

## UPAYA MENGELOLA KERAGAMAN DI INDONESIA PASCA REFORMASI

**Zainal Abidin Bagir, dkk.**, “Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia”. 2011. Mizan. 200 hlm.

**Muhammad Fakhry Ghafur**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*

### PENDAHULUAN

Persoalan keragaman (agama, budaya, adat, bahasa dan sebagainya) merupakan fenomena yang telah ada sejak awal sejarah Indonesia. Anthony Reid (1990) dalam bukunya *Southeast Asia in the Age of Commerce* mengatakan bahwa interaksi budaya dan agama di Indonesia sudah ada sejak ribuan tahun yang lalu, bahkan sebelum munculnya kerajaan Sriwijaya di Palembang ataupun Majapahit di Jawa Timur. Karenanya tidaklah mengherankan jika di Indonesia tumbuh berbagai macam agama, budaya, suku bangsa dan etnis. Hubungan lintas budaya dan agama masyarakat Indonesia sejak dulu telah mampu menghasilkan sikap pluralis dan toleran dalam menyikapi perbedaan budaya dan agama. Respons positif atas pluralitas yang diwariskan oleh pendahulu bangsa ini, oleh *founding fathers* kita dijadikan sebagai motto nasional, yakni Bhineka Tunggal Ika, yang biasa diterjemahkan sebagai kesatuan dalam keragaman. Motto ini menunjukkan kesadaran pendiri bangsa ini atas realitas kemajemukan yang terdapat di Indonesia.

Dalam dinamika perpolitikan Indonesia kontemporer, permasalahan keragaman mengambil bentuk yang berbeda-beda dari masa ke masa. Gejala ini tidak bisa dilepaskan dari momentum reformasi 1998 yang telah membuka kebebasan bagi masyarakat. Secara umum hubungan antaragama di Indonesia berjalan baik hampir di seluruh wilayah Indonesia. Namun, pasca reformasi hubungan antaragama, intraagama, maupun antaretnis di Indonesia memasuki fase baru dengan munculnya

konflik yang melibatkan berbagai elemen masyarakat dalam skala besar. Menurut data hasil penelitian Gerry Van Klinken (2007), pasca reformasi 1998 terdapat konflik berskala besar yang terjadi di beberapa kota di Indonesia. Data tersebut menunjukkan, hampir 90% korban tewas akibat kekerasan komunal, baik skala besar maupun kecil. Dari korban tewas tersebut 57% akibat kekerasan agama, 29% kekerasan etnik dan 13% kekerasan rasial (anti-Cina) (Van Klinken 2007).

Kekerasan yang terjadi secara beruntun dan terus menerus tersebut tidak terlepas dari peran pemerintah yang terkesan lambat dan kurang tegas dalam penegakkan hukum. Pembentukan Forum Kerukunan Antar-Umat Beragama (FKUB), yang dimandatkan oleh peraturan dan diharapkan dapat menjadi instrumen penting jaminan beribadah, belum sepenuhnya efektif, bahkan dalam beberapa kasus lain justru membuat permasalahan baru. Sedangkan kemajuan yang bisa dicapai adalah dimasukkannya pasal-pasal HAM dalam UUD hasil amandemen yang mempertegas jaminan kebebasan beragama, walaupun masih ada sedikit perlakuan diskriminasi terhadap agama non-resmi. (Hamidi 2001).

Dalam perumusan kebijakan publik yang tidak hanya menyangkut isu-isu agama, sering terjadi tarik-menarik antara kelompok agama dan pemerintah. Sebagai contoh, UU Pornografi dan UU Sistem Pendidikan Nasional yang sempat menjadi sumber perselisihan kelompok antaragama dengan pemerintah. Persoalan-persoalan yang menyangkut antaragama, interagama, maupun antaretnis dan pemerintah tidak bisa dipahami tanpa memahami konteks terdekat perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia pada satu dasawarsa terakhir dalam upaya mengatasi problematika keragaman yang telah ada sejak masa awal sejarah Indonesia. Karenanya, persoalan keragaman telah menjadi isu penting hampir di semua negara, baik negara maju maupun negara berkembang, bahkan di negara-negara di mana agama hanya berada pada ruang privat semata.

Terdapat beberapa kajian yang sangat bagus berkaitan dengan isu keragaman (pluralisme kewargaan) yang terjadi di Indonesia, diantaranya adalah buku “Pluralisme Kewargaan” yang disusun oleh lima orang akademisi dan peneliti *Center for Religious and Cross-cultural Studies* (CRSS), diantaranya: Zainal Abidin Bagir, AA GN Ari Dwipayana, Mustaghfiroh Rahayu, Trisno Sutanto dan Farid Wajidi. Buku yang merupakan buah penelitian sejak 2008 ini terdiri

dari beberapa pembahasan. *Pertama*, Pluralisme Kewargaan dalam Masyarakat Demokratis. *Kedua*, Akomodasi Transformatif: Tawaran atas Pengelolaan Keragaman dan Hak-hak Perempuan. *Ketiga*, Kaum Muda dan Pluralisme Kewargaan. *Keempat*, Negara, Kekuasaan dan Agama: Membedah Politik Perukunan Rezim Orba. *Terakhir*, Representasi Agama dalam Demokrasi di Ranah Lokal.

Sedangkan bagian-bagian yang akan diutarakan dalam tulisan ini tidak menyangkut semua bab diatas, tetapi berkaitan dengan permasalahan pokok seputar permasalahan keragaman yang terjadi di Indonesia. Kemudian, yang lebih menarik adalah tanda tanya besar seputar “Pluralisme Kewargaan” yang menjadi judul buku tersebut. Apakah pluralisme kewargaan dapat menjadi arah baru dalam mengelola keragaman di Indonesia? Sebagian orang, khususnya umat Islam Indonesia, masih alergi dengan istilah pluralisme setelah Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengeluarkan fatwa haram tentang pluralisme yang mencoba menyatukan semua orang yang berbeda dalam sebuah keyakinan. Namun, pluralisme yang dipahami dalam buku ini tidak hanya sekedar toleransi, tetapi juga untuk memahami perbedaan yang terjadi di Indonesia. Pluralisme tidak dipahami sebagai paham untuk menyatukan semua orang yang berbeda keyakinan dalam satu paham yang sama, tetapi sebagai parameter untuk menerima dan mempertahankan perbedaan. Yang diisyaratkan dalam pluralisme disini bukan menghilangkan identitas seseorang demi mengejar persatuan atau persamaan, tetapi penerimaan hak-hak orang lain untuk hidup harmonis dalam mendesain Indonesia yang lebih baik. Di satu sisi, keberagaman dalam tradisi keberagaman atau budaya dapat menjadi tantangan berat bagi kohesi sosial dan tatanan pemerintahan, tetapi di sisi lain menjadi peluang bagi tumbuhnya budaya dan politik masyarakat yang lebih baik. Terlepas dari beragamnya definisi seputar pluralisme, penekanan kembali kajian tentang pluralisme merupakan sesuatu yang penting dalam upaya mengelola masyarakat yang majemuk di Indonesia yang rentan dengan konflik sejak masa awal kemerdekaan.

#### PLURALISME DALAM KONTEKS KEWARGAAN

Pada bagian pertama buku ini Zainal Abidin Bagir (2011) membahas seputar makna pluralisme kewargaan. *Civic pluralism* merupakan istilah populer yang banyak digunakan dalam mengelola keragaman di

Indonesia. Yang menarik adalah bahwa istilah tersebut memiliki banyak makna, baik dari segi politis atau ideologis.

Dalam literatur ilmu sosial, pluralisme digunakan lebih luas, terutama menyangkut isu sosial, lebih khusus lagi isu sosial-politik, yakni mengenai tata kelola masyarakat yang beragam atau meminjam istilah Parsudi Suparlan *plural society* atau *civic plural* (masyarakat majemuk). Istilah *plural society* memang memiliki sejarah panjang sejak masa kolonial dimana istilah tersebut digunakan untuk menggambarkan masyarakat kolonial yang majemuk (Suparlan 2003). Dalam pandangan antropolog Heddy A. Putra (2009), pluralisme merupakan fakta kemajemukan budaya. Pluralisme dalam pandangannya mengandung segregasi budaya. Hal inilah yang membedakan pluralisme dengan multikulturalisme yang menurut Heddy Putra lebih aktif, bukan saja hanya menerima kemajemukan tetapi juga mendorong untuk saling mengetahui dan menghormati. Karenanya, istilah multikulturalisme bagi sebagian antropolog telah melangkah lebih jauh dari pluralisme (Putra 2009). Sedangkan menurut Marty E. Marty (2005), gagasan mengenai pluralisme kewargaan memusatkan perhatian seputar peran masyarakat yang terdiri dari kelompok yang beragam dapat hidup bersamaan, khususnya dalam bingkai negara bangsa yang mempersatukan kelompok yang berbeda tersebut. Wilayah isu ini bukan berkuat pada sikap teologis seseorang dalam memandang pluralisme, tetapi sebagai sistem tata kelola pluralis *Pluralist Society*. *Pluralist Society* bertitik tolak terhadap keberagaman masyarakat yang bersaing satu dengan yang lainnya, seperti agama, sukubangsa dan pemerintahan, kemudian dari sana dapat ditemukan sebuah aturan main bersama (Marty 2005). Diana Eck (2003) mendefinisikan pluralisme sebagai *the energetic engagement with diversity* atau sebuah pergumulan intensif terhadap fakta keberagaman atau pluralitas. Sedangkan bagi Bagir (2011), pluralisme dipahami sebagai respon positif terhadap realitas keragaman, tidak hanya keragaman agama tetapi juga budaya, bahasa, suku bangsa, gender, sosial, ekonomi dan lain sebagainya.

Secara umum, pluralisme kewargaan *civic pluralism* mencakup hubungan antar komunitas yang satu dengan yang lainnya, baik antaragama dan komunitas agama dengan negara. Dalam hal ini, pluralisme merujuk pada bentuk tanggapan atas masalah keragaman. Sedangkan istilah kewargaan *civic* mengandung ide sentral bahwa

tanggapan yang diajukan berpusat pada suatu ide mengenai kewargaan, yaitu posisi individu sebagai warga negara yang setara satu sama lainnya. Hal ini juga terkait dengan ide *civil* yang mengisyaratkan bahwa persoalan yang muncul karena ada keragaman dapat diselesaikan secara beradab tanpa niat untuk mengurangi keragaman itu sendiri. Dari sinilah ide keragaman kewargaan bertemu dengan ide masyarakat sipil dalam teori demokrasi (Abidin dan Dwipayana 2011). Teori tersebut menyebutkan bahwa keragaman dalam masyarakat merupakan syarat utama terbentuknya demokrasi, karena keragaman identitas, kepentingan dan otoritas dapat mempersulit kelompok tunggal untuk memenangkan monopoli kekuasaan. Keragaman dapat bermakna dan menjadi kekuatan yang efektif jika ada budaya yang mendorong masyarakat untuk terlibat dalam masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama. Keterlibatan masyarakat atau warga negara tersebut harus dilakukan dalam mekanisme yang benar sehingga semua ragam identitas dan kepentingan tertampung dalam deliberasi yang dilakukan dengan bebas dan aman. Masyarakat sipil dan demokratisasi bukan hanya membutuhkan keragaman tetapi juga komitmen untuk menggumuli keragaman tersebut dengan cara pluralis dan sivik (Hefner 2003). Dengan demikian, pengelolaan keragaman memiliki keterkaitan dengan demokrasi karena pluralitas melekat dalam demokrasi yang ingin menghargai otoritas warga negara yang beragam. Disamping itu, pengelolaan keragaman harus diletakkan dalam instrumen untuk memperjuangkan tujuan bersama, yakni kesetaraan dan keadilan sosial.

#### PERAN NEGARA DALAM MENGATASI KEMAJEMUKAN

Pada bab 2 buku ini, Zainal Abidin Bagir dan Ari Dwipayana mencoba untuk membahas tentang Pluralisme Kewargaan dalam Masyarakat Demokratis termasuk peran negara dalam mengatasi kemajemukan. Pemerintah sebagai pengayom masyarakat mempunyai tanggungjawab penuh dalam menjaga ruang publik. Penjagaan ruang public ini menjaganya dari dominasi kelompok tertentu dan memfasilitasi akses partisipasi semua kelompok masyarakat. Ruang tersebut dapat diciptakan pemerintah melalui pembentukan lembaga-lembaga masyarakat sebagai wadah dalam menampung aspirasi masyarakat. Pembentukan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrebang) atau Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) merupakan salah satu upaya

yang dilakukan pasca Orde Baru dalam upaya menyalurkan aspirasi masyarakat ke pemerintah. Namun demikian, masih banyak kendala dalam pelaksanaannya, karena di beberapa tempat lembaga-lembaga ini tidak efektif, saluran representasi tersebut masih didominasi kelompok tertentu sehingga tidak lagi efektif sebagai tempat penyaluran aspirasi masyarakat. Contoh lain yang menunjukkan urgensi pemerintah dalam menjaga ruang public adalah dengan membuka ruang dialog. Ketika kasus Ahmadiyah mencapai puncaknya di tahun 2008, pemerintah melalui Departemen Agama berusaha memfasilitasi ruang dialog untuk mengatasi ketegangan umat Islam dengan Ahmadiyah, walaupun penyerangan terhadap fasilitas milik Ahmadiyah masih berlangsung hingga sekarang. Selain konstitusi, salah satu instrumen penting dalam sistem tata kelola masyarakat yang beragam adalah masalah hukum. Dalam hal ini yang menjadi isu utamanya adalah jaminan kebebasan beragama bagi masyarakat dan pengakuan kemajemukan agama-agama. Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 29 UUD 1945 serta pasal-pasal yang terkait HAM dalam Amandemen UUD menunjukkan sudah adanya peran pemerintah dalam upaya penegakkan hukum (Hamidi 2001).

Selain jaminan kebebasan beragama, peran lain negara sebagaimana yang diutarakan oleh Zainal Abidin Bagir (2011) adalah upaya pemerintah dalam mengakomodasi keragaman. Di Indonesia masalah keragaman sudah menjadi bagian sejarah dan realitas sosial. Keragaman tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh antropolog John Bowen adalah keragaman wilayah, agama, dan suku bangsa yang kesemuanya terkadang tumpang tindih dengan adat (Bowen 2005). Penegasan perbedaan di tengah upaya penyatuan selalu muncul dalam bentuk yang berbeda-beda. Pada masa pemerintahan Orde Baru akomodasi terhadap kemajemukan sudah dilakukan namun dalam porsi yang sangat terbatas, namun pada era reformasi pemerintah telah memberikan ruang kebebasan yang lebih besar bagi masyarakat. Pada akhirnya penegakan hukum merupakan tugas penting pemerintah dalam menjaga keragaman. Karenanya pemerintah harus senantiasa berhati-hati dalam mengelola sistem kemajemukan. Agar tidak gagal pemerintah harus betul-betul menjaga ruang publik yang bebas dan aman dari bentuk intimidasi, dominasi dan kekerasan. Banyak sekali konflik yang terus berkelanjutan “seolah tak berujung” yang amat sulit dipecahkan karena keragaman yang menjadi realitas sosial kita tidak dikelola dengan baik

hingga berakhir dengan konflik yang berkepanjangan. Tentu saja dalam kajian ini pluralisme keragaman bukanlah merupakan satu-satunya cara dalam menyelesaikan semua masalah keragaman. Pemerintah harus lebih kreatif dalam mengelola masyarakat, karena antara ide dengan realitas selalu ada jurang. Tetapi setidaknya ide tentang *civic pluralisme* (keragaman kewargaan) dapat memberikan pandangan baru mengenai penanganan keragaman, terutama dalam membantu pemerintah mengatasi masalah-masalah menyangkut warga negaranya.

#### FEMINISME DAN PENGAKUAN KERAGAMAN

Ada beberapa hal menarik dalam kajian “Pluralisme Kewargaan” yang ditulis oleh Mustaghfiroh Rahayu (2011) pada bab 3 (hlm.66-87), yakni mengenai feminisme yang sempat menjadi perdebatan di tengah masyarakat berkenaan dengan keragaman identitas dan ekspresinya. Menurut Rahayu (2011), feminisme dan pengakuan atas keragaman pada dasarnya berbagi ruang yang sama ketika berbicara mengenai konsep yang lebih inklusif atas keadilan dengan pengakuan keragaman. Bagi feminisme, keadilan yang nyata membutuhkan pengakuan atas hak kelompok yang spesifik yang mengakui kebutuhan khusus dan kerentanan masing-masing kelompok namun faktanya hal tersebut justru memunculkan dilema, karena budaya dan tradisi agama yang mapan (walaupun tidak semua agama mendiskriminasikan perempuan) sering kali berbenturan dengan norma-norma gender (Rahayu 2011). Akibatnya, upaya negara dalam mengelola keragaman seringkali berkonflik dengan hak-hak perempuan. Dalam hal ini perempuan dihadapkan pada pilihan yang sulit. Di satu sisi dia dituntut untuk tunduk terhadap peraturan yang ditetapkan negara, di sisi lain terdapat beberapa aturan yang memperlakukan perempuan secara tidak adil. Oleh karena itu, peran pemerintah dalam mengakomodasi kelompok yang rentan seperti perempuan sangat dinantikan. Model akomodasi tersebut dapat mendorong negara atau kelompok minoritas untuk memberi perhatian lebih kepada kepentingan perempuan dengan memaksa mereka merebut haknya sebagai warga negara yang berarti menjadi bagian dari yurisdiksi kelompok dan negara (Rahayu 2011 : 67-68).

Menurut Rahayu (2011) terdapat dua hal yang penting dalam model akomodasi. Pertama, negara memberikan wewenang kepada suatu

kelompok untuk mengurus persoalan mereka sendiri terkait dengan hukum, akan tetapi kewenangan tersebut tidak mutlak; pada taraf tertentu negara berhak melakukan intervensi. Kedua, proses penguatan pada kelompok yang rentan seperti perempuan harus terus dilakukan sehingga mereka mampu memberikan kontribusi yang setara dengan unsur sosial lainnya.

Model akomodasi tidak hanya dengan serius menanggapi kebutuhan kelompok minoritas untuk mendapatkan otonomi dan aturan sendiri, tetapi alangkah lebih baiknya dapat merefleksikan kepentingan dan loyalitas yang kompleks dari seorang individu maupun kelompok. Selain itu teori akomodasi tersebut dapat memberikan ruang bagi dialog inter dan antar kelompok. Dialog antarkelompok memungkinkan perempuan melihat kembali persoalan-persoalan yang dihadapinya dan mendiskusikannya dengan kelompok lain atau pemerintah. Karenanya dialog antarkelompok dapat memberikan ruang bagi perempuan untuk mengkomunikasikan persoalan mereka ke wilayah publik yang lebih luas. Upaya tersebut dilakukan ntuk memperoleh perhatian dan dukungan saat pelanggaran diwilayah privat terjadi (Rahayu 2011: 85-86).

Lebih lanjut Rahayu (2011) menjelaskan permasalahan lain yang perlu diperhatikan dalam upaya mempraktikan akomodasi tersebut adalah komunitas global berbasis agama. Muslim di Indonesia adalah bagian dari muslim dunia. Persoalan umat Islam di tingkat lokal adalah persoalan umat Islam secara global juga. Perubahan penafsiran hukum Islam yang ada di Indonesia pada dasarnya dapat berpengaruh dalam tataran global umat Islam. Kemudian hal lain yang perlu diperhatikan juga, baik kelompok maupun negara harus berhati-hati dan tegas dalam menentukan aturan, mana yang bisa dinegosiasikan dan mana yang tidak bisa.

Dalam hal ini persoalan keyakinan (akidah) adalah sesuatu yang tidak bisa dinegosiasikan lagi dan hanya menjadi hak kelompok, akan tetapi di luar itu terdapat hal yang dapat dinegosiasikan. Menyelesaikan persoalan dalam mengelola keragaman dan hak perempuan memang tidak mudah. Satu persoalan yang dapat diselesaikan di suatu tempat, tidak serta merta dapat menyelesaikan persoalan di tempat lain. Karenanya, peran pemerintah dalam mengakomodasi keragaman sangat diperlukan sehingga mampu menjawab setiap persoalan yang terjadi

berkaitan dengan keragaman dan hak perempuan. (Rahayu 2011: 86).

#### ISLAM KULTURAL, KAUM MUDA DAN *CIVIC PLURALISM*

Sejak masa kemerdekaan perdebatan mengenai posisi Islam dan negara tidak pernah selesai. Dalam berbagai refleksi sejarah, tercatat ketegangan antar kelompok yang menghendaki Islam mendapat tempat khusus dalam sistem pemerintahan dengan mereka yang menginginkan negara diatur dengan prinsip-prinsip negara sekuler. Bahkan, sejak Presiden Soekarno membubarkan konstituante pada tahun 1958, keinginan kelompok Islam tidak pernah berhenti untuk terus menerus memperjuangkan pandangan mereka. Pasca pemerintahan Soekarno muncul sikap optimisme dari sebagian kelompok Islam dalam memperjuangkan Islam sebagai dasar negara. Namun, ketika rezim otoriter Soeharto memimpin kekecewaan muncul setelah pemerintah membatasi ruang gerak Islam politik. Rezim Orba lebih melihat Islam sebagai bahaya yang harus disingkirkan demi melanggengkan kekuasaan Soeharto (Iqbal 2010). Upaya rezim Soeharto mencapai puncaknya ketika mengeluarkan kebijakan dengan menjadikan Pancasila sebagai asas tunggal bagi semua organisasi kemasyarakatan pada tahun 1985. Sudah pasti kelompok yang menolak ide tersebut dianggap menentang atau berkeinginan mendirikan negara Islam. Menghadapi situasi semacam ini, menjadikan para aktivis Islam mencari jalan lain dan akhirnya memilih gerakan kultural sebagai model perjuangan. Dalam hal ini Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia yang didirikan pada tahun 1967 oleh Muhammad Natsir berperan sentral dalam merintis gerakan Islam kultural pada masa Orde Baru. Inisiatif senada bermunculan di tempat-tempat lain, tak terkecuali di sekolah-sekolah dan kampus-kampus. Tanpa disadari banyak orang memanfaatkan situasi ini dengan membentuk gerakan-gerakan dan organisasi-organisasi dakwah terutama era 1970-an. Situasi semakin mendukung ketika Soeharto mulai merangkul kalangan Islam pada awal 1990, akibat renggangnya hubungan dengan militer yang kerap mendukung kekuasaannya. Saat itulah *term* dakwah mulai digunakan secara luas. Bukan hanya di dalam masyarakat tetapi juga di universitas dan lingkungan sekolah. Di tempat inilah identitas keagamaan siswa ditekankan dan berbagai strategi Rohis (Rohani Siswa) disusun.

Perkembangan semakin semarak pasca reformasi yang ditandai dengan perubahan situasi dan politik, organisasi-organisasi di lingkungan

sekolah lebih leluasa dalam merancang kegiatan mereka. Pada masa ini pintu sekolah terbuka bagi kalangan pendukung gerakan keagamaan di sekolah, seperti IPNU, PII dan IRM (sekarang IPM). Bahkan, organisasi-organisasi di sekolah atau pesantren dapat dijadikan model perjuangan bagi organisasi siswa lainnya dalam menjaga keragaman dan kemajemukan dengan berbagai macam kegiatan di luar sekolah yang bersifat positif, seperti kegiatan-kegiatan sosial dan dialog lintas agama dan budaya.

#### TATA KELOLA KERAGAMAN ERA ORDE BARU

Sebelum pembahasan terakhir tentang agama, demokrasi dan pluralisme kewargaan pasca reformasi, Trisno S Sutanto (2011: 116-148) mencoba memberikan pemahaman seputar tata kelola keragaman di Indonesia khususnya pada masa Orba. Salah satu dokumen yang diangkat dalam kajian ini berupa naskah akademik dari suatu *draft* tentang kerukunan umat beragama yang sempat terhenti pada tahun 2003. Meskipun keberadaan *draft* tersebut dipertanyakan, namun melalui naskah akademiknya kita dapat menggambarkan politik negara pada saat itu mengenai keragaman agama.

Ide mengenai kerukunan antar-umat beragama yang dikembangkan sebelum reformasi dan berlanjut sampai sekarang cenderung menampilkan pengaturan negara yang terlalu kuat dan terkesan diskriminatif dalam banyak aspek kehidupan umat beragama. Diskursus pengelolaan kerukunan di Indonesia sangat terikat dengan UU No.1/PNPS/1965 tentang penyalahgunaan dan penodaan agama yang diciptakan oleh rezim Orba yang terus bertahan sampai sekarang melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menolak mencabut UU tersebut. Karenanya, kajian kritis tentang UU KUB sangat penting dalam rangka membangun model alternatif pluralisme kewargaan di Indonesia. Walaupun MK menolak pencabutan UU tersebut, namun terdapat isyarat untuk melakukan revisi terhadapnya baik dalam lingkup formil perundang-undangan ataupun secara substansi agar memiliki unsur-unsur materil yang lebih diperjelas sehingga tidak menimbulkan kesalahan penafsiran.

Keberadaan Naskah Akademik dan RUU KUB sangat layak untuk dikaji dan dikritisi sehingga kita dapat mengetahui sejauh mana praktik-

praktik dan operasi kekuasaan negara dalam membentuk, mengawasi dan mengendalikan hubungan antar-umat beragama. Tabel berikut memetakan substansi pengaturan dalam RUU KUB :

**Tabel 1 Ruang Lingkup/Pasal-pasal dalam RUU KUB**

Kategori	Ruang Lingkup/Pasal-pasal dalam RUU KUB
I. Penodaan Agama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simbol-simbol suci keagamaan</li> <li>• Berdasarkan UU No.1/PNPS/1965 : Melarang penafsiran dan memberi wewenang kepada Depag menentukan “ajaran-ajaran pokok keagamaan”</li> </ul>
II. Kelompok-kelompok Sempalan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Kelompok-kelompok kecil yang memiliki penafsiran agak berbeda dengan penafsiran kelompok yang lebih besar” (NA, hal.28-29)</li> </ul>
III. Aktivitas Penyebaran Agama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyiaran agama (psl;8, NA, h.23-24)</li> <li>• Bantuan asing keagamaan (psl;9, NA, h.24)</li> <li>• Pendidikan agama (psl;14, NA, h.26)</li> <li>• Perkawinan antar-pemeluk beda agama (psl;15, NA, h.24-25)</li> <li>• Pengangkatan anak beda agama (psl;16, NA, h.25-26)</li> </ul>
IV. Segregasi Sosial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peringatan hari besar keagamaan (psl;10, NA, h.26-27)</li> <li>• Pendirian tempat ibadah (psl 11-12, NA, h.29-30)</li> <li>• Perawatan dan penguburan jenazah (psl;13, NA, h. 27-28)</li> <li>• Transparansi informasi keagamaan (NA, h.29)</li> </ul>

Sumber : *Center for Religious and Cross-Cultural Studies (CRCS)*, 2011

Selama tiga dekade masa pemerintahan Orba, Pembicaraan seputar suku, agama, ras dan antargolongan (SARA) dan keragaman di Indonesia merupakan hal yang tabu. Permasalahan di ranah tersebut hampir tidak pernah diangkat dan didialogkan secara terbuka. Bangsa ini seolah bersembunyi di balik motto “Bhineka Tunggal Ika”, yang hanya sekedar mengukuhkan otoritas penguasa dalam melakukan penyeragaman dan menyepelkan perbedaan. Walhasil, ketika rezim Orba runtuh pasca Mei 1998, paradigma yang digunakan tetap bertahan dan menjadi cara pandang yang dominan di Indonesia, seperti dalam UU No.1/PNPS/1965 yang sampai sekarang masih dipertahankan. Oleh karena itu, ketika pemerintah pasca Orba memimpin, negara belum begitu siap menghadapi beragam konflik yang terjadi di tanah air akibat lagam lama yang kerap diabadikan oleh rezim otoriter Orde Baru. Karenanya, wacana pluralisme kewargaan *civic pluralism* harus dikedepankan jika kita mau mengembangkan pluralisme keragaman sebagai paradigma alternatif.

Konsep tentang pluralisme kewargaan yang dikedepankan oleh Dr. Zainal Abidin Bagir dapat diajukan sebagai alternatif guna menerobos jalan buntu diskursus keragaman di tanah air. Pluralisme kewargaan dapat dikedepankan dalam rangka menggeser titik diskusinya ke arah pengembangan kapasitas warga dalam mengelola keragaman. Sedangkan *civic* dipahami sebagai ruang negosiasi tempat keanekaragaman kultural, cara pandang, paham keagamaan dibicarakan secara santun, sehingga tatanan dan aturan main dalam hidup bersama dapat ditegakkan dalam rangka mewujudkan kemaslahatan bersama. Maka pluralisme kewargaan menekankan pada dua aras sekaligus, pada satu sisi pengembangan *civic culture*, dimana perbedaan tidak hanya diakui tetapi dinegosiasikan terus menerus dan pada sisi lainnya, sistem, tatanan maupun aturan main yang mampu menjaga proses negosiasi tersebut. Karenanya menurut Trisno untuk mewujudkan pluralisme kewargaan ke depan, arah-arah pergulatan *civic plural* harus bergerak pada dua tataran: Pertama, tuntutan politik kesetaraan guna memaksimalkan tuntutan konstitusional pada aras pengelolaan negara, perbaikan sistem hukum maupun pengelolaannya. Kedua, Pada tataran masyarakat, mengembangkan kemampuan warga di dalam menegosiasikan perbedaan-perbedaan yang ada serta mengolahnnya demi kemaslahatan bersama (Sutanto 2011: 148).

#### AGAMA, DEMOKRASI DAN PLURALISME KEWARGAAN

Agama dan demokrasi merupakan tema yang menarik untuk dikaji dan mendapat perhatian berbagai kalangan, terutama ketika Indonesia memasuki masa transisi dari rezim otoriter-militer ke era pemerintahan reformasi. Sejak 1999, seiring dengan berjalannya proses desentralisasi dan demokratisasi, lokus politik mulai bergeser dari pusat ke daerah-daerah. Akibatnya, ruang politik di daerah menjadi lebar dan terbuka. Terbukanya ruang politik tersebut memungkinkan berbagai keragaman yang terpendam selama masa Orba mendapat saluran untuk berkembang akibat dari menguatnya revolusi identitas di tengah masyarakat. Karenanya, tidak aneh jika ranah publik di daerah menjadi arena untuk aktualisasi kepentingan berbasis pada pemilahan masyarakat yang berkarakter ideologis, kultural, ekonomi-politik. Singkatnya, proses liberalisasi politik pasca Orba memungkinkan para aktor politik lokal menikmati situasi politik yang lebih bebas dalam

menyampaikan kepentingannya melalui partai politik. Selain itu, reformasi kelembagaan mendorong aktor-aktor politik lokal jauh lebih beragam dibandingkan era sebelumnya dimana aktor-aktor politik yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan lebih banyak ditanggapi melalui penyerapan aspirasi tanpa proses pelibatan aktor di luar birokrasi negara. Dalam kondisi seperti itu masyarakat hanya dilibatkan apabila diundang oleh birokrasi negara, ruang publik yang ada saat itu adalah ruang yang diciptakan oleh negara. Bahkan masyarakat lebih banyak dilibatkan dalam kerangka mobilisasi dibanding partisipasi. Setelah reformasi bergulir, aktor yang terlibat dalam proses demokrasi pun semakin beragam dan tersegmentasi menurut garis pemilahan agama, etnik, profesi, kelas, kelompok, kepentingan dan sebagainya. Situasi politik yang terjadi di Indonesia tersebut bukan merupakan sesuatu yang unik. Karena di berbagai negara yang menganut sistem demokrasi-multipartai, representasi politik dengan mengangkat sentimen agama juga menjadi sebuah fenomena yang biasa terjadi. Kehadiran partai-partai yang memiliki ideologis keagamaan menjadi beberapa ciri kontestasi di beberapa negara demokratis-pluralis dengan sistem multipartai (Dwipayana 2011: 150-151).

Dengan demikian, pilihan terhadap sistem demokrasi yang majemuk (demokrasi-pluralis) dapat membuka jalan terhadap representasi kepentingan dalam masyarakat yang beragam, baik dalam kategori agama, etnik maupun budaya dan yang lainnya. Dengan pengertian bahwa prinsip dasar yang harus diakui dan dihormati dalam sistem demokrasi dengan agama, etnis dan budaya yang beragam berupa kebebasan sipil atau memberikan ruang keterbukaan seluas-luasnya bagi masyarakat, termasuk komunitas agama yang selama Orde Baru tidak begitu mendapatkan ruang untuk mengapresiasi kepentingan termasuk melalui pembentukan partai politik (Iqbal 2010). Dari sinilah agama, demokrasi dan keragaman bertemu dalam sebuah ajang untuk menentukan masa depan bangsa Indonesia. Semestinya demokrasi tidak berbenturan dengan agama karena prinsip-prinsip demokrasi seperti toleransi, musyawarah untuk mufakat dan keterbukaan terdapat dalam nilai-nilai agama yang luhur.

Selanjutnya menurut Ari Dwipayana (2011), ruang politik yang terbuka bagi keragaman tersebut seharusnya diikuti dengan upaya membangun budaya kewargaan dalam demokrasi. Budaya kewargaan adalah

budaya politik yang meletakkan setiap pemilih sebagai warga negara yang sadar dengan hak-haknya. Kesadaran sebagai warga negara inilah yang menjadi pijakan awal dalam membangun *civic engagement*, keterlibatan warga dalam demokrasi. Dengan cara tersebut, proses elektoral tidak hanya dimaknai sekedar pemberian suara pada para kandidat, tetapi sebagai bagian dalam aktualisasi prinsip-prinsip dasar kewarganegaraan *citizenship*. Kemudian, dalam konteks membangun budaya kewargaan perlu ditekankan bahwa representasi politik yang muncul dari semua kepentingan dalam masyarakat seharusnya berupa representasi substantif bukan semata-mata bersifat simbolik artifisial, apalagi dibungkus dengan berbagai kepentingan dan politik pencitraan. Hal ini sangat penting dikedepankan untuk mencegah agama dipakai hanya sebagai alat untuk menggalang dukungan dan memenangkan Pemilu. Semestinya agama ditempatkan sebagai inspirasi dalam membangun kehidupan bersama yang lebih baik. Juga yang perlu ditekankan dalam membangun budaya kewargaan terdapat kesepakatan dasar yang harus dibangun oleh komunitas tentang nilai-nilai bersama. Konsensus itu bisa dalam bentuk nilai-nilai bersama yang disepakati atau selanjutnya diturunkan ke dalam mekanisme-prosedur sebagai aturan main bersama. Setelah itu, baru selanjutnya dirumuskan untuk membentuk ruang publik. Ruang publik bisa menjadi lapangan bersama bagi semua kepentingan dalam masyarakat dan ruang publik tersebut perlu dijaga tingkat keterbukaannya dari dominasi kekuasaan negara. Karena sewaktu-waktu bisa saja ruang publik tersebut berubah menjadi ruang komunal ataupun ruang personal. Selain komunalisasi, ruang publik bisa dikontrol sepenuhnya secara personal oleh elit politik yang dominan dengan membangun jaringan politik yang bersifat patronase. Dengan membangun kesepakatan tentang kepublikan maka setiap kelompok masyarakat dapat menentukan batas-batas yang tegas, mana yang termasuk ruang perseorangan, komunal atau publik. Konsensus politik inilah yang dapat menjadi kerangka bersama yang digunakan oleh berbagai pihak dalam mengelola kehidupan beragam termasuk dalam membentuk aturan main untuk berbagai bentuk kontestasi. (Dwipayana 2011: 170-171)

Terakhir, sebagaimana yang telah dijelaskan agama dapat menjadi faktor penguat bagi demokrasi ketika agama mengambil bagian dalam proses transformasi budaya politik elit maupun masyarakat dari budaya yang pragmatis kepada budaya pluralisme kewargaan. Dengan cara tersebut

agama tidak hanya dijadikan sebagai instrumen untuk mendulang suara di ajang Pemilu.

Satu hal yang mungkin dapat menjadi perhatian kita tentang tulisan Ari Dwipayana (2011) dalam bab penutup buku “pluralisme kewargaan” adalah kajian tentang keterlibatan agama dalam ruang publik terutama kaitan antaragama, demokrasi dan pluralisme kewargaan. Sayangnya, pembahasan seputar pluralisme kewargaan pada bab terakhir ini kurang dikaji lebih dalam tetapi lebih terfokus pada peran agama dalam kancah politik lokal, seperti pembahasan seputar agama dan koalisi partai, agama dan kampanye, agama dan suara pemilih serta agama dan Pemilukada. Sama halnya dengan pembahasan Farid Wajidi tentang kaum muda dan pluralisme kewargaan pada bab 4 (hlm. 90-114) yang terlalu luas mengambil contoh kasus yang terjadi di beberapa sekolah menengah sedangkan yang menjadi fokus dalam buku “pluralisme kewargaan” adalah seputar pengembangan pluralisme kewargaan di kalangan kaum muda. Namun, secara umum buku “pluralisme kewargaan” yang disusun oleh Zainal Abidin Bagir, dkk, sedikit banyak dapat memberikan kontribusi pemikiran tentang bagaimana cara-cara yang baik dalam mengelola keragaman dalam konteks negara demokratis yang beradab. Buku tersebut juga memberikan motivasi kepada kita untuk membantu upaya pembangunan semangat pluralisme kewargaan dan penerjemahannya lebih kongkret dalam berbagai sektor kehidupan di Indonesia.

#### PUSTAKA ACUAN

- Abidin, Zainal, dkk. 2011. *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*, Bandung : Mizan.
- Abidin, Zainal dan Suhadi. 2008. *The State of Religious Pluralism in Indonesia*. Pluralism Knowledge Programme, Hivos dan Kosmopolis Institute.
- Bowen, John. 2005. *Normative Pluralism in Indonesia: Region, Religion and Ethnicities*. Oxford: Oxford University Press.
- Eck, Diana L.Eck. 2007. *Prospects for Pluralism: Voice and Vision in the Study of Religion*. Journal of the American Academy of Religion.
- Hamidi, Jazim dan Abadi, Husnu. 2001. *Intervensi Negara Terhadap Agama: Studi Konvergensi atas Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.

- Hefner, Robert. 2003. *Civic Pluralism Denied? The New Media and Jihadi Violence in Indonesia*. Indiana: Indiana University Press.
- Iqbal, Muhammad. 2010. *Pemikiran Politik Islam: Dari Masa Klasik Hingga Indonesia Kontemporer*. Jakarta: Kencana Media Group.
- Klinken, Gerry. 2007. *Perang Kota Kecil: Kekerasan Komunal dan Demokratisasi di Indonesia*. terjemah, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Marty, Martin E. Marty. 2005. *When Faiths Collide*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Putra, Heddy Ahimsa. 2009. *Dari Plural ke Multikultural: Tafsir Antropologi atas Budaya Masyarakat Indonesia*. Yogyakarta: Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.
- Rahayu, Mustaghfiroh. 2011. *Akomodasi Transformatif: Tawaran atas Pengelolaan Keragaman dan Hak-hak Perempuan*, dalam *Pluralisme Kewargaan*, Bandung: Mizan.
- Reid, Anthony. 1990. *Southeast Asia in the Age of Commerce*. London: Yale University Press.
- Suparlan, Parsudi. 2003. *Bhineka Tunggal Ika: Keanekaragaman Suku Bangsa atau Kebudayaan?* Jakarta: Antropologi Indonesia.
- Sutanto, Trisno. 2011. *Negara, Kekuasaan dan Agama: Membedah Politik Perukunan Rezim Orba*, dalam *Pluralisme Kewargaan*, Bandung: Mizan.