Jurnal Ilmiah GEMA PERENCANA
| p-ISSN: 3047-0153 | e-ISSN: 2962-1860 | DOI: 10.61860 | SINTA-2: 13890 |
Website: https://gemaperencana.id | Email: gemaperencana@gmail.com
Policy Paper

From Passive Tolerance to Participatory Solidarity: Strengthening Cross-Religious Social Capital in Local Communities

Dari Toleransi Pasif Menuju Kebersamaan Partisipatif: Penguatan Modal Sosial Lintas Agama di Daerah

Author's Name* : Rahmah Nur Fitriani
Institution/University : Badan Moderasi Beragama dan Pengembangan Sumber Daya Manusia
Corresponding Author's E-mail : rahmah.nf@gmail.com

Article History	Received (September 5th, 2026)	Revised (October 25th, 2026)	Accepted (November 11th, 2026)

News Article

Keyword:

Asta Protas; Bridging Social Capital; Religious Harmony Index; Participatory Social Cohesion; Religious Moderation; Regulation of the Minister of Religious Affairs; Mandatory Programs; Normative Tolerance;

Abstract

The background of this policy paper is informed by an anomaly in the 2025 Religious Harmony Index (Indeks Kerukunan Umat Beragama/IKUB), in which the tolerance score was relatively high (88.82), while the social cohesion dimension remained considerably lower at 65.49. This disparity reflects a form of passive religious harmony that remains vulnerable to social friction. Accordingly, this policy paper aims to formulate public policy recommendations that can transform normative tolerance into participatory togetherness. The study employs a qualitative-descriptive approach grounded in public policy analysis, combining the Urgency, Seriousness, and Growth (USG) method to determine problem priorities with William N. Dunn's policy evaluation criteria to score alternative policy options. The USG analysis identifies the limited availability of spaces for social interaction and the absence of bridging social capital as the most urgent problems requiring policy intervention. The discussion highlights the lack of mandatory, community-based programs addressing locally relevant issues, which has resulted in interfaith interaction remaining largely confined to elite-level dialogue forums. Based on Dunn's policy scoring analysis, the policy option of issuing a Regulation of the Minister of Religious Affairs (Peraturan Menteri Agama/PMA) on Guidelines for Mandatory Interfaith Socio-Religious Cooperation Programs at the Local Level received the highest score (28). The findings underscore that strengthening social cohesion requires the institutionalization of direct interfaith interaction through concrete collective action addressing genuine community needs. Accordingly, this paper recommends that the Minister of Religious Affairs promptly issue the proposed PMA to require regional work units to allocate resources for interfaith collaborative programs addressing environmental issues, disaster response, and humanitarian concerns. Such institutionalized collaboration is expected to strengthen bridging social capital and contribute to the implementation of the Ministry of Religious Affairs' Asta Protas for 2025–2029.

Kata Kunci:
Asta Protas; *Bridging Social Capital*; Indeks Kerukunan Umat Beragama; Kebersamaan Partisipatif; Moderasi Beragama; Peraturan Menteri Agama; Program Mandatori; Toleransi Normatif;

Abstrak

Latar belakang makalah kebijakan ini disoroti oleh anomali Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) Tahun 2025, di mana skor toleransi tinggi (88,82) namun dimensi kebersamaan terpuruk pada angka 65,49. Hal ini mencerminkan fenomena kerukunan pasif yang rentan terhadap gesekan sosial. Penulisan makalah kebijakan ini bertujuan untuk mendesain rekomendasi kebijakan publik yang mentransformasikan toleransi normatif menjadi kebersamaan partisipatif. Metodologi yang digunakan adalah pendekatan kualitatif-deskriptif berbasis analisis kebijakan publik, yang menggabungkan metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) untuk penetapan prioritas masalah serta kriteria evaluasi William N. Dunn untuk skoring alternatif kebijakan. Hasil analisis USG mengidentifikasi bahwa minimnya ruang perjumpaan sosial dan ketiadaan *bridging social capital* merupakan masalah paling mendesak untuk ditangani. Pembahasan berakar pada ketiadaan program mandatori berbasis isu komunitas lokal yang menyebabkan interaksi antarumat beragama terbatas pada ruang dialog elitis. Berdasarkan analisis skoring Dunn, opsi Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Pedoman Program Wajib Kerjasama Sosial-Keagamaan Lintas Agama di Tingkat Daerah memperoleh skor tertinggi (28). Kesimpulan menegaskan bahwa penguatan kohesi sosial memerlukan pelembagaan interaksi langsung melalui aksi nyata berbasis isu riil masyarakat. Rekomendasi ditujukan kepada Menteri Agama untuk segera menerbitkan PMA dimaksud guna mewajibkan satuan kerja daerah mengalokasikan program kolaborasi lintas agama dalam isu lingkungan, krisis bencana, dan kemanusiaan demi memperkuat modal sosial pembaur dan mendukung Asta Protas Kementerian Agama 2025–2029.

To cite this article: Rahmah Nur Fitriani. (2026). "From Passive Tolerance to Participatory Solidarity: Strengthening Cross-Religious Social Capital in Local Communities". *Jurnal Ilmiah Gema Perencana, Volume 5 (2)*, September-Desember, 2026. Page: 103 – 124. DOI: https://doi.org/10.61860/jigp.v5i2.435

This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License ©2026 by author/s

PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

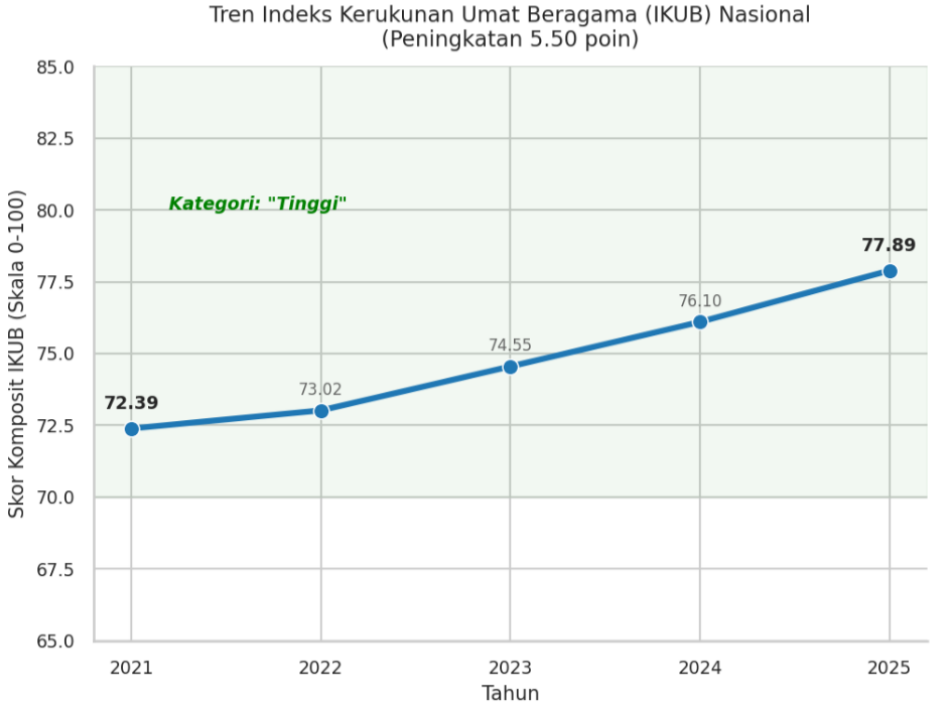
Indonesia merupakan negara dan bangsa dengan keberagaman etnis, budaya, dan agama yang sangat kompleks. Dalam konteks sosial yang plural ini, pemeliharaan kerukunan umat beragama tidak sekadar menjadi kebutuhan sosiologis, melainkan syarat mutlak bagi keberlanjutan pembangunan nasional dan stabilitas politik. Kerukunan umat beragama di Indonesia lahir dari proses sejarah panjang dan pengelolaan kemajemukan yang berakar pada nilai kearifan lokal seperti musyawarah, gotong royong, serta tepo seliro. Nilai-nilai ini kemudian diperkuat dan mendapat legitimasi melalui regulasi pemerintah serta lembaga formal kerukunan seperti Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

Kementerian Agama Republik Indonesia secara konsisten mengukur kondisi tersebut melalui instrumen Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) guna menyediakan data empiris sebagai pijakan perumusan kebijakan keagamaan berbasis data (*evidence-based policy*). IKUB memberikan gambaran objektif mengenai kondisi hubungan antarumat beragama di tingkat nasional dan lokal, sekaligus mengukur efektivitas program pemerintah serta FKUB dalam mengidentifikasi wilayah rawan konflik beserta faktor penguat dan penghambatnya. Pentingnya IKUB tidak hanya untuk pemetaan, melainkan juga sebagai pijakan

evaluasi kebijakan agar program Kementerian Agama berjalan berbasis data akurat, tepat sasaran, dan responsif terhadap dinamika sosial di tingkat lokal.

Tantangan menjaga kerukunan umat beragama kini semakin kompleks, maraknya narasi eksklusif di media sosial, serta politisasi sentimen agama, sehingga penyelesaiannya tidak bisa hanya mengandalkan regulasi pemerintah melainkan memerlukan partisipasi aktif dari seluruh elemen bangsa, mulai dari tokoh masyarakat hingga generasi muda.

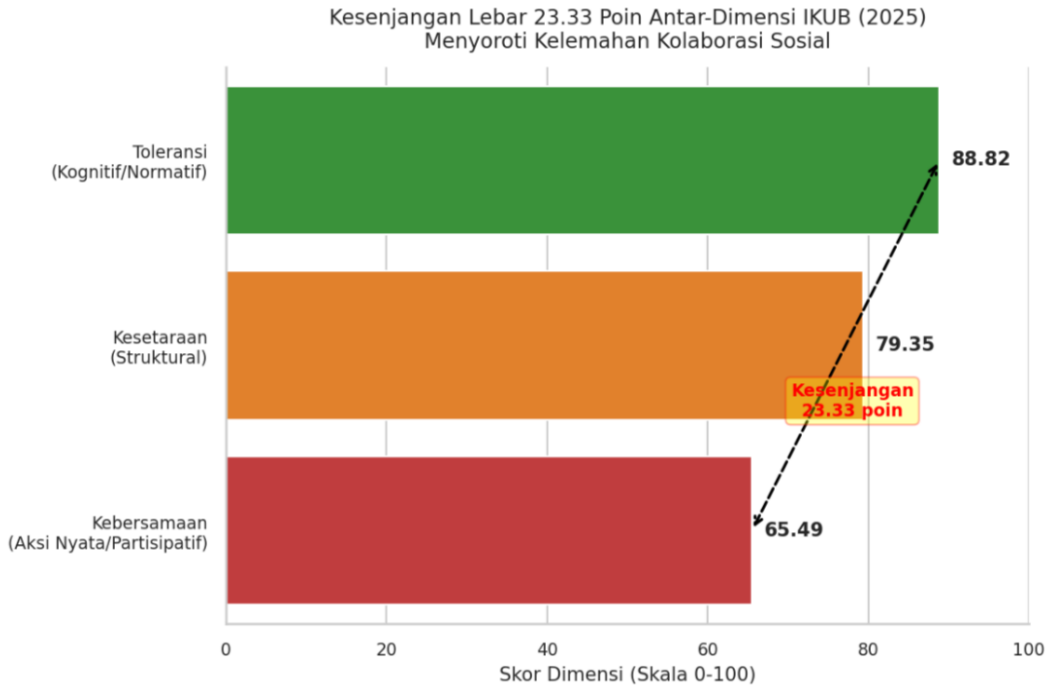
Data capaian IKUB selama periode 2021 hingga 2025 menunjukkan tren kuantitatif yang mengagumkan. Skor komposit nasional tercatat meningkat secara berkelanjutan dari 72,39 pada tahun 2021 menjadi 77,89 pada tahun 2025, dapat dilihat pada Gambar 1. Secara akumulatif, angka tersebut menempatkan tingkat kerukunan umat beragama di Indonesia dalam kategori "tinggi". Keberhasilan angka statistik ini sering kali diklaim oleh pembuat kebijakan sebagai bukti efektivitas penguatan program kerukunan di seluruh pelosok tanah air.



Gambar 1. Tren Indeks Kerukunan Umat Beragama Nasional Tahun 2021-2025

Namun demikian, jika angka agregat tersebut dibedah ke dalam struktur dimensi penyusunnya, ditemukan sebuah anomali struktural yang sangat krusial. Hasil Indeks Kerukunan Umat Beragama Tahun 2025 (Tim Peneliti P3M Universitas Indonesia, 2025) mengidentifikasi adanya kesenjangan (*gap*) yang sangat lebar antara tiga dimensi utamanya: dimensi toleransi mencapai skor sangat tinggi sebesar 88,82, dimensi kesetaraan berada pada skor 79,35, sedangkan dimensi kebersamaan terpuruk pada skor 65,49, dapat dilihat pada Gambar 2.

Kesenjangan yang timpang antara tingginya nilai toleransi dan rendahnya skor kebersamaan mengungkapkan bahwa kerukunan umat beragama di Indonesia saat ini masih didominasi oleh kerukunan pasif atau kognitif semata. Masyarakat Indonesia secara umum terbukti memiliki kesadaran normatif yang tinggi untuk menghargai perbedaan keagamaan, tetapi kesadaran tersebut tidak bertransformasi menjadi tindakan interaktif dan partisipatif dalam kehidupan sehari-hari.



Gambar 2. Kesenjangan Antar Dimensi Indeks Kerukunan Umat Beragama Tahun 2025

Anomali ini menegaskan bahwa model kerukunan yang terbangun di Indonesia masih sebatas *coexistence*, yaitu hidup berdampingan tanpa saling mengganggu, belum mencapai taraf *proexistence* atau kolaborasi aktif. Ketiadaan perjumpaan sosial yang bermakna menyebabkan relasi antarumat beragama rentan terhadap guncangan eksternal seperti isu krisis sosial, konflik berbasis identitas, maupun dinamika politik elektoral.

Kondisi rendahnya dimensi kebersamaan ini pada hakikatnya berakar dari persoalan utama pada level kebijakan, yaitu: *Minimnya Ruang Perjumpaan Sosial dan Ketiadaan Bridging Social Capital akibat Absennya Desain Kebijakan Publik yang Mendorong Interaksi Sosial Berkelanjutan yang berakar pada Ketiadaan Program Mandatori Berbasis Isu Komunitas Lokal*. Persoalan ini menandakan kegagalan teknokrasi dalam menerjemahkan semangat kerukunan menjadi aksi partisipatif warga di akar rumput.

Secara teoritis, kondisi rentannya kerukunan pasif ini dapat dijelaskan melalui *Intergroup Contact Theory* yang digagas oleh Gordon Allport dan dirujuk oleh (Imperato et al., 2021). Kontak antar-kelompok yang efektif untuk mereduksi prasangka sosial tidak cukup hanya didasari oleh sikap membiarkan, melainkan harus memenuhi empat syarat utama: status yang setara, interaksi yang erat, orientasi pada tujuan bersama, dan adanya dukungan institusional atau regulasi resmi.

Ketika kebijakan publik gagal menyediakan wadah bagi terpenuhinya empat kriteria kontak sosial tersebut, perjumpaan antar-kelompok masyarakat yang berbeda agama menjadi sangat terbatas. Pembentukan citra positif terhadap kelompok agama lain (*out-group*) tidak dapat terbentuk secara alami hanya melalui himbauan pesan-pesan moral atau baliho sosialisasi moderasi yang bersifat satu arah.

Dampak lanjutan dari ketiadaan ruang perjumpaan ini adalah tidak terbangunnya *bridging social capital* di tengah masyarakat. Menurut (Hillenbrand, 2023), kohesi sosial yang berdaya tahan tinggi membutuhkan modal sosial yang tidak hanya

memperkuat ikatan internal kelompok (*bonding social capital*), tetapi juga mampu menjembatani hubungan antar kelompok sosial dan agama yang berbeda (*bridging social capital*). Tanpa *bridging social capital*, interaksi sosial antarkomunitas agama akan tersegregasi secara alamiah dalam ruang-ruang domestik dan eksklusif kelompoknya masing-masing. Hal ini menyebabkan tingginya resiko pembentukan prasangka, stereotip negatif, dan rasa saling curiga (*intergroup anxiety*) yang sewaktu-waktu dapat tereskalasi menjadi gesekan sosial tatkala terjadi provokasi berbasis identitas.

Studi terbaru dari (Bowes & Tasimi, 2025) mengenai polarisasi afektif menunjukkan bahwa lemahnya interaksi rutin dan bermakna antar-kelompok keagamaan berkolerasi linier dengan meningkatnya kerentanan masyarakat terhadap polarisasi emosional berbasis agama. Ketika masyarakat tidak memiliki pengalaman berkolaborasi bersama kelompok lain, mereka lebih mudah menyerap narasi kebencian dan keagamaan ekstrem yang disebarkan melalui media sosial maupun panggung politik.

Kondisi kerentanan sosial ini diperkuat oleh temuan empiris Laporan Indeks Kota Toleran (IKT) yang dirilis oleh Setara Institute Tahun 2024 (Ikhsan Yosarie & Halili Hasan, 2025). Data menunjukkan bahwa skor rata-rata toleransi di kota-kota teratas sekalipun mengalami dinamika stagnasi dan penurunan pasca-pandemi, di mana skor rata-rata turun dari 5,06 pada tahun 2023 menjadi 4,92 pada tahun 2024. Hal ini membuktikan bahwa kerukunan lokal yang tidak ditopang oleh mekanisme partisipasi warga yang berkelanjutan sangat rawan tergerus oleh pergerakan kondisi eksternal.

Akar masalah utama dari permasalahan ini yaitu minimnya ruang perjumpaan dan ketiadaan *bridging social capital* tersebut bertumpu pada absennya desain kebijakan publik yang mendorong interaksi sosial berkelanjutan. Desain kebijakan publik bidang keagamaan yang berjalan selama ini masih berorientasi pada pendekatan pasif dan pengawasan regulatif teknokratis.

Identifikasi Masalah

1. Dominasi Toleransi Normatif Tanpa Keterlibatan Perilaku (*Behavioral Engagement*)

   Kerukunan umat beragama di Indonesia masih didominasi oleh sikap menerima secara pasif dan persepsi di atas kertas, namun belum terwujud dalam bentuk interaksi dan partisipasi nyata sehari-hari. Toleransi deklaratif tanpa kontak yang bermakna rentan membuat kohesi sosial bersifat dangkal (Verkuyten et al., 2019)

2. Minimnya Ruang Perjumpaan Sosial dan Ketiadaan *Bridging Social Capital*

   Kebijakan publik lebih banyak menekankan dialog formal antar-tokoh dan pendekatan elitis, sehingga gagal membangun jejaring relasi sosial antarumat beragama di level akar rumput. Ketiadaan kontak langsung yang berkelanjutan menghambat terbentuknya *bridging social capital* (modal sosial pembaur) yang menjadi syarat utama kerja sama sosial. (Muwahidah, 2008)

3. Tingginya Kerentanan terhadap Polarisasi Afektif dan Segregasi Sosial

   Rendahnya kebersamaan berbasis aksi menurunkan daya tahan masyarakat (*social resilience*) dalam merespons krisis atau ancaman identitas keagamaan. Tanpa pengalaman kolaborasi nyata, masyarakat lebih mudah terjebak dalam

politisasi identitas dan polarisasi emosional berbasis agama. (Leder et al., 2026)

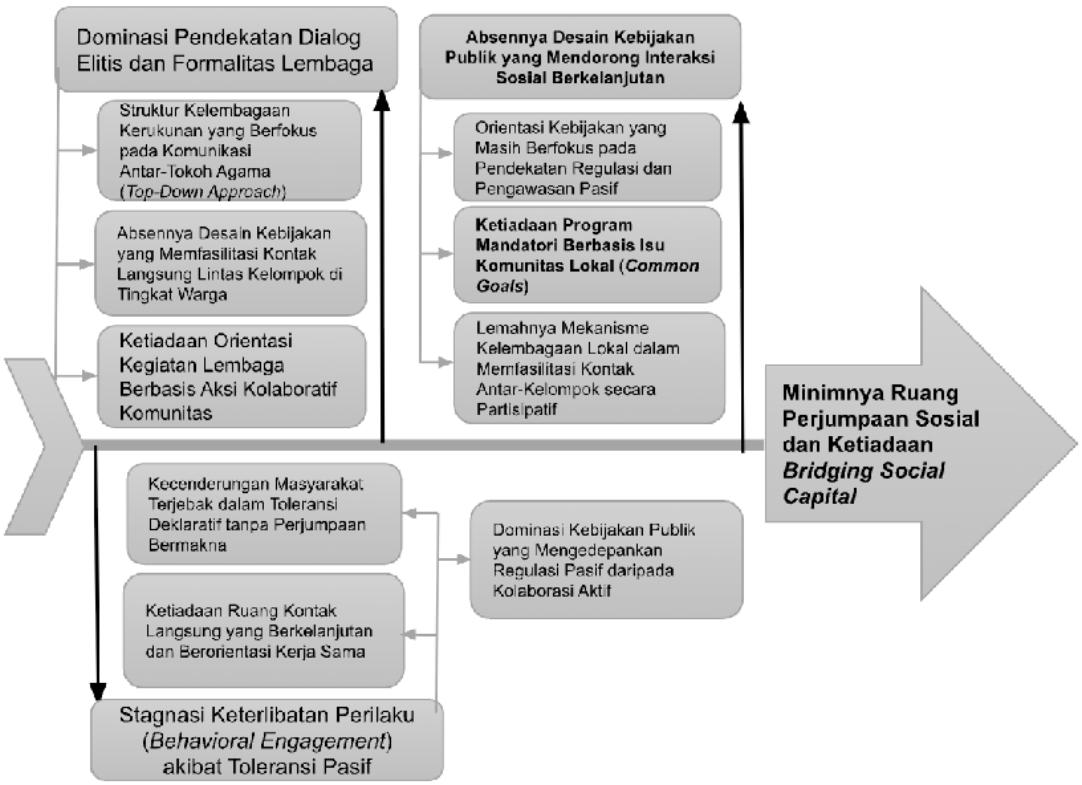
Berdasarkan masalah utama di atas, kemudian dianalisis menggunakan metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) untuk menentukan prioritas penanganannya. Penilaian menggunakan skala 1-5, di mana 1 adalah sangat rendah dan 5 adalah sangat tinggi sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

Tabel 1. Analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG)

No	Masalah Utama	U	S	G	Total Skor
1	Minimnya ruang perjumpaan sosial dan ketiadaan *bridging social capital*	5	5	5	15
2	Tingginya kerentanan terhadap polarisasi afektif dan segregasi sosial	4	5	5	14
3	Dominasi toleransi normatif tanpa keterlibatan perilaku (*behavioral engagement*)	4	4	4	12

Berdasarkan hasil analisis USG di atas, maka masalah kebijakan nomor 1 (masalah 1) menjadi prioritas utama yang harus segera diatasi. Ini memiliki total skor tertinggi (15), menandakan bahwa masalah ini paling mendesak, paling serius dampaknya, dan akan memburuk paling cepat jika tidak ditangani.

Adapun akar masalah "nomor 1 (Minimnya Ruang Perjumpaan Sosial dan Ketiadaan *Bridging Social Capital*)" dapat diilustrasikan dalam bentuk diagram fishbone sebagai berikut:



Gambar 3. Diagram *Fishbone*

Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka yang menjadi *problem statement* yang di-*highlight* pada artikel kebijakan ini adalah minimnya ruang perjumpaan sosial dan ketiadaan *bridging social capital* akibat absennya desain kebijakan publik yang mendorong interaksi sosial berkelanjutan yang berakar pada ketiadaan program mandatori berbasis isu komunitas lokal.

Tujuan dan Manfaat Kajian

Tujuan Kajian

1. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor penyebab rendahnya skor dimensi kebersamaan pada Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) Tahun 2025
2. Memetakan serta menentukan prioritas masalah utama terkait minimnya ruang perjumpaan sosial dan ketiadaan *bridging social capital* di tengah masyarakat
3. Merumuskan dan mengevaluasi alternatif kebijakan publik yang responsif, aplikatif, dan efektif untuk merubah kerukunan pasif menjadi kebersamaan partisipatif
4. Menyusun rekomendasi kebijakan konkret berupa regulasi yang memandatkan program kerja sama sosial-keagamaan lintas agama di tingkat daerah guna mendukung pencapaian Asta Protas Kementerian Agama 2025–2029.

Manfaat Kajian

1. Manfaat Praktis/Kebijakan: Menjadi bahan pertimbangan dan masukan strategis bagi Menteri Agama serta pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi berbasis data (*evidence-based policy*) yang berfokus pada penguatan partisipasi dan kolaborasi sosial di akar rumput
2. Manfaat Akademis/Teoritis: Memberikan kontribusi pemikiran dan memperkaya literatur studi kebijakan publik, khususnya mengenai penerapan *Intergroup Contact Theory* dan pembentukan *bridging social capital* dalam tata kelola kerukunan umat beragama
3. Manfaat Kemasyarakatan: Mendorong tersedianya wadah perjumpaan sosial yang inklusif dan berkelanjutan bagi warga lintas agama, sehingga memperkuat kohesi sosial, ketahanan masyarakat, serta mencegah risiko polarisasi afektif

KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Kerangka Teoritis

1. Teori Kontak Antar-Kelompok (*Intergroup Contact Theory*)

   Kontak sosial langsung antar-kelompok yang berbeda agama tidak secara otomatis mengurangi prasangka, melainkan memerlukan kondisi yang terstruktur: kesetaraan status, kerja sama, dan dukungan insitusional/kebijakan. Gagasan ini berakar pada *Intergroup Contact Theory* (Teori Kontak Antarkelompok) yang dikembangkan oleh Gordon Allport, yang menegaskan bahwa perjumpaan kasual atau sekadar tatap muka fisik tidak cukup untuk meruntuhkan stereotip negatif. Tanpa kondisi pembanding yang

ideal, interaksi antar-kelompok yang canggung justru berisiko memperkuat kecemasan sosial dan memperdalam prasangka yang sudah ada sebelumnya. Oleh karena itu, perjumpaan yang efektif harus dirancang sedemikian rupa agar setiap anggota kelompok merasa dihargai secara sejajar dan memiliki ruang keterlibatan yang seimbang. (Pettigrew & Tropp, 2006; Tropp, 2011)

Program mandatori berbasis isu komunitas lokal menyediakan wadah perjumpaan langsung yang memenuhi kriteria tersebut untuk membangun kepercayaan sosial. Melalui kolaborasi mengatasi permasalahan nyata—seperti pengelolaan lingkungan, bantuan kemanusiaan, atau program kesejahteraan warga—kelompok yang berbeda latar belakang agama dapat berinteraksi secara intensif demi mencapai tujuan bersama (*superordinate goals*). Keterlibatan lembaga lokal dan dukungan kebijakan formal memberikan legitimasi hukum serta norma sosial baru yang mendorong toleransi. Proses interaksi terstruktur ini secara bertahap mengikis jarak sosial, menumbuhkan empati antar-iman, dan mengubah cara pandang dari hubungan "kami versus mereka" menjadi "kita" yang saling bekerja sama.

2. Teori Modal Sosial Pembaur (Br*idging Social Capital Theory*)

   Teori *Bridging Social Capital* yang membedakan dua bentuk modal sosial utama: *bonding* dan *bridging*. *Bonding social capital* berfokus pada hubungan internal yang erat di dalam kelompok yang homogen, seperti sesama penganut agama yang sama, yang berfungsi membangun loyalitas dan solidaritas internal. Namun, jika keberadaan modal sosial ini tidak diimbangi dengan interaksi lintas kelompok, ikatan internal yang terlalu pekat justru berpotensi memicu sektarianisme dan prasangka. Di sinilah *bridging social capital* memainkan peran krusial, yaitu sebagai jembatan sosial yang menghubungkan individu dari latar belakang identitas yang berbeda untuk saling bertukar informasi, sumber daya, serta nilai-nilai toleransi. (Norris, 2002)

   Kohesi sosial yang kuat membutuhkan jejaring sosial yang menghubungkan kelompok-kelompok yang berbeda (*bridging social capital*), bukan sekadar memperkuat ikatan di dalam kelompok sendiri (*bonding social capital*). Ketiadaan program mandatori di tingkat lokal menghambat terciptanya ikatan antarumat beragama yang menjadi tumpuan ketahanan sosial masyarakat. Tanpa adanya kebijakan atau program terstruktur yang memfasilitasi perjumpaan lintas iman secara rutin, jejaring interaksi akan cenderung terisolasi di dalam kelompok masing-masing. Oleh karena itu, regulasi dan program lokal yang bersifat inklusif sangat diperlukan untuk meruntuhkan sekat-sekat sosial, mendorong keterlibatan aktif antar-komunitas, serta memperkuat fondasi ketahanan masyarakat dalam menghadapi potensi konflik.

3. Teori *Presence of Cooperation* dalam Kebijakan Publik

   Kerukunan umat beragama yang berkelanjutan tidak cukup hanya mengandalkan ketertiban pasif atau ketiadaan konflik (*absence of conflict*), melainkan harus didorong menuju hadirnya kerja sama aktif (*presence of cooperation*). Kedamaian pasif yang sekadar ditandai oleh hilangnya bentrokan fisik bersifat rapuh karena tidak menyelesaikan prasangka implisit maupun akumulasi ketegangan sosial di bawah permukaan. Sebaliknya, hadirnya kerja sama aktif menuntut keterlibatan nyata antar-komunitas agama dalam proyek-proyek sosial bersama, sehingga integrasi sosial terbangun melalui nilai dan manfaat yang dirasakan secara konkret oleh seluruh pihak. (Fadillah & Nazarullah, 2025)

Dalam meretas sekat-sekat sosial tersebut, kebijakan publik yang bersifat intervensionis dan sistematis diperlukan untuk mewujudkan interaksi sosial yang terstruktur dan berdampak panjang. Negara dan pemerintah daerah tidak bisa hanya mengambil posisi netral atau sekadar menjadi pemadam kebakaran saat konflik meletus, melainkan harus bertindak sebagai fasilitator yang merancang insentif sosial dan ruang perjumpaan kolektif. Melalui regulasi yang memandatkan kolaborasi antarumat beragama—seperti dalam pengelolaan fasilitas publik, program kemanusiaan lokal, hingga forum pembangunan daerah—kebijakan publik secara proaktif menciptakan norma sosial baru yang mentransformasi hubungan pasif menjadi kemitraan strategis yang memperkuat ketahanan sosial.

4. Teori Tujuan Bersama (*Superordinate Goals Theory*)

   Teori ini menegaskan bahwa prasangka dan sekat sosial antar-kelompok dapat direduksi secara signifikan ketika kelompok-kelompok tersebut diikat oleh tujuan bersama yang melampaui kepentingan identitas masing-masing (*superordinate goals*). Dalam dinamika hubungan antar-kelompok, interaksi biasa sering kali tidak cukup untuk meruntuhkan batas-batas kategorisasi "kami" dan "mereka". Namun, ketika dua kelompok yang berprasangka dihadapkan pada sebuah tantangan besar yang tidak mungkin diselesaikan oleh satu pihak saja, saling ketergantungan (*interdependence*) secara alami tercipta, memutus persepsi ancaman dan mengubah fokus dari persaingan identitas menjadi pencapaian target bersama. (Sherif, 1958)

   Program aksi sosial lokal berbasis isu riil—seperti kebencanaan dan lingkungan—menjadi sarana efektif untuk menyatukan masyarakat dalam kolaborasi nyata. Permasalahan riil seperti bencana alam, krisis air bersih, atau pengelolaan sampah merupakan ancaman kolektif yang dampaknya dirasakan oleh semua warga tanpa memandang latar belakang agama maupun suku. Ketika warga dari berbagai elemen kelompok turun tangan bersama dalam aksi penanggulangan, fokus utama mereka bergeser pada penyelesaian masalah yang konkret. Interaksi terstruktur dalam skala lokal ini membongkar stereotip secara bertahap, membangun rasa saling percaya, serta merestrukturisasi identitas kelompok yang semula terpisah menjadi identitas kolektif yang lebih inklusif.

5. Teori Polarisasi Afektif dan Ketahanan Sosial (*Affective Polarization and Social Resilience*)

   Dalam dinamika polarisasi afektif (*affective polarization*), jarak antar-kelompok tidak lagi sebatas perbedaan ideologi atau keyakinan, melainkan berkembang menjadi antipati dan rasa tidak percaya yang mendalam. Lemahnya interaksi dan kerja sama sosial harian meningkatkan kerentanan masyarakat terhadap segregasi emosional dan politisasi identitas keagamaan. Ketika ruang-ruang perjumpaan lintas kelompok menyempit, masyarakat cenderung terisolasi dalam bilik gema (*echo chamber*) masing-masing, sehingga narasi kebencian dan manipulasi politik identitas dapat dengan mudah masuk memicu prasangka. Tanpa adanya jalinan hubungan sosial yang hangat di tingkat tapak, masyarakat menjadi sangat rentan terprovokasi oleh isu-isu sektarian yang memecah belah. (Bowes & Tasimi, 2025)

   Untuk meredam eskalasi polarisasi emosional tersebut, diperlukan langkah strategis yang berorientasi pada penguatan ketahanan sosial (*social resilience*). Kebijakan berbasis kebersamaan partisipatif bertindak sebagai instrumen pencegahan untuk membangun ketahanan sosial masyarakat agar tidak mudah

terguncang isu sensitif. Melalui kebijakan yang memandatkan ruang interaksi dan kerja sama inklusif secara berkala, warga dilatih untuk mengidentifikasi kesamaan ikatan sosial serta memperkuat empati lintas iman. Modal sosial afektif yang terbangun dari interaksi nyata ini berfungsi sebagai buffer atau peredam guncangan sosial, sehingga ketika isu sensitif dimunculkan oleh aktor-aktor politis, ikatan kebersamaan warga cukup kuat untuk menolak polarisasi dan menjaga stabilitas

6. Teori Pembelajaran Melalui Pengalaman (*Experiential Learning Theory*)

   Teori ini menekankan bahwa transformasi pengetahuan dan sikap terjadi melalui proses pengolahan pengalaman secara langsung. Penguatan nilai-nilai kerukunan tidak cukup ditanamkan melalui pengajaran doktrinal atau imbauan verbal semata, melainkan memerlukan pengalaman langsung yang dihayati secara aktif (*experiential learning*). Pemahaman teoretis atau norma moral yang hanya disampaikan secara kognitif sering kali berhenti sebagai pengetahuan abstrak tanpa mengubah perilaku maupun persepsi emosional seseorang terhadap kelompok lain. Melalui siklus pembelajaran yang melibatkan pengalaman konkret serta refleksi aktif, pemahaman individu mengenai nilai-nilai toleransi dan empati menjadi jauh lebih mendalam serta mengakar kuat dalam tindakan sehari-hari. (Al Ramiah & Hewstone, 2013)

   Program mandatori berbasis komunitas memberikan ruang bagi warga untuk mengalami secara langsung pengalaman berkolaborasi lintas iman, sehingga menginternalisasi nilai kebersamaan secara alami. Saat warga secara aktif terlibat dalam kegiatan bersama—seperti kerja bakti, pengelolaan fasilitas umum, atau mitigasi bencana di tingkat lokal—mereka melewati proses tindakan langsung yang diikuti dengan refleksi atas dinamika interaksi tersebut. Pengalaman nyata dalam menyelesaikan tantangan bersama ini memberikan bukti konkret bahwa perbedaan latar belakang agama tidak menjadi penghalang untuk bekerja sama. Internalisasi nilai-nilai inklusif yang terjadi melalui proses ilmiah ini secara bertahap meruntuhkan prasangka serta membentuk pola pikir dan perilaku sosial baru yang lebih terbuka.

Kerangka Konseptual

1. Konsep Kerukunan Partisipatif (*Participatory Harmony*)

   Kerukunan tidak lagi dimaknai sebatas ketertiban pasif atau tidak adanya konflik (*absence of conflict*), melainkan sebagai keterlibatan aktif warga dalam ruang sosial (*presence of cooperation*). Kebijakan publik perlu menggeser paradigma kerukunan dari dialog normatif menuju aksi partisipatif yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat. (Pereira Da Costa et al., 2024; Sultana et al., 2019)

2. Konsep Keterlibatan Perilaku (*Behavioral Engagement*)

   Kerukunan yang berkualitas membutuhkan manifestasi perilaku nyata (behavioral engagement), bukan sekadar toleransi deklaratif di atas kertas. Program berbasis aksi komunitas memfasilitasi transformasi dari sikap menghargai secara normatif menjadi tindakan kolaboratif yang berkelanjutan. (Lim et al., 2024; McNeish et al., 2022)

3. Konsep Perjumpaan Berorientasi Isu Komunitas (*Community-Based Superordinate Goals*)

Pembentukan kerja sama lintas kelompok paling efektif dilakukan melalui pemecahan masalah bersama yang relevan dengan kehidupan sehari-hari, seperti krisis lingkungan, bencana alam, atau kemanusiaan. Kebijakan yang mengikat masyarakat pada isu lokal bersama mampu mengikis sekat identitas secara alamiah. (Cvetković et al., 2025)

4. Konsep Pelembagaan Modal Sosial Pembaur (*Institutionalized Bridging Social Capital*)

   Bridging social capital atau modal sosial pembaur tidak dapat tumbuh secara spontan tanpa adanya intervensi kebijakan yang memfasilitasinya secara terstruktur. Kebijakan publik berfungsi sebagai instrumen untuk melembagakan ruang-ruang perjumpaan lintas agama di tingkat lokal agar tidak bergantung pada inisiatif ad-hoc semata. (Hillenbrand, 2023; Robertus et al., 2025)

5. Konsep Ketahanan Sosial Preventif (*Preventive Social Resilience*)

   Kebijakan publik yang berfokus pada kebersamaan berfungsi sebagai intervensi preventif untuk mereduksi kerentanan masyarakat terhadap politisasi identitas dan polarisasi emosional berbasis agama. Interaksi harian yang kuat menciptakan fondasi ketahanan sosial (social resilience) saat terjadi krisis atau Isu sensitif keagamaan. (Bowes & Tasimi, 2025; Gunarta et al., 2026)

6. Konsep Pembelajaran Berbasis Pengalaman Pengondisian Sosial (*Experiential Social Learning*)

   Pembentukan habitus kebersamaan tidak dapat dicapai hanya melalui internalisasi doktrinal atau imbauan moral, melainkan melalui pengalaman langsung yang dihayati secara nyata (*experiential learning*). Kebijakan berupa program mandatori berbasis aksi lokal menyediakan wahana pembelajaran sosial aktif yang memperkuat kepercayaan antarkelompok (*intergroup trust*) (Al Ramiah & Hewstone, 2013; Rodríguez & Vergara-Tenorio, 2007)

7. Konsep Keberlanjutan Kebijakan Berbasis Mandat (*Mandate-Driven Policy Sustainability*)

   Inisiatif kolaborasi masyarakat yang bersifat opsional cenderung rapuh dan mudah berhenti saat terjadi pergantian kepemimpinan daerah. Konsep mandat regulatif (*mandatory policy*) memastikan bahwa ruang perjumpaan dan kolaborasi sosial lintas agama diintegrasikan secara permanen ke dalam tata kelola program pembangunan daerah (Brummel et al., 2010)

METODOLOGI

Kajian kebijakan ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif yang dirancang untuk menganalisis fenomena kesenjangan dimensi Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang aplikatif (Dunn, 2018). Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu mengeplorasi dinamika relasi sosial, struktur kebijakan, serta akar masalah kerukunan secara mendalam dan kontekstual (Creswell & Creswell, 2018). Kajian ini berfokus pada analisis teks, dokumen resmi, dan data sekunder guna memahami mengapa dimensi kebersamaan berada pada tingkat yang rendah meskipun skor toleransi tergolong tinggi.

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan penelusuran literatur sekunder secara sistematis (Snyder, 2019). Data primer kajian meliputi Laporan Resmi Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) Kementerian Agama Tahun 2025, serta dokumen regulasi seperti Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2023 dan Peraturan Bersama Menteri No. 9 dan No. 8 Tahun 2006. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari artikel jurnal ilmiah bereputasi terindeks Scopus dan Google Scholar yang relevan dengan *Intergroup Contact Theory*, *Bridging Social Capital*, dan *Affective Polarization* (Bowes & Tasimi, 2025; Hillenbrand, 2023; Imperato et al., 2021)

Metode Analisis Data

Analisis data dilaksanakan menggunakan kerangka analisis kebijakan publik terintegrasi yang terdiri dari tiga tahapan utama:

1. Penetapan Prioritas Masalah (*Urgency, Seriousness, Growth* / USG)

   Isu-isu kebijakan yang teridentifikasi dianalisis dan dibanding-sesuaikan menggunakan metode USG berdasarkan skala Likert (1–5). Metode ini memprioritaskan masalah berdasarkan tingkat mendesaknya waktu penanganan (*Urgency*), keparahan dampak terhadap kohesi sosial (*Seriousness*), serta kecepatan memburuknya situasi jika tidak segera ditangani (*Growth*) (Kotler & Armstrong, 2001).

2. Analisis Akar Masalah (*Fishbone Analysis*)

   Masalah prioritas utama yang terpilih dari hasil USG dibedah menggunakan diagram tulang ikan (Fishbone Diagram) untuk melacak akar penyebab (root causes) secara terstruktur, mulai dari faktor regulasi, kelembagaan, hingga bentuk program di tingkat lokal (Ishikawa & Ishikawa, 1987).

3. Evaluasi Alternatif Kebijakan (*Dunn's Policy Evaluation Criteria*)

   Opsi-opsi kebijakan yang dirumuskan diuji dan dinilai secara kualitatif-kuantitatif menggunakan kerangka kriteria evaluasi William N. Dunn (Dunn, 2018). Kriteria evaluasi mencakup enam kriteria utama: Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan (*Adequacy*), Keadilan (*Equity*), Responsivitas, dan Kelayakan/Ketepatan (*Appropriateness*). Alternatif dengan total skor tertinggi direkomendasikan sebagai pilihan kebijakan utama.

Teknik Keabsahan Data

Keabsahan data dijaga melalui teknik triangulasi sumber data dan triangulasi teori (Miles et al., 2014). Triangulasi dilakukan dengan menyilangkan data statistik IKUB 2025, temuan riset empiris independen, serta argumen teoritis yang relevan guna memastikan objektivitas, validitas, dan keandalan seluruh temuan kajian.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Hasil dan Pembahasan

Kesenjangan struktural dalam capaian Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) Tahun 2025 (Tim Peneliti P3M Universitas Indonesia, 2025) memberikan bukti empiris yang mengonfirmasi stagnasi model "kerukunan pasif" di Indonesia.

Berdasarkan laporan evaluasi nasional Kemenag RI, meskipun skor komposit nasional mencapai 77,89 (kategori Tinggi), pembedahan pada tiap-tiap dimensi menunjukkan disparitas yang sangat tajam. Dimensi Toleransi mencatatkan skor tertinggi sebesar 88,82, sedangkan Dimensi Kesetaraan berada pada angka 79,35. Sebaliknya, Dimensi Kebersamaan terpuruk sebagai dimensi dengan skor terendah, yakni 65,49. Hal ini memperlihatkan bahwa sikap saling menghormati dan pengakuan hak antarumat beragama yang sudah sangat matang di tingkat normatif-kognitif tidak serta-merta bertransformasi menjadi tindakan kolaboratif dan perjumpaan sosial partisipatif dalam kehidupan harian warga di akar rumput.

Ditinjau dari uji statistik pemodelan persamaan struktural (*Structural Equation Modeling*), ditemukannya anomali pada nilai korelasi antar-dimensi semakin mempertegas urgensi intervensi kebijakan pada aspek kebersamaan. Meskipun Dimensi Kebersamaan memperoleh skor paling rendah (65,49), dimensi ini justru memiliki koefisien korelasi paling tinggi dan dominan terhadap pembentukan IKUB Nasional, yaitu sebesar 0,93. Hal ini jauh melampaui koefisien korelasi Dimensi Kesetaraan (0,80) dan Dimensi Toleransi (0,73). Temuan matematis ini mengimplikasikan bahwa naik-turunnya kualitas kerukunan umat beragama secara nasional sangat ditentukan oleh dinamika interaksi, partisipasi sosial, dan kerja sama nyata antarumat beragama. Dengan kata lain, mempertahankan toleransi pasif tanpa memperkuat ruang perjumpaan partisipatif tidak akan mampu mendongkrak kohesi sosial secara signifikan.

Tabel 2. Skor Dimensi dan Koefisien Korelasi terhadap IKUB Nasional 2025

No	Dimensi Utama Kerukunan	Skor Dimensi (Skala 0–100)	Koefisien Korelasi (r) terhadap IKUB	Status Kontribusi Kebijakan
1	Toleransi *(Kognitif/Normatif)*	88,82	0,73	Tinggi, namun tidak dominan
2	Kesetaraan *(Struktural/Hukum)*	79,35	0,80	Sangat Kuat
3	Kebersamaan *(Partisipatif/Aksi)*	65,49	0,93	Sangat Dominan (Faktor Pengungkit Utama)

Rangkaian temuan empiris tersebut memperkuat argumen bahwa absennya interaksi sosial berkelanjutan berakar dari *Ketiadaan Program Mandatori Berbasis Isu Komunitas Lokal*. Kebijakan kerukunan yang ada selama ini terbukti terlalu berorientasi pada pendekatan elitis melalui perjumpaan formal antar-tokoh agama yang tidak menyentuh dinamika warga di tingkat tapak. Merujuk pada *Superordinate Goals Theory* (Lim et al., 2024), usaha menaikkan skor dimensi kebersamaan yang terpuruk di angka 65,49 memerlukan rekayasa kebijakan yang mengikat masyarakat pada tujuan bersama yang konkrit.

Kebijakan kerukunan pemerintah selama puluhan tahun difokuskan untuk mencapai kondisi *absence of conflict* (absennya konflik fisik dan kerusuhan komunal). Fokus memelihara stabilitas dan keamanan ini memang penting, tetapi pendekatan tersebut melupakan pentingnya membangun kondisi *presence of cooperation* (hadirnya kolaborasi dan kerja sama nyata antar warga), sebagaimana ditegaskan dalam penelitian (Pereira Da Costa et al., 2024).

Kebijakan yang hanya berorientasi pada pemeliharaan ketertiban pasif menghasilkan intervensi yang bersifat insidental dan pemadam kebakaran (*reactive policy*). Pemerintah baru hadir dan memfasilitasi dialog ketika terjadi perselisihan pendirian rumah ibadah atau penodaan agama, namun alpa membangun fondasi interaksi harian warga dalam keadaan damai.

Penyebab mendasar dari lemahnya desain kebijakan publik tersebut adalah dominasi pendekatan dialog yang sangat elitis dan formalistis. Pembinaan kerukunan di daerah sebagian besar diserahkan kepada lembaga formal seperti Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) melalui forum-forum diskusi antar-tokoh agama dan pemuka masyarakat. Meskipun dialog antar-tokoh agama memiliki fungsi strategis dalam meredam ketegangan politik elit, pendekatan *top-down* ini terbukti gagal merembes hingga ke tingkat akar rumput. Kerukunan yang dibahas dalam ruangan tertutup oleh para pemuka agama tidak secara otomatis mentransformasi pola relasi sosial antar-pemuda, wanita, maupun warga biasa di tingkat RT/RW dan desa.

Bila ditelusuri lebih dalam hingga ke akar masalahnya, absennya interaksi sosial yang berkelanjutan tersebut berakar pada *Ketiadaan Program Mandatori Berbasis Isu Komunitas Lokal*. Hingga saat ini, belum ada mandat regulasi eksplisit dari Kementerian Agama yang mewajibkan satuan kerja daerah untuk menyelenggarakan program aksi sosial bersama antarumat beragama. Sebagian besar program kerukunan di tingkat daerah masih berbentuk sosialisasi, seminar seremonial, penyebaran jargon, atau deklarasi damai yang tidak membutuhkan keterlibatan perilaku nyata (*behavioral engagement*). Program-program semacam ini tidak menciptakan ikatan emosional dan pengalaman bersama yang dibutuhkan untuk mengikis sekat-sekat dogmatis.

Padahal, merujuk pada *Superordinate Goals Theory* yang diuji oleh (Lim et al., 2024), reduksi prasangka sosial yang paling efektif terjadi ketika kelompok-kelompok yang berbeda diikat oleh satu tujuan bersama yang mengatasi latar belakang identitas mereka. Tujuan bersama tersebut paling mudah ditemukan pada isu-isu riil komunitas lokal, seperti penanganan krisis bencana alam, pengolahan sampah lingkungan, sanitasi, dan aksi kemanusiaan. Apabila warga yang berbeda agama diwajibkan bekerja bersama dalam membersihkan sungai, membangun sarana tanggap bencana, atau membagikan bantuan sosial, identitas keagamaan yang sekat-mensekat secara alamiah akan mencair dan tergantikan oleh identitas kolektif sebagai sesama warga komunitas lokal. Ketiadaan program mandatori inilah yang membuat potensi kolaborasi alamiah ini tidak terartikulasi.

Persoalan ketiadaan program kolaboratif ini berdampak langsung pada terhambatnya pencapaian agenda strategis nasional. Dalam kerangka Asta Protas Kementerian Agama 2025-2029, peningkatan kerukunan dan cinta kemanusiaan ditetapkan sebagai program prioritas pertama. Target prioritas ini mustahil tercapai secara bermakna jika skor dimensi kebersamaan dalam IKUB tetap tertahan di angka 65,49.

Dari aspek regulasi formal, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 memang telah memberikan mandat pemeliharaan kerukunan kepada pemerintah daerah dan FKUB. Namun, pasal-pasal dalam PBM tersebut masih didominasi oleh fungsi musyawarah, penyelesaian perselisihan, dan penerbitan rekomendasi pendirian rumah ibadah, tanpa klausul tegas mengenai kewajiban menggerakkan kerja sama sosial warga. Sama halnya dengan Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama yang telah berhasil membangun kesadaran normatif di lingkungan ASN dan lembaga pendidikan. Namun, arahan pelaksanaan teknisnya belum secara

eksplisit mewajibkan integrasi kolaborasi sosial lintas agama dalam bentuk kegiatan riil berbasis komunitas di akar rumput. Oleh karena itu, diperlukan pergeseran paradigma (*paradigm shift*) secara mendasar dalam perumusan kebijakan kerukunan di lingkungan Kementerian Agama: dari paradigma kerukunan berbasis pengawasan normatif menuju paradigma kerukunan partisipatif berbasis kebersamaan aksi (*participatory harmony*).

Intervensi kebijakan tidak lagi memadai jika hanya mengandalkan himbauan moral, melainkan harus diwujudkan dalam bentuk instrumen regulasi yang mengikat (*mandatory policy*). Penetapan program mandatori ini akan memberikan payung hukum yang kuat bagi Kantor Wilayah Kementerian Agama dan FKUB daerah untuk mengalokasikan sumber daya, merancang kegiatan partisipatif, serta mengintegrasikan pemangku kepentingan lokal—seperti ormas keagamaan, karang taruna, dan organisasi perempuan—dalam aksi nyata.

Kebijakan mandatori berbasis isu komunitas lokal ini juga sangat efisien untuk diterapkan karena tidak memerlukan restrukturisasi kelembagaan yang rumit maupun anggaran berskala besar. Program ini dapat ditumpangkan (*streamlined*) pada agenda pembangunan sosial, lingkungan, dan kemanusiaan daerah yang sudah berjalan rutin di tingkat kelurahan dan desa. Dengan mereposisi fungsi kebijakan dari dialog pasif menjadi aksi partisipatif, ruang-ruang perjumpaan sosial akan terbuka lebar secara berkelanjutan. Hal ini akan secara otomatis memperkuat *bridging social capital*, menaikkan skor dimensi kebersamaan IKUB, serta mentansformasikan toleransi normatif menjadi kohesi sosial yang tangguh terhadap krisis dan polarisasi.

Analisis Kebijakan

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

   Pasal 28E Ayat (1) dan (2): Menjamin hak setiap orang atas kebebasan beragama, meyakini kepercayaan, serta menyatakan sikap dan pikiran sesuai dengan hati nuraninya.

   Pasal 29 Ayat (2): Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

2. Undang-undang

   UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia: Menjamin hak kebebasan beragama dan perlindungan dari diskriminasi berbasis agama atau kepercayaan.

   UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: Menetapkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah, di mana urusan agama merupakan urusan pemerintahan absolut pusat, namun ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat merupakan urusan pemerintahan wajib pelayanan dasar di tingkat daerah.

3. Peraturan Pemerintah (PP)

   PP No. 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal: Mengatur kewajiban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat yang menjadi sarana pendukung koordinasi sosial lintas kelompok.

4. Peraturan Presiden (Perpres)

Perpres Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025-2029: di dalam Lampiran I disebutkan bahwa Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) masuk sebagai salah satu sasaran prioritas nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029 sebagai instrumen untuk mengukur toleransi antarumat beragama

Perpres Nomor 18 Tahun 2026 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 152 Tahun 2024 tentang Kementerian Agama: Menegaskan mandat Kementerian Agama dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang keagamaan dan pembinaan kerukunan umat beragama.

Perpres Nomor 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama: Memandatkan penguatan sikap dan praktik keagamaan yang moderat, menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, serta mendorong kerja sama dan kolaborasi sosial antarumat beragama di seluruh instansi pemerintah dan daerah.

5. Peraturan Bersama Menteri (PBM)

   Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No. 8 Tahun 2006: Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadah. (PBM ini menjadi payung hukum utama pembentukan dan fungsi FKUB di tingkat provinsi dan kabupaten/kota).

6. Peraturan dan Keputusan Menteri Agama (PMA / KMA)

   Peraturan Menteri Agama No. 33 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama: Mengatur struktur serta fungsi teknis unit kerja dalam pembinaan dan perumusan kebijakan kerukunan umat beragama.

   Keputusan Menteri Agama (KMA) No. 93 Tahun 2022 tentang Pedoman Penguatan Moderasi Beragama di Kementerian Agama: Menjadi acuan operasional implementasi penguatan moderasi beragama dan partisipasi sosial lintas keagamaan.

Limitasi Kajian

Limitasi kajian ini berfokus pada ruang lingkup data sekunder yang bersumber dari Laporan Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) Kementerian Agama Tahun 2025, sehingga tidak mencakup pengambilan data primer atau observasi lapangan secara langsung. Selain itu, analisis kebutuhan dan formulasi regulasi yang dirumuskan dibatasi khusus pada tatanan kebijakan publik serta kewenangan kelembagaan di lingkungan Kementerian Agama Republik Indonesia. Konteks implementasi program aksi sosial lintas agama yang dibahas juga difokuskan pada tingkat kabupaten/kota hingga desa, tanpa mengukur secara komprehensif dinamika variabel sosio-ekonomi atau kondisi politik lokal yang spesifik di setiap wilayah.

Kebaruan/Kontribusi

Kebaruan (*novelty*) dari kajian ini terletak pada pergeseran pendekatan analisis kebijakan kerukunan di Indonesia, yang tidak lagi hanya berfokus pada dimensi

toleransi normatif (*absence of conflict*), melainkan secara spesifik membedah dan mengintervensi kesenjangan struktural dimensi kebersamaan melalui penyediaan instrumen kebijakan mandatori berbasis aksi sosial partisipatif (*presence of cooperation*). Sementara itu, kontribusi utamanya adalah menghadirkan draf kebijakan operasional yang konkret bagi Kementerian Agama berupa Peraturan Menteri Agama (PMA), yang secara praktis mampu mentransformasi dialog formal elitis menjadi kolaborasi warga di akar rumput melalui pemecahan isu-isu komunitas lokal, sekaligus mengokohkan *bridging social capital* serta ketahanan sosial masyarakat secara berkelanjutan.

ALTERNATIF KEBIJAKAN

Alternatif Kebijakan 1: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Pedoman Program Wajib Kerjasama Sosial-Keagamaan Lintas Agama di Tingkat Daerah

Regulasi ini menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) wajib bagi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota untuk merancang program aksi sosial bersama antarumat beragama di wilayahnya. Fokus utama regulasi ini mengikat kerja sama pada isu konkrit lokal seperti tanggap bencana, kelestarian lingkungan, dan penuntasan kemiskinan

Alternatif Kebijakan 2: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Reposisi dan Penguatan Fungsi Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) sebagai Penggerak Aksi Kolaboratif

PMA ini mentransformasi mandat FKUB dari sekadar forum dialog formal dan rekomendasi perizinan menjadi lembaga fasilitator kegiatan kolaboratif di akar rumput. Regulasi mengamanatkan pembentukan indikator kinerja FKUB berbasis frekuensi dan keterlibatan masyarakat dalam aksi nyata lintas agama

Alternatif Kebijakan 3: Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Pengarusutamaan Kebersamaan Lintas Agama Berbasis Pembelajaran Pengalaman (Experiential Learning) pada Satuan Pendidikan Keagamaan

Regulasi ini mewajibkan seluruh satuan pendidikan keagamaan di bawah Kementerian Agama (Madrasah, Sekolah Keagamaan Pasraman/Dhammasekha, dan PTKN) menyelenggarakan kegiatan sosial bersama antar-siswa lintas agama secara berkala. Kebijakan ini bertujuan membangun modal sosial pembaur (*bridging social capital*) sejak dini melalui interaksi langsung.

Alternatif Kebijakan 4: Keputusan Menteri Agama (KMA) tentang Petunjuk Teknis Integrasi Indikator Kebersamaan Partisipatif dalam Penilaian Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) Daerah

KMA ini menetapkan juknis yang memasukkan tingkat partisipasi dan aksi sosial bersama sebagai bobot utama penilaian kerukunan daerah. Regulasi ini berfungsi memberi insentif struktural bagi Kantor Kementerian Agama daerah agar memprioritaskan program perjumpaan langsung daripada sekadar kegiatan seremonial

Alternatif Kebijakan 5: Surat Keputusan masing-masing Dirjen Bimbingan Masyarakat tentang Skema Insentif dan Penghargaan Desa/Kelurahan Kerukunan Partisipatif

Regulasi tingkat Direktorat Jenderal Bimas Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu ini menetapkan skema alokasi program bantuan bagi desa atau kelurahan yang berhasil memfasilitasi perjumpaan dan kolaborasi rutin antar-komunitas warga lintas agama

Analisis Alternatif Kebijakan Berdasarkan Teori William N. Dunn

Berdasarkan alternatif-alternatif kebijakan di atas, maka perlu dilakukan analisis menggunakan teori William N. Dunn untuk menentukan skor terhadap alternatif kebijakan di atas untuk digunakan sebagai bahan rekomendasi sebagaimana diuraikan dalam tabel 3 berikut.

Tabel 3. Skoring Alternatif Kebijakan

No	Alternatif Kebijakan	Efekti-vitas	Efisi-ensi	Kecu-kupan	Eku-itas	Respon-sivitas	Kete-patan	Total Skor
1	PMA Pedoman Program Wajib Kerja Sama Sosial-Keagamaan Lintas Agama	5	4	5	5	5	4	28
2	PMA Reposisi dan Penguatan Fungsi FKUB	4	4	4	4	4	4	24
3	PMA Pengarusutamaan Kebersamaan pada Satuan Pendidikan Keagamaan	4	3	3	4	4	3	21
4	KMA Juknis Integrasi Indikator Kebersamaan Partisipatif dalam IKUB	3	5	3	4	3	5	23
5	SK Dirjen Bimas Skema Insentif Desa/Kelurahan Kerukunan Partisipatif	4	4	4	5	5	4	26

Berdasarkan analisis skoring alternatif kebijakan di atas, maka alternatif kebijakan nomor 1 (Peraturan Menteri Agama tentang Pedoman Program Wajib Kerjasama

Sosial-Keagamaan Lintas Agama di Tingkat Daerah) mendapatkan total skor tertinggi.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Rendahnya dimensi kebersamaan pada Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) Tahun 2025 mengindikasikan bahwa model kerukunan di Indonesia masih terjebak pada taraf toleransi normatif pasif (*coexistence*) yang rentan terhadap guncangan sosial dan politisasi identitas. Permasalahan ini berakar dari minimnya ruang perjumpaan sosial dan ketiadaan *bridging social capital*, yang disebabkan oleh absennya desain kebijakan publik yang mendorong interaksi berkelanjutan serta ketiadaan program mandatori berbasis isu komunitas lokal. Kebijakan kerukunan selama ini terlalu berfokus pada penanganan konflik dan dialog formal antar-tokoh agama di tingkat elit, sehingga gagal membangun keterlibatan perilaku nyata (*behavioral engagement*) di tingkat akar rumput. Untuk mengatasi persoalan mendasar ini, diperlukan pergeseran paradigma menuju kerukunan partisipatif melalui penetapan Peraturan Menteri Agama (PMA) yang memandatkan program kerja sama sosial lintas agama di tingkat daerah. Pelembagaan aksi kolaboratif berbasis isu riil masyarakat—seperti penanganan krisis bencana, lingkungan, dan kemanusiaan—akan membuka ruang perjumpaan langsung yang terstruktur, memperkuat modal sosial pembaur, serta mentransformasikan toleransi pasif menjadi kohesi sosial yang tangguh dan berkelanjutan.

Rekomendasi

Berdasarkan analisis kebijakan di atas, maka direkomendasikan kepada Menteri Agama untuk menerbitkan Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Pedoman Program Wajib Kerjasama Sosial Keagamaan Lintas Agama di Tingkat Daerah guna mentransformasikan kerukunan yang selama ini bersifat toleransi normatif pasif menjadi kebersamaan partisipatif yang nyata di lapangan. Regulasi ini menjadi instrumen hukum yang mewajibkan seluruh Kantor Wilayah Kementerian Agama dan Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota mengalokasikan program kerja sama sosial berbasis isu komunitas lokal—seperti mitigasi bencana, pelestarian lingkungan, dan aksi kemanusiaan—dengan melibatkan partisipasi aktif warga antarumat beragama.

Melalui pelembagaan program mandatori ini, ruang perjumpaan langsung (*direct intergroup contact*) akan terbuka secara terstruktur dan berkelanjutan, sehingga mampu memperkuat modal sosial pembaur (*bridging social capital*), menaikkan skor dimensi kebersamaan Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB), serta mewujudkan ketahanan sosial masyarakat yang tangguh dalam mendukung pencapaian Asta Protas Kementerian Agama 2025–2029.

REFERENSI

Al Ramiah, A., & Hewstone, M. (2013). Intergroup contact as a tool for reducing, resolving, and preventing intergroup conflict: Evidence, limitations, and potential. *American Psychologist*, *68*(7), 527–542. https://doi.org/10.1037/a0032603

Bowes, S. M., & Tasimi, A. (2025). How intellectual humility relates to political and religious polarization. *The Journal of Positive Psychology*, *20*(4), 569–581. https://doi.org/10.1080/17439760.2024.2394447

Brummel, R. F., Nelson, K. C., Souter, S. G., Jakes, P. J., & Williams, D. R. (2010). Social learning in a policy-mandated collaboration: Community wildfire protection planning in the eastern United States. *Journal of Environmental Planning and Management*, *53*(6), 681–699. https://doi.org/10.1080/09640568.2010.488090

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (Fifth edition). SAGE.

Cvetković, V. M., Aleksov, B., Renner, R., Gačić, J., Ivanov, A., & Milašinović, S. (2025). Community-Based Disaster Risk Reduction: Overcoming Barriers to Build Stronger Communities. *International Journal of Disaster Risk Management*, *7*(2), 113–129. https://doi.org/10.18485/ijdrm.2025.7.2.7

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (Sixth edition). Routledge Taylor & Francis Group.

Fadillah, N., & Nazarullah, A. A. (2025). Religious Pluralism and Social Cohesion: Case Study of Interfaith Communities in Central Sulawesi. *Mahogany Journal De Social*, *2*(2), 76–87. https://doi.org/10.37899/mjds.v2i2.214

Gunarta, I. K., Putrawan, I. N. A., Subagia, I. N., Mo. Masrur, & Putra, I. Gd. D. D. (2026). RELIGIOUS MODERATION AND SOCIAL RESILIENCE OF THE HINDU COMMUNITY IN SEMARANG CITY: A STUDY ON HARMONY IN URBAN MULTICULTURAL SOCIETY. *ShodhKosh: Journal of Visual and Performing Arts*, *7*(1), 46–53. https://doi.org/10.29121/shodhkosh.v7.i1.2026.7750

Hillenbrand, C. (2023). Social Cohesion and Religiosity – Empirical Results from an Online Survey in Germany during the COVID-19 Pandemic. *Religion and Development*, *2*(2), 213–260. https://doi.org/10.30965/27507955-20230003

Ikhsan Yosarie & Halili Hasan. (2025). *Indeks Kota Toleran Tahun 2024*. Unpublished. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10316.94084

Imperato, C., Schneider, B. H., Caricati, L., Amichai-Hamburger, Y., & Mancini, T. (2021). Allport meets internet: A meta-analytical investigation of online intergroup contact and prejudice reduction. *International Journal of Intercultural Relations*, *81*, 131–141. https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2021.01.006

Ishikawa, K., & Ishikawa, K. (1987). *What is total quality control? The Japanese way* (6. print). Prentice-Hall.

Kotler, P., & Armstrong, G. (2001). *Principles of marketing* (9. ed., international ed). Prentice Hall International.

Leder, D., Vaart, W. V. D., & Machielse, A. (2026). The impact of religious identity on intergroup encounters. *Archive for the Psychology of Religion*, *48*(2), 215–235. https://doi.org/10.1177/00846724251329350

Lim, T., Neel, R., & Hehman, E. (2024). Intergroup Contact Is Consistently Associated With Lower Prejudice Across Group Properties. *Collabra: Psychology*, *10*(1), 127426. https://doi.org/10.1525/collabra.127426

McNeish, R., Albizu-Jacob, A., & Memmoli, C. (2022). Engaging the Community to Effectively Plan and Implement Community-Based Mental Health Programs. *The Journal of Behavioral Health Services & Research*, *49*(2), 149–161. https://doi.org/10.1007/s11414-021-09767-z

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (Edition 3). Sage.

Muwahidah, S. (2008). Interfaith Dialogue at the Grassroots Level: A Case Study of an Interfaith Empowerment Program in East Java, Indonesia. *Political Theology*, *9*(1), 79–92. https://doi.org/10.1558/poth.v9i1.79

Norris, P. (2002). The Bridging and Bonding Role of Online Communities. *Harvard International Journal of Press/Politics*, *7*(3), 3–13. https://doi.org/10.1177/1081180X0200700301

Pereira Da Costa, L., Bierwiaczonek, K., & Bianchi, M. (2024). Does Digital Intergroup Contact Reduce Prejudice? A Meta-Analysis. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, *27*(7), 440–451. https://doi.org/10.1089/cyber.2023.0591

Pettigrew, T. F., & Tropp, L. R. (2006). A meta-analytic test of intergroup contact theory. *Journal of Personality and Social Psychology*, *90*(5), 751–783. https://doi.org/10.1037/0022-3514.90.5.751

Robertus, M., Baghi, F., & Buru, P. M. (2025). Building Peace through Social Capital: Preventing Religious Intolerance in Manggarai, Indonesia. *MUHARRIK: Jurnal Dakwah Dan Sosial*, *8*(2), 67–80. https://doi.org/10.37680/muharrik.v8i2.7875

Rodríguez, S. D. A., & Vergara-Tenorio, M. D. C. (2007). Reflections on the social learning process for community work in rural areas of Mexico. *International Journal of Biodiversity Science & Management*, *3*(1), 31–45. https://doi.org/10.1080/17451590709618160

Sherif, M. (1958). Superordinate Goals in the Reduction of Intergroup Conflict. *American Journal of Sociology*, *63*(4), 349–356. https://doi.org/10.1086/222258

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, *104*, 333–339. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039

Sultana, P., Thompson, P. M., Paudel, N. S., Pariyar, M., & Rahman, M. (2019). Transforming local natural resource conflicts to cooperation in a changing climate: Bangladesh and Nepal lessons. *Climate Policy*, *19*(sup1), S94–S106. https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1527678

Tim Peneliti P3M Universitas Indonesia. (2025). *Laporan Akhir Evaluasi Kerukunan Umat Beragama Tahun 2025*. Badan Moderasi Beragama dan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

Tropp, L. R. (2011). Contact Theory, Intergroup. In D. J. Christie (Ed.), *The Encyclopedia of Peace Psychology* (1st ed.). Wiley. https://doi.org/10.1002/9780470672532.wbepp064

Verkuyten, M., Yogeeswaran, K., & Adelman, L. (2019). Intergroup Toleration and Its Implications for Culturally Diverse Societies. *Social Issues and Policy Review*, *13*(1), 5–35. https://doi.org/10.1111/sipr.12051