

RUANG UNTUK YANG KECIL DAN BERBEDA

Pemerintahan Inklusif
dan
Pelindungan Minoritas

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

RUANG UNTUK YANG KECIL DAN BERBEDA

Pemerintahan Inklusif dan
Pelindungan Minoritas

Penyunting
Ahmad Zainul & Marzuki Wahid

Penerbit



2017

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
RUANG UNTUK YANG KECIL DAN BERBEDA
Pemerintahan Inklusif dan Pelindungan Minoritas

Penyunting
Ahmad Zainul & Marzuki Wahid

Kontributor:
Ahmad Zainul Hamdi (Inung)
Marzuki Wahid (Zekky)
Fawaizul Umam
Muhammad Subhi Azhari
Abdul Rosyidi
Yusuf Tantowi

Desain sampul: Edi HA
Tata letak: Tri Noviana

Cetakan I, Juni 2017
xvi + 368 hlm; 14,5 x 21 cm
ISBN: 978-602-0809-38-0

Penerbitan buku ini oleh Penerbit Gading dengan dukungan dari
LAKPESDAM NU

Jl. KH. Ramli Selatan No.20A Tebet, Menteng Dalam, RT 2/RW 3 Menteng
Dalam, Tebet, Kota Jakarta Selatan, DKI 12870

dan

CMARs

Ruko Pengampon Square Blok H No. 17, Jalan Semut Baru, Surabaya 60161

Penerbit Gading
Jalan Pura No. 203 Sorowajan Yogyakarta
Telp/Fax: (0274-489901)
www.gadingpublishing.com

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI ~ v

DAFTAR ISI ~ vii

PRAWACANA ~ ix

Demokrasi, Dari Sekularisasi ke Tata Kelola Pemerintahan
Inklusif ~ *Rumadi Ahmad*.

1. PENDAHULUAN ~ 1

“Demokratisasi, *Inclusive Government*, dan Perlindungan
atas Minoritas” ~ *Ahmad Zainul Hamdi & Marzuki Wahid*

2. POTRET PEMERINTAH KOTA BOGOR ~ 27

“Jeratan Politik Lokal dan Upaya Pembangunan
Pemerintahan Inklusif” ~ *Muhammad Subhi Azhari*

3. POTRET PEMERINTAH KABUPATEN
KUNINGAN ~ 115

“Eksklusi Tak Kunjung Henti: Potret Pemenuhan Hak-
hak Warga Warga Ahmadiyah di Kuningan” ~ *Abdul
Rosyidi, dkk*

4. POTRET PEMERINTAH KABUPATEN
BONDOWOSO ~ 171

“Praktik Pemerintahan Inklusif di Tengah Pluralitas
Keberagaman: Kasus Peringatan Milad Fatimah di
Bondowoso” ~ *Fawaizul Umam*

5. POTRET PEMERINTAH KABUPATEN
BIMA ~ 245
“Mengobati ‘Luka’ Tambora: Pengalaman Pemerintah
dalam Membangun Pemerintahan Inklusif” ~ *Yusuf
Tantowi*
6. REFLEKSI TEORITIS (TEORISASI) ~ 299
“Populisme dan Kekerasan Etno-Religius: Menimbang
Ulang Konsep *Godly Nationalism* dalam Isu Perlindungan
terhadap Kelompok Minoritas Agama di Indonesia” ~
Abmad Zainul Hamdi
7. CATATAN REFLEKTIF ~ 329
“Agama, Otonomi Daerah, dan Pemerintahan Inklusif;
Catatan Reflektif atas Hasil Riset pada Empat Daerah” ~
Marzuki Wahid

DAFTAR PUSTAKA ~ 357

KONTRIBUTOR ~ 365

Populisme dan Kekerasan Etno-Religius: Menimbang Ulang Konsep *Godly Nationalism* dalam Isu Perlindungan terhadap Kelompok Minoritas Agama di Indonesia

Ahmad Zainul Hamdi

“Democracy is teleological. It’s a collective effort with a noble goal: inclusion.” Charles Taylor

A. Pendahuluan

Pada 4 November 2016, ribuan umat Islam melakukan demonstrasi menuntut agar Gubernur DKI, Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), ditetapkan sebagai tersangka dengan tuduhan penistaan agama.¹ Mungkin, Demonstrasi 411 (istilah populer untuk menyebut demonstrasi 4 November 2016) itu adalah demonstrasi dengan jumlah massa terbesar setelah *people power*⁹⁸ yang berhasil menumbangkan rezim Orde Baru. Ketika pada 16 November 2016 pihak Kepolisian Republik Indonesia

¹ Basuki Tjahaja Purnama (biasa dipanggil Ahok) dituduh oleh kelompok-kelompok Islamis telah melakukan penodaan agama Islam terkait dengan pidatonya dalam kapasitasnya sebagai Gubernur DKI ketika melakukan kunjungan ke Kepulauan Seribu pada 27 September 2016. Dalam pidato tersebut, Ahok mengatakan bahwa masyarakat Kepulauan Seribu tidak perlu takut jika tidak memilih dirinya sebagai Gubernur untuk periode berikutnya karena mungkin mereka sudah dibohongi atau ditakut-takuti oleh orang-orang tertentu dengan menggunakan dalil surat Al-Maidah ayat 51. Al-Qur’an surat al-Maidah ayat 51 memang sering dijadikan dalil oleh kalangan Islamis untuk menolak kepemimpinan non-Muslim. Kasus ini ramai dibicarakan setelah tersebar via You Tube di mana pengunggahnya menyatakan seakan-akan Ahok telah menyatakan ada kebohongan dalam surat al-Ma’idah ayat 51. Kasus ini diyakini banyak kalangan tidak akan ramai jika tidak terkait dengan situasi politik menjelang Pilgub DKI Jakarta, di mana Ahok menjadi salah satu kandidatnya. Sosok Ahok sendiri sejak lama tidak diterima oleh kalangan Islamis yang menolak non-Muslim sebagai pemimpin.

akhirnya menetapkan sang Gubernur sebagai tersangka, beragam reaksi dan pertanyaan bermunculan. Reaksi-reaksi itu bisa diungkap dalam sebuah pertanyaan retorik, "Apakah penetapan itu berdasarkan fakta hukum ataukah bentuk dari kompromi politik yang "terpaksa" diambil oleh penguasa?"²

Sangat beralasan untuk melontarkan pertanyaan seperti itu. Tidak mungkin mengingkari situasi di mana pihak aparat keamanan seringkali dihadapkan pada pilihan sulit dalam menangani sebuah kasus hukum ketika tekanan massa sedemikian besar. Sekalipun Kapolri, Tito Karnavian, menyatakan bahwa penetapan Ahok sebagai tersangka berdasarkan fakta hukum,³ tidak serta merta sanggup membungkam berbagai pertanyaan dan menyelesaikan aneka kecurigaan dari berbagai kelompok, dengan alasannya masing-masing. Bahkan, mungkin tidak ada satupun orang yang tidak mengaitkan penetapan status Ahok sebagai tersangka dengan Demonstrasi 411. Pernyataan Kapolri di depan media bahkan dianggap membenarkan kecurigaan itu ketika menyatakan, "Kalau isunya memang masalah dugaan penistaan agama, gampang saja, kita ikuti saja proses hukumnya. Jadi, kalau ada yang mau turun ke jalan lagi untuk apa? Jawabannya gampang. Kalau ada yang *ngajak* turun ke jalan lagi, apalagi membuat keresahan dan keributan, cuma satu saja jawabannya, agendanya bukan masalah Ahok."⁴

Lalu, bagaimana kasus Ahok hendak dijelaskan dalam peta politik Indonesia saat ini? Ahok hanyalah sebuah nama, dan

² Hukum di sini diperlakukan sebagai bentuk lain dari sebuah ideologi yang lebih operasional dalam mengatur tatanan sosial dan/atau pemerintahan. Salah satu tulisan bagus dalam masalah ini adalah Alan Hunt, "The Ideology of Law: Advances and Problems in Recent Applications of the Concept of Ideology to the Analysis of Law," *Law & Society Review*, vol. 19, no. 1 (1985).

³ "Kapolri Sebut Penetapan Ahok sebagai Tersangka Berdasarkan Fakta Hukum," <http://nasional.kompas.com>, diakses pada 16 November 2016.

⁴ "Kapolri: Ahok Sudah Tersangka, Jika Masih Ada Demo Berarti...," <http://news.liputan6.com>, diakses pada 16 November 2016.

kasus hukum yang menderanya hanya sebuah kasus dari sekian banyak kasus yang sama atau mirip. Adakah ini merupakan kasus di mana Ahok, dan ratusan orang yang dituduh dengan pasal penodaan agama, telah melangkah keluar dari batas ideologi dan ketentuan hukum sehingga dia harus dihukum? Ataukah, ini hanya bagian dari pragmatisme politik yang harus diambil berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu, bersifat kasuistis, untuk memenuhi kepentingan politik sesaat, tanpa ada kaitannya dengan hukum dan ideologi?

Di waktu yang hampir bersamaan, meledak demonstrasi di berbagai tempat di Amerika Serikat terkait dengan terpilihnya Donald Trump sebagai Presiden Amerika Serikat, karena Trump dianggap rasis dan pandangan-pandangannya bertentangan dengan nilai-nilai Amerika. Di tengah hiruk pikuk protes itu, Barack Obama mengeluarkan statemen di depan media terkait dengan alih kepemimpinan nasional dan berbagai isu tentang ketakutan masyarakat Amerika terhadap kepemimpinan Trump. Obama, wakil utama dari Partai Demokrat, yang saat kampanye untuk Hillary Clinton menyatakan dengan jelas bahwa Trump bukan sosok tepat memimpin Amerika, justru memberi perspektif lain terhadap kepemimpinan Trump di masa depan. Alih-alih menilai Trump sebagai tokoh yang sepenuhnya rasis dan mengancam kelompok-kelompok minoritas, di mata Obama, apa yang dilakukan oleh Trump tidak lebih hanyalah pragmatisme politik untuk meraih dukungan politik. "*I don't think he is ideological; I think ultimately he is pragmatic in that way,*" katanya dengan yakin.⁵

Dalam konteks perlakuan terhadap kelompok-kelompok minoritas—terutama minoritas agama/keyakinan—di Indonesia, statemen Obama ini seakan memberi lensa lain yang lebih optimistis. Pertanyaannya adalah apakah Indonesia secara ideologis memang sebuah negara yang mengizinkan untuk

⁵ "Obama: Americans Should 'Reconcile Themselves' to Trump Presidency," *USA Today* (15 November 2016).

melakukan persekusi atas kelompok-kelompok minoritas *non-mainstream*? Dalam konteks isu kebebasan beragama, apakah ideologi kebangsaan Indonesia tidak memungkinkannya untuk menampung mereka yang dikategorikan sebagai heterodoks? Pertanyaan ini penting di tengah berbagai laporan lembaga HAM yang merilis tingginya angka kekerasan terhadap kelompok minoritas agama, di mana negara justru terkesan membiarkan, atau dalam beberapa kasus bahkan terlibat.⁶

Jika 'optimisme' Obama kita pinjam sebagai kaca mata dalam memandang Indonesia, kasus-kasus persekusi atas kelompok minoritas keagamaan, di mana Ahok menjadi sampel terbarunya, mungkin hanyalah langkah politik pragmatis yang "harus" diambil karena tekanan massa yang kelewat kuat. Ibarat sebuah bendungan, negara juga memiliki batas terjauh pertahanannya. Seorang penguasa memiliki kepentingan politik tertentu yang bisa menjadi batas terjauh, di mana dia harus mengambil sebuah langkah politik kompromistis.

Verba membuat perbedaan antara gaya politik 'ideologis' dan 'pragmatis sebagai berikut:

The former [ideological] involves a deeply affective commitment to a comprehensive and explicit set of political values which covers not merely political affairs but all of life which is hierarchical in form and often deduced from a more general set of "first principles". A pragmatic political style on the other hand consists of an evaluation of problems in existing comprehensive view of reality. One deals with the issue at hand, perhaps in terms of some guiding principles, but not as an instance of some overall scheme.⁷

⁶ Lihat, misalnya, Tim Penyusun, *Laporan Akhir Tahun: Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Tahun 2015* (Jakarta: Komnas HAM RI, 2015).

⁷ Yearn H. Choi, "The Political Style and the Democratic Process in Indonesia and the Philippines," *Asian Studies*, pdf paper, 214.

Dengan kata lain, gaya politik ideologis adalah sikap dan tindakan politik yang digerakkan oleh komitmennya yang kuat terhadap seperangkat nilai-nilai dasar, bukan semata-mata karena kalkulasi politik sesaat yang bersifat untung rugi. Sebaliknya, politik pragmatis lebih menekankan pada tindakan politik untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi, tidak selalu terkait dengan nilai-nilai dasar.

Dua jenis gaya politik yang diajukan Verba ini bisa jadi terlalu menyederhanakan masalah. Namun sebagai alat analisis, instrumen Verba di atas bisa menjadi langkah awal yang memudahkan. Konsep Verba ini dijadikan titik pijak dalam melihat data-data yang dihasilkan dari penelitian tentang kapasitas pemerintah daerah dalam membangun pemerintahan inklusif, di mana persoalan minoritas agama dijadikan sebagai titik masuk.

Tulisan-tulisan dalam buku ini merupakan hasil riset lapangan yang berlangsung selama beberapa bulan di paruh kedua tahun 2016. Tentu saja, sejak awal, penelitian ini tidak disibukkan dengan problem gaya politik 'ideologis' vs 'pragmatis'. Namun, ketika salah satu masalah yang diangkat dalam riset ini adalah faktor-faktor yang memengaruhi pemerintah daerah dalam memroduksi kebijakan (regulasi dan layanan) terkait dengan minoritas agama dan keyakinan, ia tidak mungkin menghindari dari perdebatan tentang masalah-masalah tersebut.

Tulisan-tulisan yang dihadirkan dalam buku ini memberi banyak informasi yang mungkin bisa membuka perspektif baru. Apa yang dihadirkan dari detail-detail data yang dikumpulkan dari bawah menunjukkan bahwa dalam isu-isu perlindungan kelompok minoritas agama, pragmatisme politik lebih menentukan daripada nilai-nilai ideologis. Ini bukan berarti bahwa tindakan-tindakan politik yang diambil elit politik di daerah selalu dan semata-mata demi keuntungan politik yang dangkal.

Ada beberapa pemimpin daerah idealis dan memiliki komitmen kuat atas pemerintahan yang inklusif dan terbuka, tetapi dia terpaksa harus mengambil langkah-langkah politik eksklusionis, baik karena mengamankan agenda politik yang lebih besar maupun sekadar menunda kebijakan inklusif karena situasi politik yang belum memungkinkan. Apa yang oleh beberapa orang dianggap sebagai tindakan-tindakan ideologis dalam politik, bisa jadi hanyalah sebuah tindakan politik pragmatis yang kalau tidak diambil, bisa membahayakan kekuasaan politiknya. Di sisi lain, apa yang selama ini dianggap sebagai nilai-nilai ideologis yang sangat prinsipil, ternyata begitu mudahnya diabaikan oleh pemerintah daerah di wilayah tertentu.

Ada penguasa daerah yang secara sadar tidak menjalankan regulasi yang lebih tinggi karena menganggap regulasi tersebut bertentangan dengan Konstitusi. Namun, ada juga pemimpin daerah yang melakukan hal sebaliknya, karena mendapatkan tekanan yang sangat kuat dari kelompok-kelompok sosial yang sangat berpengaruh.

Temuan-temuan dalam penelitian ini memperlihatkan bahwa para pemimpin daerah cenderung menampilkan dirinya sebagai *populist leader*. Label *populist leader* di sini digunakan untuk merujuk pada politisi yang menggunakan model politik populis atau populisme sebagai strategi untuk mendapatkan atau mempertahankan legitimasi politiknya.⁸ Populisme sendiri dimaknai sebagai program atau gerakan politik yang bertujuan untuk mendapatkan dukungan masyarakat umum dengan cara membagi masyarakat ke dalam dua kelompok homogen, rakyat *versus* elit.⁹ Politik populis ini memainkan peran penting dalam menggambar ulang wajah Indonesia, terutama di level provinsi atau kabupaten/kota, sejak Reformasi menggelinding.

⁸ Daron Acemoglu, Georgy Egorov, & Konstantin Sonin, "A Political Theory of Populism," <http://ssrn.com>, diakses pada 7 Maret 2017.

⁹ *Ibid.*

Sebagaimana yang dinyatakan Acemoglu, dkk., politik populis memainkan peran konstitutif dalam aliansi-aliansi politik di masa transisi, di mana batas-batas kelompok ditulis ulang dan kategori “kami-mereka” muncul sangat kuat.¹⁰

Kebijakan atau program populis dibuat oleh si patron untuk merepresentasikan dirinya sebagai pemimpin yang memperjuangkan kepentingan rakyat. Untuk mendapatkan tujuan politiknya, seorang pemimpin populis mungkin akan membuat gerakan sosial atau memanfaatkan gerakan sosial yang sudah terbentuk. Dalam situasi transisi di mana lembaga-lembaga politik formal lemah, bahkan tidak berfungsi, proses-proses elektoral dan institusi-institusi kenegaraan akan diabaikan. Sekalipun gerakan sosial bisa dinilai sebagai bagian dari proses demokrasi, namun kekuatan massa ini juga bisa memanipulasi institusi-institusi demokrasi.¹¹

B. *Godly Nationalism* ataukah Populisme?

Proses demokratisasi di Indonesia sejak Reformasi—dengan berbagai eksese ikutannya—telah menarik minat banyak kalangan untuk melakukan studi. Dengan pendekatan masing-masing, studi-studi ini menghadirkan berbagai tawaran dalam menjelaskan apa yang terjadi di Indonesia. Hubungan internasional,¹² politik,¹³ gerakan sosial,¹⁴ dan ideologi adalah sebagian dari pendekatan yang digunakan dalam memahami

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Richard R. Marcus, “Political Change in Madagascar: Populist Democracy or Neopatrimonialism by Another Name?,” *Institute for Security Studies*, Paper 89 (Agustus 2004).

¹² Lihat Anthony Bubalo & Greg Fealy, *Joining the Caravan? The Middle East, Islamism and Indonesia* (Alexandria: Lowy Institute for International Policy, 2005); Anthony Bubalo, et al., *PKS dan Kembarannya: Bergiat Jadi Demokrat di Indonesia, Mesir dan Turki*, terj. Syamsul Rijal (New South Wales: Lowy Institute, 2012).

¹³ Zachary Abuza, *Political Islam and Violence in Indonesia* (London & New York: Routledge, 2007).

¹⁴ Quintan Wiktorowicz (ed.), *Gerakan Sosial Islam: Teori, Pendekatan dan Studi Kasus* (Yogyakarta: Gading dan Paramadina, 2012).

Indonesia saat ini. Salah satu sarjana yang melihat Indonesia dari sudut pandang ideologi adalah Menchik dengan konsep *godly nationalism*-nya.

Godly nationalism merupakan sebuah bentuk nasionalisme yang berada di antara nasionalisme religius dan nasionalisme sekuler, dengan menjadikan ortodoksi keagamaan sebagai bahan utama dalam pembentukan nasionalisme. *Godly nationalism* didefinisikan ‘as an imagined community bound by a common, orthodox theism and mobilized through the state in cooperation with religious organizations in society.’¹⁵ Atau, nasionalisme ketuhanan adalah ‘bangsa’ yang diikat oleh teisme ortodoks dan dimobilisasi melalui negara yang bekerja sama dengan organisasi-organisasi keagamaan yang ada di masyarakat.

Di mata Menchik, ideologi nasionalisme Indonesia adalah gambar sempurna dari bentuk nasionalisme ketuhanan itu. Menchik menjelaskan bahwa sila ‘Ketuhanan Yang Maha Esa’ menuntut bangsa Indonesia untuk beragama. Ketika tuntutan tersebut diturunkan sampai pada pertanyaan ‘sistem keyakinan atau agama apa yang harus dipilih,’ Indonesia menjatuhkan dirinya pada pilihan nasionalisme ketuhanan, di mana keagamaan ortodoks menjadi bagian penting yang mengikatnya. Negara memberi dukungan aktif terhadap kehidupan agama, namun secara tegas menolak berbagai kemungkinan yang bisa menyeret Indonesia menjadi negara agama. “*Rather, godly nationalism occupies one middle position between religious and secular nationalism.*”¹⁶

Sesungguhnya, konsep Menchik bukanlah sesuatu yang baru. Menchik hanya memberi nama dari apa yang sudah biasa dinyatakan oleh para ahli tata negara atau pakar hukum Indonesia. Oemar Seno Adji, mantan Menteri Kehakiman RI (1966-1974) dan mantan Ketua MA RI (1974-1982), misalnya, menyatakan dengan jelas, “Bagaimanapun, negara

¹⁵ Jeremy Menchik, “Productive Intolerance: Godly Nationalism in Indonesia,” *Comparative Studies in Society and History* (2014), 599.

¹⁶ *Ibid.*, 600.

hukum kita berdasarkan Pancasila, yang bukan negara agama, berdasarkan –“*einheit*” antara negara dan agama dan yang tidak menganut “*separation*” dalam batas-batas yang tajam dan *strict*, seperti dianut oleh negara-negara Barat dan negara-negara sosialis....¹⁷ Dengan logika ini pula, Adji berpendapat perlunya aturan “*blasphemy*” karena Indonesia berdasarkan Pancasila di mana sila pertamanya adalah Ketuhanan Yang Maha Esa.¹⁸

Apa yang dinyatakan oleh Adji sama sekali bukan sesuatu yang asing, karena penjelasan itulah yang biasa didengar oleh hampir semua telinga orang Indonesia. Namun, apakah ideologi nasionalisme seperti inilah yang membuat Indonesia menjadi tanah yang tidak ramah bagi keyakinan-keyakinan yang dianggap sebagai heterodoks? Ini adalah pertanyaan penting ketika membicarakan kaitan antara ideologi nasionalisme Indonesia dengan berbagai kekerasan bermotif agama yang marak saat ini. Jika selama ini para pembela hak-hak keyakinan minoritas menilai ketidaktegasan negara sebagai bentuk kelalaian negara dalam menjalankan mandat konstitusinya, orang seperti Menchik melihat bahwa apa yang dilakukan negara sepenuhnya *fit* dengan ideologi nasionalisme yang dipilihnya. Karena itu di mata Menchik, berbagai gerakan pembelaan terhadap hak-hak kebebasan beragama/berkeyakinan bagi kelompok-kelompok *non-mainstream* sepenuhnya hal baru dalam sejarah nasionalisme Indonesia.

Melalui kaca mata ‘*Godly Nationalism*’, Menchik menjawab pertanyaan yang selama ini secara samar-samar banyak dilontarkan oleh berbagai pihak, mengapa organisasi-organisasi keagamaan moderat, seperti NU dan Muhammadiyah terkesan pasif—bahkan dalam beberapa kasus terlibat—ketika terjadi kekerasan terhadap kelompok-

¹⁷ Oemar Seno Adji, *Perkembangan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana Sekarang dan di Masa yang Akan Datang* (Jakarta: Pantjuran Tujuh, 1983), 50.

¹⁸ Oemar Seno Adji, *Herziening-Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik* (Jakarta: Erlangga, 1984), 297.

kelompok keagamaan/keyakinan *non-mainstream*. Bahkan, aparat penegak hukum pun terkesan tidak memiliki ketegasan sikap. Dari perspektif Menchik, keyakinan-keyakinan *non-mainstream* tidak mungkin bisa ditoleransi dalam batas-batas ideologi nasionalisme ketuhanan. Ia adalah sesuatu yang harus dikeluarkan dari bangunan nasionalisme ketuhanan Indonesia. Itulah mengapa aparat penegak hukum dan kelompok-kelompok agama *mainstream* berada dalam satu barisan untuk menyingkirkan kelompok-kelompok keyakinan yang dianggap sesat.

Kalau melihat kembali tulisan Menchik, sesungguhnya terlihat jelas bahwa dia terlalu berpegang pada data-data makro, terutama berbagai kasus kekerasan terhadap kelompok yang dianggap sesat, terutama warga Ahmadiyah. Jika konsep *godly nationalism* digunakan untuk melihat fakta-fakta di lapangan lebih detail, akan terlihat bahwa konsep tersebut kurang memadai, bahkan terhadap kasus Ahmadiyah sendiri. Ada banyak kasus di mana negara, termasuk kelompok keagamaan *mainstream*, melakukan tindakan yang berbeda-beda sehingga tidak bisa dijelaskan semata-mata dari perspektif ideologi.

Kalaupun Ahmadiyah dijadikan sebagai kasus yang terangkat, tidak mungkin mengabaikan fakta bahwa selama ini Ahmadiyah telah menikmati ketenangannya hidup di Indonesia dan diakui sebagai bagian dari umat Islam Indonesia sebelum dia menjadi korban kekerasan dan pelarangan sebagaimana saat ini. Negara sama sekali tidak mengambil tindakan apapun terhadap Ahmadiyah, sekalipun MUI telah mengeluarkan fatwa sesat Ahmadiyah sejak tahun 1980. Bahkan, ketika MUI memperbarui fatwanya pada tahun 2005, negara tidak melakukan pelarangan terhadap aktivitas Ahmadiyah. Pemerintah baru mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri (Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri) Nomor: Kep-003/A/JA/6/2008,

tertanggal 9 Juni 2008, yang memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) untuk menghentikan penyebaran ajarannya setelah terjadi kekerasan terhadap komunitas Ahmadiyah di mana-mana.

Yang menarik adalah respons pemerintah daerah terhadap SKB tersebut. Setelah SKB dikeluarkan, terjadi pelarangan aktivitas Jemaat Ahmadiyah di berbagai daerah. Misalnya, Gubernur Jawa Timur mengeluarkan SK Nomor 188/94/KPTS/013/2011 tentang Larangan Aktivitas Jamaah Ahmadiyah Indonesia di Jawa Timur. Hal yang sama juga dilakukan oleh Gubernur Jawa Barat dan Bupati Kuningan, Jawa Barat. Gubernur Jawa Barat melarang aktivitas Ahmadiyah di Jawa Barat melalui Peraturan Gubernur Nomor 12 Tahun 2011. Pemerintah Kabupaten Kuningan juga mengeluarkan SKB II Nomor: 451.7/KEP.58-Pem.Um/2004, KEP-857/0.2.22/Dsp.5/12/2004, kd.10.08/6/ST.03/1471/2004 tentang Pelarangan Kegiatan Ajaran Ahmadiyah di Wilayah Kabupaten Kuningan. SKB II ini ditandatangani oleh Bupati Kuningan, Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Kantor Kemenag, dan Sekda Kabupaten Kuningan. Akan tetapi, tidak semua daerah melakukan hal yang sama. Sultan Yogyakarta yang sekaligus Gubernur DIY, misalnya, dengan tegas menolak mengeluarkan SK pelarangan Ahmadiyah dengan alasan bahwa selama ini komunitas Ahmadiyah telah hidup berdampingan dengan baik di Yogyakarta. Sultan Yogyakarta tidak hanya menolak tunduk terhadap tuntutan FPI Yogyakarta, kelompok penekan paling kuat di Yogyakarta dalam isu Ahmadiyah, tetapi juga secara terbuka mengabaikan SKB tersebut.

Alih-alih menggunakan pendekatan ideologi, Klinken menawarkan model pemerintahan neopatrimonial sebagai pendekatan untuk memahami berbagai kekerasan, konflik etno-religius, dan praktik-praktik eksklusif di berbagai wilayah

Indonesia sejak Reformasi.¹⁹ Garis-garis etnis dan agama memainkan peran penting dalam situasi politik klien telistik sejak Reformasi.²⁰ Etnisitas dan sentimen keagamaan tidak pernah hilang karena jaringan patronase selama ini masih merupakan saluran utama dalam mengakses sumber daya milik negara. Dalam situasi politik stabil, relasi patron-klien memang tidak terasa dampaknya. Akan tetapi, dalam masa transisi, relasi patron-klien ini menjadi kekuatan penting dalam menentukan kebijakan-kebijakan politik.

Melalui pendekatan ini, Klinken memperkenalkan konsep 'negara informal' sebagaimana Berman membuat perbedaan antara AC (*air conditioner*) dan beranda dalam menjelaskan rezim neopatrimonial di Afrika. AC merepresentasikan kantor-kantor pemerintah, tempat di mana masalah-masalah pemerintahan seharusnya dibuat, namun masalah-masalah penting justru diselesaikan secara patron-klien di beranda rumah pejabat. Konsep 'beranda' inilah yang di literatur lain disebut dengan istilah 'negara informal' atau 'negara bayangan' (*shadow state*) atau 'negara umbi' (*rhizome state*). Konsep-konsep ini menjelaskan praktik pemerintahan neopatrimonial, di mana pejabat membutuhkan pakaian dinas, namun menyelesaikan masalah-masalah politik secara patron-klien di luar institusi politik formal yang tersedia. Praktik politik demikian ini seperti umbi yang berada di bawah tanah, tetapi menjangkau ke mana-mana.²¹

Istilah neopatrimonialisme merujuk kepada model

¹⁹ Gerry van Klinken, "Desentralisasi, Kekerasan dan Demokrasi: Akar-akar Kolonial Konflik Etnik di Indonesia," dalam A.E. Priyono, dkk. (eds.), *Gerakan Demokrasi di Indonesia* (Jakarta: Demos, 2003), 32-33.

²⁰ Klientalisme didefinisikan sebagai pemberian barang sebagai bentuk pertukaran dukungan politik. Lihat Edward Aspinall & Mada Sukmajati, "Patronage and Clientelism in Indonesia Electoral Politics," dalam Edward Aspinall & Mada Sukmajati (eds.), *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots* (Singapore: NUS, 2016), 4.

²¹ Klinken, "Desentralisasi, Kekerasan dan Demokrasi," 42.

pemerintahan di mana hubungan dan pertukaran politik informal lebih menentukan daripada manajemen formal negara. Dalam rezim neopatrimonial, pimpinan politik dan agen-agensya menjalankan kewenangannya melalui kemauan pribadi daripada melalui ideologi atau aturan hukum.²² Elit politik yang berfungsi sebagai patron menggunakan sumber daya negara untuk mendapatkan dan menjaga kesetiaan pengikutnya. Hubungan patron-klien ini bersifat informal, tapi strukturnya dapat menjangkau individu atau kelompok hingga level paling bawah.

Setidaknya, ada tiga tipe rezim neopatrimonial: *big men syndrome*, *programmatic appeal*, dan *populist politics*. *Big men syndrome* merujuk pada rezim neopatrimonial di mana elit atau pimpinan politik berfungsi sebagai patron yang mendistribusikan insentif sebagai bentuk pertukaran bagi legitimasi politiknya. *Programmatic appeal* merujuk pada program-program tertentu yang diproduksi oleh seorang elit atau pimpinan politik untuk menyelesaikan masalah tertentu dalam rangka mendapatkan dukungan politik. Sementara, politik populis, atau yang saat ini lebih dikenal dengan istilah populisme,²³ digunakan untuk menjelaskan kebijakan populer yang dibuat oleh elit politik untuk mendapatkan atau memobilisasi dukungan politik. Kebijakan, proyek, atau program tersebut memiliki tujuan tertentu dan biasanya didesain untuk memenuhi tuntutan kelompok mayoritas yang suaranya signifikan dalam proses elektoral.²⁴

²² Michael Bratton, "Neo-Patrimonialism," dalam Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino (eds.), *International Encyclopedia of Political Science* (New York: SAGE Publication, 2011).

²³ Noam Gidron & Bart Bonikowski, "Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda," Working Paper Series, *Weatherhead Center for International Affairs*, Harvard University, No. 13-0004.

²⁴ Collins Adu-Bempah Brobbey, "Neopatrimonialism and Democratic Stability in Africa: A Case of Ghana's 1992 Redemocratization," *European Scientific Journal*, vol. 2 (Desember 2013), 104.

Dengan menggunakan kajian-kajian politik neopatrimonial di Afrika, Törnquist melihat bahwa proses demokratisasi di Indonesia sejak Reformasi memperlihatkan pola yang kurang lebih sama. Transisi politik telah membuat institusi-institusi demokrasi tidak berfungsi. Di tengah situasi seperti ini, terdapat aktor-aktor kuat yang dapat memberi komando dan melakukan perubahan dengan memanfaatkan tidak efektifnya lembaga-lembaga negara. Elit militer, politik, dan agama dengan organisasi dan loyalis yang sudah lama terbentuk mengambil keuntungan politik melalui strategi politik populis. Kekuatan politik populer ini mengandalkan kontak-kontak informal untuk melakukan *pressure* politik. Kekerasan politik dilokalisasi dan disuburkan dengan manipulasi kesetiaan etnis dan agama. Kaum elit yang termarginalisasi tapi memiliki sumber daya yang banyak melakukan tindakan-tindakan non-demokratik dengan memanfaatkan sistem demokrasi yang tersedia. Dalam situasi seperti ini, orang yang ingin meraih kekuasaan akan melakukan tawar-menawar dengan kekuatan rakyat yang berpengaruh. Jika tidak bisa, mereka akan menggerakkan massa untuk turun ke jalan, atau membakar kantor-kantor pemerintahan.²⁵

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Politik Neopatrimonial dan Berbagai Praktik Eksklusi: Potret Empat Pemda

Data-data dari level kabupaten/kota menunjukkan bahwa para penguasa politik di daerah dalam membuat kebijakan seringkali didorong oleh pertimbangan-pertimbangan politik pragmatis. Penelitian Rosyidi tentang komunitas Ahmadiyah di Manislor, Kuningan, Jawa Barat, memberi informasi yang sangat menarik. Komunitas Ahmadiyah telah ada di Kuningan sejak tahun 50-an. Fatwa MUI tahun 1980 tidak hanya tidak

²⁵ Olle Törnquist, "What's Wrong with Indonesia's Democratisation?" pdf paper, 22.

digubris oleh rezim Orde Baru, tetapi bahkan dua tahun setelah keluar fatwa, pemerintah Orde Baru tidak ragu mengangkat salah seorang tokoh Ahmadiyah, Sayyid Syah Muhammad, sebagai pahlawan nasional. Nasib pengikut Ahmadiyah Kuningan baru berubah sejak Reformasi, tepatnya tahun 2002, ketika gerakan anti-Ahmadiyah mulai dikobarkan di mana-mana oleh kelompok Islamis intoleran. Warga Ahmadiyah Manislor, Kuningan, yang selama ini hidup tenang mulai dipersoalkan keberadaannya dan berkali-kali menjadi korban kekerasan.

Bupati Kuningan yang awalnya bersikeras untuk melindungi warga Ahmadiyah dengan alasan amanat Konstitusi negara, akhirnya tunduk pada tekanan massa. Bahkan, kekerasan fisik yang semula dilakukan oleh kelompok Muslim intoleran akhirnya berganti dengan diskriminasi resmi yang dilakukan oleh negara. Hingga pergantian tiga orang bupati, warga Ahmadiyah Manislor tidak bisa mendapatkan KTP-el, kecuali mereka mau menerima syarat yang ditentukan Pemda Kuningan: pengosongan kolom agama di KTP-nya atau menandatangani surat pernyataan keluar dari Ahmadiyah dan membaca syahadat sebagai deklarasi konversi ke Islam.

Jelas, apa yang terjadi dengan warga Ahmadiyah di Manislor tidak bisa dilepaskan dari merebaknya kekuatan Islam politik seiring dengan keterbukaan politik sejak Reformasi. Islam politik ini bisa berwujud partai politik atau Ormas. Tuntutan mereka adalah islamisasi Indonesia—menghidupkan kembali Piagam Jakarta, penerapan syariat Islam, serta berbagai gerakan penyingkiran terhadap kelompok-kelompok yang dinilai bukan Islam sebagai strategi untuk menjadikan sebuah wilayah sebagai daerah Islam.²⁶

Dengan mempertimbangkan fakta sejarah ini, perlindungan terhadap hak-hak warga Ahmadiyah bukan

²⁶ Bahtiar Effendi, *Islam and the State in Indonesia* (Singapura: ISEAS, 2003), 200 dan 217.

sesuatu yang baru, sebagaimana yang dinyatakan Menchik bahwa toleransi terhadap kelompok *deviant* seperti Ahmadiyah atau aliran kepercayaan adalah hal baru, atau anomali dari bentuk nasionalisme Indonesia. Toleransi terhadap kelompok-kelompok heterodoks, menurut Menchik, baru muncul seiring dengan lahirnya intelektual Muslim liberal.²⁷ Justru sebaliknya, gerakan penyingkiran terhadap Ahmadiyah merupakan sesuatu yang baru. Bahwa sejak awal sudah terjadi penentangan terhadap Ahmadiyah oleh tokoh-tokoh Islam *mainstream* tidak menunjukkan bahwa warga Ahmadiyah tidak terakui dalam bangunan nasionalisme Indonesia. Ketidaksetujuan terhadap ajaran Ahmadiyah merupakan hal lumrah dalam persinggungan antara satu keyakinan dengan keyakinan lain. Warga Ahmadiyah telah menikmati hak-haknya sebagai warga negara sebagaimana warga negara yang lain sejak Orde Lama hingga Orde Baru. Persekusi terhadap pengikut Ahmadiyah lebih menunjukkan dinamika politik nasional/lokal daripada masalah ideologi nasionalisme.

Fakta lain yang juga perlu dipertimbangkan adalah bahwa eksklusivitas terhadap warga Ahmadiyah di Kabupaten Kuningan hanya terjadi pada mereka yang tinggal di Desa Manislor, pusat Ahmadiyah di Kabupaten Kuningan. Di luar Manislor, warga Ahmadiyah Kuningan tetap menikmati ketenangannya. Tentu saja, warga Ahmadiyah Kuningan tidak hanya ada di Desa Manislor. Ketika mereka hendak menikah atau beribadah haji, misalnya, mereka terpaksa keluar dari Kuningan, dan urusan selesai.

Apa yang terjadi di Kuningan memperlihatkan bahwa Bupati memilih tunduk pada tekanan mayoritas. Tekanan kelompok ini di Kuningan tidak bisa diabaikan. Sekalipun awalnya hanyalah sekelompok kecil Muslim intoleran yang melakukan tindakan penyerangan terhadap Ahmadiyah, namun ketidaksetujuan terhadap Ahmadiyah akhirnya

²⁷ Menchik, "Productive Intolerance...", 610.

disuarakan juga oleh tokoh-tokoh dari Ormas Islam yang selama ini dikenal moderat, misalnya NU dan Muhammadiyah. Mereka semua menekan Bupati Kuningan untuk mengeksklusi Ahmadiyah. Ketika banyak dihujani kritik dari luar terkait dengan diskriminasi layanan publik kepada warga Ahmadiyah, Pemda Kuningan meminta penjelasan ke Pemerintah Pusat, akan tetapi tidak mendapat penjelasan yang memadai. Merasa tidak mendapat perlindungan, Pemerintah Kabupaten Kuningan memilih mengambil sikap politik yang lebih bisa menyelamatkan dirinya: tidak bisa disalahkan oleh atasan dan tidak bertentangan dengan suara mayoritas yang menjadi pendukung politiknya.

Sejauh membicarakan isu penodaan agama yang dialamatkan kepada mereka yang dianggap pengikut dan penyebar aliran sesat, fakta lain yang tidak mungkin diabaikan adalah pemberlakuan pasal 156a KUHP yang menjadi referensi hukum utama dalam menangani kasus-kasus penodaan agama. Walaupun undang-undang tentang penodaan agama (Penetapan Presiden Nomor1/PNPS/1965) dan Pasal156a Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) disahkan pada tahun 1965, pasal ini hanya digunakan untuk mengadili sekitar 10 orang antara tahun 1965 hingga 1998. Penggunaan pasal ini baru meningkat pesat seiring dengan menguatnya kelompok-kelompok Islam intoleran yang muncul pasca-1998.²⁸

Bahkan, jika Syiah dianggap sebagai kelompok sesat pun, perlakuan pemerintah terhadap komunitas ini berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain. Sekalipun MUI se-Madura mengeluarkan fatwa tentang sesatnya ajaran Syiah yang kemudian dikuatkan oleh Fatwa MUI Jawa Timur Nomor Kep-01/SKF-MUI/JTM/I/2012 tentang Kesesatan Ajaran Syiah yang dikeluarkan pada 21 Januari 2012, yang dengan itu Pemerintah Kabupaten Sampang membuat kebijakan eksklusi terhadap komunitas ini, tidak semua daerah di Jawa Timur

²⁸ Amnesty International, "Mengadili Keyakinan Undang-undang Penodaan Agama Indonesia," <https://www.amnesty.org> (November 2014), 19.

mengeluarkan kebijakan yang sama. Bondowoso, misalnya, mengambil sikap terbuka untuk melindungi komunitas Syiah.

Temuan Umam di Bondowoso sangat menarik untuk dicermati. Pada 23 Juli 2012, Gubernur Jawa Timur mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 55 Tahun 2012 tentang Pembinaan dan Pengawasan Aliran Sesat. Dalam Pasal 3 Ayat 2, dinyatakan bahwa “Pembinaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib melibatkan unsur Kementerian Agama Provinsi dan Kabupaten/Kota dan masing-masing majelis agama yang bersangkutan.” Dalam kasus agama Islam, pembinaan kegiatan keagamaan berarti melibatkan MUI yang diakui sebagai majelis agama Islam. Ini jelas disebutkan dalam Pasal 5 Ayat 2, “Kegiatan keagamaan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dikategorikan sebagai aliran sesat apabila memenuhi kriteria dan pertimbangan dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk agama Islam dan untuk agama lain dari majelis agama yang bersangkutan.”

Dalam konteks Jawa Timur, Pergub ini sangat krusial karena potensial melahirkan kekerasan terhadap pengikut Syiah sebagaimana yang terjadi pada warga Syiah Sampang, Madura. Sekalipun di dalam konsiderannya tidak menyebut fatwa MUI Jawa Timur tentang kesesatan Syiah, Pergub ini jelas berkaitan erat dengan Fatwa MUI Jawa Timur tersebut. Sementara, Fatwa MUI Jawa Timur itu sendiri berhubungan dengan kasus kekerasan dan pengusiran komunitas Syiah Sampang, Madura, pimpinan Tajul Muluk yang terjadi pada akhir tahun 2011.²⁹ Di dalam konsideran putusan fatwa, jelas dinyatakan bahwa fatwa tersebut diputuskan berdasarkan berbagai sikap dan pandangan MUI dari berbagai kabupaten

²⁹ Lihat Muhammad Afdillah, “Dari Masjid ke Panggung Politik: Studi Kasus Peran Pemuka Agama dan Politisi dalam Konflik Kekerasan Agama antara Komunitas Sunni dan Syiah di Sampang Jawa Timur,” Tesis--UGM, Yogyakarta, 2013, Lampiran I; Ahmad Zainul Hamdi, “Klaim *Religious Authority* dalam Konflik Sunni-Sy'i Sampang Madura, *Islamica*, Vol 6, No. 2 (Maret 2012).

di Jawa Timur, beberapa organisasi Islam dan beberapa orang ulama dari pesantren di Jawa Timur, serta kajian terhadap beberapa kitab Syiah.³⁰ Pergub ini telah dijadikan alat oleh beberapa kelompok Sunni radikal di Jawa Timur untuk menentang kegiatan keagamaan yang diidentifikasi sebagai Syiah. Misalnya, perayaan Milad Fatimah yang dilakukan oleh pengikut Syiah di Pasuruan pada April 2016 dibubarkan oleh kelompok yang menamakan dirinya sebagai Pengajian Aswaja.³¹

Akan tetapi, fatwa MUI dan Pergub tersebut tidak berlaku di Bondowoso. Pengikut Syiah di Bondowoso sukses merayakan Milad Fatimah, hanya berselang lima hari dari kegagalan acara yang sama di Pasuruan. Penentangan kelompok Sunni Bondowoso tidak kalah keras dari yang ada di Pasuruan. Beberapa ulama pesantren dari kalangan NU juga turut menyuarakan tentangannya. Kelompok penentang ini bahkan mendesak Bupati untuk melarang acara tersebut. Di samping fatwa MUI Jawa Timur, dasar yang digunakan kelompok penentang ini adalah Pergub Jatim di atas. Akan tetapi, perayaan Milad Fatimah di Bondowoso tetap berjalan dengan sukses sekalipun dalam situasi tegang.

Bagaimana menjelaskan dua peristiwa yang sama, dari dua wilayah yang berdekatan, dengan kultur keagamaan yang nyaris sama, tetapi menemui nasib yang berbeda ini? Pendekatan ideologi dan hukum jelas tidak bisa menerangkan peristiwa ini. Jika Gubernur Jawa Timur berhasil ditundukkan oleh MUI Jawa Timur, dan Bupati Pasuruan tunduk pada kehendak massa, hal itu tidak terjadi di Bondowoso. Bupati Bondowoso dan para bawahannya serta aparat keamanan tahu persis ada fatwa MUI Jatim tentang kesesatan ajaran Syiah dan

³⁰ Lihat Dokumen "Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Prop. Jawa Timur No. Kep-01/SKF-MUI/JTM/I/2012 tentang Kesesatan Ajaran Syiah."

³¹ Lihat "Massa Aswaja Bangil Tolak Acara Syiah," dalam <https://www.nahimunkar.com>, diakses pada 1 Maret 2017.

Pergub Jatim tentang Pengawasan Aliran Sesat. Meski begitu, bagi mereka, Pergub itu tidak sesuai dengan Konstitusi. Jika fatwa MUI dijadikan dasar, di mata mereka, MUI bukanlah lembaga negara yang fatwanya memiliki kekuatan hukum mengikat. Sikap yang diambil Bupati Bondowoso adalah meletakkan dirinya sebagai pemimpin untuk semua kelompok dan memberi perlindungan kepada semua kelompok untuk melaksanakan keyakinannya sebagaimana dijamin Konstitusi.

Apakah sikap Bupati Pasuruan lebih mencerminkan nilai-nilai nasionalisme ketuhanan yang dianut Indonesia dibanding Bupati Bondowoso? Poinnya di sini ada pada visi personal pemimpin dan dinamika politik lokal daripada masalah ideologi. Bupati Bondowoso adalah seorang santri moderat dengan penguasaan ilmu-ilmu Islam yang mumpuni. Bupati Bondowoso sendiri berasal dari keturunan kiai yang sangat dihormati. Dia memiliki hubungan kekerabatan dengan banyak kiai berpengaruh di wilayah Bondowoso dan sekitarnya. Posisinya sebagai kepala daerah ditopang oleh dukungan politik yang sangat kuat. Kalaupun ada kekuatan oposisi atas kepemimpinannya, kekuatan kelompok penentang ini tidak cukup kuat, bahkan sekalipun kelompok penentang ini menggelorakan sentimen keagamaan. Ormas keislaman yang berpengaruh, PCNU dan MUI Bondowoso, memiliki pandangan keislaman moderat yang secara terbuka menolak semua jenis kekerasan kepada komunitas Syiah dan tidak pernah menganggap Syiah sebagai kelompok sesat. Hubungan Bupati dengan PCNU dan MUI terbangun kokoh dan dijalin oleh visi keagamaan dan politik yang sama. Sementara, kekuatan politik di DPRD sebagian besar juga dihuni oleh para politisi pendukung yang sevisi dengan Bupati. Inilah mengapa Bupati Bondowoso berani mengambil sikap tegas berdasarkan prinsip-prinsip yang diyakininya dan tidak tunduk pada tekanan massa. Sikap politik-keagamaan Bupati seperti

ini membuat para jajarannya dan aparat keamanan mengambil posisi yang *firm* dalam melindungi warga Syiah Bondowoso.

Temuan Azhari di Bogor lebih menarik lagi. Bogor dikategorikan sebagai kota intoleran oleh beberapa lembaga hak asasi manusia yang mengeluarkan laporan tentang kondisi hak kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia. Penilaian buruk ini karena Pemerintah Kota Bogor mencabut IMB (izin mendirikan bangunan) GKI (Gereja Kristen Indonesia) Yasmin dan melarang komunitas Syiah merayakan ritual Asyura.³² Akan tetapi, dua keputusan politik ini menunjukkan dengan jelas bukan karena faktor ideologi, tetapi lebih pada pertimbangan politik kekuasaan. Wali Kota Bogor berada dalam tekanan kelompok-kelompok Islam intoleran dan beberapa pejabat penting di dalam birokrasi pemerintahannya yang memiliki hubungan patron-klien dengan kelompok penekan. Wali Kota Bogor, Bima Arya, sendiri dengan tegas mengakui bahwa kebijakan yang diambilnya murni karena pertimbangan keamanan, pengakuan yang kemudian dibuktikan dengan suksesnya pelaksanaan perayaan Asyura pada tahun berikutnya.

Dalam kasus-kasus seperti ini, dinamika politik lokal serta visi personal seorang penguasa tidak bisa diabaikan.

Bima Arya sebagai seorang politisi selama ini dikenal tidak memiliki cacat dalam isu-isu *human rights*. Dia sendiri mendapatkan pendidikan dari “Barat” serta berasal dari lingkaran sosial-politik-keagamaan yang membuatnya jauh dari sikap-sikap intoleran. Akan tetapi, fakta politik yang harus dipertimbangkan adalah bahwa politisi yang diusung Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), PKB, PBB dan Gerindra ini memenangi pemilihan Wali Kota Bogor hanya dengan selisih sekitar satu persen suara dari lawannya yang diusung oleh PKS, PPP, dan Hanura (33,14%

³² Baca Victor Silaen, *Bertaban di Bumi Pancasila Belajar dari Kasus GKI Yasmin* (Jakarta: Yayasan Komunikasi Bina Kasih, 2012); Komnas HAM, *Laporan Akhir Tahun Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan* (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2015).

: 32,70%). Sementara PAN, partai politik dari mana Bima Arya berasal, hanya memiliki tiga kursi di DPRD Kota Bogor. Itu menunjukkan bahwa basis utama penopang kekuasaan politik Bima Arya sangat rentan. Tidaklah mengherankan jika kemudian Bima Arya mencoba mengambil langkah politik populis dengan merangkul sebanyak mungkin dukungan dari masyarakat. Langkah ini tentu harus dibayar pada saatnya nanti. Dalam situasi seperti ini, tekanan yang sangat kuat dari kelompok masyarakat yang mengatasnamakan mayoritas tidak mungkin untuk dilawan secara frontal.

Ketika tekanan politik dan jalinan patron-klien menjadi variabel yang sangat menentukan dalam hal bagaimana seorang kepala daerah memimpin birokrasi pemerintahannya, maka ini sebetulnya juga menjadi kesempatan bagi siapa saja untuk membangun hubungan informal dengan penguasa lokal dan mendesakkan agenda-agenda politiknya. Praktik pemerintahan inklusif atau eksklusif tergantung bagaimana dinamika kekuatan politik lokal. Program atau kebijakan-kebijakan politik lebih banyak diproses melalui deal-deal politik informal daripada berlangsung melalui lembaga-lembaga pemerintahan formal.

Portret Kabupaten Bima, Nusa Tenggara Barat (NTB), misalnya, memperlihatkan dengan jelas bagaimana proses-proses politik lebih berlangsung di ruang-ruang informal dan melalui jaringan-jaringan privat. Bima masuk ke dalam daftar daerah intoleran, karena adanya gerakan penolakan Pura Agung Udaya Parwata atau Pura Agung Jagad Tambora, rumah ibadah umat Hindu yang berlokasi di Tambora, dan beberapa Perda yang dianggap memiliki konsekuensi negatif terhadap hak-hak kebebasan beragama/berkeyakinan bagi kelompok-kelompok minoritas non-Muslim.³³ Data-data yang didapatkan Tantowi di Bima tidak beda jauh dari data-data di wilayah lain yang memiliki problem sama. Tekanan dari kelompok

³³ Lihat, *Kronik Perjalanan Pelanggaran Kebebasan Beragama, Berkeyakinan dan Beribadah di Indonesia*, Poster, KontraS- Protection International-EIDHR.

intoleran yang kuat dan terorganisasi membuat Pemda Bima mengambil langkah-langkah politik kompromistis. Situasi ini dibaca oleh kelompok progresif untuk mendesak Bupati agar menjalankan program-program inklusif. Misalnya, Lakpesdam NU Bima melakukan tekanan kepada Pemda Bima untuk menyelenggarakan layanan publik kepada kelompok-kelompok minoritas yang selama ini tereksklusi.³⁴ Hal ini bisa dilakukan, karena ada dua situasi yang memungkinkan: (1) adanya hubungan pribadi yang baik antara individu-individu di Lakpesdam NU dengan Bupati dan beberapa pejabat penting di Pemda Bima; dan (2) situasi politik menjelang Pilkada, di mana Bupati memerlukan dukungan politik massif.

Melalui cara pandang *zoom in* seperti ini, data-data di lapangan akan menunjukkan detail-detailnya. Kegagalan banyak pihak dalam melihat Indonesia saat ini adalah karena terlalu terpaku di level makro, yang dengan itu dibuatlah sebuah kesimpulan umum. Sekalipun sejak Reformasi terjadi kekerasan dengan sentimen etnis dan agama pada hampir seluruh wilayah Indonesia, di mana negara seringkali justru menjadi bagian dari proses persekusi dan eksklusi ini, namun hal itu tidak menunjukkan bahwa semuanya digerakkan oleh satu tombol otomatis yang bernama ideologi. Dinamika kepentingan ekonomi-politik lokal kenyataannya menjadi variabel penting dalam keseluruhan drama ini.

D. Penutup

³⁴ Lakpesdam (Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia) NU adalah badan pelaksana program pengembangan sumberdaya manusia di bawah organisasi NU yang selama ini banyak dihuni oleh kelompok NU muda progresif.

Menchik dengan sangat gamblang menjelaskan eksklusi terhadap Ahmadiyah, baik yang dilakukan oleh organisasi Islam *mainstream* maupun yang kemudian ditetapkan oleh negara. Pertanyaannya adalah jika pada dasarnya nasionalisme Indonesia tidak memungkinkan bagi kelompok-kelompok keagamaan heterodoks untuk memiliki hak hidup, mengapa negara selalu datang belakangan setelah konflik meledak? Pertanyaan ini penting karena bisa membuka alternatif cara pandang lain. Faktanya memang ada pelarangan terhadap Ahmadiyah, ada fatwa yang dikeluarkan oleh organisasi Islam tentang kesesatan Ahmadiyah, akan tetapi yang paling penting adalah bagaimana fakta tersebut dijelaskan. Jika Ahmadiyah tidak mendapatkan hak-haknya secara penuh sebagai warga negara karena keyakinannya, data-data dalam penelitian ini menunjukkan bahwa sikap negara terhadap Ahmadiyah sangat ditentukan oleh situasi politik daripada karena ideologi kebangsaan tertentu yang sejak awal didesain untuk hanya mengakui hak-hak penuh bagi kelompok pengikut agama ortodoks. Di samping itu, konsep *godly nationalism* juga tidak bisa menjelaskan kasus penolakan gereja GKI Yasmin Bogor karena jelas bahwa Gereja Kristen Indonesia masih berada dalam skema ortodoksi.

Memang tidak mungkin untuk menafikan bahwa agama menjadi faktor penting dalam membentuk identitas bangsa Indonesia, termasuk ideologi bangsa. Sejarah Indonesia jelas memperlihatkan itu semua. Perlawanan terhadap Belanda banyak dinarasikan dalam slogan-slogan agama. Ketika Indonesia mulai membicarakan tentang ideologi dan berbagai perangkat politik kenegaraan menjelang dan pasca-kemerdekaan, isu agama menjadi topik perdebatan sengit di antara para tokoh awal negeri ini.³⁵ Sekalipun demikian, mengasalkan seluruh kasus eksklusi dan persekusi terhadap beberapa komunitas minoritas agama saat ini semata-mata

³⁵ Lihat Cornelis van Dijk, *Darul Islam Sebuah Pemberontakan*, terj. Tim Grafiti Pers (Jakarta: Grafiti Pers, 1983).

kepada ideologi nasionalisme Indonesia bisa berakibat mereduksi berbagai dinamika politik lokal yang sangat cair, bahkan, liar.

Dari apa yang sudah dibahas di atas, bisa disimpulkan bahwa berbagai kebijakan politik eksklusionis yang dikeluarkan oleh beberapa kepala daerah terhadap kelompok minoritas lebih memperlihatkan sebagai praktik pemerintahan neopatrimonial daripada masalah ideologi. Praktik pemerintahan neopatrimonial di tingkat kabupaten atau kota ini tidak selalu menunjukkan karakter pemerintahan eksklusif, tetapi bisa juga inklusif, tergantung pada visi personal kepala daerah dan kepentingan politik serta nilai-nilai yang diusung baik oleh elit penguasa maupun kelompok penekan.

Lemahnya institusi-institusi demokrasi mendorong para elit politik lokal untuk menjalankan kewenangannya secara personal, dan menyelesaikan masalah-masalah pemerintahan melalui jalur-jalur informal dalam konteks hubungan patron-klien. Walaupun institusi demokrasi digunakan, institusi-institusi itu dengan mudah dimanipulasi karena kekuasaan dan jaringan personal lebih menentukan. Dalam konteks inilah kita menemukan lahirnya beberapa Perda diskriminatif di beberapa daerah, di mana prosesnya memanfaatkan prosedur-prosedur demokrasi, namun sesungguhnya keputusannya telah melalui deal-deal informal di luar institusi pemerintahan.[]

Daftar Pustaka

- Abuza, Zachary. *Political Islam and Violence in Indonesia*. London & New York: Routledge, 2007.
- Acemoglu, Daron. Georgy Egorov & Konstantin Sonin. "A Political Theory of Populism." <http://ssrn.com>.
- Adji, Oemar Seno. *Perkembangan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana Sekarang dan di Masa jang Akan Datang*. Jakarta: Pantjuran Tujuh, 1983.
- . *Herziening-Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik*. Jakarta: Erlangga, 1984.
- Afdillah, Muhammad. "Dari Masjid ke Panggung Politik: Studi Kasus Peran Pemuka Agama dan Politisi dalam Konflik Kekerasan Agama antara Komunitas Sunni dan Syiah di Sampang Jawa Timur." Tesis—UGM. Yogyakarta, 2013.
- Amnesty International. "Mengadili Keyakinan Undang-undang Penodaan Agama Indonesia." <https://www.amnesty.org> (November 2014).
- Aspinall, Edward & Mada Sukmajati. "Patronage and Clientelism in Indonesia Electoral Politics." Edward Aspinall & Mada Sukmajati (eds.). *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*. Singapore: NUS, 2016.
- Bratton, Michael. "Neo-Patrimonialism." Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser & Leonardo Morlino (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. New York: SAGE Publication, 2011.
- Brobbeey, Collins Adu-Bempah. "Neopatrimonialism and Democratic Stability in Africa: A Case of Ghana's 1992 Redemocratization." *European Scientific Journal*. Vol. 2 (Desember 2013).

- Bubalo, Anthony. et al. *PKS dan Kembarannya: Bergiat Jadi Demokrat di Indonesia, Mesir dan Turki*. Terj. Syamsul Rijal. New South Wales: Lowy Institue, 2012.
- Bubalo, Anthony & Greg Fealy. *Joining the Caravan? The Middle East, Islamism and Indonesia*. New South Wales: Lowy Institute, 2005.
- Choi, Yearn H. "The Political Style and the Democratic Process in Indonesia and the Philippines." *Asian Studies*. Pdf paper.
- Dijk, Cornelis van. *Darul Islam Sebuah Pemberontakan*. Ter. Tim Grafiti Pers. Jakarta: Grafiti Pers, 1983.
- Effendi, Bahtiar. *Islam and the State in Indonesia*. Singapore: ISEAS, 2003.
- Gidron, Noam & Bart Bonikowski. "Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda." *Weatherhead Center for International Affairs*. Harvard University. Working Paper Series. No. 13-0004.
- Hamdi, Ahmad Zainul. "Klaim *Religious Authority* dalam Konflik Sunni-Syi'i Sampang Madura." *Islamica*. Vol 6. No. 2 (Maret 2012).
- Hunt, Alan. "The Ideology of Law: Advances and Problems in Recent Applications of the Concept of Ideology to the Analysis of Law." *Law & Society Review*. Vol. 19.No. 1 (1985).
- Klinken, Gerry van. "Desentralisasi, Kekerasan dan Demokrasi: Akar-akar Kolonial Konflik Etnik di Indonesia." A.E. Priyono, dkk. (eds.). *Gerakan Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Demos, 2003.
- Komnas HAM. *Laporan Akhir Tahun: Pelapor Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Tahun 2015*. Jakarta: Komnas HAM RI, 2015.
- Marcus, Richard R. "Political Change in Madagascar: Populist Democracy or Neopatrimonialism by Another Name?." *Institute for Security Studies*. Paper 89 (Agustus 2004).

Menchik, Jeremy. "Productive Intolerance: Godly Nationalism in Indonesia." *Comparative Studies in Society and History* (2014).

Silaen, Victor. *Bertahan di Bumi Pancasila Belajar dari Kasus GKI Yasmin*. Jakarta: Yayasan Komunikasi Bina Kasih, 2012.

Törnquist, Olle. "What's Wrong with Indonesia's Democratization?" Pdf paper.

Wiktorowicz, Quintan (ed.). *Gerakan Sosial Islam: Teori, Pendekatan dan Studi Kasus*. Yogyakarta: Gading dan Paramadina, 2012.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

KONTRIBUTOR

Ahmad Zainul Hamdi (Inung) lahir di Lamongan, 18 Mei 1972. Saat ini dia dipercaya sebagai *Head of Department of Religious Studies*, Fakultas Ushuluddin dan Filsafat, UIN Sunan Ampel Surabaya. Dia mendapatkan gelar doktor dari institusi yang sama dengan judul disertasi “*Pergeseran Islam Madura: Perjumpaan Islam Tradisional dan Islamisme di Bangkalan, Madura, Pasca-Reformasi*” (2016). Tulisan terbarunya berjudul “Vote Buying in Indonesia: Candidates Strategies, Market Logic and Effectiveness” diterbitkan dalam *Jurnal East Asian Studies*, Vol. 17 (Maret 2017). Selain mengajar, dia juga aktif melakukan advokasi dalam isu-isu marginalitas, HAM, dan hubungan antar-agama melalui CMARs (*Center for Marginalized Communities Studies*) Surabaya, di mana dia dipercaya menjadi ketuanya. Dia bisa dihubungi via email: ahmadinung@gmail.com

Marzuki Wahid (Zekky) lahir di Cirebon, 20 Agustus 1971. Menjadi dosen pada Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, IAIN Syekh Nurjati Cirebon, dan Institut Studi Islam Fahmina (ISIF) Cirebon—di mana dia menjadi salah seorang pendirinya. Bersama Fahmina-*Institute*, dia aktif mengadvokasi hak-hak kaum minoritas dan komunitas agama lokal di Jawa Barat. Saat ini, dia diamanati menjadi Sekretaris Lakpesdam PBNU periode 2015-2020. Karya terakhirnya adalah buku *Fiqh Indonesia: KHI dan CLD-KHI dalam Konfigurasi Politik Hukum Indonesia* (2014); “*The Discourse of Indonesia Fiqh: Methodological Bid of Family Law Reform*,” *Journal of Islamic Law al-Mawarid*, Vol. XV, No. 1, August 2015; dan “Cirebon, West Java: Where Materialism Defeats Personalism,” Singapore: NUS Press (2016). Dia dapat dihubungi melalui