bimwin Catin memang melibatkan banyak *stakeholder* dengan kepentingan berbeda. Namun, model Grindle cenderung mengasumsikan kepentingan yang saling bersaing atau berkonflik, sebagaimana umumnya terjadi dalam kebijakan redistributif. Temuan penelitian menunjukkan fenomena berbeda: terdapat konvergensi kepentingan di mana semua stakeholder, Kemenag, Puskesmas, BKKBN, DP3A, Pemdes, organisasi keagamaan, memiliki kepentingan yang saling memperkuat dan bermuara pada tujuan yang sama yaitu keluarga berkualitas. Konvergensi ini memungkinkan akumulasi berbagai program (pencegahan stunting, program KB, Kabupaten Layak Anak, pendewasaan usia perkawinan) dalam satu platform Bimwin Catin, menciptakan efisiensi tanpa menambah beban anggaran signifikan. Oleh karena itu, indikator ini perlu diperluas dengan konsep konvergensi kepentingan dan akumulasi program yang tidak ada dalam model Grindle original.

Indikator kedua tentang tipe manfaat (*type of benefits*) juga relevan, namun model Grindle hanya membedakan manfaat individual versus kolektif tanpa merinci dimensi-dimensi manfaat secara spesifik. Temuan penelitian mengidentifikasi bahwa manfaat Bimwin Catin bersifat holistik, mencakup lima dimensi yang saling terkait: dimensi kognitif (peningkatan pengetahuan tentang hak-kewajiban, manajemen keuangan, kesehatan reproduksi), dimensi afektif (perubahan sikap dari romantis-idealis menjadi realistis, kesiapan mental), dimensi psikomotorik (keterampilan komunikasi dan manajemen konflik), dimensi

spiritual (pemahaman pernikahan sebagai ibadah, penguatan nilai *mawaddah wa rahmah*), dan dimensi relasional (akses konsultasi dengan pelaksana dan *support system*). Kerangka holistik lima dimensi ini merupakan kekhasan yang membedakan Bimwin Catin dari program pranikah konvensional yang cenderung hanya menekankan aspek kognitif dan psikomotorik. Dimensi spiritual dan relasional tidak terakomodasi dalam model Grindle yang bersifat sekuler, sehingga memerlukan perluasan konseptual.

Indikator ketiga tentang derajat perubahan yang ingin dicapai (*extent of change envisioned*) dalam model Grindle cenderung menekankan perubahan perilaku yang dapat diobservasi secara langsung. Temuan penelitian menunjukkan bahwa perubahan dalam Bimwin Catin tidak hanya bersifat behavioral tetapi juga melibatkan transformasi nilai dan sikap dengan jangkar spiritual. Peserta yang memahami pernikahan sebagai ibadah dan memiliki motivasi spiritual yang kuat menunjukkan tingkat partisipasi, keseriusan, dan compliance yang lebih tinggi dibanding peserta yang mengikuti program sekadar untuk memenuhi persyaratan administratif. Pemahaman spiritual tentang tanggung jawab membentuk keluarga sakinah, nilai *mawaddah wa rahmah*, serta konsekuensi pahala dan dosa menjadi motivasi intrinsik yang lebih *powerful* dibanding sanksi administratif semata. Model perubahan perilaku dengan jangkar spiritual ini merupakan temuan penting yang tidak terakomodasi dalam kerangka Grindle, sehingga memerlukan penambahan dimensi spiritual sebagai mekanisme perubahan.

Indikator keempat tentang letak pengambilan keputusan (*site of decision making*) dalam model Grindle mengidentifikasi level di mana keputusan diambil, namun kurang memberikan perhatian pada ruang diskresi yang diberikan kepada pelaksana lokal untuk melakukan adaptasi kontekstual. Temuan penelitian menunjukkan bahwa efektivitas implementasi Bimwin Catin meningkat ketika pelaksana di tingkat KUA memiliki otonomi dalam penjadwalan, pemilihan metode (klasikal, mandiri, virtual), adaptasi materi sesuai karakteristik peserta, dan inovasi dalam strategi mobilisasi partisipasi. Variasi implementasi yang teridentifikasi di empat kabupaten, Indramayu menekankan peran tokoh agama, Bandung mengembangkan jadwal fleksibel untuk pekerja komuter, Sukabumi mengoptimalkan model virtual untuk wilayah terpencil, dan Pangandaran fokus pada konsolidasi kualitas, bukan merupakan penyimpangan tetapi bentuk adaptasi kreatif yang meningkatkan efektivitas. Oleh karena itu, indikator ini perlu diperluas dengan konsep arsitektur pengambilan keputusan bertingkat (*cascading architecture*) yang memberikan ruang diskresi lokal dalam koridor substansi kebijakan.

Indikator kelima tentang pelaksana program (program implementer) dalam model Grindle hanya mengidentifikasi siapa yang melaksanakan program tanpa menganalisis karakteristik khusus yang diperlukan. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa pelaksana Bimwin Catin dituntut memiliki dualitas: kompetensi teknis (pengetahuan tentang fikih pernikahan, kesehatan reproduksi, manajemen keuangan, keterampilan komunikasi dan konseling) sekaligus legitimasi sosial-keagamaan (status sebagai tokoh agama yang dipercaya, kredibilitas berbasis pengetahuan keagamaan, reputasi personal dalam masyarakat). Tanpa legitimasi sosial-keagamaan, kompetensi teknis tidak efektif mempengaruhi perilaku peserta. Hal ini terlihat jelas di Indramayu di mana pengaruh tokoh agama dan ulama sangat determinan dalam mobilisasi partisipasi. Pelaksana juga memiliki konfigurasi hibrida yang menggabungkan tenaga profesional ASN (Penghulu, Penyuluh tersertifikasi), tenaga semi-profesional (Penyuluh Non-ASN), narasumber spesialis (tenaga kesehatan, penyuluh KB), dan enabler sosial (tokoh agama, ulama). Dualitas kompetensi-legitimasi dan konfigurasi hibrida ini tidak terakomodasi dalam model Grindle, sehingga memerlukan perluasan konseptual yang signifikan.

Indikator keenam tentang sumber daya yang digunakan (*resources committed*) merupakan area di mana model Grindle paling terbatas dalam konteks Bimwin Catin. Model

Grindle hanya melihat sumber daya formal yang dialokasikan, anggaran, SDM, infrastruktur, dan mengasumsikan ketersediaan sumber daya sebagai prasyarat implementasi efektif. Temuan penelitian mengungkapkan fenomena kritis: pada tahun 2024, program Bimwin Catin yang bersifat wajib tidak memiliki alokasi anggaran sama sekali, menciptakan paradoks unfunded mandate. Namun demikian, program tetap berjalan melalui mobilisasi modal sosial-keagamaan yang mencakup jaringan Penyuluh Agama Non-ASN, kerjasama dengan organisasi keagamaan (NU, Muhammadiyah, MUI), pemanfaatan infrastruktur keagamaan (masjid, madrasah), dan legitimasi tokoh agama untuk mobilisasi partisipasi. Modal sosial ini berfungsi sebagai buffer resources yang memungkinkan implementasi tetap berlangsung meski dalam kualitas yang suboptimal. Fenomena substitusi sumber daya formal dengan modal sosial-keagamaan ini sama sekali tidak terakomodasi dalam model Grindle, padahal merupakan temuan paling kritis yang membedakan implementasi kebijakan di negara berkembang dengan keterbatasan fiskal. Oleh karena itu, indikator ini memerlukan perluasan fundamental menjadi konfigurasi sumber daya hibrida dengan mekanisme substitusi dan komplementaritas.

Dalam dimensi lingkungan implementasi, indikator pertama tentang kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor (*power, interest, and strategy of actor involved*) dalam model Grindle cenderung bersifat *state-centric* dengan fokus pada kekuasaan berbasis otoritas formal negara. Temuan penelitian menunjukkan bahwa dalam konteks Bimwin Catin, kekuasaan bersumber dari legitimasi ganda: legitimasi formal-administratif (otoritas regulasi, kewenangan KUA sebagai gatekeeper, sanksi administratif) dan legitimasi sosial-keagamaan (otoritas moral tokoh agama, kepercayaan masyarakat terhadap Penyuluh, pengaruh organisasi keagamaan). Di wilayah dengan budaya keagamaan kuat seperti Indramayu, legitimasi sosial-keagamaan bahkan lebih determinan dibanding legitimasi formal. Partisipasi meningkat drastis dari 40% menjadi 90% setelah tokoh agama memberikan dukungan penuh, meskipun sanksi administratif sudah ada sejak awal. Kekuasaan dalam Bimwin Catin bersifat persuasif (*soft power*) berbasis legitimasi sosial-keagamaan, bukan koersif (*hard power*) berbasis sanksi. Integrasi kedua legitimasi ini, melalui tokoh agama yang sekaligus pelaksana formal, dukungan organisasi keagamaan terhadap kebijakan pemerintah, dan sinergi antara sanksi administratif dengan persuasi moral, menjadi kunci efektivitas. Model Grindle yang *state-centric* tidak mengakomodasi fenomena legitimasi ganda ini, sehingga memerlukan modifikasi fundamental untuk konteks kebijakan berbasis keagamaan.

Indikator kedua tentang karakteristik lembaga dan rezim (*institution and regime characteristics*) dalam model Grindle bersifat deskriptif dan kurang memberikan perhatian pada mekanisme kolaborasi horizontal antar-*stakeholder*. Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan Bimwin Catin sangat bergantung pada arsitektur kolaborasi multi-*stakeholder* yang melibatkan lima tier: Kemenag Pusat/Provinsi sebagai koordinator kebijakan, Seksi Bimas Islam Kabupaten/Kota sebagai koordinator operasional, KUA Kecamatan sebagai anchor institution, mitra strategis (Puskesmas, BKKBN, DP3A), dan *enabler* sosial (organisasi keagamaan, tokoh agama, Pemdes). Kolaborasi ini dimungkinkan oleh konvergensi kepentingan dalam kebijakan non-zero-sum di mana keberhasilan menguntungkan semua pihak. Formalisasi kerjasama melalui MoU, rutinisasi jadwal pelaksanaan, dan pembagian peran berdasarkan kompetensi menciptakan ekosistem pendukung implementasi. Institusionalisasi program juga tercermin dari rutinisasi pelaksanaan (contoh: setiap hari Rabu), monitoring-evaluasi berkelanjutan, dan internalisasi oleh pelaksana yang memandang Bimwin bukan sekadar tugas tambahan tetapi bagian integral dari fungsi pembinaan umat. Karakteristik institusional yang komprehensif ini, termasuk kolaborasi horizontal berbasis jaringan dan institusionalisasi tertanam, tidak terakomodasi secara memadai dalam model Grindle original.

Indikator ketiga tentang kepatuhan dan responsivitas (*compliance and responsiveness*) dalam model Grindle cenderung dikotomis, memandang kepatuhan sebagai patuh atau tidak patuh terhadap prosedur formal. Temuan penelitian mengidentifikasi pola yang lebih kompleks: kepatuhan pragmatis di mana pelaksana menunjukkan kepatuhan substantif yang tinggi terhadap tujuan program namun melakukan penyesuaian pragmatis terhadap prosedur teknis sesuai kondisi lapangan. Sekitar 75-80% pelaksana mengikuti prosedur sesuai pedoman, namun melakukan adaptasi durasi dan metode ketika menghadapi keterlambatan peserta atau keterbatasan fasilitas, tanpa mengorbankan substansi materi yang disampaikan. Kepatuhan substantif terlihat dari komitmen kuat pada tujuan program, upaya maksimal dalam keterbatasan resources, inovasi untuk mengatasi hambatan, dan responsivitas terhadap kebutuhan peserta. Kepatuhan prosedural yang moderat dengan penyesuaian pragmatis bersifat *justified by circumstances* dan tidak mengorbankan substansi. Pelaksana juga menunjukkan responsivitas adaptif, yaitu kapasitas untuk merespons berbagai tantangan secara kreatif tanpa deviasi dari tujuan kebijakan. Pola kepatuhan pragmatis ini lebih kompleks dari dikotomi sederhana yang diasumsikan model Grindle, sehingga memerlukan konseptualisasi yang lebih nuanced dengan pembedaan antara kepatuhan substantif dan prosedural.

Berdasarkan komparasi sistematis di atas, dapat disimpulkan bahwa model Grindle (1996:11) tetap relevan sebagai kerangka dasar dengan dua dimensi utama, isi kebijakan dan lingkungan implementasi, yang saling terkait dalam menentukan keberhasilan implementasi. Namun demikian, temuan empiris disertasi ini menunjukkan bahwa kedua dimensi tersebut belum sepenuhnya mampu menjelaskan kegagalan dan ketimpangan efektivitas implementasi Bimwin Catin di tingkat lapangan, khususnya dalam konteks kebijakan yang bersifat wajib tetapi tidak disertai dukungan sumber daya yang memadai (*unfunded mandate*). Keberuan utama disertasi ini terletak pada penambahan dimensi ketiga, yaitu *Sustainability and Post-Implementation Governance*. Dimensi ketiga ini dirancang untuk menjawab kelemahan model sebelumnya yang tidak mengakomodasi keberlanjutan kebijakan setelah tahap implementasi formal. Dalam konteks Bimwin Catin, keberhasilan kebijakan tidak berhenti pada terselenggaranya kegiatan bimbingan, melainkan pada dampak jangka panjang terhadap ketahanan keluarga dan pencegahan perceraian.

Dimensi keberlanjutan mencakup aspek pendanaan berkelanjutan, sistem monitoring dan evaluasi pasca-nikah, koordinasi lintas-sektoral antara KUA, BP4, pemerintah daerah, dan tokoh masyarakat, serta pemanfaatan modal sosial-keagamaan sebagai sumber daya non-material. Dimensi ini berfungsi sebagai mekanisme korektif terhadap kebijakan yang bersifat *unfunded mandate* dan sebagai jembatan antara regulasi formal dan realitas sosial-budaya masyarakat. Dengan demikian, model baru ini tidak hanya menjelaskan bagaimana kebijakan diimplementasikan, tetapi juga bagaimana kebijakan dipelihara, diperkuat, dan dimaknai secara sosial dan keagamaan dalam jangka panjang.

Penambahan dimensi ini, disertasi tidak hanya menjelaskan *how policy is implemented*, tetapi juga *how policy is sustained and governed over time*. Model yang dikembangkan mampu menjelaskan mengapa kebijakan Bimwin Catin tetap berjalan secara administratif, namun belum optimal dalam mencapai tujuan substantif, yaitu penguatan ketahanan keluarga dan penurunan angka perceraian. Secara teoretis, temuan ini memperluas horizon studi implementasi kebijakan dengan menggeser fokus dari pendekatan prosedural menuju pendekatan tata kelola berkelanjutan (*sustainable governance-oriented implementation*). Secara empiris, penelitian ini memberikan bukti bahwa keberhasilan implementasi kebijakan keluarga tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan dan lingkungan pelaksanaan, tetapi juga oleh keberlanjutan pengelolaan pasca-implementasi.

## E. KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa implementasi kebijakan Bimwin Catin di Jawa Barat belum optimal. Ketidakoptimalan terlihat pada integrasi materi dan metode bimbingan, kualitas fasilitator, partisipasi calon pengantin, monitoring dan evaluasi, penegakan sanksi, serta kolaborasi antar-*stakeholder*. Faktor-faktor tersebut saling berinteraksi dan membatasi efektivitas program dalam membekali calon pengantin serta mencegah perceraian. Penelitian ini menawarkan model implementasi yang efektif melalui integrasi tiga dimensi utama: *Content of Policy*, *Context of Implementation*, dan *Sustainability and Post-Implementation Governance*, yang mencakup kepastian pendanaan, monitoring pasca-nikah, koordinasi lintas-sektoral, dan adaptasi terhadap konteks sosial-budaya lokal. Model ini memungkinkan Bimwin Catin berjalan secara administratif dan substantif, memperkuat ketahanan keluarga, mencegah perceraian, serta menjamin keberlanjutan dan relevansi program.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Z. Z., & Khusaini, M. (2022, December). The Transformation of Marriage Guidance Policy in the Office of Mutual-Based Religious Affairs Indonesia. In *1st International Seminar on Sharia, Law and Muslim Society (ISSLAMs 2022)* (pp. 272-285). Atlantis Press.
- Al Sulaiman, A., Suliman, A., Al Mishari, M., Al Sawadi, A., & Owaidah, T. M. (2008). Knowledge and attitude toward the hemoglobinopathies premarital screening program in Saudi Arabia: population-based survey. *Hemoglobin*, 32(6), 531-538.
- Arintya, R., Rohmah, D., Sa'dila, R., Padhlillah, A., Fitriani, M. M., & Muslihati, M. (2018, October). The House of Dewi Andini: Integrated Guidance Model for Marriage Prevention Efforts. In *3rd International Conference on Educational Management and Administration (CoEMA 2018)* (pp. 1-5). Atlantis Press.
- Coyne, E., Wollin, J., & Creedy, D. K. (2012). Exploration of the family's role and strengths after a young woman is diagnosed with breast cancer: Views of women and their families. *European Journal of Oncology Nursing*, 16(2), 124-130.
- Dabone & Tawiah, K. (2014). Effects of age on marital satisfaction of married people in Sunyai Municipality. *International Journal of research In Social Sciences*, 3(8), 48-57.
- El-Hazmi, M. A. (2006). Pre-marital examination as a method of prevention from blood genetic disorders. Community views. *Saudi medical journal*, 27(9), 1291-1295.
- Gojali, D., & Qodim, H. (2022). Innovation In Pre-Marital Counseling for Family Sakinah in the Covid 19 Era. *Journal of Positive School Psychology*, 6(8), 550-560.
- Hawkins, A. J., Amato, P. R., & Kinghorn, A. (2013). Are government-supported healthy marriage initiative affecting family demographics? A state-level analysis. *Family Relations*, 62, 501-513.
- Ibrahim, N. K. R., Al-Bar, H., Al-Fakeeh, A., Al Ahmadi, J., Qadi, M., Al-Bar, A., & Milaat, W. (2011). An educational program about premarital screening for unmarried female students in King Abdul-Aziz University, Jeddah. *Journal of infection and public health*, 4(1), 30-40.
- Iklil, M., & Kholis, N. (2016). Implementasi Bimbingan Kursus Pra Nikah di Kabupaten Jepara. *ISTI'DAL: Jurnal Studi Hukum Islam*, 3(2).
- Jalil, A. (2019). Implementasi Program Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin di KUA Kecamatan Cilandak Kota Jakarta Selatan. *Andragogi: Jurnal Diklat Teknis Pendidikan dan Keagamaan*, 7(2).
- Job, A. K., Baucom, D. H., & Hahlweg, K. (2017). Who benefits from couple relationship education? Findings from the largest German CRE study. *Journal of Couple & Relationship Therapy*, 16(2), 79-101.

- Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 379 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan Perkawinan Pranikah Bagi Calon Pengantin.
- Keputusan Direktur Jenderal Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji Nomor 71 Tahun 1999 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Gerakan Keluarga Sakinah.
- Nurfauziyah, A. (2017). Bimbingan Pranikah bagi Calon Pengantin dalam Mewujudkan Keluarga Sakinah. *Irsyad: Jurnal Bimbingan, Penyuluhan, Konseling, dan Psikoterapi Islam*, 5(4), 449-468.
- O'Toole Jr., L. J. (1997). Implementing public programs: The role of networks and interorganizational relations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 231–245. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024276>
- Paul, N., Joseph, U. O., & Ijeoma, O. C. (2013). Education an antidote against early marriage for the girl-child. *Journal of Educational and Social Research*, 3(5), 73-78.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, Keluarga Berencana, dan Sistem Informasi Keluarga.
- Prayogi, A., & Jauhari, M. (2021). Bimbingan Perkawinan Calon Pengantin: Upaya Mewujudkan Ketahanan Keluarga Nasional. *Islamic Counseling: Jurnal Bimbingan dan Konseling Islam*, 5(2), 223-242.
- Rofiq, N., & Hadji, K. (2023). Peranan Bimbingan Perkawinan (Bimwin) Dalam Meminimalisir Terjadinya Perceraian Pada Masa Pasca Covid-19 di Kota Magelang. *Journal Khafi: Journal of Islamic Studies*, 1(1), 84-100.
- Shabbir S., Nisar S. R., & Fatima S. (2015). Depression, anxiety, stress, and life satisfaction among early and late marriage females. *European Journal of Business and Social Sciences*, 4(8), 128- 131.
- Suhayati, E., & Masitoh, S. (2021). Peran Bimbingan Pranikah dalam Membentuk Keluarga Sakinah, Mawaddah Wa Rahmah (Studi di Kel. Pulosari, Kec. Pulosari, Kab. Pandeglang, Banten). *Syaksia: Jurnal Hukum Perdata Islam*, 22(2), 147-164.
- Tristanto, A., & Yulinisiah. (2022). Perceraian di Jawa Barat Pada Masa Pandemi: Studi Literatur. *CR JOURNAL (CREATIVE RESEARCH FOR WEST JAVA DEVELOPMENT)*, 8(1), 27-36.
- Tyas, F. P. S., Herawati, T., & Sunarti, E. (2017). Tugas perkembangan keluarga dan kepuasan pernikahan pada pasangan menikah usia muda. *Jurnal Ilmu Keluarga & Konsumen*, 10(2), 83-94.
- Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan
- Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.
- Wika, M. (2024). Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik dalam Pembangunan Infrastruktur di Daerah Perbatasan. *Jurnal Intelek dan Cendikiawan Nusantara*, 1(6), 11384-11395.