

DEMOCRATIZING PUBLIC PARTICIPATION IN MAINTAINING RELIGIOUS HARMONY

AKMAL SALIM RUHANA*)

ABSTRACT

People's participation in maintaining religious harmony among the multi religious societies in Indonesia has now become public policy issue. Public participation itself varies in the types and levels of contribution, from just being invited, being involved and up to self-initiative to work on a public issue. The question is, how far has the quality of public participation been carried out? By using public participation theory, this qualitative research with descriptive analysis shows that collaborative participation and empowerment are more in line with the efforts to democratize public life. This research encourages broader public participation in maintaining religious harmony in Indonesia.

KEY WORDS: *Public participation, democracy, religious harmony, collaboration, empowerment*

DEMOKRATISASI PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA

ABSTRAK

Publik telah banyak berpartisipasi dalam upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama di Indonesia yang menjadi isu kebijakan publik. Partisipasi publik itu beragam jenis dan tingkat kontribusinya, mulai dari sekadar diundang, terlibat hingga inisiatif mengerjakan sendiri suatu isu publik. Pertanyaannya, sejauhmana kualitas partisipasi publik telah dilakukan? Dengan menggunakan kerangka teori partisipasi publik, penelitian kualitatif dengan deskriptif-analitik ini menunjukkan bahwa partisipasi kolaboratif dan pemberdayaan lebih sejalan dengan upaya demokratisasi kehidupan publik. Penelitian ini mendorong partisipasi publik yang lebih luas dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.

KATA KUNCI: Partisipasi publik, demokrasi, kerukunan umat beragama, kolaborasi, pemberdayaan

*) Peneliti Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat, Kemenag RI Jakarta, akmalsalimruhana@gmail.com

* Naskah diterima September 2019, direvisi Oktober 2019 dan disetujui untuk diterbitkan November 2019

A. PENDAHULUAN

Bagi bangsa Indonesia yang multikultural dan mutirelijius, pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi isu penting kebijakan publik.¹ Selain ada lembaga khusus dalam Pemerintah yang menangani isu-isu kerukunan umat beragama, yakni Pusat Kerukunan Umat Beragama pada Kementerian Agama, juga terdapat sejumlah regulasi terkait kerukunan. Misalnya, ada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS), juga ada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006.² Di dalam masyarakat juga ada banyak forum perdamaian dan dialog, seperti Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), Forum Komunikasi Pemuka Antaragama (FKPA), dan Badan Kerja Sama Antar Umat Beragama (BKSAUA) serta LSM di bidang kerukunan dan kebebasan beragama.

Secara sosiologis-praktis, pemeliharaan kerukunan umat beragama juga merupakan kebutuhan masyarakat. Sering terjadinya disharmoni antarumat beragama atau konflik bernuansa keagamaan, menjadi *raison d'être* keberadaan terma dan berbagai institusi tersebut di atas. Di antara landasan sosiologis UU PKS, misalnya, adalah banyaknya perseteruan atau benturan antarkelompok dalam masyarakat. Demikian halnya, PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 lahir dilatarbelakangi dengan adanya banyak kasus terkait rumah ibadah pada tahun-tahun sebelumnya.³ Karenanya, sebagai subyek, masyarakat dengan sendirinya akan berperan memelihara kerukunan karena menjadi kebutuhan esensial dalam kehidupannya.

Dari kenyataan tersebut, partisipasi publik dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama tampak cukup besar. Publik tidak saja terlibat

sebagai pelaksana sebagian tugas negara dalam memelihara kerukunan nasional⁴, tetapi juga turut serta secara langsung dalam proses perumusan kebijakan kerukunan tersebut. PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, misalnya, adalah hasil perumusan para tokoh-tokoh agama dalam 11 kali putaran yang kemudian disepakati dan diangkat sebagai Peraturan Menteri.⁵ Demikian halnya, pada tahap perumusan UU PKS, pendapat publik didengar dan diakomodasi dalam rangkaian sidang pembahasannya di parlemen.

Permasalahannya kemudian, sejauhmana kualitas partisipasi publik tersebut dalam konteks demokratisasi partisipasi publik? Dengan kata lain, apakah keterlibatan publik dalam perumusan kebijakan publik tersebut didasari kehendak hakiki publik terkait kebutuhannya, atau semata pengesah (legitimasi) keterlibatan publik dalam perumusan suatu kebijakan publik? Pertanyaan substantial ini penting diajukan dengan memperhatikan beberapa hal, sebagai berikut:

Pertama, kebijakan publik lahir sebagai respon terhadap persoalan yang benar-benar dialami atau dihadapi publik. Jika ada suatu persoalan dimunculkan atau menjadi agenda pihak tertentu, maka implementasinya akan problematik karena bertabrakan dengan kepentingan publik secara luas. Misalnya, pengesahan revisi UU KPK di gedung DPR oleh 'wakil rakyat' menimbulkan gejolak dan penolakan dari publik di jalanan.⁶

Kedua, adanya kecenderungan penurunan kualitas demokrasi di Indonesia. Indeks Demokrasi Indonesia 2019 menunjukkan penurunan dalam beberapa aspeknya (diagram 1).⁷ Beberapa peneliti di dalam dan luar negeri

⁴ Pasal 25 Ayat (1) butir c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi: "*Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) meliputi: pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional.*"

⁵ Mohamad Atho Mudzhar, *op.cit.* hlm.135.

⁶ Kasus demonstrasi besar mahasiswa pada tanggal 21-22 September 2019 yang menelan korban jiwa menunjukkan adanya penolakan publik (mahasiswa dan masyarakat) terhadap substansi revisi UU KPK yang dipandang publik justeru akan melemahkan posisi KPK. Pandangan ini berbeda dengan apa yang dipahami/dipilih 'wakil' mereka di dalam ruang DPR. Hemat penulis, yang terjadi adalah klaim 'adanya kehendak rakyat' yang ditunjukkan dengan kecenderungan sikap anggota DPR di balik adanya aspirasi-terselembung kepentingan partai atau pihak tertentu yang diuntungkan dengan pelemahan KPK tersebut.

⁷ Aspek kebebasan sipil dan hak-hak politik menurun beberapa poin, sementara indeks demokrasi naik tipis. Partisipasi publik dalam konteks judul penelitian ini merupakan bagian dari aspek

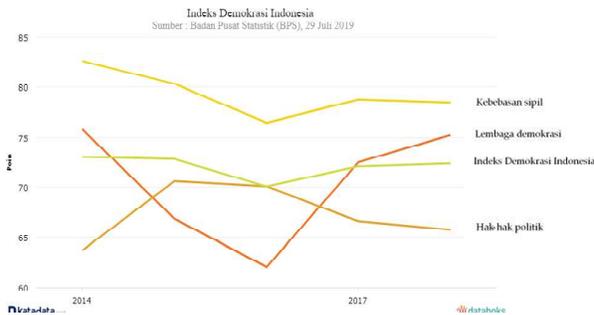
¹ Beragam definisi atas istilah "kebijakan publik (*public policy*)", namun yang dipandang padat-melingkupi dalam konteks ini adalah yang diindikasikan oleh Dewey, yakni, publik dan berbagai permasalahannya — yang menempatkan publik sebagai jantung/inti dari kebijakan publik. John Dewey, *The Public and Its Problems* (Chicago: Chicago Gateway Books, 1946).

² Selengkapnya, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

³ Mohamad Atho Mudzhar, *Merayakan Kebhinnekaan Membangun Kerukunan* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2013), 109.

bahkan sudah menengarai gejala meredupnya demokrasi di Indonesia tersebut.⁸ Secara politik, misalnya, terjadi dominasi kekuatan partai-partai koalisi pro-pemerintah di parlemen dan eksekutif, yang sangat mengkhawatirkan bagi perjalanan demokrasi Indonesia (baca: partisipasi publik luas dalam perumusan kebijakan).

Diagram 1. Indeks Demokrasi Indonesia 2019



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019

Karena itu, tulisan ini akan menelusuri keterlibatan atau partisipasi publik dalam perumusan atau implementasi kebijakan kerukunan umat beragama. Sebuah upaya memperkuat kualitas partisipasi publik tersebut (di dalam tulisan ini diistilahkan 'demokratisasi partisipasi publik'), sebagai indikator pemerkuatan demokrasi di Indonesia.

B. KAJIAN TEORITIK

1. Jenis dan Tingkatan Partisipasi Publik

Kajian terkait partisipasi publik terus berkembang seiring perkembangan wacana demokrasi dalam pemerintahan. Kata 'demokrasi' sendiri berasal dari dua kata dalam bahasa Yunani, yakni *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan), yang muncul pertama kali dalam mazhab politik dan filsafat Yunani kuno di Athena.⁹ Jika secara singkat demokrasi diartikan

kebebasan sipil yang menurun tersebut. Indeks Demokrasi Indonesia, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2019.

⁸ Misalnya, Saiful Mujani Research Center (SMRC) merilis hasil survei tentang semakin meredupnya demokrasi di Indonesia, lihat <http://www.saifulmujani.com/blog/2019/09/09/hasil-diskusi-meredupnya-demokrasi-di-indonesia>. Baca juga, Tom Power, 'Jokowi's authoritarian turn', *New Mandala*, 9 October 2018, baca: <https://www.newmandala.org/jokowis-authoritarian-turn/>.

⁹ John Dunn, *Democracy: the unfinished journey 508 BC – 1993 AD*, (United Kingdom: Oxford University Press, 1994); Kurt A. Raaflaub, Josiah Ober, & Robert W. Wallace, *Origin of Democracy in Ancient Greece*, (United States: University of California Press, 2007).

pemerintahan oleh rakyat, maka partisipasi rakyat atau publik dalam pemerintahan (baca: pengambilan keputusan), juga menjadi suatu keharusan logis. Semakin luas partisipasi publik pada pengambilan keputusan, maka berarti semakin tinggi tingkat demokrasi di suatu negara.

Dalam sejarah panjang diskursus demokrasi dan kebijakan publik, partisipasi masyarakat sipil dalam kebijakan publik terus berkembang dan diekspresikan dalam bentuk yang beraneka ragam. Ada yang dalam bentuk gerakan protes seperti yang banyak terjadi pada 1960-an - 1970-an, audiensi publik pada 1980-an, pola keterlibatan publik pada 1990-an, atau serangkaian kerja sama kolaboratif dalam beberapa dekade terakhir.¹⁰ Melihat tren global ini, partisipasi publik dari waktu ke waktu semakin kooperatif, pemerintah pun semakin demokratis dalam merumuskan kebijakan publik. Fenomena ini memberikan sinyal positif pada proses demokratisasi atau upaya pemerkuatan demokrasi.¹¹

Dari sisi publik yang terlibat dan karakteristiknya, publik dapat dikelompokkan dalam beberapa tipologi dan tingkatan, yakni ada publik yang menuntut (*insisted publics*), berjejaring (*networked publics*), diundang (*invited publics*), kolaboratif (*collaborative publics*), dan publik yang melakukan (*doing publics*).¹² Secara singkat, publik yang menuntut (*insisted publics*), adalah sekelompok warga negara yang menyampaikan aspirasi atau mendorong ide dan agenda untuk suatu perubahan kebijakan publik. Sebagai contoh, kelompok gerakan konservasi lingkungan yang berjuang memperbaiki kondisi lingkungan dengan promosi pembatasan penggunaan plastik. Mereka melakukan serangkaian aksi di jalanan dan mendemo Kementerian Lingkungan Hidup agar menerbitkan aturan pelarangan penggunaan

¹⁰ John Gaventa & Rosemary McGee, 'Introduction: making change happen', *Citizen Action and National Policy Reform* (London: Zed Books, 2010), 8-11; Carolyn Hendriks, 'Participating in Public Policy: Citizen Engagement and Public Talk', paparan bahan ajar, 2018.

¹¹ Carole Pateman, 'Participatory Democracy Revisited', *APSA Presidential Address*, 1970, 103-104; Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, (California: University of California Press, 1984), 208; Beth Simone Noveck, *Wiki Government: How Technology can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful* (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2009), 156.

¹² Carolyn Hendriks, 'Participating in Public policy', paparan bahan ajar, 2018, tidak diterbitkan.

plastik di supermarket. Adapun publik yang berjejaring (*networked publics*), mereka berupaya berpartisipasi atau memengaruhi kebijakan publik dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi. Misalnya, gerakan anti pelecehan seksual terhadap perempuan yang melakukan promosi dan advokasi bagi para korban melalui media sosial *Twitter* dengan tagar *#metoo*.¹³ Gerakan di dunia maya ini dapat mendorong pengambil kebijakan untuk mengeluarkan regulasi atau kebijakan perlindungan perempuan, seperti penyediaan gerbong khusus perempuan pada moda transportasi kereta.

Publik yang diundang (*invited publics*) adalah publik yang diundang oleh pemerintah (atau instansi pemerintahan) ke dalam proses penyusunan kebijakan publik untuk diminta pandangan, saran, atau masukan. Praktiknya dapat berupa konsultasi publik atau keterlibatan publik. Di mancanegara, misalnya, ada program *Participatory Budgeting* yang menggunakan model *invited publics* ini. Pertama kali dilakukan di Brasil pada 1989, program penyusunan porsi alokasi anggaran pemerintah dengan melibatkan partisipasi publik ini kini telah dilakukan di lebih dari 1500 lokasi, seperti pemerintah kota, sekolah dan lainnya.¹⁴

Sementara itu, publik yang berkolaborasi (*collaborative publics*), adalah kemitraan antara aktor negara (seperti lembaga pemerintah) dan aktor non-negara terkait (seperti LSM, tokoh agama, atau pengguna layanan) dalam suatu kebijakan publik. Secara umum berbentuk dua jenis, yakni kolaborasi-tatakelola (*collaborative governance*) dan produksi-bersama (*co-production*). Kolaborasi-tatakelola adalah ketika pemerintah secara langsung melibatkan aktor non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, yang bertujuan untuk membuat atau menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset publik.¹⁵ Misalnya, dalam penyusunan kebijakan kerukunan antarumat beragama (seperti PBM 2006), Kementerian Agama

bekerjasama dengan perwakilan majelis agama merumuskan dan menerapkannya di masyarakat. Adapun *co-production*, hampir serupa ini, hanya saja sumber dayanya berasal dari kedua pihak dan kerjasamanya kerap berada pada tahap implementasi.

Partisipasi publik paling tinggi terjadi pada model publik yang melakukan (*doing publics*). Pada model ini, masyarakat melakukan sendiri urusan publik yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Umumnya, ketika publik merasa pemerintah tidak hadir atas satu persoalan publik dan mereka berinisiatif merumuskan dan mengimplementasikan suatu aksi yang menjawab persoalan publik tersebut. Misalnya, gerakan memungut sampah di sepanjang Pantai Mumbai yang dilakukan oleh sekelompok orang, karena melihat tidak adanya upaya pembersihan dari pemerintah setempat.¹⁶

Demikianlah, kelima jenis partisipasi publik dalam kebijakan publik tersebut berbeda jenis dan level partisipasinya. Mulai dari sekadar 'berteriak', mengkritik kebijakan di jalanan, hingga 'menyusun sendiri kebijakan' dan melaksanakan aksinya. Secara kategorik, dari sisi pemerintah, berikut tabel level partisipasi dan pemberdayaan publik yang bertingkat dari sekadar memberi tahu, meminta masukan, melibatkan, bekerjasama, hingga memberdayakan (lihat tabel 1).

Tabel 1. Level partisipasi dan pemberdayaan publik¹⁷

	Membertahui (<i>inform</i>)	Mengkonsultasikan (<i>consult</i>)	Melibatkan (<i>involve</i>)	Berkolaborasi (<i>collaborate</i>)	Memberdayakan (<i>empower</i>)
Tujuan partisipasi publik	Menyediakan informasi yang seragam dan objektif untuk membantu publik memahami masalah, beberapa alternatif, petunjuk dari/atau solusi.	Menperoleh umpan balik dari masyarakat tentang sesuatu, beberapa alternatif dan/atau keputusan.	Bekerja secara langsung dengan publik dalam proses untuk memastikan bahwa keputusannya dan aspirasi publik dipertimbangkan secara konsisten.	Bermitra dengan publik di setiap aspek keputusan, termasuk pengembangan alternatif dan identifikasi solusi yang diinginkan.	Menempatkan pengambilan keputusan akhir di tangan masyarakat.
Janji kepada publik	Kami akan terus memberitahu Anda	Kami akan terus memberitahu Anda informasi, mendengarkan dan mempertimbangkan kebutuhan, aspirasi, dan sumber daya yang baik tentang bagaimana masalah publik mempengaruhi keputusan.	Kami akan bekerja dengan Anda untuk memastikan keharusan dan aspirasi Anda tercermin langsung dalam alternatif keputusan publik, bagaimana input publik mempengaruhi keputusan.	Kami akan meminta langsung saran dan inovasi dalam merumuskan solusi dan menegosiasikan saran dan rekomendasi Anda ke dalam keputusan yang akan kita ambil.	Kami akan memajukan apa yang Anda putuskan.
Contoh untuk dipertimbangkan	Lembar fakta Webinar Open House	Komentar publik FGD diskusi Survei Rapat umum	Workshop Polling terencana	Pembuatan konsensus Penyusunan kebijakan partisipatoris	Perwakilan warga Suara (<i>ballot</i>) Keputusan yang didisgaiskan

2. Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama

Istilah 'kerukunan umat beragama' pertama kali digunakan secara formal pada tahun 1967 saat

¹³ <https://www.voaindonesia.com/a/me-too-berbagi-kisah-dalam-kampanye-anti-peleceh-an-seksual/4073596.html>

¹⁴ <https://www.shareable.net/15-participatory-budgeting-projects-that-give-power-to-the-people/>

¹⁵ Chris Ansell & Alison Gash 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of public administration research and theory*, vol. 18 no. 4, (2008), 543-571.

¹⁶ <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/30/mumbai-beach-goes-from-dump-to-turtle-hatchery-in-two-years>

¹⁷ International Association for Public Participation (2005), Copyright IAP2, dalam Brian W Head, 'Community Engagement: Participation on Whose Terms?', *Australian Journal of Political Science*, 42:3, (2007), 445.

penyelenggaraan Musyawarah Antarumat Beragama yang pertama di Jakarta.¹⁸ Konsep ini terus berkembang menjadi 'kata kunci' yang terus digunakan oleh pemerintah (baca: kebijakan) dalam upaya penciptaan dan pembinaan kerukunan intern dan antarumat beragama di Indonesia. Pada tahun 2006, konsep ini ditegaskan kembali dan didefinisikan serta diimplementasikan sebagai bentuk kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama.¹⁹ Dalam Pasal 1 PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006,²⁰ disebutkan:

Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Istilah 'kerukunan umat beragama' telah menjadi istilah generik yang dipakai baik oleh pemerintah maupun lembaga non-pemerintah, meski tak lepas dari kritik juga.²¹ Upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama, merujuk pada PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, merupakan upaya bersama umat beragama dan Pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama. Umat beragama

dalam konteks ini adalah anasir non-pemerintah.

Pada praktiknya, selain masyarakat secara luas, partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama mewujudkan dalam Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Forum yang beranggotakan para tokoh perwakilan majelis agama ini kini telah berdiri di 34 provinsi dan 486 kabupaten/kota.²² Forum ini bertugas: (a) melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat; (b) menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat; (c) menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan bupati/walikota; (d) melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat; dan khusus FKUB kabupaten/kota, (e) memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah.²³

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan mengambil model penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian model ini menggunakan sumber data penelitian dari referensi kepustakaan berupa buku, jurnal, dan artikel yang relevan dengan tema penelitian. Dalam konteks topik penelitian pendalaman-wacana seperti tulisan ini, model penelitian kepustakaan dipandang tepat karena dapat menelusuri berbagai pemikiran dan pengalaman dari berbagai periode, tempat, dan disiplin ilmu. Kajian tentang 'demokratisasi', misalnya, dapat merujuk pada kajian politik dan pemerintahan.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini berupa penelusuran dan dokumentasi berbagai data dan informasi yang terkait atau dibutuhkan oleh topik ini. Adapun analisis data dilakukan dengan model deskriptif analitik. Data yang telah dikumpulkan, kemudian disistematisasi dalam suatu konstruk pemikiran sesuai dengan *state of the art* kajian serupa ini, lalu dianalisis dengan teori-teori terkait dan digambarkan dalam sebuah tulisan. Fakta, data dan informasi terkait upaya

¹⁸ Muhaimin AG, *Damai di Dunia, Damai untuk Semua, Perspektif Berbagai Agama*, (Jakarta: Proyek Peningkatan Pengkajian Kerukunan Hidup Umat Beragama, 2004), 16-18.

¹⁹ Misalnya, ditegaskan di dalam RPJMN 2004-2009 bahwa "...peningkatan kerukunan intern dan antarumat beragama merupakan salah satu dari arah kebijakan pembangunan kehidupan beragama, dengan fokus pada upaya: pertama, memberdayakan masyarakat, kelompok-kelompok agama, serta pemuka agama untuk menyelesaikan sendiri masalah kerukunan umat beragama (KUB); dan kedua, memberikan rambu-rambu dalam pengelolaan kerukunan umat beragama." *Kompilasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Umat Beragama*, Edisi Kesebelas, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2012), 9.

²⁰ Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2006.

²¹ Misalnya, kebijakan kerukunan lebih dipandang sebagai 'politik perukunan', karena dipandang masih lebih berpihak pada mayoritas dibanding adil terhadap minoritas. Baca Ismail Fahmi Arrauf Nasution, "Minoritas dan Politik Perukunan: FKUB, Ideologi Toleransi dan Relasi Muslim-Kristen Aceh Tamiang," *Substantia*, vol. 19 nomor 1, (2017), 63-64.

²² *Laporan Tahunan Kehidupan Keagamaan 2016*, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, Jakarta, 2017.

²³ PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, Pasal 9 Ayat (2).

dan kebijakan pemeliharaan kerukunan dibaca dalam kerangka jenis dan tingkatan partisipasi publik dalam perumusan dan implementasi kebijakan. Penyimpulan dilakukan setelah memahami keseluruhan konstruk data dan analisa tersebut di atas.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Ragam Partisipasi Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama

Partisipasi publik dalam perumusan dan implementasi kebijakan kerukunan umat beragama di Indonesia terus berkembang. Menggunakan tipologi dan tingkatan partisipasi publik sebagaimana dikembangkan Hendriks (2018)²⁴, partisipasi umat beragama telah beranjak dari *invited publics*, menuju *collaborative publics*, bahkan *doing publics*. Demikian halnya, menggunakan ukuran level partisipasi dan pemberdayaan publik (oleh pemerintah) yang dikembangkan IAP²⁵, kondisinya telah beranjak, dari yang semula *inform* dan *consult*, telah berkembang menjadi *collaborate* bahkan *empower*. Hal ini dapat dilihat dari beberapa peristiwa interaksi pemerintah dan umat beragama (baca: publik) dalam perumusan konsep dan praktik kerukunan umat beragama dan dialog antarumat beragama di Indonesia, sejak 1967 hingga kini.²⁶

Tabel 2. Interaksi pemerintah-publik dalam kebijakan publik kerukunan umat beragama

Tahun	Interaksi pemerintah-publik dalam kebijakan publik KUB	Partisipasi publik
1967	Pemerintah mengundang dan berdiskusi dengan kelompok umat beragama dalam Musyawarah Antar Umat Beragama	<i>inform. consult. invited publics</i>
1980	Berhasil membentuk Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama (WMAUB), yang bersama-sama menyusun pedoman dasar hubungan umat beragama	<i>consult. collaborate. collaborative publics</i>
1990-an	Pemerintah lebih mengarahkan umat agar mendukung program pembangunan. Membentuk LPKUB sebagai lembaga pengkajian kerukunan dan dialog pimpinan umat.	<i>inform. invited publics</i>
1992, 1995	Sejumlah lembaga non-pemerintah menginisiasi forum-forum dan gerakan dialog lintas iman, sebagai solusi mandiri atas kegagalan Pemerintah menyediakan kebutuhan ruang publik tersebut	<i>empower. doing publics</i>
1999	Pascareformasi 1998, partisipasi publik secara umum meningkat seiring demokratisasi politik. Aspirasi keagamaan juga bermunculan, seperti permintaan pengakuan dan pelayanan keagamaan.	<i>inform. insisted publics</i>
2005-2006	Pemerintah bersama/memfasilitasi majelis agama menyusun regulasi PBM, dan mengimplementasikannya. FKUB juga dibentuk dan diberdayakan untuk kerukunan.	<i>empower. collaborative publics</i>
-2019	Pemerintah memberdayakan umat beragama (FKUB), dan melibatkan masyarakat sipil dalam bersama-sama menyusun regulasi keagamaan (RUU PUB)	<i>involve. empower. collaborate. collaborative publics</i>

²⁴ Ada lima jenis partisipasi publik, yakni: publik yang menekan (*insisted publics*), publik yang berjejaring (*networked publics*), publik yang diundang (*invited publics*), publik yang berkolaborasi (*collaborative publics*), dan publik yang melakukan (*doing publics*). Hendriks, *loc.cit.*

²⁵ Ada lima tingkatan partisipasi dan pemberdayaan publik, yakni: memberitahu (*inform*), mengkonsultasikan (*consult*), melibatkan (*involve*), berkolaborasi (*collaborate*), dan memberdayakan (*empower*). Brian W. Head, *loc.cit.*

²⁶ Banawiratma, dkk, *Dialog Antarumat Beragama: Gagasan dan Praktik di Indonesia*, (Jakarta: Mizan, 2010), 65-86.

Merespon ketegangan antarumat beragama pascapembubaran PKI dan beberapa kasus rumah ibadat serta penyiaran agama, pada 30 November 1967 Pemerintah 'mengundang' pimpinan kelompok-kelompok umat beragama untuk membicarakannya dan mencari jalan keluar. Digelarlah *Musyawaharah Antarumat Beragama* yang dipimpin oleh Menteri Agama KH. M. Dachlan, dan dihadiri 20 perwakilan Islam, Kristen dan Katolik. Musyawarah ini menjadi tonggak dialog-dialog antarumat beragama berikutnya. Dalam musyawarah tersebut, Pemerintah menawarkan untuk disusun kesepakatan tentang penyiaran agama, namun gagal disepakati terutama menyangkut penyiaran agama terhadap pemeluk agama lain. Dalam perkembangannya, di masa Menteri Agama Alamsyah Ratu Prawiranegara, terbit SK Menteri Agama Nomor 70 dan 77 tahun 1978 tentang pedoman penyiaran agama dan dikuatkan SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/1979 tentang penyiaran agama dan bantuan luar negeri.²⁷ Hingga titik ini, partisipasi publik dalam kebijakan lebih banyak terkategori pada level *inform* dan *consult*, dengan keterlibatan *invited publics*.

Kemudian, pada medio 1980, Menteri Alamsyah berhasil membujuk dan mengundang para pimpinan agama untuk membentuk Wadah Musyawarah Antar-Umat Beragama (WMAUB), yang beranggotakan pimpinan organisasi keagamaan (MUI, MAWI, DGI, dan PHDI Walubi). Forum ini terbentuk dan mendiskusikan bersama pedoman dasar hubungan antarumat beragama, dan berhasil menyetujuinya. Keputusan-keputusan wadah lintas agama ini selanjutnya menjadi acuan bagi kebijakan Pemerintah.²⁸ Titik ini menunjukkan adanya perkembangan partisipasi publik, tidak saja pada *inform*, *consult* dan *invited publics* melainkan sudah beranjak pada *collaborate* dan *collaborative publics*. Pemerintah dan tokoh agama (baca: publik) bersama-sama menyusun bahan kebijakan berdasarkan problem yang mereka hadapi, dan lalu menjadikan hasilnya sebagai solusi yang dicenderung.

²⁷ Sudjangi, *Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama: 50 Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia*, (Jakarta: Departemen Agama RI, 1995/1996), 43-52, dalam JB Banawiratma, dkk, (2010), 39-43.

²⁸ Banawiratma, dkk, *Dialog Antarumat Beragama: Gagasan dan Praktik di Indonesia*, (Jakarta: Mizan, 2010), 44-45.

Pada masa keemasan hingga periode akhir Orde Baru, isu kerukunan dan dialog antarumat beragama tidak terlalu mendapat perhatian. Meski tokoh-tokoh WMAUB diundang oleh Menteri Agama Munawir Sadzali, namun lebih diarahkan untuk mendukung program-program pembangunan pemerintah. Kerukunan umat beragama lebih dipromosikan ke luar negeri. Pada tahun 1993, di era Menteri Agama Tarmizi Taher, Pemerintah membentuk Lembaga Pengkajian untuk Kerukunan Umat Beragama (LPKUB) untuk mengaktifkan kembali dialog lintas agama. Hanya saja, aktivitasnya lebih kepada pengkajian, penelitian, dan dialog yang tidak langsung ke masyarakat.²⁹ Pada fase ini, partisipasi publik umat beragama dalam kebijakan keagamaan kembali pada bentuk *inform* dengan keterlibatan *invited publics*. Namun demikian, pada tahun 1992 lahir forum dialog lintas iman DIAN Interfidei (Dialog Antar Iman - *Institute for Interfaith Dialogue in Indonesia*) di Yogyakarta. Lalu, pada 1995 lahir MADIA (Masyarakat Dialog Antaragama). Lalu ada juga ICRP (*Indonesian Conference on Religion and Peace*) pada 2001 di Jakarta, dan sejumlah lembaga serupa di berbagai daerah. Forum-forum non-pemerintah (LSM) tersebut bermunculan dari adanya kekecewaan bahwa Pemerintah gagal memahami kebutuhan dialog antarumat beragama.³⁰ Peningkatan 'agresivitas' publik dalam hal partisipasi ini juga dipengaruhi iklim demokratisasi politik pascareformasi 1998. Berbagai inisiatif swasta yang menjawab kebutuhan publik ini merupakan lompatan dalam level partisipasi publik pada kebijakan publik, yakni terkategori *doing publics* (publik yang melakukan).

Pada tahun 2005-2006, menyusul terjadinya sejumlah kasus rumah ibadat di berbagai daerah Indonesia, pemerintah mengundang para pemuka agama mewakili majelis agama Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu. Dalam hal ini, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama dan Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri memfasilitasi serial dialog untuk menjawab problem kebijakan tersebut. Rancangan revisi SKB No. 1 Tahun 1969 terkait pendirian rumah ibadat, setelah 11 kali putaran diskusi dalam forum ini, hampir 90-95% berubah sesuai

dengan kehendak para perwakilan agama tersebut. Hasil diskusi tersebut selanjutnya seutuhnya diangkat menjadi Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006) yang menjawab persoalan yang dihadapi umat beragama.³¹ Pada titik ini, partisipasi publik dalam kebijakan berbentuk *empower* dengan partisipasi *collaborative publics*. Pemerintah menempatkan pengambilan keputusan akhir (substansi apa yang perlu diatur) di tangan para tokoh agama, dan menerapkan apa yang diputuskan tersebut dalam kebijakan publik, yakni PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006. Selain itu, PBM yang memuat soal pembentukan FKUB di seluruh provinsi dan kabupaten/kota, menunjukkan bahwa Pemerintah memberdayakan (*empower*) tokoh-tokoh agama dalam pelaksanaan kebijakan kerukunan tersebut.

Dalam perkembangan selanjutnya, upaya pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi sangat diperhatikan. Secara garis besar ada dua kebijakan, yakni pemberdayaan umat beragama dan penyediaan regulasi keagamaan. Berbekal PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tersebut, pemerintah bersama tokoh agama dan masyarakat melakukan berbagai upaya bersama untuk memelihara kerukunan umat beragama. Selain sosialisasi peraturan dan penanganan kasus-kasus keagamaan yang terjadi, juga dilakukan upaya memperkuat regulasi keagamaan, yakni penyusunan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama (RUU PUB). Meski pada mulanya draf RUU disusun oleh Balitbang Kemenag dan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB), namun dalam diskusi selanjutnya melibatkan anasir masyarakat sipil untuk bersama-sama melakukan diskusi pembahasan. Meskipun RUU ini hingga saat ini belum diputuskan, namun partisipasi publik dalam penyusunan naskah telah menunjukkan adanya level *collaborate* dan partisipasi *collaborative publics*. Bahkan, dalam konteks keberadaan FKUB, Kementerian Agama mendorong masyarakat menyelesaikan sendiri permasalahan yang dihadapi dengan memfasilitasi dan memberdayakan FKUB yang

²⁹ *Ibid*, hlm. 45-47.

³⁰ *Ibid*, hlm. 50-57.

³¹ Rubrik Wawancara, Prof. Dr. H. M. Atho Mudzhar: "RUU PUB itu Penting Sekali!", *Majalah Litbangdiklat*, Edisi Nomor 1 Tahun 2015, hlm. 23.

bergerak secara langsung di masyarakat. Hal ini menunjukkan adanya model *empower* dan partisipasi *collaborative publics*.

2. Proyeksi Kecenderungan ke Depan

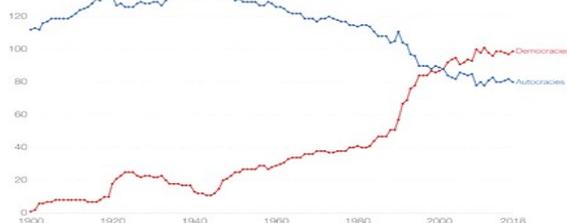
Dari ragam partisipasi publik dalam kebijakan publik kerukunan umat beragama di atas, dapat dirumuskan proyeksi tren perkembangan ke depan. Setidaknya ada dua prediksi, sebagai berikut:

a. Tren *empower* dan *collaborative publics*

Mencermati sifat dan level partisipasi publik dalam berbagai (sebagian aktivitas) interaksi pemerintah dan publik umat beragama (tabel 2), model kolaborasi (*collaborate*) tampak semakin terus dicenderung. Dalam konteks ini, Pemerintah cenderung bermitra dengan umat beragama dalam aspek-aspek keputusan, sejak dari pengembangan alternatif dan identifikasi solusi, hingga pilihan yang lebih kompromis. Dapat dipahami, model ini lebih mendekatkan aspirasi publik dengan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Model ini juga lebih menentramkan bagi Pemerintah (bandingkan dengan *insisted publics* yang mendemo, memprotes, dsb), dan menguntungkan umat beragama, karena aspirasi publik langsung dijadikan bahan kebijakan (bandingkan dengan *inform* atau *consult*, dimana usulan aspirasi bisa diterima atau diabaikan pemerintah tanpa diskusi). Dalam perumusan PBM 2006, misalnya, hampir 95% draf pemerintah telah diubah dan disesuaikan dengan keinginan pimpinan majelis dan umat beragama.

Kondisi ini sesungguhnya sejalan dengan kecenderungan global mengenai semakin kooperatifnya partisipasi publik dan semakin demokratisnya pemerintahan dalam merumuskan kebijakan publik. Hal ini juga sejalan dengan semakin diadopsinya sistem pemerintahan demokrasi oleh negara-negara dunia (diagram 2).

Diagram 2. Jumlah negara yang menganut otkrasi dan demokrasi

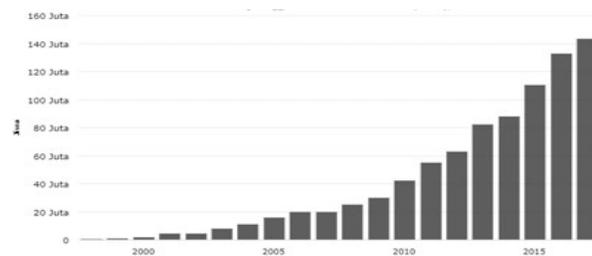


Sumber: *Varieties of Democracy Project* (2019, versi 9, ourworldindata.org/democracy)

b. Model *networked publics* akan meningkat

Mempertimbangkan perkembangan zaman di mana teknologi informasi dan komunikasi berkembang pesat, publik yang berjejaring (*networked publics*) juga akan meningkat. Sebagai-mana diketahui, jumlah pengguna internet dan media sosial di Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun (diagram 3).

Diagram 3. Pengguna internet di Indonesia (1998-2017)³²



Sumber: Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) 2018

Mayoritas pengguna tersebut tergolong generasi milenial (15-24 tahun) yang lebih banyak mengekspresikan aspirasinya melalui media sosial. Karenanya, partisipasi publik dalam isu pemeliharaan kerukunan umat beragama dapat disalurkan melalui media sosial, seperti dengan tagar atau meme yang mendukung upaya pemeliharaan kerukunan. Sebagaimana dalam pesta demokrasi pemilihan umum beberapa waktu lalu, berbagai tagar untuk Pemilu Damai banyak ditemukan, seperti: #pemiludamai dan #PilkadaDamai2018. Penggalangan opini untuk mendo-rong kebijakan kerukunan juga dapat dilakukan secara maya, sebagaimana dilakukan oleh *petitionline.net* atau *change.org*. Dalam tingkat tertentu, gerakan maya ini efektif mendorong perubahan kebijakan, seperti dalam kasus peninjauan kembali UU MD3 yang disahkan diam-diam oleh anggota DPR, berkat dukungan lebih dari 240.000 orang pendukung petisi tersebut.³³

³² Survei Penetrasi dan Profil Perilaku Pengguna Internet Indonesia 2018, Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII), 2019.

³³ "Daftar Kasus yang Dimenangkan Petisi Change.org Selama Tahun 2018", <https://tirto.id/dcnm>

E. PENUTUP

Kerukunan umat beragama di Indonesia dan upaya pemeliharannya sudah menjadi bagian dari isu kebijakan publik. Kebijakan tersebut mewujudkan dalam bentuk regulasi maupun praktik-praktik dialog antaragama ataupun tindakan yang mengarah pada pemeliharaan kondisi rukun. Partisipasi publik dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama telah banyak, dalam jenis dan tingkatannya yang beragam. Mulai dari sekadar keterlibatan pasif hingga inisiatif mandiri mengerjakan suatu isu publik.

Menyandarkan pada kategorisasi level dan subyek partisipasi publik, penelitian ini menemukan bahwa partisipasi kolaboratif (*collaborate*) dan pemberdayaan (*empower*) dengan aktor *collaborate publics* lebih dicenderung belakangan ini. Selain nyaman bagi pemerintah dan akomodatif bagi aspirasi publik, hal ini juga sejalan dengan upaya demokratisasi kehidupan publik, sehingga demokrasi semakin kuat dan berkualitas.

Penelitian ini merekomendasikan adanya partisipasi publik yang lebih luas dalam isu pemeliharaan kerukunan umat beragama. Dari sisi Pemerintah, pengembangan jenis partisipasi yang kolaboratif dan memberdayakan sangat baik dipilih dan dipraktikkan. Hal ini akan

meningkatkan kualitas partisipasi publik dalam perumusan kebijakan. Sementara itu, dari sisi masyarakat umat beragama sendiri, penting mengembangkan variasi partisipasi yang kreatif dan kekinian, sebagai *networked publics*, yang melakukan partisipasi terhadap kebijakan kerukunan melalui media sosial atau media kreatif lainnya.

Ucapan Terimakasih

Terima kasih kepada Carolyn Hendriks, dosen pengampu Mata Kuliah "*Participating in Public Policy*" pada Crawford School of Public Policy, the Australian National University (ANU), atas pencerahan dan inspirasinya sehingga penulis membuat tulisan sederhana ini. Semoga tulisan ini bermanfaat bagi dunia akademik serta upaya pemerkuatan demokrasi dan pemeliharaan kerukunan umat beragama di Indonesia.[]

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, Chris, dan Alison Gash. "Collaborative governance in theory and practice." *Journal of public administration research and theory*, 18 no. 4, (2008), 543-571.
- Banawiratma, dkk. *Dialog Antarumat Beragama: Gagasan dan Praktik di Indonesia*. Jakarta: Mizan, 2010.
- Barber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. United States: University of California Press, 1984.
- Dewey, John. *The Public and Its Problems*. Chicago: Chicago Gateway Books, 1946.
- Dunn, John. *Democracy: the unfinished journey 508 BC – 1993 AD*. United Kingdom: Oxford University Press, 1994;
- Gaventa, John, & Rosemary McGee. "Introduction: making change happen." *Citizen Action and National Policy Reform*. London: Zed Books, 2010.
- Ghafur, Muhaimin Abdul. *Damai di Dunia, Damai untuk Semua, Perspektif berbagai Agama*. Jakarta: Proyek Peningkatan Pengkajian Kerukunan Hidup Umat Beragama, 2004.
- Head, Brian W. "Community Engagement: Participation on Whose Terms?" *Australian Journal of Political Science*, 42:3, (2007), 445.
- Hendriks, Carolyn. "Participating in Public Policy: Citizen Engagement and Public Talk." Paparan bahan ajar, 2018.
- Kompilasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Umat Beragama*. Edisi Kesebelas. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, Puslitbang Kehidupan Keagamaan, 2012
- Laporan Tahunan Kehidupan Keagamaan 2016*. Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2017.
- Mudzhar, Mohamad Atho. *Merayakan Kebhinnekaan Membangun Kerukunan*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2013.
- Nasution, Ismail Fahmi Arrauf. "Minoritas dan Politik Perukunan: FKUB, Ideologi Toleransi dan Relasi Muslim-Kristen Aceh Tamiang." *Substantia*, 19 Nomor 1, (2017), 63-64.
- Noveck, Beth Simone. *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2009.
- Pateman, Carole. "Participatory Democracy Revisited." *APSA Presidential Address*, 1970.
- Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat, Jakarta: Badan Litbang dan Diklat, 2006.
- Power, Tom. "Jokowi's authoritarian turn." *New Mandala*, 9 October 2018, <https://www.newmandala.org/jokowis-authoritarian-turn/>.
- Raaflaub, Kurt A., Josiah Ober, Robert W. Wallace. *Origin of Democracy in Ancient Greece*. United States: University of California Press, 2007.
- Sudjangi. *Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama: 50 Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia*. Jakarta: Departemen Agama RI, 1995/1996.
- <http://www.saifulmujani.com/blog/2019/09/09/hasil-diskusi-meredup-nya-demokrasi-di-indonesia>.
- <https://www.voaindonesia.com/a/me-too-berbagi-kisah-dalam-kampanye-anti-peleceh-anseksual/4073596.html>
- <https://www.shareable.net/15-participatory-budgeting-projects-that-give-power-to-the-people/>
- <https://tirto.id/dcnm>