

ISSN 1979-5394

TITIK-TEMU

JURNAL DIALOG PERADABAN

Volume 1, Nomor 1, Juli - Desember 2008

Diterbitkan oleh Nurcholish Madjid Society (NCMS)

Sekretariat: Jl. Johari I No. 8, Tanah Kusir, Kebayoran Lama, Jakarta 12240

Tel: (021) 726 2908 E-mail: titik.temu@yahoo.com

Pemimpin Redaksi

Kautsar Azhari Noer

Sekretaris Redaksi

Fachrurozi • Sunaryo

Redaktur Pelaksana

Muhamad Wahyuni Nafis • Abdul Hakim

Dewan Redaksi

Abdul Hakim • Budhy Munawar-Rachman •
Fachrurozi • Kautsar Azhari Noer • Moh. Monib •
Muhamad Wahyuni Nafis • Sunaryo •
Yudi Latif • Zainun Kamal

Pewajah Sampul

Taqi Kanara

Pewajah Isi

Moh. Syu'bi

Titik-Temu terbit setiap enam bulan. Redaksi menerima tulisan ilmiah dari kalangan manapun dan berhak menyunting, memperbaiki dan menyempurnakan naskah tulisan yang diterima. Naskah tulisan berkisar antara 15-25 halaman ukuran A-4 dengan ketikan spasi ganda dan dikirim via e-mail.

ISSN 1979-5394

TITIK-TEMU

JURNAL DIALOG PERADABAN

Volume 1, Nomor 2, Januari - Juni 2009

DAFTAR ISI

Pedoman Transliterasi	1
Daftar Surat al-Qur'an	3-4
Pengantar	5-9

SAJIAN KHUSUS

Kalam Kekhalifahan Manusia dan Reformasi Bumi: Suatu Percobaan Pendekatan Sistematis terhadap Konsep Antropologis Islam <i>Nurcholish Madjid</i>	13-46
Kalam Kekhalifahan Nurcholish Madjid <i>Mujiburrahman</i>	47-67
Kekhalifahan dan Tanggung Jawab Global: Menimba Inspirasi dari Mata Air Warisan Nurcholish Madjid <i>Yunasril Ali</i>	69-85

ARTIKEL

Menampilkan Agama Berwajah Ramah <i>Kautsar Azhari Noer</i>	89-114
Rekonstruksi Toleransi: Dari Toleransi sebagai <i>Modus Vivendi</i> menuju <i>Value</i> <i>Zuhairi Misrawi</i>	115-124

DAFTAR ISI

Hak-hak Minoritas, Negara dan Regulasi Agama <i>Ismatu Ropi</i>	125-138
Multikulturalisme vs <i>Nation-State</i> <i>Abdul Hadi W.M.</i>	139-160
Agama dan Kebangsaan: Mewujudkan Misi Profetik dalam Kehidupan Publik <i>Yudi Latif</i>	161-174
Pembaruan Pemikiran Islam Nurcholish Madjid dan Isu-isu Gender <i>Budhy Munawar-Rachman</i>	175-188
Membuat Hidup Bermakna <i>Sri Dalai Lama Keempat-belas</i>	189-192

RESENSI BUKU

Ahl al-Kitāb: Sejarah yang Terlupakan <i>Zuhairi Misrawi</i>	195-199
---	---------

HAK-HAK MINORITAS, NEGARA DAN REGULASI AGAMA¹

Ismatu Ropi

Pendahuluan: Mencermati Konstitusi Kita

Sebelum kita mendiskusikan sejauhmana kebebasan beragama dilindungi dalam konstitusi negara kita, ada baiknya kita mengulas sedikit masalah hak-hak kemanusiaan yang dijamin oleh konstitusi negara kita. Sebagaimana diketahui, teks asli UUD 1945 (sebelum amendemen) itu lebih merupakan “instrumen persatuan” (*instrument of unity*) atau “simbol persatuan nasional” (*symbol of national unity*) yang dibuat dalam konteks sejarah pasca-kolonialisme dengan segala keterbatasan yang ada pada masa itu.

Sebagai ilustrasi dari simbol persatuan itu, kita mendapati beberapa pasal dalam UUD 1945 yang lebih sebagai “kepentingan negara” menjaga eksistensinya seperti pasal-pasal tentang bentuk negara, yakni negara kesatuan yang berbentuk Republik (Pasal 1), bendera nasional (Pasal 35), bahasa resmi dan lagu kebangsaan (Pasal 36) atau pasal-pasal yang berkenaan dengan penyelenggaraan negara seperti kedudukan presiden dan lembaga-lembaga negara

¹ Makalah ini pada mulanya disampaikan pada “Pertemuan Nasional Jaringan Antar-Kampus untuk Islam dan Demokrasi,” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Islam dan Kenegaraan (PSIK) Universitas Paramadina, Jakarta, bekerjasama dengan Lembaga Studi Agama dan Filsafat (LSAF), Jakarta, pada 19-27 Agustus 2007 di Hotel Pramesthi Cibogo, Bogor, Jawa Barat.

lain yang jelas-jelas merupakan bagian dari retorika politik integrasi. Memang ada beberapa pasal yang berkenaan dengan hak-hak individual warga negara (*individual rights*) seperti hak berserikat/berkumpul atau mengutarakan pendapat (Pasal 28); dan hak-hak lain yang diklaim kepada negara seperti hak untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 31) dan hak untuk mendapat penghidupan yang layak (Pasal 27) atau hak fakir miskin dan anak terlantar untuk dipelihara oleh negara (pasal 34).

Jika dicermati, pengakuan negara terhadap hak-hak itu sebenarnya memang terlalu umum. Namun, terlepas dari perdebatan dua kutub yang sangat melelahkan pada waktu itu, terutama antara kubu Sukarno dan Supomo yang menginginkan model negara “integralistik” di satu sisi berhadapan dengan kubu Muhammad Hatta dan Muhammad Yamin yang lebih menekankan semangat liberalisme dan individualisme di sisi lain, paling tidak akhirnya secara normatif perangkat konstitusional ini memberikan jaminan yang “lumayan” bagi hak-hak individual (*individual rights*) yang dijamin oleh negara.² Dalam konstelasi formasi sosial politik waktu itu, yang menekankan penghargaan manusia sebagai “individu” (yang merupakan warisan filsafat politik liberalisme Barat) ditambah dengan diseminasi semangat nasionalisme (pasca-kolonialisasi terutama di belahan Timur), agak sulit mencari pasal-pasal yang berkenaan dengan pengakuan negara atas hak-hak kolektif (*collective rights*) berdasar diversitas kultur dan etnik dalam UUD 1945. Di sini yang dimaksud dengan hak-hak kolektif adalah hak-hak yang bisa diusung oleh warga negara (atau kelompok) ketika ia menjadi bagian dari kelompok tertentu yang “didefinisikan” dalam aturan negara;³ dan karena biasanya hak-hak kolektif diberikan kepada

² Gary F. Bell, “Minority Rights and Regionalism in Indonesia: Will Constitutional Recognition Lead to Disintegration and Discrimination?” dalam *Singapore Journal of International and Comparative Law*, vol. 5 (2001), h. 793-94.

³ Lebih jauh lihat diskusi yang sangat menarik tentang paham negara integralistik yang ditulis secara memikat oleh Marsilam Simandjuntak, *Paham Negara Integralistik: Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945* (Jakarta: Grafiti Press, 1994).

kelompok minoritas, maka hak-hak yang bersifat pengecualian (*circumstances*) dan afirmatif ini identik dengan hak-hak minoritas (*minority rights*) baik secara kultural, etnis maupun agama untuk memproteksi atau mempertahankan eksistensi mereka.⁴ Kalaupun dalam Pasal 32 disebutkan bahwa “Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia”, maka pengertian tentang istilah kebudayaan nasional itu sendiri sangat kabur dan membingungkan. Dengan model hegemonik dalam bungkus retorika ekualitas, maka pada dasarnya konstitusi kita bukan hanya menafikan tetapi lebih jauh memberangus keragaman. Ini akan semakin kentara ketika pada masa paruh kedua Orde Baru, negara semakin mengukuhkan hegemoni ini dengan memperkenalkan konsep kebudayaan Nusantara (*archipelagic culture*) atau lebih dikenal dengan istilah “wawasan nusantara” yang oleh Acciaioli⁵ disebut sebagai model *an exclusionary government discourse*.

Hak Beragama dan Regulasi Negara

Dalam tataran yang sama, pengakuan konstitusional terhadap eksistensi agama-agama sebagaimana dalam Pasal 29 juga memiliki makna yang bersayap. Disebutkan bahwa negara Republik Indonesia “berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan karena itu, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduknya untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu.”

⁴ Dalam prakteknya *collective rights* atau *minority rights* ini terdiri atas 2 (dua) macam, yakni hak-hak minoritas yang diajukan secara individual (*individually exercised minority rights*), misalnya, hak untuk mendapatkan pengajaran bahasa ibu bagi suku aborigin di Kanada; dan hak-hak minoritas yang diajukan secara kolektif (*collectively exercised minority rights*), misalnya, pemberlakuan hukum-hukum lokal sebagaimana terjadi di Australia.

⁵ Greg Acciaioli, “‘Archipelagic Culture’ as an Exclusionary Government Discourse in Indonesia,” dalam *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, vol. 2, no. 1 (2001), h. 1-23.

Jika ditelaah dengan saksama maka semenjak awal memang telah terjadi reduksi makna agama dan kebebasan beragama dalam konstitusi kita itu, yakni definisi kebebasan beragama dalam UUD 1945 (baik sebelum maupun sesudah amendemen) diletakkan dalam bingkai konsep Tuhan yang diimbui (*qualifying*) dengan kata “Yang Maha Esa”. Ini yang sebagai “karakter keterpisahan level” (*split-level character*) dalam praktek konstitusi, mengutip pendapat Garvey.⁶ Pada titik ini, Pasal 29 (1) yang menyatakan bahwa “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, merupakan prasyarat mutlak bagi “negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” sebagaimana yang dijelaskan pada Pasal 29 (2). Dengan kedua artikel itu, walaupun dalam retorika dinyatakan bahwa kebebasan beragama merupakan salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia, pada hakekatnya hanya agama yang memiliki konsep Ketuhanan Yang Maha Esa-lah yang mendapat perlindungan konstitusional.⁷ Karena itu, jika suatu kepercayaan yang tidak bisa memenuhi prasyarat utama ini, maka ia dinyatakan bukan sebagai “agama”.

Dalam perspektif ini, semenjak awal, konsep ini kelihatan gagal memberikan proteksi terhadap hak-hak minoritas yang memiliki cara pandang “berbeda” tentang siapa dan berapa bilangan Tuhan. Lebih jauh lagi, selain berdasar prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa yang diadopsi dari prinsip tauhid dalam Islam ini, dibangun pula konstruksi yang menjadi prasyarat bagi pengakuan atas apa yang menjadi elemen agama, yang hal itu juga diadopsi dari ajaran Islam tentang *dîn*. Inilah yang pada gilirannya menjadi “dinding pem-

⁶ Lihat John H. Garvey, “An Anti-Liberal Arguments for Religious Freedom,” *Journal of Contemporary Legal Issues* 7 (1996), h. 281.

⁷ Pada titik ini, walaupun Islam merupakan agama yang dianut mayoritas penduduk, namun ia tidak mendapat status khusus dalam konstitusi. Karena itu, dalam konteks hukum, tidak ada istilah “agama minoritas” sebab *by law* tidak ada pengakuan hukum bahwa Islam adalah “agama mayoritas” sebagaimana terjadi di beberapa negara seperti Thailand atau Denmark.

batas” yang mereduksi hak dasar seseorang untuk meyakini agama dan menjalankan aktivitas sesuai dengan keyakinan itu di negara. Dan dinding inilah yang menjadi sandaran utama bagi negara dalam mengeluarkan berbagai regulasi-regulasi agama pada periode selanjutnya. Pada gilirannya, ide hegemonisasi konsep Tuhan dan agama ini menjadi “klop” dengan ide pendirian Departemen Agama di mana salah satu misi utama dari kementerian ini, selain “mengawasi kebebasan individu, memberikan bimbingan dan bantuan dalam mempromosikan gerakan agama yang sehat” (*watching over individual freedom, giving guidance and support so as to promote healthy religious movement*), menjadi institusi “*watchdog*” bagi realisasi prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa tadi.⁸

Diskriminasi dan restriksi dalam agama semakin kentara dengan munculnya Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1965 (juncto UU No. 5 Tahun 1969 tentang *Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama* yang ditandatangani oleh Sukarno. Regulasi inilah yang menjadi sumber dari *common platform* kita tentang agama-agama yang “diakui” negara sekaligus menjadi sumber dari segala bencana bagi kebebasan beragama. Jika kita telaah secara seksama, karena sifatnya pencegahan atas penodaan agama yang banyak memicu konflik sosial pada waktu itu (seperti kasus Ten Berge pada tahun 1959), dalam Penjelasan Keputusan itu, dinyatakan bahwa agama yang “biasa dianut” oleh rakyat Indonesia ada 6 (enam), yaitu Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Buddha dan Konghucu. Ada pernyataan lain dalam klausul di bawahnya yang tidak pernah muncul dalam diskursus teori agama resmi, yakni bahwa agama-agama lain seperti Taoisme, Yahudi dan lain-lain juga mungkin diakui selama agama-agama itu tidak melanggar hukum. Karena itu logika bahwa hanya ada 6 agama yang diakui negara pada dasarnya tidak cukup kuat. Apalagi definisi agama mana yang diakui atau tidak ternyata begitu rentan ketika dihadapkan pada realitas perubahan politik. Ini terlihat

⁸ C.A.O. van Nieuwenhuijze, *Aspects of Islam in Post Colonial Indonesia* (The Hague and Bandung: W. van Hoeve, 1958), h. 226.

dari kasus Konghucu. Setelah Pemberontakan PKI 1965 di mana kebanyakan orang-orang Cina dituduh terlibat dan diasosiasikan dengan komunisme, maka semenjak itu pula Konghucu secara gradual dikeluarkan dari “definisi” agama yang biasa dianut tadi. Dan ini diperkuat dengan beberapa regulasi khusus tentang agama ini, sampai kemudian seiring dengan angin reformasi, pengakuan terhadap eksistensi mereka secara *de jure* diakui kembali pada tahun 2000.

Kebijakan politik “identitas agama” sebagai bagian dari “identitas keindonesiaan” terus menguat seiring dengan menguatnya konsolidasi politik otoritarian Orde Baru. Hal ini tak ubahnya seperti cek kosong (*unpaid bill*) yang memberikan porsi yang sangat besar bagi rezim untuk meregulasi agama sampai ke akar-akarnya. Pada titik ini, negara (rezim) tidak hanya pemain utama dalam proses legislasi, tapi pada saat yang sama ia juga bertindak sebagai eksekutor sekaligus yudikator atas regulasi-regulasi itu yang dibuat lebih massif.

Sebagai gambaran umum saja, semenjak 1967 sampai 1995, sebagaimana yang terekam dalam buku Peraturan Perundang-undangan Kehidupan Beragama (1999) Departemen Agama RI, terdapat paling tidak 110 (seratus sepuluh) aturan negara tentang agama dalam bentuk Undang-Undang, Surat Keputusan atau Surat Keputusan Bersama, Instruksi, Surat Edaran, Radiogram/Telegram, Pedoman Dasar yang ditandatangani oleh Presiden, Jaksa Agung, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri.⁹ Harus dicatat bahwa dari 110 aturan yang telah dikeluarkan itu, ada 51 (lima puluh satu) aturan yang berisi tentang pelarangan negara terhadap sekte, ajaran, kegiatan agama, buku-buku, kalender dan lain sebagainya, yang oleh negara dianggap menyebarkan paham palsu, menyimpang dari *mainstream* atau menodai satu tradisi agama tertentu sesuai dengan kriteria sederhana yang ada dalam Penjelasan Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1965. Dari

⁹ Departemen Agama RI, *Peraturan Perundang-undangan Kehidupan Beragama* (Jakarta: Departemen Agama RI, 1999).

51 larangan yang dikeluarkan Pemerintah itu, 32 aturan (63%) berhubungan dengan umat Islam, 7 aturan (14%) kepada umat Kristiani (Protestan/Katolik), 11 aturan (21%) berhubungan dengan Aliran Kepercayaan; dan 1 aturan (2%) dengan kelompok lain. Dari total 51 itu pula, 31 aturan (61%) tentang larangan atas berkembangnya suatu sekte atau doktrin tertentu yang dianggap menyimpang, 15 (29%) berisi larangan tentang buku, majalah, simbol, kalender, komik atau gambar, dan 5 aturan (10%) tentang lainnya seperti pernikahan beda agama [Tabel tentang regulasi ini dapat dilihat di bawah ini].

Politics of Regulation in New Order Era (1)

Tabel 1
Type of Regulation

No.	Type of Regulation	Total	
		(t)	(%)
1.	Prohibition	51	48%
2.	Religious mission (dakwah agama)	11	12%
3.	Regulation on Chinese and Javanese belief (aliran kepercayaan)	20	19%
4.	Religious harmony	13	13%
5.	Foreign missionaries (tenaga asing bidang agama)	7	8%
6.	Houses of worship	5	6%
7.	Early warning system for religious life	3	4%
	Total	110	100%

Politics of Regulation in New Order Era (2)

Tabel 2
State Regulation Stipulating Prohibition

No.	Type of Prohibition	Total	
		(t)	(%)
1.	Religious sects or doctrines deviating from organized religious mainstream (RD)	31	61%
2.	Book/printed material/monographs/symbols/comics/picture (BP)	15	29%
3.	Other like inter-religious marriage etc. (OT)	5	10%
	Total	51	100%

Politics of Regulation in New Order Era (3)

Tabel 3
Regulation Stipulating Prohibition
(Grouped from Religious Affiliation and Type of Prohibition)

No.	Religious Affiliation	Types of Prohibition			Total	
		(RD)	(BP)	(OT)	(t)	(%)
1.	Islam	18	10	4	32	63%
2.	Protestantism/Catholics	3	4	-	7	14%
3.	Buddhism/Hinduism	-	-	-	-	-
4.	Local Belief/aliran kepercayaan	10	-	1	11	21%
5.	Other like communism/socialism	-	1	-	1	2%
	Total	31	15	5	51	100%

Politics of Regulation in New Order Era (4)

Tabel 4
State Regulation Stipulating Prohibition
(Grouped from Year of Issuance and Type of Prohibition
[RD/BP/OT])

No.	Year of Issuance	Types of Prohibition			Total	
		(RD)	(BP)	(OT)	(t)	(%)
1.	1971	1	-	-	1	2%
2.	1976	2	-	-	2	4%
3.	1978	-	1	1	2	4%
4.	1979	2	-	-	2	4%
5.	1980	1	1	-	2	4%
6.	1981	1	-	-	1	4%
7.	1982	-	-	2	2	4%
8.	1983	3	-	-	3	6%
9.	1984	-	8	1	9	17%
10.	1985	2	-	-	2	4%
11.	1986	1	-	-	1	2%
12.	1987	4	-	1	5	10%
13.	1988	1	3	-	4	8%
14.	1989	13	1	-	14	27%
15.	1993	-	1	-	1	2%
	Total				110	100%

***Collective Rights* dalam UUD 1945 Amendemen?**

Adakah *collective rights* dalam UUD 1945 hasil amendemen dan apa konsekuensinya bagi kebebasan beragama? Secara umum, amendemen UUD 1945 memang membawa banyak perubahan dalam konstruksi dasar hukum kita di mana hak-hak individu (*individual rights*) yang juga merupakan hak-hak asasi (*human rights*) mendapat perlindungan secara konstitusional. Hampir semua prinsip yang berkenaan dengan hak asasi manusia dapat ditemukan seperti hak untuk hidup (Pasal 28A), hak untuk mendapat informasi (Pasal 28F), hak untuk tidak disiksa dan mencari suaka (Pasal 28H), hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta untuk diperlakukan sama di hadapan hukum (Pasal 28D) atau hak bebas dari diskriminasi atas dasar apapun (Pasal 28I). Karena itu secara umum dapat dikatakan bahwa komitmen konstitusional bagi penegakan hak-hak individu (*individual rights*) itu layak untuk diapresiasi.

UUD 1945 hasil amendemen ini di sisi lain juga memuat banyak pasal tentang desentralisasi yang memberikan porsi bagi daerah untuk mengatur pemerintahannya sendiri (Pasal 18) sesuai dengan sumber daya yang dimiliki secara ekonomis dan politis. Tentu saja hal yang baru dari kebijakan desentralisasi ini adalah bahwa pemerintah daerah (lokal) memiliki daya tawar untuk membuat kebijakan lokal yang independen dari pengaruh pemerintah pusat. Inilah yang kemudian memicu munculnya peraturan-peraturan daerah yang tumpang tindih atas nama kepentingan lokal atau regional.

Dalam konteks ini, pada prinsipnya, apa yang diamanatkan oleh Konstitusi baru itu merupakan “pengakuan” atas *collective rights* dalam bentuk dan semangat yang agak berbeda. Karena kebijakan desentralisasi ini diletakkan dalam konteks kabupaten, maka terciptalah *enclave-enclave* yang berafiliasi dalam etnis dan kelompok agama secara umum bersifat homogen (dengan variasi yang tidak cukup signifikan).

Dalam kehidupan keagamaan, *enclave* yang dihasilkan dari kebijakan desentralisasi itu secara logis memunculkan regulasi yang pastinya memihak kelompok mayoritas dalam *enclave* itu saja. Ini

ditandai dengan munculnya peraturan-peraturan daerah tentang penegakan syariat Islam di beberapa kabupaten di tanah air. Apalagi dalam perkembangannya, *enclave-enclave* ini di beberapa tempat diduga menjadi ladang subur dari penyemaian “*campaign against the heresy*” meminjam istilah Olle,¹⁰ yakni ideologi anti toleran atas ajaran atau kelompok yang dianggap berbeda dan menyimpang sebagaimana yang terjadi atas Jemaah Ahmadiyah, Taman Eden Lia Aminuddin.

Pertanyaan kemudian adalah sejauhmana regulasi bernuansa agama itu memang mengancam hak-hak minoritas? Bagaimana mengukurnya?

Secara kasat mata adalah jelas hak-hak minoritas tentu “bertabrakan” dengan regulasi yang bernuansa syariat tadi karena dengan sendirinya hak-hak minoritas itu berada “di luar jangkauan hukum” dan dengan sendirinya itu adalah bentuk diskriminasi tersendiri. Sebenarnya bukan hanya regulasi yang hegemonik seperti itu saja yang mengancam hak-hak mereka, tetapi secara prinsipal memang setiap regulasi berkaitan dengan agama memiliki “potensi” mengancam kebebasan beragama dan pluralisme agama.

Dapat dijelaskan bahwa politik regulasi agama, menurut Nordàs,¹¹ berarti setiap perlakuan terhadap kelompok agama atau kepercayaan yang berjenjang dari perilaku netral, diskriminatif, favorit, perilaku yang membatasi, sampai bentuk persekusi (*any treatment towards religious groups or beliefs ranging from neutrality, discrimination, favouritism, restriction or persecution*). Perlakuan itu bisa dilakukan oleh negara (*state regulation*) secara umum maupun oleh kelompok-kelompok sosial dominan (*social regulation*) secara khusus seperti kelompok agama atau partai yang berkuasa.¹²

10 John Olle, “The Campaign Against ‘Heresy’: State and Society in Negotiation in Indonesia,” paper presented to the 16th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia in Wollongong 26-29 June 2006.

¹¹ Ragnhild Nordas, “Regulating Religious Minorities: For Better or Worse?,” makalah disampaikan pada The 45th Annual Convention of the International Studies Association pada 17-20 Maret 2004 di Montreal, Quebec, Canada.

¹² Brian J. Grim and Roger Finke, “International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism, and Social Regulation of Religion,”

Penting ditegaskan tentang kemungkinan negara untuk melakukan pembatasan dalam aspek eksternal (*forum internum*) agama. Memang negara memiliki semacam validitas untuk melakukan “pembatasan” atas nama ketertiban umum (*public order*) atau moralitas, paling tidak, mensyaratkan antara lain: (1) regulasi itu diatur dalam hukum yang tidak diskriminatif; (2) ia berlaku untuk semua kelompok dan individu secara ekual; (3) proporsional; dan (4) terdapat hubungan yang langsung antara kebutuhan masyarakat dengan regulasi itu.¹³ Dan walaupun negara melakukan limitasi tadi, menurut Artikel 18 (3) ICCPR, misal, maka hal itu menjadi mungkin jika (1) berdasarkan hukum; (2) untuk melindungi keselamatan umum, ketertiban, kesehatan, atau moralitas atau hak-hak fundamental dan kebebasan yang lain (*to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others*); serta (3) hal itu dianggap penting untuk mencapai tujuan yang dimaksud.¹⁴ Dalam konteks ini, maka agak jelas kiranya bahwa lebih banyak regulasi negara yang cenderung gagal memenuhi prasyarat tadi. Bahkan jika ingin jujur bukan hanya regulasi-regulasi itu memiliki potensi kegagalan, tetapi juga bahwa kebanyakan regulasi yang pernah dikeluarkan itu memang nyata-nyata tidak memiliki relevansi dengan kebutuhan dan apa yang sebenarnya terjadi dalam masyarakat itu sendiri.

Kelompok Minoritas dan Kebijakan Desentralisasi

Jika kita kembali kepada *unintended consequence* dan kebijakan desentralisasi tadi, maka jelas bahwa *enclave* di mana kelompok

dalam *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*, vol. 2 (2006), h. 3-40. Dalam konteks Indonesia, regulasi-regulasi yang dikeluarkan pemerintah (baik di tingkat pusat maupun daerah) mewakili apa yang disebut dengan regulasi negara, sedangkan fatwa-fatwa yang dikeluarkan MUI mewakili regulasi sosial.

¹³ Lihat lebih jauh Martin Scheinin, “Freedom of Thought, Conscience and Religion,” *Studia Theologia* 54 (2000), h. 5-18.

¹⁴ Karen Musalo, “Claims for Protection Based on Religion or Belief,” *International Journal of Refugee Law* 16, 2 (2002), h. 165-225.

mayoritas (yang secara politis memperjuangkan nilai-nilai yang dianut oleh kelompok itu untuk masuk dalam ranah regulasi) menjadi ancaman tersendiri bagi keberlangsungan bangsa ini ke depan. Hampir bisa dipastikan bahwa penghargaan terhadap hak-hak minoritas secara otentik justru hanya bisa dilakukan dalam kondisi di mana tidak ada satu nilai tertentu yang dijadikan sebagai basis utama, karena perjuangan hak-hak yang “sehat” bisa berkembang dalam sebuah sistem sosial di mana satu nilai seperti agama tidak diperlakukan sebagai entitas terpisah atau *distinct*¹⁵ tetapi seimbang dan proporsional. Inilah yang disebut dengan *value pluralism* dalam teori politik liberal kontemporer sebagaimana yang menjadi perhatian John Rawls¹⁶ atau William Gaiston.¹⁷ Secara sederhana dapat dijelaskan di sini bahwa *value pluralism* melihat bahwa setiap nilai baik dari moralitas, agama maupun filsafat adalah sangat absolut (*absolute depth*). Yang harus ditemukan dalam pada ini adalah *comprehensive doctrines* sebagai *modus vivendi* bagi hubungan nilai-nilai itu.¹⁸

Inilah yang menjadi kekhawatiran atas dominasi nilai-nilai kelompok mayoritas dalam penulisan regulasi-regulasi di tanah air (baik di tingkat pusat maupun lokal). Memang diakui bahwa, sebagaimana diungkap oleh Beyer,¹⁹ eksistensi kelompok mayoritas yang dominan memberikan warna yang sangat kental dalam perumusan hukum negara. Dan pada gilirannya rumusan nilai atau hukum yang ekspresi dan bentuknya diambil dari kelompok ini merupakan fenomena umum yang ditemukan di berbagai belahan dunia. Dalam kaitannya dengan kehidupan beragama, kelompok inilah yang kerap

¹⁵ David W. Machacek, “The Problem of Pluralism,” dalam *Sociology of Religion*, vol. 64, no. 2 (2003), h. 145-161.

¹⁶ John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1996).

¹⁷ William Gaiston, *The Practice of Liberal Pluralism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

¹⁸ Robert B. Talisse, “Liberalism, Pluralism, and Political Justification,” dalam *The Harvard Review of Philosophy*, vol. XIII, no. 2 (2005): h. 57-72.

¹⁹ Peter Beyer, “Constitutional Privilege and Constituting Pluralism: Religious Freedom in National, Global and Legal Context,” dalam *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 42, no. 3 (2003): h. 333-39.

menciptakan suatu model definitif terhadap apa yang diyakini sebagai agama yang sah, dan dengan model ini mereka kemudian “memaksa” negara untuk melakukan peminggiran atau membatasi kebebasan terhadap institusi agama lain yang dianggap tidak sesuai dengan model yang mereka tawarkan. Dan dalam beberapa kasus ekstrem atau pada saat sebuah rezim begitu lemah seperti pada masa transisi (seperti yang terjadi di tanah air), kelompok dominan ini bisa menjelma menjadi “institusi negara bayangan” (*quasi-governing institution*) yang lebih banyak mudaratnya ketimbang memberikan pelayanan bagi semua.

Apa yang menyebabkan otoritas politik yang sah seperti sebuah rezim kerap kali memberikan preferensi terhadap kelompok mayoritas ini?

Jawabannya, paling tidak ada dua alasan. *Pertama*, rezim yang berkuasa hampir bisa dipastikan memiliki kaitan atau memang berasal dari kelompok mayoritas itu. Memang terjadi pula sebuah rezim muncul dengan menggunakan kekerasan (atau kudeta) dan tidak mendapatkan legitimasi dari kelompok mayoritas, atau rezim yang berasal dari kelompok minoritas tetapi mendapatkan legitimasi dari mayoritas, namun hal ini cukup jarang dan merupakan “pengecualian”. Karena kebanyakan rezim itu berasal dari mayoritas ini, maka konsekuensinya menjadi wajar jika kelompok itu meminta imbalan jasa untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan di berbagai level.

Kedua, rezim yang berkuasa tentu mengharapkan legitimasi yang stabil dari kelompok mayoritas bagi keberlangsungan otoritas politiknya. Dengan kata lain, patronase dan legitimasi yang didapat dari kelompok mayoritas bukan hanya penting untuk menjaga reputasi negara yang kredibel dalam waktu yang lama, tetapi juga untuk mempertahankan suasana yang stabil dalam melaksanakan program-program yang direncanakan.

Jika kita turunkan dalam tataran dalam kehidupan beragama, model konsesi dan tawar-menawar ini sangat jelas terlihat ketika negara mengeluarkan berbagai peraturan di mana hal itu tidak hanya merupakan manifestasi kepentingan negara untuk mengatur masyarakat secara umum tetapi pada saat yang sama (dan dalam

tataran tertentu) ia juga mencerminkan kontestasi kontrol hegemoni yang secara esensial merujuk pada kepentingan dan nilai-nilai kelompok mayoritas itu.

Karena itu, mengutip kembali Gill, kelompok mayoritas biasanya lebih cenderung mendukung banyaknya regulasi yang dikeluarkan pemerintah, sementara kelompok minoritas akan bersikap sebaliknya. Bagi kelompok mayoritas, betapapun setiap regulasi secara potensial mengintervensi kehidupan pribadi mereka, pada dasarnya regulasi itu tetap dianggap penting untuk mempertahankan hegemoni dan kompetisi dengan kelompok yang lain (minoritas) di mana dalam beberapa kasus regulasi itu digunakan sebagai senjata yang efektif untuk mempertahankan hegemoni dan memonopoli kebenaran. Contoh yang bisa disebutkan di sini adalah betapapun kelompok mayoritas secara teoritis setuju dengan ide kebebasan agama, namun mereka biasanya “diam” dan mendukung beberapa kebijakan negara seperti pembatasan wilayah operasional kelompok minoritas dalam menyebarkan agama, atau pembatasan izin bagi tenaga dan bantuan dari missionaris asing, pembatasan pembangunan rumah ibadah bagi kelompok minoritas ini. Dalam kasus-kasus tertentu, ketika kelompok ini berusaha melindungi pandangan hegemonik dalam pasar bebas keberagamaan (*free market of religiousity*), mereka juga menggunakan tangan besi negara untuk melarang diseminasi ajaran dan praktek yang dianggap menyimpang dari pandangan agama umum. Ini terlihat jelas dari bagaimana kelompok “mayoritas” terus berupaya mempertahankan penerapan Penetapan Presiden No. 1/PnPs/1965 juncto UU No. 5/1969 tentang *Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama* sebagaimana yang didiskusikan sebelumnya. ❖

Ismatu Ropi adalah peneliti Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, dan kandidat Ph.D. pada The Australian National University (ANU), Canberra, Australia.