PARADIGMA KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU DAN MASA REFORMASI

Dr. Amin Haidari

Dosen STAIN Sorong Papua Barat

Abstract: *The concept of religious freedom is indeed ambiguous, even many commentators. This is understandable and inside and once outside used. At a time can be the foundation acts to dampen the expansionary activities faiths excessively, but at other times can also be used as a weapon to win the hearts of consumers and commodity markets spiritual rescue. In practice, the right to religious freedom is becoming one of the grain in the universal declaration of human rights, raises many problems. For this reason, there needs to be a new concept to replace the concept of religious freedom which he said was not relevant that, the concept of Interreligious Dialogue. If the concept of religious freedom presupposes the need to develop the theology of inter-religious harmony, it must be developed one step further into interreligious dialogue which requires the need for cooperation among religious believers in Indonesia.*

Keywords: *Government Policy, Religious Freedom and Tolerance.*

Pendahuluan

Penelusuran tentang konflik memberikan gambaran yang memadai kepada kita betapa Indonesia adalah negara yang tidak pernah sepi dari konflik. Konfigurasi mozaik sosial budaya di Indonesia dengan persebaran

etnik dan agama sedemikian rupa, menurut Tamril Amal Tomagola, membuat kawasan Indonesia, terutama wilayah Indonesia Timur sebagai wilayah yang sangat rawan konflik.¹

Potensi-potensi konflik itulah yang oleh pemerintah/penguasa dijadikan sebagai latar belakang pengambilan kebijakan regulasi hubungan antaragama. Kemunculan Proyek Peningkatan Kerukunan Hidup Umat Beragama yang sebelumnya bernama Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama, juga dilatarbelakangi oleh ketakutan tersebut. Hal ini sebagaimana yang ditulis dalam Bab Pendahuluan *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* yang diterbitkan oleh Departemen Agama:

Keanekaragaman suku, bahasa, adat-istiadat dan agama tersebut merupakan suatu kenyataan yang harus kita syukuri sebagai kekayaan bangsa. Namun di samping itu kemajemukan atau keanekaragaman juga dapat mengandung kerawanan-kerawanan yang dapat memunculkan konflik-konflik kepentingan antar-kelompok yang berbeda-beda tersebut. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menggalang persatuan dan kesatuan bangsa.² Di antara upaya tersebut

¹ Paso, di Sulawesi Tengah, misalnya merupakan titik sentrum dari beberapa jenjang lempengan geopolitik yang bergesekan di Indonesia Timur. Bila kita mulai dari Poso sebagai titik sentrum tektonik konflik komunal, maka pada lingkaran lempengan geopolitik lokal di Poso, umat Kristen lah yang terjepit dan terancam dari arah Selatan (Makasar) dan dari arah Utara serta Barat - Palu dan Gorontalo. H. yang sama juga dirasakan oleh umat Kristen di Toraja. Melangkah lebih lebar keluar ke arah lempengan geopolitik yang lebih luas, umat Kristen di Sulawesi secara keseluruhan mulai dari Toraja, Poso dan Sulawesi Utara sampai ke Sangir Talaud merasa terkepung oleh poros yang berawal sejak dari Nunukan di Kalimantan menyeberang ke Makasar, Gorontalo, Maluku Utara dan terus ke wilayah Moro di Filipina Selatan. Sebaliknya, umat Islam di Maluku merasa dirinya juga terkepung oleh poros segi tiga Manado, Ambon dan Sorong. Bayangan keterkepungan dan keterancaman ini benar-benar dirasakan seakan nyata baik di kalangan awam maupun sejumlah tokoh dari kedua umat ini. Baca Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2003), h. 59.

² Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat

adalah pembinaan kerukunan antar umat beragama melalui suatu proyek di Departemen Agama, yaitu: Proyek Peningkatan Kerukunan Hidup Umat Beragama yang sebelumnya bernama Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama.²

Potensi-potensi konflik di atas tampaknya benar-benar menjadi alasan penerbitan berbagai peraturan kerukunan antaragama. Menurut Drs. H.M. Chabib Thoha, MA, mantan Kepala Kanwil Departemen Agama Jawa Tengah, banyaknya agama di Indonesia akan dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan yang merupakan sumber disintegrasi bangsa. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya kerawanan konflik tersebut, pemerintah telah menerbitkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia nomor 84 tahun 1996 tentang Petunjuk Pelaksanaan Dan Penanggulangan Kerawanan Kerukunan Hidup Umat Beragama.³

Memang, berbagai peraturan yang mengatur hubungan antaragama dilandasi paradigma berpikir tentang konflik dan pluralitas seperti itu. Hampir semua konsideran peraturan tentang kerukunan memulainya dengan cara pembacaan seperti itu. Sebut saja konsideran Keputusan Menteri Agama RI nomor 84 tahun 1996: Bahwa keberagaman bangsa Indonesia yang meliputi bermacam suku bangsa, bahasa, dan adat istiadat, budaya dan agama, merupakan faktor yang potensial bagi timbulnya disintegrasi. Oleh karena itu setiap gejala dan kerawanan yang timbul ke arah itu perlu ditangani secara dini.⁴ Melihat cara berpikir seperti itu tak heran jika regulasi hubungan antaragama di Indonesia demikian restriktif, termasuk peran Departemen Agama yang sangat ekspansif. Cara pandang seperti itu sangatlah menyederhanakan persoalan dan terjebak dalam cara berpikir yang dangkal tentang kebudayaan. Sangatlah ahistoris jika memandang perbedaan sebagai ancaman dan potensi konflik. Kebudayaan,

Keagamaan Depag RI, 2004), h. 1-2.

³ Habib Thoha, *Mebiarkan Berbeda: Kerukunan Hidup Umat Beragama dalam Perspektif Keindonesiaan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), h. 24.

⁴ Konsideran Keputusan Menteri Agama RI nomor 84 tahun 1999.

dalam tradisi multikulturalisme, tidak hanya dibentuk oleh identitas, tetapi oleh perbedaan-perbedaan. Sosiolog Ignas Kleden menuliskannya begini: "Setiap pandangan yang melihat perbedaan sebagai ancaman dan potensi konflik sebenarnya masih terjebak dalam konsepsi budaya yang hanya mementingkan identitas, politik yang hanya mementingkan persatuan, pendidikan yang hanya berkuat pada 'kemerdekaan-dari' tetapi gagal mengejawantahkan 'kemerdekaan-untuk' yang merupakan daerah impian yang ada di seberang jembatan emas".⁵

Relevansi Antara Konflik Bernuansa Agama dengan Kebijakan Politik Kerukunan

Pada masa Orde Baru, pandangan terhadap perbedaan sebagai potensi konflik yang ada di benak kekuasaan telah menjadi alat politik untuk menciptakan persatuan yang dikehendakinya. Ini tentu selaras dengan jargon stabilitas sosial yang kala itu menjadi bahasa politik rezim Soeharto. Dalam bagian ini akan diuji cara berpikir seperti itu sebagai landasan pengambilan kebijakan politik. Berdasarkan penelusuran tentang konflik etno-religius pada bab sebelumnya, adalah keliru jika berbagai peraturan didasarkan pada berbagai peristiwa konflik yang terjadi di Indonesia.⁶ Seluruh konflik bernuansa agama yang terjadi, sebagaimana dipaparkan dalam Bab III, bukanlah konflik yang disebabkan karena faktor perbedaan agama. Berbagai faktor bermain di sana, dari faktor politik, ekonomi, hukum

⁵ Ignas Kleden, "Merdeka dalam Kemajemukan" dalam *TEMPO*, 20 Agustus 2006, h. 39

⁶ Tampaknya cara berpikir yang simplistik seperti ini kurang lebih sama dengan yang pernah dilakukan oleh penasihat pemerintah kolonial Snouck Hurgounje pada saat mencermati masalah pemberontakan petani di Banten. Dalam surat nasehatnya, Snouck tidak berbicara tentang sebab-sebab yang memicu pemberontakan itu, misalnya yang berkaitan dengan ekonomi, seperti eksploitasi dan pembebanan pajak yang memberatkan petani. Justru mencari akar dan latar belakangnya ke dalam soal agama. Alhasil, bisa diterka kemudian, bahwa solusi yang ditawarkan Snouck terlepas jauh dari konteks riil masyarakat Banten. Baca lebih lanjut Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme* (Bandung: Mizan, 2005), h. 196.

dan lain sebagainya. Sebagaimana temuan Tim Ahli dari UI, PTIK dan Litbang Departemen Agama sendiri, pada dasarnya konflik-konflik seperti di Maluku, Kupang, Ketapang, Poso dan lain sebagainya adalah konflik dalam memperebutkan sumber-sumber daya ekonomi, politik, dan kecemburuan sosial termasuk kehormatan dan gengsi yang berlanjut menjadi kerusuhan dan sama sekali tidak disebabkan oleh faktor beda agama.⁷ Intoleransi beragama tampaknya hanya dijadikan sebagai “baju” konflik lain yang sebetulnya tak berkaitan dengan wilayah keimanan. Salah satu persoalan politik yang sesungguhnya proses alamiah menjadi penyulut konflik agama adalah terjadinya mobilitas vertikal akibat kemajuan pendidikan. Sebelum Indonesia merdeka hanya kelompok Kristen yang banyak memperoleh kesempatan pendidikan dari pemerintah kolonial Belanda, karena seagama dengan mereka. Sedang kelompok Islam baru memperoleh kesempatan yang luas menikmati pendidikan (formal) setelah Indonesia merdeka. Akibatnya sewaktu negara kita merdeka dan mengembangkan lembaga pemerintah serta memerlukan tenaga-tenaga terampil di bidang itu, maka yang siap mengisi lembaga-lembaga pemerintahan adalah kelompok Kristen, sehingga mereka menjadi dominan dalam pemerintahan.⁸

Kemudian sewaktu kelompok Islam memperoleh pendidikan, maka mereka pun kemudian siap memasuki lembaga-lembaga pemerintahan, sehingga terjadilah mobilitas vertikal umat Islam di daerah itu. Kasus seperti ini terjadi di banyak daerah di Indonesia, bukan hanya Maluku. Masuknya orang-orang Islam ke dalam lembaga-lembaga pemerintahan,

⁷ Dikutip juga oleh Habib Thoha, *Membiarkan Berbeda*, h. 29. H. ini selaras dengan hasil penelitian yang dilakukan terhadap konflik di Poso oleh Tim Peneliti dari Yayasan Bina Warga Sulawesi Tengah. Tim itu menemukan bahwa akar konflik umat Islam versus Kristen di Poso bukan karena kalim-klaim teologis, melainkan karena ihwal perebutan jabatan bupati, sekretaris wilayah, dan keseimbangan posisi jabatan. Pihak-pihak yang bertarung menciptakan konflik semu bernuansa keagamaan dari Tokorondo, sebuah desa di pesisir Poso, pada Mei 2000. *TEMPO*, h. 41

⁸ Sudirman Tebba, *Islam Pasca-Orde Baru* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 2001), h. 156

lantas mengurangi peluang bagi orang-orang Kristen. Bahkan sedikit demi sedikit menggeser posisi mereka. Ini terutama terjadi pada masa Orde Baru, karena pada masa itu mulai banyak orang Islam menjadi sarjana.⁹

Semakin banyak orang Islam yang menjadi sarjana makin banyak pula mereka mencari pekerjaan di lembaga pemerintahan, sehingga makin banyak orang Kristen tergeser. Proses alamiah ini terus berlanjut sampai Orde Baru runtuh. Inilah sebabnya Gus Dur pernah mengatakan bahwa konflik di Maluku terjadi karena selama ini umat Islam dianak-emaskan. Penggeseran kelompok Kristen oleh kelompok Islam dalam pemerintahan menimbulkan benih-benih konflik di antara kedua kelompok agama di daerah itu. Jadi, sesungguhnya bukan persoalan agama. Tamrin Amal Tomagola misalnya, menyebut faktor agama hanya sebagai salah satu konteks pendukung (*facilitating contexts*). Itupun agama dalam pengertian politis, yaitu persaingan sengit antar lembaga-lembaga agama¹⁰ lokal baik dalam upaya memperbanyak pengikut maupun dalam memperluas teritori agama. Persaingan ini terjadi, misalnya antara Gereja Protestan Maluku dengan Majelis Ulama Indonesia Maluku maupun dengan organisasi-organisasi Islam seperti NU dan Muhammadiyah. Juga di Halmahera, antara Gereja Masehi Injil Halmahera (GMIH) dengan lembaga-lembaga Islam setempat.¹¹ Padahal sebelum terjadinya konflik itu propinsi Maluku sering menjadi contoh dalam membina kerukunan hidup antarumat beragama di negeri ini. Di sana ada dua kelompok agama, Islam dan Kristen, hidup berdampingan secara damai di propinsi itu. Ini karena mereka memiliki budaya yang disebut *Pela Gandong*, yang dapat mencegah konflik di antara kelompok-kelompok sosial yang berbeda. Namun budaya itu sekarang

⁹ Sudirman Tebba, *Islam Pasca-Orde Baru*, *Ibid*.

¹⁰ Bedakan keyakinan dan ajaran agama dengan lembaga-lembaga agama. Yang disebut terakhir lebih sibuk dengan lobi-lobi politik ke hampir semua lembaga lokal baik lembaga politik maupun lembaga-lembaga kedinasan pemerintah.

¹¹ Tamrin Amal Tomagola, "Anatomi Konflik Komunal di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998-2002" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius*, h. 43.

telah punah bersamaan dengan hancurnya lembaga adat yang disebabkan oleh birokrasi pemerintah. Pada masa Orde Baru birokrasi pemerintah berkembang sangat kuat dari pusat sampai ke daerah dan melemahkan lembaga-lembaga lain, seperti lembaga adat dan lembaga agama. Padahal, adat Pela Gandong yang masyhur itu telah menjadi mekanisme interaksi sosial yang tumbuh dan berkembang secara tradisional yang di dalamnya mengandung nilai-nilai persaudaraan, kerjasama, dan tolong-menolong tanpa terikat perbedaan suku, bahasa maupun agama.¹²

Dalam teori konflik, suatu konflik sosial biasanya terjadi karena bertemunya empat elemen utama dalam waktu yang bersamaan. Keempat elemen itu ialah *facilitating contexts* (kontek pendukung), *core (roots) of conflict* (akar konflik), *fuse factor* (sumbu), dan *triggering factors* (pemicu).¹³ Dalam suatu konflik sosial bernuansa agama, konteks pendukung (*facilitating contexts*) itu dapat berupa pola pekerjaan atau pemukiman yang terpisah berdasarkan garis keagamaan antara berbagai kelompok yang terlibat konflik, atau kompetisi perkembangan demografi keagamaan, atau urbanisasi yang berdampak menggesur penduduk lokal (asli) tertentu, dan lain-lain.¹⁴

Core of conflict (akar konflik), biasanya adalah suatu tingkat *social deprivation* (penderitaan sosial) atau marginalisasi sosial yang tidak dapat ditolerir lagi dalam perebutan sumber-sumber daya (*resources*) maupun kekuasaan (*power*). Pembuatan batas akhir toleransi itu biasanya dilakukan karena intensitas deprivasi itu sendiri yang tidak tertahankan lagi atau

¹² Tentang ini baca ringkasan sebuah penelitian tentang Adat Pela di Maluku dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama, Konflik dan Perdamaian* (Jakarta: Komnas HAM dan IPI, 2005), h. 290-295.

¹³ Tamrin Amal Tomagola sebagaimana dikutip M. Atho Mudzhar, "Pluralisme, Pandangan Ideologi dan Konflik Sosial Bernuansa Agama" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius*, h. 5

¹⁴ Keadaan ini mengingatkan kita kepada masyarakat Maluku, Ambon khususnya. Keberadaan konteks pendukung ini biasanya tidak serta merta mengakibatkan terjadinya konflik, tetapi berfungsi sebagai tempat berseminya potensi-potensi konflik untuk menunggu saat yang tepat.

lamanya waktu deprivasi itu berlangsung, seperti penguasaan sebagian terbesar lahan dan hasil pertanian oleh suatu kelompok masyarakat tertentu, atau penguasaan jabatan-jabatan publik tertentu di suatu daerah oleh suatu kelompok tertentu dalam waktu yang berkepanjangan. Apabila kelompok-kelompok yang mendominasi dan terdeprivasi itu kebetulan berasal dari kelompok agama yang berbeda, maka konflik yang terjadi dapat bergerak menjadi bernuansa agama. *Fuse factor* (sumbu), biasanya juga sudah ada, tetapi tidak dengan sendirinya menyala menjadi konflik jika tidak tersulut atau disulut. Sumbu konflik bisa berupa sentimen suku, ras, keagamaan, dan lain-lain. Sedangkan *triggering factors* (pemicu) adalah peristiwa atau momentum di mana semua elemen di atas diakumulasikan untuk melahirkan konflik sosial. Momentum itu bisa terjadi hanya berbentuk pertengkaran mulut atau perkelahian kecil antara dua individu mengenai sesuatu hal yang amat remeh atau jauh dari akar konflik, tetapi berfungsi menjadi pembeda bagi dimulainya suatu konflik yang berskala lebih besar.

Melihat anatomi konflik itu, maka tidaklah bena menyimpulkan bahwa konflik bernuansa agama yang terjadi adalah karena perbedaan agama. Sumber konflik sebagian besar adalah ketidakadilan ekonomi, politik dan ketertindasan yang akut. Berbagai gerakan radikal di Indonesia yang mengatasnamakan agama, yang mau tak mau juga mempengaruhi relasi antaragama, juga banyak disebabkan oleh faktor yang sesungguhnya berada di luar faktor agama, seperti deprivasi ekonomi tersebut.

Hal ini sebagaimana yang ditulis Zainuddin Maliki yang mengamati kelompok radikal di Jawa Timur yang ingin melakukan perubahan radikal atas nama "agenda suci" dengan melakukan perusakan gereja pada pertengahan dekade 1990-an. Diketahui bahwa daerah-daerah yang mengalami perusakan tempat ibadah tersebut berada di kawasan yang mengalami ketimpangan struktural dan deprivasi ekonomi yang diderita

banyak orang, seperti kawasan Bulak Banteng Surabaya,¹⁵ Bangil-Pasuruan, Situbondo, dan yang terakhir Banyuwangi.¹⁶

Demikian pula kekerasan berbau SARA di masa lalu yang lebih banyak terjadi di daerah atau komunitas yang paling sering mengalami tekanan subsistensi ekonomi, seperti kasus yang terjadi di Haurkoneng, Tanjung Priok dan sebagainya. Tekanan subsistensi ekonomi masyarakat Dayak oleh pendatang asal Madura telah melahirkan perlawanan berdarah di Sambas. Demikian pula deprivasi ekonomi umat Kristiani berhadapan dengan umat Islam telah melahirkan tragedi berdarah yang berkepanjangan di Ambon.

Contoh mutakhir yang masih cukup segar dalam ingatan kita adalah tentang aktivitas Aliran Madi di Palu. Madi dan para pengikutnya dituduh mengembangkan ajaran sesat di Dusun Salena, Kecamatan Palu Barat, Sulawesi Tengah. Puncaknya dianggap menjadi pemicu kekerasan yang menewaskan tiga polisi dan seorang warga sipil pada 25 Oktober silam.¹⁷

¹⁵ Bulak Banteng adalah sebuah kawasan kumuh yang berada di daerah sekitar Nyamplungan Balokan Surabaya. Menurut hasil penelitian Fachry Ali, di kawasan Nyamplungan tersebut tinggal begitu banyak warga yang mencoba mempertahankan kehidupannya dengan cara “Berbagi Kemiskinan” (*sharing poverty*). Tumbuh di sana perumahan yang rapat dan padat penghuni. Di siang hari, kampung itu berubah menjadi pasar. Di setiap rumah ada warung kecil yang menjajakan aneka barang. Dalam hubungan ekonomi mereka menggunakan pola sawah, di mana si penjual es membeli makanan dari penjual kue, dan anak penjaja kue membeli es dari penjual pertama. Penjual kue membeli nasi ke bakul nasi, dan bakul nasi membeli beras kepada pemilik kelontong. Walaupun tidak sempurna betul, sirkulasi uang hanya melingkar-lingkar (*involutif*) di sekitar mereka. Di dekat kawasan yang diteliti oleh Fachry Ali inilah terjadi *riot* (kerusuhan). Massa yang marah membakar beberapa gereja, hanya dipicu oleh isu tentang seorang Muslim yang dianiaya oleh orang Kristen. Lebih lanjut baca Fachry Ali, “Golongan Agama dan Etika Kekuasaan: Keharusan Demokratisasi” dalam *Islam Indonesia* (Surabaya: Risalah Gusti, 1996), h. 278.

¹⁶ Zainuddin Maliki, *Politikus Busuk: Fenomena Insensibilitas Moral Elite Politik* (Yogyakarta: Galang Press, 2004), h. 145.

¹⁷ Peristiwa berdarah ini berawal dari upaya polisi untuk mendamaikan penduduk daerah bawah yaitu Dusun Lekatu dan Tifo dengan masyarakat atas yaitu Dusun Salena dan Bolonjima. Pertentangan terkait aliran kepercayaan yang dipimpin Madi. Jajaran Kepolisian Resor Kota Palu dan Kepolisian Sektor Palu Barat berupaya menemui Madi, lelaki berusia 27 tahun untuk berembuk bersama mencari titik temu. Namun di hari

Menteri Agama pun sampai dengan terbuka menuduh Madi sebagai penyebar ajaran sesat.

Jika ditelusuri sesungguhnya banyak sekali kasus-kasus serupa. Kekerasan, konflik dan gejolak yang secara sepintas berbaju agama lebih banyak disebabkan faktor di luar agama. Sebagian besar muara konflik-konflik fisik juga kegagalan hukum dan aparat keamanan. Dan ini semua terjadi akibat kekerasan (structural) tawaran untuk berunding. Bentrokan terjadi. Madi bersama sekitar 50 pengikutnya menyerang rombongan polisi yang dipimpin Kepala Polsek Palu Barat Inspektur Satu Bayu Wijanarko. Dua polisi yaitu Kepala Satuan Intelijen Polres Palu Ajun Komisaris Polisi Imam Dwi Haryadi dan Brigadir Satu Arwan meninggal di tempat. Sementara Kasat Sabhara AKP Fuadi Chalis meninggal di rumah sakit. Sementara Madi dan kelompoknya lari ke hutan. Mereka tak dapat dilumpuhkan. Peluru yang dimuntahkan polisi tak mempan. Perburuan terhadap kelompok Madi segera digelar. Tiga satuan setingkat kompi dari Kepolisian Daerah Sulteng menyusuri hutan belantara. Helikopter pun ikut diturunkan. Madi dan anak buahnya ditetapkan sebagai kelompok berbahaya. Polisi bertekad akan menangkap mereka dalam keadaan hidup atau mati. Foto-foto Madi disebar untuk mempersempit ruang gerak penyebar aliran sesat itu.

Ada hubungan sebab akibat antara kekerasan struktural dengan kekerasan fisik. Dapat dikatakan bahwa kekerasan fisik adalah produk dari kekerasan struktural. Karena itu, bila telah terjadi kekerasan struktural terhadap suatu kelompok tertentu, dalam jangka waktu cukup lama secara sistematis, maka lambat atau cepat ia akan membuahkan kekerasan fisik. Jangka waktu yang diperlukan oleh proses kekerasan struktural untuk kemudian mengejawantah dalam bentuk kekerasan fisik cukup lama, yaitu paling kurang 1 (satu) generasi atau kurang lebih 25 tahun ke atas. Dalam

nahas itu, rombongan yang terdiri dari 17 polisi bersenjata lengkap bersama dua tokoh masyarakat yang naik ke Desa Salena disambut dingin. Negosiasi gagal. Menurut Ajun Inspektur Satu Polisi Naco Parajaman, salah seorang polisi yang selamat.

jangka waktu yang cukup lama ini, biasanya kekerasan struktural - yang dalam bahasa populer disebut proses marginalisasi atau proses pelemahan (*disempowerment*) itu menjalar dan meluas mulai dari bidang ekonomi, politik, sosial dan juga budaya. Bila sudah demikian maraknya proses pelemahan dan peminggiran suatu kelompok tertentu maka dikatakan bahwa kelompok tersebut telah dan sedang mengalami proses pelemahan yang sistematis (*systematic disempowerment*). Dalam kondisi semacam inilah kekerasan fisik menemukan momentumnya. Setelah ditelisik, kasus aliran Madi ternyata tidak sesederhana yang dipersepsikan dan dituduhkan oleh pemerintah. Menurut Arianto Sangaji, Direktur Pelaksana Yayasan Tanah Merdeka di Palu, Madi dan penduduk yang tinggal di Kamalisi adalah potret ketidakadilan dan marginalisasi. Akses terhadap sumberdaya alam, yang menjadi sandaran kehidupan kian sempit sejak Orde Baru. Penetapan kawasan lindung dan masuknya proyek perkebunan dan HPH menyebabkan akses tradisional mereka atas tanah dan hutan kian sempit. Puluhan proyek pemukiman kembali penduduk oleh pemerintah yang kadang dilakukan secara paksa, menunjukkan bahwa penduduk di sana dipersepsikan sebagai ancaman. Mereka juga tidak punya akses pendidikan yang memadai negara.¹⁸ Bahkan dengan menggunakan pisau di atas, kesalahan kebijakan negara menjadi penyebab penting terjadinya konflik. Politik rezim Orde Baru dalam mengelola pluralitas terfokus pada pengeliminasian perbedaan pada tataran horizontalnya, tetapi perbedaan vertikalnya tidak diupayakan untuk didekatkan. Karena itu, hingga kini kita masih melihat dengan jelas berbagai ketimpangan. Ada suku bangsa atau ras atau pemeluk agama tertentu yang penguasaan atas sarana produksi dan kekayaan lebih banyak dibandingkan dengan suku bangsa, ras dan pemeluk agama lain.¹⁹ Fenomena ini masih

¹⁸ Arianto Sangaji, “Menimbang Madi secara Obyektif” dalam *KOMPAS*, 29 Oktober 2005.

¹⁹ Menurut antropolog Budi Rajab, boleh dikatakan, faktor dominan dari terjadinya konflik adalah akibat dari politik rezim Orde Baru yang monolitik, sentralistik, otoritarianisme, serta pengabaian prinsip pemerataan ekonomi. Masyarakat majemuk memang punya potensi untuk konflik karena adanya perbedaan dalam orientasi agama

ditambah dengan masalah segregasi sosial yang tampak sengaja diciptakan sejak masa kolonial hingga kini.

Menurut Tamrin Amal Tomagola, salah satu konteks lokal yang menjadi konteks pendukung konflik adalah pola pemukiman yang tersegregasi menurut suku dan agama.²⁰ Di Maluku, sejak dari pulau Morotai dan Halmahera di Maluku Utara sampai dengan pulau-pulau Kai dan Tanimbar di Maluku Tenggara, penduduk bertempat tinggal mengelompok menurut suku dan agama. Satu desa eksklusif suku dan agama tertentu. Bahkan dalam satu kecamatan di sana bisa ditemukan kecamatan eksklusif satu suku atau agama tertentu dengan beberapa kantong perkampungan dari suku dan agama yang berbeda.²¹

Di wilayah Poso, dan umumnya di Sulawesi Tengah hal yang sama ditemukan. Keseluruhan wilayah Poso dapat dibedakan dalam 3 (tiga) bagian utama berdasarkan proporsi penduduk menurut suku dan agama. Bagian *pertama* adalah wilayah Poso Pesisir dan Kota Poso yang sangat heterogen baik dari segi suku maupun agama dengan proporsi yang cukup

atau kultural pada masing-masing kelompok. Namun konflik itu tak akan termanifestasi bila perbedaan horizontal tak diikuti perbedaan vertikal. Jika berbagai kelompok masyarakat yang pada mulanya sudah memiliki perbedaan lalu berbeda pula dalam penguasaan atas sumber-sumber daya ekonomi dan politik, potensi itu menjadi mudah meledak dan akan berlangsung secara dahsyat. *KOMPAS*, 19 Nopember 2005, h. 14

²⁰ Tamrin Amal Tomagola, "Anatomi Konflik Komunal di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998-2002" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius*, h. 57.

²¹ Menurut Pdt. Jacky Manuputty, Sekretaris Crisis Center Gereja Protestan Maluku (GPM), pemukiman yang tersegregasi itu merupakan warisan pemerintah kolonial yang dimaksudkan untuk melakukan politik adu domba. Dalam wawancaranya dengan MADIA di Radio Pelita Kasih, lebih lanjut ia mengatakan: "itu yang diadopsi sampai sekarang untuk dipakai mengadu domba. Saya melihatnya dalam scope yang lebih makro dan historis. Itu yang kemudian ditiru mentah-mentah dan dipakai untuk proses menghancurkan jejak-jejak kolonial yang dulu sampai sekarang ada tampak dalam masyarakat Kristen-Muslim itu. Situs kolonial yang ada di Maluku adalah enclave kampung Kristen mana, kampus Muslim mana, dan seterusnya". Martin L. Sinaga dkk. (ed.), *Bincang Agama di Udara: Fundamentalisme, Pluralisme dan Peran Publik Agama* (Jakarta: MADIA, 2005), h. 231.

berimbang antara pendatang Islam dengan penduduk asli Protestan. *Kedua*, wilayah tengah Poso yang terdiri dari Pamona Utara dan wilayah Lore yang hampir mutlak didiami oleh suku Pamona yang beragama Protestan. *Ketiga*, wilayah Pamona Selatan yang walaupun mayoritasnya masih didominasi oleh suku Pamona yang Protestan, pendatang Bugis Makasar yang Islam semakin membesar, mendekati proporsi suku Pamona. Di Kalimantan, pola pemukiman suku asli di daerah pedesaan adalah pola pemukiman sub suku (*tribal pattern of settlement*). Tiap sub suku Dayak mengklaim teritori tertentu dengan batas-batas yang jelas dengan teritori sub suku lain. Penarikan batas yang jelas ini, di satu pihak, ke dalam sesama warga berfungsi sebagai penegasan rasa ke-kita-an (*sense of community*) sekaligus untuk menjamin rasa aman dan lahan untuk memwadahi kegiatan bersama dalam mengusahakan kesejahteraan (*material well-being*), di lain pihak, keluar, merupakan pengakuan akan eksistensi sub suku lain yang dihormati haknya untuk hidup berdampingan secara damai.

Pola pemukiman di pedesaan Kalimantan ini kemudian dibawa dan diterapkan oleh warga Dayak yang berpindah ke wilayah perkotaan. Mereka cenderung mengelompok dalam suatu wilayah/sudut kota tertentu. Pola pemukiman yang segregatif secara horizontal seperti ini akan menjadi lahan konflik yang subur bila ia tumpang tindih dengan segregasi kelas secara ekonomi. Di banyak kota di Kalimantan, khususnya Sampit, keterbelahan horizontal memang benar-benar berhimpit dengan keterbelahan vertikal. Keterbelahan vertikal ini mengambil bentuk dalam jenis pekerjaan dan posisi-posisi strategis yang dikapling oleh suku-suku tertentu. Mayoritas warga suku Dayak adalah petani, sedangkan mayoritas suku-suku pendatang adalah di bidang non-pertanian. Sebagian besar dari posisi-posisi strategis di bidang pemerintahan digenggam oleh suku-suku pendatang. Kalaupun ada satu dua warga Dayak yang menjadi Camat atau Bupati keseluruhan sisa jabatan birokrasi yang ada dikuasai oleh suku-suku pendatang.

Temuan pola tempat tinggal di atas persis dengan temuan investigasi Tim Relawan Kemanusiaan di Ambon yang melaporkan bahwa berbagai segmen dalam masyarakat Ambon terbagi-bagi berdasarkan kelompok agama yang selanjutnya tereksploitasi menjadi sarana mempermudah meletusnya pertikaian.²² Pola tempat tinggal yang segregatif ini, yang kemudian beresonansi dengan pengkaplingan pekerjaan dan posisi-posisi strategis, jelas menyekat suku asli dari suku-suku pendatang yang semakin mempertebal rasa ke-kita-an dan rasa ke-mereka-an di kedua belah pihak. Kebijakan transmigrasi yang digencarkan oleh Orde Baru sangat mendukung bagi terciptanya pola pemukiman yang segregatif tersebut.²³

Dengan melihat sekian problem yang menyelimuti setiap konflik bernuansa agama, sekali lagi, adalah sesuatu yang terburuburu dan bahkan naif, jika merespon konflik tersebut dengan kebijakan kerukunan antaragama. Apalagi yang ditemukan dalam Naskah Akademik RUU KUB yang menempatkan konflik-konflik kontemporer tersebut sebagai pijakannya. Penyelesaian konflik harus berangkat dari akar persoalan yang sesungguhnya. Jika persoalan yang mendasar adalah deprivasi sosial, maka pemerataan ekonomi adalah kunci penyelesaiannya di samping pendekatan multikultural yang harus terus dikembangkan. Di sinilah, jika kita mencermati wacana yang didengungkan Departemen Agama menunjukkan bahwa Departemen itu tidak konsisten, sebagaimana inkonsistensi Kantor Urusan Pribumi pada masa kolonial. Dalam sebuah buku yang diterbitkan melalui Proyek Peningkatan Peningkatan Kerukunan Hidup Umat Beragama, Depag mewacanakan pendekatan humanis-kultural dalam penyelesaian konflik.

²² Hasil investigasi Tim Relawan Kemanusiaan sebagaimana dilansir di <http://member.fortunecity.com>.

²³ Di Desa Jepara, Lampung Timur, yang merupakan salah satu wilayah tujuan transmigrasi dari Jawa dan Bali, misalnya, pola pemukiman yang tidak membaaur menyebabkan kerusuhan Lampung. Baca salah satu hasil penelitian tentang kerusuhan Lampung dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama*, h. 10-18. Tentang Kebijakan transmigrasi yang memberikan sumbangan penting bagi potensi konflik lihat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama*, h. 32.

Dikatakan cara penanganan penyelesaian konflik hendaknya didekati dengan pola dan sistem yang ada dalam lingkup kehidupan masyarakat.²⁴Namun demikian pada saat yang sama lembaga itu juga masih mengedepankan pendekatan struktural berupa kebijakan kerukunan. Karena itu tidak salah kalau disimpulkan bahwa lembaga ini tampak tidak punya *blue-print* yang jelas dalam penciptaan harmonitas antaragama.

Tampaknya hal ini masih dilatarbekalangi oleh anggapan dan stigma yang terlanjur digemakan oleh pemerintah seperti di atas bahwa masyarakat yang hidup dalam kemajemukan selalu dan suka berkonflik dan tidak bisa menyelesaikan konflik itu tanpa campur tangan negara. Anggapan ini semakin lemah dan ahistoris setelah melihat kenyataan bahwa sesungguhnya masyarakat kita memiliki cara sendiri dalam menyelesaikan konflik. Dalam hal ini, *local religious, local traditon, local wisdom, local culture* dan sebagainya memungkinkan terjalinnya hubungan yang harmoni dan mencegah disintegrasi.²⁵

Di banyak daerah di Indonesia, masyarakat memiliki mekanisme adat untuk membangun kerukunan antaragama. Di Bengkulu misalnya, pada beberapa komunitas yang terisolir seperti suku Rejang, Serawai, dan Lebak, terdapat mekanisme kerukunan yang bersandar pada adat. Keadaan ini menyelamatkan komunitas tersebut dari infiltrasi konflik yang ditularkan dari luar.²⁶ Demikian juga tradisi kekerabatan yang ada di hampir semua wilayah di Nusantara. Masalahnya, apa yang dimiliki masyarakat sebagai mekanisme kekuatan lokal selama rezim Orde Baru tidak pernah diperhatikan, bahkan cenderung dimatikan. Menurut sosiolog

²⁴ Departemen Agama, *Sosiologi Keagamaan: Suatu Kajian Empirik dalam Memantapkan Nilai-Nilai Kerukunan Umat Beragama* (Jakarta: Pusat Kerukunan Umat Beragama Departemen Agama RI, 2003), h. 87.

²⁵ Zuly Qodir, *Agama dalam Bayang-Bayang Kekuasaan*, (Yogyakarta: DIAN/Interfidei, 2001), h. 24.

²⁶ Baca Achmad Syahid, "Peta Kerukunan Umat Beragama di Bengkulu" dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu: Peta Kerukunan Umat Beragama di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Depag RI, 2003), h. 38

Imam Prasojo, mekanisme alamiah yang dimiliki oleh setiap masyarakat untuk mengendorkan ketegangan itu lama tidak muncul karena represi birokrasi. Pada era Soeharto terlihat aman, tetapi bukan aman yang natural.²⁷ Akibatnya, mekanisme penyelesaian masalah oleh masyarakat kemudian mengalami kebuntuan dengan penuhnya kepentingan birokrasi penguasa. Dari sana kemudian dimunculkan logika penyelesaian masalah lokal dari atas (*top-down*) yang instruksional formalistik. Inilah yang pada gilirannya justru mengundang masalah.

Langkah struktural berupa kebijakan kerukunan antaragama justru tidak jarang menjadi pemicu lahirnya konflik. Hal ini setidaknya terbukti dengan munculnya ketegangan belakangan ini di beberapa daerah akibat penutupan gereja. Dalam soal penutupan gereja ini, umat Islam dan Kristen seringkali berhadapan, bahkan terjadi konflik fisik. Atas nama peraturan, tidak jarang umat Islam (dari kelompok tertentu) secara sepihak menutup dan bahkan merusak gereja. Ketegangan pun terjadi, bahkan menjadi persoalan yang berkepanjangan. Di sinilah diskursus penguasa bertemu dengan diskursus umat mayoritas. Dalam berbagai peristiwa tidak jarang aksi umat Islam menutup gereja ini didukung oleh aparat pemerintah. Pemerintah kerap kali menertibkan tempat ibadah umat Kristen atau rumah yang dijadikan sebagai rumah ibadah itu atas nama penegakan hukum. Alasannya, penggunaan tempat tinggal sebagai rumah ibadah tidak bisa dibenarkan tanpa persetujuan dengan masyarakat sekitar dari agama yang lain.

Tampaknya kita menutup mata, dengan kenyataan banyaknya umat Islam melakukan hal yang sama. Adalah hal yang biasa kita temui, rumah-rumah penduduk menjadi majelis taklim dan kemudian kegiatan peribadatan pun dilakukan di sana. Ini dilakukan tanpa seizin masyarakat dari agama lain. Artinya, terdapat standard ganda dalam hal ini. Pelanggaran terhadap larangan yang dianggap tidak digubris tidak jarang telah menyebabkan

²⁷ KOMPAS, 19 Nopember 2005, h. 5

massa bertindak untuk merusak bangunan gereja. Keterbatasan penganut yang menjadi alasan keberatan didirikannya suatu gereja pada suatu tempat oleh kalangan Muslim terjadi karena tidak dipahami adanya sekte dalam agama Kristen yang sangat banyak. Berbeda dengan tradisi Islam, fenomena ini sangat banyak menuntut didirikannya gereja untuk jemaat yang bersangkutan, karena sebuah gereja hanya digunakan untuk satu sekte.

Alasan penolakan pendirian gereja atau rumah ibadah lainnya di tengah komunitas Muslim yang disebut-sebut sebagai dapat meresahkan umat Islam sering mendapat pertanyaan dari umat lain yang pembangunan rumah ibadahnya ditolak. Kasus pendirian gereja Katholik di Prabumulih yang diprotes masyarakat mengherankan umat Katholik karena prosedur sudah ditempuh dan ijin pendirian bangunan sudah keluar.²⁸ Lalu apa yang membuat masyarakat resah sehingga menimbulkan protes pembangunan sebuah gereja? Jika pertanyaan ini ditujukan kepada umat Islam sekitar gereja atau tokoh agama Islam, maka jawaban mereka didasari oleh kecurigaan terhadap adanya proses kristenisasi. Kalau pertanyaan itu dilanjutkan, apakah ada hubungan langsung keberadaan sebuah gereja dengan perpindahan agama warga masyarakat di sekitar gereja tersebut, maka jawabannya tentu saja tidak.

Kalau begitu, lantas di mana sebetulnya keberatan umat Islam terhadap kehadiran gereja di lingkungan mereka? Jawaban pertanyaan ini, sebagaimana tampak dalam sebuah penelitian, terkait dengan suasana lingkungan yang selama ini menunjukkan suasana keagamaan yang bercorak Islam yang ditandai dengan masjid dapat berubah menjadi suasana keagamaan yang bercorak lain, yang ditandai dengan kehadiran gereja di pemukiman mereka.²⁹ Kehawatiran dan kecurigaan yang belum terbukti seperti inilah yang terus menghantui kehidupan bersama. Di banyak tempat,

²⁸ Azril Yahya, “Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Sumatera Selatan”, dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, h. 115

²⁹ Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, h. 116

perusakan terhadap gereja dilakukan oleh masyarakat Muslim memang karena isu kristenisasi. Hampir di semua tempat fenomena keresahan masyarakat terhadap indikasi kristenisasi ini terjadi. Aksi pendidikan dan santunan yang dilakukan dalam gereja sering dituduh punya "maksud lain". Memang tidak disangkal isu kristenisasi telah menyulut potensi konflik. Seperti yang terjadi di Desa Maras Tengah, Kecamatan Maras Kabupaten Bengkulu, misalnya. Beberapa orang missionaris Kristen melakukan kegiatan misi pada wilayah di mana 99,9 % penduduknya beragama Islam. Di samping membagikan injil, menjanjikan hadiah uang dan barang, mereka juga membeli tanah untuk mendirikan gereja dan Lembaga Pendidikan dan Pembinaan Umat (TK, SD, dan SLTP Kristen).³⁰

Di berbagai daerah hal yang sama sering terjadi. Di Sumatera Selatan, selain pendirian rumah ibadah, perpindahan agama yang terjadi karena bujukan dan bantuan yang bersifat material juga berpotensi menyulut ketegangan antaragama. Perpindahan agama ini dikeluhkan umat Islam terhadap umat Kristen yang membantu golongan Islam yang kurang mampu secara ekonomis. Setelah dibantu, yang bersangkutan selanjutnya berpindah agama menjadi Kristiani. Kelompok Kristen memberi bantuan berupa bibit tanaman, pupuk, dan penyuluhan kepada petani. Bantuan kepada golongan Islam inilah yang dianggap sebagai upaya mempengaruhi dan membujuk umat Islam agar memeluk Kristen.³¹ Di banyak daerah, hal semacam ini juga banyak terjadi dan selalu berujung perlawanan oleh kelompok agama lain, terutama Islam. Memang, tidak disangkal, ada sebagian kecil komunitas Kristen, yaitu gereja fundamentalis, yang gencar dan agresif dalam penyebaran agama. Bahkan tidak menutup kemungkinan perlawanan terhadap berbagai regulasi tentang penyebaran agama juga lantang disuarakan oleh kelompok Kristen yang berorientasi pada kuantitas umat ini. Hal ini tentu tidak lepas

³⁰ Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, h. 43

³¹ Azril Yahya, "Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Sumatera Selatan", dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, h. 104.

dari kepentingan sektarian mereka. Namun begitu, menyamaratakannya adalah hal yang sangat tidak bijak. Kelompok ini sesungguhnya kelompok minoritas dalam Kristen. Terlebih isu kristenisasi biasanya baru prasangka, belum ada pembuktian yang bisa dipertanggung-jawabkan. Mestinya mekanisme hukum kita sudah memadai untuk menjawab persoalan itu. Isu Kristenisasi harus diselesaikan di antar lembaga-lembaga agama dan umat beragama sendiri. Dan mekanismenya cukup dikembalikan melalui KUHP, yakni yang berkaitan dengan pasal pemaksaan.

Amin Abdullah mencatat, fenomena perebutan umat ini terjadi akibat konsep kebebasan beragama yang memang bersifat ambigu, bahkan *polyinterpretable* (banyak tafsir). Ia dapat dipahami dan dimanfaatkan ke dalam dan sekaligus ke luar. Pada suatu saat ia dapat dijadikan dasar tindakan untuk meredam kegiatan ekspansif penganut agama-agama secara berlebihan, tetapi pada saat yang lain juga dapat dijadikan sebagai senjata untuk merebut hati konsumen dan pasar komoditas penyelamatan rohani. Dalam praktek di lapangan, menurut Amin Abdullah, Hak Kebebasan Beragama yang menjadi salah satu butir dalam Deklarasi Universal HAM, banyak menimbulkan masalah.³² Untuk itulah ia menawarkan konsep baru untuk menggantikan konsep kebebasan beragama yang menurutnya sudah tidak relevan itu, yaitu konsep dialog Antaragama. Jika konsep kebebasan beragama mengandaikan perlunya dikembangkan teologi kerukunan antarumat beragama, maka harus dikembangkan selangkah lebih lanjut

³² M. Amin Abdullah, “Kebebasan Beragama atau Dialog Antaragama” dalam *Jurnal Orientasi Baru*, November 1998, h. 56. Menurut Amin Abdullah, dengan dideklarasikannya hak kebebasan beragama, kecurigaan antarpemeluk agama bukannya berkurang, melainkan justru semakin bertambah, karena masing-masing penganut agama merasa berhak baik secara terang-terangan atau sembunyi-sembunyi untuk menyebarkan, merebut maupun mempertahankan diri secara berlebihan. Dengan begitu, hak kebebasan beragama dalam praktek ternyata banyak yang melanggar batas-batas “etika” pergaulan hidup sosial-kemasyarakatan dan sosial serta melampaui batas-batas kepatutan. Lantaran masing-masing penganut agama merasa terancam, baik secara agamis, psikologis, ekonomis maupun politis, maka hak kebebasan beragama pada ujung-ujungnya justru lebih menggelisahkan dan menjadi beban tambahan masyarakat daripada menenangkan.

menjadi dialog antaragama yang mempersyaratkan perlunya kerjasama antarumat beragama.³³

Namun menurut peneliti, bukan konsepnya yang salah, melainkan interpretasi dan justifikasi terhadap konsep kebebasan beragama untuk melancarkan kepentingan sektarian suatu agama. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi isu kristenisasi yang gencar itu, tampaknya kritik harus disampaikan kepada kedua belah pihak. Umat Kristen, terutama sekte fundamentalis, yang masih berorientasi pada kuantitas umat mestinya sudah harus mengalihkan garapannya pada peningkatan kualitas. Selama kontestasi perebutan umat ini tidak dikendalikan, maka ketengangan masih akan terus terjadi, meskipun ini sesungguhnya bukan ajaran melainkan sisi politis agama. Demikian pula pada umat Islam, ketakutan itu terjadi bukan saja karena kelemahan teologis masyarakat, melainkan lebih dari itu, sering diakibatkan oleh kekecewaan terhadap Islam yang tidak peka terhadap kondisi sosial-ekonomi umatnya. Persoalan kemiskinan, kelangkaan akses pendidikan, dan lain-lain menjadi sebab terjadinya konversi agama. Karenanya sudah saatnya umat Islam, terutama para elitnya, melakukan evaluasi internal untuk membangun teologi yang memihak terhadap nasib umatnya. Perpindahan agama harus dihormati selama hal itu menjadi pilihan sadar seseorang, bukan karena pemaksaan, intimidasi dan maksud lain. Kebebasan memilih agama ini dilindungi oleh UUD 1945³⁴ dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (HAM).³⁵ Baik umat Islam maupun Kristen harus

³³ Amin Abdullah, dalam *Orientasi Baru*, h. 58.

³⁴ Dalam Pasal 29 ayat (2) UUD'45 dinyatakan, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006), h. 7.

³⁵ Dalam pasal 18 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Right*) dinyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, hati nurani dan agama; dalam h. ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama

menerima kenyataan ini sebagai pilahan teologis yang dilindungi oleh agama dan negara. Lagi-lagi sesungguhnya yang menjadi problem adalah relasi mayoritas-minoritas dalam sejarah Indonesia yang selalu berkontestasi (secara politis). Mengapa umat mayoritas selalu dirundung kekhawatiran kalau umatnya berpindah agama? Bagi umat yang ditinggalkannya, terutama bagi para pemukanya, perpindahan agama yang dilakukan oleh umatnya merupakan masalah besar karena berkaitan dengan kehormatan diri. Pemuka agama yang umatnya pindah ke agama lain dapat kehilangan muka sehingga dapat memicu persaingan dan konflik dengan penganut agama lain yang dianggap telah memengaruhi dan membujuk umatnya untuk pindah agama. Di sinilah kontestasi terus berlangsung. Dengan demikian bukan lagi masalah agama yang menjadi soal, melainkan politik perebutan umat di mana kuantitas umat menempati posisi penting dalam kehidupan suatu agama. Paradigma dan orientasi kuantitas yang terlalu tinggi seperti itu tidak bisa dilepaskan dari pengaruh kebijakan politik agama yang turut menentukan corak relasi antaragama. Dalam bagian berikut ini, akan ditelusuri bagaimana kebijakan-kebijakan regulasi hubungan antaragama memberikan implikasi paradigmatik terhadap masyarakat dan kehidupan bersama.

Implikasi Sosial Kebijakan Kerukunan Antaragama

Negara memiliki cara pandang sendiri terhadap kemajemukan, kerawanan dan konflik sosial serta kerukunan antarumat beragama. Di sana dikatakan adanya (kemungkinan) praktikpraktik atau gejala kemajemukan

dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri” Lihat Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 10 Desember 1948. Dialog Antaragama (Interfaith Dialogue) Asia-Eropa yang diselenggarakan pada 21-22 Juli 2005 di Nusa Dua Bali telah mendeklarasikan Deklarasi Bali. Salah satu isi deklarasi tersebut kembali menegaskan dorongan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak untuk memilih agama dan kepercayaan. *KOMPAS*, 23 Juli 2005.

yang bisa mengancam kerukunan umat beragama dan kesatuan bangsa. Ada kemajemukan yang bisa mengundang kerawanan sosial. Ditinjau secara retrospektif, cara berbicara tentang kerukunan masih menggunakan pendekatan keamanan. Kerawanan sosial menjadi momok terbesar, hantu paling membahayakan. Oleh karena itu negara dengan segala kekuasaannya berusaha menghentikan penyebab kerawanan sosial tersebut. Bagaimanakah kita mengukur dan menentukan kerawanan sosial? Menurut pengalaman, Negara akan menentukan bukan hanya keadaan yang dianggap rawan namun juga kapan menciptakan kerawanan sosial! Pendekatan semacam ini sangat merugikan dinamika masyarakat. Negara atau penguasa resmi akan cepat-cepat menentukan kelompok-kelompok *deviant*, kelompok yang dianggap tidak bisa mengintegrasikan diri ke dalam masyarakat kerukunan tanpa melihat konteks yang lebih luas. Sedangkan gambaran tentang masyarakat yang rukun itu sendiri akan ditentukan oleh negara.

Dalam bagian ini, peneliti mencoba menunjukkan bahwa pendekatan keamanan secara implisit melandasi paradigma berpikir setiap kebijakan kerukunan antaragama. Secara eksplisit, menurut berbagai regulasi tentang kerukunan antaragama, kerawanan sosial disebabkan oleh pendirian rumah ibadah, penyiaran agama, penodaan agama, peringatan hari-hari besar keagamaan, perkawinan antarpemeluk beda agama, dan bantuan keagamaan dari pihak asing. Pokok-pokok inilah yang menjadi bidang-bidang dalam berbagai peraturan tentang kerukunan antaragama.

Melihat pokok-pokok regulasi tersebut, baik dalam konsideran maupun pasal-pasalnya, pasti kita terusik untuk melihat paradigma keberagamaan dan kerukunan dalam kebijakan-kebijakan tersebut sambil membandingkannya dengan berbagai paradigma yang berkembang di Indonesia sejak beberapa dekade terakhir ini. Peneliti tidak akan melakukan pembacaan ini secara detail. Hanya saja, peneliti mendapatkan kesan bahwa paradigma yang melandasi hampir setiap kebijakan-kebijakan itu perlu dipertanyakan efektivitasnya untuk menjadikan agama sebagai kekuatan masyarakat

yang sekian lama dieksploitasi. Berikut ini akan diteropong implikasi sosial paradigmatis beberapa pokok kebijakan-kebijakan tentang kerukunan antaragama tersebut. Cara baca di bawah ini diharapkan dapat memunculkan kesadaran baru bahwa kemauan penguasaan yang dibungkus dalam berbagai kebijakan kerukunan tersebut membawa pengaruh yang signifikan terhadap paradigma dan cara pandang masyarakat dalam kehidupan beragama di Indonesia yang plural ini.

Pertama, penyiaran agama. Penyebaran agama menjadi isu karena keberhasilan keberagaman secara kolektif diukur dari jumlahnya. Jumlah umat menjadi ukuran keberhasilan suatu agama. Orang tidak mau keluar dari kerangka tersebut. Undang-undang yang mengaturnya justru menjadi semacam *reinforcement* bahwa persoalan agama adalah persoalan penyebaran atau penambahan anggota. Penyebaran agama menduduki prioritas utama. Legislasi ini secara tidak langsung menjadi sebuah afirmasi bagi pengutamaan pembengkakan anggota. Inilah yang menyebabkan para pemuka dan umat beragama selalu berkontestasi dalam perebutan umat. Segala persoalan dan konflik keagamaan lalu hanya dilihat dari sisi penyebaran agama. Regulasi tentang penyebaran agama justru menutup persoalan yang kian hari kian penting; apa tanggung jawab agama pada masa sekarang? Menambah anggota atau meningkatkan kualitas? Ini memang persoalan teologis. Akan tetapi, kalau secara politis persoalan itu tidak didukung, persoalan itu tidak akan pernah berkembang menjadi sebuah wilayah pergumulan semua agama secara kreatif.

Kedua, pendirian tempat ibadah. Legislasi tentang rumah ibadah bisa mereduksi hidup keberagaman ke dalam rumah ibadah, entah sebagai simbol eksistensi atau kehadiran agama. Kita tahu, keberagaman masyarakat pada era Orde Baru diukur dengan maraknya rumah ibadah, bukan kualitas keberagaman dan moralitas masyarakat. Karena itu tak heran, Orde Baru merupakan rezim yang banyak memproduksi rumah ibadah, tetapi pada saat yang sama melakukan restriksi terhadap pendirian

rumah ibadah. Kalau orang masih mereduksi keberagaman ke dalam rumah ibadah, hal itu barangkali disebabkan oleh dua hal: teologi tidak berkembang atau teologi yang berkembang selama ini tidak merata sehingga ada kelompok-kelompok yang masih saja mereduksi keberagaman ke dalam rumah ibadah. Persoalan rumah ibadah terus-menerus diabadikan karena orang tidak bisa melihat persoalan lain di luar itu. Demikian juga, bila suatu lembaga keagamaan tidak bisa mengukur prestasinya kecuali hanya dengan menjumlah rumah ibadah. Legislasi atas persoalan ini justru bisa membuat rumah ibadah menjadi persoalan yang tak habis-habisnya dipertikaikan.

Ketiga, bantuan asing keagamaan. Salah satu isu dalam regulasi kerukunan antaragama adalah isu tentang bantuan asing keagamaan. Isu ini ditempatkan sebagai isu sentral barangkali karena bantuan asing dipandang sangat terkait dengan intensitas penyebaran suatu agama. Namun cara pandang yang digunakan teramat konvensional dan tidak relevan dengan tantangan global yang tengah dihadapi umat manusia. Dalam perspektif baru, persoalan mendesak orang zaman sekarang (yang hidup dalam masyarakat global) bukan lagi boleh dan tidak boleh menerima bantuan asing melainkan bagaimana menggunakan bantuan asing secara benar. Persoalan yang harus ditangani adalah bagaimana bantuan asing tidak dipakai untuk memperkaya diri atau kelompok. Banyak lembaga, termasuk lembaga-lembaga yang mempunyai afiliasi dengan agama tertentu menjadi kaya mendadak karena bantuan asing. Kita tahu bahwa sumber bantuan dan tenaga asing sekarang ini sudah tidak lagi mengenal agama dan ideologi. Karena itu terasa aneh menempatkan isu bantuan asing dalam persoalan kerukunan antaragama.

Persoalan jangka panjang kita justru bagaimana kita menjadi bangsa yang mampu membiayai diri sendiri, bagaimana agama tidak lagi terlalu tergantung pada dana dari negara maupun negara-negara lain, sedangkan persoalan jangka pendek adalah pemberantasan korupsi di lembaga-lembaga keagamaan. Kalau mau menempatkan isu korupsi dalam konteks kerukunan

antaragama, sebaiknya mengambil orientasi untuk mendorong umat beragama mengontrol pengelolaan keuangan lembaga-lembaga keagamaan. Semua orang kini sadar bahwa meskipun masyarakat Indonesia adalah masyarakat religius, namun tingkat korupsinya masih sangat tinggi. Karena itulah upaya memerangnya harus dimulai dari komitmen keagamaan.³⁶

Keempat, peringatan hari besar keagamaan. Masalah peringatan hari besar keagamaan yang diatur melalui Surat Edaran Menteri Agama RI Nomor L MA/432/1981 tanggal 2 September 1981, ini termasuk masalah yang kabur. Di sana dikatakan bahwa hari besar keagamaan terdiri dari peringatan yang berunsur peribadatan dan yang berunsur perayaan yang di dalamnya tidak ada unsur peribadatan. Lebih lanjut dinyatakan: Dalam hal peribadatan atau adanya unsur peribadatan semacam ini, maka hanya pemeluk agama yang bersangkutan yang menghadirinya. Padahal dalam setiap perayaan hari besar, kedua unsur itu hampir selalu ada. Jika dipahami, aturan ini akan membuat masyarakat yang plural semakin tersegregasi dalam wilayah agama. Umat beragama dibatasi interaksinya hanya dalam wilayah sosial. Padahal untuk membentuk dan menguji toleransi beribadah yang sejati, umat beragama mestinya diberi ruang untuk mengapresiasi dan menghormati ibadah dan perayaan hari besar keagamaan lain. Ini bukan bermaksud mencampuradukkan, karena masyarakat yang hidup dalam pluralitas niscaya mengetahui dan memahami tradisi dan peribadatan umat lain. George Homman menyatakan, semakin tinggi frekuensi interaksi, semakin tinggi peluang suka menyukai.³⁷

Lalu mengapa muncul banyak kebijakan yang segregatif? Tampaknya aturan yang segregatif, seperti peraturan tentang hari besar, ini lahir dari suatu kepanikan para pemuka agama yang melihat dinamika interaksi umatnya. Kepanikan telah melahirkan hipersensitifitas. Kepanikan ini salah

³⁶ Tentang tema ini baca Burhan, A.S, dkk., *Memerangi Korupsi: Geliat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia* (Jakarta: P3M, 2004), h, 88.

³⁷ Departemen Agama, *Sosiologi Keagamaan*, h. 89

satunya terlihat dari fatwa MUI yang melarang umat Islam untuk mengikuti perayaan Natal. Begini fatwa itu selengkapnya:

1. Perayaan Natal di Indonesia meskipun tujuannya merayakan dan menghormati Nabi Isa, akan tetapi Natal itu tidak dapat dipisahkan dari soal-soal yang diterangkan di atas.
2. Mengikuti upacara Natal bersama bagi umat Islam hukumnya haram.
3. Agar umat Islam tidak terjerumus kepada syubhat dan larangan Allah dianjurkan untuk tidak mengikuti kegiatan-kegiatan Natal.³⁸

Tanpa mengabaikan orang-orang yang dengan khusyuk bisa memperingati hari besar keagamaan dan kemampuan mereka untuk memperdalam pengalaman keagamaan mereka, ada kecenderungan kuat untuk vulgarisasi hari-hari besar keagamaan. Hari besar diukur dari kemampuannya untuk menduduki ruang publik seluas-luasnya dan selama mungkin. Gejala ini justru menunjukkan insensitifitas dan ketidakberanian para pemuka agama membela agama dari agama konsumerisme dengan berbagai alatnya. Di sana kita melihat sikap yang sebenarnya dari bangsa ini dalam melihat hari besar agama, yaitu bahwa hari besar sama dengan hari libur, sama dengan hari konsumsi nasional. Begitulah cara merayakan hari besar keagamaan yang memelihara kerukunan umat beragama dan keutuhan bangsa?

Kelima, penguburan jenazah. Aturan yang mengatur penguburan jenazah barangkali termasuk pasal yang paling mengundang reaksi sinis banyak orang. Betapa negara ini penuh perhatian pada umat beragama sehingga memperhatikan umatnya sampai detik terakhir. Kemauan negara sampai mengatur tata cara penguburan jenazah, berimplikasi pada

³⁸ Baca Departemen Agama, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Depag RI, 2003), h.235-242. Ini juga membuktikan bahwa diskursus yang dikembangkan oleh negara untuk melakukan segregasi umat beragama mendapat legitimasi teologis dari Majelis Ulama Indonesia.

semakin menganganya lubang segregasi umat beragama. Diskriminasi umat beragama dilakukan oleh negara sampai liang lahat. Hal ini tampak dalam Surat Menteri Agama RI nomor B.VI/11215/1879 yang menyatakan bahkan tidak dikenal tata cara penguburan jenazah menurut aliran kepercayaan.

Keenam, penodaan, penghinaan, dan penyalahgunaan agama. Dalam Undang-Undang nomor 1/PNPS tahun 1965 dinyatakan: Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.³⁹ Pasal ini secara eksplisit melarang adanya bentuk-bentuk penafsiran baru atas agama. Artinya, pemahaman atas agama dipandang sebagai sesuatu yang beku dan sudah selesai. Tugas umat beragama bukan berpikir dan membuat penafsiran-penafsiran alternatif, tapi menjalankan aturan agama secara apa adanya. Secara tidak disadari, pasal demikian telah menebar ranjau menakutkan di kalangan umat beragama untuk berpikir karena ketakutan terjerat pada penodaan atas agama. Seseorang akan dengan mudah dituduh menodai dan menghina agama karena melontarkan gagasan-gagasan keagamaan yang tidak sejalan dengan penafsiran *mainstream* yang dianut di Indonesia. Kebebasan berpikir menjadi sedemikian dikerangkeng. Langgam berpikir agama harus mengikuti langgam aparatusnya. Efek lebih jauh, akan terjadi birokratisasi dan elitisasi agama di mana agama akan dikuasai para elite yang memposisikan diri sebagai aparatus agama. Mereka inilah yang dianggap paling tahu tentang agama. Mereka jugalah yang menentukan sebuah penafsiran agama dianggap menyimpang atau tidak.

Kalau kebutuhan penafsiran agama ini sudah diancam dengan menyimpang dari pokok-pokok ajaran itu, hal itu justru bisa membahayakan kehidupan kerukunan beragama. Kita tahu bahwa penafsiran di Indonesia

³⁹ Undang-Undang Nomor 5/1969 PNPS No. 1/1965 Pasal 1.

baru saja akan mulai. Hal ini mengingatkan kita pada apa yang oleh Arkoun disebut kengerian intelektual. Pasal ini berfungsi untuk meneror kebebasan berpikir. Aturan tentang larangan penodaan dan penghinaan agama ini hanya mengungkapkan rasa tidak percaya diri para penguasa agama atau para fungsionaris agama untuk mengemban amanat keagamaan. Kebijakan ini telah melahirkan lembaga inkuisi dalam arti sebenar-benarnya. Sehubungan dengan penyalahgunaan agama, kita bisa bertanya: dari pengalaman sejarah selama ini, siapa yang paling banyak menyalahgunakan agama? Bukankah itu paling banyak dilakukan oleh para penguasa politik atau penguasa agama yang menyerahkan diri pada penguasa politik? Pasal karet ini justru hanya memperkuat negara untuk menindas. Kita kini butuh kekuatan keagamaan yang bisa membuat kita mampu melihat kerusakan dan ketidakamanan masyarakat di tengah-tengah tata masyarakat yang seakan-akan stabil. Kita tidak hanya butuh agama yang diibadahkan dan diajarkan, namun agama yang bisa menjadi sumber inspirasi untuk mengkritik masyarakat sekarang.

Agama yang demikian ini harus dikomunikasikan terus-menerus dengan kenyataan sehari-hari dan bukannya diukur terus-menerus oleh birokrasi. Kekacauan bernuansa keagamaan selama ini, tidak lah berdiri sendiri, tetapi terkait dengan banyak hal seperti ketidakadilan, kemerosotan wibawa aparat keamanan, dan ketidakberdayaan suatu agama dalam mengelola perbedaan. Masih dalam kaitan implikasi sosial ini, dalam bagian ini peneliti perlu juga mencermati implikasi yang dipastikan akan muncul dari kebijakan kerukunan antaragama yang lahir pada era reformasi, yaitu terbitnya Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan Bersama itu mengatur tentang tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pembentukan

forum kerukunan umat beragama (FKUB), pendirian rumah ibadat, dan izin sementara pemanfaatan bangunan gedung.⁴⁰

Kebijakan itu, jika mau jujur diakui, sesungguhnya merupakan kemunduran dalam kehidupan beragama di Indonesia. Di tengah upaya pengurangan peran negara dalam urusan-urusan masyarakat di satu sisi dan penguatan masyarakat di sisi lain, sebuah peraturan muncul dengan birokratisasi yang sangat ketat. Pembentukan FKUB yang dikomandani oleh negara sampai ke tingkat kabupaten dengan jangkauan sampai ke desa/kelurahan jelas menunjukkan hal ini. Penugasan kepala daerah untuk melakukan pengawasan terhadap kerukunan antaragama menjadikan kerukunan sebagai urusan birokrasi. Padahal kita tahu persis bahwa birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah karakteristik Orde Baru. Hal ini sebagaimana dikatakan Afan Gaffar bahwa birokrasi Indonesia merupakan salah satu instrumen politik yang sangat menentukan kehidupan politik nasional. Fungsi birokrasi pada umumnya adalah sebagai *implementor agency* dari kebijakan publik, yakni memberikan pelayanan dan mengantarkan kebijakan tersebut kepada masyarakat. Tetapi, di Indonesia, tidak jarang kebijakan tersebut berasal dan mencerminkan kepentingan birokrasi itu sendiri. Sehingga, dengan kebijakan publik itu, birokrasi akan memperkuat posisi politiknya sendiri.⁴¹

Di samping itu, tingkat kehadiran birokrasi di Indonesia sangat tinggi, mulai dari Jakarta sampai ke daerah-daerah yang paling terpencil sekalipun. Bahkan, semakin jauh dari Jakarta, semakin tinggi pula kehadiran birokrasi.⁴² Di sinilah sebenarnya arti strategis politik dari birokrasi sebagai instrumen kekuasaan, yang ikut membentuk sistem kekuasaan yang ada. Tentu saja, implikasinya lebih lanjut adalah: birokrasi bukannya berorientasi pada

⁴⁰ Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006.

⁴¹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), h. 157

⁴² Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Ibid.*

masyarakat, melainkan pada sistem kekuasaan yang ada. Birokratisasi pada penyelenggaraan kegiatan publik yang menjadi salah satu ciri menonjol pada masa pemeritahan Orde Baru menjadi kepanjangan tangan negara untuk mengontrol masyarakat melalui berbagai kebijakan.⁴³ Salah satunya adalah kebijakan kontrol terhadap relasi antaragama.

Upaya menciptakan kerukunan antaragama melalui birokrasi, pada kenyataannya, di samping rentan untuk kepentingan kekuasaan, juga membuat kerukunan yang tercipta semakin elitis dan formal. Padahal yang dibutuhkan adalah kerukunan yang substansial dan membumi pada tingkat basis. Sebagaimana pengalaman sebelumnya, yang tercipta bukanlah kerukunan melainkan kerukunan seolah-olah (*pseudo-harmony*). Dalam konteks peraturan tersebut, dialog antaragama yang digagas oleh pemerintah juga tidak bakal efektif karena tidak menyentuh akar. Dialog hanya dilakukan oleh elit agama, sementara persentuhan terjadi di tingkat arus bawah. Dalam PB itu, FKUB mengadakan dialog tokoh agama. Menurut paradigma ini, umat beragama dianggap bisa direpresentasikan oleh tokoh agama. Terlepas dari kecenderungan dewasa ini di mana tokoh-tokoh agama terserabut dari akarnya, sesungguhnya sejak mula umat beragama tidak begitu saja bisa diwakili oleh elit, mengingat masyarakat beragama kita begitu plural dalam paham dan pilihan pemikiran, dan dengan demikian tidak memadai untuk direpresentasikan oleh tokoh. Jadi sangat tidak tepat ungkapan yang terus digembar-gemborkan oleh pemerintah (Departemen Agama) yang mengatakan bahwa FKUB merupakan tumpuan bagi kerukunan umat beragama di negeri ini.⁴⁴ Pada level tertentu pembentukan lembaga ini merupakan alat birokratisasi agama.

Implikasi yang tidak kalah signifikan dari peraturan ini dalam kehidupan masyarakat adalah tentang pendirian rumah ibadah. Persyaratan

⁴³ Saiful Arif (ed.), *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik* (Malang: Averroes Press, 2006), h. 134

⁴⁴ Baca laporan utama *Rindang*, No. 08 TH. XXXII Maret 2007, h. 7

khusus yang dituntut dalam pendirian rumah ibadah tidak mendukung bagi terciptanya pembauran yang konstruktif dalam kehidupan bersama. Dalam Peraturan Bersama itu dinyatakan bahwa: Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:

- a Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
- b Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
- c Rekomendasi tertulis kepala kantor Departemen agama kabupaten/kota; dan
- d Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Peraturan ini sangat restriktif dalam pendirian rumah ibadah dengan syarat yang ketat, yaitu syarat pengguna 90 orang. Semua umat beragama minoritas di semua daerah akan mengalami kesulitan. Orang Hindu barangkali akan kesulitan membangun tempat ibadah di Jawa. Demikian juga umat Islam akan kesulitan membangun tempat ibadah di Flores yang sebagian besar penduduknya beragama Katholik, atau di Bali yang sebagian besar penduduknya beragama Hindu. Tidak menutup kemungkinan umat Islam di Papua akan kesulitan melaksanakan ibadah shalat Jumat karena harus beribadah di rumah ibadah yang memenuhi syarat. Ini juga merupakan pukulan bagi umat Kristen yang berada di daerah yang mayoritas Muslim. Peraturan ini tampaknya membuta dengan kenyataan bahwa Kristen Protestan adalah sebuah agama dengan denominasi yang sangat banyak. Karenanya wajar jika gereja Protestan sangat banyak, karena semua sekte mempunyai gereja sendiri. Peraturan pendirian tempat ibadah dalam Peraturan Bersama ini tampaknya tidak menghargai tradisi tersebut.

Tidak hanya itu, peraturan ini juga bisa membuat bangsa Indonesia terbagi dalam zona berdasarkan agama karena untuk mendirikan rumah ibadah harus ada umat yang berkumpul sebanyak 90 orang. Kecenderungan itu selanjutnya akan mendorong terjadinya segregasi sosial berdasarkan agama. Masyarakat akan terbagi / terpisah-pisah secara sosial dalam wilayah agamanya masing-masing. Kenyataan ini sebagaimana yang tampak dalam penjelasan sebelumnya adalah kontributor paling besar bagi munculnya konflik antaragama. Sebaliknya, kehidupan masyarakat yang membaaur merupakan faktor penting bagi penciptaan harmonitas sosial antaragama. Dalam sebuah penelitian juga terekam bahwa kehidupan sosial yang tidak mengelompok dalam suatu komunitas dan adanya interaksi di antara sesama warga masyarakat dapat dilihat sebagai potensi bagi terciptanya kerukunan antargolongan masyarakat, termasuk antaragama.⁴⁵

Jadi, peraturan tentang pendirian rumah ibadah yang menurut Menteri Agama Maftuh Basuni akan mampu meredam konflik⁴⁶, justru akan berakibat fatal dalam relasi antaragama di Indonesia. Kalangan Kristen menilai faktor penghambat kerukunan adalah terkait dengan sulitnya pendirian gereja. Menyikapi SKB Menag dan Mendagri tahun 1979 saja, mereka menganggap kebijakan pemerintah itu memperkuat eskalasi konflik. Perilaku yang ditunjukkan umat Islam dan pemerintah, menurut mereka, terkesan mempersulit perijinan bagi mereka.⁴⁷ Masih mewarisi semangat SKB masa Orde Baru itu, dalam Peraturan Bersama Menteri Agama nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 tahun 2006, pola yang dikembangkan mengingatkan kita pada sistem demokrasi proporsional. Sistem ini mengandaikan “kemenangan” kelompok mayoritas dalam memperebutkan sumber-sumber kekuasaan. Dalam sebuah daerah, kelompok mayoritas

⁴⁵ Azril Yahya, “Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Sumatera Selatan”, dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, h. 109.

⁴⁶ *Rindang*, No. 10 TH. XXXI Mei 2006, h. 9

⁴⁷ Hamdan, “Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Nusa Tenggara Barat”, dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, h. 197.

dipastikan berkuasa dan menentukan nasib hidup masyarakatnya. Jika sistem ini diterapkan dalam kehidupan beragama, maka potensi konflik mayoritas-minoritas akan semakin tinggi. Hal ini karena hak-hak kaum beragama minoritas akan terkikis, di mana salah satunya adalah sulitnya mempunyai rumah ibadah. Kaum beragama seperti tidak merdeka beragama di tanahnya sendiri. Dengan demikian, sangat mungkin kebijakan yang lahir di era reformasi, di samping bertentangan dengan kebebasan beragama, dapat memicu konflik antaragama.

Secara umum tampak bahwa para pengambil kebijakan berpihak pada kaum mayoritas. Keberpihakan ini dianggap wajar karena secara nasional, kini kekuasaan tengah berada dalam genggaman umat mayoritas. Lagi-lagi muatan politis di balik kebijakan itu sangat besar karena kekuasaan membutuhkan kelompok mayoritas sebagai penopangnya. Sementara kaum mayoritas sangat berkepentingan terhadap kekuasaan untuk mendukung pelanggaran eksistensinya sebagai kelompok mayoritas. Kemesraan antara penguasa dengan kelompok mayoritas semacam ini telah menjadi catatan panjang sejarah negeri ini.

Lagi-lagi, anehnya, Departemen Agama menyadari bahwa potensi konflik yang paling besar terletak pada *political conditioning*. Dalam wilayah politik dan kekuasaan, kosakata mayoritas dan minoritas terus teraktualisasi dengan berbagai dimensi kepentingan yang terselubung di dalamnya. Kata-kata ini jarang muncul dalam khotbah di gereja atau dakwah di masjid. Hanya dalam dunia politik dan kekuasaan, agama dijadikan atribut, beredar dalam berbagai isu SARA yang menyebarkan keresahan sosial. Sebaliknya, demi kekuasaan pula kaum elite sering berperan ganda, mengkorup kebijakan-kebijakan publik yang mempertajam prasangka sosial. Anehnya, semua kenyataan itu begitu mudah dibelokkan arahnya dengan retorika politik yang hanya bisa mengaburkan substansi persoalan dengan daya tahan yang sangat sementara. Kasus-kasus agama di daerah yang menjadikan rakyat

sebagai korban berhala, sesungguhnya merupakan bias dari kekacauan elite dan bukan sentimen yang berlatar belakang agama.⁴⁸

Penutup

Sebenarnya agama di satu sisi menjadi sumber keselamatan bagi manusia, tetapi di sisi lain menjadi sumber keresahan sosial justru karena dunia politik dan kekuasaan. Potensi konflik yang kita hadapi selama ini yang bersumber dari prasangka mayoritas dan minoritas justru karena kemunafikan kita dalam menghadapi kemajemukan. Kemajemukan selalu dipandang sebagai ancaman yang menyebabkan konflik, tidak malah dikelola menjadi modal sosial bagi bangunan kebangsaan kita. Karena itu yang digencarkan kemudian adalah pembuatan kebijakan publik kerukunan antaragama yang ketat dan tidak rasional. Irrasionalitas itu tampak dari tidak *nyambung*nya kebijakan kerukunan dengan realitas yang dihadapi, dan bahkan sebaliknya: memicu disharmonitas. Berbagai kebijakan yang tidak berpihak pada pembentukan harmonitas sejati di atas, terutama tentang penyiaran agama, pendirian rumah ibadah, perayaan hari besar keagamaan bahkan juga penguburan jenazah berimplikasi sangat dahsyat dalam pembentukan budaya dan kesadaran masyarakat. Umat beragama menganggap orang beragama lain sebagai *The other* yang harus diwaspadai. Realitas kebudayaan yang berkembang adalah rendahnya -meminjam istilah Fukuyama sebagaimana yang dikutip Denny JA, *level of trust*. *Level of trust* adalah rasa percaya dan rasa nyaman masyarakat dalam melihat perbedaan di antara mereka.⁴⁹Rendahnya *level of trust* berhubungan langsung dengan perasaan terancam dan rasa dizalimi. Berbagai gejolak dan konflik yang mengganggu harmonitas antar-kelompok masyarakat, dalam pengamatan Denny JA, merupakan akibat dari rendahnya *level of trust* ini. Rendahnya *level of trust* ini salah satunya terbukti dalam survei yang diselenggarakan

⁴⁸ Depertemen Agama, *Sosiologi Keagamaan*, h. 124

⁴⁹ Denny J.A., *Catatan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2006), h. 47

oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI). Dalam survei itu terkuak, 8 dari 10 orang menyatakan berhati-hati terhadap orang lain. Dalam survei itu juga terungkap, 36, 7 persen menyatakan keberatan jika penganut agama lain mengadakan acara keagamaan di dekat rumah mereka. Sementara itu tentang pendirian rumah ibadah, sebanyak 42, 3 persen responden menyatakan keberatan jika penganut agama lain mendirikan tempat ibadah di sekitar rumah mereka. Rendahnya *social trust* ini, demikian LSI menyimpulkan, merupakan hal yang buruk dalam kerjasama antarwarga masyarakat dan upaya menumbuhkan solidaritas sosial.⁵⁰

Kebijakan kerukunan yang segregatif ternyata telah menguatkan identitas ke-kita-an dan ke-mereka-an. Komunitas yang beragama lain dipandang sebagai *The other* yang harus dicurigai. Orang-orang di luar komunitas agama mereka dipandang sebagai orang yang bahkan harus diperangi. Tentang ini Goenawan Muhamad menulis: Dengan mengambil jarak, kita akan menemukan bahwa tiap identitas sosial sebenarnya tak pernah siap untuk dirumuskan. 'Umat Islam' atau 'umat Kristen' dapat berarti macam-macam, sebab di dalamnya ada perbedaan-perbedaan yang tak pernah diakui. Di dalam setiap pembentukan identitas sosial juga ketika kita bicara 'umat', sebenarnya terkandung represi.⁵¹

Akibatnya, di tengah pluralitas, masyarakat kita masih dihinggapi sikap curiga, penuh prasangka buruk, bahkan dendam. Menurut Zuly Qodir, penyebab yang menjadi biang keroknya adalah terjadinya uniformisasi dalam seluruh wilayah kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat tidak mempunyai pilihan berpikir, bersikap maupun bertindak. Kekhawatiran masyarakat untuk berbeda dengan penguasa politik, dalam hal ini aparat birokrasi negara sangat tinggi. Karena penguasa akan dengan mudah menuduhnya dengan jargon-jargon politik yang mematikan, seperti

⁵⁰ *TEMPO*, h. 36

⁵¹ Goenawan Muhamad, "Dari Ambon dan Gedung Hangus" dalam *TEMPO*, h. 26

subversif.⁵² Perilaku kekuasaan semacam itulah yang mengikis potensi kebersamaan yang sudah terbangun lama. Sebenarnya rasa kebersamaan telah melekat dalam bangsa kita. Kesadaran pluralisme sudah ada dalam kesadaran kolektif di Nusantara ini sejak lama. Sebab kalau tidak, konflik tidak hanya meledak baru-baru ini. Berbagai laporan menyatakan bahwa sebelum terjadi konflik di beberapa daerah, kehidupan sosial di sana sangat mengagumkan. Kegotong-royongan terjadi melintasi batas suku dan agama. Bahkan tidak jarang untuk membangun masjid, orang-orang Kristen itu bekerja bhakti, demikian juga sebaliknya.⁵³ Namun sayang, modal sosial itu tak terkelola. Yang bisa dipetik dari kenyataan di atas adalah paradigma kebijakan yang tidak mengelola modal sosial itu. Penelusuran di atas menunjukkan bahwa tidak relevan menyelesaikan konflik bernuansa agama dengan pemberlakuan kebijakan kerukunan. Bahkan banyak kebijakan kerukunan yang justru makin membuat disharmonitas dalam masyarakat plural. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa yang sesungguhnya menjadi motivasi pemerintah membuat kebijakan-kebijakan yang justru kontraproduktif itu. Dalam bagian berikutnya akan dianalisis secara filosofis bagaimana operasi kebijakan politik kerukunan antaragama ini menjadi alat kekuasaan yang penting. Analisis dengan pisau filsafat politik ini sangat penting sebagai “alat optik” untuk meneropong politik kerukunan yang

⁵² Zuly Qodir, *Agama dalam Bayang-Bayang Kekuasaan*, h. 23-24

⁵³ Sebagai bukti, modal sosial ini masih utuh di beberapa daerah tanpa campur tangan pemerintah. Salah satunya adalah komunitas multi-agama, Hindu, Islam dan Kristen di Pedalaman Sulawesi Utara yang hidup bersama tanpa konflik. Tepatnya di Mopuya Kabupaten Bolaang Mongondow. Dulu, saat masyarakat baru menempati daerah itu, masjid dan gereja menempati bangunan yang sama, Jum'at untuk sholat Jum'at dan Minggu untuk misa Kristen. Sampai sekarang, perkawinan campur (beda agama) adalah hal yang biasa dan tidak sedikitpun menimbulkan konflik. Saat terjadi kerusuhan bernuansa agama di beberapa wilayah di Indonesia, masyarakat di sana tetap terjaga dan tetap waspada. Umat Kristen menjaga masjid kala Muslim beribadah. Sebaliknya, warga Nahdliyin menjaga gereja dan sekitarnya saat misa berlangsung. Cerita indah tentang harmoni sosial di tengah pluralitas ini bisa dibaca utuh dalam *TEMPO*, h. 90-91.

diperlakukan sebagai sistem diskursif yang menaungi praktik-praktik politik kerukunan antaragama yang dijalankan oleh negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Syahid, “Peta Kerukunan Umat Beragama di Bengkulu” dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu: Peta Kerukunan Umat Beragama di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Depag RI, 2003).
- Adat Pela di Maluku dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama, Konflik dan Perdamaian* (Jakarta: Komnas HAM dan IPI, 2005).
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004).
- Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme* (Bandung: Mizan, 2005).
- Arianto Sangaji, “Menimbang Madi secara Obyektif” dalam *KOMPAS*, 29 Oktober 2005.
- Azril Yahya, “Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Sumatera Selatan”, dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*.
- Burhan, A.S, dkk. *Memerangi Korupsi: Geliat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia* (Jakarta: P3M, 2004).
- Denny J.A., *Catatan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2006).
- Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat Keagamaan Depag RI).
- Departemen Agama, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Depag RI, 2003).
- Departemen Agama, *Sosiologi Keagamaan: Suatu Kajian Empirik dalam Memantapkan Nilai-Nilai Kerukunan Umat Beragama* (Jakarta: Pusat Kerukunan Umat Beragama Departemen Agama RI, 2003).

Fachry Ali, "Golongan Agama dan Etika Kekuasaan: Keharusan Demokratisasi" dalam *Islam Indonesia* (Surabaya: Risalah Gusti, 1996).

Goenawan Muhamad, "Dari Ambon dan Gedung Hangus" dalam *TEMPO*.

Habib Thoha, *Membiarkan Berbeda: Kerukunan Hidup Umat Beragama dalam Perspektif Keindonesiaan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004).

<http://member.fortunecity.com>.

Ignas Kleden, "Merdeka dalam Kemajemukan" dalam *TEMPO*, 20 Agustus 2006.

KOMPAS, 19 Nopember 2005.

KOMPAS, 23 Juli 2005.

Konsideran Keputusan Menteri Agama RI nomor 84 tahun 1999.

Laporan utama *Rindang*, No. 08 TH. XXXII Maret 2007, h. 7

M. Amin Abdullah, "Kebebasan Beragama atau Dialog Antaragama" dalam *Jurnal Orientasi Baru*, November 1998.

M. Atho Mudzhar, "Pluralisme, Pandangan Ideologi dan Konflik Sosial Bernuansa Agama" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2003).

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006).

Martin L. Sinaga dkk. (ed.), *Bincang Agama di Udara: Fundamentalisme, Pluralisme dan Peran Publik Agama* (Jakarta: MADIA, 2005).

Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2003).

Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006.

Rindang, No. 10 TH. XXXI Mei 2006.

Saiful Arif (ed.), *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik* (Malang: Averroes Press, 2006).

Sudirman Tebba, *Islam Pasca-Orde Baru* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 2001).

Tamrin Amal Tomagola, “Anatomi Konflik Komunal di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998-2002” dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI, 2003).

Tokorondo, sebuah desa di pesisir Poso, pada Mei 2000. *TEMPO*.

Undang-Undang Nomor 5/1969 PNPS No. 1/1965 pasal 1

Zainuddin Maliki, *Politikus Busuk: Fenomena Insensibilitas Moral Elite Politik* (Yogyakarta: Galang Press, 2004).

Zuly Qodir, *Agama dalam Bayang-Bayang Kekuasaan*, (Yogyakarta: DIAN/ Interfidei, 2001).