

Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia dalam Kacamata Kebijakan Publik

Rohit Mahatir Manese¹

¹ Program Studi Pembangunan dan Kebijakan Publik, Konsentrasi Islam
Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta
rohit@iain-manado.ac.id

Abstract

Freedom of religion and belief (KBB) globally has been declared in the Universal Human Right Declaration (UDHR). In Indonesia, the concept of freedom of religion and belief has long been included in the policy as the management of religion and belief in Indonesia. This KBB is understood as a set of norms derived from international law adopted by countries. In Indonesia since entering the reform era after the collapse of the new order has a fairly high commitment to human rights and KBB. This happens because the flow of democracy is large enough to create a variety of policies regarding the management of freedom of religion and belief. But on the other hand because this policy is only fully adopted without considering the context of Indonesia, it gave birth to two policy blades. Some are very radical in defending freedom of religion and belief, but on the other side there are restrictions regarding the concept of this KBB because it follows the values of the dominant religion. So this paper is here to analyze the substance of public policy. Because KBB rules are managed by policies in a democratic Indonesian state. This paper aims to analyze the process of making KBB included in public policy in Indonesia and critique the KBB concept that applies in Indonesia. In addition, this paper tries to find alternative formulations by using the Democratic model and the Deliberative Model which emphasizes that freedom of religion and belief are the right of life of citizens and are guaranteed by the state through its policies.

Keywords: *Freedom of Religion, Belief, Public Policy*

Abstrak

Kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) secara global telah dideklarasikan pada *Declaration Universal Human Right* (DUHAM). Di Indonesia konsep kebebasan beragama dan berkeyakinan sejak lama dimasukkan dalam kebijakan sebagai pengelolaan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. KBB ini dipahami sebagai seperangkat norma yang berasal dari hukum internasional yang diadopsi oleh negara-negara. Di Indonesia sejak masuk era reformasi pasca runtuhnya orde baru mempunyai komitmen yang cukup tinggi atas HAM dan KBB. Hal ini terjadi karena arus demokrasi yang cukup besar hingga lahir beragam kebijakan mengenai pengelolaan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Tapi disisi lain karena kebijakan ini hanya mengadopsi sepenuhnya tanpa menimbang dengan konteks Indonesia melahirkan dua mata pisau kebijakan. Ada yang sangat radikal membela kebebasan beragama dan berkeyakinan, namun disisi yang lain ada pembatasan mengenai konsep KBB ini karena mengikuti nilai-nilai agama dominan. Maka tulisan ini hadir untuk menganalisis dari substansi kebijakan publik. Karena aturan KBB di kelola oleh kebijakan dalam negara Indonesia yang demokratis. tulisan ini bertujuan menganalisis proses pembuatan KBB yang masuk dalam kebijakan publik di Indonesia dan mengkritisi konsep KBB yang berlaku di Indonesia. Selain itu

tulisan ini mencoba mencari rumusan alternatif dengan menggunakan model Demokrasi dan model Deliberatif Model yang menekankan bahwa kebebasan beragama dan berkeyakinan sebagai hak hidup warga negara dan dijamin negara lewat kebijakannya.

Kata Kunci: Kebebasan Beragama, Berkeyakinan, Kebijakan Publik

PENDAHULUAN

Kebebasan beragama dan berkeyakinan menciptakan suatu kondisi dalam masyarakat di mana manusia dapat menuntut tujuan-tujuan spiritual yang tinggi dengan tidak dihalangi oleh orang lain. Dengan begitu ini mencakup aspek kebebasan hak individual warga negara untuk berhubungan dengan agama dan keyakinan yang dia yakini. Dalam konteks nation state, seorang manusia ini adalah warga negara dan warga negara butuh perlindungan dari negaranya untuk bisa bebas beragama dan berkeyakinan. Kebebasan beragama mengandung pengertian adanya persamaan hak bagi tiap warga negara untuk menentukan dan menetapkan pilihan agama yang ia anut menunaikan ibadah serta segala sesuatu yang berhubungan dengan agamanya itu.

Di Indonesia sendiri bentuk pengelolaan kebebasan beragama dan berkeyakinan bisa dilakukan dan dikembangkan karena kondisi Indonesia dengan masyarakat yang majemuk, Bukan hanya itu dari sisi geografis pun, bangsa Indonesia juga sangat plural, terdiri lebih dari 17.000 ribu pulau dengan keragaman suku dari sisi antropologis. Indonesia sendiri berada di tengah pergaulan dunia (*the cross road*) (Utami dan Toni, 2019) semua pengaruh kebudayaan besar, semua pengaruh agama besar, semua pengaruh peradaban besar dunia berpartisipasi dan berebut pengaruh di Indonesia. Kemajemukan ini bisa menjadi daya perekat persatuan nasional.

Di sepanjang sejarah bangsa Indonesia, agama memainkan peran publik yang sangat signifikan dan agama diatur dengan banyak regulasi.

Setelah memasuki reformasi pasca 1998 wacana baru muncul dalam perdebatan publik wacana tersebut mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Oleh karena itu pemerintah sebagai aktor yang memiliki peran penting mengambil andil dalam kebebasan beragama di Indonesia. Andilnya Pemerintah nampak dengan melakukan amandemen UUD 1945 dan beberapa UU terkait dengan penegakkan HAM. Namun di Indonesia sendiri banyak regulasi yang melahirkan paradoksial bagi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Regulasi ini menyangkut masalah kompleks dan kontroversial. Di antara isu yang menonjol, misalnya adalah penodaan agama, pengaturan agama, pengaturan rumah ibadah, pendidikan agama yang semuanya memiliki implikasi luas. (Bagir, 2017).

Hal-hal demikian tercatat dalam Undang-Undang PNPS No. 1 Tahun 1965 Tanggal 27 Januari 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. UU ini menjadi salah satu pintu masuk ancaman terhadap kebebasan beragama di Indonesia. Padahal secara regulasi hal tersebut sudah di atur. Namun melahirkan pertentangan aturan antara satu dengan lainnya, Hal di atas melahirkan partikularitas dalam KBB di Indonseia, kasus-kasus intoleransi, diskiriminatif dan kekerasan atas nama agama merupakan bukti nyata dalam partikluaritas tersebut. Kejadian ini di lakukan oleh para pemeluk agama mainstream agama ortodoks dan di akui secara tertulis Dalam Undang-Undang PNPS No. 1 Tahun 1965. Partikularitas ini bukan hanya dibutuhkan legalitas formal yang tertulis namun pemahaman terhadap

konteks sosial politiknya. Pada gilirannya hal-hal ini menuntut kehadiran negara dalam bentuk kebijakan publik yang lebih jelas agar partikularitas tersebut bisa diminimalisir bahkan tidak terjadi lagi.

Berdasarkan hal di atas penulis bertujuan untuk mencari titik berlakunya kebebasan dan berkeyakinan beragama di Indonesia dan mencoba merumuskan mengenai kebijakan yang relevan dengan konsep beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk mengalisis mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Mulai mencari dasar konseptualisasi dari aras global, hingga kontekstualisasi kebijakan kebebasan dan berkeyakinan beragama di Indonesia dan mencari alternatif rumusan kebijakan yang terkait mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian dalam penelitian dilakukan dengan menggunakan metode *literature review* dengan menggunakan analisis deskriptif mengenai beberapa penelitian yang relevan untuk menggali lebih menggali lebih mendalam mengenai konsep kebebasan beragama dan berkeyakinan secara global lewat konsepnya, lalu menganalisa kontekstualisasi kebijakan beragama dan berkeyakinan di Indonesia serta mencoba mencari rumusan kebijakan alternatif untuk model yang sesuai dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

HASIL dan PEMBAHASAN

Sekilas tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan

Dalam perspektif HAM kebebasan beragama adalah kebebasan yang tidak boleh direnggut bukan hanya dalam konteks kedamaian tapi dalam keadaan perangpun demikian. Kebebasan beragama dan berkeyakinan tergolong sebagai hak dasar bagi setiap manusia (Andre dan Tony, 2018). Untuk itu dibutuhkan jaminan konstitusi dan undang-undang atas hak tersebut. Hak asasi manusia adalah hak-hak yang seharusnya diakui oleh setiap manusianya sebagai hak universal yang dipilih dan dimiliki manusia sejak ia lahir dan menikmati kehidupannya. Untuk itu konsep kebebasan berkeyakinan dan beragama adalah hak dari setiap manusia untuk memilih, menjalani dan menikmatinya. Konsep kebebasan dan berkeyakinan beragama secara global di deklarsi oleh PBB lewat Declaration Universal Human Right pada tahun 1948 pada pasal 18 berbunyi tentang. Memberikan jaminan bagi hak untuk kebebasan berpikir, berkeyakinan/ hati nurani (*conscience*) dan agama. Sebelumnya latar belakang HAM ini lahir karena gagasan radikal dari HAM yakni bahwa kita berutang kewajiban moral pada orang asing, begitu pula musuh, atas dasar kemanusiaan bersama.

Lewat gagasan ini PBB tidak hanya melindungi kedaulatan bangsa bangsa yang mempunyai *nation state*, namun melindungi segenap kehidupan masyarakat secara kosmopolit. Kemudian dideklarasikan pada 1948, Majelis Umum PBB mengadopsi Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (UDHR), sebuah penegasan atas prinsip-prinsip fundamental yang

mesti dipatuhi. Kemudianlah muncul pasal per pasal dalam hal melindungi dan menjunjung tinggi hak-hak manusia. Untuk kebebasan beragama dan berekeyakinan masuk dalam pasal 18 seperti dalam hal diatas. Kemudian hal ini perkuat oleh Kovenan tentang hak-hak sipil (ICCPR) pada tahun 1966 diperkuat oleh ICCPR, yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada 1996. Terhitung hingga akhir 2015, 168 negara meratifikasi traktat tersebut, secara efektif telah setuju terikat olehnya. Bersama dengan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, UDHR dan ICCPR secara kolektif menyusun apa yang disebut sebagai Undang-Undang Cherian George mengungkapkan bahwa ada beberapa aspek mengenai DUHAM ini diantaranya adalah pendekatan DUHAM ini perlu menghubungkan kebebasan berpendapat dengan kebebasan memeluk agama, memandang keduanya sebagai hak yang saling melengkapi. Ini membuktikan bahwa DUHAM ini hadir untuk melindungi kebebasan berekspresi lewat keyakinan dan beragama setiap masyarakat. (George, 2017).

Kebebasan ini adalah hal mutlak yang dimiliki manusia dan tidak bisa direnggut oleh negara dan masyarakat luas. Perkembangan kemudian pada tahun 2011 dikeluarkan komentar umum yang mengelaborasi pasal 19 DUHAM (tentang kebebasan berpendapat dan berekspresi) dan ada satu poin terkait KBB (no 48) yang secara spesifik berbicara tentang tidak diperbolehkannya regulasi tentang penodaan agama "*Blashpemy*". Hal ini bisa menjadi paradoksal bagi KBB itu sendiri apalagi pandangan dari agama

mayoritas terhadap pemeluk minoritas, dalam hal ini ekspresi yang dikeluarkan agama minoritas. Sering dianggap sebagai penodaan atau penghinaan. Adanya potensi untuk mempolitikasi tentang poin ini (*Blashpemy*). Menurut Cherian George, pelintiran kebencian dipakai untuk melintirkan kebencian dan menjadi masalah yang lebih rumit dalam masyarakat yang lebih terbuka, yang berkomitmen menjaga ruang kebebasan berekspresi. George mengungkap lagi *hate spin* (pelintiran kebencian) (George, 2017). Kasus-kasus penodaan agama sekedar cerminan intoleransi masyarakat namun kerap menjadi alat efektif untuk menghidupkan pusaran kebencian terhadap seseorang atau suatu kelompok demi mencapai tujuan politik tertentu. DUHAM ini terus mengalami perkembangan dalam hal pembentukan instrumennya dan institusionalnya. Hal ini sangat penting untuk menunjukkan bahwa KBB bukanlah konsep yang mutlak tapi terus berkembang hingga saat ini.

Berdasarkan DUHAM dan ICCPR, pelaksanaan kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak yang paling fundamental untuk itu menurut beberapa ahli (Arifin, 2011) bahwa ada beberapa norma yang harus dilakukan ketika merujuk pada kebebasan beragama dan berkeyakinan menurut DUHAM diantaranya adalah:

1. *internal freedom* (kebebasan internal). Berdasarkan pada norma ini, setiap orang berhak memiliki kebebasan berpendapat, beragama dan memilih keyakinannya. Norma ini mengonfirmasi individu untuk berhak memilih dan menentukan agama dan keyakinannya.
2. *external freedom* (kebebasan eksternal). Norma ini mengakui

dalam mewujudkan kebebasan beragama atau berkeyakinan dalam bentuk pengejawantahan seperti mengajar, beribadah dan kegiatan lainnya baik dilingkup pribadi maupun di ruang public.

3. *non coercion* (tanpa paksaan). Norma ini menekankan kemerdekaan dari individu itu sendiri dalam memilih dan menentukan agama dan keyakinannya. Tidak boleh ada paksaan terhadap individu tersebut dalam menentukan baik paksaan dari negara maupun dari orang lain.
4. *non discrimination* (tanpa diskriminasi). Berdasarkan norma ini, negara sebagai institusi yang melindungi setiap masyarakatnya sebagai individu yang merdeka harus berkewajiban menghargai dan memastikan setiap individu dalam masyarakat terjamin dalam beragama dan berkeyakinan.
5. *corporate freedom and legal status* Norma ini sebagai kebebasan para untuk berkumpul dan berorganisasi. Komunitas keagamaan diberi kebebasan untuk mengorganisasikan diri. Berumpul dengan sesama pemeluk mereka dalam suatu komunitas.
6. *limits of permissible restrictions on external freedom* (pembatasan yang diperkenankan terhadap kebebasan eksternal). Kebebasan untuk mewujudkan atau mengeskpresikan suatu agama atau kepercayaan dapat dikenai pembatasan oleh hukum dengan alasan ingin melindungi keselamatan umum, ketertiban, kesehatan dan moral dan hak-hak dasar lainnya.
7. *non derogability*. Kata kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan hak kodrati. Negara

tidak boleh mengurangi hak kebebasan beragama atau berkepercayaan bahkan dalam situasi darurat sekalipun.

Dalam konteks ASEAN pada tahun 2009, negara-negara ASEAN membentuk *Intergovernmental Commission on Human Rights (AIHCR)*. Yang bertugas untuk menulis draft HAM ASEAN. (Kemudian disahkan pada tahun 2012). HAM ASEAN ini, mengkontraskan antara kekhasan Asia atau nilai-nilai Asia dengan moralitas yang ada di Barat. Deklarasi mereka sebagian mengikuti DUHAM dengan menaruh beberapa perbedaan menyangkut hak-hak sipil dan politik. Meskipun dalam hal ini KBB disepakati oleh negara-negara yang tergabung di PBB termasuk beberapa negara ASEAN di dalamnya. Implementasinya agak berbeda sesuai dengan kondisi negara yang menerapkannya baik kondisi sosial politik, ekonomi budaya maupun agama.

Dunia muslim menerima DUHAM namun ada perbedaan dengan muncul trend yang cukup kuat untuk melakukan pembatasan terhadap KBB. Trend ini muncul karena mereka mengoposisikan diri dengan wacana-wacana KBB yang muncul dibarat, debat serius terjadi antara kalangan muslim dan barat. Pada tahun 1981 mereka mengeluarkan respon Islam terhadap DUHAM dengan nama *Universal Islamic Declaration of Human Rights* yang dipelopori oleh *Islamic council of Europe*. Ada pandangan bahwa deklrasi ini terlalu partikularistik dan amat berorientasi pada pandangan partikularistik dan pemahaman terlalu sempit. Kemudian pada tahun 1991 Organisasi Kerjasama Islam (OKI) mendeklarasikan *Cairo Declration on*

Human Rights in Islam dan dipresentasikan pada komisi HAM PBB pada tahun berikutnya. Mereka menempatkan wahyu sebagai titik berangkat dari deklarasi ini. Contohnya pasal 12 yang berbunyi “Tidak seorangpun boleh menghina atau mengolok-olok keyakinan keagamaan orang lain atau menghasut permusuhan terhadap mereka di muka umum” (Bagir, 2017). Deklarasi yang dinamakan deklarasi Kairo ini tidak menggunakan bahasa yang tidak seperti deklarasi pertama yang agak partikularistik sementara bentuk yang kedua ini tidak partikularistik dan menjamin hak yang sama seperti yang ada di DUHAM. Meskipun ada sedikit pembatasan seperti gender, perpindahan agama dan seksualitas.

Meskipun terdapat perbedaan yang sangat signifikan sesuai dengan regional apa yang menerapkannya yang tergabung dalam komunitas dunia. Perkembangan HAM sangat menarik. Apalagi HAM yang ada ASEAN dan yang ada di OKI menunjukkan kecenderungan menarik dan mirip. Di mulai dengan nilai-nilai Asia dan landasan agama yakni syariah yang dipertentangkan dengan Barat, namun kemudian sedikit demi sedikit berubah ke arah konvergensi DUHAM. Meskipun dalam penerapannya selalu punya konteks yang berbeda. Sesuai dengan kondisi sosial politik negara yang menerapkannya.

Kontekstualisasi Kebijakan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia

Sejak munculnya DUHAM pada tahun 1948 mengenai kebebasan berkeyakinan dan beragama telah muncul tiga tahun sebelum itu menunjukkan jaminan bagi kemerdekaan beragama di Indonesia

lewat UUD 1945 (pasal 29). Komitmen KBB di Indonesia terjadi dengan bersamaan menguatnya komitmen Indonesia terhadap HAM Internasional. Komitmen ini tampak jelas ketika pasca 1998 yang menandai reformasi di Indonesia Hanya dalam kurun enam bulan sejak jatuhnya Suharto mereka mendukung ratifikasi instrumen-instrumen hak asasi manusia yang mengikuti DUHAM. Undang-Undang HAM Tahun 1999 (39/1999) menjamin kebebasan beragama, dan Amendemen UUD Tahun 2001 memperkuat hal itu. Pasal 28E UUD menjamin hak warganegara untuk memilih dan menjalankan agama yang dipilihnya, serta untuk meyakini dan mengekspresikan keyakinannya itu sesuai nuraninya (Bagir dkk, 2017).

Antusiasme Indonesia terhadap KBB dimulai dengan melakukan amendemen UUD 1945 dengan menghasilkan satu bab tambahan mengenai HAM. Perubahan-perubahan yang dilakukan dengan menambahkan pasal-pasal mengenai hak asasi manusia pada pasal 28A-28B menurut Bagir ini merupakan, Perubahan paling radikal terhadap filosofis dasar konstitusi (Bagir dkk, 2017) Insituisionalisasi yang terjadi di Indonesia dengan pembentukan Mahkamah Konstitusi ditambah dengan pemberlakuan UU khusus terkait HAM dan meratifikasi berbagai konvensi HAM. Landasan yang sangat kuat diberikan negara lewat legitimasi dan lembaga tadi terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Antusiasme Indonesia terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan terus berkembang Klausul-klausul untuk KBB berdatangan dalam variasi UU, misalnya UU tentang Penanganan

Konflik Sosial (No/72012) mendorong adanya toleransi dan penghormatan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan untuk menjaga perdamaian. Dalam UU ini juga menyebutkan bahwa tidak adanya diskriminasi dalam resolusi konflik dan adanya persamaan yang diakui dengan tindakan non diskriminasi yang berdasar pada agama dan keyakinan. Bukan hanya sekedar UU ada juga peraturan yang dibuat oleh Polri mengenai hal yang terkait dengan prinsip-prinsip dan standard hak asasi manusia dalam menjalankan tugas Kepolisian Republik Indonesia aturan ini terdapat dalam Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (No8/2009).

Meskipun sudah memiliki landasan tersebut partikularisme tetap terjadi dalam tataran praktik di Indonesia lewat regulasi yang lain misalnya pada konvensi Pasal 28F membolehkan negara untuk membatasi pelaksanaan hak kebebasan beragama atas dasar tertentu Hal ini sebagian sejalan dengan Pasal 18 IICPR tentang “melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, moral, atau hak asasi dan kebebasan seseorang. Dalam versi di Indonesia mengakui alasan tambahan untuk membatasi kebebasan beragama, yaitu “nilai-nilai agama.” Dengan kata lain, negara dapat membatasi ekspresi keagamaan kelompok tertentu jika dianggap bertentangan dengan nilai agama lain yang tentu menyalahi prinsip kebebasan beragama itu sendiri Aturan ini terdapat dalam undang-undang penistaan ini adalah UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Hal ini menjadi celah bagi mayoritas untuk melakukan diskriminasi, intoleransi dan kekerasan

terhadap kelompok minoritas. Hal ini dilakukan mereka karena menganggap yang minoritas telah melakukan tindakan peodaan Agama Celah itulah yang membuat Undang-Undang Penistaan Agama terus bertahan hingga abad ke-21. Pada pelaksanaan ajaran agama adalah masalah privat dan dilindungi oleh UU yaitu pasal 22 ayat 1 dan 2 UU nomor 39 tahun 1999. Tapi ketika agama itu diekspresikan dalam ruang publik maka harus mengutamakan ketertiban sosial (Bagir dkk, 2017) Kebijakan ini mengikuti agama dominan. Ketertiban sosial yang dimaksud adalah ketertiban yang diperspektifkan oleh para pemeluk agama dominan, maka ini menimbulkan prasangka bahwa di luar agama yang dipeluknya dianggap sesat. Meskipun secara konstitusional negara telah memberikan jaminan namun faktanya masih banyak kelompok yang tidak bisa leluasa menjalankan perintah agama dan kepercayaannya.

Meskipun secara konstitusional negara telah memberikan jaminan namun faktanya masih banyak kelompok yang tidak bisa leluasa menjalankan perintah agama dan kepercayaannya. (Permana, 2018) Posisi terhadap regulasi tersebut dapat dilihat dengan realitas Indonesia dengan beberapa kejadian yang terjadi dan mengancam KBB diantaranya adalah Pemilahan Sunni-Syiah, yang terdapat di banyak masyarakat Muslim, memberi kesempatan lain kepada aktor gerakan intoleransi di Indonesia untuk melakukan mobilisasi. Contoh kasus di Madura memperlihatkan bagaimana perselisihan keluarga dapat meluas menjadi konflik agama. Kasus ini berujung dengan hukuman empat tahun penjara untuk Tajul Muluk, seorang

pemuka Syiah, atas tindak penistaan agama dalam Pasal 156A KUHP. Lebih dari seratus orang pengikutnya diusir dari rumah mereka.

Pada 6 Februari 2011, tiga pengikut Ahmadiyah di Cikeusik, Banten, diserang dan dibunuh dalam insiden anti-Ahmadiyah paling parah yang terjadi di Indonesia (Millie, 2012) Sudah bertahun-tahun para pemuka agama setempat merasa tidak senang kepada Ismail Suparman, pengurus Ahmadiyah di Cikeusik, dalam menyebarkan agamanya. Rumahnya dijadikan pusat aktivitas Ahmadiyah di daerahnya. Sepuluh bulan sebelum penyerangan, April 2010, kepala desa menyampaikan pidato bahwa Ahmadiyah harus dibubarkan. Dari September hingga November 2010, Suparman dipanggil untuk menghadiri sejumlah pertemuan—pertama dengan Kepala Desa, lalu pemerintah daerah, Bakor Pakem dan kelompok anti-Ahmadiyah—memintanya untuk membubarkan Ahmadiyah. Suparman menolak tetapi bersedia mematuhi keputusan bersama mengenai penyebaran ajaran Ahmadiyah. Hal ini tidak membuat kelompok garis-keras puas. Pada Januari 2011, mereka menghubungi Ujang Muhammad Arif, pemuka agama berpengaruh, yang lalu mengirimkan pesan pendek kepada umat Muslim untuk menyerbu Ahmadiyah di Cikeusik (Panggabean dkk, 2011)

Dengan adanya tindakan tersebut menjadi tragedi bagi kehidupan demokratis di Indonesia. Mengusik kebebasan orang memilih dan menjalankan agama dan keyakinannya. Paradoksal terjadi dengan penerapan kebijakan dari sisi formalnya. Sehingga menjadi nilai dalam masyarakat. Maka untuk itu bab

selanjutnya akan lebih spesifik menjelaskan dari kacamata kebijakan publik.

Kebijakan Publik Demokratis sebagai Rumusan Alternatif Kebijakan

Sejak jatuhnya rezim otoritarian Suharto pada 1998, Indonesia mengalami demokratisasi yang sangat pesat. Menurut indeks *Freedom House*, skor hak-hak politik di Indonesia telah meningkat dari tujuh (skor yang paling buruk) ke dua. (Freedomhouse, 2015) Setelah empat pergantian pemerintahan melalui pemilihan umum yang berlangsung damai, Indonesia telah mengalami konsolidasi demokrasi, yang dalam istilah pakar perbandingan politik, kini diterima sebagai satu-satunya aturan main atau “*the only game in town.*” (George, 2017) Kalangan nasionalis yang agamis kini dapat berpartisipasi dalam “permainan” tersebut dan 140 juta pemilik suara di Indonesia memiliki pilihan untuk mendukung mereka atau tidak. Hal ini yang membuat kebijakan publik yang demokratis harus berlaku di Indonesia. Para pemangku kebijakan maupun para analis kebijakan. Butuh pemahaman dan pengetahuan lebih mengenai ruang lingkup masalah yang terjadi dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Kebijakan mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan secara legal formal diatur dalam aturan. Kebijakan legal formal ini adalah keputusan yang telah dikodifikasikan secara tertulis dan disahkan atau diformalkan agar dapat berlaku (Nugroho, 2013). Meskipun sudah diatur dalam bentuk perundang-undangan dalam ranah lingkungan kebijakan masih terjadi partikularitas sehingga mengganggu stabilitas kehidupan masyarakat. Maka KBB ini

harus masuk terus dalam agenda kebijakan publik demi stabilitas kehidupan demokrasi Indonesia itu sendiri. Dalam sub bab ini penulis menunjukkan dari sisi kebijakan publik untuk membaca permasalahan KBB ini. Menurut penulis ada dua hal yang terjadi dari sisi kebijakan dari sisi substansinya dan dari sisi perumusan kebijakan.

Menurut R.Dye Kebijakan Publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (Nugoroho, 2018) Yang dimaksud oleh R.Dye dalam definisinya terlalu universal, karena tidak menjelaskan apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah Sementara James dan Anderson mendefinisikan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor untuk mengatasi masalah atau persoalan. (Anderson, 1975) Konsep yang dimaksud oleh Anderson adalah memusatkan apa yang menjadi perhatian atau isu dalam masalah public dan diambil menjadi agenda kebijakan oleh pemerintah itu sendiri. menurut Budi Winarno Kebijakan adalah suatu tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan atau peluang peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. (Winarno, 2014) Tindakan yang dipilih adalah tindakan untuk mengatasi masalah dan memiliki tujuan tertentu, maka dalam konteks KBB tindakan yang diambil adalah untuk

menyelaraskan antara konsep KBB dalam hal aturannya dan implementasinya yang sering bertolak belakang. Buka sekedar itu ada kontradiksi antara aturan dengan aturan sehingga KBB, terancam di Indonesia. Ranah yang saya akan bahas disini adalah kebijakan publik dalam cakupan nasional meskipun dalam lingkungnya ada kebijakan yang sifatnya regional ataupun lokal. Namun bagaimanapun sifatnya pasti akan berpengaruh dalam lingkup lokal di Indonesia.

Relevansinya dengan demokrasi karena Indonesia memakai sistem politik ini, Indonesia memiliki sistem politik demokrasi. Sementara keterancaman terhadap KBB merupakan gangguan bagi kehidupan demokrasi. Maka kebijakan yang merupakan tindakan yang dipilih untuk mengatasi masalah dengan tujuan kehidupan yang aman dan sejahtera. Maka kebijakan tersebut dikembangkan dalam konteks dan proses demokratis. Dilihat dari permasalahan yang ada dalam KBB, ada dua hal yang menjadi masalah dalam kaca mata kebijakan public demokratis. Dari sisi substansi kebijakan publik dan dari sisi perumusan kebijakan publik.

Substansinya adalah terjadi tumpang tindih antara kebijakan publik. Dalam sisi ini saya tidak akan membahas dari sisi hukumnya namun, implikasi dari aturan yang telah menjadi hukum tersebut. Secara legal formal Indonesia telah menjamin hak warganegara untuk memilih dan menjalankan agama yang dipilihnya, serta untuk meyakini dan mengekspresikan keyakinannya itu sesuai nuraninya dalam UUD 1945 Pasal 28 E. Namun bertentangan dengan pasal 28 J UUD 1945 yang menyebut “nilai-nilai agama”. Bagir

menyatakan bahwa ini salah satu pembatas bagi HAM. (Bagir dkk, 2017). Nilai-nilai agama tersebut mengikuti agama dominan yang ada di Indonesia yakni Islam. Hal ini membuat partikularitas dan paradoks terjadi. Partikularitas karena aturan ini menjadi nilai dalam kelompok agama yang ekstremis sehingga melakukan tindakan diskriminasi, intoleran bahkan kekerasan lihat saja tragedi yang terjadi pada jamaah Ahmadiyah di Cikeusik dan Tragedi Jamaah Syiah di Sampang Madura. Dalam kajiannya Ismatul Ropi mengatakan bahwa aturan ini membuat ketegangan antara ketertiban dan kebebasan dipandang sebagai persoalan-persoalan utama (Ropi, 2017). Ini juga dapat dilihat dalam kebijakan forma UU No 1 PNPS 1965 tentang penodaan agama. Langkah ini selalu membuat oposisi antara kebebasan beragama dan berkeyakinan merujuk pada HAM dengan nilai-nilai agama dominan didukung oleh penodaan agama.

Dalam kacamata kebijakan publik inilah yang menjadi konflik dalam aras substansi kebijakan dan berimplikasi ke bawah. Akarnya yang terjadi disebabkan karena variasi dan pertentangan nilai. Konflik antar kebijakan terjadi karena dipicu oleh pendekatan konvensional dalam studi serta praktek kebijakan selama ini. Model sistem digunakan kemudian metode mengadopsi KBB yang ada di DUHAM dipakai. Sementara dalam kebijakan public pendekatan ini tidak dengan sendirinya dapat digunakan pada konteks manapun. Semestinya ketika hal ini dipakai harus dihadapkan pada berbagai variable seperti keahlian, pengalaman, sumberdaya, siklus politik maupun aturan main menurut konteks Indonesia itu sendiri. Variabel-variabel

tersebut perlu untuk memoderasi paradoks yang terjadi dalam kebijakan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Kemudian dalam substansi tersebut terjadi konflik antar kebijakan yakni antar kebebasan beragama dan berkeyakinan dan nilai-nilai agama yang menjadi pembatas bagi KBB tersebut. Maka ada upaya dari kebijakan untuk memoderasi konflik tersebut. Ada enam tawaran dari graft dkk. (Graaf dkk, 2017) Namun dalam konteks KBB saya hanya mengambil beberapa yang relevan diantaranya adalah: (1) *Bias*, ditengah konflik antar kebijakan tersebut satu atau beberapa nilai tertentu dianggap harus dikesampingkan dalam kebijakan. Artinya pemerintah Indonesia harus mengambil sikap jika terjadi paradoks antar kebijakan dalam KBB. Kebijakan yang mengancam KBB harus dikesampingkan bahkan tidak masuk dalam formalnya kebijakan namun ditopang dengan argumentasi dan pengukuran yang jelas. (2) *Casuistry*, Pemerintah membuat pengalaman tertentu untuk mengelola konflik nilai berdasarkan pengalaman spesifiknya. Pengalaman berdasarkan konflik yang terjadi diambil dan memasukan dalam proses evaluasi dalam hal ini KBB. Metode ini bisa dipakai dalam pengambilan keputusan dengan memakai data yang sangat komprehensif untuk melihat segregasi yang terjadi dari paradoks antar kebijakan terhadap KBB. Sementara dalam memoderasi konflik antar kebijakan tidak bisa juga langsung serta menjawab permasalahan yang terjadi diranah lingkungan kebijakan. Maka untuk itu para pembuat kebijakan harus benar-benar memahami model dan pendekatan yang

tepat dalam merumuskan kebijakan publik yang demokratis. Pemilihan model dalam proses perumusan kebijakan publik tidak bisa secara asal-asalan mengambil model apa yang sesuai. Namun aktor kebijakan (pemerintah, teknokrat, politisi) harus mempertimbangkan model kebijakan berdasarkan: *Pertama*, kompleksitas isu atau permasalahan dan *Kedua*, ketersediaan sumber daya. *Ketiga* faktor politik yang melatar belakangi. *Keempat* kontekstualisasi dengan Negara Indonesia dengan kehidupan yang plural. Maka untuk itu para aktor dalam kebijakan publik menurut penulis harus mengambil kebijakan alternatif dengan model proses perumusan diantaranya sebagai berikut:

Model Demokrasi, pengambilan keputusan dalam kebijakan harus sebanyak mungkin mengambil suara dari stakeholder. Menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi diikuti sertakan dalam pengambilan keputusan kebijakan. Kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) di Indonesia, dalam proses perumusannya harus memakai model ini. *Pertama*, Karena secara etik sistem ini diterapkan oleh Indonesia. *Kedua*, Konsep Demokrasi sangat lekat dengan kebebasan bernurani, berekspresi, maupun beragama. Produk dari demokrasi yang baik akan melahirkan kebijakan yang unggul, kebijakan yang baik akan melahirkan pelayanan publik yang baik. Dalam hal ini adalah tugas dari pemerintah itu sendiri untuk mengimplementasikan kebijakan publik tersebut. Sebelum implementasi KBB yang terus menjadi masalah dalam lingkungan kebijakan dimasukkan dalam agenda penyusunan kebijakan. Pada implementasinya Kebebasan beragama dan berkeyakinan di

Indonesia dilegal formalkan hingga mendapat supremasi hukum tapi disisi lain tidak ada saling tumpah tindih antar hukum tersebut. Contohnya antar UUD 1945 Pasal 28 E dengan UU NO 1 PNPS tahun 1965 tentang penodaan agama dan mengenai pembatasan agama. Di ranah lingkungan kebijakan masyarakat sebagai subjek kebijakan tersebut harus dilindungi oleh hukum. Pendekatan DUHAM diadopsi dan KBB dianggap sebagai nurani serta hak mereka untuk berekspresi. Kemudian Ada perlakuan yang sama dibawah hukum. Jaminan hak dalam konstitusi dan kebijakan untuk memastikan dan memperluas hak non diskriminasi mereka dan perlakuan yang adil dalam semua aspek kehidupan tidak hanya pada hak pilih. (Fischer dkk, 2015) Namun dilibatkan dalam aspek pengambilan keputusan.

Model Deliberatif, karena pendekatan yang kita pakai ini adalah *Problem Approach*. Isu kebijakan berdasarkan permasalahan yang terjadi. Maka model perumusannya adalah menjawab permasalahan tersebut. Model Deliberatif ini diambil sebagai model yang menjadi pendekatan dalam menjawab permasalahan tersebut. Model ini menekankan musyawarah dalam proses perumusan kebijakan publik. Atau dalam istilah lain model ini sebagai *collaborative policy making*. (Nugroho, 2010) Konsep ini dalam aras filosofisnya mengambil demokrasi deliberatif dari filsuf asal Jerman. Menurutnya model ini menekankan pentingnya prosedur komunikasi untuk meraih legitimasi hukum di dalam sebuah proses pertukaran yang dinamis antara sistem politik dan ruang publik yang dimobilisasi secara kultural. (Hadirman, 2009) Proses melibatkan

antar aktor dalam lembaga pemerintahan dengan para analis kebijakan. Lalu dalam proses selanjutnya melibatkan masyarakat. Model ini digunakan selain untuk pemerintah Indonesia dalam konsep KBB. Namun dalam ranah konteks permasalahan adanya tindakan komunikasi dari masyarakat yang terjadi kontra. Dalam konflik di Indonesia, dialog dilakukan oleh warga Ahmadiyah di Banten dengan ormas yang melakukan tindakan kekerasan. Begitupula dengan warga Syiah yang berada di Sampang, Madura berdialog dengan para pelaku tindakan kekerasan. Tentupula hal ini dimoderasi oleh pemerintah itu sendiri. Kemudian dalam proses pengambilan keputusan adanya keterlibatan semua aktor yang terkait mulai dari pemerintah, akademisi, warga yang menjadi korban dan para pelaku ekstrimis. Konsep ini juga menekankan adanya persetujuan kolektif dari semua warga secara universal untuk bersepakat dalam KBB dan diakomodasi oleh pemerintah untuk dibuat sebagai kebijakan publik. Model ini juga menekankan bahwa sumber legitimasi masyarakat adalah proses formasi *deliberative, argumentative-diskursis* suatu keputusan politis yang ditimbang bersama-sama yang senantiasa bersifat sementara dan terbuka dalam sifat revisi demi kehidupan kebebasan memilih beragama dan berkeyakinan serta hidup yang lebih baik. Kebijakan ini melahirkan kerukunan beragama dengan mewujudkan masyarakat yang saling menghormati atas nilai-nilai agama yang dianut bersama

Dengan demikian model yang dipilih tersebut pemerintah memberi ruang dan desain dikursif, sebuah

wahana komunikasi untuk memwadahi proses diskusi yang terbuka dalam rumusan kebijakan publik. Penulis dalam isu kebebasan beragama dan berkeyakinan ini memakai kerangka kebijakan publik siklikal (Lele, 2016) yakni memberikan ruang dialog yang sangat luas antar fase kebijakan dan memungkinkan kebijakan publik dimulai, diubah dan dihentikan pada fase apa saja. Dalam konteks KBB ini saya langsung masuk pada fase perumusannya karena ini substansi yang terjadi hingga menimbulkan permasalahan berupa diskriminasi, intoleransi dan kekerasan. Kerangka tersebut sangat relevan dengan model demokrasi dan deliberatif. Setiap kebijakan pemerintah hampir pasti melibatkan konflik atau benturan nilai. Namun dengan tindakan terus memperbaharui kebijakan tersebut pada akhirnya mampu mengelola konflik tersebut begitupun dalam pengelolaan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Kehadiran pemerintah dengan perumusan kebijakan publik tersebut mampu mengelola kehidupan keragaman yang ada di Indonesia.

KESIMPULAN

Meskipun sudah ada aturan mengenai KBB di Indonesia, namun masih terjadi pertentangan diarah aturan tersebut. Belum lagi Implikasinya di lingkungan kebijakan. Tidak heran kehidupan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia masih belum menemui titik terang karena masih ada tindakan yang mengancam yakni diskriminasi, intoleransi dan kekerasan. Untuk itu diperlukan kebijakan publik untuk memoderasi partikularitas tersebut.

Substansi yang terdapat dalam masalah tersebut dilihat dari kacamata kebijakan publik, terletak pada proses perumusan kebijakan. Untuk itu penulis memakai dua model perumusan kebijakan publik dalam pengelolaan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Model Demokratis, sebagai perumusan yang sesuai dengan sistem politik yang dipilih Indonesia dan model ini dalam perumusannya melibatkan *stakeholder* yang terkait, lebih detail lagi dalam konsep demokrasi negara melindungi dan menghargai hak individu untuk memih agama dan keyakinannya dalam ranah privat maupun publik. Kemudian dalam perumusan berikut mengambil Model Deliberatif, sebagai pendekatan dalam menengahi konflik yang ada dalam konteks KBB. Model ini merumuskan strategi *bottom up* dan *top down*. Menghadirkan komunikasi atau musyawarah antar *stakeholder* yang terakait dalam konsep KBB dan dari pemerintah yang akan memoderasi musyawarah tersebut. Kebijakan publik ini dirumuskan untuk mengelola kebebasan beragama dan berkeyakinan untuk menciptakan kerukunan antar umat beragama maupun mereka yang tidak beragama hingga terwujud tatanan demokrasi tanpa diskriminan, intoleransi dan kekerasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew Shandy Utama, Toni. 2019. *Perlindungan Negara terhadap Kebebasan Beragama di Indonesia Menurut Undang Undang Dasar 1945*. Bandung: Jurnal Civitas Vol. 2 No. 1 September.
- Bagir, Zainal Abidin dkk. 2017. *Kebebasan Toleransi dan Terorisme*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi. Yayasan Wakaf Paramadina. Jakarta.
- Budi F. Hardiman. 2009. *Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Kanisius. Yogyakarta.
- Cherian George. 2017, *Pelintiran kebencian Rekayasa Ketersinggungan Agama dan Ancamannya bagi Demokrasi*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi. Yayasan Wakaf Paramadina. Jakarta.
- Frank Fischer dkk, (2015), *Handbook Analisis Kebijakan Publik. Teori Politik dan Metode*. Nusamedia. Bandung.
- Freedom House. 2015. "Freedom in the World: Indonesia 2015," Freedom House, 2015, <http://freedomhouse.org/report/freedom-world/indonesia> (Di akses pada Kamis 16 Januari 2020s
- Gabriel, Lele. 2016. *Pengelolaan Konflik dalam Kebijakan Publik*, dalam Agustinus Subarsono (Editor), *Kebijakan Publik dan Pemerintahan Kolaboratif* (2016). Gavamedia. Yogyakarta.
- Graaf dkk. 2014. *Administration and Society America, Coping with Public Value Conflicts*.
- Ismatur, Ropi. 2017. *Religion and Regulation in Indonesia*. Palgrave Macmillan. Singapura
- Panggabean, Rizal, Ali-Fauzi, Ihsan. 2015. *Merawat Kebersamaan Polisi, Kebebasan Beragama dan Perdamaian*. Pusat Studi Agama dan Demokrasi. Yayasan Wakaf Paramadina. Jakarta.
- Permana, Irfan Setia. 2018. *Pemerintah dan Hak Beragama di Indonesia (Peran Pemerintah Dalam*

- Memelihara Hak Beragama Di Indonesia*, Jurnal TEDC Vol. 1 2 No. 2.
- Ryant Nugroho. 2010. *Public Policy* Elex Media Komputindo. Jakarta.
- _____,(2013) *Metode Penelitian Kebijakan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- _____, (2018), *Membangun Kebijakan Unggul di Era Demokrasi*, Jurnal Academia Praja Volume 1 Nomor 2. 18 Agustus 2018.
- Syamsul Arifin, Syamsul. 2015. *Jurnal Diskursus Islam dan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Perspektif Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*. Universitas Muhammadiyah. Malang.