



EL-BUKHARI  
INSTITUTE

# POLICY BRIEF



**REFORMULASI MODERASI BERAGAMA:**  
Menuju Harmoni Berbasis Keadilan dan Hak Asasi Manusia





# RINGKASAN EKSEKUTIF

Hasil riset tim el-Bukhari Institute menemukan selama periode 2019-2024 program Moderasi Beragama (MB) pemerintah Indonesia menemukan berbagai tantangan sekaligus dampak nyata terhadap kerukunan umat beragama. Secara konseptual MB bertujuan menciptakan cara pandang beragama yang adil, seimbang, dan menolak ekstremisme. Penelitian di empat provinsi (Aceh, Banten, Yogyakarta, NTT) menunjukkan tantangan yang signifikan pada tingkat kebijakan dan implementasi. Temuan utamanya di tengah berbagai upaya Kementerian Agama untuk mewujudkan praktik baik MB, pada praktiknya di lapangan masih ditemukan adanya berbagai persoalan.

Di antara persoalan yang paling pokok adalah belum berkontribusinya MB terhadap perubahan kebijakan daerah yang diskriminatif, masih adanya ketimpangan koordinasi pusat-daerah, masih minimnya internalisasi MB dalam sistem pendidikan dan layanan publik, serta diskriminasi terhadap kelompok minoritas seperti Ahmadiyah dan penghayat kepercayaan. Untuk itu el-Bukhari Institute merekomendasikan reformasi regulasi yang masih diskriminatif, penguatan pendekatan partisipatif, peningkatan kapasitas kelembagaan, reformulasi narasi moderasi, dan pemantauan program berbasis HAM serta memastikan MB agar menjadi kebijakan yang inklusif, responsif, dan menjamin kesetaraan hak setiap warga negara.



# LATAR BELAKANG DAN KONTEKS

Indonesia adalah negara dengan tingkat keberagaman agama, etnis, budaya, dan bahasa yang tinggi. Keragaman ini menjadi kekayaan nasional sekaligus tantangan dalam menjaga harmoni sosial dan menciptakan kehidupan yang inklusif. Hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) dijamin secara konstitusional melalui UUD 1945 Pasal 28E dan 29, serta sejalan dengan komitmen internasional Indonesia terhadap International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). KBB mencakup kebebasan individu untuk memeluk, berpindah, atau meninggalkan agama (*forum internum*), dan kebebasan mengekspresikan keyakinan melalui ibadah, simbol, pendidikan, serta pendirian tempat ibadah (*forum eksternum*).

Sebagai komitmen perlindungan KBB, pemerintah Indonesia menginisiasi Program Moderasi Beragama (MB) pada tahun 2019 di bawah Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin. Konsep ini bertujuan mengembangkan cara pandang dan praktik keberagamaan yang seimbang dan menjauhi ekstremisme, dengan empat indikator utama: komitmen kebangsaan, toleransi, anti-kekerasan, dan akomodatif terhadap budaya lokal. MB ditetapkan sebagai agenda prioritas nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 dan diperkuat oleh Peraturan Presiden No. 58 Tahun 2023 tentang Penguatan Moderasi Beragama. Pelaksanaan program ini berfokus pada penguatan cara pandang ASN, pengelolaan rumah ibadah yang inklusif, perlindungan hak beragama dalam layanan publik, dan pemanfaatan perayaan keagamaan untuk memperkuat toleransi.



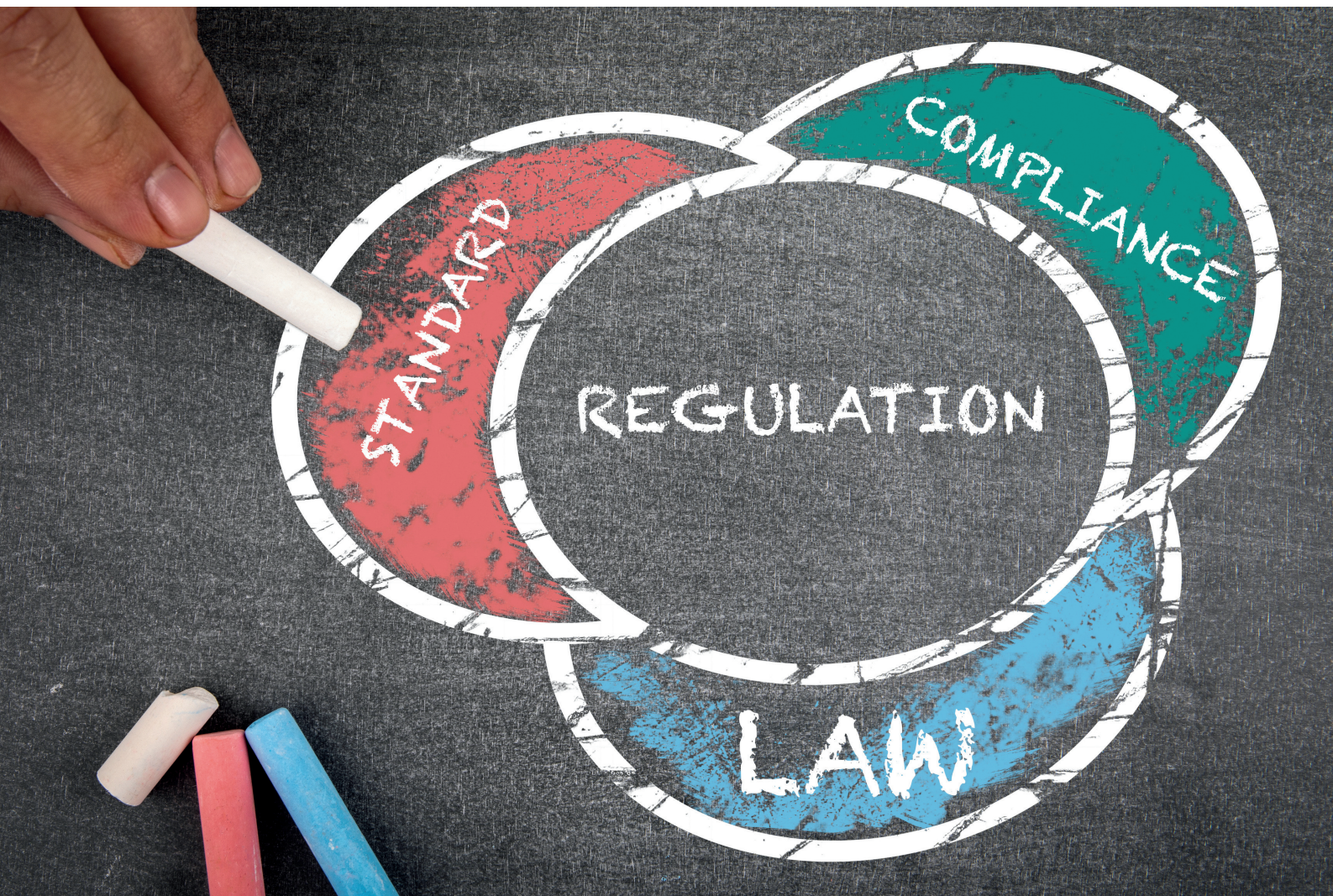
# TANTANGAN UTAMA

Selama periode 2019 hingga 2024, implementasi Program MB di Indonesia menghadapi beragam tantangan serius yang tidak hanya menyangkut aspek teknis birokrasi, tetapi juga menyentuh ranah struktural, ideologis, dan sosial yang dalam. Berbagai capaian program telah dilaksanakan untuk mengimplementasikan MB seperti kampung moderasi, rumah moderasi, sosialisasi, pelatihan-pelatihan, dll. Namun, masih ada sekian tantangan dalam implementasi MB. Ini menunjukkan bahwa program moderasi tidak hidup dalam ruang hampa, melainkan bertarung dalam arena ideologi dan politik.



## ***Belum Selarasnya Aturan di Tingkat Lokal dengan Kebijakan Penguatan Moderasi Beragama***

Salah satu tantangan paling mengakar adalah persoalan struktural dan regulatif. Di tengah upaya Pemerintah mengimplementasikan MB, aturan yang bertentangan dengan salah satu prinsip Moderasi Beragama yaitu toleransi tetap dibiarkan tidak selaras. Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016, misalnya, mengatur pedoman pendirian rumah ibadah dengan syarat yang diskriminatif terhadap komunitas non-Muslim. Di sisi lain, penolakan terhadap pendirian gereja HKBP Maranatha di Cilegon, Banten, justru mengacu pada Surat Keputusan Bupati Serang tahun 1975, sebuah dokumen yang keabsahannya sendiri dipertanyakan, namun tetap digunakan sebagai landasan legitimasi intoleransi. Regulasi lokal semacam ini menciptakan jurang yang menganga antara semangat moderasi beragama dengan realitas di lapangan, di mana negara gagal menjalankan fungsi konstitusionalnya sebagai penjamin kebebasan beragama bagi seluruh warga negara. Persoalan diatas juga menunjukkan bahwa bahwasannya MB yang masih berkutat pada semangat shifting religious paradigm di level individu tidak menjadi jawaban yang tepat ketika masalah utama yang menimbulkan persoalan pelanggaran hak beragama berasal dari kebijakan negara dan aktor negara.







## ***Implementasi Penguatan Moderasi Beragama Masih Kurang Memasukkan Nilai Kearifan di Tingkat Lokal***

Di atas itu semua, terdapat persoalan ketimpangan relasi antara pusat dan daerah yang turut memperlemah efektivitas program MB. Moderasi beragama yang digagas oleh pemerintah pusat seringkali dipandang sebagai pendekatan top-down yang tidak peka terhadap konteks lokal. Di titik ini, muncul resistensi naratif terhadap konsep moderasi itu sendiri. Bagi sebagian kelompok masyarakat, terutama yang merasa identitas keagamaannya sering kali dipolitisasi atau dikontrol, program MB dianggap sebagai instrumen negara menundukkan keyakinan personal mereka.

Di Aceh, misalnya, sebagian elite lokal menolak narasi MB karena merasa nilai-nilai moderasi telah terkandung dalam pelaksanaan syariat Islam yang berlaku di wilayah tersebut. Akibatnya, implementasi MB tidak hanya menghadapi resistensi kultural, tetapi juga dituduh sebagai bentuk intervensi terhadap otonomi daerah. MB lalu dilihat bukan sebagai nilai bersama, melainkan sebagai proyek ideologis yang menekankan “toleransi” secara sepihak tanpa benar-benar menghargai kebebasan iman individu (*forum internum*). Kritik terhadap MB yang terlalu fokus pada aspek *forum externum* seperti ekspresi keagamaan dan perilaku publik tanpa menjamin ruang batin yang bebas untuk meyakini, adalah peringatan serius bagi negara meninjau ulang pendekatan yang selama ini digunakan. Hal ini menunjukkan bahwa tanpa dialog yang setara dan partisipatif, program moderasi justru dapat menjadi kontraproduktif, bahkan memicu polarisasi baru.

# ***Moderasi Beragama Masih Dianggap sebagai Kebijakan Internal Kemenag dan tidak Lintas Sektor dan Menyentuh Persoalan Ril Masyarakat***

Perihal yang juga patut dikritisi adalah lemahnya internalisasi nilai-nilai moderasi itu sendiri. Moderasi beragama acap kali terjebak dalam retorika elite atau kampanye simbolis di permukaan dan seremonial, tanpa menyentuh transformasi substantif dalam sistem pendidikan, pelayanan publik, dan wacana keagamaan sehari-hari. Di lingkungan sekolah dan pesantren, misalnya, narasi moderasi belum terintegrasi sebagai pendekatan pedagogis yang kritis dan membebaskan. Masyarakat sipil yang mengadvokasi persoalan pemenuhan hak beragama dan berkeyakinan menganggap Moderasi Beragama masih menjadi narasi yang hanya dipahami oleh pejabat publik di lingkungan Kementerian Agama saja. Di banyak kantor pelayanan publik, diskriminasi halus juga masih terjadi terhadap pemeluk agama minoritas atau penghayat kepercayaan. Di forum-forum keagamaan yang mestinya menjadi ruang dialog dan inklusi, seperti Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), masih ditemukan pengabaian terhadap keterwakilan perempuan dan penganut kepercayaan lokal, seperti yang tercatat di Yogyakarta.

Kementerian Agama sendiri juga belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan-tantangan ini. Penyuluh agama sebagai ujung tombak moderasi di akar rumput sering kali bekerja tanpa dukungan sistematis, baik dalam hal pelatihan, kerangka kerja, maupun perlindungan terhadap risiko sosial yang mereka hadapi. Ini ironis, mengingat posisi mereka yang strategis dalam menjembatani negara dan komunitas lokal. Minimnya pelibatan mereka dalam mediasi konflik berbasis agama menunjukkan bahwa negara belum benar-benar menaruh kepercayaan pada kekuatan masyarakat sipil dan aktor keagamaan di level bawah.





## ***Kebijakan Moderasi Beragama dan Tantangan Operasional untuk Pemenuhan Hak Beragama atau Berkepercayaan***

Lebih jauh lagi, diskriminasi dan eksklusi sosial terhadap kelompok-kelompok rentan seperti Ahmadiyah, komunitas Kristen tertentu, serta penghayat kepercayaan tidak pernah sepenuhnya ditangani dalam kerangka keadilan transformatif. Kasus-kasus pelanggaran ibadah, pengusiran, atau pelabelan sesat masih terus terjadi. Ini membuktikan bahwa terdapat kesenjangan tajam antara norma hukum yang menjamin kebebasan beragama dan praktik sosial yang melanggengkan prasangka, stigma, serta kekerasan simbolik maupun struktural. Moderasi yang hanya menyentuh kulit luar relasi sosial tanpa menggeser logika dominasi mayoritas dan tanpa keberpihakan nyata terhadap minoritas, pada akhirnya justru berisiko melanggengkan status quo yang timpang.

Dengan demikian, tantangan moderasi beragama bukan semata terletak pada sosialisasi atau penguatan kapasitas kelembagaan. Tantangan utamanya justru berada pada ranah politik pengetahuan, distribusi kuasa dalam definisi agama yang sah, serta keberanian negara berpihak pada hak warga negara tanpa membungkusnya dalam logika mayoritarianisme. Tanpa keberanian membongkar akar diskriminasi struktural dan memperkuat ruang-ruang otonomi sipil, program moderasi beragama akan tetap menjadi slogan kosong yang gagal mengubah kenyataan sosial yang timpang dan eksklusif.



# ANALISIS DAMPAK

**Dampak Program Moderasi Beragama terhadap kerukunan umat beragama dan KBB menunjukkan ambivalensi.** Di satu sisi, program ini berupaya membangun harmoni dan toleransi. Namun, di sisi lain, implementasinya belum sepenuhnya mengatasi persoalan diskriminasi dan ketidakadilan yang substansial. Berikut analisis dampak dari pelaksanaan Moderasi Beragama sepanjang tahun 2019-2024:

**Pertama**, relasi antar agama dan kebebasan beragama. Meskipun Indeks Kerukunan Umat Beragama (IKUB) tahun 2024 menyebutkan adanya peningkatan pada toleransi, kesetaraan, dan kerja sama, riset lain mencatat masih tingginya kejadian konflik keagamaan, baik antar-agama maupun intra-agama, dari tahun 2019-2022. Daerah seperti Aceh, Sumatera Barat, Jawa Barat, Banten, dan NTB masih memiliki frekuensi konflik yang tinggi. Laporan Wahid Foundation dan Setara Institute juga mencatat informasi yang selaras soal masih rendahnya indeks toleransi di beberapa kota.

**Kedua**, studi kasus Aceh. Penerapan syariat Islam di Aceh, meskipun mencerminkan aspirasi mayoritas, sering berdampak pada tekanan sosial dan pembatasan ruang ibadah bagi non-Muslim. Kasus Aceh Singkil (2015) yang berujung pada pembakaran gereja dan jatuhnya korban jiwa menjadi contoh nyata pembatasan hak beribadah. Meski terjadi sebelum kebijakan Moderasi Beragama bergulir, dampaknya masih terasa sampai tahun dimana MB digariskan sebagai kebijakan. Komunitas Kristen di Aceh Singkil terpaksa menggunakan diplomasi informal karena jalur administratif tidak membuahkan hasil. Menurut riset kami, belum ada kontribusi yang bermakna dari kebijakan MB dalam konteks pemulihan pasca konflik dan proses pemenuhan hak beribadah. Ini menunjukkan bahwa moderasi beragama belum terintegrasi secara utuh dalam kebijakan negara di Aceh, terutama dalam perlindungan kelompok minoritas.

**Ketiga**, studi kasus Banten. Kota Cilegon, meskipun heterogen, tidak memiliki rumah ibadah non-Muslim karena masalah perizinan yang kompleks dan penolakan dari FKUB serta walikota, berdalih pada SK Bupati Serang tahun 1975 yang diragukan kebenarannya. Kota Cilegon juga menjadi salah satu kota dengan indeks toleransi rendah menurut SETARA Institute. Kasus ini menunjukkan bahwa dominasi kelompok mayoritas dan kebijakan lokal yang bias dapat mereduksi semangat moderasi.

**Keempat**, studi kasus Yogyakarta: Di balik citra “kota toleransi”, Yogyakarta masih menghadapi diskriminasi dan kekerasan berbasis agama, terutama terhadap penghayat kepercayaan dan kelompok minoritas. Program moderasi beragama dinilai masih simbolik dan administratif, kurang melibatkan kelompok rentan secara substantif. Kasus pencabutan IMB Gereja Pantekosta di Indonesia (GPdI) Immanuel Sedayu, Bantul (2019), menunjukkan absennya perspektif korban dalam penanganan kasus intoleransi. Penutupan patung Bunda Maria di Kulon Progo (2023) menunjukkan kegagalan negara dalam menempatkan diri secara adil.

**Kelima**, studi kasus Nusa Tenggara Timur (NTT). NTT, khususnya Kota Kupang, menunjukkan tingkat toleransi yang relatif tinggi, dibuktikan dengan Peraturan Walikota (Perwali) No. 79 Tahun 2020 yang memfasilitasi pendirian rumah ibadah. Meskipun demikian, kelompok minoritas seperti Ahmadiyah dan Saksi Yehowa masih menghadapi diskriminasi sosial dan administratif. Kurangnya rekognisi legal dari pemerintah pusat terhadap kelompok-kelompok ini menjadi alasan bagi diskriminasi di tingkat daerah. Efektivitas Perwali juga terhambat oleh minimnya pemahaman masyarakat, sosialisasi yang lemah, dan kendala anggaran.





# REKOMENDASI KEBIJAKAN

Guna memperkuat implementasi Program Moderasi Beragama dan menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia, kami merekomendasikan agar:

## 1. Revisi dan Sinkronisasi Kebijakan Nasional:

Kementerian Agama (Kemenag) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) perlu merevisi isi Ranperpres PKUB yang direncanakan akan menggantikan PBM No. 8/9 Tahun 2006, pada komponen-komponen berikut:

- a. Syarat kuota jumlah dan persetujuan warga sekitar dengan memberikan jalan keluar pada situasi wilayah yang secara geografis dan demografi tidak mungkin terpenuhi dengan membuat syarat khusus.
- b. Memastikan pasal pendirian rumah ibadah harus menjamin hak konstitusional setiap warga negara untuk melaksanakan ibadah tanpa diskriminasi.
- c. Memperkuat fungsi fasilitasi pendirian rumah ibadat pada Pemerintah Daerah.
- d. Kementerian Agama (Kemenag) dan Kemendagri perlu merevisi Ranperpres PKUB yang belum menegaskan proporsi keterlibatan penghayat kepercayaan dan perempuan dalam FKUB.

## 2. Revisi Regulasi Daerah yang Masih Diskriminatif:

Pemerintah Pusat bersama Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) harus secara proaktif melakukan pendampingan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi regulasi di tingkat daerah yang masih bertentangan dengan prinsip-prinsip Moderasi Beragama dan kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB). Ini termasuk pada peraturan yang mengarah pada pengetatan persyaratan pendirian rumah ibadah (seperti Qanun No. 4 Tahun 2016) dan praktik lain yang bersifat maladministratif akibat tekanan kelompok masyarakat (seperti kasus di Banten).

### **3. Penguatan Koordinasi Pusat-Daerah dan Pelibatan Aktor Lokal:**

- a. Membangun mekanisme koordinasi lintas sektor yang kuat antara Kemenag, pemerintah daerah, TNI/Polri, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), lembaga pendidikan, dan institusi keagamaan lokal. Ini dapat dilakukan melalui forum koordinasi daerah, integrasi program MB dalam rencana pembangunan daerah, serta pelatihan penguatan MB di lintas sektor.
- b. Melibatkan tokoh dan lembaga keagamaan lokal, termasuk dari kelompok minoritas dan penghayat kepercayaan, dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan moderasi beragama agar lebih kontekstual dan partisipatif.
- c. Pemerintah Daerah bekerjasama dengan Kemenag untuk membentuk tim khusus untuk sinkronisasi dan pelibatan kelompok masyarakat lokal serta kelompok keagamaan rentan dalam forum resmi agenda pemerintah daerah, seperti forum resolusi konflik, penyusunan peraturan daerah, dan musyawarah pembangunan daerah

### **4. Pengawasan dan Evaluasi Berbasis HAM:**

- a. Kementerian Agama bersama dengan Kementerian Hak Asasi Manusia menetapkan standar minimum Hak Asasi Manusia (HAM) dalam pelaksanaan kebijakan moderasi beragama yang menjadi acuan nasional, disertai sanksi administratif bagi pejabat atau instansi yang melanggar.
- b. Mendorong pemantauan independen oleh Komnas HAM, Ombudsman, dan organisasi masyarakat sipil (LSM HAM) terhadap pelaksanaan kebijakan standar minimum Hak Asasi Manusia (HAM) dalam pelaksanaan moderasi beragama di tingkat daerah.

### **5. Pemerintah Daerah membentuk Tim Kerja dalam Pencegahan dan Resolusi Konflik:**

- a. Pemerintah daerah harus proaktif dalam pencegahan dan penanganan konflik sosial berdimensi keagamaan. Ini termasuk membentuk tim deteksi dini yang melibatkan tokoh agama, masyarakat sipil, dan perwakilan kelompok rentan.
- b. Menyediakan mekanisme pengaduan dan pemulihan (reparasi) yang jelas dan berbasis korban bagi korban intoleransi.
- c. Pemerintah daerah tidak boleh bersikap pasif atau tunduk pada tekanan kelompok mayoritas, melainkan wajib menegakkan hukum secara adil terhadap pelaku diskriminasi.
- d. Mengintegrasikan indikator perlindungan Hak Beragama dan Berkeyakinan dalam perencanaan dan evaluasi kinerja daerah, dengan pengawasan berkala oleh lembaga independen.

## 6. Reformulasi Narasi dan Metode Diseminasi Moderasi:

- a. Kementerian Agama melakukan revitalisasi Pengetahuan Lokal sebagai bahan mereformulasi narasi moderasi beragama agar lebih membumi dan sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat, tidak hanya narasi kebijakan yang bersifat top-down. Ini berarti melibatkan pendekatan kultural dan berbasis komunitas yang sudah ada, seperti praktik baik tradisi lokal di Yogyakarta; nilai kekeluargaan dan martabat kemanusiaan di NTT; dan kekayaan khazanah pendapat tentang penerapan syariat Islam dalam konteks kebijakan publik di Aceh.
- b. Kementerian Agama terus mengintensifikasi literasi moderasi beragama di level masyarakat, baik lewat penguatan kapasitas SDM (penyuluh agama), serta integrasi nilai-nilai moderasi beragama di seluruh lapisan pendidikan dan layanan keagamaan.
- c. Memanfaatkan media, terutama media sosial, menyebarkan narasi perdamaian dan toleransi, serta mendidik masyarakat agar kritis terhadap informasi keagamaan yang ekstrem.

## PENUTUP

Penerapan Program Moderasi Beragama di Indonesia dari 2019 hingga 2024 telah menunjukkan pelajaran berharga mengenai kompleksitas menjaga kerukunan di tengah keberagaman. Meskipun niat awalnya baik, tantangan struktural, politis, dan sosial-budaya telah menghambat efektivitasnya. Kesenjangan antara narasi nasional dan praktik lokal, serta diskriminasi terhadap kelompok minoritas, menyoroti urgensi reformasi kebijakan yang lebih berorientasi pada keadilan dan hak asasi manusia. Keberhasilan moderasi beragama di masa depan akan sangat bergantung pada komitmen pemerintah melakukan reformasi struktural, memastikan pelibatan partisipatif dari seluruh elemen masyarakat, dan membangun budaya dialog yang kuat di akar rumput. Hanya dengan demikian, “kerukunan” yang tercipta bukan lagi “perukunan” yang dipaksakan, melainkan kerukunan sejati yang lahir dari keadilan dan penghormatan terhadap martabat setiap individu.





Policy Brief ini disusun oleh El-Bukhari Institute atas kerjasamanya dengan Yayasan Keadilan dan Perdamaian Indonesia. Diskusi lebih lanjut mengenai policy brief ini dapat menghubungi:

**Muhamad Masrur Irsyadi** (0857 1693 9557)

**Elvy Farhati** (0878-8206-9117)

**Abdul Karim Munthe** (0812-6540-9413)

***elbukhari.institute@gmail.com***

