

Pengembangan Kebijakan Nasional dalam Pengelolaan Kerukunan

M. Ridwan Lubis

Fakultas Ushuluddin UIN Syarif Hidayatullah Jakarta,
Jl. Ir. H. Djuanda No.95 Ciputat, Tangerang Selatan, Banten 15412
ridwan.lubis@uinjkt.ac.id

Diterima Redaksi 24 Oktober, diseleksi 01 November, dan direvisi 07 November 2016

Abstract

Indonesia, renown as a pluralistic society, cannot utilize its plurality as a cement of national unity in organizing national building without state intervention through national policy. Therefore, there is a need of a social engineering to encourage people to heal their traumatic experiences in the past. Conversely, the people as a citizen can enjoy plurality that can lead to accepting both advantages and disadvantages of plurality. In that regard, they can possess the capability of being tolerant in the life of harmony. Consequently, the government is required to develop a national policy on religious harmony. Up until now, the government pays less attention to developing a regulation on religious harmony. This is due to some factors as follows: religion is a private matter to God; religious harmony can lead to religious emotion which is less proportional, or religious harmony is the initiative of the people which is based on local wisdom. It is worth saying that local wisdom is related to agricultural society. In this industrial and post-industrial society, the government needs to formulate a new policy that can maintain the national unity of the republic of Indonesia.

Keywords: *Plurality, Religious Harmony, National Policy.*

Abstrak

Bangsa Indonesia sebagai masyarakat majemuk tidak bisa diharapkan akan bisa memanfaatkan kemajemukannya menjadi daya perekat persatuan nasional tanpa adanya intervensi melalui kebijakan nasional. Oleh karena itu, diperlukan berbagai rekayasa guna mendorong masyarakat agar tidak menjadi traumatis terhadap berbagai pengalaman masa lalu. Sebaliknya, kemajemukan dapat mereka nikmati sebagai warga masyarakat yang saling menyadari kelebihan dan kekurangannya. Dalam kaitan itulah, kemudian mereka menjadi masyarakat yang memiliki daya toleransi yang tinggi, khususnya dalam kerukunan hidup beragama. Oleh karena itu diperlukan pengembangan kebijakan nasional terhadap kerukunan. Selama ini Pemerintah kurang memberikan perhatian terhadap pengembangan kerukunan hidup beragama, khususnya berkenaan dengan peraturan. Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain: urusan agama adalah urusan personal terhadap Tuhannya; menggagas konsep kerukunan justru akan dapat membangkitkan emosi keagamaan yang kurang proporsional; atau, justru konsep kerukunan dibiarkan saja menjadi inisiatif masyarakat berdasarkan kepada kearifan lokal yang sudah mereka miliki. Oleh karena itu, dalam rangka penguatan Pancasila, terutama sila pertama dan ketiga, maka mutlak diperlukan upaya mengembangkan kebijakan nasional tentang kerukunan.

Kata kunci: Kemajemukan, Kerukunan Agama, Kebijakan Nasional.

Pengertian Kebijakan Nasional

Secara umum istilah kebijakan (*policy*) digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor, misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, suatu lembaga pemerintah, maupun sejumlah aktor dalam bidang tertentu. Inilah kebijakan dalam arti yang umum. Dengan merinci yang lebih spesifik lagi, menurut Robert Eyestone, kebijakan umum adalah hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya (Budi Winarno, MA, Ph. D, 2014: 20). Kebijakan adalah suatu tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan atau peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu (Budi Winarno, MA, Ph. D, *Kebijakan Publik*, 2014: 20-21). Dari uraian di atas dapat ditarik suatu pengertian bahwa kebijakan bukan hanya apa yang dipikirkan atau direncanakan, akan tetapi lebih dari itu yaitu apa yang sudah dikerjakan. Oleh karena itu, definisi kebijakan yang dikemukakan Anderson (1975), menurut Budi Winarno lebih mengenai sasaran, yaitu kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Budi Winarno, MA, Ph. D, 2014: 21).

Dilihat dari lingkungannya, ada kebijakan yang sifatnya nasional yang dampaknya tentu bersifat nasional. Sebaliknya, ada kebijakan yang bersifat lokal dan hanya berkenaan dengan kepentingan masyarakat pada daerah tertentu saja. Selanjutnya, ada kebijakan nasional yang kegiatannya berada di daerah tetapi mempunyai dampak yang bersifat nasional. Akan tetapi, ada pula situasi kejadian yang berada pada

tingkat lokal namun dampaknya secara politis berlingkup nasional. Persoalan hubungan antar umat beragama, atau tepatnya kerukunan beragama di daerah, bagaimanapun sifatnya akan berlingkup nasional. Pada masa lalu, kejadian konflik umat beragama pada tingkat daerah dampaknya hanya berdampak pada daerah tersebut. Hal itu dapat terjadi ketika mobilitas sosial belum intens seperti sekarang ini. Demikian juga lalu lintas informasi belum berlangsung cepat sebagaimana sekarang ini.

Akibat percepatan dalam bidang transportasi, telekomunikasi, dan turisme, maka suatu kejadian pada suatu daerah betapapun terpicunya akan cepat menyebar, bukan hanya secara nasional tetapi juga secara global. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi hubungan maupun interaksi antar warga masyarakat menjadi semakin penting, karena berkaitan langsung dengan opini publik yang menimbulkan persepsi politik secara global. Oleh karena itu, bagaimanapun sempitnya suatu daerah akan berdampak pada kerukunan di antara umat beragama. Kasus perselisihan umat beragama pada dasarnya berkaitan dengan beberapa hal, antara lain: (1) Penyiaran agama; (2) Pendirian rumah ibadah; (3) Penggunaan simbol agama; (4) Perkawinan beda agama. Semuanya menjadi persoalan yang sering menjadi gangguan terhadap kerukunan hidup umat beragama (Taufik Adnan Kamal; Samsu Rizal Panggabean, 2004: 212-213). Hal itu disebabkan karena persepsi tentang agama telah mengalami perubahan pada masa kini. Apabila agama sebelumnya dipahami masyarakat sebagai urusan pengalaman batin seorang manusia, dengan terjadinya perluasan makna agama dari sekedar doktrin, ritual dan etika kepada pranata, maka keberadaan agama sering dipahami dari sudut politis.

Isu tentang keagamaan memang lebih banyak berkaitan dengan simbolisasi yang mengarah kepada relasi sosial, yaitu terwujudnya kerukunan di antara umat beragama (M. Ridwan Lubis, "Prolog" dalam buku *Pendirian Rumah Ibadat Di Indonesia*, 2011: xiv-xvi). Akan tetapi, manakala faktor-faktor di atas muncul, maka dikhawatirkan ide kerukunan hanya sebatas konsep normatif dan belum terwujud dalam kehidupan praktis. Keberagaman yang belum menghasilkan kerukunan akan berakibat terjadinya simplifikasi pengertian agama menjadi sejumlah simbol, karena pemahaman masyarakat terhadap agama lebih menonjol sebagai pranata sosial bukan doktrin, ritual dan etika. Dengan demakian, maka keberadaan agama akan kehilangan peranan sebagai dasar dari makna-makna (*the ground of meaning*). Padahal, semestinya agama yang berfungsi sebagai dasar dari makna-makna kehidupan akan membuat kehidupan umat manusia menjadi masyarakat yang penuh arti (*meaningfull society*). Dalam kaitan itulah adanya perbedaan tidak dipandang sebagai trauma yang menakutkan, akan tetapi justru menjadi daya perekat karena masing-masing berupaya berkaca diri untuk memahami kelebihan dan kekurangannya.

Penyiaran agama menjadi kasus konflik di antara umat beragama karena penyiaran agama akan mempengaruhi totalitas angka nominal penganut agama tertentu. Terjadinya penyeberangan kelompok masyarakat dari satu agama ke agama lainnya dipahami masyarakat sebagai indikasi kemenangan kelompok penganut agama tertentu dan sebaliknya kekalahan bagi kelompok lainnya. Kelanjutan terhadap perubahan angka nominal berdampak terhadap pemahaman masyarakat terhadap misi profetik (dakwah). Hampir semua agama merupakan agama misi, akan tetapi yang lebih menonjol adalah tiga agama, yaitu

Islam, Kristen dan Katholik. Dan uniknya lagi, ketiga agama ini berasal dari rumpun agama yang satu yaitu *abrahamic religion*.

Pendirian rumah ibadat menjadi faktor yang sering menimbulkan konflik di masyarakat. Pada masa lalu, tepatnya tahun 1969, telah dicoba sebuah kebijakan yang sangat longgar terhadap rencana pendirian rumah ibadat. Karena longgarnya, maka ketentuan cara pendirian rumah ibadat lebih banyak diserahkan kepada kearifan lokal. Yang terjadi justru merebaknya konflik di berbagai daerah. Indikasinya adalah terjadinya pembakaran rumah ibadat, mempersulit keluarnya rekomendasi izin pendirian rumah ibadat dari FKUB dan Kementerian Agama Kabupaten/Kota. Atau, dalam modus yang lain, meskipun telah lengkap semua persyaratan akan tetapi izin pendiriannya tidak kunjung terealisasi. Selain dari itu, muncul pula penyimpangan dalam kegiatan peribadatan, di mana rumah tempat tinggal, rumah toko, gedung pertemuan, hotel dijadikan sebagai tempat kegiatan ibadat terjadwal dengan dalih sebagai tempat ibadat sementara. Persoalannya adalah kesulitan proses izin pendirian rumah ibadat, kebijakan pemberian izin yang tidak jelas ketentuannya, dan penyimpangan penggunaan bangunan yang semestinya tidak bisa dijadikan sebagai tempat ibadat yang permanen. Padahal, semua ketentuan tentang pendirian rumah ibadat dan penggunaan bangunan bukan rumah ibadat sebagai tempat ibadat sementara telah diatur dalam sebuah kesepakatan semua wakil majelis-majelis agama yaitu MUI, PGI, KWI, PHDI dan Walubi. Kesepakatan itu tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006 tanggal 21 Maret 2006 yang kemudian disingkat PBM.

Alasan yang digunakan adalah PBM tidak dikenal dalam tata urutan

perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sejalan dengan keraguan yang dialamatkan terhadap kedudukan hukum PBM tersebut, maka ketentuan yang termuat di dalamnya tidak mengikat dan hanya mengandalkan sanksi moral saja. Akibatnya, dengan mudah terjadi berbagai pelanggaran hampir pada semua daerah, baik di bagian timur, tengah, maupun barat Indonesia.

Persoalan kemudian yang sering juga menjadi pemicu konflik di kalangan umat beragama adalah penggunaan simbol yang secara tradisional dikaitkan sebagai khazanah budaya kelompok umat tertentu. Akan tetapi, persoalan yang lebih serius adalah terjadinya penyimpangan terhadap praktek kelompok agama yang menimbulkan prasangka di kalangan umat lain. Pada sebagian kalangan umat Kristiani, termasuk juga Hindu, memiliki tradisi meminum minuman keras ketika melakukan upacara adat, memakan babi, dan anjing. Hal tersebut menimbulkan kesenjangan hubungan antar kelompok agama di Indonesia.

Perkawinan beda agama adalah merupakan persoalan yang terasa rumit, terutama di kalangan masyarakat yang berdiam di kota besar atau di daerah pemukiman yang baru dibuka, seperti perkebunan dan areal hutan tanaman industri (M Ridwan Lubis, Makalah "Perkawinan Beda Agama dalam Perspektif Islam", 2015). Kasus perkawinan beda agama terbagi dalam dua pola, yaitu suami-isteri terus hidup dalam doktrin teologi masing-masing atau salah satunya mengalah untuk mengikuti agama pasangannya. Kasus tersebut dapat menjadi pemicu konflik sebagai kelanjutan dari cara pandang masyarakat bahwa agama tidak lagi semata-mata persoalan batin manusia dengan Tuhannya, akan tetapi agama

sebagai pranata sosial. Hal itu kemudian ditafsirkan adanya kemungkinan terjadinya pengurangan jumlah kelompok agama tertentu, sementara pada kelompok umat lain terjadi penambahan.

Konflik dengan munculnya berbagai faham dan aliran sempalan juga menjadi persoalan yang semakin berkembang pada era reformasi, akibat dari kebijakan yang membuka pintu kebebasan dan demokratisasi. Laporan penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, mencatat beberapa faham dan aliran sempalan, antara lain: (1) Kelomok pengajian Zubaidi Zawahir (*Millah Ibrahim*) di Kota Cirebon, Jawa Barat; (2) Kasus Syurga Aden di Kabupaten Cirebon; (3) Kasus Ajaran Sabdo Kusumo di Kabupaten Kudus, Jawa Tengah; (4) Penentuan awal Puasa dan Idul Fitri pengikut Tarekat Naqsyabandiah Padang dan Padang Pariaman Sumatera Barat, dan (5) Pelayanan Terhadap Umat Hindu di Semarang Jawa Tengah (Wahid Sugiyarto (ed.), *Kasus-Kasus Keagamaan Aktual di Indonesia*, 2010).

Banyaknya konflik yang berkaitan dengan urusan keagamaan menunjukkan adanya persoalan yang memerlukan perumusan kebijakan. Tanpa adanya kebijakan dikhawatirkan persoalan yang sama akan terus terulang kembali. Dasar adanya konflik itu dilihat dari sudut emosi keagamaan disebabkan karena setiap agama dipahami penganutnya dengan klaim kebenaran (*truth claim*) dan klaim keselamatan (*salvation claim*). Adanya klaim ini pada dasarnya disebabkan karena pemahaman agama yang masih terbatas, sehingga yang terjadi adalah simplikasi ajaran agama pada hal-hal yang bersifat simbolik. Keberagaman yang berlangsung secara personal biasanya kecil kemungkinan akan berkembang menjadi konflik.

Akan tetapi, manakala keberagaman mempunyai jaringan dengan gerakan sosial politik maka dengan sendirinya wujud keberagaman akan menimbulkan konflik di masyarakat. Di antara agama yang berkembang menjadi gerakan sosial politik di berbagai negara, di antaranya: *The Ghost Dance, Cargo Cult, Peyote Religion, Gerakan Mau-Mau, Millenarisme, Mesianisme dan Ratu Adil, Nativisme dan Revivalisme, Gerakan Modernisme dan Neo Konservatif dan Terorisme* (Bustanuddin Agus, *Agama dalam Kehidupan Manusia, Pengantar Antropologi Agama*, 2006).

Munculnya diferensiasi penganut agama yang melahirkan mayoritas dan minoritas juga melahirkan berbagai konflik di masyarakat, sebagaimana yang dicatat Endang Turmudi yang meneliti akar konflik di Thailand Selatan. Adanya kelompok masyarakat yang berdiam di Thailand Selatan, sekalipun mereka mayoritas di kawasan tersebut, tetapi komposisi mereka dalam keseluruhan penduduk tidak lebih dari 4%. Umat Islam Thailand Selatan memiliki ciri tersendiri yang berbeda dari masyarakat Thailand secara umum, sehingga dapat disebut *tributary territory* yaitu sebuah kawasan yang memiliki tradisi budaya, agama, etnisitas, dan bahasa yang berbeda dari wilayah Thailand lainnya (Endang Turmudi, "Akar Konflik Etnik dan Agama di Thailand Selatan", *Jurnal Harmoni*, Volume IX, Nomor 34, April-Juni 2010:44).

Masyarakat Thailand Selatan dalam pandangan Songkram tidak termasuk sebagai bangsa Thailand, karena nasionalisme dalam pandangan mereka identik dengan Buddhisme. Itu berarti orang yang tidak menganut Buddhisme bukan sebagai masyarakat Thailand. Hal itu berarti masyarakat Thailand Selatan yang ingin diakui eksistensinya harus bersedia melakukan asimilasi ke dalam tradisi Thailand, dengan cara mengikuti

tradisi Buddhisme (Turmudi, Endang, 2010: 46).

Perkembangan kehidupan sosial di Indonesia, sekalipun tidak sekeras seperti yang ada di Thailand, juga tampak adanya gejala yang menjurus kesana. Sekalipun statistik nasional menjelaskan bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah muslim, tetapi pada provinsi tertentu yang mayoritas adalah umat yang menjadi penganut agama lain. Oleh karena itu, sejalan dengan konsep *tributary territory* di atas, daerah yang didominasi oleh umat yang bukan muslim juga berupaya memberikan ciri khas tradisi keagamaan sesuai dengan mayoritas penduduknya. Hal yang sama juga terjadi pada daerah yang didominasi penganut Islam. Sebagai contoh kemajemukan pada tingkat provinsi adalah Papua, Bali dan Aceh. Kemudian, sekalipun suatu provinsi didominasi oleh penganut agama Islam misalnya, bisa terjadi kabupaten di bawahnya didominasi oleh Kristen, sebagaimana yang terjadi pada daerah Batak, Karo dan Nias.

Dalam upaya membangun citra sebagai *tributary territory* tersebut, maka daerah Provinsi Bali melalui Peraturan Gubernur menetapkan ketentuan bahwa setiap pendirian rumah ibadat harus terpenuhi 100 kepala keluarga, jadi paling sedikit 200 jiwa penduduk. Dalam Peraturan Gubernur Bali No. 10 TAHUN 2006, daftar jumlah umat yang akan menggunakan tempat ibadat yang berdomisili di wilayah tersebut (desa/kelurahan) paling sedikit 100 Kepala Keluarga (KK). Padahal, menurut kesepakatan Wakil Majelis-Majelis Agama, syarat tersebut hanya 90 orang penduduk, dan jumlah yang 90 orang itu masih tetap menimbulkan kontroversi sampai sekarang. Selanjutnya, lihat Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tanggal 15 Maret 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali, Bab I Ketentuan Umum ayat (13)

yang berbunyi, “Budaya Bali adalah kebudayaan masyarakat Bali yang dijiwai oleh nilai-nilai Agama Hindu”.

Selain itu, Provinsi Aceh lewat Peraturan Gubernur Aceh Tahun 2007 menetapkan bahwa jumlah calon pengguna rumah ibadat yang akan didirikan minimal 150 orang (Lihat Peraturan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadat Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam). Pergub Nanggroe Aceh Darussalam tersebut ditetapkan dan diundangkan di Banda Aceh pada tanggal 19 Juni 2007 (4 Jumadil Akhir 1428). Pada Bab I (Ketentuan Umum) Pasal 1 dijelaskan, Peraturan Gubernur tersebut melibatkan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota, Camat, Lurah, Keuchik Kepala Pemerintah Gampong, Ormas Keagamaan, Pemuka Agama, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan panitia pembangunan rumah ibadat. Selanjutnya, dalam Bab II Pasal 3 dijelaskan, pendirian rumah ibadat harus mematuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung. Selain itu, pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat, paling sedikit 150 (seratus lima puluh) orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah.

Kategori Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat dibedakan menurut kategorinya, yaitu tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demand*), keputusan-keputusan kebijakan (*decisions policy*), pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak-dampak kebijakan (*policy outcomes*). Kategori kebijakan birokrasi dapat dibedakan dari dua sisi, yaitu *pluralist democracy*

dan *administrative efficiency*. Pola pertama pendekatannya adalah dengan melihat komposisi masyarakatnya yang memiliki keragaman dan setiap kelompok yang ragam itu harus memperoleh masing-masing kebijakan. Asumsinya, setiap warga memiliki jarak yang sama dengan kekuasaan dan demikian pula birokrasi kekuasaan memiliki jarak yang sama dalam memandang semua warganya. Sedang pendekatan kedua berangkat dari asumsi bahwa yang menjadi prioritas adalah seberapa jauh pelaksanaan kebijakan itu efektif dan efisien, sehingga kebijakan publik yang direncanakan itu dapat membawa kesejahteraan pada semua warganya. Melihat dari dua pendekatan ini keduanya berada pada posisi yang sifatnya antitesis. Kebijakan publik dapat dibedakan pada tiga jenis kebijakan, yaitu kebijakan distributif, kebijakan pengaturan dan kebijakan redistributif (Toha, Miftah, 2012:30). Kebijakan publik yang dilakukan pemerintah terhadap strategi memelihara kerukunan nasional termasuk dalam kategori kedua, yaitu kebijakan pengaturan atau regulasi.

Perbandingan dua konsep ini dapat dijadikan kerangka teoritis ketika mengkaji pola perencanaan kebijakan pembangunan, khususnya bidang agama antara masa Orde Baru (1965-1998) dengan Orde Reformasi (1998-sekarang). Orde Baru lebih menekankan agar kebijakan administrasi pembangunan berjalan secara efektif sekalipun dalam kenyataannya ada di antara warga masyarakat yang menjadi korban kebijakan itu. Misalnya, ada kelompok warga yang belum tersentuh oleh kebijakan itu sehingga menimbulkan rasa ketidakpuasan di lapisan bawah yang secara bertahap semakin memuncak dan akhirnya meledak pada tahun 1998 yang menjadi pendorong lahirnya gerakan reformasi. Oleh karena itu, model kebijakan yang kedua, yaitu *administrative efficiency*, tampaknya akan efektif apabila

diterapkan ketika pembangunan sedang berada pada perintisan.

Pada masa Orde Reformasi, pendekatan kebijakan pembangunan termasuk agama mengalami perubahan. Semangat demokrasi dan kebebasan yang berhembus dari Barat juga mempengaruhi citra kebijakan negara terhadap agama di Indonesia. Pada mulanya kebijakan negara terhadap agama semata-mata ditentukan oleh negara. Hal itu disebabkan perbedaan harapan di kalangan kelompok-kelompok agama. Satu kelompok berupaya agar peta regionalisasi agama dan etnisitas tidak mengalami perubahan dari tradisi yang sudah terbangun sebelumnya. Sebaliknya, kelompok lain ingin memperoleh kebebasan sekaligus juga berupaya merubah peta regionalisasi agama itu.

Karena iklim demokratisasi telah berkembang dengan wacana kebebasan dan keterbukaan, maka pemerintah pun, mau tidak mau, harus menyesuaikan diri dengan perubahan itu. Bila sebelumnya pemerintah yang menyusun sendiri konsep tentang manajemen keberagamaan, maka setelah reformasi berubah dari *administrative efficiency* kepada *pluralist democracy* yang ditandai dengan pemberian peran kepada kelompok-kelompok agama untuk mendiskusikan rumusan strategi kebijakan negara terhadap agama di Indonesia. Kasus yang jelas adalah perumusan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman bagi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat beragama, Pemberdayaan FKUB dan Izin Pendirian Rumah Ibadat. Namun, apabila pembangunan telah memasuki fase kemapanan, maka kebijakan yang lebih tepat adalah tipe pertama yaitu *administrative efficiency*, sehingga semua aspirasi warga dapat ditampung. Pendekatan model *pluralist democracy*

lebih efektif dijadikan sebagai arah kebijakan ketika program pembangunan masih berada pada masa perintisan dan kemunduran. Akan tetapi, ketika proses pembangunan telah mencapai tahap kemapanan atau kemajuan, maka relevan digunakan model *administrative efficiency*. Hal itu mempunyai resiko yaitu untuk sementara diabaikan lebih dahulu pemerataan kebijakan karena yang diutamakan adalah terjadinya dinamika dari proyek perintisan kebijakan itu.

Menurut Prof. Miftah Toha, dua model tersebut masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya. Manakah yang menjadi model kebijakan negara atau pemerintahan, akan dihadapkan pada dua pilihan, (1) apakah kita akan memilih model birokrasi yang demokratis atau menekankan kepada efisiensi saja, atau (2) apakah kita akan meletakkan birokrasi pemerintah, termasuk di dalamnya aparat birokrasi, bebas dari pemihakan kepada kekuatan-kekuatan partai politik atau malah memihak. Dilema ini akan selalu dihadapi jika kita tidak mampu memilih salah satu di antara kedua pertanyaan tersebut. Sebuah kebijakan pembangunan yang dilakukan negara terhadap berbagai sektor pembangunan, khususnya agama, perlu mempertimbangkan proses perkembangan masyarakat. Dalam melakukan analisis terhadap proses perkembangan masyarakat, Chodak (1973) dalam bukunya "*Societal Development*", menggunakan lima pendekatan, yaitu: (1) Perkembangan masyarakat terjadi melalui proses yang evolusioner; (2) Perkembangan masyarakat semakin mengarah kepada kondisi saling ketergantungan; (3) Perkembangan terjadi karena adanya motivasi dan dorongan untuk berubah; (4) Perkembangan masyarakat dapat dilihat pada aspek-aspek spesifik; (5) Perkembangan masyarakat merupakan proses yang terjadi karena adanya tindakan yang terencana (Soetomo, 2009: 17).

Lahirnya Kebijakan Negara Terhadap Agama

Pada dasarnya kebijakan negara terhadap agama merupakan semangat yang menyatu antara keberagamaan dengan kebangsaan. Pengertian keberagamaan di sini berkaitan dengan peningkatan pemahaman, penghayatan dan pengamalan ajaran agama. Kebijakan negara lebih banyak memfasilitasi untuk peningkatan pengamalan agama, seperti kebutuhan kitab suci, pendidikan, guru, serta penyuluh agama. Hal ini menunjukkan bahwa agama-agama selain Islam, ajarannya lebih banyak berkenaan dengan pengayaan spiritualitas. Dorongan memfasilitasi keberagamaan itu lebih banyak berkaitan dengan aspek doktrin, ritual dan spiritual. Selain dari itu, khususnya bagi kelompok Islam, maka yang paling banyak membutuhkan kebijakan negara adalah bertalian dengan pranata sosial yaitu kegiatan peribadatan dan penguatan terhadap institusi dan fasilitasi keagamaan. Karena ada bagian tertentu dalam ajaran Islam yang keabsahannya ditentukan keterlibatan kebijakan publik. Persoalan yang terakhir ini dapat diberikan contoh seperti pernikahan yang memerlukan kehadiran Negara terhadap wanita yang tidak bisa menghadirkan wali *mujbir*-nya. Demikian juga dalam hal pengelolaan zakat, wakaf, haji, umrah dan sebagainya.

Dalam kaitan itulah dapat dipahami makna kehadiran negara dengan terbitnya beberapa perundang-undangan berikut ini:

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
2. Undang-Undang Penyelenggaraan Wakaf No. 41 Tahun 2004;
3. Undang-Undang No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji;
4. UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat;
5. Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang tentang Peradilan Agama, yang diperbarui dengan UU No. 3 Tahun 2006, dan diperbarui lagi menjadi UU No. 50 Tahun 2009.

Berkaitan dengan hubungan antara umat beragama semua telah terlembagakan secara tradisional melalui adat dan budaya setempat, yang kemudian dikenal dengan sebutan kearifan lokal. Pengelolaan secara kultural ini cukup efektif pada masa lalu karena kuatnya keberadaan unsur-unsur budaya, seperti nilai, norma, dan sanksi yang terkendali melalui kontrol sosial. Keberadaan *primus inter pares* sebagai penjaga harmoni kehidupan sangat kuat. Pernyataan seperti *kualat*, *pamali*, *tabu*, dan lain sebagainya adalah sarana kontrol sosial di bawah kendali pemuka masyarakat, sehingga terbangun hubungan antara pemimpin dengan masyarakatnya (*patrimonial-client relationship*). Dalam masyarakat agraris, keyakinan terhadap yang bernilai spiritualitas begitu kuat. Akan tetapi, begitu masyarakat mengalami transisi dari tradisi kepada transformasi, maka satu demi satu masyarakat mulai melepaskan diri dari keterikatan terhadap patrimoni itu, seiring dengan terjadinya penurunan kharisma pemimpin akibat keterlambatan mereka mengikuti gerak laju modernitas. Dengan demikian, membiarkan masyarakat secara otonom mengelola hubungan sosial, sementara keterikatan terhadap nilai-nilai budaya mulai mengalami kelunturan, maka hal tersebut menjadikan pemerintah berusaha lepas dari tanggung jawab. Oleh karena itulah, setelah sekitar 19 tahun pemerintah berdiam diri tidak melakukan kebijakan negara terhadap agama, maka secara bertahap hal tersebut mulai mengalami perubahan.

Ketika pertumbuhan aliran kepercayaan dipandang mulai mengganggu soliditas umat beragama akibat dari berbagai penyimpangan

kelompok sempalan, maka diperlukan langkah preventif. Presiden Soekarno di akhir jabatannya mengeluarkan Undang-Undang PNPS No. 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan dan/atau Penodaan Agama. Secara tidak langsung dalam UU ini terdapat bagian penjelasan

yang menyatakan bahwa agama yang memperoleh pelayanan dari Pemerintah adalah enam yaitu Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Buddha dan Konghucu.

Adapun kebijakan negara yang berkaitan dengan seluruh agama dapat didata sebagai berikut:

No.	Isi Kebijakan
1.	Undang-Undang PNPS No. 1 Tahun 1965 Tanggal 27 Januari 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama
2.	SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1969 tanggal 13 September 1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintah dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaraan Pelaksanaan Pengembanagan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya.
3.	Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tanggal 28 Oktober 2005 tentang Pengesahan <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i> (Kovenan Internasional tentang hak-hak sipil dan politik).
5.	Surat Edaran Menteri Agama No. MA/432/1981 tanggal 2 September 1981 tentang Penyelenggaraan Hari-Hari Besar Keagamaan.
6.	Petunjuk Presiden sehubungan Surat Edaran Menteri Agama No. MA/432/1981 tanggal 23 September 1981.
7.	Instruksi Menteri Agama No. 3 Tahun 1995 tanggal 18 Desember 1995 tentang Tindak Lanjut Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/mdn-ma/1969 di daerah.
8.	Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 tanggal 2 Januari 1979 tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia.
9.	Keputusan Menteri Agama No. 35 Tahun 1980 tanggal 30 Juni 1980 tentang Wadah Musyawarah Antarumat Beragama.
10.	Instruksi Menteri Agama No. 3 Tahun 1981 tanggal 23 Februari 1981 tentang Pembinaan Pelaksanaan Kerukunan Hidup Umat Beragama.
11.	Instruksi Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam No. Kep/D/101/78 tanggal 17 Juli 1978 tentang Tuntunan Penggunaan Pengeras Suara di Masjid dan Musalla menyebutkan 8 butir yang menjadi penyebab terjadinya kerawanan hubungan umat beragama, yaitu: pendirian tempat ibadah, penyiaran agama, bantuan luar negeri, perkawinan beda agama, perayaan hari besar keagamaan, penodaana agama, kegiatan aliran sempalan, dan aspek non agama yang mempengaruhi.
12.	Keputusan Menteri Agama No. 84 Tahun 1996 tanggal 28 Februari 1996 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penanggulangan Kerawanan Kerukunan Hidup Umat Beragama, yang menyebutkan 8 butir yang menjadi penyebab terjadinya kerawanan hubungan umat beragama yaitu: pendirian tempat ibadah, penyiaran agama, bantuan luar negeri, perkawinan beda agama, perayaan hari besar keagamaan, penodaan agama, kegiatan aliran sempalan, dan aspek non agama yang mempengaruhi.
13.	Keputusan Presiden No. 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden No. 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina.

14.	Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan FKUB dan Izin Pendirian Rumah Ibadat.
15.	Surat Menteri Agama kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan Nasional No. MA/12/2006 tanggal 24 Januari 2006 perihal Penjelasan Mengenai Status Perkawinan menurut Agama Konghucu dan Pendidikan Agama Konghucu.
16.	Surat Menteri Dalam Negeri No. 470/336/SJ tanggal 24 Februari 2006 perihal Pelayanan Administrasi Kependudukan Penganut Agama Konghucu.
17.	Edaran Menteri Dalam Negeri No. 450/2576/SJ tanggal 31 Oktober 2006 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Dewan Penasehat FKUB.
18.	Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri RI No. 3 Tahun 2008; No. KEP-033/A/JA/6/2008; No. 199 Tahun 2008 tanggal 9 Juni 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut Anggota dan atau Anggota Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan warga masyarakat.

Sumber: *Kompilasi Kebijakan Dan Peraturan Perundang-undangan Kerukunan Umat Beragama*, Puslirtbang Kementerian Agama, 2012.

Bentuk kebijakan negara terhadap agama hendaknya didasarkan kepada pertimbangan sebagai berikut. *Pertama*, kebijakan negara terhadap agama hendaklah mendorong penguatan semangat keberagamaan masyarakat, karena peningkatan komitmen religiusitas masyarakat menjadi sumbangan penting penguatan bangsa dan negara. Oleh karena itu, pola kebijakan tersebut didasarkan kepada tiga fungsi negara, yaitu melakukan regulasi, pelayanan, dan perlindungan terhadap umat beragama. Artinya, sekalipun umat bersikap fanatik terhadap ajaran agama masing-masing, akan tetapi kefanatikan itu lebih diarahkan ke dalam diri umat beragama, sedangkan relasi dengan pihak luar berada pada posisi saling mengakui dan menghargai keberadaan masing-masing. Sikap demokratisasi beragama adalah pengakuan setiap individu terhadap keyakinannya.

Kedua, kearifan lokal tidak mungkin dapat menyelesaikan secara tuntas kasus konflik di berbagai daerah, karena konflik yang terjadi di satu daerah mempunyai

hubungan tali temali dari konflik di daerah lain. Oleh karenanya, sekalipun suatu konflik telah padam, tapi bila akarnya belum terselesaikan, maka konflik tetap menjadi duri dalam daging. Lebih dari itu, konflik tidaklah timbul secara tiba-tiba tetapi merupakan muara dari berbagai riak yang ada di hulu. Karena konflik telah mempunyai inter-relasi yang demikian luas antar daerah maupun antar negara, maka konflik tidak bisa diharapkan selesai dengan hanya mengandalkan kearifan lokal. Kearifan lokal hanya dapat berfungsi, ketika benih konflik mulai berkembang pada masyarakat agraris, karena adanya norma, nilai dan makna budaya yang dipahami dan dihayati secara bersama oleh masyarakat sesuai dengan modal sosial (*social capital*) yang mereka miliki. Apabila konflik telah merambah masyarakat urban, maka diperlukan cara penyelesaian yang lain, yaitu pemerintah menggagas penyusunan perundang-undangan untuk memperkuat keberagamaan. Undang-Undang dimaksud harus dijaga agar tidak bertendensi dikurangnya hak sebagian kelompok masyarakat tertentu

dalam memahami, menghayati, dan mengamalkan ajaran agamanya.

Ketiga, ide tentang legislasi kerukunan bukan sebagai bentuk kecurigaan terhadap kelompok yang menunjukkan gejala akan berbuat anarkhi. Paradigma berpikinya yaitu sebagai antisipasi ke depan terhadap kemungkinan timbulnya konflik keberagaman dalam masyarakat yang memerlukan sanksi hukum dalam penanganannya akibat pendekatan sosialisasi dan internalisasi kerukunan sosial tidak memiliki daya kekuatan. Selama ini terdapat kesulitan untuk menggalang kebersamaan di kalangan pemuka agama untuk berbicara tentang gagasan legislasi kerukunan hidup umat beragama. Hal ini mendorong agar penyiaran agama tetap dalam koridor kerukunan dan kesatuan berbangsa. Seandainya masyarakat telah memahami bahwa pilihan terhadap keyakinan adalah hak individu yang tidak bisa diintervensi, baik oleh pribadi maupun lembaga, maka tentulah keraguan terhadap ide legislasi kerukunan akan hilang dengan sendirinya. Namun, apabila persepsi masyarakat dengan terjadinya konversi agama merupakan adanya indikasi kekalahan satu kelompok dan kemenangan kelompok yang lain, maka pada saat itulah terjadinya hambatan terhadap gagasan legislasi kerukunan.

Keempat, persoalan yang terpelik dalam pemeliharaan kerukunan adalah kesenjangan antara cita dengan fakta. Konsep menuju kerukunan telah disepakati oleh wakil-wakil majelis agama pada tahun 2006 yang lalu, tapi

masih mengalami kendala dalam tata implementasinya. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan tentang penguatan kepemimpinan pemerintahan di daerah sehingga para pejabat di daerah memiliki pemahaman yang sama dengan perumus PBM itu, yakni perwakilan dari majelis-majelis agama tahun 2006 yang lalu. Keberadaan institusi Dewan Penasehat sebagai narasumber kerukunan belum berfungsi secara optimal. Ditambah lagi, semangat dari PBM itu belum sepenuhnya dapat ditangkap oleh anggota dan para pengurus FKB itu sendiri, sehingga masih lemah soliditas di kalangan anggota.

Kelima, terdapat kesan bahwa aparat birokrasi masih memahami bahwa persoalan kerukunan sebagai urusan yang sederhana. Lalu, muncul kebingungan kenapa begitu sibuk masyarakat memikirkannya serta pemerintah harus mempersiapkan anggaran untuk mendukung program pemeliharaan kerukunan hidup umat beragama. Sering terdengar rasa kebanggaan masyarakat maupun aparat di daerah tertentu terhadap kerukunan masyarakat di daerahnya sebagai miniatur Indonesia yang rukun. Padahal, konflik bisa datang sewaktu-waktu tanpa diduga sebelumnya. Kasus yang menimpa calon gubernur DKI Jakarta menjadi contoh betapa persoalan pribadi bisa meledak menjadi sebuah keprihatinana nasional. Oleh karena itu, perlu dipikirkan secara cermat, baik pemerintah, akademisi, maupun pemuka agama, untuk merumuskan legislasi kerukunan ini, sehingga masyarakat tidak kebingungan dengan perbagai tafsiran tentang makna penistaan agama.

Daftar Pustaka

Budi Winarno, Prof. Drs, MA, Ph. D, *Kebijakan Publik*, Jakarta, PT Buku Seru, 2014.

Taufik Adnan Kamal; Samsu Rizal Panggabean, *Politik Syariat Islam, Dari Indonesia Hingga Nigeria*, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2004.

- M Ridwan Lubis, "Prolog" dalam buku *Pendirian Rumah Ibadat Di Indonesia*, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan Diklat Kemenag, 2011.
- M Ridwan Lubis, "Perkawinan Beda Agama Dalam Perspektif Islam". Konferensi Wilayah III Asosiasi Pastoral Indonesia 17 Oktober 2015.
- Wahid Sugiyarto (ed.), *Kasus-Kasus Keagamaan Aktual di Indonesia*, Buku I, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2010.
- Bustanuddin Agus, *Agama Dalam Kehidupan Manusia, Pengantar Antropologi Agama*, Jakra, PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Endang Turmudi, "Akar Konflik Etnik dan Agama di Thailand Selatan" dalam *Jurnal Harmoni* Volume IX, Nomor 34, April-Juni 2010.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tanggal 15 Maret 2012.
- Peraturan Gubernur Aceh No. 25 Tahun 2007.
- Miftah Toha, Prof. Dr. MA, *Birokrasi & Politik Di Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2012.
- Soetomo, *Pembangunan Masyarakat, Merangkai Sebuah Kerangka*, Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2009.
- Kompilasi Kebijakan Dan Peraturan Perundang-undangan Kerukunan Umat Beragama*, Puslitbang, Kementerian Agama, 2012.