

Modal Sosial dalam Penguatan Civil Society: Peran Lakpesdam NU di Kuningan dan Mataram

Arip Budiman

UIN Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia

aripbudiman@uinsgd.ac.id

Abstrak

Penelitian ini mengkaji peran organisasi masyarakat sipil (civil society)—Lakpesdam PCNU Kuningan dan Lakpesdam PCNU Mataram—dalam mendorong kebijakan inklusif melalui kerangka teori modal sosial dan pemberdayaan komunitas. Menggunakan desain qualitative comparative case study dengan unit analisis berupa proses advokasi dan relasi civil society—komunitas—negara, data penelitian bersumber dari seleksi sistematis 18 dokumen korpus utama (laporan narasi program Peduli, Monitoring Evaluation and Learning (MEL), lampiran System of Verification (SoV), regulasi daerah, serta literatur sekunder). Data dianalisis menggunakan qualitative content analysis dengan pendekatan kombinasi deduktif-induktif untuk mengidentifikasi pembentukan modal sosial (bonding, bridging, dan linking) dalam membongkar hambatan struktural yang dihadapi jemaat Ahmadiyah di Kuningan dan di Mataram. Temuan penelitian mengidentifikasi tiga mekanisme utama efektivitas civil society: (1) mobilisasi jaringan kepercayaan relasional lintas aktor agama, politik, dan birokrasi; (2) pembungkaman strategis eksklusi sosial sebagai isu hak kewarganegaraan, bukan perdebatan teologis; dan (3) penumbuhan kemandirian komunitas melalui proses partisipatif. Penelitian ini berkontribusi pada literatur civil society dengan menunjukkan bahwa modal sosial yang tertanam dalam organisasi berbasis keagamaan dapat menjadi sumber daya transformatif bagi tata kelola inklusif. Rekomendasi kebijakan menekankan pelembagaan kemitraan civil society—negara sebagai pilar strategi pembangunan inklusif di Indonesia.

Kata Kunci: Civil Society, Modal Sosial, Pemberdayaan Komunitas, Inklusi Sosial, Hak Minoritas

Abstract

This study examines the role of civil society organizations—Lakpesdam PCNU Kuningan and Lakpesdam PCNU Mataram—in fostering inclusive policies

through the theoretical frameworks of social capital and community empowerment. Utilizing a qualitative comparative case study design with advocacy processes and civil society–community–state relations as the units of analysis, research data were drawn from a systematic selection of 18 primary corpus documents (Peduli program narrative reports, Monitoring Evaluation and Learning (MEL) documents, System of Verification (SoV) attachments, regional regulations, and secondary literature). The data were analyzed using qualitative content analysis with a combined deductive-inductive approach to identify the formation of social capital (bonding, bridging, and linking) in dismantling structural barriers faced by the Ahmadiyya community in Kuningan and Mataram. The findings identify three primary mechanisms underlying civil society effectiveness: (1) the mobilization of relational trust networks across religious, political, and bureaucratic actors; (2) strategic reframing of social exclusion as a citizenship rights issue rather than a theological debate; and (3) the cultivation of community self-reliance through participatory processes. This research contributes to civil society literature by demonstrating that social capital embedded within faith-based organizations can serve as a transformative resource for inclusive governance. Policy recommendations emphasize the institutionalization of civil society–state partnerships as a fundamental pillar for inclusive development strategies in Indonesia.

Keyword: *civil society, social capital, community empowerment, social inclusion, minority rights*

Pendahuluan

Dalam lanskap demokrasi Indonesia yang ditandai oleh keberagaman etnis, agama, dan budaya, *civil society* memegang posisi strategis sebagai mediator antara warga dan kekuasaan negara. Namun, peran civil society tidak berhenti pada fungsi kontrol sosial semata; ia juga berfungsi sebagai *arena kolektif* di mana modal sosial dibangun, dikonsolidasi, dan dimobilisasi untuk mendorong transformasi kebijakan publik yang inklusif (Edwards, 2014; Putnam, 2000). Dalam konteks Indonesia, di mana kebijakan negara kerap tidak menjangkau –atau bahkan mengeksklusi– kelompok minoritas, oleh karena itu pertanyaan tentang bagaimana civil society berperan dalam mengatasi defisit inklusi menjadi sangat penting untuk dibahas.

Konsep modal sosial, yang merujuk pada jaringan hubungan sosial, norma kepercayaan, dan nilai timbal balik yang memfasilitasi koordinasi dan kerja sama (Coleman, 2010; Putnam et al., 1994), memberikan kerangka analitis yang produktif untuk memahami efektivitas civil society. Dalam literatur pemberdayaan komunitas, modal sosial dipandang sebagai prasyarat mendasar bagi keberhasilan advokasi kebijakan: tanpa kepercayaan lintas kelompok (*bridging capital*), tanpa solidaritas internal (*bonding capital*), dan tanpa akses ke struktur kekuasaan formal (*linking capital*), organisasi

masyarakat sipil akan terjebak dalam advokasi yang bersifat simbolis dan tidak berdampak secara struktural (Warren, 2021; Woolcock & Narayan, 2000).

Studi kasus dalam penelitian ini fokus pada dua konteks yang secara empiris kaya akan kompleksitas dalam terwujudnya civil society yang inklusif. *Pertama*, Desa Manislor di Kabupaten Kuningan, Jawa Barat, di mana komunitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) menghadapi eksklusi sistematis berupa penangguhan layanan e-KTP oleh pemerintah daerah – sebuah kebijakan yang secara langsung meniadakan akses mereka pada hak-hak kewarganegaraan seperti bantuan sosial, pencatatan pernikahan, dan ibadah haji. *Kedua*, Jemaat Ahmadiyah yang ada di Asrama Transito Lingkungan Majeluk Kota Mataram Nusa Tenggara Barat (NTB) yang sudah lama tinggal di pengungsian sejak konflik antara Ahmadiyah dan non-Ahmadi meletus pada tahun 2006. Sejak pengusiran yang berakibat pada pengungsian di beberapa wilayah kota Mataram, termasuk yang terbesar di Asrama Transito, warga Ahmadiyah tidak mendapatkan hak dasar sebagai warga negara berupa memperoleh Kartu Keluarga (KK) dan KTP, dengan alasan dianggap tidak memiliki tempat tinggal yang permanen (Mudzakkir, 2021).

Konflik paham keagamaan di Kabupaten Kuningan memicu penangguhan e-KTP bagi warga Ahmadiyah di Manislor akibat polemik pencantuman kolom agama. Uniknya, akar masalah yang juga menimpa jemaat Ahmadiyah di Transito berbeda, meskipun sama-sama berujung pada tiadanya pemberian akses layanan dalam memperoleh identitas kependudukan. Pada dasarnya, jemaat Ahmadiyah di Mataram terkait pencantuman kolom agama di KTP tidak dipermasalahkan seperti di Kuningan, melainkan karena sebab tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, karena Transito memang diperuntukan sebagai tempat tinggal sementara selama situasi masih belum kondusif. Berdasarkan data laporan Monitoring Program Peduli Lakpesdam tahun 2017, polemik ini menyebabkan 1.879 jiwa (982 laki-laki dan 897 perempuan) kehilangan hak adminduk, yang berimplikasi pada terhambatnya akses layanan pernikahan, BPJS, hingga pendidikan negeri dalam waktu lama (Zakiyal Fuad, 2019a). Kondisi serupa dialami oleh Jemaat Ahmadiyah di Transito, di mana sebanyak 24 Kepala Keluarga (KK) atau sekitar 127 jiwa, dibiarkan secara berlarut-larut di Asrama Transito hingga kesulitan mendapatkan layanan kependudukan (Jayadi, 2019a).

Tahun 2019 menjadi momentum keberhasilan dua organisasi masyarakat sipil, Lakpesdam PCNU Kabupaten Kuningan dan Mataram, dalam mengadvokasi kebijakan pemerintah yang inklusif. Melalui serangkaian

strategi advokasi yang sistematis, kedua organisasi tersebut berhasil memulihkan akses layanan sosial bagi jemaat Ahmadiyah. Saat ini, kedua kelompok marjinal tersebut telah memiliki e-KTP serta memperoleh akses penuh terhadap jaminan kesehatan (BPJS), pencatatan pernikahan, Program Keluarga Harapan (PKH), hingga pengurusan administrasi ibadah haji. Berikut rincian data laporan terbarunya:

Tabel 1: Data capaian MEL Program Peduli tahun 2019

Matriks Capaian Kuantitatif dan Layanan Adminduk (Administrasi Kependudukan)		
Indikator Capaian	Lakpesdam PCNU Kab. Kuningan Jawa Barat	Lakpesdam PCNU Mataram Nusa Tenggara Barat
Komunitas sasaran dan Lokasi	Kelompok Minoritas/Marjinal Ahmadiyah (Desa Manislor, Kec. Jalaksana)	Kelompok Minoritas/Marjinal Ahmadiya Asrama Transito, Lingkungan Majeluk Kota Mataram
Layanan Identitas	1.879 orang (982 L, 897 P)	24 Kepala Keluarga (KK)/127 Jiwa
Rincian dokumen terbit	• E-KTP • Kartu Keluarga (KK) • Akta Lahir • Perubahan KK	• E-KTP • Kartu Keluarga (KK) • Akta Lahir • Perubahan KK
Bantuan Sosial dan JKN	PKH dan JKN	KK, KTP, dan KIA (Kartu Identitas Anak)
Peningkatan Kapasitas Layanan	3 Unit Layanan: Disdukcapil Kabupaten Kuningan, KUA Kecamatan Jalaksana & Layanan Kesehatan/BPJS Kesehatan	Workshop pembentukan kelurahan/Desa Ramah Anak bersama; Disdukcapil DP3A2KB (Dinas Pemberdayaan Perempuan

Perlindungan Anak
Pengendalian
Penduduk KB) Provinsi
NTB.

Sumber: Laporan MEL Program Peduli 2019

Secara umum, studi terdahulu mengenai isu inklusi sosial dalam konteks *civil society* dapat dipetakan ke dalam empat klaster utama. *Pertama*, studi tentang diskriminasi dan eksklusi kelompok keagamaan yang mendokumentasikan bentuk penangguhan hak-hak administratif warga marjinal akibat kontroversi identitas agama (Budiman, 2020). *Kedua*, studi tentang inklusi masyarakat adat dan pemenuhan hak administrasi kewarganegaraan yang menyoroti pentingnya rekomendasi kebijakan (*policy brief*) dalam menjamin layanan sosial kelompok minoritas (Azhari et al., 2014). *Ketiga*, studi tentang advokasi kebijakan oleh organisasi masyarakat sipil (*civil society*) yang berfokus pada promosi inklusi sosial dan keberhasilan kolaborasi antar-LSM (Ufi Ulfiah & Arip Budiman, 2021). *Keempat*, studi tentang “Rekognisi dan Kewarganegaraan di Indonesia: Analisis terhadap Program Peduli Lakpesdam NU”, yang berfokus pada cerita sukses ketiga belas mitra Lakpesdam PBNU dalam advokasi agama dan kelompok minoritas (Mudzakkir, 2021).

Meskipun studi-studi tersebut telah menjelaskan dimensi eksklusi serta keberhasilan advokasi secara faktual, literatur yang ada masih terbatas dalam menganalisis mekanisme internal *civil society*—khususnya bagaimana modal sosial dan pemberdayaan komunitas ditumbuhkan dari dalam sebagai mesin penggerak advokasi. Penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut dengan menempatkan Lakpesdam PCNU Kuningan dan Mataram, bukan sekadar sebagai “fasilitator kebijakan,” melainkan sebagai agen pembangunan modal sosial yang secara sistematis memupuk kepercayaan, jaringan, dan kemandirian komunitas sebagai fondasi advokasi inklusif yang berkelanjutan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan utama: (1) Bagaimana Lakpesdam NU Kuningan dan Mataram membangun dan memobilisasi modal sosial dalam mendorong kebijakan inklusi sosial? (2) Mekanisme pemberdayaan komunitas apa yang digunakan *civil society* dalam mengubah kondisi eksklusi menjadi partisipasi aktif warga? Dengan menjawab kedua pertanyaan ini, penelitian ini bertujuan memberikan kontribusi teoritis pada literatur *civil society* dan modal sosial, sekaligus kontribusi praktis bagi desain kebijakan inklusi sosial di Indonesia.

Secara teoretis, *civil society* didefinisikan sebagai ruang publik deliberatif di luar struktur negara dan pasar (Habermas, 1991) yang kualitas keberhasilannya ditentukan oleh densitas asosiasi penumbuh modal sosial (Putnam et al., 1994), mencakup tiga dimensi utama: *associational life*, *good society*, dan *public sphere* (Edwards, 2014). Di Indonesia, organisasi keagamaan seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah secara historis menjalankan fungsi ini sebagai mediator antara komunitas akar rumput dan negara sekaligus menjaga kohesi sosial (Bush, 2009; Hefner, 2011). Efektivitas fungsi tersebut sangat bergantung pada pengoptimalan modal sosial secara simultan, yang meliputi *bonding* atau ikatan internal kelompok, *bridging* atau jembatan antar-kelompok berbeda (Putnam, 2000), serta *linking* yang menghubungkan warga secara vertikal dengan institusi berkuasa seperti birokrasi dan pemerintah (Woolcock & Narayan, 2000).

Pemutakhiran modal sosial tersebut sangat berkaitan erat dengan proses pemberdayaan komunitas untuk memperoleh kontrol atas kehidupannya (Chambers, 1994) melalui penyadaran kritis (*conscientization*) atas kondisi struktural yang menindas (Freire, 1970) guna mengubah kelompok terpinggirkan dari objek diskriminasi menjadi subjek aktif pemenuh haknya (Sen, 2000). Meski organisasi berbasis keagamaan memiliki keunggulan relasional dan otoritas moral dalam pemberdayaan ini, terdapat risiko *parochialism* atau eksklusivitas kelompok yang harus dilampaui (Warren, 2021). Atas dasar itu, penelitian ini mengusulkan kerangka analitis sintesis yang menempatkan Lakpesdam NU sebagai *broker* modal sosial yang memobilisasi *bonding* (pada jemaat Ahmadiyah Manislur dan Transito Mataram), *bridging* (dengan ormas dan warga non-Ahmadi), serta *linking* (dengan MUI, Bupati, DPRD, Disdukcapil, DP3A2KB dan Kemendagri) demi mentransformasikan komunitas menjadi agen perubahan yang mandiri dalam advokasi kebijakan.

Penelitian ini berangkat dari sebuah argumen bahwa keberhasilan advokasi yang dilakukan oleh organisasi sipil Lakpesdam PCNU Kuningan dan Mataram dalam konteks *civil society*, tidak hanya ditentukan oleh kapasitas organisasional semata, tetapi dengan kemampuannya dalam mengombinasikan *bonding*, *bridging*, dan *linking social capital* dengan proses pemberdayaan komunitas. Sinergi ini memungkinkan *civil society* tidak hanya memfasilitasi dialog politik di tingkat elit, tetapi juga membangun resiliensi dan kesadaran kritis di tingkat akar rumput. Atas dasar itu, studi ini menawarkan sudut pandang baru dalam literatur advokasi kebijakan dengan membuktikan bahwa kemandirian dan kepercayaan komunitas merupakan fondasi utama bagi terciptanya inklusi sosial yang *enduring*.

Penelitian ini menggunakan desain *qualitative comparative case study* (Yin, 2018) untuk menganalisis dinamika advokasi inklusi sosial pada dua wilayah yang dipilih secara purposif berdasarkan kesamaan institusional (keduanya sama-sama sebagai mitra Program Peduli Lakpesdam PBNU dan sama-sama mengadvokasi kelompok minoritas Ahmadiyah) dan perbedaan konteks eksklusif (Kuningan; segregasi sosial tidak terjadi, sementara Mataram, terjadi segregasi dengan ditempatkannya Jemaat Ahmadiyah pada wilayah tertentu, yakni pengungsian di Asrama Transito). Unit analisis utama dalam penelitian ini adalah proses advokasi kebijakan inklusif yang dijalankan oleh Lakpesdam PCNU Kuningan dan Mataram, dengan fokus spesifik pada relasi tripartit antara *civil society* (Lakpesdam NU), komunitas terpinggirkan (Jemaat Ahmadiyah), serta negara/pemerintah daerah. Sementara itu, kedua Lakpesdam PCNU sebagai organisasi dan dokumen-dokumen program—termasuk laporan monitoring dan evaluasi—ditempatkan sebagai unit analisis tertanam (*embedded units of analysis*) yang memperkuat bukti faktual. Pemilihan desain komparatif ini memungkinkan analisis mendalam untuk mengungkap pola-pola umum interaksi modal sosial sekaligus kekhasan dinamika pada masing-masing konteks advokasi.

Data primer penelitian ini bersumber dari dokumen Program Peduli Lakpesdam PBNU bersama Lakpesdam PCNU Kabupaten Kuningan dan Mataram (2017–2019), mencakup Laporan Narasi, dokumen *Monitoring, Evaluation, and Learning* (MEL), serta lampiran *System of Verification* (SoV), yang dilengkapi dengan data sekunder berupa regulasi Pemerintahan daerah tahun 2019 di Lokasi penelitian dan artikel ilmiah yang relevan. Korpus data dokumen ini dipilih secara sistematis berdasarkan kriteria inklusi, fokus isu advokasi hak kependudukan warga Ahmadiyah (baik di Kuningan dan Mataram), selama rentang waktu program, serta otentisitas kelembagaan. Selanjutnya, data dianalisis menggunakan *qualitative content analysis* melalui pendekatan kombinasi deduktif-induktif (Hsieh & Shannon, 2005), di mana unit teks terlebih dahulu dikodekan secara deduktif berdasarkan kode awal teori modal sosial (*bonding*, *bridging*, dan *linking*), sementara tema-tema empiris baru dikembangkan secara induktif. Seluruh temuan dari kedua wilayah disandingkan dalam *cross-case matrix* untuk membandingkan perbedaan serta persamaan pola interaksi modal sosial, yang kemudian disintesis secara lintas kasus guna mengekstraksi mekanisme teoritis peran *civil society* sebagai *broker* modal sosial dan agen pemberdayaan komunitas.

Keabsahan temuan diperkuat melalui *triangulasi sumber* – membandingkan informasi dari laporan program, penelitian terdahulu (Budiman, 2020), dan literatur sekunder –serta melalui validasi silang

teoritis-empiris (*theoretical-empirical cross-validation*) yaitu dengan menguji konsistensi interpretasi logika data sekunder terhadap kerangka konseptual modal sosial dan teori pemberdayaan yang digunakan. Keterbatasan utama metode penelitian berbasis dokumen ini adalah tidak dilakukannya wawancara lapangan langsung, sehingga dinamika psikologis dan persepsi mendalam aktor internal komunitas tidak dapat dikonfirmasi secara interaktif; hal ini menjadi keterbatasan penelitian sekaligus agenda penting bagi penelitian lanjutan.

Hasil dan Pembahasan

Konteks Eksklusi Sosial: Dua Wajah Marginalisasi

Manislor, Kuningan: Eksklusi Berbasis Identitas Keagamaan

Desa Manislor, yang dihuni sekitar 80% jamaah Ahmadiyah, merepresentasikan sebuah gambaran tentang paradoks inklusi-eksklusi yang akut: secara lokal mereka adalah mayoritas, tetapi dalam lingkup yang lebih besar secara wilayah kabupaten, mereka adalah minoritas yang rentan terhadap tekanan dari kelompok Islam arus utama dan kebijakan Bupati yang bersifat akomodatif terhadap tekanan tersebut (Budiman, 2020). Berdasarkan laporan Narasi dan MEL Program Peduli Lakpesdam PCNU Kab. Kuningan periode 2017-2019, sebanyak 1.879 orang (982 L, 897 P), tercatat tidak memiliki administrasi kependudukan karena ditanggguhkan oleh pemerintah setempat, demi alasan kondusifitas (Budiman, 2020; Zakiyal Fuad, 2019b, 2019a). Penangguhan penerbitan e-KTP yang berdampak pada terputusnya akses terhadap Program Keluarga Harapan (PKH), layanan pernikahan di KUA, dan ibadah haji, adalah bentuk eksklusi yang bersifat *legal-administratif*. Hal ini tentu bukanlah diskriminasi langsung yang dapat kita lihat secara kasat mata, melainkan terjadi secara struktur yang tersembunyi melalui pembiaran sistematis yang berdampak pada pendiaman. Fenomena demikian, dalam kacamata Amartya Sen (200), setara dengan tindakan diskriminasi aktif (Sen, 2000). Kondisi ini menciptakan lingkaran kemiskinan struktural: tanpa KTP, akses terhadap bantuan sosial tertutup; tanpa akses bantuan sosial, posisi tawar komunitas dalam negosiasi politik semakin lemah; dan tanpa BPJS, jaminan kesehatan mereka semakin rentan.

Transito, Lingkungan Majeluk Kota Mataram NTB: Eksklusi Berbasis Segregasi Sosial

Sementara itu, Jemaat Ahmadiyah di Transito Mataram meski menghadapi bentuk eksklusi yang sama, secara akar masalah memiliki perbedaan yang cukup mendasar. Berdasarkan laporan narasi dan MEL Program Peduli Lakpesdam Mataram dari tahun 2017-2019, menyatakan bahwa gelombang pengusiran komunitas Ahmadiyah pada tahun 2006 memaksa mereka mengungsi ke sejumlah lokasi, dengan pusat penampungan terbesar berada di Asrama Transito, Mataram. Imbas dari pengungsian berkepanjangan ini adalah terputusnya akses mereka terhadap layanan publik serta ruang perumusan kebijakan. Tanpa kepastian hunian tetap, warga jemaat mengalami stagnasi penataan administrasi kependudukan—seperti kepemilikan KTP dan Kartu Keluarga—di tengah tingginya sentimen antipati dari masyarakat sekitar. (Jayadi, 2019b, 2019a; Mudzakir, 2021). Dalam konteks Mataram, eksklusi administratif (penundaan perekaman e-KTP dengan alasan hunian yang tidak permanen), merupakan manifestasi dari eksklusi kultural yang lebih dalam, yakni penolakan terhadap legitimasi identitas Jemaat Ahmadiyah sebagai identitas kewargaan yang setara.

Modal Sosial sebagai Sumber Daya Advokasi: Analisis Tiga Dimensi

Bridging Capital: Membangun Jembatan Lintas Kelompok

Dalam kasus Kuningan, Lakpesdam NU tidak langsung berhadapan dengan pemerintah; berdasarkan laporan narasi program Peduli dari tahun 2017-2019, telah mencatat bahwa langkah pertama yang dilakukan oleh Lakpesdam PCNU Kuningan adalah memperkuat kohesi internal komunitas Ahmadiyah melalui pendataan partisipatif warga yang belum memiliki e-KTP (Zakiyal Fuad, 2019b). Proses ini, yang secara teknis bersifat administratif, secara sosial berfungsi sebagai *trust-building exercise*: ia menunjukkan kepada komunitas bahwa ada aktor eksternal yang peduli pada nasib mereka, sekaligus mendorong komunitas untuk mengidentifikasi, mengorganisasi, dan memetakan kebutuhan mereka sendiri. Kepala Desa Manislor pada tahun 2017 yang bernama Pak Yusuf, menjadi figur kunci dalam konsolidasi *bonding capital* ini: sebagai pemimpin yang dipercaya komunitas, ia menjamin secara kooperatif di internal komunitas Ahmadiyah dalam proses advokasi—sebuah *personal guarantee* yang mengurangi risiko ketidakpastian bagi aktor-aktor eksternal.

Kegiatan advokasi secara umum mencakup dua bentuk pendekatan utama, yakni pendekatan legal-formal yang bergerak melalui jalur hukum

dan perundang-undangan (litigasi), serta pendekatan non-formal yang berfokus pada pengorganisasian rakyat, pendidikan kritis, dan penyadaran komunitas (non-litigasi) (Topatimasang et al., 2016). Dalam konteks advokasi yang dilakukan oleh aktivis Lakpesdam PCNU Kuningan, mereka melakukan pendekatan yang kedua dalam melakukan advokasi (non-litigasi), seperti melakukan silaturahmi kepada para tokoh masyarakat, elit struktur NU, serta jajaran pejabat pemerintah setempat. Langkah strategis ini mendapat sambutan positif dari Ketua PCNU yang sekaligus menjabat sebagai Ketua MUI Kuningan, yang kemudian menjadi pintu masuk penyelesaian masalah. Melalui rangkaian dialog intensif tersebut, penolakan terkait penerbitan dokumen KTP dan akta nikah bagi jemaat Ahmadiyah di Manis Lor berhasil diatasi secara damai (Mudzakkir, 2021).

Lakpesdam PCNU Mataram, melakukan hal yang sama yaitu pola advokasi yang dilakukannya ialah menggunakan pendekatan non-litigasi. *Bonding capital* Jemaat Ahmadiyah Transito, karena lokasi yang tersegregasi, solidaritas internal mereka terikat pada identitas kolektif yang kuat (karena sama-sama satu nasib dan sepenanggungan berada di lokasi pengungsian) (Jayadi, 2019b). Lakpesdam NU Mataram melalui laporan program Peduli yang tercatat dari tahun 2017-2019, mendeskripsikan tentang bagaimana mereka mengidentifikasi kekuatan ini dan menjadikannya titik masuk advokasi. Lakpesdam PCNU Mataram melakukan konsolidasi dengan mengumpulkan multi-stakeholder seperti; KSP (Kantor Staf Presiden), Gubernur NTB, Walikota Mataram, Sekda Lotim dan DP3A2K NTB, dan PB JAI, untuk membahas rencana pemulanagan atau relokasi Jemaat Ahmadiyah dari lokasi pengungsian. Lakpesdam Mataram menginisiasi rapat rencana relokasi dan pemberian bantuan sebesar Rp. 50.000.000/KK, dengan tanah tanggung jawab dari PB JAI untuk pembangunan rumah, tanpa “melabeli rekonsiliasi konflik agama” menjadi strategi kunci keberhasilan advokasi. Strategi ini secara teoritis selaras dengan pendekatan pemberdayaan berbasis kekuatan (*asset-based community development*) yang dikembangkan Kretzmann dan McKnigh (1995). Pendekatan yang digunakan ialah melalui isu pembangunan kemanusiaan, seperti pentingnya mewujudkan desa atau kelurahan berbasis ramah anak dan perempuan, peningkatan keterampilan kerja, dan lain sebagainya, sehingga masalah utama tidak kabur oleh sensitifnya isu agama (Jayadi, 2019b).

Bridging Capital: Membangun Jembatan Lintas Kelompok

Bridging capital adalah dimensi modal sosial yang paling strategis dan paling sulit dibangun dalam konteks konflik keagamaan. Di Kuningan,

terobosan paling signifikan Lakpesdam NU adalah mengubah posisi MUI; dari aktor yang semula memblokir layanan e-KTP Ahmadiyah (menjadi aktor eksklusif sosial), menjadi aktor yang memberikan legitimasi religius bagi pemberian layanan tersebut. Perubahan ini tidak terjadi melalui konfrontasi, melainkan melalui pendekatan deliberatif yang difasilitasi oleh forum informal multi-stakeholder (Zakiyal Fuad, 2019b).

Laporan narasi program Peduli Lakpesdam PCNU Kuningan tahun 2019, telah mencatat betapa peran Kyai Aziz yang berposisi sebagai Ketua MUI sekaligus posisinya sebagai ketua *Syuriah* PCNU Kuningan menjadi kunci utama dalam rekonsiliasi konflik. Figur kiyai Aziz adalah personifikasi dari bridging capital: ia merupakan aktor yang memiliki legitimasi di dua dunia sekaligus, sehingga mampu menerjemahkan kepentingan komunitas Ahmadiyah ke dalam bahasa yang dapat diterima oleh aktor-aktor Islam arus utama (Zakiyal Fuad, 2019b). Putnam (2000) menunjukkan bahwa bridging capital seringkali bergantung pada keberadaan individu-individu seperti ini yang ia sebut "*bridge-builders*", menjadi simpul penghubung antara jaringan-jaringan sosial yang berbeda. Dalam kasus Kuningan, Lakpesdam NU berhasil mengidentifikasi dan mengaktifkan *bridge-builder* yang tepat pada waktu yang tepat.

Di Mataram, bridging capital dibangun melalui strategi yang berbeda: berdasarkan laporan program Peduli tahun 2017-2019, Lakpesdam NU mendorong keterlibatan multi-stakeholder yang lebih luas (Jayadi, 2019b), yakni, KSP, Gubernur, Walikota, PB Ahmadiyah, dan DP3A2KB NTB. Selain itu, Lakpesdam NU memediasi kampanye toleransi yang melibatkan Kementerian Agama setempat melalui program musyawarah multi-stakeholder dalam konteks moderasi beragama (Jayadi, 2019b), sehingga inklusi sosial mendapat legitimasi dari otoritas keagamaan resmi (Jayadi, 2019b).

Linking Capital: Akses ke Struktur Kekuasaan Formal

Linking capital adalah dimensi yang paling langsung berdampak pada perubahan kebijakan. Di Kuningan, Laporan narasi Program Peduli tahun 2017-2019, menyatakan bahwa Lakpesdam NU membangun linking capital melalui dua jalur: jalur keagamaan (melalui Kyai Aziz sebagai Ketua MUI yang memiliki akses langsung ke Bupati) dan jalur politik-elektoral (dengan memanfaatkan momentum pilkada 2017 sebagai *windows of opportunity* bagi Bupati untuk bergeser dari posisi anti-inklusif ke posisi kooperatif tanpa kehilangan modal politiknya di mata konstituen) (Zakiyal Fuad, 2019b).

Penggunaan forum informal sebagai mekanisme negosiasi adalah strategi yang secara teori sejalan dengan konsep “*quiet politics*” (Culpepper, 2010): perubahan kebijakan yang signifikan seringkali terjadi di luar arena publik yang bising, melalui negosiasi yang bersifat tertutup namun deliberatif.

Di Mataram, linking capital dibangun secara lebih kompleks dan multi-level: laporan narasi program Peduli tahun 2017-2019 Lakpesdam PCNU Mataram menyatakan keberhasilannya dalam memobilisasi kepala DP3A2KB (Hajah Erni) sebagai *policy entrepreneur* internal birokrasi yang bersedia mengambil inisiatif inovatif—berkomunikasi langsung dengan Dinas sosial, Dinas Kesehatan, Korwil PKH, dan Disdukcapil Kota Mataram untuk mewujudkan program desa atau kelurahan ramah anak dan perempuan dengan menciptakan strategi adanya Mall layanan administrasi seperti KK, KTP, Program PKH, khususnya pelayanan KIA (Jayadi, 2019b). Strategi ini menunjukkan kemampuan Lakpesdam NU dalam mengidentifikasi dan mengaktifkan aktor-aktor dalam birokrasi yang memiliki *discretionary space* (Lipsky, 2010) untuk mengambil keputusan yang berpihak pada inklusi.

Pemberdayaan Komunitas: Dari Penerima Layanan ke Agen Kebijakan

Dimensi pemberdayaan komunitas dalam penelitian, peneliti melihat bahwa peran yang dilakukan oleh kedua NGO tersebut, yakni Lakpesdam PCNU Kuningan dan Mataram, bukan hanya sekadar pemenuhan hak administratif semata. Akan tetapi, melampaui hal itu; pada level yang lebih dalam, advokasi Lakpesdam NU berkontribusi pada pembentukan *civic agency*—kesadaran dan kapasitas komunitas untuk bertindak sebagai warga negara aktif yang memperjuangkan haknya sendiri (Bradbury, 2015). Pembentukan kader-kader lokal, seperti Karangtaruna Desa Manislor, MUI, NU, dan FKUB, yang mengampanyekan perdamaian di Kuningan—baik dari kalangan Ahmadiyah maupun non-Ahmadiyah—adalah indikator konkret dari proses pemberdayaan ini. Komunitas tidak lagi membutuhkan Lakpesdam NU sebagai perantara tunggal, melainkan telah memiliki agen-agen internal yang mampu mereproduksi nilai-nilai inklusi.

Di Mataram, perluasan agenda advokasi dari isu konflik keagamaan ke relokasi warga pengungsian terdampak konflik di Transito, serta isu tentang pentingnya mewujudkan desa Ramah anak, perempuan, dan ramah disabilitas, menunjukkan bahwa dinamika pemberdayaan yang bersifat *snowball*. Maksudnya adalah keberhasilan pada satu isu membuka kapasitas dan jaringan untuk menangani isu-isu inklusi yang lebih luas. Ini adalah

manifestasi dari apa yang Freire (1970) sebut sebagai *praxis* –siklus aksi-refleksi-aksi yang semakin memperluas cakupan perubahan.

Pembingkaian Strategis: Hak Sipil sebagai Bahasa Inklusif

Salah satu temuan paling signifikan penelitian ini adalah pentingnya *strategic framing* dalam advokasi civil society. Berdasarkan data yang tersaji dalam laporan Narasi dan MEL program Peduli tahun 2017-2019, Lakpesdam telah secara konsisten membingkai isu eksklusif Ahmadiyah di Kuningan dan Mataram sebagai isu “hak kewarganegaraan”, bukan isu kebebasan beragama atau identitas teologis. Pembingkai ini bukanlah pilihan yang netral; ia adalah keputusan strategis yang secara signifikan memperluas koalisi pendukung advokasi. Dalam lingkungan NU sendiri, pembingkai berbasis hak sipil memungkinkan dukungan dari anggota yang secara teologis tidak setuju dengan Ahmadiyah, tetapi secara konstitusional tidak dapat menolak prinsip kesetaraan hak warga negara.

Pendekatan pembingkai ini secara teoritis sejalan dengan *rights-based approach to development* yang dikembangkan OHCHR (2006), yang menekankan bahwa pembangunan yang inklusif harus berpijak pada standar hak asasi manusia sebagai norma yang bersifat universal dan tidak dapat direduksi ke dalam perdebatan teologis atau identitas kelompok. Keberhasilan Lakpesdam NU mengintegrasikan pendekatan hak sipil ke dalam strategi advokasi berbasis komunitas adalah kontribusi yang secara eksplisit perlu didokumentasikan dan direplikasi.

Temuan tersebut memperkuat dan memperluas argumen Putnam (2000) tentang peran modal sosial dalam demokrasi, dengan menunjukkan bahwa dalam konteks masyarakat plural seperti Indonesia, modal sosial yang paling transformatif bukanlah bonding capital (yang cenderung memperkuat eksklusivitas kelompok), melainkan kombinasi bridging dan linking capital yang dikelola secara strategis oleh civil society (Putnam, 2000). Penelitian ini juga merespons kritik terhadap Putnam yang menilai konsep modal sosial terlalu struktural dan mengabaikan dimensi kekuasaan (Fine, 2002). Dalam kasus Lakpesdam NU, modal sosial tidak muncul secara organik, melainkan dibangun secara deliberatif dan strategis dalam konteks relasi kuasa yang asimetris.

Lebih jauh lagi, penelitian ini memberikan gambaran bahwa organisasi civil society berbasis keagamaan di Indonesia memiliki kapasitas unik sebagai *moral broker*, aktor yang menggunakan otoritas moral keagamaan bukan untuk mengeksklusi, melainkan untuk melegitimasi inklusi. Kapasitas

ini, yang tidak dimiliki oleh organisasi sekuler maupun lembaga pemerintah, menjadikan civil society berbasis keagamaan sebagai aktor yang tidak tergantikan dalam arsitektur inklusi sosial Indonesia.

Sebagai penutup atas diskusi dari analisis di atas, penelitian ini merumuskan beberapa rekomendasi kebijakan yang spesifik dan operasional: *pertama*, pelembagaan kemitraan civil society-negara: pemerintah daerah perlu mengembangkan mekanisme formal untuk melibatkan civil society berbasis keagamaan sebagai mitra dalam perencanaan dan evaluasi kebijakan inklusi sosial, bukan hanya sebagai pelaksana program. *Kedua*, penguatan kapasitas modal sosial: program pemberdayaan komunitas yang didanai pemerintah perlu secara eksplisit mengintegrasikan pengembangan ketiga dimensi modal sosial yakni; *bonding*, *bridging*, dan *linking*, sebagai indikator keberhasilan, di samping output layanan yang terukur. *Ketiga*, pembingkaihan hak berbasis standar konstitusional: Kebijakan inklusi sosial perlu mengadopsi bahasa hak kewarganegaraan yang bersumber dari UUD 1945 dan UU Pelayanan Publik No. 25/2009 sebagai basis argumentasi yang melampaui perdebatan identitas. *Keempat*, replikasi model forum informal multi-stakeholder: mekanisme forum informal yang digunakan Lakpesdam NU perlu dikembangkan menjadi model advokasi yang dapat direplikasi di daerah-daerah lain yang menghadapi masalah eksklusi serupa.

Simpulan

Keberhasilan Lakpesdam NU Kuningan dan Mataram dalam mendorong kebijakan inklusi sosial tidak dapat dijelaskan semata-mata melalui faktor kepemimpinan individu atau keberuntungan kontekstual. Keberhasilan tersebut adalah produk dari proses sistematis pembangunan modal sosial yang melibatkan tiga dimensi secara simultan: konsolidasi internal komunitas (*bonding*), pembangunan jembatan lintas kelompok (*bridging*), dan akses strategis ke struktur kekuasaan formal (*linking*). Di atas fondasi modal sosial inilah, proses pemberdayaan komunitas berlangsung, mengubah kelompok-kelompok yang semula menjadi objek eksklusi menjadi subjek yang aktif mengadvokasi hak-hak mereka sendiri.

Penelitian ini juga menegaskan bahwa civil society berbasis keagamaan di Indonesia –dalam hal ini organisasi-organisasi di bawah naungan NU– memiliki kapasitas yang khas sebagai *moral broker* dalam mendorong inklusi: kemampuan menggunakan otoritas keagamaan untuk melegitimasi nilai-nilai universal hak warga negara. Kapasitas ini, jika dirawat dan

dilembagakan, dapat menjadi sumber daya strategis yang tidak ternilai dalam arsitektur inklusi sosial Indonesia yang menghadapi tantangan keberagaman yang semakin kompleks.

Keterbatasan penelitian ini terletak pada basis data sekunder yang digunakan, sehingga perspektif langsung dari anggota komunitas Ahmadiyah di Kuningan dan Mataram tidak ter-representasikan secara memadai. Saran untuk penelitian lanjutan yang menggunakan metode campuran – mengintegrasikan etnografi, wawancara mendalam, dan survei modal sosial– diperlukan untuk mengkonfirmasi dan memperdalam temuan-temuan yang dihasilkan oleh penelitian ini.

Referensi

- Azhari, M. S., Dja'far, A. M., & Nugroho, A. S. (2014). *Policy brief: Layanan adminduk bagi kelompok minoritas*. The Wahid Institute.
- Bradbury, H. (Ed.). (2015). *The SAGE handbook of action research [Buku pegangan SAGE tentang penelitian tindakan]* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Budiman, A. (2020). Sekularisasi dalam pertarungan simbolik: Studi konflik keagamaan Jemaat Ahmadiyah di Manislor Kuningan. *Tashwirul Afkar*, 38(1), 33–57.
- Bush, R. (2009). *Nahdlatul Ulama and the struggle for power within Islam and politics in Indonesia [Nahdlatul Ulama dan perebutan kekuasaan dalam Islam dan politik di Indonesia]*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Chambers, R. (1994). The origins and practice of participatory rural appraisal [Asal-usul dan praktik pengkajian pedesaan partisipatif]. *World Development*, 22(7), 953–969.
- Culpepper, P. D. (2010). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan [Politik senyap dan kekuatan bisnis: Kontrol korporasi di Eropa dan Jepang]*. Cambridge University Press.
- Edwards, M. (2014). *Civil society [Masyarakat sipil]* (3rd ed.). Polity Press.
- Fine, B. (2001). *Social capital versus social theory: Political economy and social science at the turn of the millennium [Modal sosial versus teori sosial:*

Ekonomi politik dan ilmu sosial pada pergantian milenium]. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780203470787>

- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed [Pedagogi kaum tertindas]*. Herder and Herder.
- Fuad, Z. (2019a). *Laporan monitoring, evaluation, and learning (MEL) Program Peduli Lakpesdam PCNU Kabupaten Kuningan (2017–2019)*. Lakpesdam PBNU.
- Fuad, Z. (2019b). *Laporan narasi Program Peduli Lakpesdam PCNU Kabupaten Kuningan, Jawa Barat (2017–2019)*. Lakpesdam PBNU.
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society [Transformasi struktural ruang publik: Penyelidikan atas kategori masyarakat borjuis]* (T. Burger, Trans.). MIT Press.
- Hefner, R. W. (2000). *Civil Islam: Muslims and democratization in Indonesia [Islam sipil: Muslim dan demokratisasi di Indonesia]*. Princeton University Press.
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis [Tiga pendekatan dalam analisis isi kualitatif]. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288.
- Jayadi. (2019a). *Laporan monitoring, evaluation, and learning (MEL) Program Peduli Lakpesdam PCNU Mataram, NTB (2017–2019)*. Lakpesdam PBNU.
- Jayadi. (2019b). *Laporan narasi Program Peduli Lakpesdam PCNU Mataram, NTB (2017–2019)*. Lakpesdam PBNU.
- Kretzmann, J. P., & McKnight, J. L. (1993). *Building communities from the inside out: A path toward finding and mobilizing a community's assets [Membangun komunitas dari dalam: Jalan untuk menemukan dan menggerakkan aset komunitas]*. Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services [Birokrasi tingkat jalanan: Dilema individu dalam pelayanan publik]*. Russell Sage Foundation.

- Mudzakkir, A. (2021). Rekognisi dan kewarganegaraan di Indonesia: Analisis terhadap Program Peduli Lakpesdam NU. *Tashwirul Afkar*, 40(2), 65–84.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community [Bowling sendirian: Keruntuhan dan kebangkitan kembali komunitas Amerika]*. Simon & Schuster.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy [Membuat demokrasi bekerja: Tradisi kewargaan di Italia modern]*. Princeton University Press.
- Sen, A. (2000). *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny [Eksklusi sosial: Konsep, penerapan, dan telaah]*. Asian Development Bank.
- Topatimasang, R., Fakhri, M., & Rahardjo, T. (Eds.). (2016). *Mengubah kebijakan publik: Panduan pelatihan advokasi* (Edisi ke-7). INSIST Press.
- Turner, B. S. (Ed.). (2010). *The New Blackwell companion to the sociology of religion [Pendamping New Blackwell untuk sosiologi agama]*. Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781444320787>
- Ulfiah, U., & Budiman, A. (2021). Promosi inklusi sosial di Indonesia: Studi kasus pada organisasi masyarakat sipil di Kuningan Jawa Barat dan Bulukumba Sulawesi Selatan. *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, 8(3), 851–866. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v8i3.20939>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2006). *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation [Pertanyaan yang sering diajukan tentang pendekatan berbasis hak asasi manusia dalam kerja sama pembangunan]*. United Nations.
- Warren, M. E. (2001). *Democracy and association [Demokrasi dan asosiasi]*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1f886x8>
- Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy [Modal sosial: Implikasi bagi teori pembangunan, penelitian, dan kebijakan]. *The World Bank Research Observer*, 15(2), 225–249.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* [Penelitian studi kasus dan aplikasinya: Desain dan metode] (6th ed.). SAGE Publications.