

**KELOMPOK MINORITAS DALAM PERSPEKTIF
REPUBLIKANISME: STUDI TENTANG
KEBIJAKAN PEMERINTAH TERKAIT
KELOMPOK MINORITAS AGAMA DI
INDONESIA**



Arif Hidayatullah
4825116839

Skripsi ini ditulis untuk Memenuhi Salah Satu Persyaratan dalam Memperoleh Gelar Sarjana Sosial (S.Sos)

**PROGRAM STUDI SOSIOLOGI
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI JAKARTA
2017**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Arif Hidayatullah
No. Registrasi : 4825116839

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “**Kelompok Minoritas Dalam Perspektif Republikanisme: Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Terkait Kelompok Minoritas Agama di Indonesia**” ini sepenuhnya karya sendiri. Tidak ada bagian didalamnya yang merupakan plagiat dari karya orang lain dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan. Atas pernyataan ini, saya siap menanggung resiko/sanksi yang dijatuhkan kepada saya apabila dikemudian hari ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya ini, atau klaim dari pihak lain terhadap keaslian karya saya ini.

Jakarta, 16 Februari 2017



LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Penanggung Jawab Dekan Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Jakarta



Dr. Muhammad Zid, M.Si
NIP. 19630412 199403 1 002

No.	Nama	TTD	Tanggal
1.	<u>Abdi Rahmat, M.Si</u> NIP. 19730218 200604 1 001 Ketua Sidang		17 Februari 2017
2.	<u>Rusfadia Saktiyanti Jahja, M.Si</u> NIP. 19781001 200801 2 006 Sekretaris Sidang		17 Februari 2017
3.	<u>Ubedilah Badrun, M.Si</u> NIP. 19720315 200912 1 001 Penguji Ahli		17 Februari 2017
4.	<u>Dr. Robertus Robet, MA</u> NIP. 19710516 200604 1 001 Dosen Pembimbing I		17 Februari 2017
5.	<u>Syaifudin, M. Kesos</u> NIP. 19880810 201404 1 001 Dosen Pembimbing II		16 Februari 2017

Tanggal Lulus: 6 Februari 2017

ABSTRACT

Arif Hidayatullah. *Minority Groups in the Perspective of Republicanism: Study About Government Policies related to Religious Minorities in Indonesia. Bachelor Theses.* Jakarta: A Study Program of Sociology, Faculty of Social Sciences University of Jakarta, 2017.

*This research aims to analyze the government policy toward minority groups in the republicanism perspective, by taking the case study about minority groups of the characteristics of religion. More specifically this research is attempting to examine the two important things namely; **first**, focusing on religious social dynamics and policies relating to religious minorities. Now the policy in this research is a product of public policy drawn up by the government as a set of steps to action that is set in the context of a particular purpose and implementation have impact on public life. **Second**, examine its problem the role of the government policies and religious minorities according to the point of view of republicanism. The principle of teaching republicanism looked at the state or the government is not an expression of individual and group interests but an expression of the will of the general public or popular will. The will of the general public itself must be narrowly defined as prioritized public the above the personal status is not solely from the majority opinion.*

This research uses the analysis of descriptive qualitative approach with the types of case study research was done through the research process study efforts or library research. Therefore this research also uses the library study method (library research) and also as a data collection technique. In the process of policy analysis using the integrative analysis model that is a combination of the model the analysis of prospective and retrospective prosecution. Where a prospective model prediction problems and issues the consequences before the policy is made and implemented, while retrospectivity oriented on the consequences that arise from after the policy implemented.

Based on the results of the analysis and the findings of the library shows that in general the implementation of the policy causes the persekusi and social exclusion of religious minorities. If reviewed from the perspective of republicanism, the role of government policy related to the religious minorities tend to be derived from the opinion of the majority of the -dominant-, so that an electrostatic domination or discriminative in policies made. This situation is at odds with the spirit of the rule according to which republicanism perspective measure make policy using the principle of freedom of non domination as the basis of justice in togetherness and not acting arbitrary.

Keywords: Policy, Minorities, Religion, Republicanism

ABSTRAK

Arif Hidayatullah. Kelompok Minoritas dalam Perspektif Republikanisme: Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Terkait Kelompok Minoritas Agama di Indonesia. Skripsi. Jakarta: Program Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Jakarta, 2017.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pemerintah terhadap kelompok minoritas dalam perspektif republikanisme, dengan mengambil studi kasus tentang kelompok minoritas dari karakteristik agama. Lebih khusus penelitian ini berusaha menelaah dua hal penting yaitu; *Pertama*, berfokus pada dinamika sosial keagamaan dan kebijakan terkait minoritas agama. Adapun kebijakan dalam penelitian ini merupakan produk kebijakan publik yang disusun oleh pemerintah sebagai seperangkat langkah-langkah tindakan yang bersifat mengatur dalam rangka tujuan tertentu dan implementasinya memiliki dampak terhadap kehidupan publik. *Kedua*, menelaah problematika peran pemerintah, kebijakan dan minoritas agama menurut sudut pandang republikanisme. Prinsip dalam ajaran republikanisme memandang negara atau pemerintah bukan ekspresi kepentingan individual dan kelompok melainkan ekspresi dari kehendak umum atau *popular will*. Kehendak umum itu sendiri harus dimaknai sebagai pengutamaan yang publik di atas yang privat, bukan semata-mata dari opini mayoritas.

Penelitian ini menggunakan analisis pendekatan kualitatif deskriptif dengan jenis penelitian studi kasus. Proses penelitian dilakukan melalui upaya pengkajian atau penelitian kepustakaan. Oleh karena itu penelitian ini juga menggunakan metode studi pustaka (*library research*) dan juga sebagai teknik pengumpulan data. Pada proses analisis kebijakan menggunakan model analisis integratif yang merupakan perpaduan model analisis prospektif dan retrospektif. Di mana model prospektif berupa prediksi isu masalah dan konsekuensi sebelum kebijakan dibuat dan diimplementasikan, sedangkan retrospektif berorientasi pada akibat-akibat yang timbul dari setelah kebijakan diimplementasikan.

Berdasarkan hasil analisis dan temuan pustaka menunjukkan bahwa secara umum, implementasi dari kebijakan menyebabkan terjadinya persekusi dan eksklusi sosial terhadap kelompok minoritas agama. Jika ditinjau dari perspektif republikanisme, peran pemerintah terkait kebijakan terhadap minoritas agama cenderung berasal dari opini mayoritas -dominan-, sehingga terjadi muatan dominasi/diskriminatif di dalam kebijakan yang dibuat. Keadaan ini berseberangan dengan semangat pemerintahan menurut perspektif republikanisme yang tolak ukur membuat kebijakan menggunakan prinsip kebebasan non dominasi sebagai dasar keadilan dalam kebersamaan sehingga tidak bertindak sewenang-wenang (*arbitrary*).

Kata Kunci: Kebijakan, Minoritas, Agama, Republikanisme

MOTTO

“CARPE DIEM”

QUAM MINIMUM CREDULA POSTERO

**“PADI SEMAKIN BERISI SEMAKIN MENUNDUK
DAN PADI TUMBUH TAK BERISIK”**

LEMBAR PERSEMBAHAN

Ada kata bijak mengatakan “setiap penulis akan tiada, sedangkan tulisan tangannya diabadikan masa, maka tulislah sesuatu yang menggembirakanmu saat melihatnya di hari kiamat.”

Kutulis skripsi ini tidak hanya untuk menggembirakanku, tetapi yang utama adalah menggembirakan kalian yang telah berjasa sepanjang kehidupanku ini, seluruh keluargaku, mama, papa, kakak-kakakku dan keponakan kecilku yang senantiasa selalu menjadi pelita dan pelipur lara dan spesial untuk Almarhuma Mawo.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim, syukur alhamdulillah, puja dan puji penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang senantiasa memberikan segala kenikmatan, rahmat dan hidayah-Nya. Terima kasih atas kekuatan-Nya sehingga penulis mampu telah sampai kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa menuntaskan kewajiban sebagai mahasiswa sarjana. Di dunia ini, dengan penuh rasa hormat dan kecintaan, penulis sebagai seorang anak hendak mengucapkan terima kasih yang utama kepada kedua orang tua atas doa sertadukungan moril dan materiilnya, penulis dapat menyelesaikan skripsi. Sesungguhnya hanya sekedar untaian kata terima kasih pun tak cukup dan tak ada kata yang cukup untuk membalas segala ketulusan dan keikhlasan yang telah diberikan kepada penulis.

Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Sosial, Program Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Jakarta. Pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati penulis menghaturkan penghargaan serta terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berjasa membantu dan mendukung penyusunan skripsi ini. Penulis sepenuhnya juga menyadari bahwa tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak, skripsi ini tidak akan terselesaikan. Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Dr. Muhammad Zid, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial UNJ.
2. Dr. Robertus Robet, MA selaku Koordinator Program Studi Sosiologi UNJ sekaligus menjadi Dosen Pembimbing I Skripsi yang telah memberikan arahan, saran, dan koreksi sehingga penulis dapat mengembangkan ide gagasan selama proses studi ini.
3. Syaifudin, M. Kesos selaku Dosen Pembimbing II Skripsi yang telah memberikan ilmu, pengetahuan dan bantuannya tidak hanya pada bimbingan skripsi namun

sedari awal sejak menjadi mahasiswa sosiologi dan menjadi panutan penulis untuk lebih giat membaca dan menulis.

4. Ubedillah Badrun, M.Si yang telah menjadi Penguji Ahli Skripsi yang secara bijaksana telah menguji penelitian skripsi penulis dengan penuh khidmat dan kritik yang mengasa daya nalar analisis dalam penelitian skripsi ini. Selain itu, beliau adalah panutan sekaligus sosok pertama yang secara resmi mengenalkan politik secara keilmuan yang menjadi minat penulis dalam kajian ilmu sosiologi.
5. Abdi Rahmat, M.Si selaku Koordinator Program Studi Pendidikan Sosiologi sekaligus menjadi Ketua Sidang Skripsi penulis yang telah memberikan kritik serta saran yang mengarahkan penelitian skripsi ini menjadi lebih baik. Dan juga pada waktu luangnya sering bersenda gurau bersama penulis.
6. Rusfadia Saktiyanti Jahja, M.Si selaku Sekretaris Sidang Skripsi yang telah memberikan koreksi dan saran terkait penelitian skripsi ini agar lebih baik sedari sidang proposal hingga sidang skripsi. Dan juga sering meluangkan waktu untuk menasehati dan mengayomi penulis.
7. Abdurahman Hamid, S.H. MH selaku dosen pembimbing akademik yang sedari awal perkuliahan telah memberikan arahan dan saran kepada penulis.
8. Ibu-Bapak dosen-dosen lain yang telah memberikan pengetahuan dan ilmunya selama proses kuliah, untuk Prof. Suryani, Ibu Evy, Ibu Ika, Ibu Ciek, Ibu Dian, Ibu Dini, Ibu Rosita, Pak Eman, Pak Rakhmat Hidayat, Pak Mughis, Pak Eko Siswono, Pak Tarmiji, terima kasih serta puja dan puji atas segala jasa dan kebaikan kalian Ibu-Bapak pendidik terbaik. Dan teristimewah untuk Pak Siswanto yang asik dan “*stay cool*” telah memberikan penulis banyak ilmu, pengalaman, nasehat dan berbagi cerutu serta kopi, “*keep stay cool and humble*”.
9. Segenap para pejabat administrasi jurusan, Mbak Mega, Mbak Tika, dan Mas Abud yang senantiasa membantu para mahasiswa sosiologi. Serta kakak-kakak senior sosiologi beserta adik-adik junior.

10. Dan pada utamanya, karena untaian kata terima kasih takkan pernah bisa membalas segala kenikmatan yang penulis dapatkan di dunia ini berkat doa dan jasa kedua orang tua, dengan sujud penuh rasa hormat dan tulus cinta, secara penuh kasih dan rendah hati, kepada Bapak Mukhlis Abdullah dan Ibu Hj. Zultini Arfa Ilyas, *Alloohummaghfirlii waliwaalidayya war hamhumaa kama rabbayaanii shagiiraa*, doaku untuk kalian yang telah melahirkan dan memberi kehidupan kepada penulis yang sampai saat ini telah banyak berkorban, tak pernah letih dan tak kehabisan semangat untuk mendukung dan mendoakan anak “bontot” yang nakal dan malas ini agar cepat selesai kuliah dan menjadi pribadi yang berakhlakul karimah. Selain itu, secara khusus skripsi ini didedikasikan untuk Almarhuma Mawo, Hj. Zawadjir Ilyas, sosok yang telah begitu banyak memberikan sumbangsih untuk penulis sedari kecil hingga memasuki jenjang perkuliahan, namun tidak sempat melihat langsung penulis menjadi sarjana. Penulis sangat berterang budi atas segala apa yang telah diberikan beliau semasa hidupnya, dalam doa-doa selalu ku sebut namamu Mawo.
11. Kakak-ku tercinta, Akmalina Izzati dan Auliya Fitri Rahma, yang telah memberikan dukungan moril dan materiilnya serta selalu rela direpotkan oleh penulis, dan juga Kak Rizky Sunanto (kakak ipar). Serta Al Jafari Fauzan Wibowo keponakan cilik perusuh dan pemecah tawa dalam keluarga. Terima kasih pula untuk Om dan Tante serta para sepupu yang telah membantu dan mendukung selama proses studi penulis.
12. Mbak Ayu dari Komnas HAM dan segenap Ibu-Bapak staff lainnya di sana, yang telah bersedia berdiskusi dan memberikan masukan pada draft awal skripsi ini sekaligus memberikan buku-buku, tanpa bantuan dari kalian skripsi ini mungkin sulit untuk diselesaikan. Dan tak lupa pihak di balik website “predator” yang telah menyediakan buku dan jurnal gratis, sehingga memberikan kemudahan untuk mengakses dan mendapatkan sumber literatur yang diperlukan. Selain itu, teman-

teman dan seluruh warga kampung kecil di gang-gang sepanjang jalan Kali Pasir dan Cikini Raya yang telah mengasa nalar imajinasi sosiologi penulis.

13. Seluruh teman-teman seperguruan dan seperjuangan “Socious” Sosiologi Pembangunan Non Reguler 2011, Ajeng, Erlin, Uda Randi, Rizpuj, Diki, Alif, Khusnul, Yudha, Isra, Fajar, Handy, Wendy kalian terfavorit kawan dan untuk Fahrul, anda luar biasa ! serta teman-teman lainnya terima kasih atas kebersamaan kalian sampai titik akhir perkuliahan di jenjangan kesarjanaan, semoga ilmu yang didapat bermanfaat menjadikan kalian manusia yang arif -bijaksana.
14. Para kaum borjuis kapitalis-aristokrat kantin Blok M UNJ, Yogo, Aflah, Mas Wawan, Bang Rudi, dan Bang Ade yang senantiasa rela dan ikhlas tempatnya dijadikan persinggahan melepas penat serta membantu persoalan teknis dan menjadi teman bertukar pikiran *ala* bohemian tanpa jasa kalian skripsi ini pun sulit untuk diselesaikan. Tak lupa kepada teman-teman sedari SD, SMP, dan SMA yang telah sekian lama berbagi kisah. Meskipun tak cukup ruang untuk disebutkan satu per satu nama kalian, namun terima kasih atas kebersamaan dan bantuannya.

Skripsi ini merupakan jejak awal dari karir penulis untuk kehidupan masa depan. Diharapkan skripsi ini dapat berguna untuk orang lain terutama bagi penulis. Namun harus diakui pula bahwa masih banyak kekurangan dalam skripsi ini, sehingga terbuka untuk dikritisi. Akhir kata, penulis ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang terlibat atas dukungan, kritik dan diskusi yang telah diberikan. Akhirulkalam, karya ini adalah suara jernih dari seorang pemuda.

Kali Pasir, kampung kecil yang asik,

Februari, 2017

Arif Hidayatullah

DAFTAR ISI

COVER	i
LEMBAR ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
ABSTRAK	iv
MOTTO	vi
LEMBAR PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL, SKEMA dan GAMBAR	xv
DAFTAR SINGKATAN	xvi
DAFTAR ISTILAH	xix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan Penelitian	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Tinjauan Penelitian Sejenis	12
F. Kerangka Konseptual	18
1. Kelompok Minoritas	18
2. Perspektif Republikanisme	21
3. Analisis Kebijakan	28
G. Metodologi Penelitian	34
1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	34
2. Unit Analisis dan Fokus Penelitian	35
3. Teknik Pengumpulan Data	36
4. Teknik Analisa Data	38
5. Teknik Validasi Data	39
6. Keterbatasan Penelitian	41
H. Sistematika Penulisan	41

BAB II SKETSA KERAGAMAN NUSANTARA: DEMOGRAFI DAN RELASI KEAGAMAAN

A. Pengantar	43
B. Demografi Keagamaan di Indonesia	44
1. Ragam Makna Agama	44
2. Komposisi Penduduk Menurut Agama	54
3. Dua Aspek Minoritas: Kategori Kelompok Minoritas Agama	57
C. Narasi Religiusitas Masyarakat Indonesia: Suatu Gambaran Umum dari Masa ke Masa	63
1. Periode Kolonial (Penjajahan) sampai Pra Kemerdekaan	63

2. Periode Pasca Kemerdekaan: Dari Orde Lama sampai Orde Baru ..	67
3. Periode Pasca Reformasi.....	71
4. Relasi Antar Kelompok Agama di Indonesia.....	74
D. Penutup	84

BAB III DINAMIKA SOSIAL KEAGAMAAN: KEBERAGAMAN AGAMA DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH TERKAIT KELOMPOK MINORITAS AGAMA

A. Pengantar	86
B. Isu Minoritas Agama: Meninjau Kembali Peta Masalah.....	87
1. Konteks Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan/kepercayaan..	90
2. Konteks Relasi Antar Kelompok Agama	96
C. Kebijakan Pemerintah Terkait Kelompok Minoritas Agama di Indonesia	102
1. Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.....	102
a. Konteks Lahirnya Undang-Undang	102
b. Isi atau Materi Undang-Undang	104
c. Problematika dan Dampak dari Implementasi	109
2. Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008	123
a. Konteks Dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama	123
b. Isi atau Materi Surat Keputusan Bersama.....	130
c. Problematika dan Dampak Sosial-Politik	134
3. Peraturan Daerah Bernuansa Agama: Tafsir Politis dan Dominasi Mayoritas	141
a. Konteks Kemunculan Perda Syariah.....	141
b. Isi atau Materi Perda-Perda Syariah	145
c. Problematika dan Dampak Sosial-Politik Penerapan Perda Syariah	149
D. Penutup	153

BAB IV DISKREPANSI HARAPAN DAN KENYATAAN: MINORITAS AGAMA DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF REPUBLIKANISME

A. Pengantar	158
B. Analisis Kebijakan Model Integratif Terkait Tiga Kebijakan Pemerintah	159
1. Model Prospektif	166
2. Model Retrospektif.....	172

C. Kelompok Minoritas dan Peran Pemerintah dalam Perspektif Republikanisme.....	179
1. Posisi Kelompok Minoritas Menurut Republikanisme	182
2. Peran Pemerintah Menurut Republikanisme.....	184
a. Imajinasi Pemerintahan ala Republikanisme: Kebebasan Non Dominasi Sebagai Basis Ideal Pemerintahan.....	185
b. Perihal Minoritas Agama: Kebijakan Diskriminatif dan Dominasi sebagai Kenyataan	192
D. Penutup.....	197
BAB V <i>REPUBLIC OF HOPE</i> ATAU <i>REPUBLIC OF FEAR</i>: REFLEKSI SOSIOLOGIS MASYARAKAT INDONESIA KONTEMPORER	
A. Pengantar	200
B. Diskursus Minoritas: Proyeksi Kesetaraan dan Keadilan Diantara Hak Asasi Manusia dan Multikulturalisme.....	201
C. Relevansi Republikanisme dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer.....	210
D. Penutup	214
BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	216
B. Saran	217
DAFTAR PUSTAKA	219
LAMPIRAN.....	231
RIWAYAT HIDUP	251

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Perbandingan Penelitian Sejenis	17
Tabel 2.1	Jumlah dan Persentase Penduduk Menurut Agama yang Dianut Tahun 2010	55
Tabel 3.1	Peta Problematika Kebijakan dan Minoritas Agama	154
Tabel 4.1	Model Prospektif Terkait Tiga Kebijakan.....	171
Tabel 4.2	Model Retrospektif: Peta Tiga Kebijakan Terkait Dampak terhadap Kelompok Minoritas Agama	179
Tabel 4.3	Perbandingan Liberalisme dan Republikanisme.....	188

DAFTAR SKEMA

Skema 1.1	Model Analisis Kebijakan	32
Skema 3.1	Isu Kelompok Minoritas	89
Skema 3.2	Problem dan Dampak Dari UU No. 1/PNPS/1965	116
Skema 3.3	Kronologi Diterbitkannya SKB 3 Menteri	130

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Aspek Kelompok Minoritas Agama	59
Gambar 3.1	Paham/aliran Ahmadiyah di Indonesia	124
Gambar 3.2	Dampak SKB 3 Menteri	140
Gambar 3.3.	Dampak Sosial-Politik Perda Syariah	152

DAFTAR SINGKATAN

NGOs	: Non-Governmental Organizations
MRG	: Minority Right Group International
HRW	: Human Rights Watch
HAM	: Hak Asasi Manusia
ICCPR	: International Covenant on Civil and Political Rights
Perda	: Peraturan Daerah
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
UN	: United Nation
SKB	: Surat Keputusan Bersama
JAI	: Jemaat Ahmadiyah Indonesia
PB JAI	: Pengurus Besar Jemaat Ahmadiyah Indonesia
GAI	: Gerakan Ahmadiyah Indonesia
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
Keppres	: Keputusan Presiden
TAP MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BPS	: Badan Pusat Statistik
NU	: Nahdlatul Ulama
PBNU	: Pengurus Besar Nahdlatul Ulama
IJABI	: Ikatan Jama'ah Ahlul Bait Indonesia
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PKI	: Partai Komunis Indonesia
SI	: Sarekat Indonesia
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
SARA	: Suku, Agama, Ras, Antar Golongan
FPI	: Front Pembela Islam
MMI	: Majelis Mujahidin Indonesia
ACF	: The Appeal of Conscience Foundation
Penpres	: Penetapan Presiden
Bin Hayat	: Bina Hayat
KUHP	: Kitab Undang-undang Hukum Pidana
PAKEM	: Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat
BIN	: Badan Intelegen Negara
Mabes TNI	: Markas Besar Tentara Nasional Indonesia
Mabes POLRI	: Markas Besar Polisi Republik Indonesia
FKUB	: Forum Kerukunan Umat Beragama
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
SOP	: Standard Operational Procedure

KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KK	: Kartu Keluarga
UU Aminduk	: Undang-Undang Administrasi Kependudukan
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PDU	: Perserikatan Daulathul Ummah
PBB	: Partai Bulan Bintang
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
KPPSI	: Komite Persiapan Penegakkan Syariat Islam
NAD	: Nangroe Aceh Darussalam
KWI	: Konferensi Wali Gereja Indonesia
PGI	: Persatuan Gereja-Gereja Indonesia
Walubi	: Wali Umat Buddha Indonesia
PHDI	: Parisada Hindu Dharma Indonesia
MATAKIN	: Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia
BMT	: Baitul Mal wat Tamwil
BPRS	: Bank Perkreditan Rakyat Syariah
DPRA	: Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
SK	: Surat Keputusan
CPNS	: Calon Pegawai Negeri Sipil

DAFTAR ISTILAH

- Abangan : Suatu istilah yang digunakan untuk merujuk suatu kelompok atau golongan penduduk jawa muslim yang mempraktekkan ajaran islam dalam versi yang lebih sinkretis bila dibandingkan dengan kelompok santri yang ortodoks dan cenderung mengikuti kepercayaan adat yang didalamnya mengandung unsur tradisi Hindu, Budha, dan Animisme.
- Agama samawi : Agama yang bersumber pada wahyu Tuhan, memiliki Nabi dan kitab suci.
- Aliran kepercayaan/
keyakinan/kebatinan : Istilah lain yang digunakan untuk merujuk kepada agama-agama lokal di Indonesia karena tidak dianggap sebagai agama melainkan bagian dari kebudayaan.
- Animisme : Kepercayaan terhadap benda mati yang memiliki kekuatan gaib atau sama dengan penyembah benda mati di dunia lainnya, yang mana, suatu kepercayaan terhadap objek tertentu, seperti pohon, batu atau orang-orang.
- Archipelago state : Negara kepulauan-maritim
- Bhinneka Tunggal Ika : Berbeda-beda tetapi satu juga
- Civic virtue : Keutamaan atau moral kewargaan
- Fatwa MUI : Suatu pernyataan atau pendapat yang bersifat memberikan petunjuk, arahan dan masukan/nasihat terkait agama Islam yang dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia

Forum externum	:	Kebebasan privat atau eksistensi spiritual individual seseorang. Sebuah wilayah yang secara teoritis tidak dimungkinkan dilakukan pengurangan (derogasi)
Forum internum	:	Kebebasan publik atau merupakan manifestasi keberadaan seseorang untuk mengeluarkan dimensi spiritual dan mempertahankannya di tempat-tempat publik
Gentlemen's agreement	:	Kesepakatan Perjanjian
Hak asasi manusia	:	Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.
Hukum jinayat	:	Hukum yang mengatur tentang Jarimah dan 'Uqubat
Ikhtilath	:	Perbuatan bermesraan seperti bercumbu bersentuhan, berpelukan dan berciuman antara laki-laki dan perempuan yang bukan suami istri dengan kerelaan kedua belah pihak, baik pada tempat tertutup atau terbuka
Interferensi	:	Ikut campur atau campur tangan
Islam ortodoks	:	Penyebutan untuk aliran dari Agama Islam yang memiliki sebuah ajaran yang dianggap lama atau kuno, di lain hal bisa juga disebut ajaran yang fundamentalis.
Islam politik	:	Sebutan untuk gerakan politik atau perlawanan yang radikal dan fanatik dari Islam.

Islam religius	:	Gerakan yang murni untuk perkembangan ajaran Agama Islam; berdakwah.
Jarimah	:	Perbuatan yang dilarang oleh Syariat Islam yang dalam Qanun ini diancam dengan ‘Uqubat Hudud dan/atau Ta’zir
Judicial review	:	Pengujian yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma hukum di dalam undang-undang.
Kaharingan	:	Nama agama dari masyarakat Dayak Ngaju di Kalimantan Tengah. Kaharingan merupakan agama <i>otokhton</i> yang berarti “bumi sendiri” dan juga agama asli Indonesia yang dilahirkan – <i>otokhton</i> - oleh masyarakat Dayak Ngaju.
Kejawen	:	Istilah yang dipergunakan untuk merujuk aspek spiritualistis suku Jawa, sering juga disebut Agama Jawi. Kejawen berasal dari kata Jawa, sebagai kata benda yang memiliki arti dalam bahasa Indonesia yaitu segala yg berhubungan dengan adat dan kepercayaan Jawa seperti tentang seni, budaya, tradisi, ritual, sikap serta filosofi orang-orang Jawa.
Kersteningspolitiek	:	Kebijakan yang menunjang Kristenisasi
Khalwat	:	Perbuatan mesum
Khamar	:	Minuman alkohol atau memabukkan
Kovenan	:	Salah satu bentuk perjanjian internasional dalam sistem perserikatan bangsa-bangsa
Lahore	:	Merupakan ibukota Punjab dan kota kedua terbesar di Pakistan.
Legal jihad	:	Suatu upaya atau cara untuk menggunakan celah-celah yang ada dalam berbagai aturan negara dengan

		mengedepankan proses dan penegakkan hukum positif di pengadilan.
Liwath	:	Perbuatan seorang laki-laki dengan cara memasukkan zakarnya kedalam dubur laki-laki yang lain dengan kerelaan kedua belah pihak.
Mainstream	:	Arus utama atau pada umumnya
Maisir	:	Perjudian
Monotheisme	:	Kepercayaan bahwa Tuhan adalah satu/tunggal dan berkuasa penuh atas segala sesuatu.
Musahaqah	:	Perbuatan dua orang wanita atau lebih dengan cara saling menggosok-gosokkan anggota tubuh atau faraj untuk memperoleh rangsangan (kenikmatan) seksual dengan kerelaan kedua belah pihak.
Non derogable rights	:	Hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun Non-Governmental
Organizations	:	Organisasi Non Pemerintah yang dimaksud dari non pemerintah disini adalah tidak menggantungkan sumber dana kegiatan dari pemerintah. Di Indonesia lebih dikenal dengan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat)
Pantheisme	:	Panteisme adalah suatu posisi yang menganggap Universe/Alam Semesta identik dengan keTuhanan. Dengan kata lain, Tuhan adalah alam semesta itu sendiri. Panteisme merupakan konsep ketuhanan
Parmalim	:	Agama atau kepercayaan lokal-tradisional dalam masyarakat Sumatera Utara, khususnya Batak Toba
Regeeringsreglement	:	Peraturan Pemerintah
Perda Syariah	:	Peraturan Daerah yang bersumber dari ajaran Agama Islam

Polis	:	Ruang publik kehidupan politik atau res publica
Politik identitas	:	Gerakan atau tindakan politis yang mengedepankan kepentingan-kepentingan dari anggota-anggota suatu kelompok karena memiliki kesamaan identitas atau karakteristik, baik berbasiskan pada ras, etnisitas, gender, atau agama
Polytheisme	:	Bentuk kepercayaan yang mengakui adanya lebih dari satu Tuhan
Qadian	:	Sebuah kota kecil di negara bagian Punjab, India
Qadzaf	:	Menuduh seseorang melakukan Zina tanpa dapat mengajukan paling kurang 4 (empat) orang saksi.
Qanun Aceh	:	Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRA (Dewan Perwakilan Rakyat Aceh) dengan persetujuan bersama Gubernur yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.
Res privata	:	Urusan yang bersifat privat
Res publica	:	Urusan yang bersifat publik
Shinto	:	Agama asli orang Jepang yang artinya “jalan para dewa”. Shintoisme adalah paham yang berbau keagamaan dan filsafat religius yang bersifat tradisional sebagai warisan nenek moyang bangsa Jepang yang dijadikan pegangan hidup.
Sunda Wiwitan	:	Penamaan bagi keyakinan atau sistem keyakinan “masyarakat keturunan Sunda” yang dilekatkan pada beberapa komunitas dan individu Sunda yang secara kukuh mempertahankan budaya spiritual dan tuntunan ajaran leluhur Sunda.
Syariat Islam	:	Hukum atau norma-norma ke-Islaman

- Ta'zir : Jenis 'Uqubat yang telah ditentukan dalam qanun yang bentuknya bersifat pilihan dan besarnya dalam batas tertinggi dan/atau terendah
- Taoisme : Taoisme adalah sebuah aliran filsafat yang berasal dari Cina dan juga dikenal dengan Daoisme, diprakarsai oleh Laozi. Selain aliran filsafat, Taoisme juga muncul dalam bentuk agama rakyat, yang mulai berkembang 2 abad setelah perkembangan filsafat Taoisme.
- Theokrasi : Bentuk pemerintahan di mana prinsip-prinsip yang bersumber dari Tuhan memegang peran utama. Teokrasi adalah sistem pemerintahan yang menjunjung dan berpedoman pada prinsip Ilahi.
- Vis-à-vis : Sebagai lawan, berhadap-hadapan, saling berlawanan
- Weltanschauung : Pandangan dunia menyeluruh Wetboek van
- Strafrecht : Kitab Undang-undang Hukum Pidana
- Zarasustrian : Dengan istilah lain disebut agama Zoroaster yang merupakan ajaran filosofi yang dibawa oleh seorang nabi Persia kuno bernama Zarathustra. Inti ajaran Zoroaster adalah kepercayaan dan penyembahan kepada Ahura Mazda (Tuhan yang bijaksana), karena itu Zoroaster sering di sebut "Mazdayasna". Zoroastrianisme atau Majusi adalah sebuah agama dan ajaran filosofi yang didasari oleh ajaran Zarathustra yang dalam bahasa Yunani disebut Zoroaster.
- 'Uqubat : Hukuman yang dapat dijatuhkan oleh hakim terhadap pelaku Jarimah.
- 'Uqubat Hudud : Jenis 'Uqubat yang bentuk dan besarnya telah ditentukan di dalam Qanun secara tegas.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

“Ada masa ketika kebudayaan dipandang sebagai pencapaian tertinggi peradaban dalam menata rasa merasa, olah pikir dan laku bertindak agar sejalan dengan nilai-nilai agung yang memantulkan kemanusiaan manusia—nilai-nilai keindahan, keluhuran, dan kebaikan”- Karlina Supelli¹

Pada kondisi kehidupan dunia modern, perbedaan latar belakang budaya sering kali memicu terjadinya konflik antar kelompok. Apalagi kondisi beragam yang ada pada kehidupan masyarakat dunia saat ini berpotensi menimbulkan ketegangan bahkan konflik antar kelompok mayoritas dan minoritas. Perkembangan saat ini, situasi sosial masyarakat modern saat ini dihadapkan pada kelompok minoritas yang menuntut pengakuan atas identitas mereka, dan diterimanya perbedaan budaya mereka.² Misalnya, situasi perang yang mengakibatkan perpecahan federasi Yugoslavia setelah runtuhnya paham komunis di Eropa Timur merupakan dampak dari konflik ras berkepanjangan diantara kelompok minoritas dan mayoritas bangsa. Bangsa-bangsa seperti Serbia, Kroasia, Bosnia, Montenegro menuntut pemisahan untuk membentuk pemerintah sendiri yang selama masa federasi ditekan atas nama persatuan.³

Diskursus mengenai kelompok mayoritas dan minoritas selalu terkait dengan konteks hak asasi manusia secara universal. Pada pandangan hak asasi manusia universal,

¹ Dikutip dari pidato kebudayaan Karlina Supelli yang berjudul “Kebudayaan dan Kegagapan Kita”, Dewan Kesenian Jakarta, Taman Ismail Marzuki, 11 November 2013.

² Will Kymlicka, terjemahan Edlina Hafmini Eddin, *Kewargaan Multikultural: Teori Liberal Mengenai Hak-Hak Minoritas*, (Jakarta: LP3ES, 2003), hlm, 13.

³ Robertus Robert dan Hendrik Boli Tobi, 2014, *Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan: Dari Marx sampai Agamben*, (Jakarta:Marjin Kiri), hlm, 102-103.

kelompok minoritas didefinisikan sebagai kelompok yang secara kuantitas memiliki keanggotaan yang sedikit/kecil. Definisi tersebut mengikuti pengertian umum yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan menjelaskan bahwa sebuah kelompok bisa dikatakan minoritas jika secara numerik (jumlah) lebih rendah dari keseluruhan penduduk suatu negara, berada pada posisi tidak dominan, dan memiliki karakteristik seperti etnis, agama, atau bahasa berbeda dari sisa populasi di negara tersebut.⁴

Dalam kenyataannya, posisi mengenai kelompok mayoritas dan minoritas bisa dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti pola imigrasi yang memungkinkan suatu kelompok yang tadinya mayoritas berubah menjadi minoritas dan sebaliknya. Selain itu, praktek kekuasaan yang bekerja di dalam suatu negara atau wilayah juga bisa menentukan posisi siapa yang menjadi kelompok mayoritas dan minoritas.⁵ Di samping itu, kelompok minoritas juga dapat dipahami sebagai suatu kelompok yang secara kuantitas anggotanya sedikit dari kelompok lain dan pada relasi sosialnya tidak mendominasi atau sedikit memiliki kekuasaan di ruang publik.⁶ Dengan kata lain, pengertian kelompok mayoritas dan minoritas masih bisa diperdebatkan (*debatable*).

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, (New York dan Geneva: United Nations, 2010), hlm. 2. Lihat juga Borhan Uddin Khan dan Muhammad Mahbubur Rahman, *Protection of Minorities: A South Asian Discourse*, (Dhaka: Eurasia Net, 2009), hlm 3.

⁵ Misalnya diskursus multikulturalisme terkait persoalan kelompok minoritas yang ada di Perancis dipicu oleh adanya pola imigrasi. Lihat Jeremy Jennings, "Citizenship, Republicanism, and Multiculturalism in Contemporary France", *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 4, Oktober 2000, hlm.575-597. Diakses dari http://ucparis.fr/files/4913/6550/0274/Jennings_Citizenship.pdf pada tanggal 5 November 2015.

⁶ Corinne Lennox, *ibid*, hlm, 18. Lihat juga Alo Lilirweri, *Prasangka dan Konflik: Komunikasi Lintas Budaya Masyarakat Multikultur*, (Yogyakarta: LKiS, 2005), hlm, 119. Dan Ahmad Suaedy

Tema ini selalu menarik untuk dikaji, yang dalam konteks negara demokratis, keadilan harus bisa dirasakan oleh semuanya tanpa terkecuali. Selain itu, konflik diantara kelompok mayoritas dan minoritas umumnya dipicu oleh perselisihan mengenai berbagai hal seperti hak berbahasa, otonomi daerah, perwakilan politik, kurikulum pendidikan, tuntutan lahan, imigrasi, dan kebijakan naturalisasi, bahkan lambang-lambang nasional, seperti lagu kebangsaan atau hari-hari besar nasional.⁷

Sejauh ini, kelompok minoritas diposisikan berada pada posisi tidak dominan di ruang publik serta sering menjadi korban ketidakadilan dan kelompok minoritas juga dikategorikan sebagai kelompok rentan (*vulnerable groups*).⁸ Hasil laporan pemantauan dari *Non-Governmental Organizations* (NGOs) Internasional seperti Minority Right Group International (MRG) memperlihatkan kondisi kehidupan kelompok minoritas di berbagai negara belahan dunia saat ini masih menerima tindakan diskriminatif, kekerasan dan hidup dalam lingkaran kemiskinan. Secara umum kondisi yang dialami disebabkan oleh lemahnya kebijakan sehingga berdampak pada sulitnya memenuhi standar hak asasi manusia dan perlindungan bagi kelompok minoritas.⁹

dan Alamsyah M. Dja'far, "Kelompok Minoritas Keagamaan dan Kepercayaan" dalam ", dalam Eko Riyadi dan Syarif Nurhidayat (eds.), *Ibid*, hlm, 481-485.

⁷ Will Kymlicka, *op.cit*, hlm, 1.

⁸ Kelompok lain yang masuk kategori rentan adalah anak, perempuan, minoritas baik dari sisi bahasa, agama/keyakinan, kebangsaan, pilihan politik, etnis, ras, dan orientasi seksual, serta masyarakat *indigeneous* (asli/pribumi). Lihat Eko Riyadi, "*Vulnerabe Groups: Perlindungan Bersama Umat Manusia*", dalam Eko Riyadi dan Syarif Nurhidayat (eds.), *Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2012), hlm, vii.

⁹ Hasil laporan pemantauan ini berfokus pada isu kelompok minoritas dan masyarakat asli/pribumi (*indigenous*) yang tinggal di wilayah perkotaan. Lihat Corinne Lennox, "*Minority and Indigenous Peoples' Right in Urban Areas*" dalam Peter Grant (ed.), *State of the World's Minorities and*

Hampir setiap negara di dunia memiliki kelompok minoritas dan memiliki identitas seperti suku-bangsa, bahasa atau agama yang berbeda dari penduduk mayoritas, termasuk pula di Indonesia Indonesia. Di Indonesia, kelompok minoritas juga masih mendapatkan perlakuan diskriminasi yang salah satunya disebabkan oleh lemahnya kebijakan pemerintah, terutama minoritas dalam karakteristik agama. Kondisi ini menyebabkan posisinya sering mendapatkan diskriminasi dan kesulitan mengakses hak-hak sipil, politik, budaya, dan ekonomi. Pada perkembangan isu minoritas agama yang ada di Indonesia, kelompok minoritas agama dapat dipahami dari dua aspek, yaitu; *pertama*, minoritas agama secara nasional yang merujuk kepada perbandingan jumlah penganut suatu agama paling kecil secara nasional. Seperti halnya agama-agama di luar agama “resmi” yang diakui oleh pemerintah Indonesia, contohnya Yahudi, Taoisme atau agama lokal Indonesia. *Kedua*, minoritas agama internal yang dapat dipahami dari perbedaan aliran atau tafsir agama dalam satu agama yang sama. Pada umumnya, secara kuantitas keanggotannya sedikit dan relasi sosial dengan kelompok lain cenderung tidak dominan karena memiliki perbedaan tafsir terhadap ajaran dari tafsir utama (*mainstream*) yang berkembang dan banyak dianut –mayoritas-.¹⁰

Hasil laporan pemantauan dari Human Rights Watch (HRW) menilai Pemerintah Indonesia gagal dalam melindungi kelompok minoritas agama dari

Indigenous People 2015: Events of 2014, (United Kingdom: Minority Rights Group International, 2015), hlm, 11-21. Diakses dari <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/2015/07/MRG-state-of-the-worlds-minorities-2015-FULL-TEXT.pdf> pada tanggal 3 Oktober 2015.

¹⁰ Penjelasan selengkapnya lihat sub-bab “dua aspek minoritas: kategori kelompok minoritas agama di Indonesia” pada BAB II penelitian skripsi ini, hlm, 57.

perlakuan diskriminasi dan intimidasi.¹¹ Hasil penelitian terkait kelompok minoritas dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan yang dilakukan oleh SETARA Institute yang dilakukan tahun 2013 mencatat terjadi 222 peristiwa pelanggaran dengan 292 bentuk tindakan yang tersebar di 20 provinsi.¹² Sedangkan hasil laporan tahunan 2014 oleh The Wahid Institute mencatat peristiwa pelanggaran berjumlah 158 peristiwa dengan 187 tindakan. Dari jumlah tersebut, 80 peristiwa melibatkan 98 aktor negara; sementara 78 peristiwa melibatkan 89 aktor non-negara.¹³ Pada umumnya bentuk tindakan yang menimpa kelompok minoritas agama seperti: ancaman kekerasan, ancaman pengusiran, ancaman penutupan, ancaman penyerangan, diskriminasi, pelarangan kegiatan ibadah, pelarangan mendirikan tempat ibadah, pelaporan atas tuduhan sesat, dan lain-lain.

Kondisi di atas berbanding terbalik dengan komitmen Pemerintah Indonesia terkait pemajuan Hak Asasi Manusia (HAM). Pemerintah telah meratifikasi perjanjian internasional seperti Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 sebagai komitmennya dalam pemajuan hak asasi manusia. Secara khusus dalam pasal 18 memberikan hak kebebasan kepada setiap orang untuk memiliki dan memeluk suatu agama yang diyakini. Sedangkan pada pasal 27 kovenan tersebut ditujukan terhadap kelompok

¹¹ Human Rights Watch, *Atas Nama Agama: Pelanggaran terhadap Minoritas Agama di Indonesia*, (USA: Human Rights Watch, 2013), hlm, 1- 6.

¹² Halili dan Bonar Tigor Naipospos, Dkk, *Stagnasi Kebebasan Beragama: Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2013*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2014), hlm. 26-36.

¹³ Laporan Tahunan The Wahid Institute, *Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi 2014 "Utang" Warisan Pemerintahan Baru*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2014), hlm. 21.

minoritas berdasarkan suku-bangsa, agama atau bahasa. Dengan kata lain kovenan ini menjamin dan melindungi kebebasan beragama dan kelompok minoritas agama untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri.

Kendati demikian, hal tersebut tidak terlalu berdampak banyak terhadap kehidupan para anggota kelompok minoritas di Indonesia. Kelompok minoritas masih menjadi subyek dari berbagai produk hukum yang dibentuk oleh negara atau kelompok kepentingan dominan yang difasilitasi negara, bahkan alih-alih membuat kemajuan, malah ketentuan perundangan justru merugikan kelompok minoritas. Hasil dari perundangan yang dibuat justru melegitimasi terjadinya diskriminasi dan kekerasan terhadap kelompok minoritas.¹⁴ Seperti yang terjadi pada tingkat regional, diberlakukannya Peraturan Pemerintah Daerah (Perda) bernuansa agama dinilai sebagai produk kebijakan yang diskriminatif dan hanya memberikan keuntungan bagi kelompok dominan.¹⁵

Pada tingkat nasional, masih tetap diberlakukannya Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama juga

¹⁴ Indriaswati Dyah Saptaningrum, “*Dari Adat ke Multikultur: Menggagas Format Kebijakan yang Tepat bagi Masyarakat/Komunitas Lokal*”, dalam Marsudi Noorsalim, Dkk (eds.), *Hak Minoritas: Multikulturalisme dan Dilema Negara Bangsa* (Jakarta: Yayasan Interseksi, 2007) hlm. 237-238.

¹⁵ Human Rights Watch, *Op.Cit.*, hlm, 27. Misalnya, pada kasus yang terjadi di Kabupaten Bulukumba, yang menerapkan Perda No. 6 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur’an bagi Siswa dan calon Pengantin. Di mana terdapat beberapa CPNS, yang tidak diberikan SK-nya karena tidak tahu mengaji. Ada juga kasus siswa tidak bisa melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya karena tidak tahu mengaji. Selain itu, akibat adanya Perda No. 6 tahun 2003 terdapat beberapa calon pengantin yang batal atau tertunda proses perkawinannya. Selengkapnya lihat “Monitoring Perda Syariat Islam di Bulukumba: Perda Nomor 06 tahun 2004 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur’an bagi Siswa dan Calon Pengantin”.Diakses dari http://clama.elsam.or.id/downloads/1273476285_Monitoring_Perda_Syariat_Islam_di_Bulukumba.pdf pada tanggal 10September 2016. Lihat juga “Qanun Jinayat: Cambuk di Aceh Juga Berlaku buat Non-Muslim” diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2015/10/27/058713410/qanun-jinayat-cambuk-di-aceh-juga-berlaku-buat-non-muslim> pada tanggal 5 September 2016.

dianggap memicu kekerasan dan konflik berlatar agama di Indonesia. Studi yang dilakukan Nicola Colbran dengan mengambil objek kajian undang-undang tersebut menunjukkan kegagalan pemerintah dalam melindungi warganya dari praktik diskriminasi, kekerasan dan intoleransi keagamaan yang bertentangan dengan hak asasi manusia internasional yang sedang berlangsung saat ini.¹⁶ Pada tahun 2010, UU tersebut pernah diajukan permohonan uji materi karena dianggap inkonstitusional ke Mahkamah Konstitusi oleh berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Namun hasil dari sidang permohonan tetap mempertahankan No. 1/PNPS/1965 dengan alasan UU tersebut konstitusional dengan merujuk pada 28J ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 18 ayat (3) UU No. 12 tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik.¹⁷

Pada konteks Indonesia, isu mengenai kelompok minoritas agama dan upaya untuk mengatasi persoalan diskriminasi serta keberagaman merupakan persoalan yang multi-dimensi. Artinya bisa berada pada konteks tertentu dan juga bisa saling berkaitan bahkan tumpang tindih. Umumnya isu kelompok minoritas agama di Indonesia banyak di lihat dari sudut pandang Hak Asasi Manusia dan

¹⁶ Nicola Colbran, "Realities and challenges in realising freedom of religion or belief in Indonesia", *The International Journal of Human Rights* Vol. 14, No. 5, September 2010, hlm. 678-704. Diakses dari <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642980903155166> pada tanggal 1 Oktober 2015. Misalnya, Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 di satu sisi bertentangan dengan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2005. Di mana dalam Kovenan tersebut dalam pasal 18 dan pasal 27 memberikan hak kebebasan kepada setiap orang untuk memiliki dan memeluk suatu agama yang diyakini dan kelompok minoritas berdasarkan suku-bangsa, agama atau bahasa. Lihat juga berbagai laporan kasus kekerasan dan intoleransi kebebasan beragama seperti Wahid Institute (2013) dan Setara Institute (2014).

¹⁷ Ulasan lebih jelas lihat Muhamad Isnur (ed.), *Agama, Negara, dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan, dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: LBH Jakarta, 2012).

Multikulturalisme. Misalnya, isu minoritas agama dalam pandangan Hak Asasi Manusia ditinjau dari konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan serta peran negara dalam menjamin kebebasan beragama bersumber pada gagasan Hak Asasi Manusia yang sedang berkembang saat ini.¹⁸ Selain itu, isu minoritas agama juga banyak mengaitkannya dengan sudut pandang multikulturalisme yang mana dianggap sebagai ide atau solusi alternatif untuk mengatasi persoalan diskriminasi dan mengelola perbedayaan budaya. Termasuk melihat masalah kelompok minoritas agama yang berada pada posisi subordinat dan kurang memiliki kuasa.¹⁹

Pada titik ini, perdebatan umum yang berkembang cenderung melupakan landasan fundamental negara ini yaitu Republik. Indonesia merupakan negara yang menggunakan model pemerintahan republik. Namun, perdebatan mengenai sistem politik dan tata negara yang berkembang saat ini cenderung melupakan pengertian republik sebagai kerangka dasar dalam menjalankan pemerintahan. Republik merupakan suatu komunitas politik bersama yang diorganisir oleh pemerintahan yang

¹⁸ Lihat hasil laporan mengenai kelompok minoritas agama oleh berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Setara Institute, Wahid Institute, Human Rights Watch, Center For Religious And Cross-cultural Studies Universitas Gajah Mada (CRCS-UGM), dan Komnas HAM yang bertolak dari konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dilakukan menggunakan tolak ukur sudut pandang Hak Asasi Manusia yang berkembang saat ini. Lihat juga Yogi Zul Fadhlil, "Kedudukan Kelompok Minoritas dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* Vol. 11, No. 2, Juni 2014, hlm. 352-370.

¹⁹ Misalnya lihat isu minoritas agama yang dibahas dalam perspektif multikulturalisme, seperti kumpulan hasil penelitian mengenai kelompok minoritas dalam Marsudi Noorsalim, Dkk (eds.), *Hak Minoritas: Multikulturalisme dan Dilema Negara Bangsa* (Jakarta: Yayasan Interseksi, 2007) dan Hikmat Budiman (ed.), *Hak Minoritas: Dilema Multikulturalisme di Indonesia*, (Jakarta, Yayasan Interseksi, 2005). Lihat juga Ilham Mundzir, "Negara, Hak-hak Minoritas, dan Multikulturalisme (Kasus Ahmadiyah)", *Jurnal Indo-Islamika* Vol. 1, No. 2 Tahun 2012, hlm. 183-195. Diakses dari <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/indo-islamika/article/view/1174> pada tanggal 24 Oktober 2015.

berlandaskan pada prinsip demokrasi, dengan kesepakatan untuk pencapaian tujuan hidup bersama di bawah prinsip hukum dan persamaan.²⁰ Prinsip dalam ajaran republikanisme memandang negara bukan ekspresi kepentingan individual dan kelompok melainkan ekspresi dari kehendak umum atau *popular will*. Kehendak umum itu sendiri harus dimaknai sebagai pengutamakan yang publik di atas yang privat, bukan semata-mata agregasi dari opini mayoritas.²¹ Di dalam republikanisme, kebebasan dan kesetaraan dalam komunitas politik merupakan salah satu unsur penting membentuk *civic virtue* (moral kewargaan) untuk mencapai kebaikan hidup bersama.

Dalam bentuk pemerintahan republik, di mana bersendi kepada pemerintahan rakyat, yang dilakukan dengan perantaraan wakil-wakil rakyat atau badan-badan perwakilan sesuai dengan hukum yang dilandasi prinsip kebebasan dan kesetaraan, peran pemerintah sangat sentral dalam upaya mengatasi persoalan kelompok minoritas agama. Sebagai institusi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan atau kebijakan, pemerintah memiliki kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), memenuhi (*to fulfill*) hak-hak warganya. Selain itu, setiap kebijakan yang dibuat dan diimplementasikan harus ditujukan untuk kepentingan publik. Berdasarkan uraian di atas dengan mengambil studi kasus terhadap kelompok minoritas agama di Indonesia, penelitian skripsi ini berupaya menelusuri kebijakan pemerintah serta dianalisa dari perspektif republikanisme.

²⁰ Robertus Robert, *Republikanisme dan Keindonesiaan*, (Jakarta: Marjin Kiri, 2007), hlm, 4.

²¹ *Ibid*, hlm, 57.

B. Permasalahan Penelitian

Indonesia sebagai negara kepulauan-maritim yang memiliki keanekaragaman budaya, suku, dan agama memiliki potensi konflik yang besar. Terutama pada dimensi agama yang pada masyarakat Indonesia dianggap sangat sakral. Kelompok minoritas agama merupakan kelompok rentan terhadap tindakan diskriminasi dan terdapat banyak kasus kekerasan dan tindakan intoleran menimpa kelompok minoritas agama. Bertumpu pada isu kelompok minoritas di atas, adapun pertanyaan utama dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika sosial dan kebijakan terkait kelompok minoritas agama di Indonesia?
2. Bagaimana dampak kebijakan pemerintah terkait kelompok minoritas agama di Indonesia?
3. Bagaimana peran pemerintah dan posisi kelompok minoritas dalam perspektif republikanisme?

C. Tujuan Penelitian

Terkait dengan permasalahan penelitian yang diajukan, maka penelitian ini memiliki beberapa tujuan penelitian. *Pertama*, penelitian ini berupaya menjelaskan dinamika sosial dan kebijakan terkait kelompok minoritas agama di Indonesia. *Kedua*, menjelaskan dampak kebijakan pemerintah terkait kelompok minoritas agama yang dianalisis menggunakan model analisis kebijakan publik. *Ketiga*, menjelaskan peran pemerintah dan posisi kelompok minoritas agama dalam perspetif republikanisme.

D. Manfaat Penelitian

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pada telaah wacana republikanisme, khususnya bagi kajian sosiologi politik dan kewarganegaraan. Selain itu, penelitian ini juga menambah khasanah penelitian sosiologi yang mengambil isu kelompok minoritas dan problematikanya. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat membangun kesadaran masyarakat tentang toleransi dan menciptakan keadilan untuk semua. Sehingga kelompok-kelompok yang selama ini “merasa dan didefinisikan” sebagai minoritas dapat hidup aman dan nyaman dalam posisi sederajat atau sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Oleh karena itu penelitian ini diharapkan dapat memperkaya studi keilmuan sosial bagi para peneliti yang bergelut dalam kajian sosiologi dan sebagai rujukan untuk penelitian saat ini dan mendatang.

Secara sosial, dengan melihat kenyataan bahwa saat ini terjadi peningkatan kekerasan dan intoleransi memungkinkan masyarakat Indonesia sedang menuju jurang disintegrasi. Maka dari itu, dengan karya ini diharapkan khalayak umum dapat mengetahui bahwa keberagaman negara ini bukan suatu ancaman melainkan keindahan. Penelitian ini diharapkan dapat mampu merubah cara berpikir masyarakat dalam melihat keberagaman. Bahwa menghormati perbedaan terhadap orang lain adalah juga menghormati diri sendiri. Dengan demikian dapat tercipta suatu kondisi kehidupan yang harmonis. Seperti yang menjadi pandangan filsuf Driyarkara bahwa “manusia adalah teman bagi manusia lainnya (*homo homini socius*)”.

E. Tinjauan Penelitian Sejenis

Kajian mengenai isu kelompok minoritas agama sejauh ini telah banyak dilakukan oleh para peneliti. Berbagai perspektif dan pendekatan digunakan para peneliti untuk menjelaskan masalah tersebut. *Pertama*, kajian yang menekankan pada dimensi sosio-kultural pola adaptasi dalam proses relasi. *Kedua*, kajian pada aspek hukum yang menekankan pada peran negara dengan implementasi kebijakan dan dampaknya. *Ketiga*, kajian tentang minoritas yang dikaitkan dengan hak asasi manusia (HAM), wacana multikulturalisme dan/atau republikanisme. Berkaitan dengan tema dalam penelitian ini, terdapat beberapa studi sejenis antara lain seperti dijelaskan di bawah ini.

Studi Yasemin Akbaba dan Jonathan Fox yang berjudul “*The Religion and State-Minorities dataset*”²² yang mengumpulkan data dan desain diskriminasi keagamaan oleh pemerintah terhadap kelompok minoritas. Penelitian tersebut menghasilkan data yang dikumpulkan meliputi 24 jenis tertentu dari diskriminasi keagamaan di 175 negara di dunia dari tahun 1990 sampai 2002. Bentuk diskriminasi keagamaan meliputi ketiadaan hak asasi manusia, kebebasan beragama mencakup pembatasan terhadap praktik keagamaan seperti ibadah. Serta pembatasan terhadap lembaga keagamaan seperti gereja dan masjid. Dataset RASM (*The Religion and State-Minorities*) berisi catatan (*accounting*) terhadap diskriminasi keagamaan di semua agama yang relevan terhadap kelompok minoritas. Untuk menunjukkan utilitas

²² Yasemin Akbaba dan Jonathan Fox, “The Religion and State-Minorities dataset”, *Journal of Peace Research* Vol. 48, No, 6 November 2011, hlm. 807-816.
Diakses dari <http://www.jstor.org/stable/23141236> pada tanggal 24 Oktober 2015.

(kegunaan) dari dataset, penelitian ini juga mengkaji hubungan antara identitas keagamaan dan diskriminasi keagamaan. Hasilnya ditemukan bahwa kedua identitas baik dari mayoritas dan minoritas dapat berpengaruh terhadap perlakuan kepada agama minoritas.

Selanjutnya studi yang dilakukan Yogi Zul Fadhli berjudul “*Kedudukan Kelompok Minoritas dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya di Indonesia*”.²³ Kajiannya membicarakan isu mengenai kelompok minoritas yang menjadi perdebatan di seluruh dunia, khususnya terkait HAM, posisi dan perlindungannya. Keminoritasan tersebut jamak dimaknai karena perbedaan dari mayoritas atas dasar identitas, baik agama, bahasa, etnis, budaya atau jenis kelamin. Studi ini dilakukan menggunakan perspektif hak asasi manusia dan mengambil objek pembahasan mengenai kelompok minoritas keagamaan di Indonesia. Pada kesimpulannya menjelaskan bahwa dari sudut pandang HAM, kelompok minoritas berada pada tingkat setara dengan individu yang memiliki hak lainnya. Serta perlindungan hukum terhadap hak asasi kelompok minoritas di Indonesia diatur dalam pasal 28 D dan Pasal 28 I UUD 1945.

Studi berbeda dilakukan oleh Ilham Mundzir yang berjudul “*Negara, Hak-hak Minoritas, dan Multikulturalisme (Kasus Ahmadiyah)*”.²⁴ Pada kajian tulisan ini mendiskusikan kekerasan agama terhadap kelompok minoritas agama, Ahmadiyah, di

²³ Yogi Zul Fadhli, “Kedudukan Kelompok Minoritas dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya Di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11, No. 2, Juni 2014, hlm. 352-370.

²⁴ Ilham Mundzir, “Negara, Hak-hak Minoritas, dan Multikulturalisme (Kasus Ahmadiyah)”, *Jurnal Indo-Islamika* Vol. 1, No. 2 Tahun 2012, hlm. 183-195. Diakses dari <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/indo-islamika/article/view/1174> pada tanggal 24 Oktober 2015.

Indonesia. Faktor utama berkembangnya kekerasan ini adalah kegagalan dan ketiadaan Negara dalam menegakkan kebebasan politik multikultural atau menjaga perbedaan dan kemajemukan masyarakat. Artikel ini juga menegaskan bahwa Negara cenderung menciptakan politik kesesuaian dan membuat kebijakan kesukuan yang bertentangan dengan hak minoritas. Akibatnya, agenda proteksi terhadap hak-hak minoritas sulit untuk direalisasikan.

Hasil dari studi Mutohharun Jinan yang berjudul “*Kontestasi Muslim Puritan: Relasi Minoritas-Mayoritas Muslim Model Majelis Tafsir Al-Quran (MTA)*”.²⁵ Hasil riset ini membahas tentang relasi kelompok minoritas muslim puritan, yakni MTA dengan kelompok Muslim mayoritas (sinkretis). Relasi dua kelompok ini cenderung bersifat konfliktual, mulai dari tingkat rendah hingga konflik fisik. Kelompok Muslim puritan mengambil langkah-langkah interaksi guna mempertahankan eksistensi sambil melakukan program perluasan. Langkah ini tampak berhasil dengan menguatkan militansi internal namun gagal menciptakan relasi yang harmonis dengan kelompok lain. Pergerakan Muslim puritan selalu berhadapan secara diametral dengan Muslim sinkretis sehingga membentuk relasi kontestatif.

Selanjutnya studi Jeremy Jennings yang berjudul “*Citizenship, Republicanism, and Multiculturalism in Contemporary France*”²⁶ dalam kajiannya membahas

²⁵ Mutohharun Jinan, “Kontestasi Muslim Puritan: Relasi Minoritas-Mayoritas Muslim Model Majelis Tafsir Al-Quran (MTA)”, *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012, hlm. 201-220. Artikel ini merupakan bagian dari riset disertasi penulis di UIN Sunan Kalijaga dengan judul “Perluasan Gerakan Purifikasi Islam di Pedesaan: Studi tentang Majelis Tafsir Al-Quran Surakarta”.

²⁶ Jeremy Jennings, “Citizenship, Republicanism, and Multiculturalism in Contemporary France”, *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 4, Oktober 2000, hlm. 575-597. Diakses dari http://ucparis.fr/files/4913/6550/0274/Jennings_Citizenship.pdf pada tanggal 5 November 2015.

perdebatan kewarganegaraan dalam prinsip republikanisme dan multikulturalisme. Objek masalah yang dibahas mengambil isu imigran di Perancis. Terdapat perdebatan diantara intelektual sejak tahun 1980 yang menjadi pusat kontroversi. Sejauh mana prinsip tradisional republikan dapat didamaikan dengan pengakuan keragaman etnis dan kebudayaan, khususnya dengan hubungan masyarakat imigran Afrika Utara. Hasil kajian ini melihat kemunculan tiga jenis tanggapan berbeda, pertama dari kalangan tradisional yang menolak untuk membuat konsesi (kelonggaran) untuk klaim dari multikulturalisme dan perlu menegakkan prinsip ortodoks republikan yaitu negara sekuler. Kedua dari kelompok pembaharuan, yang tetap menerima paham dan menjaga kesucian dari konsep republikanisme tetapi mengesahkan beberapa elemen dari budaya pluralisme. Ketiga dari kelompok multikulturalis yang tetap menerima paham republikanisme tetapi juga menyerukan untuk konsepsi identitas sipil yang plural dan pengakuan nilai positif dari minoritas budaya.

Dari berbagai studi yang telah dijelaskan di atas secara garis besar membahas mengenai isu kelompok minoritas agama setidaknya dalam dua perspektif, yaitu, Hak Asasi Manusia dan Multikulturalisme. Di mana kedua perspektif tersebut umumnya digunakan untuk membahas isu minoritas agama di Indonesia yang juga memiliki celah kosong dalam menjelaskan fenomena kelompok minoritas agama. Misalnya, perspektif Hak Asasi Manusia yang menjelaskan minoritas agama dari sisi prinsip universalitasnya, di mana memiliki kesamaan hak yang melekat di individu dan mengandaikan bahwa harus ada suatu sistem standar nilai yang harus diterapkan

secara keseluruhan. Pada kenyataannya, setiap kebudayaan termasuk agama juga memiliki nilai, norma dan etika secara spesifik berbeda dengan budaya lainnya. Selain itu, perspektif multikulturalisme melihat kelompok minoritas harus diberikan hak kelompok untuk bisa mendapatkan kesetaraan. Dalam konteks tertentu, multikulturalisme menimbulkan berkembangnya gejala politik identitas yang saling memperebutkan kekuasaan. Bahkan pada konteks yang berbeda, ide multikulturalisme juga dikritik oleh pandangan HAM universal dengan argumentasi bahwa, penerapan dari ide multikulturalisme juga dapat membatasi kebebasan dan hak-hak individual.

Posisi penelitian skripsi ini setidaknya mengisi celah kosong dalam membahas isu kelompok minoritas agama yang luput menjadi perhatian dari kedua perspektif tersebut. Di mana yang terlihat, kedua perspektif tersebut berjalan berkelitlindan satu sama lain, bahkan dalam konteks tertentu saling berbenturan. Perspektif republikanisme menawarkan kesegaran atau kebaruan dalam mencari solusi alternatif untuk mengelola perbedaan dan menjalankan pemerintahan. Di mana, perspektif republikanisme menekankan nilai-nilai kebaikan bersama dan kebebasan sebagai hasil dari percakapan politik terbuka dalam suatu komunitas politik. Selain mengisi celah kosong, penelitian skripsi ini juga menambah kajian mengenai isu kelompok minoritas yang pada kenyataannya pula definisi minoritas belum bisa ditentukan tolak ukurnya.

Tabel 1.1
Perbandingan Penelitian Sejenis

Nama dan Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan	
Kelompok Minoritas dalam Perspektif Republikanisme: Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Terkait Kelompok Minoritas Agama di Indonesia	Yasemin Akbaba and Jonathan Fox yang berjudul <i>The Religion and State-Minorities dataset</i> .	Penelitian ini sama-sama berfokus pada kelompok minoritas agama yang berkaitan dengan negara yang menjadi pemicu diskriminasi terhadap minoritas agama.	
	Yogi Zul Fadhli yang berjudul <i>Kedudukan Kelompok Minoritas dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya di Indonesia</i> .	Penelitian ini sama-sama berfokus pada kedudukan kelompok minoritas dan membahas kebijakan sebagai upaya pengakuan dan perlindungan.	Penelitian Yasemin dan Jonathan hanya berfokus pada diskriminasi yang dilakukan negara. Sementara penelitian ini menghubungkan dengan perdebatan pandangan republikanisme.
	Ilham Mundzir yang berjudul <i>Negara, Hak-hak Minoritas, dan Multikulturalisme (Kasus Ahmadiyah)</i>	Penelitian ini sama-sama membahas persoalan kelompok minoritas serta peran negara.	Penelitian Yogi menggunakan perspektif HAM, sedangkan penelitian ini menggunakan perspektif republikanisme.
	Mutohharun Jinan yang berjudul <i>Kontestasi Muslim Puritan: Relasi Minoritas-Mayoritas Muslim Model Majelis Tafsir Al-Quran (MTA)</i>	Persamaan dengan penelitian ini yaitu membahas relasi antara kelompok minoritas dan mayoritas agama.	Penelitian Ilham bertopang dari multikulturalisme dan hanya berfokus pada kelompok Ahmadiyah, sementara penelitian ini menggunakan republikanisme.
	Jeremy Jennings yang berjudul <i>Citizenship, Republicanism, and Multiculturalism in Contemporary France</i>	Penelitian ini sama-sama membahas mengenai perdebatan republikanisme.	Penelitian Mutohharun berfokus pada relasi kelompok minoritas dan mayoritas, sedangkan penelitian ini juga mengaitkan pembahasan republikanisme.
			Penelitian Jeremy mengambil fokus masalah imigran, sementara penelitian ini berfokus pada kelompok minoritas agama.

Diolah oleh peneliti berdasarkan tinjauan penelitian sejenis, 2016.

F. Kerangka Konseptual

1. Kelompok Minoritas

Definisi dari apa dan siapa kelompok minoritas masih menjadi perdebatan diantara para ilmuwan. Konsep minoritas sendiri tidak pernah benar bisa ditetapkan standar pengertiannya. Menurut Hikmat Budiman, ada beberapa persoalan yang menjadi pertimbangan dalam pendefinisian kelompok minoritas. *Pertama*, kelompok minoritas ditunjukkan oleh perbandingan numerik dengan sisa populasi yang lebih besar. Artinya, sebuah kelompok minoritas bisa disebut minoritas jika jumlahnya signifikan lebih kecil dari sisa populasi lainnya dalam sebuah negara. *Kedua*, kelompok minoritas mengandaikan sebuah posisi yang tidak dominan dalam konteks sebuah negara. Artinya, pengertian terhadap tidak dominan harus dipahami sebagai sebuah makna tunggal yang melingkupi seluruh sektor kehidupan sosial. *Ketiga*, menjadi minoritas juga mengandaikan terdapatnya perbedaan salah satu atau semuanya dari tiga wilayah, yakni etnik, agama, dan linguistik dengan sisa populasi lainnya. *Keempat*, menjadi minoritas mengharuskan orang atau kelompok orang memiliki rasa solidaritas antara sesamanya, dan membagi bersama keinginan untuk melestarikan agama, bahasa, tradisi, budaya, dan kepentingan untuk meraih persamaan di depan hukum dengan populasi di luarnya.²⁷

Sedangkan menurut Makesell dan Murphy ada dua kategori minoritas. *Pertama*, *minority-cum-territorial ideology*, minoritas yang memiliki klaim teritori

²⁷ Hikmat Budiman, “*Minoritas, Multikulturalisme, Modernitas*”, dalam Hikmat Budiman (ed.), *Hak Minoritas: Dilema Multikulturalisme di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Interseksi, 2005), hlm, 10-11.

tertentu. Minoritas-*cum*-teritorial bukan hanya mengklaim atas budaya, bahasa dan mungkin agama melainkan juga penguasaan atas wilayah tertentu dimana mereka tinggal secara turun temurun. *Kedua, minority non-territory*, minoritas yang tidak memiliki klaim atas teritorial tertentu. Minoritas nonteritori hanya mengklaim kebebasan ekspresi dan tradisi yang mereka miliki yang berbeda dengan identitas nasional, dan pada umumnya hegemonik.²⁸ Secara umum definisi kelompok minoritas biasanya merujuk pada definisi yang digunakan oleh ketentuan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam standar hukum internasional istilah minoritas dipakai berdasarkan pada sistem hak asasi manusia yang merujuk pada deklarasi Hak Orang-Orang Yang Termasuk Bangsa atau Suku-Bangsa, Agama, dan Bahasa Minoritas. Mengikuti definisi oleh Fransesco Caportoti sebagai UN *Special Rapporteur Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, kelompok minoritas yaitu:

*“A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members- being nationals of the State- possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.”*²⁹

Secara sosiologis, definisi mengenai kelompok minoritas paling tidak merujuk pada tiga hal, *pertama*, anggotanya sangat tidak menguntungkan, sebagai akibat dari

²⁸ Makesell dan Murphy dikutip dari Ahmad Suaedy dan Alamsyah M. Dja'far, Dkk, *Islam dan Kaum Minoritas: Tantangan Kontemporer*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2012), hlm, 11-12.

²⁹ Terjemahan penulis: Sebuah kelompok yang secara numerik (jumlah) lebih rendah dari keseluruhan penduduk suatu negara, berada pada posisi tidak dominan, yang anggotanya –menjadi warga negara- memiliki karakteristik etnis, agama, atau bahasa berbeda dari sisa populasi dan mempertunjukkan, jika hanya secara implisit, rasa solidaritas, diarahkan untuk melestarikan budaya mereka, tradisi, agama, atau bahasa. Office of the United Nations High Commissioner for Human Right (OHCHR), *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, (New York dan Geneva: United Nations, 2010), hlm, 2.

tindakan diskriminasi orang lain terhadap mereka; *kedua*, anggotanya memiliki solidaritas kelompok dengan “rasa kepemilikan bersama”, dan mereka memandang dirinya sebagai “yang lain” sama sekali dari kelompok mayoritas; *ketiga*, biasanya secara fisik dan sosial terisolasi dari komunitas yang lebih besar.³⁰ Sedangkan menurut Louis Wirth, kelompok minoritas diartikan sebagai kelompok yang karena memiliki karakteristik fisik dan budaya yang sama, kemudian ditunjukkan kepada orang lain di mana mereka hidup dan berada di lingkungan yang terdapat kultur dominan. Kriteria kelompok minoritas dapat ditinjau dari empat hal, yaitu (1) relatif kurang berpengaruh/berkuasa; (2) menunjukkan diferensiasi yang berbeda dengan mayoritas; (3) selalu distereotip dengan negatif, (4) diperlakukan secara tidak adil.³¹ Jika melihat definisi tersebut, dapat dipahami bahwa kelompok minoritas adalah kelompok subordinat yang anggotanya kurang memiliki kendali atau kuasa atas kehidupan mereka daripada anggota dari sebuah kelompok dominan atau mayoritas yang menguasai mereka.

Pada konteks minoritas agama, menurut sudut pandang sosiologis, suatu kelompok dapat dikatakan sebagai minoritas tidak selalu merujuk dari segi jumlah (kuantitas), tetapi lebih merujuk pada sebuah kelompok yang kurang memiliki kekuasaan karena perbedaannya dengan kultur dominan. Di Indonesia, sejauh ini persoalan mengenai minoritas agama juga tidak hanya terbatas dengan perbandingan

³⁰ Eddie Riyadi Terre, “*Posisi Minoritas dalam Pluralisme: Sebuah Diskursus Politik Pembebasan*” diakses dari http://interseksi.org/publications/essays/articles/posisi_minoritas.html. pada 28 Februari 2015.

³¹ Alo Lilirweri, *ibid*, hlm, 106.

jumlah keanggotaan suatu kelompok agama tertentu. Misalnya jika merujuk dari Undang-Undang No. 1 PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penodaan Agama, pengertian minoritas dapat diartikan: (1) Agama-agama yang penganutnya lebih kecil dari penganut agama mayoritas dalam hal ini Islam; (2) Agama-agama di luar enam agama yang disebutkan secara eksplisit dalam UU ini; (3) Aliran-aliran keagamaan yang berbeda dengan pandangan utama; (4) Keyakinan/kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa; (5) Dalam konteks *indigenous people*, adalah agama-agama yang dianut oleh masyarakat adat seperti Agama Kaharingan bagi Suku Dayak dan lain-lain.³²

2. Perspektif Republikanisme

Secara terminologi, istilah republikanisme berasal dari istilah republik. Asal usul kata republik sendiri berasal dari kata *res* (yang berarti hal, fakta, atau sesuatu,) dan *public* (yang berarti publik). Kendati demikian, republik dan republikanisme memiliki arti yang berbeda. Definisi republik diartikan sebagai suatu komunitas politik bersama yang diorganisir oleh pemerintahan yang mendasarkan diri pada prinsip demokrasi, termasuk sistem perwakilan yang diadakan dengan kesepakatan untuk mengabdikan pencapaian tujuan-tujuan hidup bersama yang baik di bawah prinsip hukum dan persamaan. Sedangkan definisi republikanisme diartikan sebagai prinsip-prinsip atau ajaran dan teori mengenai pemerintahan republik.³³

³² Ahmad Suaedy dan Alamsyah M. Dja'far, Dkk, *ibid*, hlm, 5

³³ Robertus Robet, *op.cit*, hlm, 1-4.

Sejarah berkembangnya republikanisme adalah sebuah tradisi modern yang memiliki akar panjang dalam tradisi klasik. Ajaran republikanisme bersumber dan terinspirasi dari pola-pola kehidupan polis di Yunani Kuno. Sebagai warisan dari pemikiran fundamental dunia politik ia merentang sejak masa Yunani Kuno dan Roma yang para pemikir utamanya seperti Aristoteles, Cicero sampai ke Machiavelli. Sumber utama ajaran republikanisme yang paling awal terkandung pada konsep *zoon politikon* atau *homo politicus*, yakni manusia sebagai makhluk politik. Politik sendiri oleh Aristoteles diartikan sebagai segala upaya untuk mencapai *eudaemonia* (hidup baik). Dengan ini yang hendak ditekankan adalah bahwa manusia harus berpolitik atau mengambil peran aktif sebagai warga *polis*, karena berpolitik berarti merealisasikan tujuan-tujuan yang paling mulia dalam hidup manusia. Oleh karena itu, jati diri manusia ditentukan dalam praktik dan keterlibatannya dalam dunia politik. Dunia atau arena politik di dalam Yunani Kuno diartikan sebagai *polis* atau *res publica*.³⁴

Ada beberapa pengertian sederhana dari prinsip republikanisme yaitu: *Pertama*, dalam pengenalan awal, republikanisme bisa berarti seluruh pandangan politik normatif yang berbasis pada praktik dan prinsip Athena dan Aristotelianisme. *Kedua*, republikanisme bisa berarti pandangan mengenai pemerintahan yang adil dan berbasis hukum. *Ketiga*, republikanisme juga bisa berarti teori mengenai kebebasan dan pemerintahan. *Keempat*, dalam konteks historis tertentu, republikanisme juga

³⁴ Robertus Robet, *op.cit*, hlm, 6-8.

bisa berarti suatu ideologi yang mendasari berbagai gerakan politik untuk mencapai kesetaraan dan penolakan terhadap bentuk-bentuk monarki.³⁵

Menurut Per Mouritsen, setidaknya ada empat model variasi dari gagasan republikanisme. *Pertama*, model republikanisme klasik yang menekankan moral kebaikan dan kebebasan. Model ini berakar dari pemikiran Aristoteles, Cicero, dan Machiavelli. *Kedua*, republikanisme populis-demokratis yang menekankan perluasan konsep “*people*” selaku subjek yang mampu menjalankan pemerintahan sendiri. Model ini berasal pada pemikiran Rousseau dan para penulis *Federalist Papers*. *Ketiga*, republikanisme pluralis-liberal yang banyak mengadopsi reaksi negatif terhadap gagasan republikanisme awal sebagai akibat dari perkembangan ekonomi era modern. Model ini berakar dari pemikiran Jefferson, Paine, Madison, dan Tocquville. *Keempat*, republikanisme instrumental, yang merupakan konsep dari elaborasi tradisi klasik maupun liberal yang tokoh utamanya adalah Quentin Skinner dan Philip Pettit.³⁶

Prinsip republikanisme juga menyediakan sejumlah perspektif dan preposisi, yaitu: *Pertama*, preposisi mengenai apa itu “kebaikan bersama”. Jika pandangan liberal menekankan kepentingan individual, republikanisme menekankan ideal tentang kepentingan bersama seluruh warga. Orientasi dari kebaikan bersama adalah keterlibatan dalam tubuh kepolitikan dan perbincangan mengenai makna hidup bersama. *Kedua*, *civic virtue* (keutamaan kewargaan) dalam republikanisme sangat

³⁵ Robertus Robet dan Hendrik Boli Tobi, *Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan: Dari Marx sampai Agamben* (Jakarta:Marjin Kiri, 2014), hlm, 123.

³⁶ Per Mouritsen dalam Robertus Robet dan Hendrik Boli Tobi, *op.cit*, hlm, 126.

menekankan keterlibatan aktif warga untuk mencapai keutamaan dan membela kebebasan sebagai kewajiban kewargaannya. *Ketiga*, peran kewarganegaraan yang mana peran warga negara tidak muncul secara alamiah dan terberi, ia membutuhkan disposisi dan pembentukan pola pikir tertentu. Warga bukanlah pembawa hak-hak yang pasif melainkan pelaku, pencipta kebebasan di dalam tindakannya. *Keempat*, republikanisme juga menegaskan pentingnya institusi politik untuk membentuk dan menghantarkan warga negara ke dalam politik. Prinsip republikanisme menganjurkan pendidikan dan keterlibatan dalam berbagai aktifitas politik langsung dalam rangka mencapai “*good life*”.³⁷

Dari berbagai pengertian yang berkembang dalam ajaran republikanisme, penulis akan bertopang dengan gagasan republikanisme dari pemikiran Philip Pettit. Philip Pettit seorang filsuf abad ke-20 asal Australia mengembangkan kebaruan dalam konsepsi republikanisme. Dalam bukunya yang berjudul “*Republicanism: A Theory of Freedom and Government*”, ia membagi konsepsi republikanisme ke dalam dua bagian yaitu republikanisme sebagai teori kebebasan dan republikanisme sebagai teori pemerintahan. Konsepsi republikanisme yang digagas oleh Pettit menekankan pada perihal dasar mengenai kebebasan dalam pengertian non dominasi. Dalam hal ini Pettit menjelaskan;

“When you are not dominated, then, you enjoy the absence of interference by arbitrary powers, not just in the actual world, but in the range of possible worlds where contingencies of the kind mentioned have a different, less auspicious setting. Those who are attached to the ideal of non-interference value the fact of having choice -the fact of non-interference- whether

³⁷ Robertus Robet dan Hendrik Boli Tobi, *op.cit*, hlm, 128-129.

the choice is dominated or not; those who embrace the ideal of non-domination value the fact of having undominated choice, but not necessarily the fact of having choice as such."³⁸

Pada bagian republikanisme sebagai teori kebebasan, Pettit mencoba membangun gagasan ideal mengenai kebebasan non dominasi dalam konteks republikanisme. Gagasan kebebasan non dominasi merupakan konsep alternatif dari konsep kebebasan yang dikemukakan oleh Isaiah Berlin. Kebebasan negatif seperti pandangan Berlin hanya dipahami dalam bentuk ketiadaan interferensi (*non-interference*) semata, sedangkan kebebasan positif mengandaikan setiap individu menjadi penguasa atas dirinya sendiri (*self-mastery*). Menurut Pettit, dikotomi Berlin mengenai teori kebebasan negatif dan positif (*non-interference dan self-mastery*) belum memadai sebagai bentuk ideal dari kebebasan. Ketidadaan interferensi belum berarti terlepas dari dominasi orang lain, seperti seorang budak akan tetap berada dalam dominasi majikan meskipun tanpa campur tangan sang majikan. Sedangkan menjadi penguasa atas diri sendiri tidak langsung menghilangkan dominasi dan interferensi orang lain.³⁹

Kebebasan non dominasi merupakan kondisi individu terlepas dari dominasi dan non interferensi, sekaligus sebagai penguasa atas diri sendiri. Status non dominasi dapat dipahami dalam dua konteks yang berbeda, yaitu *pertama*, non dominasi yang dipahami sebagai ketiadaan orang lain dalam kehidupan seseorang,

³⁸ Terjemahan penulis: ketika kita tidak didominasi, maka kita menikmati ketiadaan interferensi dari kekuatan yang semena-mena, tidak hanya dalam dunia yang sebenarnya, tetapi juga dalam dunia yang mungkin kebetulan berbeda. Mereka yang mengikatkan diri dalam cita-cita non interferensi pada dasarnya memiliki pilihan –untuk tidak terinferensi- meskipun pilihan itu didominasi ataupun tidak didominasi; mereka yang memilih cita-cita non dominasi pada dasarnya memiliki pilihan untuk tidak ingin didominasi, tetapi tidak mesti memiliki pilihan seperti hal tersebut. Philip Pettit, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, (New York: Oxford University Press, 1997), hlm, 25.

³⁹ *Ibid*, hlm, 17-27.

sehingga tidak ada yang akan mendominasi. Seperti seseorang yang hidup dalam lingkungan yang terisolasi dari kehidupan sosial. *Kedua*, non dominasi dalam konteks tidak adanya dominasi serta campur tangan dari kehadiran orang lain dalam kehidupan seseorang pada suatu lingkungan atau komunitas bersama.⁴⁰ Gagasan Pettit sangat menekankan kebebasan dalam bagian kedua, yang mana non dominasi merupakan ketiadaan dominasi dalam kehadiran lain dalam pergaulan kehidupan bersama, di mana tanpa adanya saling mendominasi. Non dominasi adalah posisi dimana seseorang dapat menikmati kehadiran orang lain dalam hidupnya dan dengan rancangan kebijakan sosial, maka tidak ada seorangpun yang dapat mendominasi mereka. Dengan demikian, kemungkinan setiap orang dapat hidup dalam kesederajatan. Seseorang menikmati kebebasan non dominasi sekaligus mereka dapat hidup bersama-sama dengan yang lain. Ketika salah satu kondisi tidak memuaskan dapat didiskusikan dalam kesempatan lain, jadi tidak ada yang memiliki kapasitas untuk campur tangan dengan sewenang-wenang terhadap dasar pilihan mereka.⁴¹

Dalam bagian republikanisme sebagai teori pemerintahan, konsepsi yang dibangun oleh Pettit adalah pemerintahan yang mendukung kebebasan non dominasi. Pettit membangun argumentasinya dengan kembali merujuk pada tradisi klasik republikanisme, di mana mengharapkan warga yang baik dan konstitusi yang baik. Oleh karena itu diperlukan institusi politik (pemerintahan republik) yang baik pula,

⁴⁰ *Ibid*, hlm, 66.

⁴¹ *Ibid*, hlm, 67.

yang mana mewujudkan cita-cita kebebasan non dominasi merupakan metode reflektif equilibrium menurut John Rawls.⁴²

Sekiranya ada empat dimensi yang menjadi tolok ukur untuk mendukung pemerintahan republikan yang ideal yaitu *pertama*, tujuan republikan: perihal kebijakan, untuk mewujudkan cita-cita pemerintahan republikan non dominasi harus mengatasi kemunculan beberapa persoalan mendasar seperti masalah bahasa, karena bahasa sebagai percakapan politik merupakan percakapan yang inheren dengan kepentingan dan instrik, kekuasaan dan perjuangan, dan menjadi sugesti utopis. Selanjutnya pemerintah dapat membuat kebijakan dengan fokus terhadap perlindungan internal (*internal protection*), pertahanan luar (*external defence*), kehidupan masyarakat umum (*public life*), kesejahteraan ekonomi (*economic prosperity*), dan personal independen.⁴³

Kedua, bentuk republikan: konstitusi dan demokrasi, negara bisa menjadi pelaku untuk melakukan dominasi dengan interferensi sistematis di kehidupan rakyatnya. Karena itu diperlukan kesepakatan untuk membentuk konstitusi ideal republikan. Adapun sifat dari konstitusi dalam pemerintahan republikan yaitu konstitusi tanpa adanya manipulasi, adanya pembagian kekuasaan, kondisi berlawanan dengan mayoritas, demokrasi dan kontestasi. Adapun maksud dari sifat konstitusi tanpa adanya manipulasi ditujukan untuk menghindari aturan-aturan sebagai tindakan yang dominatif. Dalam sistem pemerintahan yang dijalankan oleh

⁴² *Ibid*, hlm, 129-130.

⁴³ *Ibid*, hlm, 130-170.

segelintir perwakilan memungkinkan terjadi kondisi yang manipulatif karena terdapat kepentingan-kepentingan privat tertentu yang dimasukkan menjadi kepentingan umum.⁴⁴

Ketiga, pengawasan, dalam pemerintahan republikan dibutuhkan sistem pengawasan mengingat setiap manusia memiliki kapasitas mempengaruhi pola perilaku dan stabilitas negara. Setiap warga yang menduduki posisi tertentu memiliki kekuasaan dapat bertindak mendominasi, sewenang-sewenang, despotisme dan korupsi. Oleh karena itu dibutuhkan pengawas kebijakan, sanksi dan batasan.⁴⁵

Keempat, republikan yang beradab, suatu pemerintahan republikan yang telah memiliki hukum yang mendukung kebebasan tidak akan berjalan dengan sendirinya. Tidak semata institusi legal memiliki suatu kesempatan bertahan pada tahap umum dari alienasi dan skeptisisme. Tidak ada sistem hukum memiliki harapan menjadi efektif jika hukum tersebut tidak dijalankan dengan sangat diyakini dan dihormati. Dengan demikian, dibutuhkan suatu norma sosial dimasyarakat yang dapat mendukung jalannya hukum tersebut. Masyarakat dapat berperilaku sesuai dengan norma yang diyakininya sekaligus mengikuti hukum yang berlaku.⁴⁶

3. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan (*policy analysis*) adalah aktifitas menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan dan dampaknya. Pada prosesnya, analisis

⁴⁴ *Ibid*, hlm, 172-200.

⁴⁵ *Ibid*, hlm, 208-230.

⁴⁶ *Ibid*, hlm, 241-250.

kebijakan meneliti sebab-akibat dari kinerja kebijakan dan program yang diimplementasikan. Dalam melakukan analisis kebijakan terlebih dahulu kita harus memahami tentang apa itu kebijakan. Pada umumnya, istilah kebijakan (*policy*) digunakan secara luas seperti pada “kebijakan perusahaan”, “kebijakan ekonomi”, “kebijakan luar negeri”, “kebijakan sosial” atau juga sering kali dipakai untuk menyebutkan setiap produk peraturan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu “kebijakan pemerintah” ataupun “kebijakan publik”. Untuk menghindari ambiguitas dari “kebijakan perusahaan”, penelitian ini merujuk kepada suatu produk kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah yang mencakup segala bentuk peraturan atau perundang-undangan yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan berbagai kegiatan atau program yang bersifat publik.

Pada perkembangannya, terdapat beragam definisi dari kebijakan, seperti kebijakan dapat diartikan sebagai prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.⁴⁷ Selain itu menurut Carl J. Frederick, mendefinisikan kebijakan sebagai “suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud”.⁴⁸ Untuk setiap kebijakan yang

⁴⁷ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, (Bandung: ALFABETA, 2010), hlm, 7.

⁴⁸ Ismail Nawawi, *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*, (Surabaya: PMN, 2009), hlm, 7-8.

diusulkan dan disusun oleh pemerintah dikenal dengan istilah “kebijakan publik atau kebijakan pemerintah”, yang mana tujuan dan dampaknya berkaitan dengan kehidupan publik. Ruang lingkup dari kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang seperti ekonomi, sosial, politik, budaya, hukum dan sebagainya. Oleh karena itu, kebijakan publik menitikberatkan pada persoalan yang menjadi urusan dalam “ruang lingkup publik dan problem-problemnya”. Dengan kata lain, kebijakan publik juga dapat diartikan sebagai kebijakan pemerintah karena merupakan produk kebijakan yang disusun oleh pemerintah sebagai seperangkat langkah-langkah tindakan yang bersifat mengatur dalam rangka tujuan tertentu dan implementasinya memiliki dampak terhadap kehidupan publik.

Analisis kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik. Selain itu, analisis kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah. Menurut Dye, analisis kebijakan publik adalah studi tentang “apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut”. Studi sifat, sebab, dan akibat dari kebijakan publik ini mensyaratkan agar kita menghindari fokus yang “sempit” dan menggunakan pendekatan dan disiplin yang bervariasi.⁴⁹

⁴⁹ Wayne Parsons, terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso, *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm, xi-xii.

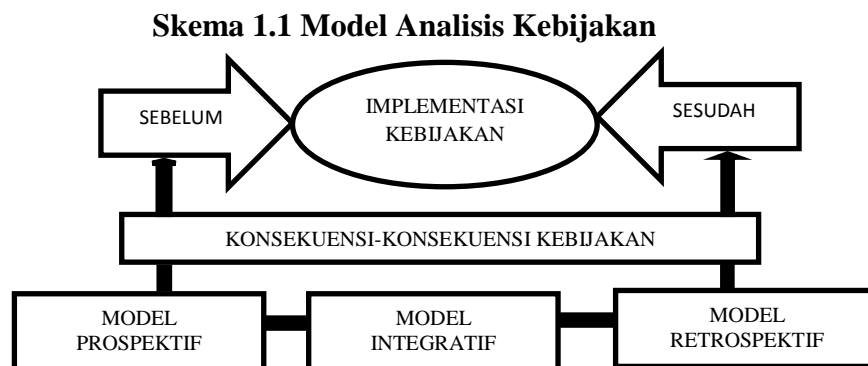
Dalam memahami analisis kebijakan publik terdapat beberapa pakar mengemukakan berbagai definisi antara lain seperti menurut Dunn, yang mengatakan bahwa analisis kebijakan adalah ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan argumentasi untuk menghasilkan informasi yang relevan dalam menganalisa masalah-masalah sosial yang mungkin timbul akibat diterapkannya suatu kebijakan. Ruang lingkup dan metode analisis kebijakan umumnya bersifat deskripsi dan faktual mengenai sebab-sebab dan akibat-akibat suatu kebijakan. Selain itu menurut Quade, analisis kebijakan adalah suatu jenis penelaahan yang menghasilkan informasi sedemikian rupa yang dapat dijadikan dasar-dasar pertimbangan para pembuat kebijakan dalam memberikan penilaian-penilaian terhadap penerapan kebijakan sehingga diperoleh alternatif-alternatif perbaikannya. Kegiatan penganalisan kebijakan penelitian mendalam terhadap terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang berkaitan dengan evaluasi suatu program yang akan maupun telah dilaksanakan. Namun demikian, beberapa kegiatan analisis kebijakan dapat pula bersifat informal yang melibatkan tidak lebih dari sekadar kegiatan berpikir secara cermat dan hati-hati mengenai dampak-dampak atau akibat-akibat kebijakan terhadap kehidupan masyarakat.⁵⁰

Analisis mengandung tujuan dan relasi yang berbeda dengan proses kebijakan. Analisis kebijakan umumnya mencakup determinasi kebijakan dan isi kebijakan. Determinasi kebijakan adalah analisis yang berkaitan dengan cara

⁵⁰ Ismail Nawawi, *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*, (Surabaya: PMN, 2009), hlm 39-40.

pembuatan kebijakan, mengapa, kapan, dan untuk siapa kebijakan dibuat. Sedangkan isi kebijakan adalah analisis mencakup deskripsi tentang kebijakan tertentu dan bagaimana ia berkembang dalam hubungannya dengan kebijakan sebelumnya, atau analisis ini bisa juga didasari oleh informasi yang disediakan oleh kerangka nilai/teoretis yang mencoba memberikan kritik terhadap kebijakan.⁵¹

Dari beberapa pengertian mengenai analisis kebijakan, penelitian ini akan bertopang pada pandangan menurut William Dunn yang membagi analisis kebijakan menjadi tiga bentuk atau model analisis kebijakan. Menurut Dunn ada tiga bentuk atau model analisis kebijakan, yaitu model prospektif, model retrospektif dan model integratif.



Sumber: Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, (Bandung: ALFABETA, 2010), hlm, 86.

Model prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan ‘sebelum’ suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif, karena seringkali

⁵¹ Wayne Parsons, *op.cit*, hlm, 56.

melibatkan teknik-teknik peramalan (*forecasting*) untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan. Model retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan 'setelah' suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan. Sedangkan model integratif adalah model perpaduan antara kedua model di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik 'sebelum' maupun 'sesudah' suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.⁵²

Pada penelitian ini akan menggunakan model integratif yang merupakan perpaduan antara model prospektif dan model retrospektif. Analisis kebijakan model integratif dalam penelitian ini ditujukan untuk menjelaskan secara holistik, karena analisis juga dilakukan terhadap isu-isu yang muncul sebelum kebijakan dibuat dan diimplementasikan. Selain itu konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik 'sebelum' maupun 'sesudah' suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

⁵² Edi Suharto, *Loc.Cit.*

G. Metodologi Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Untuk melaksanakan suatu penelitian ilmiah diperlukan sebuah metode sebagai strategi dalam menjelaskan fenomena yang menjadi tema penelitian. Pada penelitian skripsi ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memaparkan atau menggambarkan secara jelas dan objektif. Menurut Lexy J. Moleong, penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, dan lain-lain, secara holistik, dan dideskripsikan dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁵³

Selain itu, jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian studi kasus (*case studies*). Di mana penelitian studi kasus telah membatasi atau memfokuskan objek pembahasan dengan mengambil suatu kasus tertentu terkait tema penelitian. Dalam penelitian ini yang berfokus pada kebijakan pemerintah, kasus-kasus diskriminasi terkait kelompok minoritas dari karakteristik agama –minoritas agama- yang muncul sebagai dampak dari implementasi kebijakan pemerintah. Adapun peneliti mengambil kasus tersebut dilatarbelakangi oleh dua hal, yaitu; *pertama*, dampak kebijakan yang ditimbulkan di satu sisi mengakibatkan para anggota dari kelompok minoritas kesulitan untuk mengakses hak-hak sipil, budaya, politik atau ekonomi sebagai warga negara.

⁵³ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi Cetakan 32*, (Bandung: Rosda, 2014), hlm, 6.

Kedua, di sisi lain menimbulkan fenomena kekerasan atas nama agama sekaligus bertentangan dengan kondisi demokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini (demokrasi terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan/ kepercayaan).

2. Unit Analisis dan Fokus Penelitian

Unit analisis dalam penelitian ini terbagi menjadi dua unit yaitu; *pertama*, dengan pertimbangan bahwa definisi kelompok minoritas agama di Indonesia belum ada definisi yang tunggal maka minoritas agama dalam penelitian ini didefinisikan secara umum dengan tolak ukurnya seperti memiliki jumlah keanggotaan yang kecil (secara numerik), kurang memiliki kekuasaan/kekuasaan (*powerless*) dan tidak berada di posisi dominan dalam relasi antar kelompok (subordinat). Adapun perkembangan mengenai kelompok minoritas agama di Indonesia berada pada dua lingkup, yaitu lingkup minoritas agama secara nasional yaitu seperti aliran kepercayaan/keyakinan. Sedangkan lingkup internal di dalam satu agama yang sama seperti Ahmadiyah. *Kedua*, produk kebijakan yang bersifat mengatur dan memiliki kekuatan hukum yang dibuat dan diimplementasikan oleh pemerintah Indonesia, baik di tingkat nasional dan regional terkait kelompok minoritas agama. Produk kebijakan yang dijadikan fokus pada penelitian ini sebagai berikut:

- Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.
- Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008

tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.

- Peraturan Daerah (Perda) bernuansa agama (Perda Syariah/Islam).

Adapun pertimbangan yang menjadi tolak ukur penelitian skripsi ini memfokuskan terhadap kebijakan-kebijakan yang telah disebutkan di atas yaitu kebijakan-kebijakan di atas umumnya memicu persoalan diskriminasi mengenai posisi suatu kelompok agama menjadi kelompok minoritas ataupun mayoritas. Dalam penelitian ini, kelompok mayoritas juga dapat dipahami sebagai kelompok dominan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Proses penelitian dilakukan melalui upaya pengkajian atau penelitian kepustakaan. Oleh karena itu penelitian ini juga menggunakan metode studi pustaka (*library research*). Studi pustaka merupakan suatu rangkaian riset penelitian yang menempatkan literatur sebagai sumber dari seluruh data-data penelitiannya. Jika dalam penelitian lapangan (*field research*) literatur digunakan sebagai langkah awal untuk menyusun desain penelitian, mempertajam metodologi atau kajian teoritis, dan untuk memperoleh informasi terkait penelitian sejenis, maka dalam studi pustaka (*library research*) fungsi penelusuran pustaka lebih dari sekedar melayani fungsi-fungsi di atas, artinya pustaka diperlakukan sebagai data primer sekaligus data sekunder dalam keperluan untuk menjawab masalah penelitian.⁵⁴ Adapun teknik

⁵⁴ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan Edisi Kedua*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm, 1-4.

pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan dua teknik, yaitu:

a. Studi Kepustakaan (*library research*)

Metode studi pustaka (*library research*) dilakukan untuk menelusuri, mencari, dan mengumpulkan berbagai literatur yang terkait dengan kelompok minoritas agama dan republikanisme. Data atau bahan penelitian diperoleh dari dua sumber yaitu *pertama*, bersumber dari naskah atau dokumen kebijakan, arsip, hasil penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah (nasional dan internasional) yang terkait dengan objek penelitian. Adapun peneliti melakukan studi pustaka untuk mendapatkan data penelitian di Kantor Kementerian Agama, Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Universitas Negeri Jakarta, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan di Kantor Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Kantor Lembaga Swadaya Masyarakat SETARA Institute dan Wahid Institute. *Kedua*, data atau bahan bersumber dari internet di mana objek pencarian difokuskan untuk mencari data terkait tema atau objek penelitian skripsi yang tersebar di berbagai situs atau website. Seperti artikel berita di website www.hrw.org, <http://elsam.or.id>, <http://nasional.kompas.com>, <https://m.tempo.co>, dan lain sebagainya. Serta akses jurnal nasional dan internasional di website e-resources.perpusnas.go.id dan garuda.dikti.go.id serta situs lainnya yang menunjang untuk mendapatkan data dan informasi terkait tema penelitian.

b. Studi Dokumentasi

Selain melakukan studi kepustakaan, penelitian ini juga menggunakan teknik studi dokumentasi untuk memilih atau mengkategorikan data yang telah dikumpulkan. Adapun data atau bahan penelitian terdiri dari dua bentuk, yaitu sumber primer dan sekunder. Data primer dalam penelitian ini terdiri dari dua kategori, yakni *pertama*, dokumen kebijakan; undang-undang, peraturan-peraturan internasional, nasional dan regional terkait isu agama dan kelompok minoritas agama, *kedua*, buku-buku, jurnal ilmiah, dan hasil laporan penelitian terkait kelompok minoritas serta gagasan republikanisme. Sementara sumber sekunder dalam penelitian ini adalah dokumen dari hasil wawancara dari pihak-pihak terkait objek penelitian, artikel berita atau tulisan koran, majalah, internet, dan hasil simposium atau seminar yang terkait topik penulisan.

4. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini, kebijakan terhadap kelompok minoritas akan dianalisa menggunakan model analisis kebijakan menurut William Dunn yang membagi analisis kebijakan menjadi tiga bentuk yaitu model prospektif, model retrospektif dan model integratif. Model prospektif dapat disebut sebagai model prediktif, karena seringkali melibatkan teknik-teknik peramalan untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan. Model retrospektif biasanya disebut sebagai model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan. Sedangkan model integratif adalah model perpaduanan tara kedua model

di atas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik 'sebelum' maupun 'sesudah' suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

Selain menggunakan model analisis kebijakan menurut Dunn, penelitian ini secara khusus menganalisis kebijakan dari perspektif republikanisme. Kebijakan yang dijadikan fokus penelitian akan ditinjau dari prinsip-prinsip atau gagasan yang terdapat dalam republikanisme. Adapun kebijakan yang dianalisis menggunakan perspektif republikanisme ditujukan untuk melihat fenomena *das sein* (apa yang telah terjadi) dan *das sollen* (apa yang seharusnya terjadi). Teknik analisis data merupakan strategi analisis yang penulis pergunakan sebagai upaya menafsirkan dan menginterpretasikan temuan dari hasil penelusuran pustaka. Mengingat sumber data utama adalah teks-teks dalam bentuk dokumen yang berasal dari kebijakan-kebijakan atau peraturan-peraturan terkait kelompok minoritas agama dan tulisan-tulisan mengenai kelompok minoritas serta perspektif republikanisme.

5. Teknik Validasi Data

a. Triangulasi Data

Validasi merupakan sebuah cara untuk melihat akurasi atau ketepatan temuan data dalam suatu penelitian yang telah dihimpun atau dikumpulkan dari berbagai sumber. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode triangulasi dalam validasi data. Metode triangulasi data adalah suatu proses pemeriksaan silang antara

data hasil penelitian dengan data lain sebagai pembanding. Proses triangulasi data penelitian ini dilakukan dengan cara mengecek silang produk kebijakan dan dokumen/literatur sebagai sumber data primer yang telah dijadikan fokus penelitian ini dengan hasil wawancara dengan pihak terkait topik penelitian. Peneliti melakukan wawancara terhadap pihak Komnas HAM selaku institusi yang memiliki fungsi pengkajian, penelitian, pemantauan dan mediasi terkait hak asasi manusia. Adapun pemilihan pihak Komnas HAM dikarenakan untuk memperoleh kepastian dari hasil pemantauan dan laporan yang diterima dan diteliti oleh Komnas HAM terkait dampak kebijakan terhadap kelompok minoritas agama. Komnas HAM sendiri juga memiliki kelompok kerja khusus yang mengkaji persoalan minoritas.

Selain itu, peneliti juga mengecek silang dan membandingkan dengan dokumen/literatur hasil penelitian dan laporan yang dipublikasikan Kementerian Agama Republik Indonesia, Majelis Ulama Indonesia (MUI), dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) terkait kebijakan yang dijadikan fokus penelitian dan isu minoritas agama. Secara khusus terkait Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, peneliti menelusuri dengan melihat risalah sidang perkara nomor 140/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di mana menghadirkan perwakilan dari masing-masing pihak terkait yang menghasilkan posisi pro dan kontra. Pengecekan ini bertujuan untuk memastikan akurasi kebenaran yang terdapat dalam sumber data primer.

6. Keterbatasan Penelitian

Dalam suatu proses penelitian tentunya ada kesulitan dan keterbatasan dalam hal-hal tertentu. Pada penelitian kualitatif yang dilakukan oleh peneliti terdapat beberapa keterbatasan, seperti keterbatasan yang utama adalah ketika surat izin wawancara yang diajukan oleh peneliti kepada pihak kementerian dan anggota parlemen komisi VIII (delapan) tidak ditanggapi hingga penelitian ini diuji dalam sidang proposal dan hasil. Oleh karena proses pengecekan silang terhadap pihak pemerintah dan parlemen yang memiliki kewenangan untuk membuat dari suatu produk kebijakan tidak bisa dilakukan.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian skripsi yang berjudul “*Kelompok Minoritas Dalam Perspektif Republikanisme: Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Terkait Kelompok Minoritas Agama di Indonesia*” pembabakan dalam penelitian ini terdiri dari enam bab, yaitu:

Bab I berisikan latar belakang masalah mengenai kelompok minoritas dan problem kebijakan. Pada bab ini, peneliti juga menjelaskan mengenai tujuan dan manfaat penelitian dari segi teoritis dan praktis. Selain itu juga terdapat tinjauan penelitian sejenis yang dijadikan tolak ukur dan pembanding penelitian yang sesuai dengan tema penelitian penulis. Terdapat pula kerangka konseptual yang digunakan sebagai alat bantu untuk menganalisa dan berargumentasi dalam penelitian. Terakhir dalam bab ini juga menjelaskan metode penelitian dan sistematika penulisannya.

Bab II akan membahas mengenai demografi keagamaan di Indonesia yang meliputi dari definisi agama, komposisi penduduk menurut agama, dan kategori kelompok minoritas agama. Selain itu juga akan membahas perkembangan relasi antar-kelompok keagamaan di Indonesia.

Bab III merupakan hasil temuan penelitian yang akan memaparkan berbagai teks-teks kebijakan berupa undang-undang atau peraturan-peraturan yang terkait dengan kelompok minoritas agama di Indonesia. Selain itu juga akan menguraikan dinamika sosial keagamaan terkait kebijakan dan kelompok minoritas agama

Bab IV merupakan hasil analisis dari hasil temuan penelitian yang sudah dilakukan. Pada bab ini akan menjelaskan analisis kebijakan terkait kelompok minoritas agama. Selanjutnya akan menganalisa peran pemerintah dan kelompok minoritas agama dalam perspektif republikanisme.

Bab V merupakan refleksi sosiologis melihat fenomena yang terjadi di masyarakat Indonesia saat ini serta menguraikan relevansi prinsip republikanisme. Sedangkan pada **Bab VI** merupakan penutup, berisi kesimpulan dari keseluruhan hasil penelitian yang merupakan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini. Selain itu, pada bab ini juga akan diberikan beberapa poin saran.

BAB II

SKETSA KERAGAMAN NUSANTARA:

DEMOGRAFI DAN RELASI KEAGAMAAN

A. Pengantar

“Agama memerlukan imajinasi, karena ia adalah pembacaan, yaitu pembacaan ayat atau tanda ketuhanan ... Orang-orang mesti membayangkan Tuhan, malaikat, iblis, surga, neraka, meskipun tak dianjurkan memanasifikannya ke dalam wujud konkret”. – Yasraf Amir Piliang.⁵⁵

Keberagaman merupakan kekayaan bangsa Indonesia yang terkenal sebagai negara kepulauan (*archipelago state*) dan juga maritim. Letak geografis Indonesia di himpit dua samudera yang terbentang luas sepanjang garis khatulistiwa, dan terdiri dari gugusan pulau dari Sabang sampai Merauke, dan dari Miangas sampai Rote. Dari sisi penduduk, kondisi ini menghasilkan keberagaman etnis, budaya, tradisi, dan agama yang berbeda-beda di setiap pulaunya. Menurut Denys Lombard, Nusantara menjadi tempat kehadiran hampir semua kebudayaan besar dunia, hidup berdampingan atau lebur menjadi satu. Sekitar seribu tahun lamanya, dari abad ke 5 masehi sampai abad 15 masehi. Lebih khususnya Pulau Jawa menjadi sebuah tempat persilangan budaya.⁵⁶ Dalam persilangan peradaban budaya di Indonesia, agama-agama besar di dunia, seperti Islam, Hindu, Buddha, Kristen saling menanamkan pengaruhnya terhadap nilai-nilai dari tradisi masyarakat yang telah ada sedari dulu.

⁵⁵ Yasraf Amir Piliang, *Bayang-Bayang Tuhan: Agama dan Imajinasi*, (Jakarta: Mizan Publika, 2011), hlm, xix.

⁵⁶ Denys Lombard, *Nusa Jawa Silang Budaya Kajian Sejarah Terpadu Bagian I: Batas Batas Pembaratan*, (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm, 1.

Oleh karena itu pada bab ini akan mengulas gambaran umum mengenai tema penelitian skripsi yang mengambil studi kasus kelompok minoritas agama. Isi pada bab ini mendeskripsikan mengenai demografi keagamaan di Indonesia dan relasi agama, negara, dan masyarakat di Indonesia. Penulis mendeskripsikan demografi keagamaan tidak hanya membahas mengenai komposisi penduduk yang bersifat numerik saja, namun juga membahas definisi agama. Menurut penulis mengenai asal-usul definisi agama penting untuk dibahas, karena salah satu faktor pemicu “benturan” antar kelompok mayoritas dan minoritas agama disebabkan oleh ketidakjelasan makna dari “definisi agama” yang berkembang di Indonesia. Selain itu akan menguraikan kategori kelompok minoritas dan relasi kelompok agama yang di setiap perkembangan zaman memiliki corak yang berbeda.

B. Demografi Keagamaan di Indonesia

1. Ragam Makna Agama

Agama memiliki peran penting dalam setiap kehidupan masyarakat Indonesia, yang menyatu menjadi bagian dari identitas personal individu, identitas etnis, identitas politik, dan juga sebagai identitas kebangsaan. Namun umumnya, masyarakat Indonesia menerima agama secara *taken for granted* (diterima begitu saja) sebagai suatu aturan kehidupan yang tak terbantahkan. Akan tetapi, apakah yang dimaksud dengan agama? Bagi sebagian masyarakat, pertanyaan seperti itu kerap dihindari untuk menjadi pembahasan serius. Oleh karena itu, ada baiknya kita perlu terlebih dahulu memulai memahami agama dari asal usul istilah agama dan

perkembangannya di Indonesia. Mengingat dari sisi keragaman budaya dan bahasa yang ada di dunia, istilah, makna, dan definisi agama pun berbeda-beda di setiap negara. Terlebih persoalan makna agama menjadi dasar dari berbagai konflik bernuansa agama di Indonesia.

Secara etimologi ada beragam pendapat mengenai arti agama di Indonesia, menurut H. Zainal Arifin Abbas, kata “agama” di Indonesia berasal dari bahasa Sanskerta “tidak kacau”: *a* berarti “tidak”, dan *gama* berarti “kacau”. Sedangkan menurut P.J. Zoelmulder dan R.O. Robson, kata “agama” telah diserap dalam bahasa Jawa kuna yang mengandung beberapa arti: “doktrin atau ajaran tradisional yang suci”, “himpunan doktrin”, “karya-karya suci”. Dalam makna ini kata agama muncul dalam berbagai karya sastra Jawa kuna, antara lain: *Adiparwa*, *Wirataparwa*, *Ramayana*, dan sebagainya. Menurut L. Mardiwarsito dalam *Kamus Jawa Kuna-Indonesia* kata agama berarti: (1) ilmu, ilmu pengetahuan; (2) hukum atau perundang-undangan; dan (3) agama atau religi. Kata “agama” memang diserap dari bahasa Sanskerta: *a* berarti “tidak” dan *gama* “bergerak”, artinya sesuatu yang dianut dan dianggap pasti dan mengikat bagi yang mempercayainya. Dalam makna seperti ini, dalam bahasa Jawa kuna “agama” berarti “aturan-aturan hukum” yang salah satu aspeknya “kepastian”. Maka dapat disimpulkan bahwa agama atau religi mengandung baik unsur “pengabdian”, “kepasrahan” (sebagai kata kerja) maupun “sekumpulan ajaran yang dianggap benar” (sebagai kata benda). Yang pertama “agama” sebagai gerak hati dan religiusitas, yang

kedua “agama” sebagai “ajaran-ajaran baku”, atau “ajaran-ajaran yang dibakukan” oleh lembaga keagamaan (*the organized religion*).⁵⁷

Sementara secara pengertian definisi agama yang umum di Indonesia merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), diuraikan bahwa definisi agama sebagai “ajaran, sistem yang mengatur tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Mahakuasa serta tata kaidah yang berhubungan dengan pergaulan manusia dan manusia serta lingkungannya”. Dan beragama diartikan sebagai menganut (memeluk) agama itu. Pada keterangan di KBBI pun telah menetapkan apa yang disebut dengan agama dengan merujuk kepada agama-agama besar seperti Islam, Kristen atau Buddha karena bersumber pada wahyu Tuhan (istilah agama yang bersumber pada wahyu Tuhan adalah Agama Samawi).⁵⁸ Selain itu pada tahun 1952 melihat berkembangnya aliran-aliran dari sistem kepercayaan lokal, Departemen Agama mengajukan definisi minimum tentang agama yaitu: “ada nabi, ada kitab suci, dan pengakuan internasional”. Namun definisi tersebut mendapat penolakan dari kelompok masyarakat Hindu Bali sehingga ditarik kembali sebagai definisi minimum.⁵⁹

⁵⁷ K.P. Sena Adiningrat, *Agama Asli Indonesia dan Perkembangannya Dari Masa Ke Masa*, disampaikan dalam Sidang Mahkamah Konstitusi dalam rangka Permohonan Uji Materi Undang-undang Nomor 1/PNPS/1965, di Jakarta, 24 Maret 2010, dikutip dari Bambang Noorsena, *Tuhan Yang Maha Esa Bukan Monopoli Agama*, Makalah Diskusi Salihara, Juni 2010, hlm, 8-9.

⁵⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga Cet. 4, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), hlm, 12.

⁵⁹ Amos Sukanto, “Ketegangan Antar Kelompok Agama Pada Masa Orde Lama Sampai Awal Orde Baru: Dari Konflik Perumusan Ideologi Negara Sampai Konflik Fisik”, *Jurnal Teologi Indonesia* 1/1 (Juli 2013), hlm, 31, diakses dari www.researchgate.net/publication.com pada tanggal 30 Januari 2016.

Menurut Harun Nasution, sekiranya ada delapan macam definisi agama yang berkembang dari berbagai bentuknya di Indonesia yaitu:

1. Pengakuan terhadap adanya hubungan manusia dengan kekuatan gaib yang harus dipatuhi.
2. Pengakuan terhadap adanya kekuatan gaib yang menguasai manusia.
3. Mengikatkan diri pada suatu bentuk hidup yang mengandung pengakuan pada suatu sumber yang berada di luar diri manusia dan yang mempengaruhi perbuatan-perbuatan manusia.
4. Kepercayaan pada suatu kekuatan gaib yang menimbulkan cara hidup tertentu.
5. Suatu sistem tingkah laku yang berasal dari suatu kekuatan gaib.
6. Pengakuan terhadap adanya kewajiban-kewajiban yang diyakini bersumber pada suatu kekuatan gaib.
7. Pemujaan terhadap kekuatan gaib yang timbul dari perasaan lemah dan perasaan takut terhadap kekuatan misterius yang terdapat dalam alam sekitar manusia.
8. Ajaran-ajaran yang diwahyukan Tuhan kepada manusia melalui seorang Rasul.⁶⁰

Dalam sejarah perkembangannya, definisi agama menjadi masalah yang menghasilkan suatu dikotomi mana yang disebut agama atau tidak. Kondisi silang pendapat ini diperburuk dengan penetapan beberapa agama saja sebagai agama yang diakui oleh negara. Dengan begitu muncul suatu pandangan mengenai agama resmi dan agama tidak resmi. Agama resmi merujuk kepada agama-agama yang mayoritas dianut oleh penduduk Indonesia seperti Islam, Hindu, Buddha, Kristen, Katolik serta

⁶⁰ Harun Nasution, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspeknya* Jilid I, (Jakarta: UI Press, 1985), hlm, 10.

KongHuCu yang terakhir baru diakui. Agama-agama yang diakui atau resmi disebabkan pandangan umum definisi agama yang merujuk kepada adanya Tuhan, ada nabi sebagai utusan dan ada kitab suci. Silang pendapat ini setidaknya menghasilkan polemik untuk menjelaskan aspek spritualitas di masyarakat Indonesia.

Dalam hal ini antropolog Koentjaraningrat menjelaskan bahwa:

“Memang kini ada kecondongan untuk membedakan antara dua istilah tersebut. Istilah agama dipakai untuk menyebut agama-agama yang resmi diakui oleh negara kita, dan kepercayaan untuk semua sistem yang berada di luar kategori itu. Saya sendiri seandainya diperkenankan memberi saran, akan membedakan akan adanya tiga konsep beserta istilahnya, ialah: *agama* yang bisa kita pakai untuk menyebut semua agama yang diakui secara resmi dalam negara kita yaitu Islam, Protestan, Katolik, Hindu-Dharma, Buddha-Dharma; *religi* yang bisa kita pakai kalau kita bicara tentang sistem-sistem yang tidak atau belum diakui secara resmi, seperti Konghucu, Sevent Day Advent, Gereja Pinkster, Hindu, dan segala macam gerakan kebatinan, dan sebagainya; *kepercayaan* yang mempunyai arti yang khas, yaitu komponen kedua dalam tiap agama maupun religi.”⁶¹

Problem dikotomi ini dipicu oleh adanya Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang hanya merujuk kepada enam agama (Islam, Hindu, Buddha, Kristen, Katolik serta KongHuCu) yang umumnya atau banyak dianut oleh penduduk Indonesia. Penjelasan itu pula berujung pada pandangan umum yang menganggap bahwa keenam agama tersebut adalah agama (agama resmi). Meskipun terdapat agama yang sesuai dengan tolak ukur yang digunakan oleh pemerintah, misalnya seperti Yahudi, Zarasustrian⁶², Shinto⁶³,

⁶¹ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, (Jakarta: Gramedia, 1974), hlm, 141-142.

⁶² Dengan istilah lain disebut agama Zoroaster yang merupakan ajaran filosofi yang dibawa oleh seorang nabi Persia kuno bernama Zarathustra. Inti ajaran Zoroaster adalah kepercayaan dan penyembahan kepada Ahura Mazda (Tuhan yang bijaksana), karena itu Zoroaster sering di sebut “Mazdayasna”. Zoroastrianisme atau Majusi adalah sebuah agama dan ajaran filosofi yang didasari oleh ajaran Zarathustra yang dalam bahasa Yunani disebut Zoroaster. Lihat Elizabeth M. Dowling dan W. George Scarlett (eds.), *Encyclopedia of Religious and Spiritual Development*, (USA: Sage Publications, 2006), hlm, 495-497.

Taoisme⁶⁴ pada prakteknya juga tidak dianggap sebagai agama yang diakui (resmi) oleh pemerintah. Kendati demikian, agama-agama tersebut tidak dilarang di Indonesia, namun dibatasi praktik ibadah keagamaannya. Mereka mendapat jaminan dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain.

Menarik untuk disimak adalah istilah yang sering digunakan untuk merujuk “agama” di luar dari keenam agama yang diakui oleh UU No. 1/PNPS/1965. Di mana menjadi salah satu isu penting yang menjadi perdebatan dikalangan akademik maupun masyarakat umum setelah diberlakukannya undang-undang tersebut adalah dikotomi istilah “agama dan kepercayaan”. Misalnya *Sunda Wiwitan*⁶⁵, *Kejawen*⁶⁶,

⁶³ Agama asli orang Jepang, Shinto yang artinya “jalan para dewa”. Shintoisme adalah paham yang bernuansa keagamaan dan filsafat religius yang bersifat tradisional sebagai warisan nenek moyang bangsa Jepang yang dijadikan pegangan hidup. Lihat Sandra Herlina, “Suatu Telaah Budaya: Agama dalam Kehidupan Orang Jepang”, *Jurnal AL-AZHAR INDONESIA SERI HUMANIORA*, Vol. 1, No. 2, September 2011.

⁶⁴ Taoisme adalah sebuah aliran filsafat yang berasal dari Cina dan juga dikenal dengan Daoisme, diprakarsai oleh Laozi. Selain aliran filsafat, Taoisme juga muncul dalam bentuk agama tradisional rakyat Cina. Lihat Elizabeth M. Dowling dan W. George Scarlett (eds.), *op.cit*, hlm, 108-110

⁶⁵ Sunda Wiwitan adalah penamaan bagi keyakinan atau sistem keyakinan “masyarakat keturunan Sunda”. Meski penamaan itu tidak muncul oleh komunitas penganut Sunda Wiwitan, tetapi kemudian istilah itu dilekatkan pada beberapa komunitas dan individu Sunda yang secara kukuh mempertahankan budaya spiritual dan tuntunan ajaran leluhur Sunda. Seperti yang tersebar pada masyarakat Kanekes, Kasepuhan Adat Banten Kidul (Ciptagelar dan kampungadat sekitarnya), Kampung Adat Cireundeu-Leuwi Gajah Cimahi, Kampung Susuru Ciamis, Kampung Pasir Garut dan Masyarakat Adat Karuhun Urang Sunda (AKUR) di Cigugur Kuningan adalah beberapa komunitas di Jawa Barat yang masih memegang teguh ajaran-ajaran Sunda Wiwitan ini. Lihat Ira Indrawardana, “Memahami Fenomena Sunda Wiwitan Masa Kini”, *Jurnal MaJEMUK* Edisi 34 September – Oktober 2008, hlm, 17.

⁶⁶ Istilah yang dipergunakan untuk merujuk pada kehidupan spiritualistik suku Jawa, atau sering juga disebut Agama Jawi/Jawa. Kejawen berasal dari kata Jawa, sebagai kata benda yang memiliki arti dalam bahasa Indonesia yaitu segala yg berhubungan dengan adat dan kepercayaan Jawa seperti tentang seni, budaya, tradisi, ritual, sikap serta filosofi orang-orang Jawa. Lihat Muhammad Afdillah, AGAMI JAWI: Sejarah, Ajaran dan Perkembangannya, *Jurnal Kajian Keislaman al-Afkar* Vol. 3 No. 2 Desember 2010. Bandingan pula dengan studi antropologi klasik Clifford Geertz tentang masyarakat Jawa yang dikategorisasikan ke dalam tiga golongan, yakni santri, abangan, dan priyayi. Di mana golongan abangan dijelaskan mempraktikkan ajaran Islam yang

*Parmalim*⁶⁷, dan *Kaharingan*⁶⁸ yang dalam penyebutannya terdapat beragam istilah antara lain disebut sebagai “agama lokal indonesia (asli nusantara)”, sebagai “aliran dalam tradisi kebudayaan” yang biasa disebut aliran atau penghayat kebatinan atau kepercayaan. Status ini pula diperkuat oleh adanya UU No. 1/PNPS/1965 bahwa dalam penjelasan pasal 1 terhadap aliran kepercayaan atau kebatinan, pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Oleh karena dituliskan sebagai “aliran kepercayaan atau kebatinan”, maka tidak dianggap sebagai suatu “agama”.

Aliran kepercayaan atau kebatinan tidak termasuk bagian dari agama melainkan sebagai bagian dari unsur kebudayaan yang berkembang di Indonesia. Menurut KBBI dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kepercayaan adalah anggapan atau keyakinan bahwa sesuatu yang dipercayai itu benar atau nyata, seperti percaya kepada makhluk gaib. Pada keterangannya dijelaskan pula bahwa “kepercayaan” merupakan sebutan bagi sistem religi di Indonesia yang tidak termasuk salah satu dari keenam agama yang resmi.⁶⁹ Dengan kata lain aliran

dimenggabungkan unsur budaya Jawa dan Islam (sinkretis). Clifford Geertz, *Agama Jawa: Abangan, Santri, Priyayi Dalam Kebudayaan Jawa*, (Depok: Komunitas Bambu, 2013).

⁶⁷ Agama atau kepercayaan lokal-tradisional dalam masyarakat Sumatera Utara, khususnya Batak Toba. Lihat Wakhid Sugiyarto dan Asnawati, “Dinamika Kepercayaan Parmalim di Kabupaten Samosir dan Toba Samosir”, dalam Ahmad Syafii Mufid (ed.), *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal di Indonesia*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2012), hlm, 11-40.

⁶⁸ Nama agama dari masyarakat Dayak Ngaju di Kalimantan Tengah. Kaharingan merupakan agama *otokhton* yang berarti “bumi sendiri” dan juga agama asli Indonesia yang dilahirkan –*otokhton*– oleh masyarakat Dayak Ngaju. Lihat hasil studi disertasi antropologi yang dikerjakan oleh Marko Mahin, *Kaharingan: Dinamika Agama Dayak di Kalimantan Tengah*, Disertasi Program Studi Pascasarjana, Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, (Depok: Universitas Indonesia, 2009), hlm, 180-182.

⁶⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.Cit*, hlm, 856.

kepercayaan bukan merupakan agama, karena itu aliran kepercayaan mendapatkan label sebagai agama tidak resmi atau tidak diakui sebagai agama. Aliran kepercayaan lokal seperti *Sunda Wiwitan*, *Kejawen*, *Parmalim*, *Kaharingan*, dan penganut aliran Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa tidak dimasukkan ke dalam agama melainkan bagian dari kebudayaan nasional Indonesia.

Pada TAP MPR No.II/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menegaskan bahwa kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bukan agama, dan pembinaannya tidak mengarah kepada agama baru. Implikasinya aliran kepercayaan/kebatinan tidak berada di bawah Departemen Agama. Karena kepercayaan adalah salah satu unsur dan wujud budaya bangsa, dan bukan merupakan agama, pada tahun 1978 dialihkan ke dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Direktorat Bin Hayat Kepercayaan, Keppres 40/1978) dan bukan lagi bagian dari Departemen Agama.⁷⁰ Situasi serupa juga terjadi pada tingkat internasional dengan menggunakan istilah yang terpisah antara agama dan kepercayaan atau berkeyakinan. Dalam instrumen internasional yang dikeluarkan oleh PBB seperti Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik di Pasal 18 digunakan istilah “agama, kepercayaan, berkeyakinan”. Pengertian agama dalam Pasal 18 ini pula memiliki cakupan luas yang meliputi juga kepercayaan-kepercayaan tauhid, non tauhid, dan ateisme, serta hak untuk tidak menganut agama atau kepercayaan apa pun. Istilah

⁷⁰ Sejarah Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi, Diakses dari <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpkt/2014/04/10/sejarah-direktorat-pembinaan-kepercayaan-terhadap-tuhan-y-me-dan-tradisi/> pada tanggal 16 Februari 2016.

“kepercayaan” dan “agama” harus dipahami secara luas dan tidak membatasi penerapannya hanya pada agama tradisional, agama ataupun kepercayaan.⁷¹

Dari pemakaian definisi agama ini memberikan beberapa implikasi. *Pertama*, sebuah kepercayaan dapat dikatakan sebagai agama bila percaya pada Tuhan yang satu atau monotheisme saja dan bukan lainnya. Sehingga, bentuk kepercayaan lain selain monotheisme seperti polytheisme, animisme, pantheisme, dan lainnya tidak diakui sebagai agama. *Kedua*, kepercayaan yang tidak memiliki hukum, nabi, dan kitab suci yang jelas tidak dapat disebut agama. Padahal apa yang dikatakan sebagai hukum, nabi dan kitab suci sangat bisa diperdebatkan, yaitu tentang hukum apa yang dapat dianggap sebagai hukum agama; siapa saja yang dapat dikatakan sebagai nabi dan manuskrip mana saja yang dapat dikatakan kitab suci. Dalam banyak kasus, hukum, nabi, dan kitab suci yang diakui oleh sebuah kelompok agama, tidak diakui bahkan dianggap sebagai penyimpangan oleh kelompok agama lainnya.⁷²

Agama telah menjadi aspek penting dalam diri seorang individu ataupun secara kolektif dengan mengikat pada suatu bentuk kehidupan yang mengandung pengakuan pada suatu sumber yang berada di luar diri manusia dan yang mempengaruhi perbuatan-perbuatan manusia. Seperti mempercayai pada suatu kekuatan supranatural yang menimbulkan cara hidup tertentu. Secara sosiologis,

⁷¹ Komentar Umum Komite Hak Asasi Manusia Nomor 22, Pasal 18, Sesi ke-48, 1993, dalam *Komentar Umum: Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, Budaya*, (Jakarta: Komnas HAM, 2013), hlm, 98-99.

⁷² Lucia Ratih Kusumadewi, “*Relasi Sosial Antar Kelompok Agama di Indonesia: Integrasi atau Disintegrasi*” dalam Paulus Wirutomo, Dkk., *Sistem Sosial Indonesia*, (Jakarta: UI-Press, 2012), hlm, 130.

agama juga memiliki ragam definisi tergantung perspektif yang digunakan untuk melihat agama sebagai gejala sosial umum dalam kehidupan masyarakat. Misalnya menurut Durkheim mendefinisikan agama sebagai suatu sistem terpadu yang terdiri atas kepercayaan dan praktik yang berhubungan dengan hal suci, dan bahwa kepercayaan dan praktik tersebut mempersatukan semua orang yang beriman ke dalam satu komunitas moral yang dinamakan umat. Semua kepercayaan agama mengenai pembagian semua benda yang ada di bumi ini, baik yang berwujud nyata maupun berwujud ideal dibagi ke dalam dua kelompok yang saling bertentangan, yaitu hal yang bersifat profane dan hal yang bersifat suci (*sacred*).⁷³ Selain itu agama juga memiliki fungsi sosialnya, paling tidak ada tiga fungsi agama yaitu sebagai perekat sosial (*social cohesion*), kontrol sosial (*social control*), dan sebagai pemberi makna tujuan.⁷⁴

Menurut Hendropuspito, agama adalah suatu jenis sistem sosial yang dibuat oleh penganut-penganutnya yang berproses pada kekuatan-kekuatan non empiris yang dipercayainya dan didayagunakannya untuk mencapai keselamatan bagi mereka dan masyarakat luas umumnya.⁷⁵ Selain itu, agama sebagai suatu sistem sosial terdapat pola yang kompleks mengenai kepercayaan dan praktik yang berkaitan dengan dimensi supranatural (non-empiris) dan juga mempunyai dimensi empiris

⁷³ Kamanto Sunarto, *Pengantar Sosiologi* (edisi revisi), (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia), hlm, 67.

⁷⁴ Lucia Ratih Kusumadewi, *op.cit*, hlm, 132.

⁷⁵ D. Hendropuspito O.C, *Sosiologi Agama*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1983), hlm, 34.

dalam kehidupan sehari-hari.⁷⁶ Dalam sudut pandang sosiologi, definisi agama sangat luas yang tidak hanya terbatas mengenai agama dalam dimensi monotheisme, melainkan juga juga mencakup polytheisme, animisme, dan pantheisme. Misalnya menurut Giddens, definisi agama sebagai suatu sistem budaya yang juga dipakai bersama kepercayaan dan upacara dengan maksud memberikan rasa dan tujuan akhir kehidupan dengan menciptakan sebuah gagasan mengenai kenyataan adalah hal yang suci, meliputi segalanya dan daya-daya adikodrati. Setidaknya ada tiga kunci elemen dari definisi agama secara sosiologis, yaitu; (1) Agama adalah sebuah bentuk budaya. Budaya sendiri terdiri dari kepercayaan-kepercayaan, nilai-nilai bersama, norma-norma, dan ide-ide yang membuat sebuah identitas bersama dalam suatu kelompok orang. Agama menjadi bagian dari semua karaktekristik tersebut. (2) Agama melibatkan keyakinan dengan mengambil bentuk praktik ritual. Semua agama yang memiliki aspek perilaku tertentu, yang terdapat kegiatan khusus di mana orang yang percaya mengambil bagian dan mengidentifikasikannya sebagai anggota komunitas agama. (3) Yang paling penting, agama memberikan rasa tujuan kehidupan –perasaan bahwa kehidupan ini pada akhirnya memiliki arti.⁷⁷

2. Komposisi Penduduk Menurut Agama

Sebagai negara kepulauan, kemajemukan masyarakat Indonesia tidak hanya terlihat dari beragamnya jenis suku, etnis dan budaya, namun juga dari beragamnya agama yang dianut penduduknya. Khususnya terkait komposisi penduduk yang terdiri

⁷⁶ *Ibid*, hlm, 111,

⁷⁷ Anthony Giddens, *Sociology 5th Edition*, (Cambridge: Polity Press, 2006), hlm, 534.

dari berbagai agama dan tradisi berbeda-beda yang tersebar di berbagai wilayah. Menurut hasil sensus Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia tahun 2010, penganut terbesar adalah Agama Islam sebanyak 207,2 juta jiwa (87,18%), selanjutnya penganut Agama Kristen sebanyak 16,5 juta jiwa (6,96%) dan Agama Katolik sebanyak 6,9 juta jiwa (2,91%). Lalu penganut Agama Hindu sebanyak 4.012.116 jiwa (1,69%) dan penganut Agama Buddha sebanyak 1.703.254 jiwa (0,72%). Sementara itu, Agama Khong Hu Cu sebagai agama baru yang diakui oleh pemerintah Indonesia dianut sekitar 117,1 ribu jiwa (0,05%).

Tabel 2.1
Jumlah dan Persentase Penduduk Menurut Agama yang Dianut Tahun 2010

Agama	Jumlah Pemeluk (jiwa)	Presentase
Islam	207.176.162	87,18
Kristen	16.528.513	6,96
Katolik	6.907.873	2,91
Hindu	4.012.116	1,69
Buddha	1.703.254	0,72
Khon Hu Cu	117.091	0,05
Lainnya	299.617	0,13
Tidak Terjawab	139.582	0,06
Tidak Ditanyakan	757.118	0,32
Jumlah	237.641.326	100

Sumber: Badan Pusat Statistik, Hasil Sensus Penduduk 2010⁷⁸

Berdasarkan hasil analisa BPS, komposisi penduduk menurut agama yang dianut dan provinsi, secara umum Agama Islam merupakan agama yang dianut oleh lebih dari 60 % penduduk pada masing-masing provinsi kecuali provinsi Bali, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Maluku, Papua Barat dan Papua.

⁷⁸ Badan Pusat Statistik, 2010, *Hasil Sensus Penduduk 2010: Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia*, Jakarta: Badan Pusat Statistik, hlm, 10. Diakses dari http://www.bps.go.id/website/pdf_publicasi tanggal 27 Agustus 2015.

Persentase penduduk yang beragama Islam di Provinsi Bali hanya sebesar 13,37 % sedangkan persentase mereka yang beragama Hindu mencapai sebesar 83,46 %. Komposisi penduduk menurut agama yang dianut di provinsi Nusa Tenggara Timur mencakup sebesar 9,05 % penduduk beragama Islam, sebesar 34,74 % penduduk beragama Kristen dan sebesar 54,14 % beragama Katolik. Selain itu data yang ada juga menunjukkan bahwa sekitar separuh penduduk di Provinsi Kalimantan Barat dan Maluku beragama Islam, sedangkan separuh penduduk lainnya beragama Kristen/Katolik. Sementara itu, mayoritas penduduk di Provinsi Sulawesi Utara, Papua Barat dan Papua adalah pemeluk agama Kristen dan sebagian lainnya beragama Islam. Persentase penduduk yang beragama Kristen di ketiga provinsi tersebut berturut-turut mencapai sebesar 63,60 %, 53,77 % dan 65,48 %.⁷⁹

Namun, berdasarkan klasifikasi dari data BPS di atas tidak menggambarkan realitas keberagaman kelompok penganut agama dalam masyarakat Indonesia. Pada kenyataannya, terdapat beragam agama-agama atau kepercayaan asli yang ada sebelum agama resmi diakui oleh pemerintah hadir dan berkembang di Indonesia. Sebelum masuknya agama-agama besar dunia dari luar ke Indonesia, masyarakat Indonesia sudah memiliki sistem kepercayaan terhadap hubungan dengan kekuatan gaib, seperti polytheisme, animisme, ataupun pantheisme. Keyakinan masyarakat Indonesia dahulu kala itu yang meskipun saat ini bukan dianggap sebagai agama melainkan bagian dari kebudayaan Indonesia, membuktikan bahwa telah ada suatu sumber di luar dari diri manusia yang dipercayai merupakan bentuk cara hidup

⁷⁹ Badan Pusat Statistik, *Loc. Cit.*

tertentu. Seperti *Sunda Wiwitan* yang menjadi kepercayaan masyarakat Sunda di Kanekes, Lebak Banten, *Kejawen* di Jawa Tengah dan Jawa Timur, *Parmalim* di Sumatera yang menjadi agama asli Batak, *Kaharingan* di Kalimantan yang menjadi kepercayaan suku asli Dayak. Kendati demikian agama-agama pribumi nusantara tersebut tidak termasuk kategori agama melainkan dianggap sebagai aliran kepercayaan dan penganut penghayat kepada Tuhan Yang Maha Esa dan bagian dari kebudayaan. Kondisi tersebut merupakan imbas dari berlakunya UU No. 1 PNPS Tahun 1965 yang hanya mengakui enam agama resmi.

3. Dua Aspek Minoritas: Kategori Kelompok Minoritas Agama di Indonesia⁸⁰

Indonesia merupakan negara multi-religius, baik dari sisi internal yaitu dalam satu agama terdapat beragam aliran, sekte, atau mazhab, dan sisi eksternal yaitu perbedaan dari kepercayaan terhadap Tuhan, sistem dan praktek ibadah keagamanya. Dari aspek sosiologis, tolak ukur mengenai kelompok mayoritas dan minoritas tidak hanya berpedoman pada aspek kuantitas anggotanya saja, namun bisa

⁸⁰ Judul sub-bab ini merupakan hasil interpretasi peneliti berdasarkan hasil wawancara dan diskusi dengan pihak Komnas HAM, di mana diskusi mengenai minoritas agama di Komnas HAM sendiri masih terus berkembang dan belum memiliki definisi final. Pada perkembangan saat ini, isu kelompok minoritas agama sendiri yang ditawarkan dalam konteks Indonesia adalah “Kelompok Minoritas Agama dan Keyakinan”. Di mana merujuk pada definisi dari Caportoti menjadi tolak ukur umum yang dipergunakan oleh PBB dan juga Komnas HAM sendiri untuk mendefinisikan kelompok minoritas dalam suatu negara yang perbandingan komposisi populasi penduduk secara nasional di mana yang dimaksud minoritas memiliki karakteristik ras, etnis, agama ataupun bahasa. Pada konteks ini, dibentuk *Pelapor Khusus* untuk hak-hak minoritas dalam mekanisme yang menjadi sistem kerja internal di Komnas HAM. Selain itu, di Komnas HAM sendiri, isu minoritas agama juga terdapat dalam wilayah kerja dari tim pengawasan dalam konteks hak “kebebasan beragama dan berkeyakinan” di mana isu minoritas agama terkait hak sipil dalam konteks pasal 18 kovenan ICCPR. Hasil wawancara tak terstruktur dengan anggota tim subkomisi Pengkajian dan Penelitian dan subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan Komnas HAM Bapak Yossa dan Mbak Ayu pada bulan September 2016.

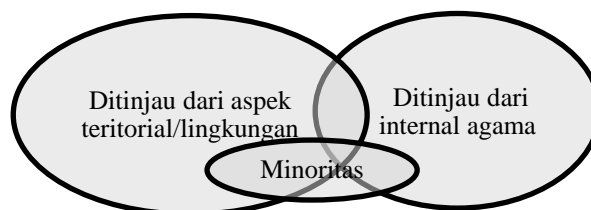
disebabkan faktor lainnya. Seperti halnya suatu kelompok yang kurang memiliki pengaruh/berkuasa dan memiliki diferensiasi yang berbeda dengan mayoritas atau kultur dominan. Pada konteks Indonesia, sejauh ini persoalan mengenai definisi minoritas agama juga masih belum ada definisi tunggal, karena secara empirik suatu kelompok bisa saja berubah menjadi posisi yang mayoritas ataupun minoritas tergantung pada konteks atau *setting* institusi yang berbeda-beda.⁸¹ Seperti dampak dari pengertian agama yang diciptakan oleh pemerintah mengenai agama “resmi” dan “tidak resmi” atau “diakui” dan “tidak diakui” menghasilkan pemisahan kelompok yang lazim disebut sebagai kelompok “mayoritas dan minoritas” agama. Agama resmi dapat dipahami sebagai kelompok mayoritas dan agama tidak resmi dilekatkan sebagai kelompok minoritas.⁸²

Mengingat definisi dari kelompok minoritas masih menjadi perdebatan dan cair, karena itu perlu suatu pemetaan terhadap kelompok minoritas agama. Sebagai langkah awal, kelompok minoritas agama dapat dipahami dalam dua aspek yang ditinjau dari aspek teritorial dan internal. Pemetaan perlu dipergunakan untuk memudahkan dalam memahami kelompok-kelompok agama yang termasuk dan berada pada posisi minoritas yang terdiri dari beragam karakteristik, tujuan dan identitas kelompoknya.

⁸¹ Alo Lilirweri, *Ibid*, hlm, 110.

⁸² Lihat Ahmad Najib Burhani, “Tiga Problem Dasar Dalam Perlindungan Agama-Agama Minoritas di Indonesia”, *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012, hlm, 47-50.

Gambar 2.1. Aspek Kelompok Minoritas Agama



Diolah berdasarkan analisa penulis.

Pertama, aspek teritorial, di mana suatu kelompok dapat dikategorikan sebagai kelompok minoritas ditinjau dari segi teritorial atau lingkungan tempat mereka tinggal. Pada aspek ini, menjadi suatu kelompok minoritas dapat pula dipisahkan ke dalam dua tingkat yang berbeda, yaitu; perbandingan numerik populasi skala nasional dan regional. Perbandingan numerik dari sisa populasi nasional bertolak dengan rumusan minoritas dari Caportoti⁸³, di mana kelompok minoritas bisa disebut minoritas jika jumlahnya sangat kecil dari sisa populasi lainnya dalam skala nasional. Umumnya, disebut dengan istilah “minoritas nasional” untuk memisahkan pengertian kelompok minoritas dari segi internal agama.⁸⁴ Pada konteks Indonesia, umumnya menganggap bahwa Agama Islam yang secara kuantitas jumlahnya besar dan menempati posisi kelompok mayoritas sedangkan Agama Kristen, Hindu, Budha, dan Khonghucu dianggap sebagai minoritas. Namun jika merujuk kembali dari perbandingan numerik dari sisa populasi skala nasional, maka

⁸³ Definisi dari Caportoti menjadi tolak ukur umum yang dipergunakan oleh PBB untuk mendefinisikan kelompok minoritas dalam suatu negara. Lihat OHCR, *op.cit*, hlm, 2.

⁸⁴ Choirul Anam, Dkk., *Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia (Sebuah Laporan Awal)*, (Jakarta: Komnas HAM, 2016), hlm, 6.

yang menjadi minoritas agama adalah agama/aliran kepercayaan lokal Indonesia. agama/aliran kepercayaan menjadi kelompok minoritas agama dikarenakan jumlah penganutnya yang lebih sedikit jika dibandingkan dengan Agama Hindu, Budha atau Khonghucu.

Kendati demikian, jika dilihat pada konteks regional, maka realitas di lapangan akan berbeda. Seperti contoh kasus yang terjadi pada kelompok muslim di Tolikara, Papua, di mana posisi dan relasi mayoritas dan minoritas akan berbeda.⁸⁵ Meskipun Agama Islam merupakan mayoritas dianut penduduk Indonesia tidak semata-mata menempatkan para penganutnya memiliki dominasi di setiap wilayah, kasus perselisihan yang terjadi di Tolikara, Papua menggambarkan bahwa kelompok masyarakat muslim berada pada posisi kelompok minoritas.⁸⁶ Jika dilihat dari persebaran penduduk menurut agama, komposisi penduduk di wilayah timur kepulauan Indonesia mayoritas penduduknya menganut Agama Kristen seperti Pulau Irian dan Sulawesi sekitar 60% per wilayah. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa posisi kelompok mayoritas dan minoritas agama dipengaruhi oleh keberadaan suatu kelompok dalam teritorial atau lingkungan dan komposisi penduduk menurut agama. Meskipun pada kasus Tolikara, penduduk muslim yang berada disana diposisikan sebagai minoritas, namun jika kembali merujuk pengertian umum PBB dari

⁸⁵ “Tolikara, Idul Fitri 2015: Tentang Konflik Agama, Mayoritas-Minoritas dan Perjuangan Tanah Damai” diakses dari <http://crcs.ugm.ac.id/news/3511/tolikara-idul-fitri-2015-tentang-konflik-agama-mayoritas-minoritas-dan-perjuangan-tanah-damai.html> pada tanggal 13 Februari 2016.

⁸⁶ “Polisi dituntut segera menuntaskan insiden Tolikara”, Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/07/150720_indonesia_update_tolikara pada tanggal 13 Februari 2016.

Caportoti, maka tetap dianggap sebagai mayoritas bukan minoritas, begitu pula sebaliknya.

Kedua, aspek internal, di mana suatu kelompok dapat dikategorikan sebagai kelompok minoritas ditinjau dari segi relasi kekuasaan-dominasi antar kelompok/sekte pada satu agama yang sama. Dalam menentukan posisi kelompok mayoritas-minoritas agama tidak hanya terbatas dengan komposisi numerik tapi lebih masalah dominan dan tidak dominan. Kelompok mayoritas sering juga disebut kelompok dominan. Di mana suatu kelompok yang merasa memiliki kontrol atau kekuasaan untuk mengontrol. Mereka memiliki sumber daya kekuasaan dalam *setting* institusi yang berbeda-beda. Sedangkan kelompok minoritas kurang mempunyai akses terhadap sumber daya bahkan tidak berpeluang mendapat kekuasaan seperti mayoritas.⁸⁷ Kategori kelompok minoritas agama berdasarkan dimensi internal dapat dipahami sebagai suatu kelompok yang tidak dominan pada satu agama yang sama karena memiliki perbedaan dalam hal penafsiran dan identitas partikularnya dari paham atau ajaran utama (*mainstream*). Meskipun dari sisi kuantitas juga memiliki anggota atau pengikut yang sedikit, namun relasi kekuasaan antar kelompok menjadi indikator penentu suatu kelompok dapat menjadi minoritas. Selain perbandingan jumlah anggota dan perbedaan penafsiran, suatu kelompok dalam agama yang sama dapat menjadi minoritas dikarenakan adanya dominasi dan tekanan (*minorities by force*) dari kelompok lain pada relasi antar kelompok.⁸⁸

⁸⁷ Alo Lilirweri, *Ibid*, hlm, 110.

⁸⁸ Borhan Uddin Khan dan Muhammad Mahbubur Rahman, *Protection of Minorities: A South Asian Discourse*, (Dhaka: Eurasia Net, 2009), hlm 10-11.

Misalnya dalam Agama Islam yang dianut mayoritas penduduk di Indonesia dianggap memiliki ajaran yang multi tafsir dalam doktrin ajaran keagamanya. Selain itu, masing-masing kelompok agama di Indonesia memiliki karakter tertentu sebagai identitas kelompoknya yang bisa dibedakan dari ajaran atau doktrinnya. Setiap kelompok memiliki pengikut atau penganut yang jumlahnya berbeda-beda di setiap kelompoknya dan beberapa memiliki karakteristik yang eksklusif dan inklusif. Banyak pihak menyatakan bahwa aliran Sunni merupakan aliran dominan yang dianut mayoritas penduduk Islam di Indonesia. Berbeda halnya seperti aliran Syiah ataupun Ahmadiyah diposisikan sebagai kelompok minoritas dalam Islam. Selain itu suatu aliran atau paham dalam Islam di Indonesia seringkali muncul sebagai gerakan keagamaan berbentuk organisasi masyarakat (ormas) yang menambah variasi dalam Agama Islam.⁸⁹ Misalnya studi yang dilakukan Mutohharun Jinan mengenai relasi kelompok minoritas muslim puritan yang berkontestasi dengan muslim sinkretis yang menjadi mayoritas di wilayah pedesaan Surakarta. Dalam studinya, Majelis Tafsir Al-Quran (MTA) sebagai gerakan keagamaan dengan prinsip pemurnian aqidah Islam (purifikasi) diposisikan sebagai kelompok minoritas karena upaya penyebaran gerakannya masuk ke wilayah penduduk pedesaan yang mana meskipun umat Islam tetapi juga masih mengamalkan ajaran budaya lokal atau leluhur (sinkretis).⁹⁰

⁸⁹ Human Rights Watch, *op.cit.* hlm, 15-24. Lihat pula kumpulan tulisan-tulisan dalam Jurnal Maarif mengenai ragam aliran di dalam Islam yang bertemakan Syiah, Sektarianisme dan Geopolitik, misalnya Zuly Qodir, "Keindonesiaan dan Sektarianisme Keagamaan", *Jurnal Maarif* Vol. 10, No. 2 Tahun 2015, hlm. 202-219.

⁹⁰ Mutohharun Jinan, *ibid.*, hlm, 202. Bandingkan pula organisasi gerakan keagamaan seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah yang menjadi kelompok dominan sedangkan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) ataupun organisasi Syiah nasional yaitu Ikatan Jama'ah Ahlul Bait Indonesia (IJABI) dianggap sebagai minoritas. Misalnya lihat Human Rights Watch, *op.cit* hlm, 17 dan Nicola Colbran, *op.cit.*, hlm, 681.

C. Narasi Religiusitas Masyarakat Indonesia: Suatu Gambaran Umum dari Masa ke Masa

1. Periode Kolonial (Penjajahan) sampai Pra Kemerdekaan

Kondisi keagamaan pada masa kolonial (penjajahan) terjadi perubahan dalam struktur sosial masyarakat seiring memudarkan pengaruh raja-raja. Penyebaran Agama Islam yang diikuti oleh kemunduran pengaruh Hindu dan Buddha memberikan perubahan pada munculnya kelompok-kelompok sosial baru. Pada awal masuknya Islam, banyak adat istiadat dan kepercayaan pra-Islam yang tetap dijalankan dalam rangka beragama baru itu. Namun sewaktu proses islamisasi semakin meluas, mulai tumbuh kelompok-kelompok di kalangan muslim yang menolak cara-cara lama yang dianggap sebagai pelanggaran terhadap Islam yang sebenarnya. Bagi kaum Islam Ortodoks, kesetaraan yang mutlak antara Islam di satu sisi dan adat istiadat di sisi lain yang dianggap semata-mata bersifat etnis-lokal tidak dapat diterima. Pada posisi yang berseberangan, kelompok-kelompok yang lebih mapan secara kultural, lebih memilih mempertahankan tradisi mereka.⁹¹

Pada masa kolonial Belanda, kerangka dasar kebijakan agama yang diklaim netral itu ternyata terdapat kecurigaan dan kekhawatiran atas potensi politik Islam. Berbeda pada zaman Jepang, kegiatan-kegiatan keagamaan ditingkatkan, kendati dalam kontrol dan pengawasan yang ketat demi kepentingan mobilisasi belaka (dukungan untuk perang). Menarik untuk disimak perkembangan pada zaman pemerintahan Belanda yang menciptakan suatu dualisme politik berkaitan dengan

⁹¹ Lucia Ratih Kusumadewi, *op.cit*, hlm, 141.

agama (terutama Islam). Di satu sisi memberi kelonggaran yang besar terhadap kebebasan agama dalam kaitannya dengan ibadah. Namun, di sisi lain melakukan suatu restriksi terhadap kegiatan keagamaan yang (dicurigai) menjurus pada tindakan politik. Dari sisi netral itu, kolonial Belanda membuat aturan Peraturan Pemerintah (*Regeeringsreglement*) artikel 119 tahun 1854 yang menyatakan bahwa pemerintah mengakui kemerdekaan agama dan bersikap netral terhadapnya, kecuali bila praktek agama berlawanan dengan hukum.⁹²

Di sisi lain, pemerintah kolonial Belanda mengeluarkan kebijakan diskriminatif berupa pemisahan agama dan politik terutama pada Agama Islam. Mayoritas penduduk pribumi menganut Agama Islam menciptakan kekhawatiran Belanda terhadap potensi perlawanan dari Islam. Oleh karena itu dibuat aturan dan pengawasan terhadap berbagai kegiatan yang dianggap bisa melahirkan ekspresi keislaman yang bersifat politis. Banyaknya perlawanan rakyat Indonesia, terutama digerakkan oleh pengaruh Islam membuat pemerintah kolonial Belanda mendirikan Kantor Urusan Pribumi yang mengeluarkan kebijakan terkait segala urusan kalangan pribumi. Secara khusus, Kantor Urusan Pribumi sangat menaruh perhatiannya kepada pengaruh Islam dengan tujuan agar dapat meredam perlawanan yang menentang pemerintahan Belanda. Adalah seorang sarjana Belanda bernama Christian Snouck Hurgronje yang sangat memahami Islam dan ahli bahasa Arab yang berperan besar dalam membuat strategi kebijakan. Ia diangkat sebagai penasihat pada Kantor

⁹² Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Depok: Desantara, 2004), hlm, 34.

Masalah Arab dan Pribumi. Dalam memberikan sarannya, ia pertimbangkan dua hal yang harus diperhatikan. *Pertama*, menganjurkan sikap netral dan bahkan kelonggaran yang luas bagi ekspresi dan aktualisasinya. *Kedua*, ia menganjurkan sikap yang restriktif bahkan keras untuk mencegah dan menghancurkan. Secara singkat, rekomendasi Snouck adalah pemisahan antara yang pertama, *Islam religius* dan kedua, *Islam politik*. Dengan demikian, dikembangkan politik kembar toleransi di satu pihak terhadap *Islam religius*, dan kewaspadaan terhadap *Islam politik*.⁹³

Untuk urusan penyebaran agama, kebijakan pemerintah kolonial Belanda sangat terkait dengan masalah Islam berhadapan dengan Kristen. Hal ini karena pemerintahan kolonial Belanda menganut Kristen, sedangkan sebagian besar penduduk pribumi menganut Islam. Menariknya hamper kebijakan mengenai pribumi berkaitan dengan kepentingan Islam. Sampai akhir abad ke-19, pemerintah Hindia-Belanda relatif membatasi kegiatan-kegiatan misi di Hindia-Belanda terutama di daerah-daerah yang penduduknya sudah beragama Islam. Selain alasan netralitas agama, pemerintah juga takut dengan protes dan perlawanan kelompok Islam. Situasi relatif berubah pada awal abad ke-20, ketika koalisi partai-partai Kristen berkuasa di negeri Belanda berdampak meningkatnya misi dan mendapatkan kelonggaran dari pemerintah kolonial Hindia-Belanda di Indonesia. Semenjak mendapatkan kelonggaran, berbagai lembaga-lembaga Kristen dan menyebarkan paham agamanya dengan mendirikan sekolah, rumah sakit, dan panti asuhan. Daerah penyebaran misi ini juga tidak lagi terbatas di kalangan penduduk yang dianggap tidak beragama

⁹³ *Ibid*, hlm, 39.

Islam, tetapi juga telah merambah ke kalangan penduduk Islam. Kondisi ini dipandang oleh pribumi kelompok Islam bahwa pemerintah kolonial Belanda melancarkan *kersteningspolitiek*, yaitu kebijakan yang menunjang Kristenisasi. Situasi ini menimbulkan banyak ketegangan diantara kelompok Islam, kalangan misi, dan terutama pemerintah kolonial Belanda.⁹⁴

Menjelang masa kemerdekaan, kondisi sosial-politik diwarnai beragam ideologi yang berkembang dan memiliki pengaruh besar dalam struktur masyarakat Indonesia. Secara garis besar situasi ini memunculkan tiga kelompok dengan pandangan ideologi yang berbeda. *Pertama*, kelompok yang mengedepankan nasionalisme kebangsaan seperti gerakan nasionalis Boedhi Oetomo yang memproklamkan diri tahun 1908. *Kedua*, kelompok yang berpaham komunisme seperti Partai Komunis Indonesia (PKI) tahun 1920, Dan *ketiga*, kelompok-kelompok yang berpedoman ajaran Islam seperti Sarekat Islam (SI) tahun 1912.⁹⁵

Masa menjelang kemerdekaan merupakan situasi paling tegang diantara dua kubu yaitu kelompok nasionalis dan kelompok keagamaan. Keduanya saling memperjuangkan ideologinya masing-masing sebagai kerangka dasar negara Indonesia nantinya. Ketegangan antara dua aliran utama ideologi ini memuncak ketika perdebatan dalam diskusi sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI). Masing-masing perwakilan kelompok diberikan kesempatan untuk menyampaikan

⁹⁴ *Ibid*, hlm, 44-46.

⁹⁵ Lucia Ratih Kusumadewi, *op.cit*, hlm, 144.

pandangannya. Singkatnya, hasil dari perdebatan dalam sidang ini kemudian menghasilkan suatu *gentlemen's agreement* yang dikenal sebagai Piagam Jakarta.

Kemudian isi dari Piagam Jakarta menimbulkan pro dan kontra karena dinilai hanya menguntungkan pihak kelompok Islam. Kelompok Islam meminta prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa dalam Pancasila yang dirumuskan oleh Soekarno ditaruh pada prinsip ke lima dipindahkan menjadi prinsip pertama. Dan kemudian prinsip tersebut ditambahkan kalimatnya menjadi "*Percaya kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*". Ketidaksetujuan misalnya disampaikan oleh penganut Kristen di Indonesia Bagian Timur dan penganut Hindu di Bali. Reaksi untuk memisahkan diri bahkan disampaikan oleh penganut Kristen di Bagian Timur Indonesia bila Piagam Jakarta ditetapkan sebagai ideologi negara. Dengan misi menyelamatkan persatuan negara-bangsa, kalimat tersebut akhirnya disetujui untuk dihilangkan.⁹⁶

2. Periode Pasca Kemerdekaan: Dari Orde Lama sampai Orde Baru

Setelah Indonesia merdeka, ketegangan antara kelompok agama dan nasionalis tak langsung mereda bahkan terus berlanjut. Kekecewaan kelompok agama terhadap diabaikannya Piagam Jakarta dalam pembukaan UUD 1945 memaksa pemerintah membuat Kementerian Agama. Pendirian Kementerian Agama dianggap sebagai suatu alternatif, di mana pemerintah memberikan perhatian kepada masalah agama sekaligus menunjukkan bahwa tidak sepenuhnya sebagai "negara sekuler".

⁹⁶ Lucia Ratih Kusumadewi, *op.cit*, hlm, 145.

Pada awalnya, semua urusan Kementerian Agama hanya tertuju pada masalah keagamaan Islam. Oleh karena itu mendapatkan kritikan karena dianggap hanya memenuhi dan melayani kepentingan kelompok Islam. Namun belakangan kementerian ini juga memiliki seksi-seksi agama Kristen, Katolik Roma, Hindu-Buddha, dan Islam sendiri.⁹⁷

Dihilangkannya kalimat “*Percaya kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya* dalam pembukaan UUD 1945 menjadi salah satu ingatan buruk bagi kelompok Islam yang menginginkan Indonesia berdasar Syariat Islam. Meskipun tidak terjadi konflik terbuka secara langsung Islam *vis-à-vis* Kristen, namun peristiwa ini menjadi faktor yang sangat menentukan bagi hubungan Islam-Kristen di Indonesia pada masa mendatang. Bagi sebagian kelompok Islam radikal di Indonesia kelompok Kristen diyakini sebagai salah satu pengganjal sulitnya diberlakukannya Piagam Jakarta. Bentuk kekecewaan umat Islam pada keputusan tersebut muncul ke permukaan dalam bentuk pemberontakan di beberapa daerah dengan tujuan mendirikan negara Islam. Misalnya, di Jawa Barat Kartosuwirjo pada tanggal 7 Agustus 1949 memproklamasikan Negara Islam Indonesia. Kahar Muzakar mengadakan pemberontakan di Sulawesi Selatan pada tahun 1952 dan Daud Beure’eh memproklamasikan Negara Islam di Aceh sebagai bagian dari Negara Islam Indonesia yang diproklamasikan oleh Kartosuwirjo.⁹⁸

⁹⁷ Anas Saidi, *op.cit*, hlm, 55-56.

⁹⁸ Amos Sukamto, *op.cit*, hlm, 29.

Tahun 1950-an terjadi kebangkitan gerakan aliran kepercayaan, penganut gerakan ini menjadi basis utama bagi penggalangan masa Partai Komunis Indonesia (PKI). PKI merupakan lawan utama bagi orang-orang Islam maupun politik Islam. Ketika PKI gagal mengadakan revolusi pada tahun 1965 maka banyak orang-orang Islam yang membantu Angkatan Darat dalam menumpas para pengikut PKI. Karena sakit hati maka banyak para pengikut PKI yang memilih memeluk agama Kristen. Sehingga terjadi konversi ke Kristen secara masif. Kejadian ini menimbulkan kecemasan dan keterancaman dari kalangan Islam sehingga konflik fisik dan konflik lewat media tidak dapat dihindarkan. Konversi ke Agama Kristen ini juga telah menggeser kelompok yang dianggap musuh atau ancaman bagi Islam, jika sebelumnya yang dianggap musuh utama adalah *abangan* maka mulai pertengahan tahun 1960-an bergeser ke Kristen. Kekristenan dianggap musuh sekaligus ancaman bagi kelompok Islam sehingga sejak awal Orde Baru sudah terjadi perang dingin di antara kedua kelompok agama tersebut dan diakhiri dengan konflik terbuka menjelang akhir rezim Orde Lama.⁹⁹

Pada masa Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto, situasi stabilitas politik-agama dapat dikatakan relatif baik. Hal itu bukan berarti tidak adanya gerakan-gerakan radikal dan menentang Orde Baru. Namun lebih disebabkan oleh kebijakan represif Soeharto dengan memanfaatkan kekuatan besar militer untuk menekan gerakan-gerakan politik yang membahayakan. Pemerintahan Soeharto menerapkan politik SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan) yang intinya

⁹⁹ Amos Sukamto, *op.cit*, hlm, 42.

melarang kegiatan-kegiatan politik yang memobilisasi sentimen dan perbedaan suku, agama, ras, dan antar golongan. Kebijakan politik Soeharto dianggap mengikuti apa yang direkomendasikan C. Snouck Hurgronje seorang penasehat dan pejabat pada zaman kolonial Belanda. Rekomendasi Snouck pada waktu itu adalah memberikan kebebasan kepada Islam agama atau Islam kultural dan tidak memberikan kesempatan pada berkembangnya Islam politik.¹⁰⁰

Selama periode Orde Baru, identitas keagamaan juga muncul sebagai identifikasi etnis.¹⁰¹ Konflik bernuansa agama dan etnis terjadi diakhir periode Orde Baru yang mana perselisihan Islam *vis-à-vis* Kristen semakin meningkat. Ketegangan bernuansa etnis dan agama dipicu oleh kebijakan transmigrasi pada sekitar tahun 1980 sampai tahun 1990-an dan ketidakadilan dalam kebijakan pembangunan sosial-ekonomi diantara kelompok migran dan masyarakat asli (lokal). Transmigrasi ke wilayah timur Indonesia juga dianggap sebagai proses “Jawanisasi dan Islamisasi”. Konflik pertama muncul di tahun 1995, pada wilayah Timor Timur antara penganut Kristen dengan pedagang muslim dari wilayah Sulawesi Selatan (Bugis). Terjadi kerusuhan besar yang dipicu oleh dibakarnya beberapa rumah penduduk Bugis. Selama kerusuhan berlangsung mengakibatkan 95 toko yang kebanyakan dimiliki orang Bugis dibakar habis dan 5 orang terbunuh. Kerusuhan juga terjadi di wilayah lain seperti Dili, Maliana, Viqueque, Liquica, Maubisse, dan Suai yang

¹⁰⁰ Lucia Ratih Kusumadewi, *op.cit*, hlm, 148.

¹⁰¹ Jacques Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia* (New York: Cambridge University Press, 2004), hlm, 70.

mengakibatkan sekitar 2 masjid dibakar. Selain itu, ribuan penduduk dan pedagang dari etnis Bugis, Jawa, Sumatera mengalami ketakutan dan ancaman kekerasan.¹⁰²

Migrasi penduduk telah melahirkan kelompok masyarakat yang disebut penduduk asli dan pendatang. Etnis-etnis tertentu biasanya diasosiasikan dengan agama tertentu. Hal ini menyebabkan masalah ketika etnis-etnis penganut suatu agama bermigrasi ke daerah tertentu yang telah didiami oleh etnis penganut agama lain. Sebagai contoh, migran Madura di Kalimantan biasanya beragama Islam, sementara penduduk asli bersuku Dayak umumnya beragama Kristen. Contoh lainnya adalah konflik berdarah di Maluku, Poso dan Luwu. Kelompok yang bertikai di daerah-daerah tersebut berbeda agama (Islam dan Kristen), mereka juga berbeda etnis dan masing-masing mewakili apa yang disebut sebagai kaum pendatang (*migrant*) dan penduduk asli (*native*).¹⁰³

3. Periode Pasca Reformasi

Mundurinya Soeharto dari jabatan presiden tahun 1998 diiringi oleh rentetan peristiwa konflik horizontal bernuansa etnis-agama yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia. Konflik bernuansa etnis-agama pada masa transisi diawali oleh bentrokan antar *gank* di daerah Ketapang, Jakarta antara Ambon-Kristen dengan Pribumi-Muslim. Bentrokan ini mengakibatkan dirusaknya properti umat Kristen seperti gereja dan sekitar 30 orang meninggal dunia dalam kerusuhan tersebut. Insiden yang

¹⁰² Jacques Bertrand, *op.cit*, hlm, 92-95

¹⁰³ Mohammad Zulfan Tadjoeeddin, "Anatomi Kekerasan Sosial Dalam Konteks Transisi: Kasus Indonesia 1990-2001", *UNSFIR Working Paper 02/01*, hlm, 42. Diakses dari <http://conflictrecovery.org> pada tanggal 14 Februari 2016.

sama juga terjadi di Kupang, Nusa Tenggara Timur yang menjadi targetnya adalah penduduk migran Muslim. Dampaknya 10 masjid dirusak dan ribuan penduduk migran kembali ke daerah asalnya. Kerusuhan juga terjadi di wilayah Poso, Sulawesi Tengah antar umat Kristen dengan Muslim dan juga menyebar ke wilayah Maluku. Berbagai peristiwa kerusuhan yang di wilayah timur Indonesia bernuansa etnis-agama berkaitan dengan kerusuhan yang terjadi di Ketapang, Jakarta.¹⁰⁴

Era reformasi yang dianggap sebagai masa kebebasan dan demokrasi nyatanya tak merubah banyak kondisi relasi keagamaan ke arah yang lebih harmonis. Kemunculan berbagai partai dan organisasi masyarakat (ormas) membuat relasi kehidupan beragama semakin kompleks di Indonesia. Situasi demokrasi juga dimanfaatkan oleh sekelompok masyarakat intoleran yang sebenarnya anti-demokrasi dengan melakukan tindakan kekerasan dengan dalih menegakkan moralitas berbasis pada ideologi keagamaan.¹⁰⁵ Selain melakukan aksi kekerasan dan teror, kelompok-kelompok ini juga melakukan peran yang seharusnya dilakukan oleh negara seperti melakukan razia ke tempat hiburan yang dianggap melanggar norma agama. Organisasi yang identik dan dianggap sebagai kelompok garis keras antara lain seperti Front Pembela Islam (FPI), Majelis Mujahidin Indonesia (MMI), dan Laskar

¹⁰⁴ Jacques Bertrand, *op.cit*, hlm, 104.

¹⁰⁵ Lihat Sidney Jones, “*Sisi Gelap Reformasi di Indonesia: Munculnya Kelompok Masyarakat Madani Intoleran*”, dalam Husni Mubarak dan Irsyad Rafsadi (eds.), *Sisi Gelap Demokrasi Kekerasan Masyarakat Madani*, (Jakarta: PUSAD Paramadina, 2015), hlm. 4-6. Diakses dari www.pusad-paramadina.org pada 13 Maret 2015.

Jihad. Kelompok-kelompok ini ketika melakukan aksinya sering menggunakan cara-cara kekerasan dan pemaksaan (*vigilantism*).¹⁰⁶

Reformasi yang menghasilkan UU Otonomi Daerah sebagai kesetaraan pembangunan daerah dan kebebasan untuk mengatur daerahnya sendiri di sisi lain memunculkan peraturan-peraturan bernuansa agama. Seperti Peraturan Daerah (Perda) yang bernuansa Syariat Islam di wilayah Nanggroe Aceh Darussalam, Cianjur, Tasikmalaya, Banten, dan Depok. Pemberlakuan Perda bernuansa Syariat Islam di berbagai wilayah memicu reaksi dan kritik. Banyak pihak berpendapat bahwa Perda bernuansa agama pada dasarnya bertentangan dengan UUD 1945 dan UU lainnya. Perda berlandaskan Syariat Islam dianggap hanya menguntungkan kelompok dari umat Islam saja dalam wilayah tersebut dan kelompok lain dari umat yang berbeda akan mendapatkan kesulitan. Pada kasus Perda Syariah di Aceh memiliki problematika yang mana penduduk Aceh juga bersifat heterogen dalam menganut agama. Di Aceh sendiri, meskipun Agama Islam merupakan mayoritas dianut oleh penduduknya, tetapi terdapat agama lain yang dianut penduduknya seperti menurut data Badan Pusat Statistik memperlihatkan bahwa penduduk Aceh tidak lah heterogen dari segi agama, di mana data menunjukkan komposisi pemeluk Agama Islam 98,19%, Kristen Protestan 1,12%, Katolik 0,07%, Hindu 0,00%, Budha

¹⁰⁶ Lihat Abdil Mughis Mudhoffir, "Political Islam and Religious Violence In Pos-New Order Indonesia", *Masyarakat: Jurnal Sosiologi*, Vol. 20, No. 1, Januari 2015, hlm, 1-22.

0,18%.¹⁰⁷ Pada kenyataannya Perda Syariah di Aceh yang juga berlaku untuk warga yang bukan penganut Agama Islam.¹⁰⁸

4. Relasi Antar Kelompok Agama di Indonesia

Sejak masih dikenal dengan nama Nusantara hingga berubah menjadi Indonesia setelah merdeka, juga dari zaman kerajaan hingga reformasi, panorama Nusantara-Indonesia yang paling menawan selain alamnya adalah karakteristik masyarakatnya yang majemuk. Salah satu gambaran itu dapat dilihat dari aspek spritualitas masyarakat Indonesia yang mana terdapat beragam agama dengan beragam pula karakteristiknya. Artinya agama-agama yang ada di Indonesia memiliki tradisi, budaya, dan praktik keagamaannya sendiri, bahkan dalam satu agama yang sama pula terdapat identitas khasnya tersendiri. Dalam karakteristik tersebut, di mana kemajemukan menjadi realitas yang tidak terelakkan, relasi antar kelompok agama menjadi fenomena sosial yang kompleks. Apalagi membahas terkait isu relasi kelompok mayoritas dan minoritas agama.

Jika melihat catatan sejarah terkait hubungan antar kelompok agama, pola relasinya cenderung menunjukkan situasi yang tidak harmonis -ketegangan. Bahkan isu terkait agama menjadi hal yang sangat rentan menjadi konflik di Indonesia. Namun, perlu diingat sebelumnya bahwa tidak semua relasi antar kelompok agama mengarah pada situasi yang terus menerus konflik. Keberagaman kelompok agama

¹⁰⁷ Badan Pusat Statistik, *op.cit*, hlm, 44.

¹⁰⁸“Qanun Jinayat: Cambuk di Aceh Juga Berlaku buat Non-Muslim” diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2015/10/27/058713410/qanun-jinayat-cambuk-di-aceh-juga-berlaku-buat-non-muslim> pada tanggal 5 September 2016.

dan perbedaan budaya yang ada dalam suatu masyarakat juga dapat menghasilkan hubungan yang kooperatif dan koeksistensi.¹⁰⁹ Dalam hal ini, agama tidak hanya menjadi pemicu konflik melainkan memiliki fungsi sosialnya, seperti menurut Durkheim yang menjelaskan paling tidak ada tiga fungsi agama yaitu sebagai perekat sosial (*social cohesion*), kontrol sosial (*social control*), dan sebagai pemberi makna tujuan.¹¹⁰

Berkaitan dengan situasi konflikual dalam relasi kelompok mayoritas dan minoritas agama di Indonesia, paling tidak ada dua faktor utama yang mempengaruhinya, yaitu: posisi agama dan praktik kekuasaan yang ada. *Pertama* adalah tentang posisi agama yang dianggap sakral bagi sebagian besar masyarakat Indonesia dan tidak bisa diperdebatkan klaim kebenarannya. Agama dalam masyarakat kita dianggap sebagai hal yang sakral dan suci. Dengan melihat dari karakteristik masyarakat Indonesia yang multi-religius, posisi agama berada pada dimensi yang paradoksal. Dimensi paradoksal ini berkaitan dengan sisi ganda dalam klaim internal-eksternal yang terkandung dalam setiap sistem nilai agama-agama, yakni bahwa di

¹⁰⁹ Sebagai contoh di Daerah Wonosobo, kabupaten ini memiliki keragaman dari sisi kehidupan keagamaan. Menurut data BPS tahun 2010, penduduk beragama Islam di Wonosobo berjumlah 744,199 jiwa. Sedangkan agama Kristen/Protestan dianut oleh 5,006 penduduk. Penduduk beragama Katolik berjumlah 3,036 orang. Hindu dianut oleh 218 orang penduduk, sementara umat Buddha berjumlah 701 jiwa. Sedangkan agama Konghucu dianut oleh 28 orang penduduk. Di samping itu, di Wonosobo juga hidup beberapa aliran kepercayaan seperti Minto Rogo, Aboge (Alif Rebo Wage), dan sebagainya. Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat pluralitas dan multikulturalitas sangat tinggi, dimana mayoritas yang sangat besar secara kuantitatif dan minoritas yang hanya berjumlah belasan hidup berdampingan di lokus yang sama. Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat pluralitas dan multikulturalitas sangat tinggi, dimana mayoritas yang sangat besar secara kuantitatif dan minoritas yang hanya berjumlah belasan hidup berdampingan di lokus yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa manajemen atas fakta sosio-kultural tersebut relatif berhasil. Mayoritas mendapat pelayanan, sebagaimana halnya minoritas juga mendapatkan perlindungan. Lihat Halili dan Bonar Tigor Naipospos, Dkk, *op.cit*, hlm, 119-129.

¹¹⁰ Lucia Ratih Kusumadewi, *op.cit*, hlm, 132.

satu sisi semua agama mengajarkan kebaikan, keadilan dan perdamaian yang total dan universal sementara pada saat yang sama, di sisi yang lain, mereka masing-masing mengklaim sebagai yang lebih baik dibandingkan dengan yang lain. Inilah yang kemudian menghasilkan diskrepansi antara substansi agama (agama dalam bentuk ajarannya) dengan formal agama (agama dalam ekspresi sosial dan institusionalnya). Sisi substansi selalu menekankan dan mereproduksi gagasan luhur mengenai kebaikan yang tak terbantahkan, sementara sisi formal kerap menghadirkan pertentangan dan konflik. Agama dalam formal atau agama dalam ekspresi sosial dan institusional inilah yang kiranya menghadirkan persoalan mengenai harmoni atau kerukunan.¹¹¹

Kedua, berkaitan praktik kekuasaan yang ada. Pada kenyataannya, meskipun kuantitas anggota suatu kelompok menentukannya menjadikan minoritas namun ada faktor lain yang dapat dilihat yaitu kekuasaan-dominan. Keadaan menjadi kelompok minoritas agama yang terjadi di Indonesia lebih disebabkan oleh praktek kekuasaan yang bekerja dalam sistem sosial-politik. Jika meninjau dampak yang dialami kelompok minoritas agama, mereka mengalami eksklusi sosial karena kekuasaan yang mendominasinya (*exclusion from power*). Kelompok mayoritas atau dominan memiliki kontrol atau kekuasaan untuk mengontrol. Mereka memiliki akses terhadap segala sumber daya sehingga dapat berpengaruh dalam situasi tertentu. Apa yang

¹¹¹ Ismail Hasani (ed.), *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2011), hlm, 10.

dialami kelompok Ahmadiyah misalnya menjadi contoh dari praktek kekuasaan yang dominan bekerja sehingga mereka dapat dikategorikan sebagai kelompok minoritas.

Hal ini dapat diamati dari proses diterbitkannya SKB 3 Menteri di mana terdapat tekanan dari kelompok-kelompok dominan yang menuntut kelompok Ahmadiyah dibubarkan. Padahal kelompok Ahmadiyah yang secara nasional bisa dikatakan bukan menjadi minoritas agama namun menjadi “minoritas” di dalam mayoritas. Dalam kehidupan publik kita, kelompok Ahmadiyah dikonstruksikan oleh kelompok dominan (*mainstream*) sebagai aliran yang menyesatkan karena tafsirannya yang berbeda dengan nilai-nilai Agama Islam. Dari sisi kuantitas dan kekuasaan yang dimiliki oleh kelompok Ahmadiyah di dalam relasi antar kelompok dan umat beragama, kelompok Ahmadiyah tidak memiliki pengaruh yang besar atau dominan seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama sehingga mereka sulit untuk mendapatkan posisi yang setara dan adil ketika mereka mengalami diskriminasi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa apa yang dialami oleh kelompok Ahmadiyah merupakan proses “minoritisasi” dari kekuasaan dominan yang membentuknya sehingga menyebabkan eksklusi sosial.¹¹²

Misalnya studi yang dilakukan oleh Dewi Nurrul Maliki terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) cabang Yogyakarta yang menunjukkan terjadi praktik-praktik minoritasi (proses-proses menjadikan satu kelompok menjadi terpinggirkan, minoritas merupakan korban) yang dilakukan melalui dua bentuk kekerasan. *Pertama*, kekerasan psikologis yang dilakukan oleh *mainstream* dominan melalui

¹¹² Lihat Ilham Mundzir, *op.cit*, hlm, 190.

pelabelan ‘sesat’ terhadap JAI. Pelabelan merupakan salah satu bentuk diskriminasi yang dilakukan oleh satu kelompok terhadap kelompok lain (biasanya oleh mayoritas-dominan terhadap minoritas). Tujuannya adalah marginalisasi bahkan penekanan pada kelompok minoritas yang menjadi korban pelabelan ini. Pelabelan ‘sesat’ -disadari atau tidak- merupakan upaya kelompok mayoritas-dominan dalam melanggengkan kekuasaannya dengan cara mengajukan sebuah *truth claim* yang kemudian di *blow-up* menjadi satu opini yang dapat mengarahkan opini publik ke dalam satu *common sense* yang dibentuk oleh kekuatan dominasi kelompok mayoritas-dominan. Paling sedikit, dampak buruk yang dialami kelompok minoritas adalah kekerasan secara psikologis dalam bentuk opini/pandangan negatif dari pihak lain hingga intimidasi. Namun tentu saja, yang paling fatal adalah pada munculnya kekerasan secara fisik. *Kedua*, yang paling fatal adalah kekerasan fisik yang berakibat pada dilanggarnya hak-hak asasi manusia yang paling pokok. Dampak buruknya misalnya trauma yang terjadi pada para korban, kecacatan fisik, hingga terenggutnya nyawa.¹¹³

Pada perkembangannya isu minoritas agama bisa berada dalam dua konteks berbeda, yaitu kebebasan beragama dan relasi antar kelompok. Setidaknya dalam memandang relasi antar kelompok agama yang ada di Indonesia, posisi kelompok mayoritas-minoritas juga tidak hanya terbatas dengan komposisi numerik tapi lebih

¹¹³ Dewi Nurrul Maliki, “Resistensi Kelompok Minoritas Keagamaan Jemaat Ahmadiyah Indonesia”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 14, No. 1, Juli 2010, hlm, 52-56. Lihat juga Amin Mudzakkir, “Minoritisasi Ahmadiyah di Indonesia”, *Masyarakat Indonesia*, Edisi XXXVII, No. 2, 2011, hlm, 1-25.

terkait persoalan kekuasaan –siapa yang dominan dan tidak dominan-. Kelompok mayoritas sering juga disebut kelompok dominan. Di mana suatu kelompok yang merasa memiliki kontrol atau kekuasaan untuk mengontrol. Mereka memiliki sumber daya kekuasaan dalam *setting* institusi yang berbeda-beda. Sedangkan kelompok minoritas kurang mempunyai akses terhadap sumber daya bahkan tidak berpeluang mendapat kekuasaan seperti mayoritas.¹¹⁴ Dengan kata lain, *setting* institusi menjadi faktor kunci untuk menjelaskan relasi kelompok mayoritas-minoritas agama.

Dari *setting* institusi yang berbeda-beda tersebut kita bisa melihat keadaan dimana klaim mayoritas tentang agama di Indonesia selalu dilekatkan dengan Agama Islam, namun hal tersebut tidak semata-mata menetapkannya sebagai yang dominan di seluruh wilayah Indonesia. Agama Kristen begitu pula agama lainnya selain Islam, jika merujuk definisi secara numerik selalu ditempatkan menjadi minoritas. Padahal pada kenyataannya, konsepsi tersebut bisa tidak sesuai dengan apa yang terjadi di kenyataannya. Agama Islam yang selama ini dianggap sebagai mayoritas belum cukup untuk memapankan posisinya sebagai mayoritas di seluruh Indonesia. Dalam hal ini tokoh nasional T.B. Simatupang menjelaskan bahwa:

“Menjelang akhir abad ketiga belas ada dua peristiwa besar dalam sejarah Indonesia. Islam muncul di pentas religius politik dan suatu armada Cina-Mongol melancarkan suatu invasi di Jawa Timur. Sekalipun invasi itu dapat digagalkan, tetapi peristiwa itu merupakan awal dari arus imigrasi Cina yang semakin luas. Pengaruh kebudayaan dan politik Cina tidak pernah sangat menentukan sepanjang sejarah Indonesia. Sebaliknya, Islam menjadi kekuatan religius politik yang sangat menentukan di banyak wilayah di Indonesia. Kendatipun demikian, tidak pernah ada suatu zaman, sepanjang sejarah Indonesia, dimana sebagian besar dari negeri ini disatukan dalam kesultanan Islam. Islamisasi Indonesia tidak terselesaikan sepenuhnya. Akibat gandanya ialah bahwa di banyak bagian Indonesia, “lapisan” Islam itu tidak kelihatan dan sebagian dari daerah-daerah ini kemudian menjadi daerah-daerah utama bagi

¹¹⁴ Alo Lilirweri, *ibid*, hlm, 110.

Kekristenan, dan juga bahwa lapisan Islam itu di Jawa Timur dan Jawa Tengah, dalam banyak hal, berada di atas lapisan-lapisan pra-Islam.”¹¹⁵

Dari penjelasan T.B. Simatupang, bisa dapat dipahami bahwa stigma tentang agama yang mayoritas dan minoritas tidak lah dapat hanya dengan pertimbangan jumlah semata. Kondisi ini kita bisa amati pada sidang BPUPKI, di mana terjadi perdebatan diantara kalangan nasional dan Islam dalam menentukan dasar bernegara. Dalam sidang tersebut, para tokoh perjuangan dari kalangan Islam membangun argumentasinya berdasarkan pandangan dikotomistik yang bertolak pada aspek numerik tentang dimensi keagamaan masyarakat Indonesia mengenai Islam sebagai agama mayoritas yang dianut penduduk dan selain itu sebagai minoritas. Namun pandangan tersebut tidak semata-mata menjadikan Indonesia merdeka menjadi negara berdasarkan ajaran Agama Islam.¹¹⁶

Kejadian tersebut juga menggambarkan bahwa posisi mayoritas-minoritas tidak sebatas bisa didasarkan komposisi numerik. Dalam hal lain, setelah Indonesia merdeka, Soekarno pernah menyinggung persoalan tentang mayoritas-minoritas agama. Di mana klaim-klaim dikotomistik tentang agama yang mayoritas dan minoritas tidak sesuai dengan tujuan Indonesia merdeka. Soekarno menjelaskan bahwa:

¹¹⁵ T.B Simatupang dikutip dari Martin Lukito Sinaga, “Problem Minoritas Kristen di Indonesia/Asia”, *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012, hlm. 183.

¹¹⁶ Jika dilihat dari catatan sejarah dalam sidang BPUPKI, selain konsepsi filosofis-theokrasi yang dikemukakan ada dua argumentasi lain yang digunakan oleh tokoh dari kalangan Islam, yaitu pertama aspek historis mengenai perjuangan kemerdekaan banyak dari kalangan umat Islam dan komposisi jumlah (numerik) dari masyarakat Indonesia yang paling banyak menganut Agama Islam. Misalnya lihat Endang Saifuddin Anshari, *op.cit*, hlm, 35-44 dan Yudi Latif, *op.cit*, hlm, 70-90.

“Bukan satu, bukan tiga, bukan ratusan, tapi ribuan orang Kristen gugur dalam perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Apa yang diinginkan dari harapan umat Kristen? Haruskah kita tidak menghargai pengorbanan mereka? Harapan mereka bersama-sama menjadi anggota dari rakyat Indonesia yang merdeka dan bersatu. Jangan pakai kata-kata “minoritas,” jangan sekalipun! Umat Kristen tak ingin disebut minoritas. Kita tidak berjuang untuk menyebutnya minoritas. Orang Kristen berkata: “Kami tidak berjuang untuk anak kami untuk disebut minoritas.” Apakah itu yang kalian inginkan? Apa yang diinginkan setiap orang adalah menjadi warganegara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Itu sama dengan saya, dengan ulama, dengan anak-anak muda, dengan para pejabat, setiap orang tanpa kecuali: setiap orang ingin menjadi warga negara Republik Indonesia, setiap orang, tanpa memandang minoritas atau mayoritas.”¹¹⁷

Dalam konteks relasi sosial Indonesia kontemporer, keberagaman agama sedang dihadapkan pada situasi konfliktual antar kelompok agama. Berbagai laporan empiris tentang kehidupan keagamaan di Indonesia menunjukkan kerukunan antar umat beragama cenderung tidak harmonis. Keadaan ini bisa diamati dengan adanya eskalasi kasus-kasus konflik komunal dan kekerasan bernuansa agama yang terjadi pasca reformasi.¹¹⁸ Pada konteks ini, isu tentang kelompok mayoritas-minoritas agama pun menjadi sangat kompleks apalagi konflik yang ada sering juga terkait masalah etnisitas (etno-religi). Misalnya konflik yang terjadi di wilayah Poso, di mana konflik yang terjadi tumpang tindih serta berkelindan antar persoalan agama dan etnisitas.¹¹⁹ Sejauh hasil penelitian mengenai konflik keagamaan yang terjadi di Indonesia ditelusuri, akan terlihat dua lingkup persoalan relasi kelompok mayoritas-minoritas terjadi, yaitu; konflik antar umat agama yang berbeda (eksternal) dan

¹¹⁷ Human Rights Watch, *op.cit*, hlm, 10.

¹¹⁸ Misalnya lihat hasil laporan penelitian seperti Wahid Institute (2013), Setara Institute (2014), atau Jacques Bertrand (2004) serta Mohammad Zulfan Tadjoeddin (2002).

¹¹⁹ Selengkapnya lihat uraian dari Jacques Bertrand, *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia* (New York: Cambridge University Press, 2004).

konflik internal umat dalam satu agama yang memiliki pemahaman yang berbeda (internal).

Berkaitan dengan konteks relasi antar kelompok agama baik dalam lingkup eksternal dan internal, kelompok mayoritas selalu dihadapkan pada posisi saling berlawanan dengan minoritas (mayoritas *vis a vis* minoritas). Hal ini seiring dengan suasana demokrasi pasca reformasi yang meluas dan meningkatkan kesadaran kelompok terkait kebebasan, khusus kelompok-kelompok agama yang selama Orde Baru merasa didiskriminasikan. Meningkatnya kesadaran demokrasi juga diikuti dengan tuntutan terhadap kesetaraan dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang dituntut dari kalangan kelompok minoritas agama. sementara di sisi lain, kelompok mayoritas atau dominan melihatnya sebagai suatu ancaman terhadap posisi kekuasaannya atau terkait kekhawatiran kehilangan akses terhadap sumber daya kekuasaan yang dimilikinya.

Pada kenyataan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, kelompok minoritas agama di Indonesia masih mendapatkan perlakuan yang tidak adil, hal yang paling dilematis adalah ketika para anggota dari kelompok minoritas agama tidak hanya kehilangan hak sosial-budaya tetapi juga kehilangan “hak konstitusionalnya” sebagai “warga”. Padahal secara konstitusional, negara memiliki kewajiban untuk menjamin dan melindungi kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28E dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar.¹²⁰

¹²⁰ Pada Pasal 28 E ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa: “(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, [...] (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan,

Pemerintah juga telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik di mana pada Pasal 18 memberikan jaminan terhadap beragama dan berkeyakinan/kepercayaan. Bahkan pada Pasal 27, secara khusus ditujukan untuk melindungi keberadaan eksistensi yang menjadi bagian dari minoritas termasuk dari minoritas dari karakteristik agama di dalam suatu negara.¹²¹

Pada prakteknya, semua jaminan tersebut seolah tak memiliki pengaruhnya terhadap kehidupan para warga yang menjadi bagian dari kelompok minoritas agama. Tercerabutnya hak konstitusional sebagai warga untuk menganut atau meyakini suatu agama atau kepercayaan merupakan suatu pelanggaran terhadap kemanusiaan. Karena secara normatif, hak untuk beragama adalah hak yang tidak bisa dikurangi (*non derogable rights*) dalam keadaan apapun. Bahkan negara tidak boleh mencampuri urusan mengenai hak untuk meyakini suatu agama tertentu. Tetapi kenyataan yang terjadi malah negara cenderung mengabaikan hak sipil dan politik yang menjadi hak para anggota dari kelompok minoritas agama. Bahkan ketika negara terlalu mencampuri urusan hak untuk beragama tersebut malah justru terjadi pelanggaran hak asasi manusia.

menyatakan pikiran dan sikap dengan hati nuraninya.” Sedangkan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa: “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

¹²¹ Isi Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) menjelaskan bahwa: “Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat, bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri”. Komnas HAM, *op.cit*, hlm, 268.

D. Penutup

Dari uraian di atas telah menggambarkan bahwa Indonesia merupakan negara multi-religius. Ada sekitar lima agama besar dunia (Islam, Kristen, Protestan, Hindu, Buddha) tumbuh subur dan memiliki pengaruh yang besar bagi masyarakat. Masing-masing agama memiliki komposisi penganut yang berbeda di setiap wilayahnya. Agama Islam merupakan agama mayoritas dianut masyarakat Indonesia diikuti oleh Kristen, Protestan, Hindu dan Buddha. Selain itu terdapat pula agama lokal atau asli seperti *Sunda Wiwitan* yang menjadi kepercayaan masyarakat Sunda di Kanekes, Lebak Banten, *Kejawen* di Jawa Tengah dan Jawa Timur, *Parmalim* di Sumatera yang menjadi agama asli Batak, *Kaharingan* di Kalimantan yang menjadi kepercayaan suku asli Dayak. Kendati demikian, agama lokal yang asli lahir dan tumbuh dari bumi nusantara tidak dianggap sebagai agama melainkan sebagai suatu kepercayaan lokal bagian dari kebudayaan Indonesia.

Seiring dengan perkembangan zaman, agama lebih menampakkan perannya sebagai sumber konflik. Sejak zaman kolonial hingga reformasi, relasi sosial keagamaan lebih menunjukkan suasana konflik dan tidak harmonis. Terutama pada hubungan antar kelompok agama yang sering terlibat perselisihan. Perselisihan tidak hanya terjadi diantara kelompok yang berbeda agama, namun juga di dalam satu agama. Bahkan menjelang berakhirnya Orde Baru situasi konflik dikaitkan dengan isu etnis-agama, hal ini mengakibatkan jumlah korban jiwa yang besar.

Menarik untuk lebih diperhatikan adalah kondisi kelompok-kelompok keagamaan yang berada pada posisi minoritas. Kondisi kehidupan orang-orang yang menjadi bagian dari kelompok minoritas agama umumnya mendapatkan perlakuan diskriminatif. Setelah reformasi pun, pemerintah dianggap mengabaikan hak-hak kelompok minoritas dan cenderung memihak kepada kelompok mayoritas atau dominan. Pemerintah juga dinilai gagal melindungi warganya dari praktek kekerasan dan tidak dapat menjamin kebebasan warganya dalam konteks keagamaan. Seperti bagi kelompok aliran kepercayaan lokal di Indonesia yang tidak diakui sebagai agama resmi.

BAB III

DINAMIKA SOSIAL KEAGAMAAN:

KEBERAGAMAN AGAMA DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH

TERKAIT KELOMPOK MINORITAS AGAMA

A. Pengantar

“Sejarah dari semua peradaban di dunia adalah sejarah bagaimana mereka mengelola konflik, dengan kekerasan maupun tanpa kekerasan”-Munir

Pada tanggal 30 Mei 2013, Presiden ke-6 Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhono (SBY) mendapatkan penghargaan *World Statesman* dari *The Appeal of Conscience Foundation* (ACF). *The Appeal of Conscience Foundation* (ACF) merupakan organisasi yang mempromosikan perdamaian, toleransi, demokrasi, dan dialog antar-kepercayaan yang berpusat di New York, Amerika. Pemberian penghargaan oleh ACF untuk Presiden SBY dengan alasan kontribusi yang dilakukannya dalam memajukan masyarakat demokratis, ikut mendorong kemajuan atas penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM), dan menghormati kebebasan beragama di Indonesia. Namun, dari sisi berbeda penghargaan tersebut menuai banyak protes dari berbagai kalangan masyarakat terutama dari para penggiat Hak Asasi Manusia. Hal ini didasari pada kenyataan bahwa masih terdapat berbagai bentuk pelanggaran HAM dan intoleransi dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan yang terjadi di bawah kepemimpinan Presiden SBY.¹²²

¹²² “SBY Telah Terima Penghargaan walau Ada Kontroversi”, diakses dari <http://internasional.kompas.com/read/2013/05/31/11470674/SBY.Telah.Terima.Penghargaan.walau.Ada.Kontroversi> pada tanggal 20 September 2016.

Dengan melihat kenyataan bahwa banyak terjadi kasus-kasus intoleransi keagamaan yang menimpa kelompok minoritas agama, pada bab ini akan menelusuri dan mendeskripsikan kebijakan terkait kelompok minoritas agama di Indonesia. Secara khusus akan berfokus terhadap kebijakan-kebijakan yang memiliki kaitannya dengan konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan/ kepercayaan dan relasi antar kelompok agama. Kebijakan dalam penelitian ini adalah produk kebijakan publik yang disusun oleh pemerintah sebagai seperangkat langkah-langkah tindakan yang bersifat mengatur dalam rangka tujuan tertentu dan implementasinya memiliki dampak terhadap kehidupan publik yang bisa berupa undang-undang, peraturan pemerintah pusat dan daerah. Disamping itu, dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

B. Isu Minoritas Agama: Meninjau Kembali Peta Masalah

Di Indonesia, tema agama merupakan persoalan sensitif, mengingat mempunyai peran penting strategis pada struktur sosial masyarakat Indonesia. Berbagai segi kehidupan sosial, ekonomi, budaya, bahkan politik selalu ada aspek peran agamanya. Sebagai gambaran nyata, kita bisa amati dalam kehidupan sehari-hari peran agama seperti dalam proses pernikahan, upacara adat, pemilihan kepala daerah, bahkan regulasi pemerintah. Bagi sebagian besar masyarakat Indonesia,

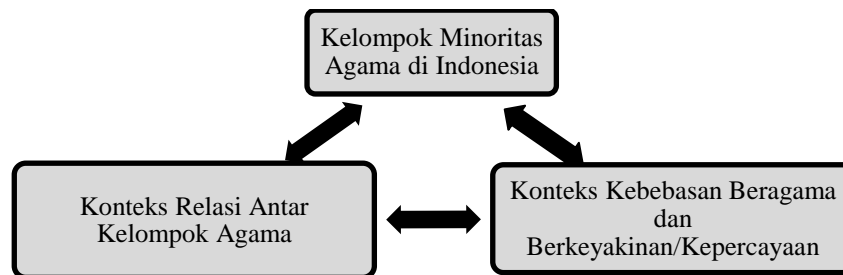
membicarakan mengenai agama adalah berbicara mengenai yang sakral dan suci. Sakral adalah hal-hal yang berkaitan dengan kekuatan supranatural di luar nalar manusia. Dalam konteks agama-agama monotheisme, Tuhan adalah yang sakral, Ia adalah sumber kekuatan supranatural yang dapat menggerakkan seluruh kehidupan alam semesta termasuk kehidupan manusia. Sedangkan pada konteks animisme atau polytheisme, kekuatan supranatural itu menyebar dalam segala hal, bisa berupa roh leluhur, patung-patung, pohon-pohon, dan lain sebagainya.

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab II, Indonesia merupakan negara multi-religius. Keragaman masyarakat dari sisi agama merupakan salah satu kekayaan negara ini, namun sisi lain membawa persoalan dilematis manakala setiap kelompok saling berselisih sehingga membahayakan integrasi sosial maupun nasional. Menurut A.N. Wilson, agama dapat menjadi penyebab terjadinya berbagai konflik sosial. Dalam suasana ekstrim dan fanatik, agama bisa membawa manusia terjebak kepada situasi untuk saling “menganiaya sesamanya”. Hal ini menunjukkan bahwa agama memiliki peran ganda, dimana pada satu sisi agama berperan sebagai pembimbing manusia mencapai kemuliaan, sementara di sisi lain, agama justru mengantarkan manusia kepada keadaan yang sebaliknya. Realitas agama ini secara sosial dapat ditimbulkan oleh agama ketika doktrin mengkristal dalam perasaan dan sikap secara eksklusif pada diri pemeluknya. Perasaan dan sikap yang muncul adalah klaim atas kebenaran yang hanya mereka miliki melalui agamanya, sementara agama atau kelompok lain adalah salah dan sesat, sehingga tidak mengherankan jika perasaan dan

sikap seperti itu akan menjadi sumbu potensial untuk timbulnya konflik terhadap sesama pemeluk maupun penganut agama berbeda.¹²³

Untuk memahami persoalan aktual minoritas agama di Indonesia, kita perlu menganalisa dalam konteksnya. Isu minoritas agama merupakan persoalan multi-dimensi, karena bisa dipicu oleh faktor-faktor tertentu seperti sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Dari hasil studi pustaka, penulis menemukan isu minoritas agama berada pada dua konteks dalam lingkup nasional maupun regional, yaitu: konteks kebebasan beragama atau berkeyakinan/kepercayaan dan konteks relasi antar kelompok atau umat beragama. Kedua konteks juga saling berkaitan sehingga memiliki pengaruh besar terhadap pemerintah dalam membuat produk kebijakan. Di samping itu, kedua konteks ini merupakan masalah aktual yang terjadi di Indonesia dan sering dikaitkan dengan persoalan minoritas agama.

Skema 3.1. Isu Kelompok Minoritas Agama



Diolah dari analisa penulis

¹²³ A.N. Wilson sebagaimana dikutip oleh Fitri Ramdhani Harahap, “*Politik Identitas Berbasis Agama*”, dalam *Transformasi Demokrasi Indonesia Menuju Perubahan Yang Bermakna*, Prosiding Konferensi Nasional Sosiologi III, Yogyakarta, 20-22 Mei, 2014, hlm, 808. Diakses dari <http://apssi-sosiologi.org/wp-content/uploads/2014/11/Prosiding-sosiologi-Konflik-dan-Politik-Identitas-783-890.pdf> pada tanggal 3 Desember 2015.

Salah satu benang merah kedua konteks tersebut saling terkait dapat diamati dari peristiwa konflik yang terjadi pasca reformasi, di mana konflik antar kelompok sekte/mazhab dan komunal berlatar etno-religi cenderung meningkat.¹²⁴ Kemunculan berbagai partai-partai dengan ideologi berbasis agama dan kelompok organisasi massa (ormas) keagamaan juga menambah dinamika dari praktek kehidupan sosial keagamaan. Masing-masing kelompok atau ormas di Indonesia terdiri dari beragama karakteristik, tujuan, dan identitas kelompoknya. Setiap kelompok juga saling berkontestasi untuk mendapatkan kekuasaan melalui cara damai ataupun kekerasan.

1. Konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan

Konteks kebebasan beragama atau berkeyakinan/kepercayaan memiliki kaitan erat dengan isu kelompok minoritas di dalam agama utama (*mainstream*) ketika terjadi tindakan diskriminasi dan intoleransi banyak menimpa kalangan minoritas. Hal ini dikarenakan kelompok minoritas agama cenderung berada pada posisi yang kurang dominan karena berlainan tafsir atau ajaran dengan kelompok mayoritas (*mainstream*). Sehingga mereka memiliki keterbatasan akses terhadap hak-hak dasar dalam kehidupan publik. Seperti terbatasnya akses untuk praktik ibadah dan mendirikan rumah ibadah. Kondisi diskriminasi juga dirasakan oleh kelompok minoritas agama skala nasional, seperti agama-agama lokal yang belum dianggap sebagai agama di Indonesia. Secara legal atau resmi pemerintah Indonesia hanya mengakui ada enam agama yang bersumber ajaran monotheisme, sedangkan agama

¹²⁴ Lihat hasil laporan penelitian seperti Wahid Institute (2013), Setara Institue (2014), atau Jacques Bertand (2004) serta Mohammad Zufan Tadjoeddin (2002).

lokal belum diakui karena sifatnya yang animisme atau polytheisme. Pada kenyataannya, perlindungan hukum masih kurang memperhatikan persoalan hak yang menjadi bagian dari anggota kelompok minoritas agama.

Wacana kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan menjadi topik perdebatan sengit manakala negara dengan aparaturnya terlibat menjadi aktor dari tindakan diskriminasi. Seperti hasil penelitian The Wahid Institute tahun 2014 yang mencatat terjadi 80 peristiwa yang melibatkan 98 aktor negara; sementara 78 peristiwa melibatkan 89 aktor non-negara.¹²⁵ Secara umum, bentuk diskriminasi yang dilakukan negara adalah dengan mengeluarkan kebijakan yang bersifat membatasi dan melarang. Pada prakteknya, negara cenderung hanya berpihak dan menguntungkan kelompok dominan atau mayoritas. Kondisi ini pula menghasilkan polemik mengenai posisi dan peran negara dalam kerangka demokratis untuk mengatur kebebasan beragama atau berkeyakinan/kepercayaan warganya.

Setelah rezim otoritarian berlalu, reformasi menumbuhkan kesadaran pentingnya hak asasi manusia (HAM) dalam masyarakat untuk menciptakan negara yang lebih demokratis. Banyak kalangan beranggapan salah satu indikator negara demokratis adalah adanya kebebasan beragama atau berkeyakinan/kepercayaan seluruh warganya. Sehingga negara harus memberikan jaminan untuk terlaksananya kebebasan dan menghormati setiap pilihan beragama warganya. Dengan melihat kondisi masyarakat Indonesia yang beragam dalam hal agama, konsep hak kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan menjadi sangat penting dan relevan. Hal ini

¹²⁵ Laporan Tahunan The Wahid Institute, *loc. cit.*

terkait untuk kerukunan antar umat beragama sehingga menciptakan rasa saling menghargai dan menghormati di antara warga negara yang berbeda agama.

Dalam sudut pandang Hak Asasi Manusia, setiap orang mempunyai kebebasan untuk berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan termasuk hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun (*non derogable rights*). Pemahaman dalam Pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dapat dibedakan antara “kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan” dengan “kebebasan untuk menjalankan agama dan keyakinan”.¹²⁶ Hal ini terkait dengan di wilayah mana negara diperbolehkan untuk membatasi dan di wilayah mana negara dilarang untuk melakukan pembatasan. Maka hak kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan dibagi menjadi dua kategori yaitu *forum internum* (kebebasan privat) dan *forum externum* (kebebasan publik). *Forum internum* adalah eksistensi spiritual individual seseorang, sebuah wilayah yang secara teoritis tidak dimungkinkan dilakukan pengurangan (derogasi) hak atas

¹²⁶ Pemerintah Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) menjadi Undang-Undang No. 12 tahun 2005. Dalam Pasal 18 Kovenan ICCPR dijelaskan bahwa “(1) Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran. (2) Tidak seorang pun boleh menjadi sasaran pemaksaan yang akan mengganggu kebebasannya untuk memiliki atau memeluk agama atau keyakinan atas pilihannya sendiri. (3) Kebebasan untuk mewujudkan agama atau keyakinan seseorang boleh dibatasi hanya atas dasar keputusan pengadilan dan sangat dibutuhkan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat atau hak-hak dasar dan kebebasan dasar orang lain. (4) Para negara pihak yang meratifikasi Kovenan ini berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua dan, jika dimungkinkan, wali untuk menjamin pendidikan agama dan moral bagi anak sesuai dengan agama orang tua dan walinya.” Lihat Komnas HAM, *Instrumen HAM Nasional*, (Jakarta: Komnas HAM, 2013), hlm, 263-264.

kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan. Dimensi individual tercermin dalam perlindungan terhadap keberadaan spiritual seseorang seperti dalam memilih, mengganti, mengadopsi dan memeluk agama dan keyakinan. Dimensi individual juga terkait dalam menjalankan ibadah agama. Sedangkan *forum externum* merupakan manifestasi keberadaan seseorang untuk mengeluarkan dimensi spiritual dan mempertahankannya di tempat-tempat publik. Pada *forum externum* adalah wilayah negara memiliki kewenangan untuk membatasi atau ikut campur perihal hak beragama dan berkeyakinan.¹²⁷ Kewenangan negara untuk mengatur wilayah *forum externum* dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (3) dimana pembatasan hanya dibolehkan berdasarkan keputusan pengadilan dan sangat dibutuhkan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat atau hak-hak dasar dan kebebasan dasar orang lain.

Dalam Komentar Umum Pasal 18 para 8 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik mengizinkan adanya pembatasan terhadap kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan yang diatur oleh hukum dengan pertimbangan untuk melindungi keamanan masyarakat, ketertiban umum, kesehatan, atau moral atau hak dan kebebasan dasar orang lain. Aturan mengenai pembatasan juga tidak didasarkan secara eksklusif dan berpihak. Dalam mengartikan ruang lingkup ketentuan pembatasan yang diizinkan harus didasarkan oleh prinsip kesetaraan dan non diskriminatif (sesuai dengan pasal 2, 3 dan 26 Kovenan ini). Pembatasan yang

¹²⁷ M. Imdadun Rahmat, "Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia", *Jurnal HAM* Vol. 11 Tahun 2014, hlm, 9-10.

diterapkan harus dijamin oleh hukum dan tidak boleh diterapkan dengan cara yang dapat melanggar hak yang dijamin di Pasal 18.¹²⁸

Dengan demikian, kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan juga harus dipahami dalam dua dimensi yang memiliki makna berbeda. Pada dimensi pertama, orang lain atau negara tidak boleh membatasi dan memaksa seseorang untuk mengikuti suatu agama yang bukan pilihannya (*forum internum*). Selain itu, setiap orang juga memiliki kebebasan, baik secara individu atau di dalam masyarakat, secara publik atau pribadi untuk memanasifestasikan nilai atau ajaran agama atau kepercayaannya. Pada dimensi kedua, karena sifatnya yang publik, negara memiliki kewenangan untuk mengaturnya (*forum externum*). Meskipun demikian, negara memiliki kewajiban untuk menghormati dan menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan semua warga negaranya tanpa diskriminasi dengan alasan apapun.

Negara memiliki peran sentral dalam konteks ini sebagai penjamin hak-hak konstitusional warganya dalam praktik sosial-keagamaan di kehidupan publik. Sudut pandang ini menganggap negara tidak boleh mencampuri urusan wilayah dari *forum internum*. Kewenangan negara dalam pengaturan dan pembatasan diperbolehkan pada wilayah *forum externum* dengan bersikap netral sesuai prinsip persamaan dan kesetaraan. Dengan kata lain, setiap warga negara memiliki hak kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan tanpa membedakan asal usul ras, suku, dan kelompoknya. Dapat dipahami bahwa meskipun warganya menjadi anggota dari yang

¹²⁸ Komentar Umum Komite Hak Asasi Manusia Nomor 22, Pasal 18, Sesi ke-48, 1993, *op.cit.* 102.

dianggap kelompok minoritas agama tetap memiliki hak-hak konstitusional sehingga harus dijamin dan dihormati.

Menurut Siti Musdah Mulia secara normatif, esensi dari kebebasan beragama dan berkeyakinan dalam perspektif Hak Asasi Manusia mengandung delapan unsur. *Pertama*, kebebasan internal yaitu setiap orang mempunyai kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri termasuk untuk berpindah agama atau kepercayaannya. *Kedua*, kebebasan eksternal yaitu setiap orang memiliki kebebasan, secara individu atau di dalam masyarakat, secara publik atau pribadi, untuk memmanifestasikan agama atau kepercayaannya di dalam pengajaran, pengalamannya dan peribadahnya. *Ketiga*, tidak ada paksaan yaitu tidak seorang pun dapat menjadi subyek pemaksaan yang akan mengurangi kebebasannya untuk memiliki atau mengadopsi suatu agama atau kepercayaan yang menjadi pilihannya. *Keempat*, tidak diskriminatif yaitu negara berkewajiban untuk menghormati dan menjamin kebebasan beragama atau berkepercayaan semua individu di dalam wilayah kekuasaan tanpa membedakan suku, warna kulit, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan, politik atau pendapat, penduduk asli atau pendatang, asal-usul.¹²⁹

Kelima, hak dari orang tua dan wali yaitu negara berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua, dan wali yang sah (jika ada) untuk menjamin bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anaknya sesuai dengan keyakinannya

¹²⁹ Siti Musdah Mulia, "Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Era Reformasi", *Jurnal HAM* Vol. VI Tahun 2010, hlm, 43.

sendiri. *Keenam*, kebebasan kembang dan status legal yaitu dari aspek yang vital dari kebebasan beragama atau berkeyakinan, bagi komunitas keagamaan untuk berorganisasi atau berserikat sebagai komunitas. Oleh karena itu, komunitas keagamaan mempunyai kebebasan dalam beragama atau berkeyakinan, termasuk di dalamnya hak kemandirian di dalam pengaturan organisasinya. *Ketujuh*, pembatasan yang diijinkan pada kebebasan eksternal yaitu kebebasan untuk memmanifestasikan keagamaan atau keyakinan seseorang hanya dapat dibatasi oleh undang-undang dan kepentingan melindungi keselamatan dan ketertiban publik, kesehatan atau kesusilaan umum atau hak-hak dasar orang lain. Dan *kedelapan*, *Non-Derogability* yaitu negara tidak boleh mengurangi kebebasan beragama atau berkeyakinan dalam keadaan apa pun.¹³⁰

2. Konteks Relasi Antar Kelompok Agama

Maraknya tindakan diskriminasi dan intoleran menimpa kelompok minoritas agama berkaitan pula dengan konteks relasi antar kelompok agama. Sebagai negara multi-religius memungkinkan terjadinya perselisihan yang menghasilkan konflik sosial berlatar agama. Konteks relasi antar kelompok agama juga dapat diamati dalam dua ruang lingkup yaitu eksternal dan internal. Lingkup eksternal merupakan pola relasi antar umat agama atau kelompok yang berbeda agama, seperti contoh “agama resmi” dan “tidak resmi” atau Islam dengan Kristen. Sedangkan lingkup internal adalah pola relasi di dalam satu agama itu sendiri, seperti Islam terdapat beragam kelompok aliran karena berbeda penafsiran.

¹³⁰ *Ibid*, hlm, 44.

Dari perjalanan sejarah, relasi antar kelompok lebih memperlihatkan suasana persaingan ketimbang harmoni – dalam lingkup eksternal ataupun internal. Salah satu faktornya adalah sifat primordial yang masih berakar kuat dalam tradisi dan struktur masyarakat Indonesia, terutama berkaitan dengan agama dan etnis. Pemahaman terhadap ajaran agama sering kali disalahpahami sehingga menghasilkan sifat primordial yang mempengaruhi cara pandang seseorang ataupun kelompok. Sifat primordial kemudian membentuk identitas individual maupun komunal (kelompok). Ikatan primordial tersebut, terutama keagamaan dan rasial menjadi dasar dalam kehidupan sosial, karena manusia selalu cenderung menggolongkan diri menjadi “kita” dan “mereka”. Hal tersebut dikarenakan sosialisasi dan unsur psikokultural manusia yang disebut sebagai *needs for belonging* (kebutuhan untuk tergabung dalam suatu identitas).¹³¹

Sentimen primordial ini tergambar dari situasi awal negara ini hendak didirikan. Sebelum Indonesia merdeka terjadi perdebatan besar diantara para tokoh pendiri perihal dasar negara (*weltanschauung*). Saat sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) para tokoh terbagi menjadi dua kelompok: *pertama*, mereka yang mengajukan agar negara berdasarkan kebangsaan tanpa kaitan pada ideologi keagamaan dan *kedua*, mereka yang mengajukan Islam sebagai dasar negara.¹³² Sidang BPUPKI kemudian menghasilkan dua landasan

¹³¹ Paulus Wirutomo, “Integrasi Sosial Masyarakat Indonesia: Teori dan Konsep”, dalam Paulus Wirutomo, Dkk., *op.cit.*, hlm, 3.

¹³² Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1949*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1997), hlm, 3.

filosofi negara yaitu Pancasila¹³³ dan *gentlements' agreement* tentang Pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) yang dikenal Piagam Jakarta (*The Jakarta Charter*).

Dalam mukadimah Piagam Jakarta ini terdapat kalimat kontroversial yang berbunyi “dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya”. Kalimat ini kemudian mendapat penolakan dari umat lain, kelompok nasionalis, dan masyarakat Indonesia bagian timur. Sehingga pada akhirnya kalimat tersebut dihilangkan dalam pembukaan UUD atas dasar persatuan. Dengan dihilangkannya kalimat tersebut dalam mukadimah UUD, bagi sebagian kalangan umat Islam dianggap sebagai bentuk kekalahan Islam sampai saat ini. Hal tersebut juga menjadi latar belakang terjadinya pemberontakan-pemberontakan setelah Indonesia merdeka, seperti pemberontakan Darul Islam yang dipimpin Kartosoewirjo pada masa Soekarno. Kelompok Darul Islam menganggap bahwa negara Indonesia harus dijalankan berdasarkan Syariat Islam. Pemberontakan yang dipelopori oleh kelompok Darul Islam ini terjadi dikarenakan keinginan untuk mendirikan Negara Islam Indonesia.

¹³³ Dalam perumusan Pancasila juga terdapat perdebatan diantara para tokoh perihal “Ketuhanan” yang dirumuskan oleh Soekarno. Para tokoh dari kalangan Islam meminta ditambahkan kalimat Yang Maha Esa dan menempatkan posisi Ketuhanan Yang Maha Esa pada urutan pertama Pancasila. Perlu diketahui bahwa prinsip “Ketuhanan” yang digagas oleh Soekarno dalam Pancasila semula diletakkan di posisi sila kelima. Adapun urutan lima asas dasar negara yang disebut oleh Soekarno sebagai “*philosofische gronslag*” yaitu; 1. Kebangsaan Indonesia, 2. Internasionalisme atau peri-kemanusiaan, 3. Mufakat atau demokrasi, 4. Kesejahteraan Sosial, 5. Ketuhanan. Selanjutnya tokoh dari kelompok Islam merasa keberatan dengan peletakan prinsip Ketuhanan pada sila terakhir, karena memandang urutan itu dalam skala prioritas. Lihat Yudi latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm, 74-75.

Pada masa awal transisi, Indonesia dikejutkan dengan berbagai peristiwa kekerasan dan konflik sosial di berbagai wilayah. Bahkan dalam rentang waktu 1996-2001 terjadi rangkaian peristiwa konflik horizontal yang dipicu dari ketegangan etnis dan keagamaan sehingga mengakibatkan korban jiwa sekitar 10.000 orang.¹³⁴ Jika diamati dengan seksama, timbulnya konflik sosial berlatar agama di berbagai wilayah berkaitan pula dengan komposisi penduduk menurut agama dalam wilayah tersebut, seperti peristiwa konflik berlatar agama yang terjadi di daerah Jakarta dan Maluku. Dari aspek ini pula akan membentuk wacana kelompok minoritas dan mayoritas berbasis pada agama dalam satu wilayah tertentu. Dengan kata lain, siapa yang menjadi kelompok minoritas agama dapat ditentukan oleh komposisi penduduk menurut agama lingkungan teritorial dimana suatu kelompok itu tinggal.

Selain itu, menurut Sidney Jones melihat fenomena pasca reformasi di mana ketika demokrasi membuka ruang publik, tidak hanya dimanfaatkan oleh orang-orang atau kelompok yang pro-demokrasi tetapi juga anti-demokrasi. Selain terjadi penguatan terhadap demokrasi, di Indonesia juga menjadi lahan subur bagi tumbuhnya berbagai organisasi yang bersifat anti-demokrasi.¹³⁵ Situasi ini bisa diamati dengan fenomena aksi main hakim sendiri dan teror yang dilakukan kelompok-kelompok agama garis keras atau radikal. Hal ini diperkuat dengan adanya

¹³⁴ Persebaran konflik antar kelompok tersebut terjadi di wilayah seperti Kalimantan (Dayak-Madura, 1.000 korban jiwa), Maluku (Kristen-Muslim, 5.000 korban jiwa), Timor Timur (1.000 korban jiwa), Aceh (1.800 korban jiwa), lihat Jacques Bertrand, *op.cit*, hlm., 1.

¹³⁵ Sidney Jones, *op.cit*, hlm, 8.

berbagai survei yang menunjukkan meningkatnya intoleransi agama dalam 10 tahun terakhir pasca reformasi.¹³⁶

Selain melakukan aksi main hakim sendiri, berkembang juga kecenderungan baru untuk menggunakan celah-celah yang ada dalam berbagai aturan negara dengan mengedepankan proses dan penegakkan hukum positif di pengadilan. Strategi dari model ini sering disebut sebagai *legal jihad* karena lebih mengedepankan proses dan penegakkan hukum positif.¹³⁷ Selain mengedepankan cara-cara sesuai dengan proses hukum positif, pada saat yang sama juga membangun opini publik. Kelompok *legal jihad* membentuk opini publik sebagai perlawanan terhadap kelompok atau cara pandang yang berseberangan dengan mereka. Sehingga kelompok yang berseberangan kehilangan legitimasi, terintimidasi dan oleh karena itu kelompok minoritas atau dengan cara pandang yang berbeda itu seolah-olah bagian dari konspirasi kejahatan.¹³⁸

Di samping berkembangnya gerakan *legal jihad* yang lebih dipergunakan oleh kelompok dominan agama, terdapat pula kemunculan gerakan sosial yang sering disebut sebagai “politik identitas”. Politik identitas merupakan suatu gerakan atau tindakan politis yang mengedepankan kepentingan-kepentingan dari anggota-anggota suatu kelompok karena memiliki kesamaan identitas atau karakteristik, baik

¹³⁶ Misalnya lihat laporan-laporan hasil penelitian terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dilakukan oleh berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Setara Institute, Wahid Institute, Human Rights Watch, Center For Religious And Cross-cultural Studies Universitas Gajah Mada (CRCS-UGM), dan Komnas Ham.

¹³⁷ Ismatu Ropi, “Minoritas, Legal Jihad, dan Peran Negara”, *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012, hlm, 12.

¹³⁸ *Ibid*, hlm, 19.

berbasis pada ras, etnisitas, gender, atau agama. Pada awal munculnya gerakan politik identitas lebih mengarah pada gerakan dari kaum yang terpinggirkan dalam kondisi sosial, politik, dan kultural dalam masyarakat untuk mendapatkan keadilan.¹³⁹ Seiring dengan adanya perkembangan, politik identitas juga tidak hanya bergerak dari kelompok yang terpinggirkan, namun juga dari kelompok yang dominan untuk mempertahankan kekuasaannya. Di Indonesia, politik identitas lebih terkait dengan masalah etnisitas, agama, ideologi dan kepentingan lokal. Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan politik identitas lebih didominasi oleh latar agama yang menjadi isu dilematis. Khususnya muncul dari kalangan Islam dengan adanya kelompok-kelompok yang mengusung gerakan radikal keagamaan.¹⁴⁰ Selain itu perkembangan politik identitas agama, gerakan perjuangan tidak hanya dimunculkan oleh kelompok agama minoritas, tetapi oleh kelompok mayoritas yang pada saat Orde Baru mengalami represi.¹⁴¹

Kebijakan pemerintah terkait agama merupakan persoalan kontroversial, apalagi berkaitan mengelola keragaman agama yang dianut para warganya. Pada kenyataannya, diskriminasi yang dialami kelompok minoritas agama dipicu oleh inkonsistensi pemerintah dari komitmennya untuk memajukan hak asasi manusia. Gejala ini nampak dengan adanya kebijakan-kebijakan bermuatan diskriminatif yang dibuat oleh pemerintah baik di tingkat nasional maupun regional. Peran pemerintah

¹³⁹ Fitri Ramdhani Harahap, *op.cit.*, hlm, 804.

¹⁴⁰ Ahmad Syafii Maarif, Dkk., *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita* (Jakarta: PUSAD Paramadina, 2010), hlm, 21.

¹⁴¹ Fitri Ramdhani Harahap, *loc.cit.*.

dalam konteks ini seharusnya melindungi seluruh warganya tanpa adanya diskriminasi atau membeda-bedakan dan menjamin hak-haknya. Pemerintah sebagai pemangku kewajiban hak asasi manusia setidaknya memiliki tiga kewajiban yang harus dilaksanakan untuk menjamin hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terpenuhi yaitu kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), memenuhi (*to fulfill*).¹⁴² Sebagaimana yang dijelaskan pula dalam Pasal 28 I ayat (4) menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah. Termasuk menjamin warga negara yang menjadi bagian dari kelompok minoritas agama.

C. Kebijakan Pemerintah Terkait Kelompok Minoritas Agama di Indonesia

1. Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

a. Konteks Lahirnya Undang-Undang

Pada tanggal 27 Januari 1965, Presiden Soekarno menerbitkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1965 (Penpres) tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, yang kemudian melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1969 ditetapkan sebagai undang-undang. Pada pertimbangan yang dijelaskan dalam undang-undang, alasan diterbitkannya dilatarbelakangi dalam rangka pengamanan Negara dan masyarakat yang mengancam cita-cita revolusi dan pembangunan nasional. Pada penjelasan Pasal 1 dijelaskan bahwa kemunculan aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan yang berkembang pada masa itu dianggap

¹⁴² M. Imdadun Rahmat, *op.cit*, hlm, 6.

membahayakan stabilitas integrasi nasional dan tidak bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa sehingga diperlukan suatu peraturan untuk menjaga kemurnian agama dari bentuk penyalahgunaan atau penodaan.¹⁴³

Berkembangnya aliran atau organisasi kebatinan/kepercayaan pada masa itu dianggap bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama yang umumnya dianut oleh mayoritas penduduk Indonesia. Selain itu ajaran atau perbuatan yang dilakukan oleh para penganut aliran-aliran tersebut sudah banyak yang telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan Nasional dan menodai Agama. Oleh karena itu, aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat dianggap telah menyalahgunakan dan/atau mempergunakan agama dan telah berkembang ke arah yang sangat membahayakan agama-agama yang ada.¹⁴⁴

Selain berkembangnya aliran-aliran atau organisasi kebatinan/kepercayaan, situasi sosial-politik sewaktu diterbitkannya undang-undang juga dalam keadaan yang tidak stabil. Peralihan sistem pemerintahan dari parlementer ke demokrasi terpimpin yang memusatkan segala urusan di bawah kekuasaan Presiden Soekarno dianggap sebagai bentuk otoriter dan sentralistik.¹⁴⁵ Pada masa itu pula, kepemimpinan Presiden Soekarno sedang mengalami tekanan dari aksi pemberontakan di beberapa daerah oleh kelompok separatis dan juga sengitnya perselisihan ideologi diantara Nasionalis, Agama, dan Komunis. Di mana konflik kelompok yang berhaluan agama dan komunis sedang meningkat, khusus Partai Komunis Indonesia (PKI) dengan

¹⁴³ Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

¹⁴⁴ *Ibid*, UU No. 1/PNPS/1945.

¹⁴⁵ Muhamad Isnur, *op.cit*, hlm, 6.

Nahdlatul Ulama (NU).¹⁴⁶ Diterbitkannya Penetapan Presiden No. 1 Tahun 19645 tidak terlepas dari peranan dari KH. Saifudin Zuhri sebagai Menteri Agama yang juga dari kubu Islam. Dengan mempertimbangan situasi konflik diantara PKI dan kalangan Islam, Menteri Agama mengusulkan untuk dibuat suatu hukum untuk menjaga nilai-nilai agama dari ancaman yang mencoba menggangukannya. Di mana ancaman itu datang dari PKI, KH. Saifudin Zuhri menilai bahwa agitasi politik yang dilakukan oleh PKI dianggap melakukan agitasi atheisme dalam rangka menyingkirkan kredibilitas agama dan golongan agama.¹⁴⁷

b. Isi atau Materi Undang-Undang

Tahun 2009 sampai 2010 yang lalu, Mahkamah Konstitusi pernah mengadakan sidang *judicial review* terkait Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang dianggap inkonstitusional. Permohonan *judicial review* digagas sejumlah LSM dengan alasan bertentangan dengan prinsip-prinsip dan jaminan dalam UUD 1945 tentang persamaan, non diskriminasi, kebebasan beragama, jaminan dan perlindungan hukum.¹⁴⁸ Mereka menganggap bahwa UU tersebut sering diselewengkan oleh beberapa kelompok untuk melakukan diskriminasi terhadap kelompok lain, terutama

¹⁴⁶ Nicola Colbran, *op.cit*, hlm, 681.

¹⁴⁷ Muhamad Isnur, *op.cit*, hlm, 7.

¹⁴⁸ Permohonan *judicial review* tersebut digagas oleh beberapa LSM yaitu; Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Perkumpulan Pusat Studi Hak Asasi Manusia dan Demokrasi (DEMOS), Perkumpulan Masyarakat SETARA, Yayasan Desantara, dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), lihat Muhamad Isnur, *op.cit*, hlm, 28-32.

minoritas agama. Namun keputusan hasil sidang menyatakan bahwa Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 sesuai dengan UUD 1945 (konstitusional).¹⁴⁹

Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama digugat tidak hanya karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, melainkan lebih melihat isi atau materi yang terkandung di dalamnya. Adapun menjadi kontroversi karena terdapat muatan diskriminasi karena melarang bentuk penafsiran seseorang yang di mana merupakan domain dari wilayah *forum internum* (wilayah privat). Pada ruang lingkup *forum internum* (wilayah privat) yang terkandung dalam prinsip hak asasi manusia yang berkembang saat ini, negara atau pemerintah tidak diperbolehkan untuk mencampuri domain tersebut. Pada isi Pasal 1 menjelaskan untuk tidak melakukan tindakan penafsiran sekaligus menyebarkan di muka umum. Isi Pasal 1 yaitu;

“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu 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.”¹⁵⁰

Pasal 1 UU No1/PNPS/1965 sendiri melarang penafsiran atau kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama utama (*mainstream*). Artinya, penafsiran atau kegiatan keagamaan yang bertentangan

¹⁴⁹ Muhamad Isnur, *op.cit*, hlm, 191.

¹⁵⁰ Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

dengan *mainstream* bisa dianggap sebagai tindak pidana.¹⁵¹ Dapat dipahami selain memiliki muatan diskriminatif, undang-undang ini juga cenderung “memonopoli” kehidupan keagamaan yang hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu –dalam hal ini kelompok dominan.

Selain melarang suatu penafsiran, undang-undang ini juga menyingkirkan status agama lokal atau aliran kepercayaan bukan sebagai agama. Pada penjelasan Pasal 1 dikatakan bahwa agama yang dianut di Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu dengan merujuk secara umum banyak penduduk yang menganut agama-agama tersebut. Secara implisit, hal ini merupakan penetapan pemerintah terkait agama resmi atau bukan, diakui atau tidak. Dengan hanya memprioritaskan enam agama tersebut, pemerintah dapat dianggap telah melakukan penetapan suatu agama yang diakui atau tidak. Meskipun ada agama-agama lain, seperti Yahudi, Zarasustrian, Shinto, atau Thaoisme tetapi tidak dikatakan agama resmi. Agama-agama ini dibiarkan seadanya asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan dalam perundangan atau peraturan perundangan lainnya. Hal ini jelas menomorduakan agama-agama yang bukan dianggap resmi oleh pemerintah.

Di samping itu, agama-agama lokal yang telah ada di Indonesia sedari dulu juga tidak dianggap sebagai agama melainkan dianggap sebagai bagian dari kebudayaan. Pada TAP MPR No.II/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menegaskan bahwa aliran kepercayaan bukan agama, dan pembinaannya

¹⁵¹ Uli Parulian Sihombing, Dkk., *Menggugat BAKOR PAKEM: Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan Di Indonesia*, (Jakarta: ILRC, 2008), hlm, 29.

tidak mengarah kepada agama baru. Implikasinya aliran kepercayaan/kebatinan tidak berada di bawah Departemen Agama. Aliran kepercayaan dianggap sebagai salah satu unsur dan wujud budaya bangsa, dan bukan merupakan agama, karena itu pada tahun 1978 dialihkan ke dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Direktorat Bin Hayat Kepercayaan, Keppres 40/1978) dan bukan lagi bagian dari Departemen Agama.¹⁵²

Dalam penjelasan pasal 1 ini memposisikan bahwa aliran kepercayaan di Indonesia bukan merupakan sebagai agama. Lebih lanjut dijelaskan bahwa aliran atau organisasi kebatinan/kepercayaan bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama. Agama di dalam UU ini merujuk kepada pengertian agama yang bersifat monotheisme –Ketuhanan Yang Maha Esa-.¹⁵³ Lebih lanjut dijelaskan pula bahwa “terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkan kearah pandangan yang sehat dan ke arah Ketuhanan Yang Maha Esa”. Dengan kata lain, para anggota dari aliran kebatinan/kepercayaan dianggap memiliki pandangan tidak sehat dan menyimpang dari ajaran Ketuhanan. Beriringan dengan undang-undang yang hanya memprioritaskan hanya enam agama maka dibentuk lembaga-lembaga agama negara untuk mewakili masing-masing agama. Seperti Majelis Ulama

¹⁵² “Sejarah Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi”, Diakses dari <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpkt/2014/04/10/sejarah-direktorat-pembinaan-kepercayaan-terhadap-tuhan-y-me-dan-tradisi/> pada tanggal 16 Februari 2016.

¹⁵³ Dalam konteks agama-agama monotheisme, Tuhan adalah yang tunggal, sakral dan segala sumber kekuatan supranatural yang dapat menggerakkan seluruh kehidupan alam semesta termasuk kehidupan manusia. Penetapan agama yang bersifat monotheisme tergambar dalam Lihat penjelasan Pasal dalam Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang hanya merujuk kepada agama-agama seperti Agama Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Budha serta Konghucu. Lihat penjelasan Pasal dalam Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

Indonesia (MUI) untuk Islam, Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI) untuk Katolik, Persatuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI) untuk Protestan, Wali Umat Budha Indonesia (Walubi) sebagai lembaga representasi umat Budha, Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) sebagai lembaga dari umat Hindu, Majelis Tinggi Agama Konghucu Indonesia (MATAKIN) sebagai lembaga tinggi dari umat Konghucu. Setiap lembaga-lembaga agama ini kemudian dipercaya memegang mandat oleh negara sebagai pemegang otoritas agamanya. Otoritas lembaga tersebut mencakup interpretasi ajaran agama serta menyelesaikan perselisihan internal dan eksternal agama.¹⁵⁴

Selain itu Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 memiliki kerentanan terhadap praktik penyelewengan kepentingan kekuasaan kelompok dominan. Dengan adanya undang-undang ini, setiap individu atau kelompok dengan mudah untuk dikriminalisasikan atas dasar perbedaan keyakinan, perbedaan penafsiran atas keyakinan keagamaan, dan ekspresi atau praktik keagamaan yang berbeda. Dijelaskan pada isi Pasal 4 untuk mengadakan pasal baru pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), yaitu Pasal 156a. Isi dari Pasal 156a mengatakan;

“Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan: (a) yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalah-gunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; (b) dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.”¹⁵⁵

¹⁵⁴ Nicola Colbran, *op.cit.*, hlm, 681.

¹⁵⁵ *Ibid*, Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Pasal 156a KUHP sering disebut sebagai “delik agama” dalam konteks hukum karena terkait dengan sanksi pidana dari adanya tindakan pelanggaran hukum atas dasar penyimpangan atau penodaan terhadap agama. Namun, Pasal 156a bukan berasal dari *Wetboek van Strafrecht* (WvS) Belanda, melainkan perintah dari Pasal 4 Undang-undang No. 1/PNPS/1965. Pasal 156a merupakan tambahan untuk menitikberatkan tindak pidana terkait agama yang pada Pasal 156 tidak langsung menyebutkan “agama”. Dari adanya Pasal 156a setidaknya terdapat empat hal yang dapat dikenakan sanksi pidana apabila dilakukan di muka umum yaitu; (1) Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan terhadap suatu agama; (2) Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat penyalahgunaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; (3) Mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia; (4) Perbuatan dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apa pun juga, yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁵⁶ Pasal 156a KUHP ditempatkan pada BAB Ketertiban Umum KUHP yang memiliki kewenangan di wilayah *forum externum* yang bertujuan untuk menciptakan situasi yang harmonis dan menciptakan ketentraman atau kerukunan umat beragama.

c. Problematika dan Dampak dari Implementasi

Melihat situasi masyarakat Indonesia yang plural dari segi agama, permohonan *judicial review* terkait Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 merupakan langkah tepat. Karena persoalan aktual kasus-kasus kekerasan, pelanggaran hak asasi manusia berlatar agama dan berbagai kebijakan yang bersifat diskriminatif pun

¹⁵⁶ Uli Parulian Sihombing, *Ketidakadilan Dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia*, (Jakarta: ILRC, 2012), hlm, 10.

muncul dengan bertopang dengan adanya undang-undang ini. Namun, keputusan sidang berkata lain dengan mempertahankan UU No. 1/PNPS/1965 sehingga tetap diberlakukannya hingga saat ini. Undang-undang ini juga menghasilkan produk peraturan yang lain seperti Pasal 156a untuk menjerat seseorang untuk dikenakan sanksi pidana dan membentuk suatu tim atau badan yang mengawasi aliran agama atau kepercayaan.

Harus diakui bahwa dalam perkembangan sejarah kehidupan keagamaan masyarakat Indonesia, persoalan agama senantiasa muncul sebagai hal kontroversial. Terkait dengan adanya Undang-undang No. 1/PNPS/1965 paling tidak ada dua problem mendasar yang sering menjadi kontroversi. *Pertama*, terkait masalah penafsiran ajaran agama. Sebagai contoh dalam Agama Islam sendiri terdapat berbagai macam sekte/mazhab atau aliran yang berbeda penafsiran dengan praktik ibadah yang berbeda-beda pula yang menjadi karakteristik atau identitas kelompoknya. Artinya di dalam praktik ibadah Agama Islam sendiri memiliki sifat yang majemuk sehingga memiliki kesulitan dalam menentukan “ajaran pokok mana yang dapat dijadikan tolak ukurnya”. Meskipun di Indonesia terdapat lembaga Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk Islam yang dipercaya memegang mandat oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas interpretasi ajaran agama, namun MUI juga memiliki tolak ukur sendiri yang sesuai dengan ajaran dari aliran yang digunakan oleh MUI dalam menafsirkan atau interpretasi ajaran agama. Dalam hal ini, tolak ukur MUI juga bisa berbeda dan tidak sesuai dengan paham yang digunakan oleh

aliran/mazhab Islam lainnya.¹⁵⁷ Bahkan mengenai pendapat atau tafsiran pada suatu masalah yang berkaitan dengan hukum Islam biasa disebut “fatwa MUI” bukan lah hukum positif yang memiliki ketetapan dan mengikat serta berlaku untuk seluruh warga.¹⁵⁸

Problem *kedua*, yaitu mengenai aliran atau paham dan bentuk-bentuk seperti apa yang dapat dikenakan sanksi pidana pada pasal 156a. Selain itu, wilayah kerja dari tim pengawasan dalam menentukan suatu aliran penyimpang atau tidak tolak ukurnya masih belum ada standarnya. Kondisi ini di satu sisi telah melakukan intervensi ke dalam wilayah *forum internum* keagamaan warga dengan dibentuknya Tim Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM). Secara historis, tim Pakem telah ada sejak tahun 1952 di bawah kewenangan Departemen Agama yang awalnya berfungsi mengawasi agama-agama baru, kelompok kebatinan/kepercayaan dan kegiatan-kegiatannya. Seiring terjadinya perubahan sosial dan politik di

¹⁵⁷ Misalnya dalam masalah yang terjadi khilafiyah di kalangan mazhab, maka (1) penetapan fatwa didasarkan pada hasil usaha penemuan titik temu di antara pendapat-pendapat Ulama mazhab melalui metode al-jam’u wa al-taufiq; dan (2) jika usaha penemuan titik temu tidak berhasil dilakukan, penetapan fatwa didasarkan pada hasil tarjih melalui metode muqaranah dengan menggunakan kaidah-kaidah Ushul Fiqh Muqaran. Dalam masalah yang tidak ditemukan pendapat hukumnya di kalangan mazhab, penetapan fatwa didasarkan pada hasil ijtihad jama’i (kolektif) melalui metode bayanita’lili (qiyasi, istihsani, ilhaqi), istishlahi, dan sadd al-zari’ah. Lihat pedoman penetapan fatwa MUI diakses dari <http://mui.or.id/wp-content/uploads/2014/05/Ijtima-Ulama-Lampiran1.pdf> pada tanggal 10 Februari 2017. Bandingkan pula dengan Fatwa Tarjih Muhammadiyah diakses dari <http://tarjih.muhammadiyah.or.id/download-fatwa.html> pada tanggal 10 Februari 2017.

¹⁵⁸ Lihat “Kapolri: Fatwa MUI Bukan Hukum Positif, Ormas Jangan Buat Masyarakat Takut” diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3374898/kapolri-fatwa-mui-bukan-hukum-positif-ormas-jangan-buat-masyarakat-takut> pada tanggal 10 Februari 2017. Lihat juga pendapat dari Mahfud MD mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, “Mahfud MD: Fatwa MUI Bukan Hukum Positif, Hanya Ikat Individu” diakses dari http://news.liputan6.com/read/2830163/mahfud-md-fatwa-mui-bukan-hukum-positif-hanya-ikat-individu?utm_source=Desktop&utm_medium=twitter&utm_campaign=Share_Hanging pada tanggal 10 Februari 2017.

Indonesia, Kejaksaan lebih diberikan mandat untuk mengelola tim Pakem. Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia No.15/1961, di mana ada pasal (pasal 2 ayat (3)) yang memberikan tugas kepada Kejaksaan untuk mengawasi aliran kepercayaan/kebatinan yang membahayakan masyarakat dan negara.¹⁵⁹

Pada perkembangan saat ini, perihal mengawasi aliran kepercayaan, tugas ini diberikan penuh kepada Kejaksaan di mana setelah reformasi peran Kejaksaan diperkuat dengan adanya Pasal 30 ayat (3) huruf d dan e UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dengan kewenangan untuk mengawasi aliran kepercayaan yang dianggap dapat membahayakan masyarakat dan negara, serta pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama.¹⁶⁰ Semasa Orde Baru, Kejaksaan pernah mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia No: KEP004/J.A/01/1994 tanggal 15 Januari 1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM). Namun Keputusan tersebut telah direvisi dengan dikeluarkannya Peraturan Jaksa Agung No: PER-019/A/JA/09/2015 tanggal 6 September 2015 tentang Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan.¹⁶¹

Pembentukan Tim Pakem ini secara teknis didukung dengan dikeluarkannya Keputusan Jaksa Agung RI No: KEP-146/A/JA/09/2015 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan dalam Masyarakat

¹⁵⁹ Uli Parulian Sihombing, Dkk., *op.cit*, hlm, 25-27.

¹⁶⁰ Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

¹⁶¹ Choirul Anam, Dkk., *Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia (Sebuah Laporan Awal)*, (Jakarta, Komnas HAM, 2016), hlm, 62.

Tingkat Pusat. Menurut Keputusan Jaksa Agung tersebut, kewenangan untuk mengawasi aliran kepercayaan dan upaya untuk mencegah penyalahgunaan dan/atau penodaan agama dilakukan secara koordinatif. Dengan kata lain, meskipun UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia memberikan mandat kepada Kejaksaan, namun pada prakteknya dijalankan secara bersama-sama dengan institusi lainnya. Adapun institusi lain yang terkait dalam perwakilan Tim Pakem yaitu Kejaksaan, Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Mabes TNI, Mabes POLRI, Badan Intelijen Negara (BIN), dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).¹⁶²

Tim Pakem tidak hanya ada di pusat tetapi juga ada di Kajati dan Kajari. Jaksa Agung merupakan Ketua yang dibantu oleh Jampid Bidang Intelejen, Direktur Sosial dan Budaya pada Jaksa Agung Muda intelejen, dan Kepala Sub Direktorat Sosial dan Budaya Intelejen. Anggota-anggotanya terdiri dari Departemen Agama yang diwakili oleh Kepala Litbang, Departemen Dalam Negeri yang diwakili oleh Direktorat Sosial Politik, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan diwakili oleh Direktur Jenderal Kebudayaan (sekarang dipindahkan ke Departemen Pariwisata dan Kebudayaan yang diwakili oleh Direktur Jenderal Nilai Seni, Budaya dan Film), TNI diwakili oleh Aster TNI Korstanas, Polri diwakili oleh Intelpam, dan BIN diwakili oleh Deputi II BIN. Tim PAKEM juga dibentuk di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Tim Pakem

¹⁶² Keputusan Jaksa Agung RI No: KEP-146/A/JA/09/2015 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan dalam Masyarakat Tingkat Pusat.

pada Kejati dibentuk dengan keputusan Kepala Kajati, sementara Tim Pakem di tingkat kota/kabupaten dibentuk dengan keputusan Kepala Kejari.¹⁶³

Kewenangan untuk mengawasi aliran kepercayaan masyarakat dan kewenangan mencegah penodaan/penyalahgunaan agama tidak hanya dimiliki oleh Kejaksaan/Jaksa Agung tetapi juga dipunyai oleh departemen/instansi lainnya. Sehingga dipandang perlu adanya koordinasi, maka dibentuk Tim Pakem di pusat dan daerah.¹⁶⁴ Adanya Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) menimbulkan masalah terkait pengawasan agama dan aliran kepercayaan, khususnya bagi kelompok aliran kebatinan/kepercayaan yang dianggap bukan agama. Adapun persoalan mengenai keberadaan tim Pakem ini dapat dipahami dalam beberapa hal tertentu.

Pertama, terkait dengan fungsi pengawasan apakah bersifat preventif atau represif. Berdasarkan ketentuan yang ada dalam penjelasan undang-undang Kejaksaan, fungsi pengawasan bersifat preventif dan bernuansa edukatif. Fakta lapangan menunjukkan, berbagai rekomendasi yang dikeluarkan tim Pakem ditindak lanjuti dengan tindakan represif. *Kedua*, terkait indikator penilaian dalam melakukan

¹⁶³ Uli Parulian Sihombing, Dkk., *op.cit*, hlm, 46-47.

¹⁶⁴ Dalam menjalankan tugasnya, menurut Keputusan Jaksa Agung RI No: KEP-146/A/JA/09/2015, Tim Pakem memiliki setidaknya enam tugas, yaitu; (a) Menerima dan menganalisa laporan dan atau informasi tentang Aliran Kepercayaan atau Aliran Keagamaan dalam masyarakat. (b) Meneliti dan menilai secara cermat perkembangan suatu Aliran Kepercayaan atau Aliran Keagamaan dalam masyarakat untuk mengetahui dampak-dampaknya bagi ketertiban dan ketentraman umum. (c) Mengajukan laporan dan saran sesuai dengan jenjang wewenang dan tanggung jawab. (d) Menyelenggarakan rapat baik secara berkala maupun sewaktu-waktu sesuai kebutuhan. (e) Menyelenggarakan pertemuan, konsultasi dengan instansi dan badan-badan lainnya yang dipandang perlu, baik Lembaga Pemerintah maupun Non Pemerintah sesuai kepentingannya. (f) Mengadakan pertemuan dengan penganut Aliran Kepercayaan atau Aliran Keagamaan yang dipandang perlu.

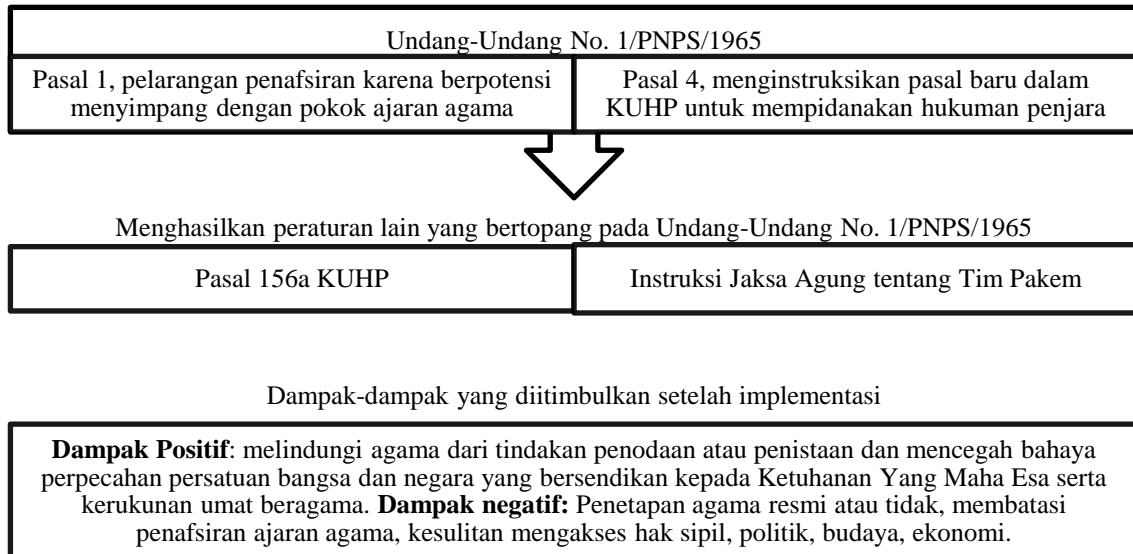
pengawasan terhadap agama dan kepercayaan. Tidak ada ukuran yang jelas dan tegas tentang indikator yang dipergunakan oleh tim Pakem dalam memutuskan untuk melakukan pengawasan. Yang sering menjadi indikator hanyalah unsur ketertiban. Selain indikator untuk melakukan pengawasan, tim Pakem tidak memiliki metode untuk menilai sebuah ajaran agama. Penilaian selalu diserahkan kepada departemen terkait, bila terkait dengan agama maka diserahkan kepada Departemen Agama dan Kepada Departemen Kebudayaan terkait dengan aliran Kepercayaan. Dalam melakukan penilaian suatu ajaran agama, Misalnya Islam, Tim Pakem menjadikan Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai referensi untuk penilaian.¹⁶⁵

Ketiga, tim Pakem tidak memiliki *Standard Operational Procedure* (SOP). Sebagai fungsi pemerintahan yang memiliki peran penting dalam kehidupan beragama, tim Pakem tidak didukung dengan *Standard Operational Procedure* (SOP) yang dapat dijadikan pedoman bagi setiap elemen yang ada dalam Internal Tim Pakem dalam mengambil suatu tindakan. Dengan tidak adanya SOP ini, maka kebijakan terkait dengan berjalannya tim Pakem sangat tergantung pada aktor-aktor yang dalam tim Pakem. Sehingga potensi penyalahgunaan dan timbulnya kesewenang-wenangan sangat besar. *Keempat*, tim Pakem sering menjadi alat kepentingan kelompok mayoritas. Karena tidak jelasnya indikator pengawasan tim Pakem serta tidak adanya standar operasional dalam bekerja, pada akhirnya tim Pakem bekerja karena kuatnya desakan yang kuat dari kelompok masyarakat tertentu.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Uli Parulian Sihombing, Dkk, *op.cit*, hlm, 95.

¹⁶⁶ Uli Parulian Sihombing, Dkk, *op.cit*, hlm, 96.

Skema 3.2. Problem dan Dampak dari UU No.1/PNPS/1965



Diolah berdasarkan analisa penulis

Pada perkembangannya, implementasi dari Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 dirasakan di satu sisi memiliki dampak positif dan di sisi lain menghasilkan dampak negatif. Kondisi ini terlihat dari argumentasi-argumentasi yang dibangun berdasarkan fakta empirik dan objek yang diamati oleh pihak-pihak terkait dalam sidang uji materi UU No.1/PNPS/1965 di Mahkamah Konstitusi. Dari sisi dampak positif dengan adanya UU No.1/PNPS/1965 dianggap dapat menciptakan suasana keharmonisan antarumat beragama. Misalnya menurut mantan Menteri Agama RI, Suryadharma Ali melihat UU Pencegahan Penodaan Agama tidak dalam rangka membatasi dan menegasikan kebebasan beragama tetapi justru memberikan perlindungan dan kebebasan beragama, keharmonisan antarumat beragama serta mencegah dari penghinaan, penodaan maupun pemaksaan terhadap umat beragama yang berbeda satu sama lain. Bahkan rencana pembatalan terhadap UU Pencegahan

Penodaan Agama akan menyebabkan hilangnya jaminan perlindungan umum sehingga dikhawatirkan masyarakat akan main hakim sendiri oleh karena aparat penegak hukum kehilangan pijakan atau acuan peraturan perundang-undangan dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan dan/atau penodaan terhadap agama; Kebebasan merupakan hak konstitusional setiap orang, akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak boleh dilakukan dengan sebebas-bebasnya tanpa batas, atau bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, ketertiban, dan hukum yang berlaku sebagaimana ditentukan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.¹⁶⁷

Senada dengan Suryadharma Ali, menurut pihak terkait yaitu DPP FPI (Dewan Pengurus Pusat Front Pembela Islam) yang diwakilkan oleh Habib Rizieq Shihab juga menyatakan bahwa UU No.1/PNPS/1965 sesuai dengan jaminan perlindungan agama dalam Undang-Undang Dasar 1945, melindungi semua agama dari segala bentuk penistaan, memelihara moral umat beragama dari pengaruh penistaan, meningkatkan harmonisasi kerukunan antar umat beragama, menciptakan suasana kebebasan beragama yang sehat, dan menjaga stabilitas keamanan nasional untuk kesatuan NKRI.¹⁶⁸ Selain itu, Perwakilan Umat Buddha Indonesia (Walubi) dan Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia (MATAKIN) juga berpendapat bahwa bila UU Pencegahan Penodaan Agama dicabut, maka penganut agama di luar enam agama yang paling banyak penganutnya justru paling terancam, karena tidak ada

¹⁶⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm, 27-28. Diakses dari www.mahkamahkonstitusi.go.id pada tanggal 4 September 2016.

¹⁶⁸ lihat Muhamad Isnur, op.cit, hlm, 128-129.

perlindungan dari negara. Selanjutnya apabila UU No.1/PNPS/1965 Pencegahan Penodaan Agama dicabut akan menimbulkan anarkisme dan konflik horizontal karena tidak ada perlindungan dari negara. Sementara itu pemerintah wajib menjaga ketertiban sosial masyarakat dan tidak boleh mengatur agama melainkan mengatur lalu-lintas sosial umat beragama.¹⁶⁹

Pihak-pihak yang pro terhadap UU No.1/PNPS/1965 Pencegahan Penodaan Agama tetap diberlakukan juga menganggap undang-undang tersebut dapat melindungi kelompok minoritas agama terkait kebebasan beragama dan aksi anarkis. Seperti menurut keterangan Pihak Terkait Parisada Hindu Dharma yang pada konteks tertentu bisa diposisikan kelompok minoritas agama. dalam keterangannya menjelaskan bahwa pasal-pasal dalam UU No.1/PNPS/1965 Pencegahan Penodaan Agama jika dijabarkan lebih lanjut juga memuat prinsip anti diskriminasi dan untuk melindungi minoritas dari kesewenang-wenangan kelompok mayoritas.¹⁷⁰ Keterangan ini juga serupa dengan saksi ahli dari pemerintah, seperti menurut Filipus Kuncoro Wijaya yang menjelaskan bahwa “kami selaku penganut agama Budha, minoritas, kasus penodaan agama juga dialami seperti sekarang ini pada kasus Budha Bar”. Oleh karena itu keberadaan Undang-Undang bisa menjadi pegangan bagi aparat hukum

¹⁶⁹ Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965, *op.cit*, hlm, 37.

¹⁷⁰ Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965, *op.cit*, hlm 177.

dalam menindak kasus-kasus penodaan agama yang aneh-aneh, misalnya pengakuan kenabian oleh seseorang.¹⁷¹

Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh pihak-pihak yang kontra dengan Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang melihat bahwa undang-undang tersebut memiliki dampak negatif terhadap kebebasan beragama di Indonesia yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan memiliki muatan diskriminatif terhadap kelompok minoritas agama. Dari perkembangan yang saat ini terjadi, pihak pemohon yang mengajukan uji materi memiliki alasan antara lain: 1) Pemerintah mendiskriminasi individu warga negara yang menganut agama/keyakinan tertentu secara sepihak karena dianggap “tidak sejalan” dengan tafsir mayoritas, 2) Negara mengintervensi terlalu jauh ke dalam ruang privat terdalam (*forum internum*) individu warga negara, bahkan hingga ke ruang tafsir di kepala dan hati mereka, 3) Negara tidak menjamin kepastian hukum bagi seluruh warga negara dengan membentuk dan menerapkan undang-undang yang mengatur objek dan substansi yang abstrak, kabur, dan absurd.¹⁷²

Alasan permohonan uji materi dilandasi oleh kenyataan empirik yang melihat dampak negatif yang ditimbulkan dengan adanya undang-undang tersebut mengarah

¹⁷¹ Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965, *op.cit.*, hlm, 129. Lihat juga Nuhrison M. Nuh (ed.), *Pandangan Pemuka Agama Terhadap Kebijakan Pemerintah Bidang Keagamaan*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2013).

¹⁷² Lihat Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965, *op.cit.*, hlm, 16-20. Lihat juga Halili dan Bonar Tigor Naipospos, Dkk, *op.cit.*, hlm, 7.

kepada bentuk tindakan diskriminatif terhadap kelompok minoritas agama.¹⁷³ Selain itu, Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 juga dijadikan landasan untuk pembentukan beberapa peraturan pelaksana tentang pengaturan kehidupan beragama. Bahkan, beberapa peraturan di tingkat pusat dan daerah dikeluarkan dengan prinsip-prinsip dan muatan yang mengacu pada regulasi di atas. Sebagai contoh, seperti Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yang dikeluarkan khusus untuk melarang kegiatan kelompok Jemaat Ahmadiyah. Dikeluarkannya SKB merupakan hasil rekomendasi Tim Pakem dan ormas Islam yang menganggap bahwa dalam praktiknya Ahmadiyah melakukan penyimpangan dari ajaran dan ketentuan Agama Islam. Akibat dari adanya SKB ini, para anggota dari kelompok Ahmadiyah tidak diperbolehkan melakukan kegiatan penyebaran dan praktik ibadahnya. Kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa diskriminasi tidak hanya sebatas pelarangan kegiatan, namun juga tindakan kekerasan terhadap para anggota kelompok Ahmadiyah.¹⁷⁴

Kondisi berbeda dialami oleh kelompok penghayat dan kepercayaan di beberapa daerah yang masih mengalami diskriminasi dari aparat pemerintah daerah

¹⁷³ Lihat “Diskriminasi Dan Kekerasan Terhadap Agama Minoritas” diakses dari <http://referensi.elsam.or.id/2014/12/diskriminasi-dan-kekerasan-terhadap-agama-minoritas/> pada tanggal 10 Februari 2017 dan juga lihat Human Rights Watch, *Atas Nama Agama: Pelanggaran terhadap Minoritas Agama di Indonesia*, (USA: Human Rights Watch, 2013), Halili dan Bonar Tigor Naipospos, Dkk, *Stagnasi Kebebasan Beragama: Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2013*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2014), dan Laporan Tahunan The Wahid Institute, *Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi 2014 "Utang" Warisan Pemerintahan Baru*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2014).

¹⁷⁴ Misalnya lihat laporan-laporan hasil penelitian terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dilakukan oleh Setara Institute (2013,2014), Wahid Instite (2012,2013), Human Rights Watch (2010), dan Komnas Ham.

ketika mengurus dokumen identitas kependudukan. Misalnya saja ketika mereka mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK), mereka sering kali dipaksa mengisi kolom agama dengan salah satu dari enam agama yang diakui oleh aparat pemerintah daerah.¹⁷⁵ Bagi kelompok minoritas agama dari aliran kepercayaan/kebatinan, masih diberlakukannya undang-undang Nomor 1/PNPS/1965 juga mempengaruhi sistem administrasi penduduk.

Dalam Undang-undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Aminduk) terdapat perbedaan antara agama yang “diakui” dengan belum diakui”. Masalah tentang agama yang “diakui” dengan belum diakui” muncul terkait kolom agama di Kartu Keluarga. Pada Pasal 61 ayat (2) dijelaskan bahwa kolom agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan. Demikian pula dengan dokumen terkait Kartu Tanda Penduduk (KTP), keterangan tentang agama bagi penduduk yang agamanya belum diakui untuk tidak diisi. Di Pasal 64 ayat (2) menjelaskan keterangan tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat

¹⁷⁵ Menelisik Akar Permasalahan Diskriminasi dan Eksklusi Sosial terhadap Kelompok Penghayat dan Kepercayaan, Diakses dari <http://elsam.or.id/2016/06/menelisik-akar-permasalahan-diskriminasi-dan-eksklusi-sosial-terhadap-kelompok-penghayat-dan-kepercayaan/> pada tanggal 20 Agustus 2016.

kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.¹⁷⁶

Seperti yang terjadi di daerah Kuningan, Jawa Barat dan Sukadana, Lampung. Menurut hasil penelitian Human Rights Watch (HRW), masih terdapat diskriminasi yang dilakukan pemerintah mulai dari pengajuan kartu tanda penduduk, akta kelahiran dan pernikahan, serta akses lain ke pelayanan pemerintah. Misalnya, pejabat kabupaten Kuningan, Jawa Barat, menolak seorang pria Ahmadiyah memproses pendaftaran pernikahan karena keyakinannya. Dua keluarga Baha'i di Sukadana, Lampung, melaporkan petugas pemerintah memaksa mereka mencantumkan "Islam" sebagai agama resmi di KTP, akta kelahiran dan pernikahan mereka. Menurut Dewi Kanti yang diwawancarai oleh HRW, petugas kantor catatan sipil menolak menerima pernikahannya karena mereka tak mengakui agamanya. Ditolaknya pernikahan Dewi karena penganut kepercayaan lokal Sunda Wiwitan sedangkan calon pasangannya beragama Katholik. Pernikahan ini juga berdampak jika mereka memiliki keturunan, akta lahir bayi tidak akan mencantumkan nama si ayah. Tanpa akta kelahiran lengkap, si anak akan dianggap "anak haram" menurut undang-undang, yang mengakibatkan stigma sosial.¹⁷⁷

Anak-anak dari anggota kelompok penghayat dan kepercayaan juga masih kesulitan untuk mendapatkan akses pendidikan. Di sekolah, para murid dari keluarga penganut ajaran kepercayaan terpaksa harus mengikuti agama lain saat berada di

¹⁷⁶ Lihat Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Aminduk) seperti Pasal 8 ayat (4) dan 61 ayat (2).

¹⁷⁷ Human Rights Watch, *Atas Nama Agama: Pelanggaran terhadap Minoritas Agama di Indonesia*, *op.cit.*, hlm, 68.

sekolah dan mengikuti ajaran agama sesuai dengan yang ia pilih. Seperti Yeti Riana, seorang siswi sekolah menengah atas di Bekasi yang menganut aliran kepercayaan Kapribaden, terpaksa harus memilih agama Islam untuk mata pelajaran agama. Tidak hanya akses pendidikan, para penganut aliran kepercayaan juga kesulitan untuk mengakses pekerjaan.¹⁷⁸ Hal ini disebabkan oleh masih banyak sejumlah daerah, Camat atau Lurah tidak berani memberikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) kepada masyarakat aliran kepercayaan karena takut melawan hukum.¹⁷⁹

2. Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008 Tentang dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat

a. Konteks Dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama

Ahmadiyah merupakan gerakan keagamaan di Indonesia seperti halnya Muhammadiyah atau Nahdlatul Ulama yang menjadi organisasi masyarakat dengan ideologi yang bersumber dari ajaran Agama Islam. Perkembangan lebih lanjut, Ahmadiyah kemudian lebih dianggap sebagai “agama sempalan” (*splinter group*) yang berada di dalam Agama Islam (*mainstream*) bukan dilihat sebagai suatu organisasi massa. Hal ini dikarenakan perbedaan tafsir dan pokok ajaran yang dipercayai oleh kelompok Ahmadiyah yang dianggap berbeda atau menyimpang dari pokok ajaran agama Islam pada umumnya. Secara sosiologis, posisi kelompok Ahmadiyah merupakan minoritas jika dibandingkan dengan Muhammadiyah atau

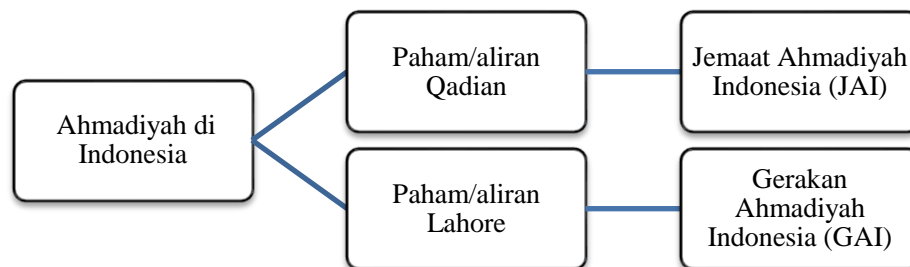
¹⁷⁸ Hak-hak Sipil yang Terabaikan di Indonesia, Diakses dari <http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/07/hak-hak-sipil-yang-terabaikan-di-indonesia> pada tanggal 20 Agustus 2016.

¹⁷⁹ Tjahjo Segera Pastikan Aliran Kepercayaan di KTP, Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2014/11/08/078620497/tjahjo-segera-pastikan-aliran-kepercayaan-di-ktp> pada tanggal 4 Agustus 2016.

Nahdlatul Ulama yang menjadi organisasi massa terbesar dan memiliki pengaruh dominan.

Ahmadiyah adalah gerakan keagamaan yang didirikan oleh Hazrat (Hz) Mirza Ghulam Ahmad pada tahun 1889 di daerah Qadian, India. Di Indonesia, Ahmadiyah terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu Ahmadiyah Qadian dan Ahmadiyah Lahore. Pengikut kelompok Qadian di Indonesia membentuk organisasi bernama Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang telah berbadan hukum sejak tahun 1953 (SK Menteri Kehakiman RI No. JA 5/23/13 Tgl. 13-3-1953). Adapun pengikut kelompok Lahore membentuk organisasi bernama Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI) yang mendapat badan hukum nomor IX tanggal 30 April 1930.¹⁸⁰

Gambar 3.1. Paham/aliran Ahmadiyah di Indonesia



Diolah berdasarkan analisa penulis

Pada umumnya, sering kali orang-orang atau kelompok-kelompok Islam lainnya menganggap sama antara Ahmadiyah Qadian dan Lahore. Padahal pada pokok ajarannya keduanya sangat berbeda. Pokok-Pokok Ajaran Ahmadiyah Qadian di antaranya mengimani dan meyakini bahwa Mirza Ghulam Ahmad sebagai Al-Mahdi yang ditunggu-tunggu, Isa Al-Masih dan nabi, tidak diperbolehkan kawin dengan non Ahmadiyah dan mengharamkan hukumnya bermakmum kepada orang

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm, 15.

lain di luar Ahmadiyah dalam shalat. Berbeda dengan Ahmadiyah Qadian, pokok-pokok ajaran dari Ahmadiyah Lahore yaitu meyakini bahwa Nabi Muhammad SAW adalah Nabi terakhir dan tidak ada Nabi lagi sesudah beliau, Mirza Ghulam Ahmad hanya sebagai pembaharu. Meyakini bahwa siapa pun yang membacakan dua kalimat syahadat adalah muslim dan tidak melarang bermakmum (dalam shalat) kepada non Ahmadiyah selama yang bersangkutan tidak pernah mengkafirkan orang lain serta mengizinkan kawin dengan non-Ahmadiyah.¹⁸¹

Organisasi Ahmadiyah (Qadian dan Lahore) bukanlah sebuah kelompok keagamaan yang baru di Indonesia. Namun, setelah reformasi keberadaannya semakin sering ditolak dan dituntut untuk dibubarkan oleh kelompok-kelompok Islam lain (*mainstream*). Penyebabnya adalah adanya perbedaan dalam penafsiran ajaran Islam yang menjadikan Ahmadiyah (Qadian-JAI) termasuk aliran menyimpang atau sesat. Persoalan tentang Ahmadiyah merupakan aliran yang menyimpang telah ada sejak tahun 1980. Pada tahun 1980, Majelis Ulama Indonesia (MUI) pernah mengeluarkan fatwa yang menganggap Ahmadiyah Qadian -Jemaat Ahmadiyah Indonesia- merupakan aliran menyesatkan.¹⁸² Dikeluarkannya fatwa oleh MUI tidak termasuk untuk Ahmadiyah Lahore -Gerakan Ahmadiyah Indonesia. Pada tahun 2005, MUI kembali mengeluarkan fatwa sesat terhadap Ahmadiyah yang menguatkan fatwa MUI tahun 1980. Berbeda dengan fatwa MUI tahun 1980 yang hanya

¹⁸¹ *Ibid*, hlm, 16.

¹⁸² *Ibid*, hlm, 24.

menyebutkan sesatnya aliran Ahmadiyah Qadian, fatwa MUI tahun 2005 juga menyesatkan aliran Ahmadiyah Lahore.¹⁸³

Fatwa MUI tahun 2005 juga merekomendasikan kepada pemerintah untuk melarang penyebaran paham dan praktik keagamaan Ahmadiyah. Selain melarang penyebaran paham, organisasi Ahmadiyah di seluruh Indonesia juga harus dibekukan.¹⁸⁴ Menyusul kemudian fatwa yang sama juga dikeluarkan oleh MUI di daerah, seperti MUI Aceh, MUI Sumatera Utara, MUI Riau. Dan beberapa organisasi Islam seperti PBNU (Pengurus Besar Nahdlatul Ulama), Muhammadiyah dan lain-lain. Bahkan beberapa pemerintah daerah melalui Tim Pakemnya masing-masing telah melakukan pelarangan terhadap ajaran Ahmadiyah seperti di Subang, Meulaboh, Lombok Timur, Sindereng Rapang, Kerinci, Tarakan, dan Sumatera Utara.¹⁸⁵ Berbeda dengan fatwa MUI tahun 1980 yang tidak terlalu menimbulkan aksi kekerasan, fatwa MUI tahun 2005 justru kemudian menjadi alat justifikasi tindakan diskriminasi, kekerasan dan pengusiran terhadap para anggota kelompok Ahmadiyah di Indonesia. Seperti yang dirasakan para anggota dari kelompok Ahmadiyah di desa Ketapang, Lombok Barat yang terusir dan terpaksa harus hidup di tempat pengungsian serta mengalami berbagai hambatan sosial dan ekonomi yang terus berlangsung hingga saat ini.¹⁸⁶

¹⁸³ *Ibid*, hlm, 26.

¹⁸⁴ Nicola Colbran, *op.cit*, hlm, 687.

¹⁸⁵ Uli Parulian Sihombing, Dkk., *op.cit*, hlm, 67.

¹⁸⁶ Lihat “Nasib Ahmadiyah, terlantar di negeri sendiri”, Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/08/130802_ahmadiyah_lombok pada tanggal 11 September 2016.

Menyikapi permasalahan Ahmadiyah, pemerintah pusat melalui Departemen Agama bersama-sama dengan Kejaksaan Agung, Departemen Dalam Negeri, Mabes Polri dan beberapa tokoh agama melakukan dialog dengan Pengurus Besar Jemaah Ahmadiyah Indonesia (PB JAI). Setelah terjadi sejumlah dialog sejak bulan September sampai dengan Januari 2008, pada tanggal 14 Januari 2008 PB JAI mengeluarkan 12 butir penjelasan dari tentang pokok-pokok keyakinan dan kemasyarakatan warga JAI yang antara lain:

1. Kami warga Jemaat Ahmadiyah sejak semula meyakini dan mengucapkan dua kalimah syahadat sebagaimana yang diajarkan oleh Yang Mulia Nabi Muhammad Rasulullah SAW yaitu, *Asyhadu anlaa-ilaaha illallahu wa asyhadu anna muhammadar Rasulullah*. Artinya: aku bersaksi bahwa sesungguhnya tiada Tuhan selain Allah dan aku bersaksi bahwa sesungguhnya Muhammad adalah Rasulullah.
2. Sejak semula kami warga Jemaat Ahmadiyah meyakini bahwa Muhammad Rasulullah adalah *Khatamun Nabiyyin* (Nabi Penutup).
3. Diantara keyakinan kami bahwa Hadhrat Mirza Ghulam Ahmad adalah seorang guru, mursyid, pembawa berita gembira dan peringatan serta pengemban mubasyirat, pendiri dan pemimpin Jemaat Ahmadiyah yang bertugas memperkuat dakwah dan syiar islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW.
4. Untuk memperjelas bahwa kata Rasulullah dalam 10 syarat bai'at yang harus dibaca oleh setiap calon anggota Jemaat Ahmadiyah bahwa yang dimaksud

adalah Nabi Muhammad SAW, maka kami mencantumkan kata Muhammad di depan kata Rasulullah.

5. Kami warga Jemaat Ahmadiyah meyakini bahwa:
 - a. Tidak ada wahyu syariat setelah Al-Quranul Karim yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW.
 - b. Al-Quran dan sunnah Nabi Muhammad Rasulullah SAW adalah sumber ajaran islami yang kami pedomani.
6. Buku Tadzkirah bukanlah kitab suci Ahmadiyah, melainkan catatan pengalaman rohani Hadhrat Mirza Ghulam Ahmad yang dikumpulkan dan dibukukan serta diberi nama Tadzkirah oleh pengikutnya pada tahun 1935, yakni 27 tahun setelah beliau wafat (1908).
7. Kami Jemaat Ahmadiyah tidak pernah dan tidak akan mengkafirkan orang Islam di luar Ahmadiyah, baik dengan kata-kata maupun perbuatan.
8. Kami warga Jemaat Ahmadiyah tidak pernah dan tidak akan menyebut masjid yang kami bangun dengan nama Masjid Ahmadiyah.
9. Kami menyatakan bahwa setiap masjid yang dibangun dan dikelola oleh Jemaat Ahmadiyah selalu terbuka untuk seluruh umat Islam dari golongan manapun.
10. Kami warga Jemaat Ahmadiyah sebagai muslim selalu melakukan pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama dan mendaftarkan perkara perceraian dan perkara-perkara lainnya berkenaan dengan itu ke kantor Pengadilan Agama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

11. Kami warga Jemaat Ahmadiyah akan terus meningkatkan silaturahmi dan bekerjasama dengan seluruh kelompok/golongan umat Islam dan masyarakat dalam perkhidmatan sosial kemasyarakatan untuk kemajuan Islam, bangsa dan negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
12. Dengan penjelasan ini, kami Pengurus Besar Jemaat Ahmadiyah Indonesia (PB JAI) mengharapkan agar warga Jemaat Ahmadiyah khususnya dan umat Islam umumnya serta masyarakat Indonesia dapat memahaminya dengan semangat ukhuwah islamiyah, serta persatuan dan kesatuan bangsa.¹⁸⁷

Setelah diumumkannya 12 butir penjelasan tentang pokok-pokok ajaran keyakinan dari PB JAI maka kegiatan keagamaan dari jemaat Ahmadiyah tetap diperbolehkan selama tetap mengikuti kesepakatan. Dalam rangka memantau pelaksanaan 12 butir Penjelasan PB JAI di lapangan, Menteri Agama telah membentuk Tim Pemantau dan Evaluasi yang beranggotakan unsur-unsur dari Departemen Agama, Kejaksaan Agung, Departemen Dalam Negeri, dan Polisi. Pemantauan dan evaluasi di lapangan dilakukan selama tiga bulan di 55 titik komunitas JAI, yang terdapat di 33 kabupaten/kota.¹⁸⁸ Selama masa pemantauan dan evaluasi, tim di lapangan menemukan pelanggaran kesepakatan terhadap 12 butir penjelasan yang dilakukan oleh jemaat Ahmadiyah. Atas dasar ini, tim Pakem kemudian memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk melarang kegiatan Jemaah Ahmadiyah Indonesia.

¹⁸⁷ Lihat “12 butir pernyataan JAI” diakses dari <http://ahmadiyah.org/12-butir-pernyataan-jai/> pada tanggal 11 Februari 2017. Lihat juga Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos, *op.cit*, hlm 3-5.

¹⁸⁸ Uli Parulian Sihombing, Dkk., *op.cit*, hlm, 68-69.

Skema 3.3. Kronologi Diterbitkannya SKB 3 Menteri



Diolah berdasarkan analisa penulis

Dengan mempertimbangkan rekomendasi tim Pakem dan MUI serta meningkatkan tuntutan dari ormas Islam, pada tanggal 9 Juni 2008 pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.

b. Isi atau Materi Surat Keputusan Bersama

Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008 Tentang dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat (SKB 3 Menteri), merupakan sebuah surat keputusan yang dibentuk dan dikeluarkan secara bersama-sama oleh tiga menteri, yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri.

Dikeluarkannya surat peringatan dan perintah ditujukan dalam upaya menyelesaikan konflik yang terjadi di masyarakat, khususnya diantara umat Islam (*mainstream*) dengan kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang semakin memanas karena dipicu oleh adanya perbedaan penafsiran tentang ajaran Agama Islam.

Dengan melihat situasi yang terjadi, maka pemerintah -melalui institusi kementerian-kementerian terkait- perlu ikut campur tangan untuk menyelesaikan permasalahan demi menjaga stabilitas, keamanan, dan ketertiban umum. Setelah melalui proses yang panjang, pada akhirnya pemerintah mengambil langkah dengan mengeluarkan SKB 3 Menteri yang ditujukan kepada kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang berisi peringatan dan perintah.

Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri bisa dipahami memberikan dua pilihan kepada para anggota JAI yaitu; jika tetap ingin melanjutkan kegiatan keagamaan sesuai dengan keyakinannya sebagai Ahmadiyah maka harus mengakui bukan bagian dari agama Islam, melainkan sebagai agama sendiri. Atau jika tetap menjadi bagian dari agama Islam, pengajaran atau praktik keagamaan harus sesuai dengan pokok-pokok ajaran Islam pada umumnya (*mainstream*).¹⁸⁹ Sebagaimana yang dijelaskan pada butir pertama dan kedua dalam SKB, yaitu;

Butir pertama menjelaskan;

“Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.”

¹⁸⁹ Nicola Colbran, *op.cit*, hlm, 690.

Butir kedua menjelaskan;

“Memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran faham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW.”

Isi dari kedua butir di atas terlihat jelas bertopang dan sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Di mana menginstruksikan pelarangan untuk kegiatan penafsiran dan penyebarannya yang menyimpang dari pokok ajaran agama utama (*mainstream*). Dapat dipahami bahwa butir pertama bermaksud untuk menyatakan bahwa para anggota atau kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dianggap telah melakukan penyimpangan karena penafsirannya yang tidak sesuai dengan ajaran pokok agama. Sehingga harus segera menghentikan segala bentuk kegiatan keagamaannya, seperti menyebarluaskan secara umum di masyarakat.

Pada butir kedua, menjelaskan bahwa penyimpangan dari ajaran pokok agama yang dimaksud adalah Agama Islam. Para anggota atau kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dinyatakan menyimpang dari ajaran pokok Agama Islam karena memiliki keyakinan mengakui adanya Nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW. Keyakinan ini berbeda dengan pokok ajaran Agama Islam (*mainstream*) memiliki keyakinan bahwa Nabi Muhammad SAW adalah Nabi dan Rasul terakhir dan penutup. Perbedaan keyakinan atas adanya Nabi lain ini lah yang menjadikan bahwa ajaran atau penafsiran dari para anggota atau kelompok Jemaat

Ahmadiyah Indonesia (JAI) dianggap menyimpang. Oleh karena itu diinstruksikan kepada para anggota atau kelompok Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran faham yang mengakui adanya Nabi lain.

Jika para anggota dari pengikut Ahmadiyah tidak memperdulikan peringatan dari butir pertama dan kedua, maka dapat dikenai sanksi hukum yang berlaku. Di mana diperkuat oleh adanya pernyataan pada butir ketiga, yaitu;

“Penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU dan Diktum KEDUA dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya.”

Pernyataan dalam butir ketiga dapat dipahami sebagai suatu ancaman sanksi pidana (penjara) kepada para penganut atau anggota dari Ahmadiyah jika tidak mematuhi peringatan yang terdapat pada butir pertama dan kedua. Di mana dapat dikenai sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aparat negara (pemerintah) dapat menjerat para penganut atau anggota dari Ahmadiyah jika terbukti melakukan pelanggaran yang tertulis pada butir pertama dan kedua dengan Pasal 156a KUHP yang mana dianggap sebagai bentuk penodaan atau penistaan agama yang mengganggu ketertiban umum dengan ancaman hukuman maksimal lima tahun penjara.

c. Problematika dan Dampak Sosial-Politik

Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri di satu sisi memiliki dampak positif terhadap tindakan penyimpangan ajaran agama pokok yang menjurus kepada aliran yang menyesatkan. Pada konteks ini, posisi pemerintah dianggap tepat dan netral dalam upaya menjaga kerukunan umat beragama dari tindakan anarkis. Pemerintah menegaskan posisinya yang tidak memihak, karena bagi Pemerintah, kasus Ahmadiyah bukan mengenai sesat atau tidaknya sesuatu aliran, melainkan faktor terganggunya ketertiban masyarakat. Hal ini ditegaskan oleh Menteri Agama saat itu, Muhammad M. Basyuni, sebagai berikut:

“Bagi Pemerintah, masalah Jemaat Ahmadiyah Indonesia mempunyai dua sisi. *Pertama*, Ahmadiyah adalah penyebab lahirnya pertentangan dalam masyarakat yang berakibat terganggunya keamanan dan ketertiban masyarakat. Sisi *kedua*, warga JAI adalah korban tindakan kekerasan sebagian masyarakat. Kedua sisi ini harus ditangani Pemerintah.”¹⁹⁰

Kemudian terkait penerbitan SKB tentang Ahmadiyah tersebut, Muhammad M. Basyuni pun kembali menegaskan bahwa SKB itu bukanlah bentuk intervensi Pemerintah terhadap keyakinan warga masyarakat, melainkan upaya Pemerintah untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat yang terganggu karena adanya pertentangan dalam masyarakat yang terjadi akibat penyebaran paham keagamaan menyimpang.¹⁹¹ Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri terkait Ahmadiyah juga memuat peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat

¹⁹⁰ Muhammad M. Basyuni dikutip dari Haidlor Ali Ahmad (ed), *Dinamika Kehidupan Keagamaan di Era Reformasi*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2010), hlm, 58.

¹⁹¹ Haidlor Ali Ahmad, *Loc.cit.*

untuk menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama serta kententraman dan ketertiban kehidupan masyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut atau anggota dari Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).¹⁹² Dapat dipahami pula, isi dari SKB 3 Menteri juga memberikan perlindungan terhadap para penganut dan anggota dari Jemaat Ahmadiyah Indonesia. Artinya, pemerintah juga berada dipihak netral untuk mengatasi persoalan mengenai paham Jemaat Ahmadiyah Indonesia.

Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri terkait Jemaat Ahmadiyah Indonesia juga dirasakan netral jika membandingkan dengan fatwa dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang mana secara tegas menyatakan bahwa paham aliran Ahmadiyah di seluruh Indonesia bukan merupakan bagian dari Agama Islam serta sesat dan menyesatkan. Dalam fatwa tersebut juga dinyatakan bahwa pemerintah berkewajiban untuk melarang penyebaran paham aliran Ahmadiyah di seluruh Indonesia, membekukan organisasi serta menutup semua tempat kegiatannya. Dengan fatwa tersebut, ada tiga point yang harus digaris-bawahi, yaitu; (1) Aliran Ahmadiyah adalah kelompok yang berada di luar Islam, sesat dan menyesatkan, serta orang yang mengikutinya adalah murtad (keluar dari Islam). (2) Dengan adanya hukum *murtad* tersebut, MUI menyerukan mereka yang telah terlanjur mengikuti aliran Ahmadiyah untuk kembali kepada ajaran Islam yang sejalan dengan al-Qur'an dan Hadis

¹⁹² Lihat pernyataan butir keempat dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008 Tentang dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat (SKB 3 Menteri).

(*alruju'ila al-haqq*). (3) Pelaksanaan butir-butir fatwa yang terkait dengan pelarangan aliran Ahmadiyah di wilayah negara Republik Indonesia harus dikoordinasikan kepada pihak-pihak terkait, karena yang memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi adalah Pemerintah selaku *ulil amri*. MUI tidak membenarkan segala bentuk tindakan yang merugikan pihak lain, apalagi tindakan *anarkis* terhadap pihak-pihak, hal-hal atau kegiatan yang tidak sejalan dengan fatwa MUI ini.¹⁹³

Persoalan mengenai Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri terkait Jemaat Ahmadiyah Indonesia di sisi lain juga dipahami memiliki muatan diskriminatif dan dianggap tidak adil terhadap para anggota Ahmadiyah di Indonesia setidaknya dalam empat hal. *Pertama*, terjadi suatu proses “minoritisasi” kelompok terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI). Jika dibandingkan dari segi kuantitas keanggotaan kelompok Ahmadiyah di dalam relasi antar kelompok dan umat beragama dengan Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama, memang tergolong kelompok minoritas. Kendati demikian, kelompok Ahmadiyah bisa dikatakan minoritas karena posisinya yang kurang memiliki kekuasaan atau dominan. Apalagi dalam kehidupan masyarakat Indonesia, khususnya bagi umat Islam, setelah adanya Fatwa dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang menyatakan bahwa aliran Ahmadiyah dinyatakan bukan bagian dari ajaran Agama Islam mendapatkan stigma sebagai aliran yang sesat. Pada kasus yang dialami oleh Jemaat Ahmadiyah Indonesia

¹⁹³ Lihat pernyataan MUI, “Fatwa Aliran Ahmadiyah” diakses dari <http://mui.or.id/index.php/2014/05/22/fatwa-aliran-ahmadiyah/> pada tanggal 14 Januari 2017. Lihat juga dalam penjelasan MUI mengenai dikeluarkannya fatwa aliran Ahmadiyah, “Penjelasan tentang Fatwa Aliran Ahmadiyah” diakses dari <http://mui.or.id/index.php/2014/05/22/penjelasan-tentang-fatwa-aliran-ahmadiyah/> pada tanggal 14 Januari 2017

(JAI) cabang Yogyakarta yang menunjukkan terjadi praktik-praktik minoritasi. Di mana terjadi kekerasan psikologis yang dilakukan oleh mainstream dominan melalui pelabelan ‘sesat’ terhadap JAI yang memiliki tujuan untuk marginalisasi bahkan penekanan pada kelompok minoritas yang menjadi korban pelabelan ini. Selain itu terjadi kekerasan fisik yang berakibat pada dilanggarnya hak-hak asasi manusia yang paling pokok. Dampak buruknya misalnya trauma yang terjadi pada para korban, kecacatan fisik, hingga terenggutnya nyawa.¹⁹⁴

Selain itu, meskipun surat keputusan bersama ditujukan untuk Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang berasal Qadian dan memiliki paham yang dianggap menyimpang, namun dampaknya juga dirasakan oleh para anggota dari Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI). Pada umumnya pandangan masyarakat sering menyamakan keduanya, seperti yang terjadi di Yogyakarta, pengajian akbar yang dilakukan oleh GAI terpaksa dihentikan akibat adanya demonstrasi dari organisasi massa Islam yang menuntut agar kegiatan dihentikan dan dibubarkan.¹⁹⁵

Kedua, SKB bertentangan Hak Asasi manusia terutama dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan yang dijamin oleh UUD dan sejumlah instrumen peraturan nasional lainnya. Seperti pada Pasal 28 E ayat (1) dan (2) dijelaskan bahwa; (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, [...] (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan,

¹⁹⁴ Dewi Nurrul Maliki, *op.cit*, hlm, 52-53. Lihat juga Amin Mudzakkir, *op.cit*, hlm, 1-10.

¹⁹⁵ “Front Umat Islam Yogyakarta Gerudug Pengajian Akbar Ahmadiyah” diakses dari <http://www.voa-islam.com/read/indonesiana/2012/01/13/17397/front-umat-islam-yogyakarta-gerudug-pengajian-akbar-ahmadiyah/> pada tanggal 7 Oktober 2016.

menyatakan pikiran dan sikap dengan hati nuraninya.” Instruksi dari SKB secara jelas membatasi kebebasan keyakinan seseorang untuk meyakini suatu agama sesuai dengan pikiran dan hati nuraninya. Dengan kata lain, jika di lihat dari perspektif hak asasi manusia, SKB lebih memasuki wilayah *forum internum* di mana negara (pemerintah) tidak diizinkan untuk mencampurinya. Pada titik ini, pemerintah telah mengurangi, membatasi atau mencabut hak kebebasan beragama dan berkeyakinan dari para anggota Ahmadiyah untuk meyakini suatu agama sesuai hati nuraninya.

Ketiga, SKB memberikan legitimasi untuk dikenakan sanksi pidana kepada para anggota Ahmadiyah jika tetap melakukan kegiatannya karena dianggap melakukan tindakan penistaan/penodaan agama. Situasi ini merupakan kriminalisasi keyakinan terhadap para anggota Ahmadiyah karena dianggap melakukan penistaan/penodaan terhadap pokok ajaran agama Islam. Dengan begitu selama terdapat ada kegiatan dari para anggota Ahmadiyah bisa dijerat dengan Pasal 156a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Keempat, terdapat kontradiksi kewargaan di mana dalam SKB para anggota Ahmadiyah harus bukan menjadi Ahmadiyah terlebih dahulu untuk dianggap “warga” dan mendapatkan perlindungan dari negara (pemerintah).¹⁹⁶ Pemerintah dalam hal ini telah melakukan diskriminasi dengan membedakan status kewargaan dari identitas partikular sebagai anggota dari Ahmadiyah. Untuk mendapatkan perlindungan dari negara, para anggota dari Ahmadiyah diharuskan keluar dari identitas partikularnya

¹⁹⁶ Robertus Robet, “Gagasan Manusia Indonesia dan Politik Kewargaan Indonesia Kontemporer”, *Prisma* No. 1 Vol. 28, Januari 2009, hlm, 31-32.

yaitu keanggotannya dalam Ahmadiyah baru bisa mendapatkan perlindungan dari negara. Jika para anggotanya masih tetap bertahan atas keyakinannya, maka para anggota dari kelompok Ahmadiyah tidak hanya sebatas tidak mendapatkan perlindungan dari negara, melainkan pula tidak dianggap sebagai “warga”. Dengan kata lain identitas universalnya sebagai warga negara Indonesia tidak berlaku selama para anggota tetap tidak mau melepaskan identitas partikularnya.

Berkaitan dengan hilangnya status sosial sebagai “warga” juga mengakibatkan hilangnya hak sipil dan budaya. Seperti pelarangan untuk mendirikan masjid dan melakukan praktik ibadah ataupun aktifitas lainnya yang dilakukan para anggota dari kelompok aliran Ahmadiyah. Pelarangan terhadap kegiatan Di sejumlah daerah di Indonesia, SKB 3 Menteri digunakan sebagai landasan untuk dikeluarkan sejumlah Peraturan Daerah (Perda) dari tingkat provinsi, kabupaten dan kota untuk melarang Ahmadiyah sekaligus kegiatan yang dilakukannya. Seperti yang terjadi di Provinsi Jawa Timur, atas desakan dari MUI dan ormas Islam se-Jawa Timur, Gubernur Jawa Timur yaitu Soekarwo mengeluarkan Peraturan Gubernur Surat Keputusan (SK) tentang pembatasan kegiatan Ahmadiyah, SK No. Nomor 188/94/KPTS/013/2011 tentang Pembatasan Aktivitas Jamaah Ahmadiyah. Surat Keputusan Gubernur ini juga diikuti oleh berbagai kabupaten/kota di provinsi tersebut, para Bupati/Walikota menyampaikan komitmennya untuk melarang aktivitas Ahmadiyah. Di Lumajang, misalnya, Wakil Bupati Lumajang, As’at Malik, menghimbau kepada MUI dan

lembaga keagamaan lain untuk menyebarluaskan SK larangan Ahmadiyah beraktivitas.¹⁹⁷

Gambar 3.2. Dampak SKB 3 Menteri



Diolah berdasarkan analisa penulis

Selain memuat unsur diskriminatif terhadap kelompok Ahmadiyah, Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri juga memicu tindakan intimidasi dan aksi kekerasan terhadap para anggota dari Ahmadiyah Lahore dan Qadian di Indonesia yang dilakukan oleh sejumlah kelompok massa (*non state actors*). Pada tanggal 6 Februari 2011 di daerah Cikeusik, Serang terjadi tindakan kekerasan terhadap jemaat Ahmadiyah yang mengakibatkan 3 orang meninggal dunia, 5 orang luka berat, dan kerusakan material seperti perusakan rumah, mobil, dan motor. Tindakan kekerasan

¹⁹⁷ Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos, *op.cit*, hlm, 38-39.

dilakukan sejumlah ormas Islam dan juga terdapat indikasi terjadi “pembiaran/pengabaian” oleh aparat keamanan (polisi) dalam insiden tersebut. Bahkan Pengadilan Negeri Serang juga menghukum seorang anggota Ahmadiyah sebagai pemicu kerusuhan.¹⁹⁸

Dari insiden di Cikeusik kemudian memicu aksi kekerasan dan intimidasi terhadap kelompok Ahmadiyah di sejumlah daerah di Indonesia. Kelompok-kelompok yang menolak keberadaan jemaat Ahmadiyah di daerah masing-masing juga memanfaatkan insiden Cikeusik untuk mendesak Pemerintah Daerah membuat kebijakan pelarangan terhadap Ahmadiyah. Hasilnya terdapat berbagai bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh aktor negara (*state actors*) seperti melarang kegiatan dan menyegel rumah ibadah terutama banyak terjadi di wilayah Jawa Barat.¹⁹⁹

3. Peraturan Daerah Bernuansa Agama: Tafsir Politis dan Dominasi Mayoritas

a. Konteks Kemunculan Perda Syariah

Pasca reformasi menghasilkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah²⁰⁰ di mana pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola potensinya secara mandiri atau otonom. Dalam prakteknya, undang-undang ini juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk

¹⁹⁸ Ismail Hasani dan Bonar Tigor Naipospos, *op.cit*, hlm, 153-160.

¹⁹⁹ Laporan Tahunan The Wahid Institute, *op.cit*, hlm, 22.

²⁰⁰ Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 merupakan produk hukum terbaru tentang Pemerintah Daerah untuk menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dan ketatanegaraan.

membentuk suatu Peraturan Daerah (Perda) sesuai kebutuhan dan urusan daerahnya. Menurut pasal 1 ayat (25) dan (26), peraturan di tingkat daerah (provinsi/kabupaten/kota) dibedakan menjadi dua bentuk; yaitu Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Pada Pasal 236, menjelaskan bahwa Peraturan Daerah (Perda) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Selain itu Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Sedangkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) merupakan peraturan yang dibentuk atas kuasa Kepala Daerah.²⁰¹

Pada kenyatannya, meskipun dalam hirarki peraturan perundang-undangan menetapkan Perda atau Perkada dalam urutan terbawah, namun semenjak era reformasi posisi Perda sangat kuat dan strategis dalam mengelola masalah publik. Hal ini dikarenakan selain adanya otonomi kelembagaan yang membentuknya, Perda juga dapat langsung diberlakukan begitu diundangkan di dalam Lembaga Daerah.²⁰² Secara sosio-kultural, diberikannya daerah membuat Perda bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan keadilan dengan menghidupkan kembali kearifan budaya lokal (*local wisdom*) masing-masing daerah dengan dasar kehendak umum (*popular will*).

²⁰¹ Selengkapnya lihat BAB IX PERDA dan PERKADA Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

²⁰² Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah", *Jurnal Hukum*, No. 1 Vol. 14 Januari 2007, hlm, 15.

Pada prakteknya, implementasi dari Perda menjadi kontroversi seiring dengan munculnya di sejumlah daerah (provinsi/kota/kabupaten) menerapkan peraturan-peraturan yang bersumber pada nilai-nilai agama. Peraturan Daerah yang mengambil nilai-nilai agama secara umum sering disebut sebagai “Perda bernuansa agama”. Harus juga dipahami bahwa Perda bernuansa agama tersebar dalam berbagai produk hukum di tingkat daerah. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Republik Indonesia No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, pada Pasal 1 ayat (19) produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah (Perda) tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, Peraturan Kepala Daerah (Perkada), Peraturan Bersama Kepala Daerah, Peraturan DPRD, dan berbentuk keputusan meliputi keputusan Kepala Daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD, dan keputusan badan kehormatan DPRD.²⁰³

Pada perkembangannya, kemunculan Perda bernuansa agama lebih didominasi oleh nilai-nilai, norma dan aturan dari ajaran Agama Islam yang sering disebut sebagai “Perda Syariah”. Meskipun disebut dengan Perda Syariah, namun pada penerapannya tidak semua peraturan berkaitan langsung dengan Islam.²⁰⁴ Seperti peraturan mengenai prostitusi, perjudian, dan konsumsi minuman alkohol yang lebih terkait aspek keteraturan dan masalah sosial. Dalam rentang waktu tahun 1999 sampai 2013 terdapat sekitar 422 Perda Syariah yang tersebar di tingkat

²⁰³ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

²⁰⁴ Robin Bush, “Regional Sharia Regulation in Indonesia: Anomaly or Symptom?” dalam Greg Fealy dan Sally White (eds.), *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*, (Singapore: Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), hlm, 174.

provinsi, kota, dan kabupaten. Perda-perda tersebut tersebar di 174 kabupaten dan kota di 29 provinsi di Indonesia.²⁰⁵

Secara historis, upaya penerapan syariah Islam di tingkat nasional selalu mengalami jalan buntu. Seperti dihapusnya kalimat “*Percaya kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya*” dalam pembukaan UUD 1945 pada awal kemerdekaan.²⁰⁶ Dan pada era reformasi, juga terjadi penolakan usulan untuk merubah posisi Pancasila dalam UUD 1945 sebagai nilai dasar dan ideologi nasional pada proses sidang amandemen. Usulan tersebut diprakarsa oleh Partai dengan ideologi Islam seperti dari Fraksi PDU (Perserikatan Daulathul Ummah), Fraksi PBB (Partai Bulan Bintang), dan Fraksi PPP (Partai Persatuan Pembangunan). Pada akhirnya, usulan tersebut ditolak dengan alasan karena dikhawatirkan memunculkan kembali kesempatan menegakkan negara-agama.²⁰⁷

Kendati demikian, gerakan formalisasi syariat Islam tidak berhenti semata, malah terjadi pergeseran formalisasi pada institusi pemerintahan di tingkat lokal. Menurut Robin Bush, latar belakang kemunculan Perda Syariah pasca reformasi di tingkat lokal setidaknya ada empat faktor kunci. *Pertama*, sejarah dan budaya lokal. Seperti daerah yang memiliki kaitan sejarah dengan basis pergerakan Darul Islam *Kedua*, mengalihkan isu korupsi elit politik lokal. *Ketiga*, untuk mendapatkan

²⁰⁵ Dani Muhtada, “Perda Syariah di Indonesia: Penyebaran, Problem, dan Tantangannya”, 2014, hlm, 2. Makalah disampaikan pada Orasi Ilmiah dalam rangka Dies Natalis VII Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada tanggal 4 Desember 2014 di Semarang. Diakses dari http://www.academia.edu/11761775/Perda_Syariah_di_Indonesia_Penyebaran_Problem_dan_Tantangannya pada tanggal 24 September 2016.

²⁰⁶ Endang Saifuddin Anshari, *op.cit*, hlm, 52-58.

²⁰⁷ Robertus Robet, “Perda, Fatwa and the Challenge to Secular Citizenship in Indonesia”, dalam Michael Heng Siam-Heng dan Ten Chin Liew (eds.), *State and Secularism: Perspective from Asia*, (Singapore: World Scientific Publishing, 2010), hlm, 266-268.

dukungan politik dalam pemilihan umum di tingkat lokal. *Keempat*, kurangnya kapasitas teknis pada birokrat di pemerintahan daerah.²⁰⁸

Seperti penerapan Perda Syariah yang terjadi di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, Jawa Barat dan Sulawesi Selatan di mana pada tahun 1950 sampai 1960-an merupakan basis dari pergerakan Darul Islam. Banyak daerah menerapkan Perda Syariah di Provinsi Sulawesi Selatan berkaitan dengan konteks sejarah. Keterkaitan faktor sejarah di Provinsi Sulawesi Selatan tergambar pada Abdul Aziz Kahar Muzakkar anak dari Kahar Muzakkar sebagai Ketua Komite Persiapan Penegakkan Syariat Islam (KPPSI) di Sulawesi Selatan. KPPSI memainkan peran kunci dalam meloloskan nilai-nilai, norma, ajaran Islam sebagai peraturan, di mana sejumlah kabupaten dan kota menerapkannya.²⁰⁹

b. Isi atau Materi Perda-Perda Syariah

Sebagai negara yang penduduknya mayoritas menganut Agama Islam (sekaligus terbesar di dunia), namun pada prakteknya Indonesia bukanlah negara Islam. Sejak awal kemerdekaan, memang ada dari sebagian tokoh nasional yang menginginkan Indonesia dijalankan dengan dasar ajaran Islam, namun cita-cita tersebut tidak bisa dimanifestasikan secara nasional. Pasca reformasi, keinginan untuk kembali menerapkan syariat Islam di Indonesia mendapatkan momentumnya ketika pemerintah pusat membuat kebijakan otonomi daerah. Ketika daerah diberikan

²⁰⁸ Robin Bush, *op.cit*, hlm, 8

²⁰⁹ Robin Bush, *op.cit*, hlm, 10. Kahar Muzakkar merupakan pemimpin Darul Islam di Sulawesi, sebagai tokoh Indonesia yang pada akhirnya mengikuti jejak S.M. Kartosoewirjo melakukan pemberontakan di Sulawesi pada tahun 1952 untuk menjadikan Negara Indonesia sebagai Negara Islam.

kewenangan untuk mengatur urusan daerahnya secara mandiri atau otonomi, kesempatan ini dimanfaatkan pula sebagai formalisasi syariat Islam di daerah-daerah di Indonesia.

Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) merupakan salah satu pioneer dan satu-satunya provinsi di Indonesia yang berdasarkan undang-undang otonomi khusus memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sendiri.²¹⁰ Berlandaskan undang-undang kekhususannya maka provinsi Aceh dapat menerapkan syariat Islam sekaligus membentuk peradilan syariah sendiri. Hal ini dikarenakan kondisi sosio-kultural masyarakat Aceh yang selama puluhan tahun ajaran Islam dijadikan pegangan di bumi Aceh dalam mengatur kehidupan sehari-hari masyarakat. Jika dulu syariat Islam ditegakkan secara komunal dengan mendorong peran ulama dan tokoh agama, sejak UU Otonomi Daerah diberlakukan pemerintah Provinsi NAD melembagakan syariat Islam melalui instrumen legal formal yang disebut Qanun.

Pengertian Qanun dapat dipahami sebagai peraturan perundang-undangan seperti peraturan daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan. Sejak tahun 2002, setidaknya telah ditetapkan 5 Qanun terkait penegakkan hukum pidana Islam. Mulai dari Qanun No. 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan syariat Islam bidang aqidah, ibadah dan syiar Islam; Qanun No. 12 Tahun 2003 tentang minuman khamar dan sejenisnya; Qanun No. 13 Tahun 2003 tentang perjudian, Qanun No. 14 tahun

²¹⁰ Kedudukan Aceh sebagai provinsi yang diberikan kewenangan khusus dan bersifat istimewa diperkuat dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

2003 tentang khalwat, dan Qanun No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. Dalam perkembangannya, tindak pidana apa saja yang diatur dalam hukum Islam kemudian diperluas dalam Qanun Jinayat yang telah disahkan DPRD Provinsi NAD.²¹¹

Qanun Aceh No. 6 tahun 2014 tentang hukum Jinayat akhirnya resmi diberlakukan pada tanggal 23 Oktober 2014, yang mana berisi aturan dan hukuman terkait perbuatan yang dilarang oleh Syariat Islam. Pada Qanun Aceh, hukum jinayat diartikan sebagai hukum yang mengatur tentang Jarimah dan ‘Uqubat. Jarimah sendiri diartikan sebagai perbuatan yang dilarang oleh Syariat Islam yang dalam Qanun diancam dengan ‘Uqubat Hudud dan/atau Ta’zir. Sedangkan ‘Uqubat adalah hukuman yang dapat dijatuhkan oleh hakim terhadap pelaku Jarimah. Jarimah yang diatur dalam Qanun meliputi; Khamar (minuman alkohol atau memabukkan), Maisir (perjudian), khalwat (perbuatan mesum), Ikhtilath, Zina, Pelecehan seksual, Pemerksaan, Qadzaf, Liwath, dan Musahaqah.²¹²

Padal Pasal 4, adapun bentuk sanksi/hukuman yang disebut sebagai ‘Uqubat terdiri dari dua bentuk yaitu; Hudud dan Ta’zir. Uqubat Hudud berbentuk hukuman cambuk sedangkan Uqubat Ta’zir terdiri dari ‘Uqubat Ta’zir utama dan ‘Uqubat Ta’zir tambahan. Uqubat Ta’zir utama terdiri dari cambuk, denda, penjara dan restitusi. Sedangkan ‘Uqubat Ta’zir Tambahan terdiri dari pembinaan oleh negara,

²¹¹ “Syariat Islam dalam Monopoli Tafsir Elite Tanah Rencong”, diakses dari <http://referensi.elsam.or.id/2014/12/syariat-islam-dalam-monopoli-tafsir-elite-tanah-rencong/> pada tanggal 10 September 2016.

²¹² Qanun Aceh No. 6 tahun 2014 tentang hukum Jinayat.

restitusi oleh orang tua/wali, pengembalian kepada orang tua/wali, pemutusan perkawinan, pencabutan izin dan pencabutan hak, perampasan, perampasan barang-barang tertentu, dan kerja sosial.²¹³

Pada prakteknya, pemberlakuan Qanun Aceh tentang Hukum Jinayat tidak hanya berlaku untuk orang yang beragama Islam saja, melainkan juga berlaku bagi orang yang bukan beragama Islam. Pada Pasal 5 dikatakan bahwa;

“Qanun ini berlaku untuk: (a) Setiap orang beragama Islam yang melakukan Jarimah di Aceh; (b) *Setiap orang beragama bukan Islam yang melakukan Jarimah di Aceh bersama-sama dengan orang Islam dan memilih serta menundukkan diri secara sukarela pada Hukum Jinayat*; (c) *Setiap rang beragama bukan Islam yang melakukan perbuatan Jarimah di Aceh yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau ketentuan pidana di luar KUHP, tetapi diatur dalam Qanun ini*; dan (d) Badan Usaha yang menjalankan kegiatan usaha di Aceh”.²¹⁴

Selain itu, Kabupaten Bulukumba terletak di Provinsi Sulawesi Selatan yang juga merupakan pioner dalam menerapkan Perda Syariah di Indonesia. Sejak tahun 2002, di daerah ini mulai diberlakukan Perda-perda Syariah, antara lain Perda No. 3 tahun 2002 tentang Larangan, Pengawasan Penertiban dan Penjualan Minuman Keras, Perda No. 2 tahun 2003 tentang pengelolaan Zakat profesi, Infaq dan Shadaqah, Perda No. 5 tahun 2003 tentang Pakaian Muslim dan Muslimah, Perda No. 6 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur’an bagi Siswa dan calon Pengantin. Pada rencana program selanjutnya akan didirikan Desa Muslim di Bulukumba.²¹⁵

Jika diamati dalam isi dan implementasi Perda Syariah di Kabupaten Bukulumba, Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan wilayah lainnya seperti di

²¹³ *Ibid*, Qanun Aceh No. 6 tahun 2014 tentang hukum Jinayat.

²¹⁴ Cetak miring dari penulis. *Ibid*, Qanun Aceh No. 6 tahun 2014 tentang hukum Jinayat.

²¹⁵ Robin Bush, *op.cit*, hlm, 10.

Sumatera Barat ataupun Jawa Barat lebih mengarah kepada aspek keteraturan moral dan masalah sosial. Oleh karena itu, meskipun disebut dengan istilah Perda Syariah, namun tidak secara langsung berkaitan dengan Islam. Adapun pada prakteknya, perkembangan penerapan Perda Syariah di Indonesia bisa dikategorikan ke dalam tujuh kategori Perda Syariah di Indonesia, yaitu;

1. Perda-perda yang terkait dengan moralitas. Ini meliputi perda-perda tentang pelarangan minuman keras, prostitusi, atau perjudian.
2. Perda-perda yang terkait dengan kebijakan zakat, infaq, dan shadaqah.
3. Perda-perda yang terkait dengan pendidikan Islam. Ini meliputi perda tentang madrasah diniyah dan baca tulis Al-Quran.
4. Perda-perda yang terkait dengan pengembangan ekonomi Islam. Ini mencakup perda tentang Baitul Mal wat Tamwil (BMT) dan Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS).
5. Perda-perda tentang keimanan seorang Muslim. Ini termasuk peraturan tentang larangan kegiatan Ahmadiyah atau sekte-sekte Muslim yang dianggap sesat lainnya.
6. Perda-perda tentang busana Muslim, termasuk kewajiban mengenakan jilbab bagi perempuan.
7. Perda-perda syariah dalam kategori lain-lain. Perda-perda dalam kategori ini misalnya perda tentang masjid agung, pelayanan haji, dan penyambutan Ramadhan.²¹⁶

c. Problematika dan Dampak Sosial-Politik Penerapan Perda Syariah

Diberlakukannya Perda Syariah merupakan proses rumit yang mana terdapat aktor-aktor yang menjadi kunci. Di balik penerapan Perda Syariah setidaknya ada dua aktor penting yaitu; aktor internal dan aktor eksternal. *Pertama*, aktor internal

²¹⁶ Dani Muhtada, *op.cit.* hlm, 3.

meliputi para pembuat kebijakan di daerah yang mengadopsi Perda Syariah seperti Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dan para anggota legislatif/parlemen pendukung Perda Syariah di DPRD Kota dan Kabupaten di mana Perda Syariah diadopsi. *Kedua*, aktor eksternal merujuk pada para aktor di luar pemerintahan, seperti para tokoh masyarakat atau akademisi, organisasi-organisasi masyarakat, dan kelompok-kelompok kepentingan yang dominan dan mayoritas.

Kedua aktor ini memainkan peran penting dalam merumuskan peraturan sehingga bisa disahkan dan diimplementasikan. Seperti yang terjadi pada Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) yang pada tanggal 27 September 2014 disahkannya hukum pidana Islam, disebut dengan Qanun Jinayat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Perda yang mengatur hukum pidana Islam atau Qanun Jinayat ini disetujui secara aklamasi dalam sidang paripurna DPRA yang dihadiri oleh 22 dari 69 anggota parlemen Aceh.²¹⁷

Hadirnya berbagai Perda Syariah semenjak era reformasi dan desentralisasi menuai polemik manakalah lebih memunculkan masalah diskriminasi dan pengabaian kesetaraan semua warga negara di depan hukum. Terutama mengenai kehidupan warga yang menjadi bagian dari minoritas agama di daerah yang menerapkan Perda Syariah. Seperti Perda Syariah di Aceh yang juga berlaku untuk warga yang bukan penganut Agama Islam (non-muslim)

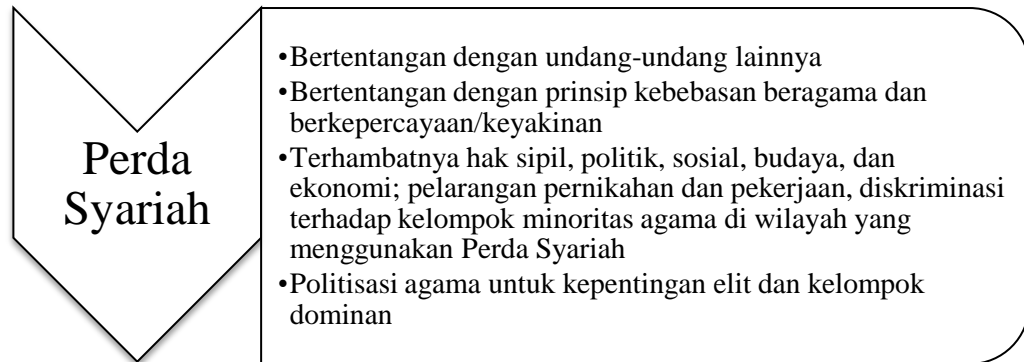
²¹⁷ "Aceh Loloskan Perda Syariah Islam", diakses dari <http://www.bbc.com/indonesia/beritaindonesia/2014/09/140925indonesiaqanunjinayah> pada tanggal 14 September 2016.

Setidaknya ada empat dampak yang ditimbulkan dari penerapan Perda Syariah sehingga menjadi kontroversi di Indonesia dan terkait masalah kehidupan warga yang menjadi bagian dari minoritas agama di wilayah penerapan Perda Syariah diberlakukan. *Pertama*, Perda Syariah juga bertentangan kewenangan yang diberikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pada Pasal 10 huruf (f) mengatakan bahwa urusan “agama” menjadi urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. *Kedua*, terhambatnya hak sipil, sosial, politik, budaya dan ekonomi. Pada kasus yang terjadi di Kabupaten Bulukumba, yang menerapkan Perda No. 6 tahun 2003 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur’an bagi Siswa dan calon Pengantin. Di mana terdapat beberapa CPNS, yang tidak diberikan SK-nya karena tidak tahu mengaji. Ada juga kasus siswa tidak bisa melanjutkan pendidikan ke jenjang selanjutnya karena tidak tahu mengaji. Salah satunya adalah siswi salah satu SMP di Bulukumba, ia terpaksa menunda untuk melanjutkan pendidikannya pada jenjang yang lebih tinggi karena belum bisa mengaji. Selain itu, akibat adanya Perda No. 6 tahun 2003 terdapat beberapa calon pengantin yang batal atau tertunda proses perkawinannya.

Seperti yang terjadi pada pasangan calon pengantin di desa Kindang, Bulukumba. Imam desa tidak mau menikahkan, karena pasangan dari mempelai pria tidak tahu mengaji. Kedua keluarga mempelai mulai khawatir dan marah, karena

undangan sudah disebar. Namun pada akhirnya dengan pertimbangan kemasalahatan, KUA akhirnya memutuskan untuk menikahkan.²¹⁸

Gambar 3.3. Dampak Sosial-Politik Perda Syariah



Diolah berdasarkan analisa penulis

Ketiga, Perda Syariah bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama dan berkepercayaan/berkeyakinan khususnya dalam kondisi masyarakat majemuk dari sisi agama. Adapun penerapan Perda Syariah menjadi diskriminatif di daerah dengan kondisi masyarakatnya majemuk dari sisi agama, karena peraturan hanya bisa diperuntukkan untuk para warga atau penduduk yang sesuai dengan nilai-nilai agama yang digunakan dalam Perda.²¹⁹ Seperti Perda Syariah di Aceh yang juga berlaku untuk warga yang bukan penganut Agama Islam.²²⁰ Selain itu penerapan Perda Syariah juga memicu timbulnya tindakan diskriminasi seperti pada kasus aksi

²¹⁸ “Monitoring Perda Syariat Islam di Bulukumba: Perda Nomor 06 tahun 2004 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur’an bagi Siswa dan Calon Pengantin”. Diakses dari http://lama.elsam.or.id/downloads/1273476285_Monitoring_Perda_Syariat_Islam_di_Bulukumba.pdf pada tanggal 10 September 2016.

²¹⁹ Human Rights Watch, *Menegakkan Moralitas: Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh, Indonesia*, (USA: Human Rights Watch, 2010).

²²⁰ “Qanun Jinayat: Cambuk di Aceh Juga Berlaku buat Non-Muslim” diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2015/10/27/058713410/qanun-jinayat-cambuk-di-aceh-juga-berlaku-buat-non-muslim> pada tanggal 5 September 2016.

kekerasan, pelarangan pendirian gereja dan pembakaran yang terjadi di Kabupaten Aceh Singkil, yang terdapat pemukiman penduduk penganut agama Kristen.²²¹ *Keempat*, Perda bernuansa agama rentan diselewengkan sebagai alat akomodasi kalangan elit dan kelompok dominan di tingkat lokal (daerah) untuk mendapatkan dan mempertahankan kepentingan kekuasaannya (politisasi agama).²²²

D. Penutup

Persoalan mengenai kelompok minoritas agama merupakan persoalan kompleks dan multi-dimensi. Terdapat banyak faktor yang saling mempengaruhi masalah kelompok minoritas. Pola relasi antar kelompok keagamaan di Indonesia dimana posisi mayoritas-minoritas cenderung berada pada situasi konfliktual. Setidaknya faktor yang paling memiliki pengaruh besar dalam dinamika sosial-keagamaan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat Indonesia adalah kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah sebagaimana disebut juga kebijakan publik merupakan instrumen untuk menjalankan suatu sistem pemerintahan dan kehidupan masyarakat. Pada konteks Indonesia, kebijakan pemerintah terkait persoalan agama dan minoritas agama sering memicu persoalan kontroversial.

Pada titik ini, dampak yang ditimbulkan dari kebijakan pada umumnya menyebabkan diskriminasi terhadap para anggota dari kelompok minoritas agama di

²²¹ “PGI Sesalkan Pemerintah Tak Mampu Antisipasi Bentrokan di Aceh Singkil”, Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2015/10/13/21270271/PGI.Sesalkan.Pemerintah.Tak.Mampu.Antisipasi.Bentrokan.di.Aceh.Singkil> pada tanggal 13 Februari 2016.

²²² Robertus Robet, “Perda, Fatwa and the Challenge to Secular Citizenship in Indonesia”, *op.cit*, hlm, 272.

setiap segi kehidupan. Dari tiga kebijakan yang diteliti dan diuraikan sebelumnya menunjukkan kebijakan tersebut cenderung membuat kontroversi. Untuk menjelaskan secara ringkas dan lengkap problematika kebijakan terkait kelompok minoritas agama di Indonesia yang terjadi dengan berbagai macam dimensi dapat dilihat pada tabel 3.1 berikut ini:

Tabel 3.1. Peta Problematika Kebijakan dan Minoritas Agama

Dimensi Kebijakan	Konteks diterbitkan	Isi atau materi	Dampak dan problem sosial
Uu No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama	<ul style="list-style-type: none"> - kemunculan aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan dianggap tidak bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa - mengancam cita-cita revolusi dan pembangunan nasional - situasi sosial-politik sewaktu diterbitkannya undang-undang juga dalam keadaan yang tidak stabil 	<ul style="list-style-type: none"> - pelarangan penafsiran karena berpotensi menyimpang dengan pokok ajaran agama - menginstruksikan pasal baru dalam KUHP untuk mempidanakan hukuman penjara jika ada tindakan pelanggaran 	<ul style="list-style-type: none"> - menjaga kemurnian pokok ajaran agama dari penyimpangan yang mengarah kesesesatan - menciptakan keamanan, ketertiban umum terkait dimensi keagamaan serta menjaga kerukunan antar umat beragama - kriminalisasi atas dasar perbedaan keyakinan (hukuman penjara) - pembatasan dan pelarangan kegiatan keagamaan serta tempat ibadah - intoleransi keagamaan dan memicu kekerasan atas nama agama, eksklusi sosial
Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri	<ul style="list-style-type: none"> - Paham Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) diduga menyimpang dari ajaran utama Agama Islam. Dalam hal ini dikarenakan mengakui adanya Nabi lain 	<ul style="list-style-type: none"> - perintah menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu 	<ul style="list-style-type: none"> - menjamin kemurnian pokok ajaran utama Agama Islam dari penyimpangan - menjaga kerukunan umat beragama - melindungi anggota dari Jemaat

Dimensi Kebijakan	Konteks diterbitkan	Isi atau materi	Dampak dan problem sosial
	<p>(Mirza Ghulam) selain Nabi Muhammad SAW.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ada dialog dan terjadi kesepakatan antar JAI dan pihak pemerintah -Laporan Jemaat Ahmadiyah telah melakukan pelanggaran terhadap kesepakatan dari rekomendasi Tim Pakem dan hasil pemantauan kementerian agama, MUI, Polri 	<p>penyebaran faham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW</p> <ul style="list-style-type: none"> - pelarangan kegiatan keagamaan terhadap anggota dari Jemaat Ahmadiyah Indonesia seperti pengajian, dakwah, perkumpulan, ibadah, dll. 	<p>Ahmadiyah dari tindakan anarkis</p> <ul style="list-style-type: none"> - diskriminasi dan kriminalisasi atas dasar keyakinan keagamaan - pengabaian hak konstitusional sebagai warga - aksi intoleransi dan kekerasan terhadap anggota Ahmadiyah
Peraturan Daerah Bernuansa Agama	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah - Upaya penerapan syariah Islam di tingkat nasional selalu mengalami jalan buntu, Perda dianggap merupakan peluang untuk formalisasi syariat Islam institusi pemerintahan di tingkat lokal 	<ul style="list-style-type: none"> - Perda-perda yang terkait dengan moralitas. Ini meliputi perda-perda tentang pelarangan minuman keras, prostitusi, atau perjudian. - Perda-perda yang terkait dengan kebijakan zakat, infaq, dan shadaqah, pendidikan Islam, Perda-perda tentang keimanan seorang Muslim. Ini termasuk peraturan tentang larangan kegiatan Ahmadiyah atau sekte-sekte Muslim yang dianggap sesat lainnya. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bertentangan dengan undang-undang lainnya - Bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama dan kepercayaan/keyakinan - Terhambatnya hak sipil, politik, sosial, budaya, dan ekonomi; pelarangan pernikahan dan pekerjaan, diskriminasi terhadap warga dari kelompok minoritas agam di daerah setempat - Politisasi agama untuk kepentingan elit dan kelompok dominan

Kehidupan para anggota kelompok minoritas agama cenderung mengalami diskriminasi dan kesulitan untuk mengakses kebutuhan hak dasar seperti hak sipil,

ekonomi, dan budaya. Hal ini tidak terlepas dari lemahnya peran pemerintah (negara) dalam menjamin kehidupan warga negaranya secara adil dan setara. Lemahnya peran pemerintah tergambar dari adanya berbagai produk kebijakan yang lebih menguntungkan kelompok dominan. Bahkan hasil dari kebijakan yang dibuat justru melegitimasi terjadinya diskriminasi dan kekerasan terhadap kelompok minoritas. Kebijakan diskriminatif tersebut berdampak dengan meningkatnya kasus-kasus kekerasan dan diskriminasi yang dialami oleh kelompok minoritas agama dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Adapun tindakan-tindakan yang sering dialami para anggota kelompok minoritas seperti penyegelan, perusakan atau penghalangan rumah ibadah; penghalangan terhadap ritual atau pelaksanaan ibadah; kekerasan fisik dan ujaran kebencian; kriminalisasi atas dasar penodaan agama, dan lain sebagainya.

Di Indonesia, meskipun tidak ada kebijakan khusus namun terdapat kebijakan-kebijakan yang bersifat preventif terkait kelompok minoritas agama. Seperti yang diperintahkan dalam UUD 1945 untuk memberikan kebebasan warganya untuk memilih agamanya dan menjamin dalam praktik ibadahnya. Dengan kata lain sebagai warga negara Indonesia, para anggota kelompok minoritas semestinya dijamin dan dilindungi oleh pemerintah terkait hak-haknya. Sebagaimana kewajiban pemerintah untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), memenuhi (*to fulfill*). Pemerintah Indonesia juga telah meratifikasi kovenan internasional (ICCPR) yang di dalam Pasalnya memberikan hak kepada kelompok minoritas dan mewajibkan negara untuk menghormati, melindungi, dan menjaminkannya.

Pada akhirnya, jika pemerintah (negara) tidak jelas dengan komitmennya untuk melindungi seluruh warga dengan latar belakang agama yang berbeda tanpa diskriminasi, maka hal ini akan menyebabkan meningkatnya intoleransi. Dengan meningkatnya intoleransi akan membawa persoalan dilematis yaitu disintegrasi. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengambil langkah-langkah strategis untuk mengatasi masalah intoleransi agama sekaligus untuk menjamin kehidupan dari para kelompok minoritas agama. Dan yang terpenting dalam mengambil langkah-langkah tersebut harus memuat unsur kesetaraan dan non-diskriminasi sehingga dapat mencerminkan keadilan.

BAB IV

DISKREPANSI HARAPAN DAN KENYATAAN: MINORITAS AGAMA DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF REPUBLIKANISME

A. Pengantar

“Indonesia merdeka haruslah suatu Republik” –Moh. Hatta

Kondisi kehidupan pada negara yang masyarakatnya majemuk sering terjadi masalah terkait diskriminasi, ketidaksetaraan, kesenjangan sosial dan lain sebagainya. Pada umumnya, masalah yang timbul berkaitan dengan isu perbedaan identitas seperti etnis, ras, agama dan gender. Beriringan dengan itu terjadi tuntutan atau klaim dari kelompok yang dianggap minoritas untuk mendapatkan pengakuan atas identitas dan perbedaan budaya mereka. Kemunculan tuntutan dari kelompok-kelompok minoritas merupakan respon terhadap ketidaksetaraan yang menimpa kelompoknya. Dalam konteks ini yang menjadi masalah utama adalah mengenai “ketidakadilan”.

Ketidakadilan yang menimpa kelompok minoritas tidak hanya terjadi dalam relasi sosial dengan masyarakat atau kelompok lainnya, namun juga sudah dimulai dari aturan hukum –kebijakan- yang dibuat pemerintah. Seperti yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, di Indonesia terdapat sejumlah kebijakan-kebijakan yang diskriminatif terhadap kelompok minoritas agama. Meskipun tidak secara langsung ditujukan terhadap kelompok minoritas agama, namun dampak yang ditimbulkan menyebabkan ketidakadilan bagi kelompok minoritas agama. Bahkan kelompok

minoritas agama masih dijadikan subyek dari berbagai kebijakan yang dibentuk oleh negara yang justru merugikan kelompoknya.

Pada pembahasan bab ini akan dimulai dengan menganalisis kebijakan yang telah dibahas pada bab sebelumnya menggunakan model menggunakan model analisis kebijakan menurut William Dunn yaitu; model prospektif, model retrospektif dan model integratif. Setelah itu akan menguraikan analisis mengenai posisi kelompok minoritas dan kebijakan pemerintah dalam pandangan republikanisme. Secara khusus, prinsip republikanisme yang digunakan bertopang pada gagasan republikanisme menurut Philip Pettit. Dalam gagasannya, konsepsi republikanisme menekankan perihal dasar mengenai kebebasan dalam pengertian non dominasi. Singkatnya, poin utama dari republikanisme adalah mewujudkan kondisi kebebasan non dominasi dalam suatu komunitas politik. Oleh karena itu, pemerintahan – termasuk produk kebijakan/aturan hukum- yang dibentuk dalam komunitas politik harus mempromosikan keadaan kebebasan non dominasi. Kebebasan non dominasi dapat dipahami sebagai suatu kondisi setiap individual dapat menikmati kebebasannya masing-masing tanpa adanya saling mendominasi sehingga interferensi dan kesewenangan tidak dapat terjadi.

B. Analisis Kebijakan Model Integratif Terkait Tiga Kebijakan Pemerintah

Pengalaman di Kanada untuk mengatasi tuntutan dari minoritas bangsa adalah dengan mengadopsi prinsip multikulturalisme sebagai kebijakan publik. Diadopsinya prinsip multikulturalisme bertujuan untuk mengakui identitas kultural dari semua

kelompok-kelompok budaya sehingga mengatasi hambatan untuk berpartisipasi dalam kehidupan publik. Dengan kata lain, ketika diakuinya identitas budaya minoritas setara dengan budaya lain (mayoritas-dominan) maka mereka dapat memperoleh dan keadilan. Multikulturalisme bisa dilihat sebagai salah satu upaya dalam memperbaiki pola dari ketidakadilan selama ini yang menjadi karakteristik hubungan antara negara dengan minoritas dalam era *nation-building*.²²³ Di samping itu, multikulturalisme juga bisa dimaknai sebagai politik tentang hak-hak minoritas. Berbeda dengan pengalaman di Indonesia, kendati keberagaman budaya menjadi karakteristik dari masyarakatnya, multikulturalisme tidak semata-mata diadopsi dalam kebijakan publik. Kenyataannya, belum ada kebijakan dari tingkat daerah hingga nasional secara terang mengadopsi prinsip multikulturalisme sebagai kerangka dasar dan isi dari kebijakan. Prinsip multikulturalisme bagi sebagian besar masyarakat Indonesia masih dianggap suatu pandangan yang baru dan pembahasannya pula masih terbatas pada perdebatan dikalangan akademik. Kondisi seperti ini yang menyulitkan prinsip multikulturalisme dipertimbangkan untuk diterapkan menjadi kebijakan publik.

Dari zaman Orde Baru sampai saat ini, pemerintah masih mengambil jalan tengah untuk mengelola keberagaman budaya dan mengatasi persoalan minoritas dengan “memaksakan” pendekatan “asimilasi” dalam mewujudkan integrasi

²²³ Will Kymlicka, “*Multiculturalism, Social Justice and The Welfare State*”, dalam Gary Craig, Tania Burchardt, and David Gordon (eds.), 2008, *Social Justice and Public Policy: Seeking Fairness in Diverse Societies*, (United Kingdom: The Policy Press), hlm, 61.

nasional.²²⁴ Alih-alih melebur menjadi suatu kebudayaan baru malah yang terjadi adalah gejala disintegrasi. Selain itu pasca reformasi, yang terjadi pada ruang publik kita adalah menguatnya gerakan “politik identitas” yang tidak hanya datang dari kelompok yang termarginalisasi melainkan pula yang memiliki dominasi.

Dalam konteks agama, relasi antar kelompok tidak hanya dalam kondisi mayoritas *vis a vis* minoritas. Namun juga terhadap negara, di mana pertentangan yang muncul terkait tuntutan dari kelompok-kelompok minoritas terhadap kebijakan publik. Tuntutan terkait kesetaraan dan keadilan merupakan respon dari kebijakan-kebijakan publik yang cenderung memaksakan terjadinya asimilasi terhadap budaya kelompok dominan. Dalam masyarakat Indonesia yang multi-religius, isu diskriminasi terhadap kelompok agama tertentu, terutama minoritas menjadi masalah yang penting untuk dicarikan solusinya. Jika melihat akibat dari ketiga kebijakan yang dijadikan fokus analisis terlihat lebih mengakibatkan para anggota dari kelompok minoritas agama mengalami perlakuan yang tidak adil. Di mana ketiga kebijakan tersebut mengakibatkan praktek persekusi seperti kekerasan, pengusiran, penyerangan, diskriminasi, pelarangan kegiatan ibadah, pelarangan mendirikan tempat ibadah, pelaporan atas tuduhan sesat, dan lain-lain.

²²⁴ Misalnya seperti pada Era Orde Baru di mana penyelenggaraan pembangunan nasional harus sesuai dengan yang sudah dirancang dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berkaitan dengan agama, pada TAP MPR No.II/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menegaskan bahwa kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa bukan agama, dan pembinaannya tidak mengarah kepada agama baru. Implikasinya aliran kepercayaan/kebatinan tidak berada di bawah Departemen Agama. Karena kepercayaan adalah salah satu unsur dan wujud budaya bangsa, dan bukan merupakan agama pada tahun 1978 dialihkan ke dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan bukan lagi bagian dari Departemen Agama.

Untuk mengetahui isu masalah dari kebijakan tiga kebijakan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya diperlukan suatu model analisis kebijakan. Analisis kebijakan (*policy analysis*) dapat dibedakan dengan pembuatan atau pengembangan kebijakan (*policy development*). Analisis kebijakan tidak mencakup pembuatan proposal perumusan kebijakan yang akan datang. Analisis kebijakan lebih menekankan pada penelaahan kebijakan yang sudah ada. Sementara itu, pengembangan kebijakan lebih difokuskan pada proses pembuatan proposal perumusan kebijakan yang baru.

Jika dilihat dari jenis kebijakan yang dijadikan fokus analisis maka dapat dikategorikan sebagai jenis kebijakan regulatif. Jenis kebijakan regulatif adalah kebijakan yang mengatur perilaku orang atau masyarakat. Undang-undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan bersifat mengatur masyarakat Indonesia terkait meyakini suatu sistem kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan menetapkan sanksi hukuman pidana jika melanggarnya. Seperti halnya dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri yang mana secara khusus melarang praktek keagamaan organisasi Ahmadiyah. Sedangkan Peraturan Daerah Bernuansa Agama dalam hal ini Perda Syariah di mana mengatur kehidupan perilaku masyarakat di suatu daerah yang harus sesuai dengan ketentuan Perda yang diambil berdasarkan ajaran Agama Islam. Adapun model analisis kebijakan untuk menjelaskan ketiga kebijakan yang dijadikan fokus penelitian menggunakan model analisis kebijakan

menurut William Dunn. Menurut Dunn, ada tiga model untuk menganalisis kebijakan yaitu; model prospektif, model retrospektif dan model integratif. Pada penelitian ini akan menggunakan model integratif, yang mana merupakan model gabungan antar kedua model prospektif dan model retrospektif. Model integratif adalah model perpaduan antara kedua model di atas; model prospektif dan model retropektif. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik 'sebelum' maupun 'sesudah' suatu kebijakan dioperasikan. Model analisis kebijakan ini biasanya melibatkan teknik-teknik peramalan dan evaluasi secara terintegrasi.

Analisis kebijakan model integrasi merupakan suatu proses yang berkesinambungan antara model prospektif dan model retropektif untuk mengisi kekosongan atau kelemahan analisis yang dimiliki kedua model tersebut. Karena itu model integrasi bertujuan untuk menyediakan informasi-informasi tentang akibat-akibat yang akan muncul dan setelah implementasi suatu kebijakan. Hal ini diperlukan untuk mengetahui sebagai perbandingan antara tujuan dari kebijakan dan kenyataan yang terjadi. Dari sini akan dapat mengetahui kesesuaian sekaligus capaian antara dampak-dampak apa yang diharapkan ketika sebelum kebijakan diimplementasikan dengan dampak yang timbul setelah kebijakan diimplementasikan.

Untuk menyediakan informasi dari ketiga kebijakan yang dijadikan fokus analisis, yaitu Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan, Surat Keputusan Bersama 3 Menteri terkait Ahmadiyah dan Peraturan Daerah (Perda) Syariah terkait dampak yang terjadi terhadap kelompok minoritas agama dapat dilihat dari “isu” dan “masalah”. Bisa saja kita sepakat dengan pertimbangan konsekuensi-konsekuensi yang menjadi tujuan sebelum diimplementasikan di mana orientasi nilai yang digunakan mengarah kepada ketertiban umum dalam konteks keagamaan. Misalnya dalam hal Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan dan Surat Keputusan Bersama 3 Menteri terkait Ahmadiyah di mana isu kebijakan yang menjadi pertimbangan adalah “praktek yang tidak sesuai ajaran agama atau sesat” jadi masalah publik yang harus diselesaikan adalah mengenai masalah “penyimpangan kemurnian agama”. Namun perbedaan juga akan terjadi dalam memandang isu tersebut dengan melihat konsekuensi-konsekuensi setelah diimplementasikan. Jika melihat dampak yang timbul pada saat ketiga kebijakan tersebut diimplementasikan, kondisi yang muncul cenderung lebih kepada hal yang diskriminatif bagi kelompok minoritas. Pada titik ini, yang menjadi isu kebijakan akan berubah sehingga tantangan untuk mengatasi masalah publik juga berbeda pula.

Dari ketiga kebijakan tersebut, di mana yang menjadi isu kebijakan saat ini adalah mengenai tindakan “kesulitan pemenuhan hak sipil-budaya, kekerasan dan kriminalisasi berlatar agama” terutama bagi kelompok minoritas agama. Kondisi ini

lah yang saat ini menjadi isu kebijakan sehingga menjadi tantangan yang hendak diatasi dan dimanfaatkan melalui tindakan kebijakan. Dari kondisi yang menjadi isu kebijakan maka yang menjadi masalah publik untuk segera diselesaikan adalah masalah “ketidakadilan dalam dimensi keagamaan”. Pada dasarnya, tindakan kebijakan publik ialah tindakan yang diambil oleh instansi pemerintah untuk mengatasi masalah atau tantangan yang menghambat dan atau memanfaatkan kesempatan yang ada guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata.

Dari survei The Wahid Institute misalnya menemukan bahwa hampir seluruh warga Ahmadiyah di Desa Manislor, Kecamatan Jalaksana, Kabupaten Kuningan belum mendapatkan E-KTP, padahal program ini sudah berjalan dua tahun lebih. Dampak dari penahanan E-KTP sangat merugikan warga Ahmadiyah Manislor, karena mereka tidak bisa mengakses pelayanan-pelayanan pemerintah lainnya seperti pendidikan dan kesehatan. Tidak hanya dalam pelayanan E-KTP, warga Ahmadiyah di desa ini tidak mau dilayani perkawinannya oleh Kantor Urusan Agama (KUA) se-Kuningan dengan alasan Ahmadiyah telah dinyatakan sesat oleh Majelis Ulama Indonesia.²²⁵

Kondisi serupa juga dirasakan kelompok aliran penghayat/kepercayaan yang tidak dianggap sebagai agama di Indonesia akibat diberlakukannya Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

²²⁵ The Wahid Institute, *Policy Brief: Layanan Adminduk Bagi Kelompok Minoritas*, Edisi 1 Desember 2014.

Pada penjelasan pasal, secara implisit telah menetapkan enam agama resmi karena keenam agama tersebut paling banyak dianut oleh penduduk Indonesia. Selain itu “agama lokal” seperti *Sunda Wiwitan*, *Kejawen*, *Parmalim*, dan *Kaharingan* tidak dianggap sebagai “agama” melainkan sebagai “aliran dalam tradisi kebudayaan” oleh karena itu umumnya disebut “aliran atau penghayat kebatinan atau kepercayaan”. Hal ini berdampak sistem administrasi dan pelayanan publik, yang pada umumnya harus mengisi agama sebagai salah satu syarat isi dokumen.

Oleh karena itu untuk memudahkan analisis, penjelasan kebijakan akan diuraikan secara terpisah di setiap modelnya.

1. Model Prospektif

Model prospektif adalah bentuk analisis kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan ‘sebelum’ suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut sebagai model prediktif, karena seringkali melibatkan teknik-teknik peramalan (*forecasting*) untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang akan timbul dari suatu kebijakan yang akan diusulkan. Dengan kata lain, analisis kebijakan yang dilakukan untuk memproduksi dan mentransformasikan informasi sebelum kebijakan diimplementasikan. Oleh karena itu model ini mencari isu masalah dan informasi penyebab masalah. Mendefinisikan masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi

berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan.²²⁶

Dari ketiga kebijakan yang dijadikan fokus penelitian memiliki isu masalah yang berbeda-beda. Kebijakan terkait Undang-undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan di mana isu masalah yang ada sebelum diimplementasikan adalah mengenai “penyimpangan dan penistaan ajaran keagamaan yang tidak sesuai dengan sila pertama Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa”. Jika masalah mengenai penyimpangan dan penistaan tidak ditangani maka akan berdampak kepada pembangunan nasional. Ketuhanan Yang Maha Esa sebagaimana yang merujuk kepada ajaran-ajaran agama adalah hal yang sakral dan suci sehingga tidak bisa diselewengkan dan dilecehkan. Misalnya berkembangnya aliran atau organisasi kebatinan/kepercayaan pada masa itu dianggap bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum agama yang umumnya dianut oleh mayoritas penduduk Indonesia. Selain itu ajaran atau perbuatan yang dilakukan oleh para penganut aliran-aliran tersebut sudah banyak yang telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan Nasional dan menodai Agama. Oleh karena itu, aliran-aliran atau organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat dianggap telah menyalahgunakan dan/atau mempergunakan agama dan telah berkembang ke arah yang sangat membahayakan agama-agama yang ada.²²⁷

²²⁶ Edi Suharto, *op.cit*, hlm, 102.

²²⁷ Misalnya lihat Muhamad Isnur, *op.cit*, hlm, 5-8. Nicola Colbran, *op.cit*, hlm, 681-684, dan Uli Parulian Sihombing, Dkk, *op.cit*, hlm, 25-34.

Konsekuensi-konsekuensi yang akan terjadi jika undang-undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan ini akan diimplementasikan maka akan berakibat pada tidak adanya bentuk penyelewengan terhadap ajaran agama. Selain itu dapat menciptakan ketenteraman dalam hal praktek keagamaan sehingga tidak adanya tindakan yang menodai agama, hal ini memungkinkan untuk tidak terjadinya konflik antar umat beragama. Dan yang lebih utama adalah mendukung cita-cita revolusi dan pembangunan nasional.

Kebijakan terkait Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008 Tentang dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat. Dalam kasus isu masalah yang ada di dalam SKB 3 Menteri adalah terkait “penyimpangan ajaran Agama Islam”. Di mana paham Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) diduga menyimpang dari ajaran utama Agama Islam dan mengarah kepada ajaran yang sesat sebagaimana fatwa aliran Ahmadiyah yang dikeluarkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI).²²⁸ Dalam hal ini dikarenakan mengakui adanya Nabi lain (Mirza Ghulam) selain Nabi Muhammad SAW. Di dalam ajaran Agama Islam, Nabi Muhammad SAW dipercayai sebagai nabi dan rasul penutup dari semua nabi dan rasul yang menjadi utusan Allah SWT. Untuk menyikapi permasalahan

²²⁸ Berkaitan dengan ajaran yang sesat sebagaimana sesuai fatwa dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang menyatakan bahwa paham dari ajaran Ahmadiyah tidak sesuai dengan ajaran Islam yang seharusnya. Lihat pernyataan MUI, “Fatwa Aliran Ahmadiyah” diakses dari <http://mui.or.id/index.php/2014/05/22/fatwa-aliran-ahmadiyah/> pada tanggal 14 Januari 2017. Lihat juga dalam penjelasan MUI mengenai dikeluarkannya fatwa aliran Ahmadiyah, “Penjelasan tentang Fatwa Aliran Ahmadiyah” diakses dari <http://mui.or.id/index.php/2014/05/22/penjelasan-tentang-fatwa-aliran-ahmadiyah/> pada tanggal 14 Januari 2017.

Ahmadiyah, pemerintah pusat melalui Departemen Agama bersama-sama dengan Kejaksaan Agung, Departemen Dalam Negeri, Mabes Polri dan beberapa tokoh agama melakukan dialog dengan Pengurus Besar Jemaah Ahmadiyah Indonesia (PB JAI) yang menghasilkan 12 butir kesepakatan diantara Jemaat Ahmadiyah dan pihak Pemerintah. Namun pada proses pemantuan terjadi bentuk pelanggaran kesepakatan yang dilakukan oleh Ahmadiyah. Oleh karena itu, dalam rangka mengantisipasi penyimpangan dan kerukunan antar umat beragama²²⁹ maka diterbitkannya SKB 3 Menteri tentang pelarangan Ahmadiyah tahun 2008.

Jika meninjau situasi sebelum SKB 3 Menteri tentang pelarangan Ahmadiyah diterbitkan dalam dimensi positifnya konsekuensi yang muncul akan menjaga kerukunan antar umat beragama. Di mana pada saat sebelumnya diterbitkan terjadi tuntutan-tuntutan dari ormas Islam yang ingin organisasi Ahmadiyah dibubarkan. Jika tidak dibubarkan maka akan bisa menyebabkan konflik dan kekerasan diantara kelompok ormas. Selain itu, menjaga kesucian dan kemurnian ajaran Agama Islam dari pandangan yang berpendapat adanya bentuk penyimpangan yang dilakukan organisasi Ahmadiyah. Di sisi lain, yaitu sisi negatifnya konsekuensi yang timbul pelarangan kegiatan keagamaan yang dilakukan oleh Jemaat Ahmadiyah Indonesia seperti; pengajian, dakwah/ceramah, pertemuan, pelarangan pendirian Masjid dan kantor kepengurusan bahkan intimidasi dan kekerasan.

²²⁹ Dari konteks atau latar belakang diterbitkannya SKB 3 Menteri terkait pelarangan Ahmadiyah di Indonesia dipengaruhi juga oleh adanya tuntutan beberapa Ormas Islam yang menginginkan untuk organisasi Ahmadiyah dibubarkan. Lihat artikel berita “Bubarkan Ahmadiyah atau Revolusi!” diakses dari <http://www.suara-islam.com/read/index/1969/Bubarkan-Ahmadiyah-atau-Revolusi>, “Solusi MUI: Bubarkan Ahmadiyah” diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2011/02/17/21460279/solusi.mui.bubarkan.ahmadiyah> pada tanggal 14 Januari 2017.

Selanjutnya terkait Peraturan Daerah bernuansa agama, dalam penelitian ini mengambil kasus terkait Perda Syariah yang ada di Indonesia. Isu masalah yang ada terkait munculnya Perda-perda Syariah di wilayah Indonesia terkait persoalan aspek “keteraturan moral dan masalah sosial”. Di wilayah yang terdapat Perda Syariah, masalah moral menjadi perhatian serius dan penting di mana terjadi bentuk penyimpangan seperti meminum minuman keras (mabuk-mabukkan), perzinahan ataupun perjudian yang dapat merusak moral. Misalnya penerapan Perda Syariah di Aceh yang dinamakan Qanun. Di dalam Qanun Jinayat mengatur masalah minuman keras, perzinahan ataupun perjudian. Dalam keadaan masyarakat Aceh saat ini dianggap terjadi kondisi kemunduran aqidah keislaman. Seperti contoh dalam konteks Aceh, di mana saat ini banyak remaja yang minum-minuman keras/mabuk dan mengarah keperbuatan kriminal.²³⁰ Remaja yang mabuk didorong oleh beberapa alasan seperti akses yang mudah terhadap minuman keras, pergaulan atau pengaruh teman-teman sebaya. Keadaan ini yang mendorong perlunya peraturan untuk mencegahnya, solusinya adalah dengan menerapkan peraturan yang berdasarkan kepada ajaran Islam.

Berkaitan dengan konsekuensi-konsekuensi dari penerapan Perda Syariah yang akan muncul setelah diterapkan antara lain di satu sisi dapat mengatasi persoalan moral dan sosial. Seperti mencegah perilaku yang tidak sesuai dengan

²³⁰ Lihat “Polisi Syariat Lhokseumawe temukan ratusan kaleng Miras” diakses dari aceh.antaranews.com/berita/33729/polisi-syariat-lhokseumawe-temukan-ratusan-kaleng-miras. Lihat juga “Ratusan Botol Miras Disita Polisi Syariat Aceh” diakses dari <http://www.tajukindonesia.net/2016/12/ratusan-botol-miras-disita-polisi.html> pada tanggal 15 Januari 2017.

ajaran Islam ataupun dapat meningkatkan keimanan dan ketaqwaan umat Islam. Namun di sisi lain konsekuensi yang akan muncul adalah persoalan diskriminasi. Di mana Perda Syariah hanya dapat berlaku untuk masyarakat atau warga yang menganut Agama Islam. Dengan begitu warga lain akan kesulitan dalam hal mengakses kepentingan publiknya seperti pekerjaan, pendidikan ataupun kebudayaan.

Tabel 4.1. Model Prospektif Terkait Tiga Kebijakan

Kebijakan	Isu Masalah	Konsekuensi-Konsekuensi
Undang-undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan	Penyimpangan dan penistaan ajaran keagamaan yang tidak sesuai dengan sila pertama Pancasila yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa	Tidak ada penyelewengan dan penodaan agama. Selain itu dapat menciptakan ketenteraman dan mendukung pembangunan nasional.
Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008 Tentang dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat	Penyimpangan ajaran Agama Islam	Tidak ada penyimpangan ajaran Agama Islam. Menjaga kerukunan antar umat beragama.
Peraturan Daerah bernuansa agama: Perda Syariah	Keteraturan moral dan masalah sosial	Mencegah perilaku yang tidak sesuai dengan ajaran Islam. Dapat meningkatkan keimanan dan ketaqwaan umat Islam. Persoalan diskriminasi terkait dengan warga yang menganut agama selain Islam.

Diolah dari data hasil penelitian

2. Model Retrospektif

Model retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan ‘setelah’ suatu kebijakan diimplementasikan. Model ini biasanya disebut sebagai model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan. Setelah suatu kebijakan diimplementasikan diperlukan evaluasi agar dapat melihat hasil capaian kinerja kebijakan dan memberikan informasi mengenai kinerja dari kebijakan. Artinya model retrospektif melihat sejauh mana tujuan kebijakan dapat dicapai dengan melihat implikasi-implikasi yang muncul. Penilaian terhadap hasil dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, sejauh mana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah.²³¹ Dari ketiga kebijakan yang telah diuraikan sebelumnya dapat dipahami bahwa isu masalah kebijakannya berbeda-beda, oleh karena itu penilaian dapat dilihat dari dampak yang timbul apakah dapat mengurangi atau mengatasi masalah.

Dalam menganalisis evaluasi kebijakan, diperlukan pendekatan atau parameter analisis yang dapat dijadikan basis penilaian, dalam penelitian ini menggunakan dua pendekatan yaitu orientasi nilai dan pertimbangan politik. Orientasi nilai yang dijadikan patokan atau kriteria untuk menilai kebijakan tersebut berdasarkan nilai baik dan buruk. Nilai-nilai merupakan keyakinan dan opini masyarakat mengenai baik dan buruk. Nilai juga merupakan sesuatu yang diharapkan atau kriteria untuk membuat keputusan mengenai sesuatu yang diharapkan. Sedangkan pertimbangan

²³¹ Edi Suharto, *op.cit*, hlm, 80.

politik umumnya dijadikan landasan untuk menjamin keamanan dan stabilitas. Politik berkenaan dengan suatu cara bagaimana kebijakan-kebijakan dirumuskan, dikembangkan dan diubah dalam konteks demokrasi. Lebih khusus lagi, politik menunjuk pada individu-individu dan kelompok-kelompok kepentingan yang berpartisipasi atau berusaha mempengaruhi proses perumusan dan pengembangan kebijakan.²³²

Pada Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan, jika melihat dari orientasi nilai dapat dipahami bahwa Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi dasar mengenai hal yang baik dan buruk. Undang-undang ini secara jelas mengatur perilaku masyarakatnya sesuai dengan ajaran-ajaran Ketuhanan dan melarang segala bentuk penyimpangan dan penistaan. Dengan melihat fakta empiris, dampak yang ditimbulkan lebih cenderung berjalan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan di dalam undang-undang tersebut. Hal ini dapat diamati dengan melihat berbagai kasus pertikaian diantar kelompok agama yang dipicu oleh undang-undang tersebut.²³³ Jika orientasi nilai pada Ketuhanan Yang Maha Esa mengarahkan ke jalan kebaikan, kebenaran dan yang terutama perdamaian, maka kondisi yang ada di lapangan dengan melihat berbagai kasus terkait kelompok minoritas agama maka tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Pada konteks ini, terjadi diskrepansi antar

²³² Edi Suharto, *op.cit*, hlm, 88.

²³³ Dampak yang timbul terkait Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan lihat hasil dalam penelitian skripsi ini pada Bab III hlm 101, di mana dampak yang muncul lebih mengarah kepada bentuk diskriminasi terhadap kelompok minoritas agama, seperti menetapkan apa yang disebut “agama” dan yang diakui oleh negara kriminalisasi atas dasar perbedaan keyakinan (hukuman penjara), batasan dan pelarangan kegiatan keagamaan serta tempat ibadah, intoleransi keagamaan dan memicu kekerasan atas nama agama, dan menyebabkan eksklusi sosial terhadap para anggota kelompok minoritas.

nilai-nilai ajaran Ketuhanan dengan implikasi yang mengarah kepada bentuk diskriminasi terhadap kelompok minoritas agama.

Problem dari Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan tidak terlepas dari dimensi politik. Jika dilihat dari pertimbangan politik kenapa kebijakan ini diambil, dapat dipahami dalam situasi peralihan sistem pemerintahan dari parlementer ke demokrasi terpimpin yang memusatkan segala urusan di bawah kekuasaan Presiden Soekarno dianggap sebagai bentuk otoriter dan sentralistik. Di masa demokrasi terpimpin, Presiden Sukarno sering mengeluarkan Penpres, satu produk hukum yang materinya disejajarkan dengan Undang-undang. Menurut Moh. Mahfud MD dalam memaknai setiap Penpres yang dikeluarkan demokrasi terpimpin seperti yang dituangkan di dalam Tap MPRS No.VIII/MPRS/1965, yaitu mengandung ketentuan tentang mekanisme pengambil putusan berdasarkan “musyawarah untuk mufakat” dengan konsekuensi bahwa jika sampai tahap tertentu mufakat bulat tidak dapat dicapai maka keputusan tentang masalah yang dimusyawarahkan itu diserahkan kepada pimpinan untuk menentukannya. Konsep inilah yang menurut Sukarno merupakan demokrasi kekeluargaan yang lebih sesuai dengan budaya bangsa Indonesia.²³⁴ Selain itu perselisihan ideologi diantara Nasionalis, Agama, dan Komunis. Di mana konflik kelompok yang berhaluan agama dan komunis sedang meningkat, khusus Partai Komunis Indonesia (PKI) dengan Nahdlatul Ulama (NU).²³⁵

²³⁴ Moh. Mahfud MD dalam Uli Parulian Sihombing, Dkk, *op.cit*, hlm, 29.

²³⁵ Nicola Colbran, *op.cit*, hlm, 681.

Berkaitan dengan kelompok minoritas agama, persoalan politis terkait Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan adalah mengenai digunakannya kelompok mayoritas atau dominan untuk mempertahankan posisinya. Seperti dalam persoalan terkait ketika seseorang atau kelompok memiliki perbedaan penafsiran dengan ajaran utama agama (*mainstream*). Kelompok mayoritas atau dominan bisa menggunakan undang-undang ini untuk menuduh suatu kelompok lain, terutama dari minoritas melakukan tindakan dianggap menyimpang. Tindakan penafsiran ini bisa dianggap sebagai penodaan terhadap agama sehingga dapat dikenakan sanksi pidana.²³⁶ Sering kali aparat penegak hukum memutuskan kasus-kasus pelanggaran penodaan agama mengambil tolak ukur dari tafsir tertentu dalam agama dan bukan semata-mata bertolak dari aspek ketertiban umum.

Surat Keputusan Bersama 3 Menteri terkait Ahmadiyah dapat dipahami memiliki dua orientasi nilai, yaitu; *pertama* terkait dengan ajaran Islam, yang mana paham dari Ahmadiyah dianggap tidak sesuai dengan ajaran Islam yang sesungguhnya. Kedua, berkaitan dengan orientasi nilai yang bertopang pada Pasal 1 dari Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan. Di mana pada Pasal 1 undang-undang tersebut menjelaskan bahwa:

²³⁶ Misalnya lihat kasus terkait Ahmadiyah, aliran kepercayaan/keyakinan atau kasus-kasus seperti yang menimpa H.B. Jassin (1968), Arswendo Atmowiloto (1990), Lia Aminuddin atau Lia Eden (2006) dan Tajul Muluk (2012). Mereka dinilai melakukan tindakan pelecahan terhadap suatu agama dan dikenakan Pasal 156a karena dianggap melakukan penodaan terhadap agama. Uli Parulian Sihombing, Dkk, *op.cit*, hlm, 18-55.

“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu 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”.²³⁷

Dengan melihat fakta empiris, dampak yang ditimbulkan termasuk berhasil jika melihat pencapaiannya. Keadaan ini terlihat di mana banyak wilayah di Indonesia, terutama di Pulau Jawa, pelarangan kegiatan ibadah yang dilakukan oleh organisasi Ahmadiyah tidak lagi dilaksanakan –secara terbuka-. Jika hanya melihat kriteria pencapaian kebijakan tersebut maka bisa dikatakan berhasil, namun kebijakan ini juga menghasilkan dampak lainnya.

Kendati secara efektifitas implementasi kebijakan SKB 3 Menteri terkait Ahmadiyah berhasil, di sisi lain dampak yang dirasakan oleh para anggota Ahmadiyah sendiri yang lebih cenderung berjalan diskriminatif. Seperti misalnya kontradiksi kewargaan dan diskriminasi keyakinan. Pelarangan kegiatan keagamaan; sholat, pengajian, dakwah/ceramah, pertemuan. Pelarangan pendirian Masjid dan kantor kepengurusan. Kriminalisasi; hukuman penjara Intimidasi dan kekerasan. Serta terjadi eksklusi Sosial yang dialami oleh para anggota dari kelompok Ahmadiyah misalnya kesulitan atauterhambatnya pemenuhan hak sipil, sosial, politik, budaya, ekonomi.²³⁸ Kondisi berkaitan pula dengan aspek politis, di mana Ahmadiyah dapat diposisikan sebagai kelompok minoritas di dalam satu agama (lingkup

²³⁷ Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama

²³⁸ Dinamika dan dampak yang timbul terkait SKB 3 Menteri terkait Ahmadiyah bisa dilihat dari hasil dalam penelitian skripsi ini pada Bab III, hlm, 135-140.

internal). Pada konteks sosial-politik, organisasi Ahmadiyah bukan merupakan kelompok yang dominan sehingga akses terhadap sumber daya terbatas. Bahkan ketika SKB 3 Menteri diterbitkan menjadikannya kelompok yang tidak memiliki akses terhadap sumber daya. Berbeda halnya dengan ormas atau kelompok lain seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah yang menjadi organisasi mayoritas dan dominan sedangkan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) sebagai minoritas.

Pada kasus terkait Peraturan Daerah (Perda) Syariah, orientasi nilai apa yang baik dan buruk (masalah moralitas) untuk masyarakat sangat jelas bersumber dari ajaran Agama Islam. Untuk menilai capaian dari setiap Perda Syariah dapat dilihat dari kenyataan yang terjadi pada masyarakat. Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa capaiannya belum cukup maksimal dan sesuai. Bahkan memiliki dampak lainnya yang problematis terkait kelompok minoritas agama di daerah penerapan Perda Syariah yaitu diskriminasi. Kondisi masyarakat yang terdapat Perda Syariah terkait masalah moralitas juga masih terdapat berbagai kasus-kasus penyimpangan.²³⁹ Artinya tidak semata-mata Perda Syariah langsung mengubah pola perilaku di masyarakatnya. Seperti minum minuman keras masalah perzinahan dan perjudian yang di daerah menerapkan Perda Syariah masih terdapat kasus-kasus pelanggaran.

²³⁹ “Kasus Mesum, Wanita Muda Pingsan setelah Dihukum Cambuk di Banda Aceh” diakses dari <http://news.detik.com/berita/3265878/kasus-mesum-wanita-muda-pingsan-setelah-dihukum-cambuk-di-banda-aceh> “Pelaku 'mesum' dan penjudi dihukum cambuk di Aceh” diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/majalah/2015/12/151228_trensosial_aceh_cambuk pada tanggal 16 Januari 2017.

Peraturan Daerah (Perda) Syariah lebih bernuansa politis ketimbang persoalan Agama Islam itu sendiri. Artinya Perda Syariah tidak semata-mata mengandung dan berorientasi apa yang baik dan buruk dalam ajaran Islam. Jika melihat dari pertimbangan politik, dari konteks kemunculan Perda-Perda Syariah hasil dari produk kebijakan lainnya yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah di mana pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola potensinya secara mandiri atau otonom. Pada prakteknya, kewenangan untuk membuat Perda Syariah lebih cenderung dipergunakan untuk mengalihkan isu korupsi elit politik lokal dan untuk mendapatkan dukungan politik dalam pemilihan umum di tingkat lokal.²⁴⁰ Penerapan Perda Syariah juga menjadi problematis manakala mengakibatkan diskriminasi terkait kelompok minoritas agama lain yang tidak sesuai dengan ajaran yang terkandung dalam Perda.²⁴¹ Seperti Perda Syariah di Aceh yang juga berlaku untuk warga yang bukan penganut Agama Islam.²⁴²

Pada titik ini, jika melihat dampak yang ditimbulkan dari tiga kebijakan yang dianalisis menggunakan model retrospektif dapat disimpulkan umumnya menyebabkan diskriminasi terhadap para anggota dari kelompok minoritas agama. Dari tiga kebijakan yang diteliti dan diuraikan sebelumnya menunjukkan kebijakan tersebut cenderung problematik dan diskriminatif. Untuk menjelaskan secara ringkas

²⁴⁰ Lihat Robin Bush, *op.cit*, hlm, 8 dan Robertus Robet, “Perda, Fatwa and the Challenge to Secular Citizenship in Indonesia”, *op.cit*, hlm, 272.

²⁴¹ Human Rights Watch, *Menegakkan Moralitas: Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh, Indonesia*, (USA: Human Rights Watch, 2010).

²⁴² “Qanun Jinayat: Cambuk di Aceh Juga Berlaku buat Non-Muslim” diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2015/10/27/058713410/qanun-jinayat-cambuk-di-aceh-juga-berlaku-buat-non-muslim> pada tanggal 5 September 2016.

dan lengkap dari analisis model retrospektif terkait tiga kebijakan terhadap kelompok minoritas agama di Indonesia yang terjadi dengan berbagai macam dimensi dapat dilihat pada tabel 4.2 berikut ini:

Tabel 4.2 Model Retrospektif: Peta Tiga Kebijakan Terkait Dampak terhadap Kelompok Minoritas Agama

	Dimensi Sosial	Dimensi Politik	Dimensi Budaya	Dimensi Ekonomi
Bentuk	-Tekanan psikologis - Kekerasaan fisik - Ujaran kebencian atas dasar agama (<i>hate speech</i>) - Intimidasi - Pemaksaan - Diskriminasi atas dasar agama - Kriminalisasi atas dasar agama - Konflik antar kelompok agama	- Tanpa kewarganegaraan - Hilangnya hak konstitusional sebagai warga - Tidak bisa berpartisipasi politik; mendirikan organisasi atau memilih perwakilan politik	- Pemaksaan keyakinan - Pembatasan atau pelarangan kegiatan keagamaan; dakwah atau pengajian - Pembatasan atau pelarangan pendirian tempat ibadah - Kesulitan untuk mendapatkan akses pelayanan publik; pernikahan	- Kesulitan mengakses pekerjaan - Diskriminasi kerja; posisi/status dan upah - Kesulitan mengakses pelayanan ekonomi; akses terhadap bank
Pemicu	Tiga kebijakan yang dijadikan fokus penelitian.	Tiga kebijakan yang dijadikan fokus penelitian.	Tiga kebijakan yang dijadikan fokus penelitian.	Tiga kebijakan yang dijadikan fokus penelitian.
Korban	Warga yang menjadi anggota kelompok minoritas	Warga yang menjadi anggota kelompok minoritas	Warga yang menjadi anggota kelompok minoritas	Warga yang menjadi anggota kelompok minoritas

Diolah dari data hasil penelitian

C. Kelompok Minoritas dan Peran Pemerintah dalam Perspektif Republikanisme

Kebaikan bersama adalah hal yang diutamakan ketika negara yang diproklamirkan para tokoh pendiri bangsa ini menjadikan “republik” sebagai haluan

bernegara. Mereka dengan cermat telah berhasil merumuskan fondasi bernegara yang harus dilandaskan atas dasar kesetaraan dan kebersamaan untuk mengatasi persoalan keberagaman. Apa yang dilakukan mereka ditujukan untuk menciptakan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Namun demikian, apa yang menjadi nilai dan cita-cita luhur para tokoh pendiri bangsa ini nampak telah memudar dan dinodai oleh pemandangan kekerasan dan konflik akhir-akhir ini.

Pada masa transisi, gejala sosial yang berujung pada konflik tidak hanya dipicu oleh krisis ekonomi tetapi juga oleh ketidakadilan yang selama Orde Baru dirasakan sebagian besar rakyat Indonesia. Jika diamati dengan seksama, gelombang konflik dan kekerasan seakan tak pernah berhenti terjadi di seluruh wilayah Indonesia. Fenomena konflik dan kekerasan umumnya terjadi diantara kelompok (konflik komunal) merupakan sebuah indikasi bahwa negara belum mampu mewujudkan keadilan sebagai cita-cita bersama.

Rasa keadilan nampaknya belum bisa dirasakan seluruh lapisan masyarakat. Dalam dimensi hukum, keadilan seolah selalu berpihak pada kelompok yang dominan dan mayoritas. Kelompok minoritas masih dianggap sebelah mata dan belum mendapatkan kesetaraannya dihadapan hukum. Sebagai contoh, persekusi yang dialami kelompok minoritas agama adalah akibat dari ketidakadilan dalam suatu kebijakan atau aturan hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Indonesia. Ketidakadilan yang dialami kelompok minoritas agama merupakan potret dari sebuah negara yang menekankan persatuan atas dasar opini dan dominasi dari mayoritas.

Keadaan ini dapat diamati dengan keberadaan tim pengawasan agama dan kepercayaan masyarakat (PAKEM) yang berperan untuk mengawasi dan mengontrol soal keyakinan agama namun selalu berpihak kepada “mayoritas”.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia kontemporer, salah satu tantangan utama dari “Republik” Indonesia adalah mengkodomasi perbedaan kultural dan identitas partikular. Pada titik ini, muncul pertanyaan apa yang seharusnya dilakukan oleh negara (pemerintah) dalam mengelola keberagaman identitas diantara kelompok-kelompok keagamaan sehingga keadilan dapat terwujud. Indonesia merupakan negara yang menggunakan model pemerintahan republik. Namun, perdebatan mengenai sistem politik dan tata negara yang berkembang saat ini cenderung melupakan pengertian republik sebagai kerangka dasar dalam menjalankan pemerintahan.

Dalam tradisi pemikiran republikan, republik atau *res publica* bukan diartikan sebagai suatu wilayah geografis atau teritorial semata tetapi lebih sebagai suatu komunitas politik bersama yang diorganisir oleh pemerintahan berlandaskan pada prinsip demokrasi, dengan kesepakatan untuk pencapaian tujuan hidup bersama di bawah prinsip hukum dan persamaan. Negara yang menganut model republik juga dimaknai sebagai ekspresi dari kehendak umum (*popular will*) bukan ekspresi kepentingan individual dan kelompok tertentu. Dan kehendak umum itu sendiri harus dimaknai sebagai pengutamakan yang publik di atas yang privat, bukan semata-mata agregasi dari opini mayoritas.

1. Posisi Kelompok Minoritas Menurut Republikanisme

Dalam diskursus minoritas, untuk mewujudkan keadilan bagi kelompok minoritas tidak terlepas membicarakan perdebatan diantara dua aliran besar politik, yaitu liberalisme dan komunitarianisme. Menurut Will Kymlicka, perdebatan yang terjadi diantara liberalisme dan komunitarianisme adalah mempersoalkan mana yang harus diutamakan antara kebebasan atau otonomi individu atau eksistensi kelompok. Dalam pandangan liberalisme, memberikan hak terhadap eksistensi kelompok sebagai hal yang tidak diperlukan karena dapat mengancam kebebasan individu. Kaum liberal berargumen bahwa individu menjadi basis moral utama dari kelompok/komunitas, karena kontribusi yang diberikan individu di dalam kelompok/komunitas. Dari sisi berbeda, pandangan komunitarian melihat memberikan hak kepada kelompok/komunitas justru sebagai cara melindungi komunitas-komunitas kultural dari bahaya individualisme. Kaum komunitarian berargumen bahwa peran yang dilakukan individu adalah produk dari praktik sosial yang diberikan kelompok bukan hasil dari pilihan individu.²⁴³

Dalam hal ini banyak kaum liberal takut bahwa ‘hak kolektif’ yang dituntut oleh kelompok etnis dan bangsa berlawanan dengan hak perorangan. Dari sudut pandang komunitarian, kita bisa pahami bahwa negara modern yang demokratis seharusnya memberikan “hak kolektif” sehingga posisi kelompok minoritas dalam arena publik yang selama ini tidak diuntungkan dapat mendapat keadilannya. Namun

²⁴³ Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, (New York: Oxford University Press, 2001), hlm, 18-19.

demikian, salah satu pertanyaan yang bisa dikemukakan sejauhmana hak kolektif itu bisa memaksimalkan kebebasan tanpa adanya dominasi.

Pada konteks Indonesia, diskursus mengenai kelompok minoritas juga memiliki problem mendasar mengenai siapa yang masuk ke dalam kategori kelompok minoritas. Pada umumnya, menetapkan kelompok minoritas agama di Indonesia – termasuk ras, etnis, dan bahasa- ditinjau dari perbandingan numerik (jumlah). Dalam kenyataannya, meskipun kuantitas anggota suatu kelompok menentukannya menjadi minoritas namun ada faktor lain yang dapat dilihat yaitu kekuasaan-dominan. Keadaan menjadi kelompok minoritas agama yang terjadi di Indonesia lebih disebabkan oleh praktek kekuasaan yang bekerja dalam sistem sosial-politik. Jika meninjau dampak yang dialami kelompok minoritas agama, mereka mengalami eksklusi sosial karena kekuasaan yang mendominasinya (*exclusion from power*). Apa yang dialami kelompok Ahmadiyah misalnya menjadi contoh dari praktek kekuasaan yang dominan bekerja sehingga mereka dapat dikategorikan sebagai kelompok minoritas.

Dalam sudut pandang republikanisme, alih-alih negara memberikan hak kolektif yang menjadi klaim dari kaum multikultural, seharusnya negara lebih berperan meningkatkan kebebasan non dominasi agar bisa dinikmati seluruh warganya.²⁴⁴ Selain itu, dalam konteks negara-demokratis, republikanisme sangat menekankan keterlibatan aktif warga. Dimensi kewargaan menjadi basis utama dalam republikanisme ketimbang persoalan kelompok minoritas dan mayoritas, karena

²⁴⁴ Philip Pettit, *op.cit*, hlm, 143.

warga bukanlah pembawa hak-hak yang pasif melainkan pelaku, pencipta kebebasan di dalam tindakannya.²⁴⁵ Dalam negara republikan, keterlibatan aktif warga menjadi hal utama (*civic virtue*) untuk mencapai keutamaan dan membela kebebasan sebagai kewajiban kewargaannya.

Republikanisme menekankan ideal tentang kepentingan bersama seluruh warga yang dirumuskan dalam perbincangan mengenai makna hidup bersama. Oleh karena itu ketika kebebasan non dominasi dapat terlaksana dengan maksimal, maka meskipun warga yang menjadi bagian kelompok minoritas pun dapat menikmati kesetaraan dan keadilan. Pada kesimpulannya, sejauh negara republikan dapat menjamin kebebasan non dominasi, maka persoalan mengenai diskriminasi terhadap kelompok minoritas tidak dapat terjadi.

2. Peran Pemerintah Menurut Republikanisme: Imajinasi dan Kenyataan

Secara sederhana solusi untuk mengelola perbedaan dapat dibedakan menjadi tiga model pendekatan, yakni asimilasi, akulturasi dan multikulturalisme. Pada konteks Indonesia, sebenarnya mengadopsi pendekatan multikulturalisme dengan prinsip *Bhinneka Tunggal Ika* (berbeda-beda tetapi tetap satu) dengan memberikan kebebasan kepada setiap kelompok untuk tetap hidup dan mengembangkan kebudayaannya masing-masing dengan saling menghargai satu sama lain. Pada kenyataannya, pendekatan multikulturalisme pun masih belum dapat terlaksana untuk diadopsi sebagai dasar kebijakan publik.

²⁴⁵ Robertus Robet dan Hendrik Boli Tobi, *op.cit*, hlm, 128.

Dari sisi yang berbeda, meskipun Indonesia menganut model pemerintahan republik, namun praktek dalam mengakomodasi perbedaan identitas, pemerintah cenderung tidak menggunakan prinsip-prinsip di dalam republikanisme. Dalam tradisi pemikiran republikanisme modern, sebagaimana yang digagas oleh Philip Pettit, pemerintah memiliki peran yang seharusnya didasari dan bertujuan untuk mempromosikan kebebasan non dominasi. Kebebasan non dominasi dipahami sebagai suatu kemerdekaan dari kekuasaan yang sewenang-wenang. Non dominasi merupakan ketiadaan dominasi dalam kehadiran lain dalam pergaulan kehidupan bersama, di mana tanpa adanya saling mendominasi. Ketika seseorang atau kelompok dapat menikmati kebebasan tanpa adanya dominasi dan saling mendominasi maka mereka dapat hidup bersama-sama dengan yang lain. Dengan demikian, kemungkinan setiap orang dapat hidup dalam kesederajatan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini akan menelusuri kesesuaian dan membandingkan antara prinsip-prinsip yang terkandung dalam republikanisme, di mana menggunakan gagasan Pettit untuk melihat apa yang terjadi di Indonesia yang berkaitan dengan kelompok minoritas agama.

a. Imajinasi Pemerintahan ala Republikanisme: Kebebasan Non Dominasi Sebagai Basis Ideal Pemerintahan

Sejarah perkembangan sistem tatanan politik (*polity*/pemerintahan) untuk mencapai kehidupan yang baik (*good life*) terinspirasi oleh kehidupan *polis* di Yunani Kuno. Kehidupan masyarakat di Athena misalnya melihat tiap individu hanya dapat memuaskan dirinya dan hidupnya dihargai sebagai warga hanya terdapat di dan hanya

lewat *polis*; karena etika dan politik menjadi satu dalam kehidupan komunitas politik.²⁴⁶ Pengertian mengenai *polis* tidak hanya terbatas diartikan sebagai negara-kota yang merujuk pada suatu wilayah geografis, tetapi diartikan sebagai ruang aktifitas warga di dalam komunitas politik atau ranah publik kehidupan politik.²⁴⁷ Di komunitas politik ini, warga memiliki hak dan kewajiban yang ditandai dengan komitmen masyarakat pada prinsip kebajikan sipil (*civic virtue*), yaitu mendahulukan kepentingan dan kebaikan orang banyak (*res publica*) dari kepentingan pribadi (*res privata*) –sikap patriotik. Dalam masyarakat Athena, demokrasi menjadi sumber dari membentuk dan menjalankan suatu sistem pemerintahan, di mana dicirikan pada seorang warga negara yang berpartisipasi dalam memberikan keputusan dan memegang jabatan.

Kendati demikian, situasi demokrasi dalam *polis* di zaman klasik bersifat eksklusif yang ditandai oleh kesatuan, solidaritas, partisipasi dan kewarganegaraan yang sangat ketat. Negara menjangkau hingga seluruh kehidupan warganya, tetapi hanya merangkul sebagian kecil populasi.²⁴⁸ Kondisi kehidupan *polis* di satu sisi juga menjadi sumber dan menginspirasi munculnya ajaran republikanisme. Terutama bersumber dari pandangan klasik seperti Aristoteles, yang berpendapat bahwa politik diartikan sebagai segala upaya untuk mencapai *eudaemonia* (hidup baik). Dengan ini

²⁴⁶ David Held, terjemahan Abdul Haris, *Model of Democracy*, (Jakarta: Akbar Tanjung Institute, 2006), hlm, 7.

²⁴⁷ Robertus Robet dan Hendrik Boli Tobi, *op.cit*, hlm, 130.

²⁴⁸ Sifat eksklusif kewarganegaraan tersebut terlihat pada keterlibatan politik aktif dalam kegiatan kewarganegaraan yang hanya terbatas untuk laki-laki dewasa yang berumur 20 tahun ke atas. Para perempuan, anak-anak, budak, dan para imigran meskipun lelaki dewasa tidak bisa ikut dalam partisipasi politik. David Held, *op.cit*, hlm, 13.

yang hendak ditekankan adalah bahwa manusia harus berpolitik atau mengambil peran aktif sebagai warga *polis*, karena berpolitik berarti merealisasikan tujuan-tujuan yang paling mulia dalam hidup manusia. Oleh karena itu, jati diri manusia ditentukan dalam praktik dan keterlibatannya dalam dunia politik. Dunia atau arena politik di dalam Yunani Kuno diartikan sebagai *polis* atau *res publica*.²⁴⁹ Di dalam *polis* atau *res publica*, kebebasan menjadi syarat yang fundamental untuk mendukung serta mewujudkan suatu “pemerintahan yang baik”. Dengan kata lain, ide tentang kebebasan memiliki hubungan timbal balik dengan pemerintahan yang akan dijalankan. Karena pemerintahan sebagaimana hukum yang akan dibentuk juga ditujukan untuk menjamin kebebasan, dan dari kebebasan pula pemerintahan dapat terbentuk.

Kebebasan menjadi hal yang fundamental bisa ditemukan dalam konteks demokrasi yang ada di Yunani. Hal ini bisa dilihat dari tulisan Aristoteles dalam bukunya *The Politics* mengenai bentuk-bentuk pemerintahan yang “sesuai hukum” dan dapat berjalan lama di Yunani. Di mana ia mengatakan bahwa:

“Satu prinsip dasar dari konstitusi demokratis adalah kebebasan, orang terus menerus melontarkan pernyataan ini, yang menandakan bahwa hanya dalam konstitusi inilah seseorang berbagi dalam kebebasan; karena setiap demokrasi menurut mereka, bertujuan untuk kebebasan [...]”diperintah dan memerintah secara bergantian”, ini adalah satu kontribusi terhadap kebebasan yang berdasarkan pada kesetaraan.”²⁵⁰

Kebebasan di dalam republikanisme memiliki arti dan fungsi dalam suatu situasi konteks dan tindakan tertentu. Artinya secara mendasar, kebebasan bukan lah bersifat metafisik yang alamiah ada dan melekat pada manusia atau individu.

²⁴⁹ Robertus Robet, *op.cit*, hlm, 8.

²⁵⁰ Aristoteles dalam David Held, *op.cit*, hlm, 8.

Kebebasan dari pandangan republikanisme memiliki perbedaan dengan pandangan liberalisme²⁵¹ yang berkembang saat ini. Kebebasan dalam pandangan liberalisme sangat menekankan otonomi dan kebebasan individu sebagai suatu hak milik dan alamiah. Di sini, dapat dipahami bahwa kebebasan sebagai hal yang privat harus diutamakan dari kebebasan sebagai hal yang bersifat publik. Pandangan liberalisme ini tentu kontras dengan republikanisme, di mana kebebasan ada pada sistem identifikasi sosial sebagai warga. Di sini, kebebasan bukan lah yang melekat secara individual dan alamiah, melainkan keterlibatannya dalam komunitas politik.

Tabel 4.3 Perbandingan Liberalisme dan Republikanisme

	Liberalisme	Republikanisme
Asal Kebebasan	Alamiah/Asasi	Terbentuk dalam praktik
Pendasaran Kebebasan	Metafisik	Sosial
Substansi Politik	Perjuangan kepentingan individual	Mencapai <i>common good</i>
Basis Tindakan	Hak	Civic virtue
Subjek Politik	Individu	Warga
Siapa itu Warga	Individu dalam kebebasannya	Warga yang dideterminasi virtue

Sumber: Robertus Robert dan Hendrik Boli Tobi dalam *Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan: Dari Marx sampai Agamben*.²⁵²

Dari catatan sejarah politik, kita akan dapat memahami bahwa “ide kebebasan” ada dan muncul serta digunakan dalam situasi atau konteks yang berbeda. Misalnya ide kebebasan dalam situasi menentang dominasi gereja dan monarki yang

²⁵¹ Perlu ditekankan di sini bahwa pengertian liberalisme yang digunakan merujuk dalam arti standar umumnya.

²⁵² Robertus Robert dan Hendrik Boli Tobi, *op.cit*, hlm, 128.

terjadi pada pengalaman Eropa.²⁵³ Kemunculan republik-kota di masa Eropa klasik adalah keinginan akan kebebasan untuk mengatur pemerintahannya sendiri yang sesuai dengan keinginan warganya. Di sini, pemerintahan merupakan ekspresi kebebasan setiap warganya dalam partisipasi politiknya. Keadaan ini dapat diamati pada gejala politik yang terjadi di bagian utara Italia pertengahan abad 12 yang ditandai dengan tumbuh suburnya aspirasi republikan di sana, di mana kebebasan begitu didambakan sehingga berkeinginan membentuk republik -pemerintahan. Sebagaimana sejarawan Jerman Otto of Freising menulis bahwa warga di tempat itu menjadi begitu mendamba akan kebebasan sampai-sampai mereka mengubah diri menjadi republik-republik independen, masing-masing diperintah oleh keputusan dewan ketimbang penguasa, yang mereka ganti hampir setiap tahun untuk memastikan nafsu kekuasaan mereka dikontrol dan untuk memastikan kebebasan rakyat.”²⁵⁴

Dengan melihat gejala politik tersebut, kebebasan di dalam pemerintahan republikan ditujukan untuk “kebaikan bersama”. Jika pandangan liberal menekankan kepentingan individual, republikanisme menekankan ideal tentang kepentingan bersama seluruh warga. Orientasi dari kebaikan bersama adalah keterlibatan dalam tubuh kepolitikan dan perbincangan mengenai makna hidup bersama. Pandangan mengenai bagaimana pemerintahan yang mungkin dibangun untuk menjalankan

²⁵³ David Held, *op.cit*, hlm, 8.

²⁵⁴ Robertus Robert dan Hendrik Boli Tobi, *op.cit*, hlm, 128.

prinsip kepentingan umum atau kebaikan bersama para warga negara dirumuskan

Cicero dalam karyanya yang berjudul *De Re Publica*, dijelaskan bahwa;

“Kemakmuran bersama (*res publica*) merupakan kepentingan rakyat (*populis res*); dan rakyat bukanlah setiap kumpulan orang-orang yang diasosiasikan dalam setiap hal tetapi merupakan kehadiran bersama-sama sejumlah orang yang bersungguh-sungguh yang disatukan oleh sebuah kesepakatan bersama menyangkut hukum dan hak-hak dan dengan keinginan yang kuat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan untuk mendapatkan manfaat yang saling menguntungkan.”²⁵⁵

Dalam konteks ini, banyak kaum republikan beranggapan bahwa kebebasan berarti kebebasan dari kesewenang-wenangan (interferensi) suatu kekuasaan yang otokrasi ataupun oligarki. Kebebasan di dalam konteks ini, dapat dipahami dari konsepsi kebebasan menurut Isaiah Berlin yang membaginya ke dalam dua kebebasan; kebebasan positif dan negatif. Kebebasan negatif seperti pandangan Berlin hanya dipahami dalam bentuk ketiadaan interferensi (*non-interference*) semata, sedangkan kebebasan positif mengandaikan setiap individu menjadi penguasa atas dirinya sendiri (*self-mastery*). Singkatnya, kebebasan positif merujuk kepada kondisi “bebas dari”, sedangkan kebebasan negatif merujuk kepada “bebas untuk”.²⁵⁶

Kondisi kebebasan ini yang dilihat oleh Philip Pettit tidak cukup untuk mencapai keadilan dalam ajaran republikanisme ataupun bentuk pemerintahan. Menurut Pettit, dikotomi Berlin mengenai teori kebebasan negatif dan positif (*non-interference dan self-mastery*) belum memadai sebagai bentuk ideal dari kebebasan. Ketidadaan interferensi belum berarti terlepas dari dominasi orang lain sedangkan menjadi penguasa atas diri sendiri tidak langsung menghilangkan dominasi dan

²⁵⁵ Cicero dalam David Held, *op.cit*, hlm, 32.

²⁵⁶ Philip Pettit, *op.cit*, hlm, 17-20.

interferensi orang lain. Oleh karena itu, ia mengembangkan gagasan “kebebasan non dominasi”, di mana kebebasan non dominasi merupakan kondisi individu terlepas dari dominasi dan non interferensi, sekaligus sebagai penguasa atas diri sendiri. Konteks kebebasan non dominasi berada pada situasi ketiadaan dominasi dalam kehadiran lain dalam pergaulan kehidupan bersama.²⁵⁷

Berkaitan dengan pemerintahan, konsepsi yang dibangun oleh Pettit adalah pemerintahan yang mendukung kebebasan non dominasi. Ketika setiap warga dapat menikmati kebebasannya masing-masing tanpa adanya saling mendominasi maka keadaan interferensi dan kesewenangan tidak dapat terjadi. Pada konteks ini, apa yang harus diperhatikan oleh pemerintah bahasa sebagai percakapan politik. Artinya pemerintahan republikan yang mendukung kebebasan non dominasi harus bisa memformulasikan pluralistik bahasa yang berisi keluhan-keluhan rakyat sehingga menjadi searah. Selain itu, karena pemerintahan/negara bisa menjadi pelaku untuk melakukan dominasi dengan interferensi sistematis di kehidupan rakyatnya, maka diperlukan kesepakatan untuk membentuk konstitusi ideal republikan. Adapun sifat dari konstitusi dalam pemerintahan republikan yaitu konstitusi tanpa adanya manipulasi, adanya pembagian kekuasaan, kondisi berlawanan dengan mayoritas, demokrasi dan kontestasi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebebasan non dominasi menjadi dasai ideal bagi menjalankan pemerintahan republikan.

²⁵⁷ PhilipPettit, *op.cit*, hlm, 51.

b. Perihal Minoritas Agama: Kebijakan Diskriminatif dan Dominasi sebagai Kenyataan

Kebijakan republikan tidak hanya sebatas diartikan sebagai seperangkat prosedur teknis atau aturan hukum, melainkan sebagai suatu cara hidup bersama atas kehendak bersama. Artinya kebijakan publik adalah hasil dari partisipasi politik seluruh warga dalam kehidupan publik. Sebagaimana gagasan republikanisme yang dikonsepsikan oleh Philip Pettit, kebijakan publik seharusnya didasari dan bertujuan untuk mempromosikan kebebasan non dominasi. Selain itu, ketika pemerintahan republikan membuat kebijakan publik, ia harus memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan di dalam kehidupan publik. Kendati demikian, kondisi itu nampak belum bisa terwujud dengan maksimal di Indonesia. Berbagai persoalan diskriminasi masih sering terjadi, terutama bagi warga yang menjadi bagian dari kelompok minoritas.

Diskriminasi terhadap kelompok minoritas agama di Indonesia masih merupakan masalah aktual. Sebagai warga negara, para anggota kelompok minoritas masih belum mendapatkan perlindungan yang setara dan adil sesuai hak-hak konstitusional yang dimilikinya. Dalam hal ini, secara normatif pemerintah belum memenuhi kewajibannya untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), memenuhi (*to fulfill*). Ketidakmampuan pemerintah dalam memenuhi kewajibannya juga mengakibatkan kelompok-kelompok minoritas agama masih belum bisa menikmati hak-hak sipil, politik, budaya, dan ekonomi secara utuh dan khidmat.

Persoalan diskriminasi dan pengabaian terhadap hak-hak sebagai warga kemudian menimbulkan eksklusi sosial terhadap kelompok minoritas agama.

Eksklusi sosial umumnya berkaitan dengan persoalan ekonomi atau kemiskinan, namun ketika terjadi diskriminasi dan pembatasan terhadap hak, hal ini dapat dikatakan sebagai eksklusi sosial. Secara umum, eksklusi sosial dapat dipahami sebagai kondisi dimana individu tidak dapat berperan secara penuh di dalam masyarakat karena secara sistemik dan struktural tidak mendapatkan kesempatan dan akses yang setara dengan anggota masyarakat lainnya.²⁵⁸ Keadaan ini lah yang dialami oleh para warga yang menjadi bagian dari kelompok minoritas agama. Di mana para anggota dari kelompok minoritas agama yang juga berstatus sebagai “warga” tidak dapat secara penuh memperoleh hak-haknya sebagai warga dan bahkan karena perbedaan identitas agamanya mereka tidak bisa menjadi “warga” secara legal.

Pada kasus yang dialami kelompok aliran penghayat/kepercayaan di beberapa daerah sering kali masih mengalami diskriminasi dari aparat pemerintah ketika berkaitan dengan administrasi publik seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP) sebagai identitas legal sebagai warga. Ketika mengurus dokumen KTP ataupun Kartu Keluarga (KK), mereka masih sering dipaksa untuk mengisi kolom agama dengan memilih salah satu dari enam agama yang diakui oleh pemerintah. Dengan demikian, ketika mereka tidak mau memilih salah satu “agama resmi” status legalnya sebagai “warga” tidak dapat terpenuhi. Oleh karena itu akses terhadap pemenuhan hak

²⁵⁸ Francisia SSE Seda, “Persoalan Disparitas Sosial dan Proses Eksklusi Sosial” dalam Iwan Gardono Sujatmiko dan Hari Nugroho (ed.), *Masyarakat Indonesia 2006-2007: Ulasan dan Gagasan*, (Depok: LabSosio Pusat Kajian Sosiologi Universitas Indonesia, 2007), hlm, 44. Diakses dari labsosio.org

lainnya akan pula mengalami kesulitan atau terhambat; seperti pernikahan, pendidikan dan pekerjaan.

Secara sistemik dan struktural, keadaan yang dialami kelompok aliran penghayat/kepercayaan adalah akibat diberlakukannya Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Pada penjelasan pasal, secara implisit telah menetapkan enam agama resmi karena keenam agama tersebut paling banyak dianut oleh penduduk Indonesia. Selain itu “agama lokal” seperti *Sunda Wiwitan*, *Kejawen*, *Parmalim*, dan *Kaharingan* tidak dianggap sebagai “agama” melainkan sebagai “aliran dalam tradisi kebudayaan” oleh karena itu umumnya disebut “aliran atau penghayat kebatinan atau kepercayaan”. Hal ini berdampak sistem administrasi dan pelayanan publik, yang pada umumnya harus mengisi agama sebagai salah satu syarat isi dokumen. Dengan kata lain negara (pemerintah) telah “memonopoli agama” dan mengintervensi hal yang privat (*res privata*) yakni hak untuk memilih dan meyakini suatu agama yang diyakininya.

Diskriminasi tidak terjadi dalam ruang hampa. Kebijakan pemerintah yang seharusnya menjadi kepentingan publik juga bisa menjadi diskriminatif ketika menimbulkan ketidakadilan. Kebijakan pemerintah yang diskriminatif terkait mengelola keberagaman agama dan kebebasan beragama menjadi isu penting di Indonesia, di mana kondisi yang tercipta dalam ruang publik kita bukannya “toleransi” melainkan “dominasi”. Tidak dapat dipungkiri, bahwa adanya praktek

persekusi terhadap kelompok minoritas agama merupakan salah satu bentuk nyata dari dominasi yang dicapai dan dilegitimasi melalui kebijakan -aturan hukum.

Kondisi tersebut biasa terjadi dalam menjalankan suatu pemerintahan, di mana negara menjadi suatu arena kontestasi antar kelompok yang saling mendominasi untuk mendapatkan kekuasaan. Dalam tradisi teori politik, pemerintah (negara) memiliki kekuasaan sebagai pemegang “mandat kedaulatan warganya” untuk melakukan kewenangannya mengatur kehidupan publik warganya (interferensi) melalui peraturan atau undang-undang. Ketika seseorang atau kelompok dengan kapasitas yang dimilikinya untuk interferensi maka akan berpotensi menjadi kesewenang-wenangan (*arbitrary*) jika berkeinginan mendominasi. Dominasi dapat dipahami sebagai suatu kondisi di mana seseorang dapat mendominasi dengan mencampuri urusan orang lain secara semena-mena dengan memilih siapa yang ingin didominasinya.²⁵⁹ Ada tiga aspek yang terkait hubungan dominasi, yaitu: 1. Memiliki kemampuan untuk campur tangan (*the capacity to interfere*), 2. Melakukannya dengan semena-mena (*on arbitrary basis*), 3. Pada kondisi pilihan tertentu, di posisi yang menentukan untuk melakukan dominasi (*in position to make*).²⁶⁰

Dengan demikian, ketika terdapat suatu kebijakan diskriminatif, hal ini merupakan bentuk kelanjutan dari praktek dominasi ketika suatu kelompok berhasil mendapatkan kekuasaan di pemerintahan. Pada saat yang bersamaan pula, untuk mempertahankannya dengan cara mendominasi melalui suatu produk peraturan atau

²⁵⁹ Philip Pettit, *op.cit*, hlm, 22

²⁶⁰ Philip Pettit, *op.cit*, hlm 52.

kebijakan, karena dalam kehidupan bernegara, warga diwajibkan mentaati dan mematuhi peraturan tersebut demi ketertiban dan kebaikan bersama. Melalui “celah legal” ini lah yang menyebabkan terjadi persekusi terhadap kelompok minoritas agama di Indonesia. Kelompok minoritas agama mengalami persekusi yang diakibatkan melalui kebijakan diskriminatif, sehingga mereka tidak bisa menikmati kebebasannya karena terdapat bentuk dominasi interferensi (campur tangan) dari pihak lain dengan “paksaan”.

Dalam tradisi pemikiran republikan, kebebasan menjadi suatu dasar utama dalam mewujudkan suatu keadilan. Menikmati kebebasan tanpa adanya dominasi orang lain memungkinkan seseorang yang secara individual ataupun kolektif memiliki kesetaraan hak sehingga dapat menciptakan kondisi keadilan. Kebijakan atau aturan hukum memang dibuat untuk mengatur dan pembatasan untuk mengelola aktifitas warga dalam suatu komunitas politik, termasuk pula mengenai kebebasan. Namun pembatasan tersebut bukan berarti kehilangan kebebasan, karena apabila pembatasan itu dilakukan oleh sistem hukum yang adil maka setiap warga –secara individual ataupun kolektif- dapat menikmati kebebasannya tanpa adanya paksaan dan kesewenangan.

Berkaitan dengan minoritas agama di Indonesia, apa yang dialami kelompok minoritas agama adalah kondisi tidak adanya kebebasan beragama. Di mana mereka tidak dapat menikmati kebebasan untuk menjalankan praktek ibadah dan identitas keagamaannya akibat adanya kebijakan diskriminatif terhadap mereka. Seperti

pemaksaan untuk memilih suatu agama yang resmi diakui pemerintah terhadap agama lokal (*Sunda Wiwitan, Kejawen, Parmalim, dan Kaharingan*) merupakan interferensi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia telah secara semena-mena mencampuri kebebasan warganya untuk meyakini dan menganut suatu agama yang diakui oleh pemerintah. Padahal kebebasan beragama merupakan domain dari wilayah privat (*res privata*) individu yang mana pemerintah tidak boleh mencampuri urusan tersebut. Kepercayaan/keyakinan seseorang untuk menganut suatu agama hanya dapat diketahui dan diukur oleh mereka yang meyakini. Oleh karena itu, meskipun secara individual ataupun kelompok, kebebasan untuk beragama ataupun tidak beragama sebenarnya tidak dapat diinterferensi oleh pemerintah atau individu atau kelompok lain. Oleh karena itu, kebijakan diskriminatif dapat diartikan sebagai bentuk dari dominasi ketika pemerintah (negara) mencampuri urusan untuk beragama secara semena-mena.

D. Penutup

Relasi sosial antar kelompok mayoritas dan minoritas agama di Indonesia cenderung berada pada situasi konfliktual. Dari catatan sejarah Indonesia, kedua kelompok saling berebut untuk mendapatkan kekuasaan terhadap akses sumber daya. Karena itu, pada konteks Indonesia, kelompok mayoritas dan minoritas tidak hanya terbatas pada perbandingan numerik tetapi lebih terkait persoalan kekuasaan. Apalagi situasi setelah reformasi, di mana demokrasi membuka ruang untuk memperoleh sumber daya kekuasaan. Pada titik ini, untuk mempertahankan

kekuasaan atau memperoleh kekuasaan bisa saja menggunakan kebijakan publik karena sifatnya yang bisa mengatur dan memiliki dampak luas bagi kehidupan publik.

Jika melihat dampak dari ketiga kebijakan terhadap kelompok minoritas agama yang telah dianalisis sebelumnya dengan perspektif republikanisme, maka bisa disimpulkan bahwa kebijakan tersebut tidak sesuai dengan prinsip atau nilai yang ada. Argumentasi bahwa kebijakan tersebut tidak sesuai dengan perspektif republikanisme, di mana menggunakan konsepsi Philip Pettit bisa dijelaskan dalam tiga hal. *Pertama*, dalam konteks relasi antar kelompok, kondisi kebebasan non dominasi juga belum diterapkan sebagai norma sosial yang hidup dilingkungan masyarakat Indonesia. Pada kondisi ideal negara republikan, institusi yang baik harus pula didukung oleh warga yang baik. Warga yang baik adalah warga yang juga menerapkan kebebasan non dominasi dalam normas sosial atau aturan yang hidup dalam lingkungan bermasyarakat. Relasi konflikktual yang terjadi pasca reformasi menunjukkan bahwa ada kecenderungan saling adanya hasrat untuk mendominasi satu sama lain. *Kedua*, kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah seharusnya bukan semata-mata dari opini mayoritas, melainkan harus didasarkan pada prinsip kebersamaan, kesetaraan dan keadilan. Kenyataan yang terjadi, ketiga kebijakan sangat dipengaruhi oleh opini mayoritas untuk kepentingan tertentu. Dalam kenyataan ini, kelompok minoritas seolah tidak mendapat keadilan dan tidak diposisikan tidak setara.

Ketiga, konsepsi republikanisme yang digagas oleh Pettit mengandaikan pemerintahan yang mendukung kebebasan non dominasi, dengan begitu kebijakan publik yang dibuat dan diimplementasikan harus juga memuat dan mempromosikan kebebasan non dominasi. Jika melihat dampak kebijakan yang dialami oleh kelompok minoritas agama di Indonesia, maka keadaan tersebut adalah bentuk dari dominasi. Di mana anggota dari kelompok minoritas tidak dapat merasakan kebebasannya dari campur tangan (interferensi) sehingga tidak dapat leluasa menikmati kehidupannya. Dengan kata lain, kebijakan tersebut bisa dianggap merupakan bentuk dominasi dan kesewenang-wenangan (*arbitrary*).

BAB V

REPUBLIC OF HOPE ATAU *REPUBLIC OF FEAR*:

REFLEKSI SOSIOLOGIS MASYARAKAT INDONESIA KONTEMPORER

A. Pengantar

“Kita seperti hidup dalam dua Republik: *Republic of Fear* dan *Republic of Hope*” – Rocky Gerung

Setelah reformasi, kekerasan komunal berlatar agama mewarnai panorama kehidupan publik kita. Seolah negara ini sebagai arena pertarungan seperti “*colosseum*” tempat para gladiator berkelahi hingga mati pada zaman Romawi. Selain itu, kondisi ini seperti membenarkan pernyataan Hobbes bahwa semua orang berperang terhadap semua orang (*bellum omnium contra omnes*) karena nalurinya seperti serigala yang selalu berhasrat memangsa manusia lainnya (*homo homini lupus*). Lalu, apakah kita hanya harus berdiam diri dan menganggapnya sebagai suatu takdir yang harus diterima begitu saja ? Tentu kita tidak harus berpandangan seperti ini tanpa berpikir panjang mencari solusi alternatifnya.

Indonesia adalah ruang bersama, ini merupakan imajinasi ketika para tokoh perjuangan rela meninggalkan kepentingan dari identitas partikularnya. Kebersamaan, kesetaraan dan keadilan adalah nilai-nilai luhur dari gagasan yang dibangun ketika negara ini hendak diploklamirkan menjadi merdeka. Nilai-nilai luhur tersebut dalam komunitas politik merupakan salah satu unsur penting membentuk *civic virtue* (moral kewargaan/kebijakan sipil) untuk mencapai kebaikan hidup bersama. Namun, apa

yang menjadi nilai-nilai luhur kini mulai luntur ketika kehidupan publik kita diciderai oleh kepentingan pribadi semata.

B. Diskursus Minoritas: Proyeksi Kesetaraan dan Keadilan Diantara Hak Asasi Manusia dan Multikulturalisme

Harapan dari demokrasi ketika reformasi politik di Indonesia ditujukan untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan yang selama Orde Baru dirasakan sangat represif. Pada idealnya, sistem demokrasi merupakan salah satu sistem terbaik dalam suatu komunitas politik untuk mengakomodasi berbagai kepentingan dalam masyarakat yang mengutamakan prinsip kesetaraan (*equality*). Dalam sistem demokrasi, berbagai elemen masyarakat dapat berpartisipasi dan menyuarakan kepentingannya masing-masing berdasarkan prinsip kesetaraan atau persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*). Pada prakteknya, kesetaraan dalam sistem demokrasi yang digunakan banyak negara harus bisa menyentuh seluruh kehidupan ruang publik komunitas politik, artinya juga sesuai dengan prinsip universalitas.²⁶¹ Namun, perkembangan prinsip universalitas ini di satu sisi memiliki kelemahan, di mana justru menyingkirkan perbedaan. Asumsi universalitas mengandaikan bahwa harus ada suatu sistem standar nilai yang harus diterapkan

²⁶¹ Dalam konteks hak asasi manusia terjadi perbedaan diantara dua aliran besar, yaitu universalisme dan kultural relativisme. Pandangan universalisme menganggap bahwa hak asasi manusia, nilai, norma dan etika eksis lintas ruang dan waktu. Artinya semua kehidupan manusia memiliki hak, nilai, norma, dan etika yang sama. Sedangkan kultural relativisme bahwa sebaliknya, bahwa nilai, norma, dan etika adalah hasil dari produk kebudayaan tertentu yang spesifik, sehingga setiap budaya yang ada berbeda. Lihat Bryan S. Turner, *The Cambridge Dictionary of Sociology*, (UK: Cambridge University Press, 2006), hlm, 521.

secara keseluruhan. Pada kenyataannya, setiap kebudayaan juga memiliki nilai, norma dan etika secara spesifik berbeda dengan budaya lainnya.

Sebagai contoh pada konteks Indonesia adalah adanya standarisasi perencanaan pembangunan yang harus sesuai dengan indikator dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada masa Orde Baru. Kaidah dari GBHN menjadi masalah pada saat tidak mampu merespon persoalan daerah/wilayah yang memiliki kebutuhan dan potensi yang berbeda dengan indikator secara nasional. Pada zaman ini pula, pengalaman pengelolaan keragaman budaya menggunakan model asimilatif yang untuk mengarahkan terciptanya budaya nasional. Pada prakteknya, pendekatan asimilatif yang dilakukan semasa Orde Baru dijalankan secara represif. Kondisi ini bisa lihat dari kebijakan pemerintah terhadap etnis Tionghoa yang “dipaksa” melebur dengan kebudayaan dominan di Indonesia.²⁶² Pada konteks ini, juga ada persoalan di mana ketika setiap kelompok yang memiliki budayanya sendiri tetap berkeinginan mempertahankan karakteristik atau identitas budayanya. Artinya, bahwa sistem politik yang dibangun berlandaskan universalitas ataupun secara asimilatif belum cukup memadai untuk menjadi solusi mengatasi persoalan keragaman yang menjadi salah satu pemicu konflik dalam masyarakat Indonesia hingga saat ini.

Kondisi demokrasi dalam sistem sosial-politik Indonesia saat ini juga dihadapkan dengan persoalan mengenai kelompok minoritas. Dari diskursus mengenai minoritas yang berkembang saat ini, berbagai studi lebih menunjukkan

²⁶² lihat Leo Suryadinata, “Negara dan Minoritas Tionghoa di Indonesia”, *Jurnal Wacana*, Vol. 1, No. 2, Oktober 1999.

bahwa kelompok minoritas baik dari latar belakang agama, ras, suku, bahasa masih belum bisa merasakan kesetaraan dan keadilan.²⁶³ Terutama dalam latar belakang agama, yang selama dasawarsa terakhir memperlihatkan kondisi yang tidak sesuai dengan cita-cita dari demokrasi. Relasi antar kelompok mayoritas dan minoritas agama sangat kompleks, apalagi di Indonesia secara historis dan sosial sangat plural dari sisi keagamaan. Kondisi ini yang sangat membedakan mengenai masalah relasi mayoritas dan minoritas agama dengan negara lainnya. Misalnya persoalan mayoritas dan minoritas di Negara Eropa seperti Inggris atau Perancis, di mana pluralisme atau kemajemukan dari sisi agama timbul dari pola imigrasi pada saat terjadinya Perang Dunia.

Dalam hal ini, Kymlicka menjelaskan bahwa adanya pluralisme budaya ke dalam dua pola besar timbulnya keberagaman. *Pertama*, keberagaman budaya timbul dari masuknya budaya dari luar ke dalam negara yang lebih besar, budaya-budaya yang berkuasa sebelumnya, terkonsentrasi secara teritorial. Kebudayaan yang masuk disebut sebagai “minoritas bangsa” dan memiliki keinginan mempertahankan diri dan budayanya sebagai masyarakat sendiri di sisi kebudayaan mayoritas. Dan menuntut segala bentuk otonomi atau pemerintahan sendiri. *Kedua*, keragaman budaya timbul dari imigrasi perorangan atau keluarga. Para imigran sering bergabung dan membentuk suatu perkumpulan dan keadaan ini disebut “kelompok etnis”. Kelompok

²⁶³ Misalnya lihat studi yang dilakukan oleh Jacques Bertand (2004), Mohammad Zulfan Tadjoeeddin (2002) ataupun laporan-laporan hasil penelitian terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dilakukan oleh Setara Institute (2011,2012,2013,2014), Wahid Instite (2011,2012,2013), Human Rights Watch (2010), Center For Religious And Cross-cultural Studies Universitas Gajah Mada (CRCS-UGM, 2011,2012), dan Komnas Ham.

ini sering mencari pengakuan atas identitas etnis mereka, tujuannya hanya sebatas mengubah institusi dan undang-undang masyarakat dominan untuk menjadikannya lebih menerima perbedaan kebudayaan.²⁶⁴

Jika melihat dua pola pluralisme budaya dari Kymlicka dan dikaitkan dengan konteks keagamaan di Indonesia maka kita akan dihadapkan pada situasi kompleks. Berkaitan dengan pluralisme agama dalam konteks Indonesia, tidak hanya terjadi dari kedua pola tersebut. Di Indonesia sendiri, sering kali di dalam satu agama memiliki sifat yang plural. Sebagai contoh, di dalam Agama Islam yang terdiri dari beragam sekte atau organisasi saling berbeda karena perbedaan aliran atau paham yang dipercayainya. Keadaan ini juga memungkinkan perbedaan diantara para kelompok yang mengarah pada posisi mayoritas dan minoritas. Selain itu, agama-agama yang diakui oleh pemerintah seperti Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu adalah agama yang datang ke Indonesia dan menanamkan pengaruhnya dalam masyarakat Indonesia. Meskipun “agama resmi” tersebut berasal bukan dari Indonesia, tetapi pada kenyataannya tidak bisa dianggap sebagai minoritas jika dibandingkan dengan agama-agama lokal yang dianggap sebagai bukan “agama” melainkan aliran kebudayaan oleh pemerintah. Bahkan agama-agama lokal yang secara historis telah terkonsentrasi secara teritorial sebelum “agama resmi” ada di Indonesia malahan dianggap sebagai agama minoritas. Pada titik ini, pluralisme agama yang tidak ada di Indonesia memiliki problem yang berbeda dengan pengalaman yang ada di Eropa.

²⁶⁴ Will Kymlicka, *Kewargaan Multikultural: Teori Liberal Mengenai Hak-Hak Minoritas*, *op.cit*, hlm, 14.

Sejauh ini, solusi untuk menciptakan kesetaraan dalam mewujudkan keadilan dalam diskursus minoritas yang berkembang saat ini didominasi dari pandangan hak asasi manusia (HAM) dan multikulturalisme. Kedua pandangan ini memiliki dasar argumentasi berbeda meskipun ditujukan untuk hal yang sama, yaitu kesetaraan dan keadilan. Dalam pandangan HAM misalnya, secara umum hak-hak orang yang termasuk bagian dari kelompok minoritas memiliki kesamaan dengan hak-hak yang terdapat pada instrumen internasional hak asasi manusia lainnya. Kendati demikian, kelompok minoritas memiliki karakteristik dan tradisi yang berbeda-beda yang menjadi identitas kelompoknya. Oleh karena itu dibuat hak khusus bagi kelompok minoritas. Hak khusus bukanlah merupakan hak istimewa, akan tetapi hak ini diberikan agar kaum minoritas mampu menjaga identitas, ciri-ciri, dan tradisi khasnya. Hak khusus seperti halnya perlakuan non-diskriminasi sama pentingnya untuk mencapai perlakuan yang sama. Hanya ketika kaum minoritas berdaya untuk menggunakan bahasa-bahasa mereka, mendapatkan keuntungan dari pelayanan-pelayanan yang mereka organisasikan sendiri, serta berpartisipasi dalam kehidupan politik dan ekonomi negara, barulah mereka mencapai status yang selama ini dimiliki oleh kelompok mayoritas.²⁶⁵

Ada beberapa instrumen hak asasi manusia internasional yang secara tidak langsung mengacu pada hak-hak kelompok minoritas, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), Konvenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik,

²⁶⁵ Lembar Fakta No. 18 (Revisi 1) tentang Hak Kelompok Minoritas diakses dari <http://e-pushamuii.org/content/11-lembar-fakta-18-hak-kelompok-minoritas> pada tanggal 3 Oktober 2015.

atau Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras. Dan hanya ada satu instrumen PBB yang secara langsung menyebutkan hak khusus bagi kelompok minoritas dalam sebuah dokumen tersendiri yaitu Deklarasi tentang Hak dari Orang-Orang yang termasuk dalam Bangsa, atau Sukubangsa, Agama dan Bahasa Minoritas. Adapun deklarasi ini memberikan hal-hal dan hak-hak kepada orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas, yaitu:

1. Perlindungan oleh Negara atas eksistensi dan identitas kebangsaan, sukubangsa, budaya, agama dan bahasa mereka (pasal 1).
2. Hak untuk menikmati kebudayaan mereka, hak untuk menganut dan menjalankan agama mereka dan menggunakan bahasa mereka sendiri baik dalam kelompok mereka maupun dalam masyarakat (pasal 2 ayat 1).
3. Hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya, agama, sosial, ekonomi, dan publik (pasal 2 ayat 2).
4. Hak untuk turut serta dalam keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka di tingkat nasional dan regional (pasal 2 ayat 3).
5. Hak untuk mendirikan dan memelihara perkumpulan-perkumpulan mereka sendiri (pasal 2 ayat 3).
6. Hak untuk mengadakan dan mempertahankan hubungan damai dengan anggota-anggota lain dalam kelompok mereka dan dengan orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas lain, baik dalam wilayah Negara mereka sendiri maupun melampaui batas-batas Negara (pasal 2 ayat 5).
7. Kebebasan untuk melaksanakan hak mereka tanpa diskriminasi, baik secara individu maupun dalam masyarakat dengan anggota-anggota lain dalam kelompok mereka (pasal 3).²⁶⁶

²⁶⁶ Lembar Fakta No. 18 (Revisi 1) tentang Hak Kelompok Minoritas, *Ibid.*

Deklarasi ini menjamin keseimbangan antara hak dari orang-orang yang termasuk kaum minoritas untuk memelihara dan memajukan identitas dan ciri-ciri mereka dengan kewajiban-kewajiban negara. Deklarasi ini juga menjamin secara penuh integritas wilayah dan kemandirian politik dari suatu bangsa sepenuhnya. Asas-asas yang terdapat dalam deklarasi ini berlaku untuk kelompok minoritas di samping hak asasi manusia yang diakui secara universal yang dijamin dalam instrument internasional lainnya. Pemberian hak-hak terhadap kelompok minoritas juga dianggap kurang memadai bagi kondisi kesetaraan dan keadilan. Dari kalangan komunitarian ataupun kultural relativisme masih menganggap bahwa hak kelompok dalam sistem hak asasi manusia yang diberikan masih ada sifat individual dan universal. Hak khusus yang diberikan kepada kelompok minoritas tidak semata-mata bisa menerapkan praktek-praktek yang melanggar hak individual, melainkan ditujukan untuk melindungi hak-hak individu. Artinya meskipun suatu kelompok minoritas dijamin identitas kelompoknya tetapi jika ada praktik-praktik dari budaya, nilai atau norma dalam kelompok tersebut menciderai hak individual bisa juga dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia. Pada titik ini, persoalan kesetaraan bagi kelompok minoritas di mana diberikan hak khusus kelompok dalam mewujudkan keadilan menjadi dilematis. Di satu sisi diberikan hak untuk menikmati kebudayaan mereka dan di sisi lain juga memberikan pembatasan.

Selain itu, pendekatan sebagai solusi alternatif persoalan mengenai minoritas juga kental dengan pendekatan dari gagasan multikulturalisme. Bahkan kemunculan

mengenai ide multikulturalisme bisa dikatakan akibat dari adanya tuntutan-tuntutan yang datang dari kelompok minoritas atas dasar perbedaan budayanya. Multikulturalisme menjadi sorotan utama ketika berbagai kelompok menuntut identitas budaya mereka agar diakui ditengah keberagaman budaya. Maraknya diskusi mengenai minoritas dan multikulturalisme tidak terlepas situasi ketika pluralisme kebudayaan, agama, dan identitas etnik dalam sistem politik demokrasi terbuka tidak mendapatkan ruang ekpresi toleransi untuk tumbuh unik dan berbeda terutama ketika sistem politik negara hukum dengan *equality before the law*, menisbikan identitas-identitas untuk kultural keberagaman.²⁶⁷ Dengan demikian, pengingkaran suatu masyarakat terhadap kebutuhan untuk diakui (*politics of recognition*) merupakan akar dari segala ketimpangan dalam berbagai bidang kehidupan.²⁶⁸

Pada konteks Indonesia, diskursus mengenai multikulturalisme sendiri tidak terlepas dari persoalan ketidaksetaraan yang terjadi ketika negara sangat menekankan persatuannya atas dasar homogenitas. Di sini, seringkali pemerintah membuat kebijakan secara sistematis, yang pada kenyataannya justru tidak menguntungkan kelompok yang berada pada posisi minoritas dalam kehidupan publik. Inti dari multikulturalisme terletak pada apakah entitas yang beragam tersebut, terutama, memperoleh status yang setara dalam sebuah negara-bangsa, atau justru mengalami

²⁶⁷ Mudji Sutrisno, *Membaca Rupa Wajah Kebudayaan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2014), hlm, 87.

²⁶⁸ Choirul Mahfud, *Pendidikan Multikultural*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm, 75.

minoritisasi melalui berbagai kebijakan negara yang resmi.²⁶⁹ Di samping itu, multikulturalisme bisa juga sebagai ideologi gerakan perjuangan untuk memperoleh kesetaraan. Multikulturalisme adalah sebuah ideologi yang menekankan pengakuan dan penghargaan pada kesederajatan perbedaan kebudayaan. Tercakup dalam pengertian kebudayaan adalah para pendukung kebudayaan, baik secara individual maupun secara kelompok, dan terutama ditujukan terhadap golongan sosial askriptif yaitu sukubangsa (dan ras), gender, dan umur. Ideologi multikulturalisme ini secara bergandengan tangan saling mendukung dengan proses-proses demokratisasi, yang pada dasarnya adalah kesederajatan pelaku secara individual (HAM) dalam berhadapan dengan kekuasaan dan komuniti atau masyarakat setempat.²⁷⁰

Meskipun gagasan multikulturalisme membawa angin segar untuk kelompok minoritas mendapatkan kesetaraan dan keadilannya, namun pada prakteknya belum ada suatu kebijakan publik dari pemerintah pusat dan daerah yang secara terang mengadopsinya. Kondisi ini tentu kontras ketika melihat semaraknya perbincangan multikulturalisme di Indonesia, namun ide mengenai multikulturalisme juga masih terbatas menjadi perdebatan akademik -. Keadaan ini juga di satu sisi memperburuk situasi dari kelompok minoritas yang ada di Indonesia. Artinya, bisa dikatakan “ide multikulturalisme” menjadi terbatas sebagai kajian ilmiah dan belum dijadikan basis ide gerakan dari kelompok minoritas –bahkan tidak sedikit pandangan umum

²⁶⁹ Ridwan Al-Makassary, “*Multikulturalisme: Review Teoritis dan Beberapa Catatan Kritis*” dalam Marsudi Noorsalim, *Op.Cit*, hlm. 44

²⁷⁰ Pasurdi Suparlan, “*Masyarakat Majemuk, Masyarakat Multikultural, dan Minoritas: Memperjuangkan Hak-hak Minoritas*” diakses dari http://www.interseksi.org/publication/essays/articles/masyarakat_majemuk.html pada tanggal 24 Oktober 2015.

mengartikan multikulturalisme sebagai keragaman budaya semata. Situasi berkembangnya gejala politik identitas yang meskipun berkaitan dengan multikulturalisme namun lebih mengarah pada situasi “saling berebut kekuasaan bukan kesetaraan”. Di mana kekuasaan ini cenderung untuk saling mendominasi bukan saling mengakui, menghormati dan toleransi. Dengan kata lain, meskipun terjadi hingar bingar mengenai multikulturalisme tetapi gagasan ini mengalami stagnansi. Bahkan pada konteks yang berbeda, ide multikulturalisme juga dikritik oleh pandangan HAM universal dengan argumentasi bahwa, penerapan dari ide multikulturalisme juga dapat membatasi kebebasan dan hak-hak individual.

C. Relevansi Republikanisme dalam Masyarakat Indonesia Kontemporer

Sebelumnya harus diakui, suka atau tidak suka, konsepsi mengenai republikanisme secara teoritis ataupun praktis masih menjadi “barang mewah dan langka” di Indonesia. Hal ini pula bisa dikatakan menjadi salah satu penyebab kesalahpahaman dalam merumuskan suatu rancangan kebijakan publik sehingga menghasilkan kesewenang-wenangan dan ketidakadilan. Kondisi ini kita bisa amati dalam pemilihan umum, baik itu eksekutif ataupun legislative yang sering kali menciptakan kondisi tidak sesuai dengan harapan warga. Dalam pandangan republikanisme, pemilihan umum bukan hanya sekedar indikator normatif dari demokrasi, melainkan harus lebih dilihat mengenai partisipasi aktif warga dalam mewujudkan kebaikan bersama (*common good*) di kehidupan publik. Pada konteks Indonesia, hal ini menjadi ironis manakala ketika warga terlibat dalam partisipasi

politik, warga malah menghasilkan pemimpin yang korup dan fasis. Pada kenyataannya, harus diakui bahwa warga Indonesia dalam memilih seorang pemimpin masih cenderung didasari oleh aspek transaksional dan sentimen primordial. Di mana kedua aspek tersebut merupakan domain dari kepentingan privat. Dengan demikian, terpilihnya pemimpin yang korup dan fasis dapat dipahami sebagai gejala lemahnya kesadaran warga dalam merumuskan kepentingan publik dalam semangat kebersamaan.

Situasi konflik antara kelompok mayoritas dan minoritas atas dasar agama juga mengindikasikan lemah nilai-nilai bersama dalam merumuskan bagaimana cara hidup bersama diantara perbedaan dalam suatu komunitas politik. Di titik ini, ada hal mendasar terlupakan yaitu semangat kehidupan bersama. Dapat dipahami pula salah satu penyebabnya adalah ketidakpekaan warga membedakan mana masalah agama yang menjadi urusan publik (*res publica*) dan mana persoalan agama yang urusan privat (*res privata*). Agama sebagai bagian dari yang privat terkait mengenai dimensi kebebasan untuk mempercayai atau memilih agama ataupun tidak beragama termasuk juga dalam menjalankan praktek ibadah yang sesuai dengan agama yang diyakininya. Artinya orang lain diluar dari individu tidak bisa menentukan atau mengatur dimensi spiritual keagamaan yang merupakan urusan privat. Sedangkan agama menjadi bagian dari urusan publik terkait persoalan seperti menyebarkan ajaran agama atau mendirikan tempat ibadah yang orang lain memiliki kewenangan untuk membatasi

atau ikut campur perihal tersebut. Ketidakpekaan warga dalam membedakan urusan publik dan privat yang menjadi dasar konflik diantara kelompok agama sering terjadi.

Pada titik ini, untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut, tentu harus dimulai memahami ide Republik dan bagaimana seharusnya partisipasi politik warga. Republik merupakan komunitas politik bersama yang diorganisir oleh pemerintahan berlandaskan demokrasi serta ditujukan untuk kehidupan bersama di bawah prinsip hukum dan persamaan. Pada prinsipnya, ide Republik berasal dari pemisahan dua wilayah kehidupan manusia yaitu *res publica* (urusan publik) dan *res privata* (urusan privat). Yang mana komunitas politik bersama atau *polis* merupakan bagian dari wilayah *res publica*. Kehidupan warga di dalam *polis* atau *res publica*, sangat menekankan kesetaraan dan kebersamaan dalam merumuskan apa itu “kebaikan bersama”. Jika pandangan liberal menekankan kepentingan individual, republikanisme menekankan ideal tentang kepentingan bersama seluruh warga. Orientasi dari kebaikan bersama adalah keterlibatan dalam tubuh kepolitikan dan perbincangan mengenai makna hidup bersama. Kepentingan bersama juga bukan diartikan sebagai opini dari mayoritas semata, melainkan hasil dari “percakapan politik terbuka” diantara warga sehingga menghasilkan konsensus. Hasil konsensus yang tercipta mengatur warga merupakan kehendak bersama, karena itu aturan yang mengatur tersebut dilakukan tanpa adanya rasa tekanan dan dominasi. Sehingga setiap warga dapat memiliki kebebasannya dan menikmati kehidupannya.

Sebagai suatu komunitas politik bersama, republik juga membutuhkan keaktifan warga yang dianggap sebagai *civic virtue* (keutamaan kewargaan). Dalam pandangan republikanisme sangat menekankan keterlibatan aktif warga untuk mencapai keutamaan dan membela kebebasan sebagai kewajiban kewargaannya. Karena peran warga negara tidak muncul secara alamiah dan terberi, ia membutuhkan disposisi dan pembentukan pola pikir tertentu. Warga bukanlah pembawa hak-hak yang pasif melainkan pelaku, pencipta kebebasan di dalam tindakannya. Selain itu, warga juga harus bisa memperjuangkan apa yang menjadi kebaikan bersama yang dianggap sebagai sikap patriotik. Patriotisme republikan bukanlah suatu keberanian militeristik, tetapi harus dipahami sebagai keberanian mengalahkannya kepentingan diri sendiri untuk kepentingan publik. Contohnya seperti isu keadilan yang menjadi urusan publik. Keadilan sebagai urusan publik harus ditafsirkan dalam dialog kebersamaan diantara para warga tanpa memandang kepentingan privat. Sehingga keadilan bukan menjadi ekspresi kepentingan individual ataupun komunal melainkan kehendak bersama (*common will*). Kehendak bersama juga bukanlah semata opini mayoritas tetapi seluruh aspirasi warga. Dengan kata lain, keadilan harus mencakupi seluruh kepentingan publik dari warga tanpa terkecuali. Berkaitan dengan persoalan relasi kelompok mayoritas dan minoritas di mana mengarah kepada konflik, sikap patriotisme republikan tergambar manakala warga dapat menundukkan hasrat individual dan hasrat komunal yang tolak ukurnya dari wilayah privat. Karena mewujudkan keadilan dalam masyarakat plural tidak hanya tercipta dari kondisi

kesamaan suatu identitas tertentu seperti kesamaan agama ataupun aliran/paham. Tapi lebih melihat keadilan sebagai hasil percakapan politik terbuka diantara warga dalam merumuskan cara hidup bersama. Sehingga dapat mengakomodir segala unsur dari perbedaan atas dasar persamaan dan untuk kebaikan bersama. Ada nilai-nilai luhur partisipasi politik warga dalam komunitas politik *-res publica/polis-*, yaitu kebersamaan.

D. Penutup

Pernyataan tentang integrasi nasional telah ada sebelum Indonesia merdeka. Kita lupa bahwa Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928 merupakan pernyataan integrasi nasional. Para pemuda-pemudi yang terdiri dari berbagai latar agama, bahasa, suku, profesi dan lain-lainnya sepakat melebur menjadi satu bangsa, satu tanah air, dan satu bahasa. Isi dari ikrar pemuda-pemudi adalah “pernyataan budaya bangsa”. Mereka dengan cermat membaca situasi sosial masyarakat pada waktu itu yang memiliki keberagaman etnis, budaya, tradisi, dan agama yang berbeda-beda di setiap pulauanya. Artinya “Bangsa Indonesia” tercipta sebelum “Negara Indonesia” merdeka. Di sini, “bangsa” adalah hasil dari konsensus persamaan dan kebersamaan. Sikap patriotik sudah ditunjukkan pemuda-pemudi kala itu meskipun belum ada “Republik”.

Jika diambil benang merahnya dalam pembahasan bab ini dengan melihat situasi saat ini, maka bisa menjelaskannya ke dalam dua hal. *Pertama*, jika kita melihat perbedaan atau keberagaman menjadi sumber masalah dan memicu pertikaian

diantara kelompok mayoritas-minoritas serta cenderung bersikap primordial atau etnosentrisme maka kita bisa mengarah kepada jurang disintegrasi dan kita bisa menyerupai kondisi seperti Federasi Yugoslavia di Eropa (konflik panjang-genosida-perpecahan) keadaan ini bisa kita katakan sebagai *republic of fear*. *Kedua*, jika kita melihat perbedaan atau keberagaman seperti para pemuda tahun 1928 maka kita masih memiliki harapan untuk bisa melebur menjadi satu bangsa. Karena perbedaan atau kemajemukan yang ada di Indonesia adalah kenyataan yang tak terelakkan. Di mana kita saling hidup rukun, toleran serta harmonis satu sama lain dalam semangat kebersamaan dan kesetaraan. Jika seperti ini maka kita bisa hidup dalam sebuah komunitas politik *republik of hope*.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kepada permasalahan penelitian yang ada, maka dapat disimpulkan ke dalam dua kesimpulan pokok yakni; *pertama*, terdapat kebijakan pemerintah yang diskriminatif dan dampak dari diimplementasikannya kebijakan diskriminatif mengakibatkan kehidupan para anggota dari kelompok minoritas mengalami kesulitan untuk mengakses hak-hak sipil, ekonomi, sosial, dan budaya (eksklusi sosial). *Kedua*, jika dianalisa dari perspektif republikanisme, kebijakan terkait kelompok minoritas agama tidak sesuai dengan prinsip yang terkandung dalam tradisi pemikiran republikan. Peran pemerintahan republikan dalam membuat kebijakan seharusnya didasari prinsip kebebasan non dominasi, sehingga kebijakan dalam menimbulkan keadaan yang setara dan adil tanpa adanya saling mendominasi. Namun demikian, dari hasil penelitian praktek persekusi terhadap kelompok minoritas agama yang dipicu oleh kebijakan merupakan salah satu bentuk nyata dari dominasi yang dicapai dan dilegitimasi melalui kebijakan -aturan hukum. Selain itu republikanisme memandang kedudukan kelompok minoritas pun setara dengan lainnya sebagai warga negara.

Adapun kebijakan diskriminatif tersebar dalam berbagai produk hukum di tingkat nasional dan lokal. Kebijakan di tingkat nasional seperti Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Secara khusus pemerintah melakukan tindakan diskriminasi dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat. SKB tersebut bertentangan Hak Asasi manusia terutama dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan/kepercayaan yang dijamin oleh UUD dan sejumlah instrumen peraturan nasional lainnya.

Kebijakan diskriminatif juga terjadi di tingkat lokal dengan munculnya fenomena Peraturan Daerah (Perda) Bernuansa Agama, khususnya yang mengambil ajaran dari agama Islam. Adapun Perda Syariah menjadi diskriminatif karena bertentangan dengan prinsip kebebasan beragama dan berkepercayaan/berkeyakinan khususnya dalam kondisi masyarakat majemuk dari sisi agama yang mana peraturan hanya bisa diperuntukkan untuk para warga atau penduduk yang sesuai dengan nilai-nilai agama yang digunakan dalam Perda. Selain itu pula, sering kali Perda bernuansa agama diselewengkan sebagai alat akomodasi kalangan elit dan kelompok dominan di tingkat lokal (daerah).

B. Saran

Terkait dengan hasil penelitian dan kesimpulan yang telah dipaparkan sebelumnya, sekiranya penulis hendak memberikan masukan terhadap pihak-pihak terkait dalam merumuskan kebijakan yang adil. Pada kenyataannya, harus diakui

bahwa dalam merumuskan suatu produk hukum menjadi suatu kebijakan masih cenderung didasari oleh aspek transaksional dan sentimen primordial. Untuk mengatasi persoalan tersebut, gagasan republikanisme menurut Philip Pettit secara praktik bisa dijadikan oleh pemerintah untuk bisa menghasilkan produk kebijakan yang tidak diskriminatif.

Kebebasan non dominasi yang dijelaskannya ditujukan untuk menciptakan keadilan di dalam suatu komunitas politik yang kita sebut negara. Di titik ini, nilai-nilai dari kebebasan non dominasi menjadi prasyarat untuk merumuskan suatu kebijakan. Oleh karena itu, kebijakan yang dihasilkan pemerintah bisa berdampak tidak adanya kesewenang-wenangan (*arbitrary*). Meskipun suatu kebijakn public memiliki sifat yang mengatur, tetapi jika muatan atau isi dari kebijakan tidak sewenang-wenang dan tidak ada unsur dominasi, maka situasi keadilan bisa memungkinkan terwujud.

Selain itu, Pettit juga menjelaskan bahwa institusi atau pemerintahan yang juga didukung oleh warga yang baik. Artinya kehidupan sosial diantara warga juga harus mendukung atau mempromosikan nilai dari kebebasan non dominasi. Di dalam relasi sosial, hendaknya kebebasan non dominasi harus diciptakan dan juga dijaga menjadi norma sosial. Di titik inilah, republikan yang beradab memungkinkan terwujud, ketika masyarakat dapat berperilaku sesuai dengan norma yang diyakininya sekaligus mengikuti hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU / ARTIKEL BUKU

- Ali Ahmad, Haidlor (ed). 2010. *Dinamika Kehidupan Keagamaan di Era Reformasi*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI).
- Amir Piliang, Yasraf. 2011. *Bayang-Bayang Tuhan: Agama dan Imajinasi*. Jakarta: Mizan Publika.
- Anam, Choirul, Dkk., 2016. *Upaya Negara Menjamin Hak-Hak Kelompok Minoritas di Indonesia (Sebuah Laporan Awal)*. Jakarta: Komnas HAM.
- Badan Pusat Statistik, 2010, *Hasil Sensus Penduduk 2010: Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama, dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia*, Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bertrand, Jacques. 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*. New York: Cambridge University Press.
- Budiman, Hikmat. 2005. “*Minoritas, Multikulturalisme, Modernitas*”, dalam Hikmat Budiman (ed.). *Hak Minoritas: Dilema Multikulturalisme di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Interseksi.
- Dowling, Elizabeth M. dan W. George Scarlett (eds.). 2006. *Encyclopedia of Religious and Spiritual Development*, USA: Sage Publications.
- Dyah Saptaningrum, Indriaswati, 2007. “*Dari Adat ke Multikultur: Menggagas Format Kebijakan yang Tepat bagi Masyarakat/Komunitas Lokal*”, dalam Marsudi Noorsalim, Dkk (eds.). *Hak Minoritas: Multikulturalisme dan Dilema Negara Bangsa*. Jakarta: Yayasan Interseksi.
- Geertz, Clifford. 2013. *Agama Jawa: Abangan, Santri, Priyayi Dalam Kebudayaan Jawa*. Depok: Komunitas Bambu.
- Giddens, Anthony. 2006. *Sociology 5th Edition*. (Cambridge: Polity Press).
- Hasani, Ismail dan Bonar Tigor Naipospos (ed.). 2011. *Ahmadiyah dan Keindonesiaan Kita*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

- Held, David, terjemahan Abdul Haris. 2006. *Model of Democracy*. Jakarta: Akbar Tanjung Institute.
- Hendropuspito O.C, D. 1983. *Sosiologi Agama*. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius).
- Honohan, Iseult. 2002. *Civic Republicanism*. London: Routledge.
- Human Rights Watch, 2010. *Menegakkan Moralitas: Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh, Indonesia*. USA: Human Rights Watch.
- Isnur, Muhamad (ed.). 2012. *Agama, Negara, dan Hak Asasi Manusia: Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan, dan/atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: LBH Jakarta.
- Jones, Sidney. 2015. “Sisi Gelap Reformasi di Indonesia: Munculnya Kelompok Masyarakat Madani Intoleran”, dalam Husni Mubarak dan Irsyad Rafsadi (eds.), *Sisi Gelap Demokrasi Kekerasan Masyarakat Madani*. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga Cet. 4. 2007. Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan. Jakarta: Balai Pustaka.
- Koentjaraningrat, 1974. *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.
- Komentar Umum: Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, Budaya*. 2013. Jakarta: Komnas HAM.
- Komnas HAM. 2013. *Instrumen HAM Nasional*. Jakarta: Komnas HAM.
- Kymlicka, Will, terjemahan Edlina Hafmini Eddin. 2003. *Kewargaan Multikultural: Teori Liberal Mengenai Hak-Hak Minoritas*. Jakarta: LP3ES.
- _____, 2001, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, New York: Oxford University Press.
- _____, 2008, “Multiculturalism, Social Justice and The Welfare State”, dalam Gary Craig, Tania Burchardt, and David Gordon (eds.), *Social Justice and Public Policy: Seeking Fairness in Diverse Societies*, United Kingdom: The Policy Press .

- Latif, Yudi. 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Lilirweri, Alo. 2005. *Prasangka dan Konflik: Komunikasi Lintas Budaya Masyarakat Multikultur*. Yogyakarta: LKiS.
- Lombard, Denys. 1996. *Nusa Jawa Silang Budaya Kajian Sejarah Terpadu Bagian I: Batas Batas Pembaratan*. Jakarta: Gramedia.
- M. Nuh, Nuhriison (ed.). 2013. *Pandangan Pemuka Agama Terhadap Kebijakan Pemerintah Bidang Keagamaan*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI).
- Mahfud, Choirul. 2006. *Pendidikan Multikultural*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Moleong, Lexy J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi Cetakan 32*. Bandung: Rosda.
- Mufid, Ahmad Syafii (ed.). 2012. *Dinamika Perkembangan Sistem Kepercayaan Lokal di Indonesia*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Nasution, Harun. 1985. *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspeknya Jilid I*. Jakarta: UI Press.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya: PMN.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Right (OHCHR). 2010. *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*. New York dan Geneva: United Nations.
- Parsons, Wayne, terjemahan Tri Wibowo Budi Santoso. 2008. *Public Policy: Pengantar Teori & Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Parulian Sihombing, Uli, Dkk. 2008. *Menggugat BAKOR PAKEM: Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan Di Indonesia*. Jakarta: ILRC, 2008.
- Parulian Sihombing, Uli. 2012. *Ketidakadilan Dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia*. Jakarta: ILRC.

- Pettit, Philip. 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. New York: Oxford University Press.
- Ratih Kusumadewi, Lucia. 2012. "Relasi Sosial Antar Kelompok Agama di Indonesia: Integrasi atau Disintegrasi" dalam Paulus Wirutomo, Dkk., *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: UI-Press.
- Riyadi, Eko. 2012. "Vulnerabe Groups: Perlindungan Bersama Umat Manusia", dalam Eko Riyadi dan Syarif Nurhidayat (eds.). *Vulnerable Groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*. Yogyakarta: PUSHAM UII.
- Robert, Robertus dan Hendrik Boli Tobi. 2014. *Pengantar Sosiologi Kewarganegaraan: Dari Marx sampai Agamben*. Jakarta: Marjin Kiri.
- _____. 2007. *Republikanisme dan Keindonesiaan*. Jakarta: Marjin Kiri.
- Saidi, Anas (ed.). 2004. *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru*. Depok: Desantara.
- Saifuddin Anshari, Endang. 1997. *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia 1945-1949*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Suaedy, Ahmad dan Alamsyah M. Dja'far, Dkk. 2012. *Islam dan Kaum Minoritas: Tantangan Kontemporer*. Jakarta: The Wahid Institute.
- Suharto, Edi. 2010. *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung: ALFABETA.
- Sunarto, Kamanto. 2004. *Pengantar Sosiologi* (edisi revisi). (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia).
- Sutrisno, Mudji. 2014. *Membaca Rupa Wajah Kebudayaan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Syafii Maarif, Ahmad, Dkk. 2010. *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- Turner, Bryan S. 2006. *The Cambridge Dictionary of Sociology*. UK: Cambridge University Press.
- Weinstock, Daniel dan Christian Nadeu (ed.). 2004. *Republicanism: History, Theory and Practice*. London: Frank Cass Publishers.

Wirutomo, Paulus. 2012. "Integrasi Sosial Masyarakat Indonesia: Teori dan Konsep", dalam Paulus Wirutomo, Dkk. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: UI-Press.

Zed, Mestika. 2008. *Metode Penelitian Kepustakaan Edisi Kedua*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

**JURNAL/KARYA ILMIAH/LAPORAN PENELITIAN/MAKALAH/
PROSIDING**

Afdillah, Muhammad. 2010. "AGAMI JAWI: Sejarah, Ajaran dan Perkembangannya" *Jurnal Kajian Keislaman al-Afkar* Vol. 3 No. 2 Desember 2010.

Akbaba, Yasemin dan Jonathan Fox. 2011. "The Religion and State-Minorities dataset". *Journal of Peace Research* Vol. 48, No, 6 November 2011.

Bush, Robin. 2008. "Regional Sharia Regulation in Indonesia: Anomaly or Symptom?" dalam Greg Fealy dan Sally White (eds.). *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia*. Singapore: Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Colbran, Nicola. 2010. "Realities and challenges in realising freedom of religion or belief in Indonesia". *The International Journal of Human Rights* Vol. 14, No. 5, September 2010.

Fadhli, Yogi Zul. 2014. "Kedudukan Kelompok Minoritas dalam Perspektif HAM dan Perlindungan Hukumnya Di Indonesia". *Jurnal Konstitusi* Vol. 11, No. 2, Juni 2014.

Halili dan Bonar Tigor Naipospos, Dkk, 2014, *Stagnasi Kebebasan Beragama: Laporan Kondisi Kebebasan/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2013*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

Herlina, Sandra. 2011. "Suatu Telaah Budaya: Agama dalam Kehidupan Orang Jepang", *Jurnal AL-AZHAR INDONESIA SERI HUMANIORA*, Vol . 1, No. 2, September 2011.

Human Rights Watch. 2013. *Atas Nama Agama: Pelanggaran terhadap Minoritas Agama di Indonesia*, USA: Human Rights Watch.

- Indrawardana, Ira. 2008. "Memahami Fenomena Sunda Wiwitan Masa Kini", *Jurnal MaJEMUK* Edisi 34 September – Oktober 2008.
- Jennings, Jeremy. 2000. "Citizenship, Republicanism, and Multiculturalism in Contemporary France". *British Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 4, Oktober 2000.
- Jinan, Mutonhharun. 2012. "Kontestasi Musli Puritan: Relasi Minoritas-Mayoritas Muslim Model Majelis Tafsir Al-Quran (MTA)". *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012.
- K.P. Sena Adiningrat, *Agama Asli Indonesia dan Perkembangannya Dari Masa Ke Masa*, disampaikan dalam Sidang Mahkamah Konstitusi dalam rangka Permohonan Uji Materi Undang-undang Nomor 1/PNPS/1965, di Jakarta, 24 Maret 2010, dikutip dari Bambang Noorsena, *Tuhan Yang Maha Esa Bukan Monopoli Agama*, Makalah Diskusi Salihara, Juni 2010.
- Laporan Tahunan The Wahid Institute. 2014. *Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi 2014 "Utang" Warisan Pemerintahan Baru*. Jakarta: The Wahid Institute.
- Lennox, Corinne. 2015. "Minority and Indigenous Peoples' Right in Urban Areas" dalam Peter Grant (ed.), *State of the World's Minorities and Indigenous People 2015: Events of 2014*. United Kingdom: Minority Rights Group International.
- Mahfud MD, Moh. 2007. "Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah". *Jurnal Hukum*, No. 1 Vol. 14 Januari 2007.
- Mahin, Marko. 2009. *Kaharingan: Dinamika Agama Dayak di Kalimantan Tengah*, Disertasi Program Studi Pascasarjana, Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Depok: Universitas Indonesia.
- Mudhoffir, Abdil Mughis. 2014. "Islamism from Below: The Role of Islamic Militias in Post-Authoritarian Indonesia" dalam *Transformasi Demokrasi Indonesia Menuju Perubahan Yang Bermakna*. Prosiding Konferensi Nasional Sosiologi III, Yogyakarta, 20-22 Mei, 2014.
- _____, Abdil Mughis. 2015. "Political Islam and Religious Violence In Post-New Order Indonesia", Masyarakat: Jurnal Sosiologi, Vol. 20, No. 1, Januari 2015.

- Mudzakkir, Amin. 2011. "Minoritisasi Ahmadiyah di Indonesia", *Masyarakat Indonesia*, Edisi XXXVII, No. 2, 2011.
- Muhtada, Dani. 2014. "Perda Syariah di Indonesia: Penyebaran, Problem, dan Tantangannya". Makalah disampaikan pada Orasi Ilmiah dalam rangka Dies Natalis VII Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada tanggal 4 Desember 2014 di Semarang.
- Mulia, Siti Musdah. 2010. "Potret Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Era Reformasi". *Jurnal HAM* Vol. VI Tahun 2010.
- Mundzir, Ilham. 2012. "Negara, Hak-hak Minoritas, dan Multikulturalisme (Kasus Ahmadiyah)". *Jurnal Indo-Islamika* Vol. 1, No. 2 Tahun 2012.
- Najib Burhani, Ahmad . 2012. "Tiga Problem Dasar Dalam Perlindungan Agama-Agama Minoritas di Indonesia", *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012.
- Nurrul Maliki, Dewi. 2010. "Resistensi Kelompok Minoritas Keagamaan Jemaat Ahmadiyah Indonesia", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 14, No. 1, Juli 2010.
- Qodir, Zuly. 2015. "Keindonesiaan dan Sektarianisme Keagamaan", *Jurnal Maarif* Vol. 10, No. 2 Tahun 2015.
- Rahmat, M. Imdadun. 2014. "Jaminan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia". *Jurnal HAM* Vol. 11 Tahun 2014.
- _____. 2015. *Laporan Akhir Tahun Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2015*. Jakarta: Komnas HAM.
- Ramdhani Harahap, Fitri. 2014. "Politik Identitas Berbasis Agama", dalam *Transformasi Demokrasi Indonesia Menuju Perubahan Yang Bermakna*, Prosiding Konferensi Nasional Sosiologi III, Yogyakarta, 20-22 Mei, 2014.
- Robet, Robertus. 2009. "Gagasan Manusia Indonesia dan Politik Kewargaan Indonesia Kontemporer", *Prisma* No. 1 Vol. 28, Januari 2009.
- _____. 2010. "Perda, Fatwa and the Challenge to Secular Citizenship in Indonesia", dalam Michael Heng Siam-Heng dan Ten Chin Liew (eds.). *State and Secularism: Perspective from Asia*. Singapore: World Scientific Publishing.

- Ropi, Ismatu. 2012. "Minoritas, Legal Jihad, dan Peran Negara", *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012.
- Sinaga, Martin Lukito. 2012. "Problem Minoritas Kristen di Indonesia/Asia", *Jurnal Maarif* Vol. 7, No. 1 Tahun 2012.
- SSE Seda, Francisia. "Persoalan Disparitas Sosial dan Proses Eksklusi Sosial" dalam Iwan Gardono Sujatmiko dan Hari Nugroho (ed.), *Masyarakat Indonesia 2006-2007: Ulasan dan Gagasan*, (Depok: LabSosio Pusat Kajian Sosiologi Universitas Indonesia, 2007).
- Sukamto, Amos. 2013. "Ketegangan Antar Kelompok Agama Pada Masa Orde Lama Sampai Awal Orde Baru: Dari Konflik Perumusan Ideologi Negara Sampai Konflik Fisik", *Jurnal Teologi Indonesia* 1/1 (Juli 2013).
- Suryadinata, Leo. 1999. "Negara dan Minoritas Tionghoa di Indonesia", *Jurnal Wacana*, Vol. 1, No. 2, Oktober 1999.
- The Wahid Institute, *Policy Brief: Layanan Adminduk Bagi Kelompok Minoritas*, Edisi 1 Desember 2014.
- Zulfan Tadjoeddin, Mohammad. 2002. "Anatomi Kekerasan Sosial Dalam Konteks Transisi: Kasus Indonesia 1990-2001". *UNSFIR Working Paper 02/01*.

MEDIA MASSA / INTERNET

- "Aceh Loloskan Perda Syariah Islam". diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/09/140925_indonesia_qanun_jinayah pada tanggal 14 September 2016.
- "Bubarkan Ahmadiyah atau Revolusi!" diakses dari <http://www.suara-islam.com/read/index/1969/Bubarkan-Ahmadiyah-atau-Revolusi>.
- "Diskriminasi Dan Kekerasan Terhadap Agama Minoritas" diakses dari <http://referensi.elsam.or.id/2014/12/diskriminasi-dan-kekerasan-terhadap-agama-minoritas/> pada tanggal 10 Februari 2017.
- "Fatwa Tarjih Muhammadiyah" diakses dari <http://tarjih.muhammadiyah.or.id/download-fatwa.html> pada tanggal 10 Februari 2017.

- “Hak-hak Sipil yang Terabaikan di Indonesia”. Diakses dari <http://national-geographic.co.id/berita/2014/07/hak-hak-sipil-yang-terabaikan-di-indonesia> pada tanggal 20 Agustus 2016.
- “Kapolri: Fatwa MUI Bukan Hukum Positif, Ormas Jangan Buat Masyarakat Takut” diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3374898/kapolri-fatwa-mui-bukan-hukum-positif-ormas-jangan-buat-masyarakat-takut> pada tanggal 10 Februari 2017.
- “Kasus Mesum, Wanita Muda Pingsan setelah Dihukum Cambuk di Banda Aceh” diakses dari <http://news.detik.com/berita/3265878/kasus-mesum-wanita-muda-pingsan-setelah-dihukum-cambuk-di-banda-aceh>.
- “Mahfud MD: Fatwa MUI Bukan Hukum Positif, Hanya Ikat Individu” diakses dari http://news.liputan6.com/read/2830163/mahfud-md-fatwa-mui-bukan-hukum-positif-hanya-ikat-individu?utm_source=Desktop&utm_medium=twitter&utm_campaign=Share_Hanging pada tanggal 10 Februari 2017.
- “Menelisik Akar Permasalahan Diskriminasi dan Eksklusi Sosial terhadap Kelompok Penghayat dan Kepercayaan”. Diakses dari <http://elsam.or.id/2016/06/menelisik-akar-permasalahan-diskriminasi-dan-eksklusi-sosial-terhadap-kelompok-penghayat-dan-kepercayaan/> pada tanggal 20 Agustus 2016.
- “Monitoring Perda Syariat Islam di Bulukumba: Perda Nomor 06 tahun 2004 tentang Pandai Baca Tulis Al-Qur’an bagi Siswa dan Calon Pengantin”. Diakses dari http://lama.elsam.or.id/downloads/1273476285_Monitoring_Perda_Syariat_Islam_di_Bulukumba.pdf pada tanggal 10 September 2016.
- “Nasib Ahmadiyah, terlantar di negeri sendiri”. Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/08/130802_ahmadiyah_lombok pada tanggal 11 September 2016.
- “Pedoman penetapan fatwa MUI” diakses dari <http://mui.or.id/wp-content/uploads/2014/05/Ijtima-Ulama-Lampiran1.pdf> pada tanggal 10 Februari 2017.
- “Pelaku 'mesum' dan penjudi dihukum cambuk di Aceh” diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/majalah/2015/12/151228_trensosial_aceh_cambuk pada tanggal 16 Januari 2017.

- “Penjelasan tentang Fatwa Aliran Ahmadiyah” diakses dari <http://mui.or.id/index.php/2014/05/22/penjelasan-tentang-fatwa-aliran-ahmadiyah/> pada tanggal 14 Januari 2017.
- “PGI Sesalkan Pemerintah Tak Mampu Antisipasi Bentrokan di Aceh Singkil”. Diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2015/10/13/21270271/PGI.Sesalkan.Pemerintah.Tak.Mampu.Antisipasi.Bentrokan.di.Aceh.Singkil> pada tanggal 13 Februari 2016.
- “Polisi dituntut segera menuntaskan insiden Tolikara”. Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/07/150720_indonesia_update_tolikara pada tanggal 13 Februari 2016.
- “Polisi Syariat Lhokseumawe temukan ratusan kaleng Miras” diakses dari aceh.antaranews.com/berita/33729/polisi-syariat-lhokseumawe-temukan-ratusan-kaleng-miras.
- “Qanun Jinayat: Cambuk di Aceh Juga Berlaku buat Non-Muslim” diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2015/10/27/058713410/qanun-jinayat-cambuk-di-aceh-juga-berlaku-buat-non-muslim> pada tanggal 5 September 2016.
- “Ratusan Botol Miras Disita Polisi Syariat Aceh” diakses dari <http://www.tajukindonesia.net/2016/12/ratusan-botol-miras-disita-polisi.html> pada tanggal 15 Januari 2017.
- “SBY Telah Terima Penghargaan walau Ada Kontroversi”. diakses dari <http://internasional.kompas.com/read/2013/05/31/11470674/SBY.Telah.Terima.Penghargaan.walau.Ada.Kontroversi> pada tanggal 20 September 2016.
- “Solusi MUI: Bubarkan Ahmadiyah” diakses dari <http://nasional.kompas.com/read/2011/02/17/21460279/solusi.mui.bubarkan.ahmadiyah> pada tanggal 14 Januari 2017.
- “Syariat Islam dalam Monopoli Tafsir Elite Tanah Rencong”, diakses dari <http://referensi.elsam.or.id/2014/12/syariat-islam-dalam-monopoli-tafsir-elite-tanah-rencong/> pada tanggal 10 September 2016.
- “Tjahjo Segera Pastikan Aliran Kepercayaan di KTP”. Diakses dari <https://m.tempo.co/read/news/2014/11/08/078620497/tjahjo-segera-pastikan-aliran-kepercayaan-di-ktp> pada tanggal 4 Agustus 2016.

- “Tolikara, Idul Fitri 2015: Tentang Konflik Agama, Mayoritas-Minoritas dan Perjuangan Tanah Damai” diakses dari <http://crcs.ugm.ac.id/news/3511/tolikara-idul-fitri-2015-tentang-konflik-agama-mayoritas-minoritas-dan-perjuangan-tanah-damai.html> pada tanggal 13 Februari 2016.
- “Ulama Syiah Dipidana Penodaan Agama: Amandemen Pasal Penodaan Agama, Hapus Kewenangan Bakor Pakem”, diakses dari <https://www.hrw.org/id/news/2012/07/16/246970> pada tanggal 14 Februari 2016.
- Eddie Riyadi Terre, “*Posisi Minoritas dalam Pluralisme: Sebuah Diskursus Politik Pembebasan*” diakses dari http://interseksi.org/publications/essays/articles/posisi_minoritas.html. pada 28 Februari 2015.
<http://mui.or.id/index.php/2014/05/22/fatwa-aliran-ahmadiyah/> pada tanggal 14 Januari 2017.
- Human Right Watch. “*Menegakkan Moralitas: Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh, Indonesia*”. diakses dari <http://www.hrw.org/id/report/2010/11/30/256153> pada tanggal 14 Februari 2016.
- Lembar Fakta No. 18 (Revisi 1) tentang Hak Kelompok Minoritas diakses dari <http://e-pushamuii.org/content/11-lembar-fakta-18-hak-kelompok-minoritas> pada tanggal 3 Oktober 2015.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Risalah Sidang Perkara Nomor 140/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 Tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm, 27-28. Diakses dari www.mahkamahkonstitusi.go.id pada tanggal 4 September 2016.
- Sejarah Direktorat Pembinaan Kepercayaan Terhadap Tuhan YME dan Tradisi, Diakses dari <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpkt/2014/04/10/sejarah-direktorat-pembinaan-kepercayaan-terhadap-tuhan-yme-dan-tradisi/pada> tanggal 16 Februari 2016.
- Suparlan, Pasurdi. 2015. “Masyarakat Majemuk, Masyarakat Multikultural, dan Minoritas: Memperjuangkan Hak-hak Minoritas” diakses dari http://www.interseksi.org/publication/essays/articles/masyarakat_majemuk.html pada tanggal 24 Oktober 2015.

UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN-PERATURAN

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri yaitu Menteri Agama, Jaksa Agung, Menteri Dalam Negeri No.3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008, No 199/2008.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Jaksa Agung No: PER-019/A/JA/09/2015 tentang Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan.

Keputusan Jaksa Agung RI No: KEP-146/A/JA/09/2015 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan dalam Masyarakat Tingkat Pusat.

Qanun Aceh No. 6 tahun 2014 tentang hukum Jinayat.

LAMPIRAN

**PENETAPAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 1/PNPS TAHUN 1965**

**TENTANG
PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN DAN/ATAU PENODAAN AGAMA**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka pengamanan Negara dan Masyarakat, cita-cita Revolusi Nasional dan pembangunan Nasional Semesta menuju ke masyarakat adil dan makmur, perlu mengadakan peraturan untuk mencegah penyalah-gunaan atau penodaan agama;
- b. bahwa untuk pengamanan revolusi dan ketentuan masyarakat, soal ini perlu diatur dengan Penetapan Presiden;
- Mengingat : 1. pasal 29 Undang-undang Dasar;
2. pasal IV Aturan Peralihan Undang-undang Dasar;
3. penetapan Presiden No. 2 tahun 1962 (Lembara-Negara tahun 1962 No. 34);
4. pasal 2 ayat (1) Ketetapan M.P.R.S. No. II/MPRS/1960;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PENETAPAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA TENTANG PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN DAN/ATAU PENODAAN AGAMA.

Pasal 1

Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu 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.

Pasal 2

- (1) Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu

keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

- (2) Apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh Organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan Organisasi itu dan menyatakan Organisasi atau aliran tersebut sebagai Organisasi/ aliran terlarang, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

Pasal 3

Apabila, setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau oleh Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam pasal 2 terhadap orang, Organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus melanggar ketentuan dalam pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota Pengurus Organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun.

Pasal 4

Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut:

"Pasal 156a

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

- a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalah-gunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa."

Pasal 5

Penetapan Presiden Republik Indonesia ini mulai berlaku pada hari diundangkannya. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya memerintahkan pengundangan Penetapan Presiden Republik Indonesia ini dengan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 27 Januari 1965.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
SUKARNO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 27 Januari 1965
SEKRETARIS NEGARA,

MOHD. ICHSAN.

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1965 NOMOR 3.

Departemen Agama

PENJELASAN
ATAS
PENETAPAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 1/PNPS TAHUN 1965

TENTANG
PENCEGAHAN PENYALAH-GUNAAN DAN/ATAU PENODAAN AGAMA

I. UMUM

1. Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia telah menyatakan, bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai dan merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut.

Menurut Undang-undang Dasar 1945 Negara kita berdasarkan :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan;
5. Keadilan Sosial.

Sebagai dasar pertama, Ke-Tuhanan Yang Maha Esa bukan saja meletakkan dasar moral diatas Negara dan Pemerintah, tetapi juga memastikan adanya kesatuan Nasional yang berasas keagamaan. Pengakuan sila pertama (Ke-Tuhanan Yang Maha Esa) tidak dapat dipisah-pisahkan dengan Agama, karena adalah salah satu tiang pokok daripada perikehidupan manusia dan bagi bangsa Indonesia adalah juga sebagai sendi perikehidupan Negara dan unsur mutlak dalam usaha nation-building.

2. Telah ternyata, bahwa pada akhir-akhir ini hampir diseluruh Indonesia tidak sedikit timbul aliran-aliran atau Organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum Agama. Diantara ajaran-ajaran/perbuatan-perbuatan pada pemeluk aliran-aliran tersebut sudah banyak yang telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan Nasional dan menodai Agama. Dari kenyataan teranglah, bahwa aliran-aliran atau Organisasi-organisasi kebatinan/kepercayaan masyarakat yang menyalah-gunakan dan/atau mempergunakan Agama sebagai pokok, pada akhir-akhir ini bertambah banyak dan telah berkembang kearah yang sangat membahayakan Agama-agama yang ada.
3. Untuk mencegah berlarut-larutnya hal-hal tersebut diatas yang dapat membahayakan persatuan Bangsa dan Negara, maka dalam rangka

kewaspadaan Nasional dan dalam Demokrasi Terpimpin dianggap perlu dikeluarkan Penetapan Presiden sebagai realisasi Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang merupakan salah satu jalan untuk menyalurkan ketata-negeraan dan keagamaan, agar oleh segenap rakyat diseluruh wilayah Indonesia ini dapat dinikmati ketenteraman beragama dan jaminan untuk menunaikan ibadah menurut Agamanya masing-masing.

4. Berhubung dengan maksud memupuk ketenteraman beragama inilah, maka Penetapan Presiden ini pertama-tama mencegah agar jangan sampai terjadi penyelewengan-penyelewengan dari ajaran-ajaran agama yang dianggap sebagai ajaran-ajaran pokok oleh para ulama dari agama yang bersangkutan (pasal 1-3); dan kedua kalinya aturan ini melindungi ketenteraman beragama tersebut dari penodaan/penghinaan serta dari ajaran-ajaran untuk tidak memeluk agama yang bersendikan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa/(Pasal 4).
5. Adapun penyelewengan-penyelewengan keagamaan yang nyatanya merupakan pelanggaran pidana dirasa tidak perlu diatur lagi dalam peraturan ini, oleh karena telah cukup diaturnya dalam berbagai-bagai aturan pidana yang telah ada. Dengan Penetapan Presiden ini tidaklah sekali-kali dimaksudkan hendak mengganggu gugat hak hidup Agama-gama yang sudah diakui oleh Pemerintah sebelum Penetapan Presiden ini diundangkan.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Dengan kata-kata "Dimuka Umum" dimaksudkan apa yang lazim diartikan dengan kata-kata itu dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan khong Cu (Confusius). Hal ini dapat dibuktikan dalam sejarah perkembangan Agama-agama di Indonesia.

Karena 6 macam Agama ini adalah agama-gama yang dipeluk hampir seluruh penduduk Indonesia, maka kecuali mereka mendapat jaminan seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 Undang-undang Dasar, juga mereka mendapat bantuan-bantuan dan perlindungan seperti yang diberikan oleh pasal ini.

Ini tidak berarti bahwa agama-agama lain, misalnya: Yahudi, Zarasustrian, Shinto, Taoism dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh seperti yang diberikan oleh pasal 29 ayat 2 dan mereka dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau peraturan perundangan lain.

Terhadap badan/aliran kebatinan, Pemerintah berusaha menyalurkannya kearah pandangan yang sehat dan kearah Ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hal ini sesuai dengan ketetapan M.P.R.S. No. II/MPRS/1960, lampiran A. Bidang I, angka 6.

Dengan kata-kata "Kegiatan keagamaan" dimaksudkan segala macam kegiatan yang bersifat keagamaan, misalnya menamakan suatu aliran sebagai Agama, mempergunakan istilah-istilah dalam menjalankan atau mengamalkan ajaran-ajaran

kepercayaannya ataupun melakukan ibadahnya dan sebagainya. Pokok-pokok ajaran agama dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk itu mempunyai alat-alat/cara-cara untuk menyelidikinya.

Pasal 2

Sesuai dengan kepribadian Indonesia, maka terhadap orang-orang ataupun penganut-penganut sesuatu aliran kepercayaan maupun anggota atau anggota Pengurus Organisasi yang melanggar larangan tersebut dalam pasal 1, untuk permulaannya dirasa cukup diberi nasehat seperlunya.

Apabila penyelewengan itu dilakukan oleh organisasi atau penganutpenganut aliran kepercayaan dan mempunyai efek yang cukup serius bagi masyarakat yang beragama, maka Presiden berwenang untuk membubarkan organisasi itu dan untuk menyatakan sebagai organisasi atau aliran terlarang dengan akibat-akibatnya (jo pasal 169 K.U.H.P.).

Pasal 3

Pemberian ancaman pidana yang diatur dalam pasal ini, adalah tindakan lanjutan terhadap anasir-anasir yang tetap mengabaikan peringatan tersebut, dalam pasal 2. Oleh karena aliran kepercayaan biasanya tidak mempunyai bentuk seperti organisasi/perhimpunan, dimana mudah dibedakan siapa pengurus dan siapa anggotanya, maka mengenai aliran-aliran kepercayaan, hanya penganutnya yang masih terus melakukan pelanggaran dapat dikenakan pidana, sedang pemuka aliran sendiri yang menghentikan kegiatannya tidak dapat dituntut.

Mengingat sifat idiiil dari tindak pidana dalam pasal ini, maka ancaman pidana 5 tahun dirasa sudah wajar.

Pasal 4

Maksud ketentuan ini telah cukup dijelaskan dalam penjelasan umum diatas. Cara mengeluarkan persamaan atau melakukan perbuatan dapat dilakukan dengan lisan, tulisan ataupun perbuatan lain.

Huruf a, tindak pidana yang dimaksudkan disini, ialah yang semata-mata (pada pokoknya) ditujukan kepada niat untuk memusuhi atau menghina.

Dengan demikian, maka, uraian-uraian tertulis maupun lisan yang dilakukan secara obyektif, zakelijik dan ilmiah mengenai sesuatu agama yang disertai dengan usaha untuk menghindari adanya kata-kata atau susunan kata-kata yang bersifat permusuhan atau penghinaan, bukanlah tinak pidana menurut pasal ini.

Huruf b, Orang yang melakukan tindak pidana tersebut disini, disamping mengganggu ketentraman orang beragama, pada dasarnya menghianati sila pertama dari Negara secara total, dan oleh karenanya adalah pada tempatnya, bahwa perbuatannya itu dipidana sepentasnya.

Pasal 5
Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2726.

Departemen Agama



**KEPUTUSAN BERSAMA
MENTERI AGAMA, JAKSA AGUNG, DAN
MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA**

NOMOR : 3 Tahun 2008

NOMOR : KEP-033/A/JA/6/2008

NOMOR : 199 Tahun 2008

TENTANG

**PERINGATAN DAN PERINTAH KEPADA PENGANUT, ANGGOTA, DAN/ATAU
ANGGOTA PENGURUS JEMAAT AHMADIYAH INDONESIA (JAI)
DAN WARGA MASYARAKAT**

**MENTERI AGAMA, JAKSA AGUNG, DAN
MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA,**

- Menimbang :
- a. bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, setiap orang bebas untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, dan dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib menghormati hak asasi orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang;
 - b. bahwa 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;
 - c. bahwa Pemerintah telah melakukan upaya persuasif melalui serangkaian kegiatan dan dialog untuk menyelesaikan permasalahan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) agar tidak menimbulkan keresahan dalam kehidupan beragama dan mengganggu ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat, dan dalam hal ini Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) telah menyampaikan 12 (dua belas) butir Penjelasan pada tanggal 14 Januari 2008;
 - d. bahwa dari hasil pemantauan terhadap 12 (dua belas) butir Penjelasan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) sebagaimana dimaksud pada huruf c, Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM) menyimpulkan bahwa meskipun terdapat beberapa butir yang telah dilaksanakan namun masih terdapat beberapa butir yang belum dilaksanakan oleh penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) sehingga dapat mengganggu ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat ;
 - e. bahwa warga masyarakat wajib menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama untuk menciptakan ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat demi terwujudnya persatuan dan kesatuan nasional;
 - f. bahwa dengan maksud untuk menjaga dan memupuk ketenteraman beragama dan ketertiban kehidupan bermasyarakat, serta berdasarkan pertimbangan pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu menetapkan Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia

- Mengingat :
1. Pasal 28E, Pasal 281 ayat (1), Pasal 28J, dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 156 dan Pasal 156a;
 3. Undang-Undang Nomor 1/PnPs/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang;
 4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
 5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
 6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
 7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005;
 8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik;
 9. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;
 10. Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 1989 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
 11. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2005;
 12. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia yang telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2005;
 13. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia;
 14. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP004/J.A/01/1994 tanggal 15 Januari 1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM);
 15. Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-115/J.A/10/1999 tanggal 20 Oktober 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
 16. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri;
 17. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama;
- Memperhatikan :
1. Hasil Rapat Tim Koordinasi PAKEM Pusat tanggal 12 Mei 2005;
 2. Hasil Rapat Tim Koordinasi PAKEM Pusat tanggal 15 Januari 2008;
 3. Hasil Rapat Tim Koordinasi PAKEM Pusat tanggal 16 April 2008;

- Menetapkan : **KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI AGAMA, JAKSA AGUNG, DAN MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA TENTANG PERINGATAN DAN PERINTAH KEPADA PENGANUT, ANGGOTA, DAN/ATAU ANGGOTA PENGURUS JEMAAT AHMADIYAH INDONESIA (JAI) DAN WARGA MASYARAKAT**
- KESATU : Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.
- KEDUA : Memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW.
- KETIGA : Penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU dan Diktum KEDUA dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya.
- KEEMPAT : Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).
- KELIMA : Warga masyarakat yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU dan Diktum KEEMPAT dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- KEENAM : Memerintahkan kepada aparat Pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan langkah-langkah pembinaan dalam rangka pengamanan dan pengawasan pelaksanaan Keputusan Bersama ini.
- KETUJUH : Keputusan Bersama ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 9 Juni 2008


MENTERI AGAMA,
MUHAMMAD M. BASYUNI

IAKSA AGUNG,

HENDARMAN SUPANDJI


MENTERI DALAM NEGERI,
MARDIYANTO



**JAKSA AGUNG
REPUBLIK INDONESIA**

KEPUTUSAN JAKSA AGUNG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR : KEP- 146 /A/JA/09 /2015

TENTANG

PEMBENTUKAN TIM KOORDINASI PENGAWASAN
ALIRAN KEPERCAYAAN DAN ALIRAN KEAGAMAAN
DALAM MASYARAKAT TINGKAT PUSAT

JAKSA AGUNG REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa dengan semakin meningkat dan berkembangnya kehidupan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, maka terhadapnya harus dilakukan pengawasan secara intensif dan persuasif;
- b. bahwa untuk mencapai tujuan tersebut perlu adanya koordinasi dan kerja sama antar instansi pemerintah yang terkait;
- c. bahwa Keputusan Jaksa Agung Nomor: KEP-004/JA/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu diganti;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Keputusan Jaksa Agung tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat Tingkat Pusat;
- Mengingat : 1. Pasal 28 E ayat (1) dan (2) serta Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726);
3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401);

4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5249);
5. Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
6. Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-006/A/JA/05/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: PER-009/A/JA/01/2011 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia;
7. Peraturan Jaksa Agung Nomor: PER-024/A/JA/08/2014 tanggal 25 Agustus 2014 tentang Administrasi Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia;
8. Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER-019/A/JA/09/2015 tanggal 16 September 2015 tentang Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : **KEPUTUSAN JAKSA AGUNG TENTANG PEMBENTUKAN TIM KOORDINASI PENGAWASAN ALIRAN KEPERCAYAAN DAN ALIRAN KEAGAMAAN DALAM MASYARAKAT TINGKAT PUSAT.**

KESATU : Membentuk Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan dalam Masyarakat Tingkat Pusat, selanjutnya disebut Tim Pakem Pusat yang bertugas melakukan pengawasan terhadap ajaran atau paham aliran kepercayaan masyarakat dan aliran keagamaan yang meresahkan masyarakat karena diindikasikan menyimpang atau sesat dan/atau menodai, menghina atau merendahkan satu aliran kepercayaan masyarakat atau suatu agama, dapat menimbulkan rasa kebencian/permusuhan dalam masyarakat serta dapat merusak/mengganggu kerukunan umat beragama, yang susunan dan kedudukan keanggotaan sebagaimana tersebut pada lampiran keputusan ini.

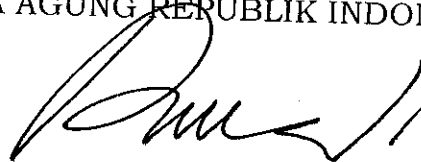
KEDUA : Menugaskan Tim Pakem Pusat untuk :

- a. Menerima dan menganalisa laporan dan atau informasi tentang Aliran Kepercayaan atau Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat;
- b. Meneliti dan menilai secara cermat perkembangan suatu Aliran Kepercayaan atau Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat untuk mengetahui dampak-dampaknya bagi ketertiban dan ketentraman umum;
- c. Mengajukan laporan dan saran sesuai dengan jenjang wewenang dan tanggung jawab.

- KETIGA : Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada Diktum KEDUA, Tim Pakem Pusat menjalankan fungsi :
- a. Menyelenggarakan rapat baik secara berkala maupun sewaktu-waktu sesuai kebutuhan;
 - b. Menyelenggarakan Pertemuan, konsultasi dengan instansi dan badan-badan lainnya yang dipandang perlu, baik Lembaga Pemerintah maupun Non Pemerintah sesuai kepentingannya;
 - c. Mengadakan pertemuan dengan penganut Aliran Kepercayaan atau Aliran Keagamaan yang dipandang perlu.
- KEEMPAT : Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Tim Pakem Pusat wajib memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bertanggungjawab secara teknis dan administrasi kepada Jaksa Agung Republik Indonesia.
- KELIMA : Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Tim Pakem Pusat bertanggung jawab membuat laporan berkala maupun insidental kepada Jaksa Agung Republik Indonesia secara berjenjang, mengenai :
- a. Pelaksanaan tugas Tim Pakem Pusat.
 - b. Saran dan pendapat dalam rangka upaya penanggulangan dan pencegahan terjadinya suatu problema Aliran Kepercayaan maupun Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat.
- KEENAM : Segala biaya yang timbul dalam pelaksanaan keputusan ini dibebankan kepada anggaran Kejaksaan Republik Indonesia.
- KETUJUH : Pada saat keputusan ini mulai berlaku, Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : 004/A/JA/01/1994 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- KEDELAPAN : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini akan diadakan perbaikan sebagaimana mestinya.
- KESEMBILAN : Keputusan ini disampaikan kepada pejabat yang berkepentingan untuk diketahui dan dipergunakan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 25 September 2015

JAKSA AGUNG REPUBLIK INDONESIA,



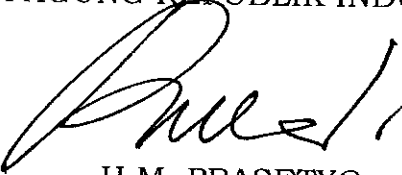
H.M. PRASETYO

Lampiran Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia
 Nomor : KEP- 146 /A/JA/09/2015
 Tanggal : 25 September 2015

**TIM KOORDINASI PENGAWASAN ALIRAN KEPERCAYAAN DAN
 ALIRAN KEAGAMAAN DALAM MASYARAKAT
 TINGKAT PUSAT**

No	JABATAN	KEDUDUKAN DALAM TIM
1.	Jaksa Agung Republik Indonesia	Ketua merangkap anggota
2.	Jaksa Agung Muda Intelijen	Wakil Ketua merangkap anggota
3.	Direktur II pada Jaksa Agung Muda Intelijen	Sekretaris I merangkap anggota
4.	Kepala Sub. Direktorat Pengawasan Media Massa, Barang Cetak, Aliran Kepercayaan Masyarakat dan Keagamaan	Sekretaris II merangkap anggota
5.	Direktur Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum, Kementerian Dalam Negeri	Anggota
6.	Kepala Badan Litbang dan Diklat, Kementerian Agama	Anggota
7.	Direktur Jenderal Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	Anggota
8.	Wakil Asisten Teritorial Panglima TNI, Mabes TNI	Anggota
9.	Direktur Sosbud Badan Intelijen Keamanan Mabes POLRI	Anggota
10.	Deputi 2 Badan Intelijen Negara, Badan Intelijen Negara (BIN)	Anggota
11.	Perwakilan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Pusat	Anggota

JAKSA AGUNG REPUBLIK INDONESIA,


 H.M. PRASETYO



QANUN ACEH
NOMOR 6 TAHUN 2014
TENTANG
HUKUM JINAYAT

BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM

DENGAN NAMA ALLAH YANG MAHA PENGASIH LAGI MAHA PENYAYANG

ATAS RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA
GUBERNUR ACEH,

- Menimbang :
- a. bahwa Al-Qur'an dan Al-Hadist adalah dasar utama agama Islam yang membawa rahmat bagi seluruh alam dan telah menjadi keyakinan serta pegangan hidup masyarakat Aceh;
 - b. bahwa dalam rangka pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (*Memorandum of Understanding between The Government of Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, Helsinki 15 Agustus 2005*), Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menegaskan komitmen mereka untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua, dan para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga Pemerintahan Rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - c. bahwa Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki Keistimewaan dan Otonomi khusus, salah satunya kewenangan untuk melaksanakan Syariat Islam, dengan menjunjung tinggi keadilan, kemaslahatan dan kepastian hukum;
 - d. bahwa berdasarkan amanah Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, hukum Jinayat (hukum Pidana) merupakan bagian dari Syari'at Islam yang dilaksanakan di Aceh;
 - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d perlu membentuk Qanun Aceh tentang Hukum Jinayat;
- Mengingat :
1. Pasal 18 ayat (6), Pasal 18B, dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1956 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1103);
3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3892);
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT ACEH
dan
GUBERNUR ACEH

MEMUTUSKAN :

Menetapkan : QANUN ACEH TENTANG HUKUM JINAYAT.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Qanun ini yang dimaksud dengan:

1. Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.
2. Kabupaten/Kota adalah bagian dari daerah provinsi sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Bupati/Walikota.
3. Pemerintahan Aceh adalah Pemerintah Daerah Provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

4. Pemerintahan Kabupaten/Kota adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
5. Pemerintah Daerah Aceh yang selanjutnya disebut Pemerintah Aceh adalah unsur penyelenggara pemerintahan Aceh yang terdiri atas Gubernur dan perangkat daerah Aceh.
6. Gubernur adalah kepala Pemerintah Aceh yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
7. Dewan Perwakilan Rakyat Aceh yang selanjutnya disingkat DPRA adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
8. Bupati/Walikota adalah kepala pemerintah daerah kabupaten/kota yang dipilih melalui suatu proses demokratis yang dilakukan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
9. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut DPRK adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
10. Mahkamah adalah Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota, Mahkamah Syar'iyah Aceh dan Mahkamah Agung.
11. Mahkamah Syar'iyah Kabupaten/Kota adalah lembaga peradilan tingkat pertama.
12. Mahkamah Syar'iyah Aceh adalah lembaga peradilan tingkat banding.
13. Mahkamah Agung Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Mahkamah Agung adalah lembaga peradilan tingkat kasasi dan peninjauan kembali.
14. Hakim adalah hakim pada mahkamah syar'iyah kabupaten/kota, mahkamah syar'iyah Aceh dan mahkamah agung.
15. Hukum Jinayat adalah hukum yang mengatur tentang Jarimah dan 'Uqubat.
16. Jarimah adalah perbuatan yang dilarang oleh Syariat Islam yang dalam Qanun ini diancam dengan 'Uqubat Hudud dan/atau Ta'zir.
17. 'Uqubat adalah hukuman yang dapat dijatuhkan oleh hakim terhadap pelaku Jarimah.
18. Hudud adalah jenis 'Uqubat yang bentuk dan besarnya telah ditentukan di dalam Qanun secara tegas.
19. Ta'zir adalah jenis 'Uqubat yang telah ditentukan dalam qanun yang bentuknya bersifat pilihan dan besarnya dalam batas tertinggi dan/atau terendah.

20. Restitusi adalah sejumlah uang atau harta tertentu, yang wajib dibayarkan oleh pelaku Jarimah, keluarganya, atau pihak ketiga berdasarkan perintah hakim kepada korban atau keluarganya, untuk penderitaan, kehilangan harta tertentu, atau penggantian biaya untuk tindakan tertentu.
21. Khamar adalah minuman yang memabukkan dan/atau mengandung alkohol dengan kadar 2% (dua persen) atau lebih.
22. Maisir adalah perbuatan yang mengandung unsur taruhan dan/atau unsur untung-untungan yang dilakukan antara 2 (dua) pihak atau lebih, disertai kesepakatan bahwa pihak yang menang akan mendapat bayaran/keuntungan tertentu dari pihak yang kalah baik secara langsung atau tidak langsung.
23. Khalwat adalah perbuatan berada pada tempat tertutup atau tersembunyi antara 2 (dua) orang yang berlainan jenis kelamin yang bukan Mahram dan tanpa ikatan perkawinan dengan kerelaan kedua belah pihak yang mengarah pada perbuatan Zina.
24. Ikhtilath adalah perbuatan bermesraan seperti bercumbu, bersentuh-sentuhan, berpelukan dan berciuman antara laki-laki dan perempuan yang bukan suami istri dengan kerelaan kedua belah pihak, baik pada tempat tertutup atau terbuka.
25. Mahram adalah orang yang haram dinikahi selama-lamanya yakni orang tua kandung dan seterusnya ke atas, orang tua tiri, anak dan seterusnya ke bawah, anak tiri dari istri yang telah disetubuhi, saudara (kandung, seayah dan seibu), saudara susuan, ayah dan ibu susuan, saudara ayah, saudara ibu, anak saudara, mertua (laki-laki dan perempuan), menantu (laki-laki dan perempuan).
26. Zina adalah persetubuhan antara seorang laki-laki atau lebih dengan seorang perempuan atau lebih tanpa ikatan perkawinan dengan kerelaan kedua belah pihak.
27. Pelecehan Seksual adalah perbuatan asusila atau perbuatan cabul yang sengaja dilakukan seseorang di depan umum atau terhadap orang lain sebagai korban baik laki-laki maupun perempuan tanpa kerelaan korban.
28. Liwath adalah perbuatan seorang laki-laki dengan cara memasukkan zakarnya kedalam dubur laki-laki yang lain dengan kerelaan kedua belah pihak.
29. Musahaqah adalah perbuatan dua orang wanita atau lebih dengan cara saling menggosok-gosokkan anggota tubuh atau faraj untuk memperoleh rangsangan (kenikmatan) seksual dengan kerelaan kedua belah pihak.
30. Pemerksaan adalah hubungan seksual terhadap faraj atau dubur orang lain sebagai korban dengan zakar pelaku atau benda lainnya yang digunakan pelaku atau terhadap faraj atau zakar korban dengan mulut pelaku atau terhadap mulut korban dengan zakar pelaku, dengan kekerasan atau paksaan atau ancaman terhadap korban.
31. Qadzaf adalah menuduh seseorang melakukan Zina tanpa dapat mengajukan paling kurang 4 (empat) orang saksi.

32. Memaksa adalah setiap perbuatan atau serangkaian perbuatan yang dilakukan oleh Setiap Orang untuk menjadikan orang lain harus melakukan suatu perbuatan Jarimah yang tidak dikehendaknya dan/atau tidak kuasa menolaknya dan/atau tidak kuasa melawannya.
33. Membantu melakukan adalah setiap perbuatan atau serangkaian perbuatan yang dilakukan oleh Setiap Orang untuk memudahkan orang lain melakukan Jarimah.
34. Menyuruh melakukan adalah setiap perbuatan atau serangkaian perbuatan yang dilakukan oleh Setiap Orang untuk menggerakkan atau mendorong orang lain melakukan Jarimah.
35. Mempromosikan adalah memperagakan dan/atau menginformasikan cara melakukan Jarimah, dan/atau memberitahukan tempat yang dapat digunakan untuk melakukan Jarimah dan/atau orang/korporasi yang menyediakan tempat untuk melakukan Jarimah dan/atau menceritakan kembali pengakuan seseorang yang telah melakukan Jarimah, secara lisan atau tulisan, melalui media cetak, elektronik dan/atau media lainnya.
36. Mengulangi adalah melakukan Jarimah yang sama dengan Jarimah yang sebelumnya sudah dia lakukan dan sudah diputus oleh Mahkamah Syar'iyah kabupaten/kota.
37. Memproduksi Khamar adalah setiap kegiatan atau proses untuk menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, dan/atau mengubah bentuk sesuatu menjadi Khamar.
38. Setiap Orang adalah orang perseorangan.
39. Badan Usaha adalah Badan Usaha yang berbadan hukum dan bukan berbadan hukum.
40. Anak adalah orang yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah.

BAB II

ASAS DAN RUANG LINGKUP

Bagian Kesatu

Asas

Pasal 2

Penyelenggaraan Hukum Jinayat berasaskan:

- a. keislaman;
- b. legalitas;
- c. keadilan dan keseimbangan;
- d. kemaslahatan;
- e. perlindungan hak asasi manusia; dan
- f. pembelajaran kepada masyarakat (*tadabbur*).

RIWAYAT PENELITI



Arif Hidayatullah, lahir di Jakarta pada tanggal 5 November 1992, merupakan anak ketiga dari tiga bersaudara. Peneliti mengawali jenjang pendidikan di TK Muhammadiyah Jakarta pada tahun 1997-1998, kemudian melanjutkan di SDN Kenari 01 Pagi Jakarta pada tahun 1998-2004. Lalu peneliti melanjutkan pendidikan di SMPN 1 Jakarta tahun 2004-2007, kemudian melanjutkan pendidikan di SMAN 4 Jakarta tahun 2007-2010. Pada tahun 2010, peneliti pernah mengenyam pendidikan tinggi di Jurusan Kesejahteraan Sosial, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah. Pada tahun 2011, peneliti pindah universitas dengan meneruskan jenjang pendidikan di Program Studi Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Jakarta (UNJ).

Semasa perkuliahan, peneliti telah menghasilkan beberapa karya ilmiah terkait bidang sosiologi, melakukan beberapa penelitian sosial mengenai “Peran Elit Formal dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Desa” di Desa Kabandungan, Sukabumi pada tahun 2012, penelitian masalah pencemaran lingkungan di Pulau Tidung (Kepulauan Seribu) pada tahun 2013, dan penelitian manajemen sumber daya air berbasis lokal di Desa Ciasihan (Kab. Bogor) pada tahun 2014. Selain itu peneliti juga pernah menjadi Mahasiswa PKL di LPP TVRI, pada bagian Produksi Pemberitaan selama 3 bulan pada tahun 2014. Selain itu beberapa opini tulisan peneliti yang berjudul “Lestari Alamku, Sejahtera Negeriku” dan “Kesadaran Warga Berpolitik ala Republikan” pernah dipublikasikan di media cetak koran Wartakota Jakarta. Peneliti berharap melalui skripsi yang berjudul “Kelompok Minoritas dalam Perspektif Republikanisme: Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Terkait Kelompok Minoritas Agama di Indonesia” dapat bermanfaat bagi masyarakat luas khususnya pemerintah yang memiliki peran penting dalam merumuskan kebijakan yang adil. Peneliti dapat dihubungi melalui email: **ariefnisme@gmail.com**