

# **BEREBUT KONTROL ATAS KESEJAHTERAAN**

---

Kasus-Kasus Politisasi Demokrasi  
Di Tingkat Lokal

Editor:

Caroline Paskarina • Mariatul Asiah  
Otto Gusti Madung



**Berebut Kontrol atas Kesejahteraan:  
Kasus-kasus Politisasi Demokrasi di Tingkat Lokal**

Hak cipta © Penerbit PolGov, 2015 bekerja sama dengan ©PCD Press  
*All rights reserved*

**Editor:**

Caroline Paskarina  
Mariatul Asiah  
Otto Gusti Madung

**Penyelaras Akhir:**

Willy Purna Samadhi

**Desain Cover:**

Bobby Haryanto

**Tata Letak Isi:**

Bobby Haryanto

**Foto Sampul:**

Edi Susanto

Cetakan I, Agustus 2015

Diterbitkan oleh Penerbit PolGov bekerja sama dengan PCD Press  
Penerbit PolGov khusus menerbitkan buku-buku politik dan pemerintahan,  
berada di bawah payung Research Centre for Politics and Government  
(PolGov).

Research Centre for Politics and Government (PolGov) adalah lembaga riset  
dan publikasi dari Jurusan Politik dan Pemerintahan (JPP) Fisipol UGM. Saat  
ini, PolGov berfokus ke dalam empat tema kunci sesuai dengan kurikulum  
JPP, yaitu: 1) politik lokal dan otonomi daerah, 2) partai politik, pemilu, dan  
parlemen, 3) HAM dan demokrasi, 4) reformasi tata kelola pemerintahan dan  
pengembangan sistem integritas.

Lt. 4 Gedung Fisipol UGM  
Jl. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281  
<http://jpp.fisipol.ugm.ac.id>  
Telp./Fax: (0274) 5522125  
Surel: [penerbit.polgov@ugm.ac.id](mailto:penerbit.polgov@ugm.ac.id)

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)  
Berebut Kontrol atas Kesejahteraan:  
Kasus-kasus Politisasi Demokrasi di Tingkat Lokal  
PASKARINA, CAROLINE dan Mariatul Asiah, Otto Gusti Madung (eds.)

Cet.1 — Yogyakarta: Penerbit PolGov, Agustus 2015  
402 hlm. 15x23 cm  
ISBN 978-602-71962-3-0  
1. Sosial/Politik

I. Judul

**BAGIAN KETIGA**  
**POLITIK IDENTITAS:**  
**STRATEGI EKSKLUSI DAN INKLUSI**  
**KEPENTINGAN**

## PENGANTAR EDITOR

---

**S**urvei PWD menunjukkan bahwa politik identitas masih menjadi fenomena yang mewarnai praktik relasi kekuasaan di beberapa daerah. Politisasi identitas menjadi bagian dari strategi untuk memperebutkan akses atas sumber daya, yang antara lain digunakan untuk melakukan eksklusif atau sebaliknya inklusi terhadap aktor-aktor politik yang menjadi pesaing. Di daerah-daerah pasca-konflik, identitas menjadi alat tawar-menawar politik yang dipakai para mantan kombatan untuk memperoleh akses terhadap program-program pembangunan formal. Politisasi identitas ini sesungguhnya menunjukkan bahwa identitas merupakan basis potensial untuk memunculkan aktor-aktor alternatif yang dapat menjadi penyeimbang dalam konstelasi kekuasaan. Tetapi potensi ini belum dimanfaatkan dengan baik untuk membentuk demos bahkan publik. Hal yang sering terjadi justru ikatan-ikatan primordial dipakai sebagai strategi untuk melakukan eksklusif sehingga pemilahan sosial tetap berlangsung dan menghambat terbentuknya identitas baru sebagai publik.

Ketika aktor-aktor politik mengusung sentimen-sentimen etnis, agama dan ras sebagai basis argumentasi dalam berpolitik, sesungguhnya politik sedang beringsut menjauihi roh awal berdirinya republik ini. Mengingat

*konteks Indonesia yang sangat plural, para Founding Fathers sesungguhnya tidak menggagas nasionalisme yang dibangun atas titik pijak homogenitas etnis atau religius, melainkan nasionalisme kewargaan. Artinya, Indonesia sebagai sebuah nation bukan merupakan konstruksi karena ikatan kesamaan darah, suku atau agama. Dalam bahasa Ben Anderson, nasionalisme Indonesia adalah an imagined political community, sebuah komunitas politis bayangan (Anderson, 2008). Secara historis sekurang-kurangnya dalam peristiwa Sumpah Pemuda 1928 dan Proklamasi Kemerdekaan 1945, bangsa Indonesia telah berhasil membuktikan diri sebagai sebuah rumah bersama yang mempertemukan dan mempererat tali persaudaraan Indonesia dalam konser kebhinekaan suku, agama, ras dan budaya di seantero jagad nusantara. Kedua peristiwa historis di atas dapat dipandang sebagai puncak dari perjuangan-perjuangan, pengorbanan dan devosi masa silam yang rohnya harus tetap dipertahankan.*

*Namun ketika para aktor politik memperlakukan dan menempatkan warga negara ke dalam sekat-sekat etnis, suku dan agama, proses transisi ethnos menuju demos yang merupakan prasyarat pembentukan Indonesia demokratis yang berpijak pada nilai-nilai modern seperti kebebasan, kesetaraan, toleransi dan solidaritas akan mengalami hambatan serius. Di sini para aktor politik perlu berguru pada para pendiri republik ini. Dalam sejarah bangsa Indonesia kita mencatat perdebatan seputar relasi antara negara dan agama (Islam) yang berawal dari polemik antara Soekarno dan Mohammad Natsir (Suhelmi, 2012). Soekarno merupakan representasi dari kelompok nasionalis sekuler yang memperjuangkan pemisahan tegas antara negara dan agama. Sedangkan Mohammad Natsir menyuarakan aspirasi golongan nasionalis Islami yang menghendaki pertautan yang erat antara agama dan negara, sebab agama tidak hanya mengatur relasi antara manusia dan Tuhan, tapi juga manusia dan manusia dalam sebuah tatanan politik.*

*Dengan berguru pada para pendiri bangsa di atas, dalam konteks masyarakat plural dan multikultural, ketegangan-ketegangan sosial harus diselesaikan secara demokratis atas dasar prinsip toleransi, kesetaraan dan kebebasan. Untuk itu masyarakat perlu membangun dan mengembangkan diskusi-diskusi publik guna menemukan solusi politisnya. Pentingnya diskusi publik dalam membangun opini publik dan juga membentuk identitas kolektif antara lain ditunjukkan oleh Jürgen Habermas lewat konsepnya tentang demokrasi deliberatif (Habermas, 1992). Artinya, proses pembentukan opini*

*dan kehendak harus diinstitusionalisasi. Dengan demikian sebanyak mungkin warga masyarakat dapat berpartisipasi dalam diskursus-diskursus tentang pertanyaan-pertanyaan kritis menyangkut kehidupan bersama. Publisitas yang terbentuk secara spontan, kreatif dan bersifat desentralistis itu menjamin pluralitas opini publik. Tujuan dari proses ini adalah konsensus rasional yang terbentuk secara komunikatif. Hanya dengan jalan ini norma-norma kehidupan bersama mendapat legitimasi cukup dan mendorong warga untuk menerapkannya dalam dunia kehidupannya masing-masing. Jika masyarakat menciptakan prosedur di mana semua orang terkait mengambil bagian di dalamnya dan tujuan prosedur tersebut adalah terbangunnya konsensus rasional untuk konflik-konflik sosial, maka desain deliberatif tersebut merupakan jaminan bagi kohesi atau kesatuan sosial dalam masyarakat Indonesia yang plural.*

*Konsep demokrasi deliberatif di atas dapat dijadikan basis untuk mengembangkan pandangan tentang toleransi yang sesuai dengan kondisi masyarakat plural kontemporer yang diwarnai dengan potensi konflik lantaran perbedaan agama, ideologi dan etnis. Toleransi atau sikap respek adalah sikap dasar warga satu terhadap yang lain. Kendatipun memiliki pandangan hidup dan keyakinan religius berbeda, mereka saling mengakui sebagai warga yang setara. Itu berarti dalam kehidupan bersama masyarakat plural, struktur dasar kolektif kehidupan sosial dan politis hanya mendapat legitimasi dan berlaku jika berbasiskan norma-norma yang dapat diterima oleh semua warga tanpa rujukan pada keyakinan etis atau religius partikular.*

*Konsep toleransi ini merupakan solusi untuk situasi masyarakat plural seperti Indonesia yang sering diwarnai konflik agama, pandangan hidup dan etnis. Toleransi di sini dituntut ketika perbedaan-perbedaan pandangan etis atau religius berbenturan, di mana tak satu kubu pun mampu secara rasional membuktikan bahwa yang lain itu telah merusakkan sendi-sendi dasar kehidupan bersama. Kendatipun terdapat jurang perbedaan mendalam, setiap orang tetap saling menghargai atas dasar norma-norma yang disetujui bersama (konsensus deliberatif) dan bukan berasal dari satu kelompok saja. Ajaran paling berharga dari sejarah toleransi ialah bahwa tanpa norma-norma kolektif tersebut yang lahir sebagai solusi atas sejarah konflik antaragama dan antara pandangan hidup, tak mungkin terpikirkan sebuah tatanan kehidupan bersama yang fair. Prinsip-prinsip dasar tersebut seperti faham hak-hak asasi manusia misalnya tidak lahir dari satu agama atau budaya tertentu, tapi merupakan prestasi moral yang menyembul dari*

*perdebatan antara agama dan budaya-budaya tersebut. Inilah ajaran paling berharga untuk setiap warga masyarakat plural seperti Indonesia.*

*Ada dua ajaran penting yang dapat ditarik dari pandangan toleransi yang demokratis untuk sebuah masyarakat plural. Pertama, adanya sebuah pemahaman tentang pribadi moral yang otonom sebagai makhluk yang memiliki hak atas pembenaran atau legitimasi. Artinya, hak di mana norma, undang-undang dan struktur yang harus ditaati, mendapat legitimasi yang setara untuk semua tanpa ada persoalan di mana satu kubu memproyeksikan secara sepihak kepentingan dan keyakinannya kepada yang lain. Kedua, adanya pemahaman tentang distingsi iman dan ilmu sebagai distingsi akal budi yang terbatas itu sendiri sehingga terdapat ruang bagi "reasonable disagreement" (Rawls, 1998: 127 dst). Reasonable disagreement merupakan sebuah disensus di mana kedua kubu memandang posisi yang lain sebagai sesuatu yang salah, namun tanpa harus serentak berpendapat bahwa pandangan yang lain itu irasional atau amoral. Toleransi di sini berarti bahwa alasan-alasan penolakan terhadap yang lain kuat, namun tidak cukup kuat untuk memberi pendasaran atas penolakan tersebut. Itulah keutamaan toleransi: melampaui diri sendiri tanpa harus berarti relativisasi diri atau menerima keberlainan yang lain tanpa harus minder.*

*Hanya jika basis toleransi timbal-balik dan perumusan batas-batasnya tidak direduksi kepada tantangan sebuah komunitas religius-kultural semata, tapi menjadi milik bersama, maka norma-norma hidup bersama seperti prinsip negara hukum, kesetaraan gender, demokrasi dan kebebasan berpendapat mendapat makna khusus yang menjembatani kelompok mayoritas dan minoritas. Toleransi dan faham hak-hak asasi manusia mengungkapkan sebuah warisan yang hanya dapat dinikmati sebagai sesuatu yang kolektif. ■*

## **Referensi**

- Anderson, Benedict. 2008. *Imagined Communities, Komunitas-Komunitas Terbayang*. Yogyakarta: Penerbit Insist.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Rawls, John. 1998. *Politischer Liberalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Suhelmi, Ahmad. 2012. *Polemik Negara Islam: Soekarno vs Natsir*. Jakarta: UI Press.

# 7. KETERLIBATAN POLITIK WARGA ETNIS TIONGHOA DI KABUPATEN BELU: GELIAT MULTIKULTURALISME ATAU SIMBOL POLITIK PATRONASE?

---

*Otto Gusti Madung*

## **Pendahuluan**

**S**eorang rekan dari keturunan etnis Tionghoa bercerita bahwa pada masa Orde Baru ia pernah bercita-cita melanjutkan studi di Akademi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (AKABRI) setelah tamat SMA. Namun cita-cita ini pupus di tengah jalan ketika lamarannya untuk ikut seleksi ditolak lantaran ia keturunan Tionghoa. Contoh ini menggambarkan nasib hampir semua warga Indonesia dari keturunan etnis Tionghoa pada masa rezim Orde Baru. Hak-hak asasi mereka untuk terlibat dalam bidang politik sangat dibatasi.

Setelah 17 tahun proses reformasi bergulir, kran-kran hak sipil-politik sudah dibuka lebar-lebar untuk siapa saja. Roh demokrasi yang pernah didengung-dengungkan sejak Revolusi Prancis pada abad ke-18 yakni kebebasan, kesetaraan, persaudaraan seolah-olah kembali bersemi di Indonesia pada awal abad ke-21. Kegiatan politik tidak lagi dipandang sebagai barang antik untuk konsumsi sekelompok elit, tapi dapat diakses oleh semua warga negara dari semua latar belakang ras, budaya dan agama.

Kendati demikian, demokrasi formal yang diciptakan oleh reformasi belum mampu menciptakan kebebasan, kesetaraan dan persaudaraan pada tataran substansial. Pada umumnya kelompok etnis Tionghoa misalnya belum banyak berminat untuk terlibat dalam ranah politik praktis. Ada banyak alasan untuk itu. Salah satu alasan mendasar ialah trauma yang belum sepenuhnya hilang akibat perlakuan diskriminatif rezim Orde Baru. Dalam sejarah bangsa Indonesia warga negara keturunan etnis Tionghoa sering mengalami kekerasan fisik dan proses diskriminasi secara sistematis oleh negara. Dalam dua peristiwa berdarah selama sejarah bangsa Indonesia yakni pada tahun 1965 dan tahun 1998 tidak sedikit warga Indonesia keturunan Tionghoa yang menjadi korban pembunuhan, pemerkosaan, dan rumah serta harta kekayaan lainnya dibakar atau dirampok. Hal serupa juga dialami oleh etnis Tionghoa dalam konflik-konflik berskala lokal. Ketika pemerintah Indonesia melakukan invansi ke Timor Timur (sekarang Timor Leste) pada 7 Desember 1975 cukup banyak warga etnis Tionghoa mengalami kekerasan. Sebelum invansi militer Indonesia penduduk etnis Tionghoa berjumlah 20.000-an orang, sekarang tinggal 3.000-an orang. Banyak di antaranya sudah mengungsi atau mati terbunuh dalam konflik berdarah tersebut.<sup>1</sup>

Selain kekerasan fisik mereka juga mengalami perlakuan diskriminatif oleh negara. Dalam masa pemerintahan Orde Baru setiap warga keturunan Tionghoa harus mengikuti proses naturalisasi jika mau tetap menjadi warga negara Indonesia. Hak-hak mereka untuk berekspresi sesuai dengan warisan budaya dan keyakinan religiusnya dipangkas oleh negara. Di samping itu hak untuk terlibat di bidang politik juga dibatasi oleh rezim Soeharto. Hak-hak para korban tersebut atas kebenaran dan keadilan hingga kini belum terpenuhi. Persoalan ini merupakan salah satu alasan yang menghambat kelompok etnis Tionghoa untuk terlibat aktif dalam percaturan politik. Mereka lebih memilih untuk berkonsentrasi pada urusan ekonomi dengan tujuan bertahan hidup.

Kabupaten Belu di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) mungkin merupakan salah satu dari sedikit wilayah di republik ini di mana cukup banyak warga etnis Tionghoa sudah mencoba keluar dari selubung hitam trauma masa silam dan merengsek masuk ke ranah politik praktis entah pada tataran lembaga pemerintahan maupun di bidang

legislatif. Kabupaten Belu menampilkan wajah yang unik dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya di NTT. Pada periode legislatif 2009–2014 terdapat enam anggota legislatif di Kabupaten Belu berlatar belakang etnis Tionghoa. Jumlah ini mulai berkurang dalam periode legislatif 2014–2019 menjadi dua orang. Namun terdapat ketua DPD partai dan sejumlah kepala dinas yang berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Bupati Belu yang adalah aktor utama politik di Belu juga berasal dari kelompok etnis Tionghoa.

Tulisan ini coba menjawab pertanyaan, apakah keterlibatan politik etnis Tionghoa di Belu merupakan wujud dari sebuah politik multikulturalisme atau hanya wajah lain dari demokrasi patronase yang menjadi latar kehidupan demokrasi di Indonesia pasca reformasi.

*Status questionis* tulisan ini berpijak pada hasil survei *Power, Welfare and Democracy* (PWD) yang dilakukan pada pertengahan tahun 2013 lalu. Jawaban atas pertanyaan yang berkaitan dengan persoalan seputar inklusivitas dan eksklusivitas misalnya mendukung realitas keterlibatan kelompok etnis Tionghoa dalam bidang politik. Jawaban atas pertanyaan apakah aktor dominan atau alternatif cenderung mengeksklusi atau menginklusi aktor atau orang-orang lain, 96% dari aktor dominan cenderung untuk melakukan kebijakan inklusif terhadap aktor-aktor atau komponen-komponen lainnya, sedangkan aktor alternatif mencapai 100%. Hal ini diperkuat lagi oleh jawaban atas pertanyaan jenis kebijakan atau hak yang perlu dikembangkan agar dilibatkan dalam kehidupan politik dan publik. Jawabannya, 61% dari responden menjawab “hak-hak untuk semua” (*rights for all*) sebagai jenis hak dan *policy* yang dipakai untuk mengembangkan inklusivitas dalam kehidupan politik publik. Jawaban ini dapat dibaca sebagai bukti empiris berkembangnya politik multikulturalisme di Kabupaten Belu.

Namun bacaan keterlibatan politik etnis Tionghoa sebagai simbol multikulturalisme menjadi kabur ketika dibenturkan dengan jawaban atas pertanyaan tentang modal yang digunakan oleh para aktor untuk memperoleh pengaruh. Survei PWD menunjukkan, basis yang dipakai oleh aktor utama untuk menunjukkan pengaruh adalah kekuatan ekonomi (61%) dan menjalin relasi yang baik (30%). Di samping itu faktor yang memfasilitasi aktor utama untuk meraih kekuasaan legitim ialah dengan memiliki otoritas (37%) dan memiliki modal ekonomi serta

kaya (31%). Kemudian faktor sangat menentukan yang menghambat seseorang untuk menjadi pemimpin otoritatif dan legitim adalah kompetisi politik yang sangat keras (22%). Kompetisi politik bisa berarti penguasaan faktor ekonomi dan relasi sosial. Data ini menunjukkan bahwa kekuasaan politik yang dimiliki para aktor utama berkelindan erat dengan modal ekonomi yang mereka kuasai. Itu berarti, politik patron juga masih kuat berkembang di Belu. Pertanyaannya, apakah keterlibatan politik etnis Tionghoa juga merupakan wujud dari demokrasi patron-klien ini?

Tulisan ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian. Pada bagian kedua setelah pendahuluan akan dipaparkan tentang keterlibatan politik kelompok etnis Tionghoa dan gambaran umum politik di Belu berdasarkan hasil Survei PWD. Bagian ketiga akan mengelaborasi pertanyaan apakah keterlibatan politis etnis Tionghoa merupakan wujud politik multikulturalisme atau tak lebih dari sebuah politik patron dalam wajah yang lain? Bagian ini akan didahului dengan sebuah penjelasan konseptual tentang politik multikulturalisme dan politik patron. Pada bagian terakhir akan disampaikan kesimpulan dan sejumlah rekomendasi.

### **Keterlibatan Politik Etnis Tionghoa Belu**

Dari catatan lapangan survei, satu hal yang menonjol di Kabupaten Belu ialah banyaknya jumlah politisi yang berlatar belakang etnis Tionghoa baik yang berkorporasi di lembaga legislatif, eksekutif dan partai-partai politik. Salah satu penjelasan paling sederhana untuk fenomena ini adalah kekuatan modal ekonomi cukup besar yang dimiliki oleh kelompok etnis Tionghoa. Namun penjelasan ini dapat dipatahkan dengan sangat mudah jika kita melirik ke kabupaten-kabupaten lain di Provinsi NTT. Di wilayah-wilayah tersebut kelompok etnis Tionghoa juga menguasai aset ekonomi yang cukup besar. Namun mengapa penguasaan aset ekonomi di kabupaten-kabupaten lain tersebut tidak berdampak pada keterlibatan dalam bidang politik praktis seperti yang dijumpai di Kabupaten Belu? Sebelum menjawab pertanyaan ini, penulis ingin terlebih dahulu menampilkan sejumlah data deskriptif tentang keterlibatan warga etnis Tionghoa di bidang politik praktis di Kabupaten Belu.

Pada periode legislatif 2009–2014 terdapat enam anggota legislatif di Kabupaten Belu berlatar belakang etnis Tionghoa yakni Yohanes Djuang, Butet, Lopez, Ana Tiwu, Magdalena Tiwu dan Asen. Dalam pemilihan legislatif tahun 2014 jumlah anggota DPRD yang lolos dari kelompok etnis Tionghoa berkurang menjadi dua orang yakni Yohanes Djuang (Ketua PDIP Belu) dan Ester Kabuar (Partai Gerindra). Selain anggota legislatif, Ketua Dewan Pimpinan Daerah Partai Demokrat Kabupaten Belu, Willy Lay, juga berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Bupati Belu, Yoachim Lopez, juga berasal dari etnis Tionghoa. Masa jabatan Yoachim Lopez berakhir pada tahun 2014 dan untuk sementara Belu dipimpin oleh penjabat Bupati Wilhelm Foni hingga terlaksananya pemilihan bupati pada tahun 2015 ini.

Juga terdapat sejumlah kepala kantor dan kepala desa yang ditempati oleh warga etnis Tionghoa. Direktur rumah sakit umum di Atambua (dr. Besin), Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (dr. Valens Parera) dan kepala desa Lebur (Halilulik, 2014) berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Herman Herry, salah seorang anggota DPR RI dari NTT I, yang juga berlatar belakang etnis Tionghoa tapi lahir di Ende, Flores, berhasil mendulang suara sangat banyak di Kabupaten Belu dan Malaka meskipun Herman Herry tidak berasal dari Timor tapi dari Flores. Mungkin latar belakang etnis Tionghoa ini ikut berperan mendongkrak jumlah suara Herman Herry di kalangan *voters* Belu dan Malaka.

Pada 2015 ini Kabupaten Belu akan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah. Sudah beberapa nama calon muncul di ruang publik. Dua di antaranya yakni Willy Lay dan Valens Parera berasal dari kelompok etnis Tionghoa. Dari pembicaraan lepas warga masyarakat Belu, Valens Parera diduga salah satu calon terkuat dalam pertarungan pilkada 2015. Alasannya, dia memiliki jaringan politik yang luas karena cukup lama berkiper di bidang birokrasi pemerintahan sebagai kepala BKKBN dan Bapeda. Di samping itu dia juga didukung oleh mantan bupati Yoachim Lopez, entah karena alasan kapabilitas atau alasan lainnya. Pertanyaan muncul di sini, apakah keterlibatan politik etnis Tionghoa mengungkapkan realisasi politik multikulturalisme di Kabupaten Belu?

## **Geliat Multikulturalisme atau Simbol Politik Patronase?**

Seperti sudah disampaikan secara global pada bagian pendahuluan, pertanyaan tentang alasan keterlibatan politik kelompok etnis Tionghoa di Belu dapat dibahas dari aspek politik multikulturalisme dan relasi patron–klien. Kedua paradigma ini sama-sama memiliki basis argumentasi pada data survei PWD.

### **Geliat Politik Multikulturalisme**

Dalam diskursus teori politik, politik multikulturalisme juga dikenal dengan politik pengakuan. Seperti halnya liberalisme, politik pengakuan menggarisbawahi pentingnya hak atas penghargaan yang sama terhadap pelbagai konsep hidup baik yang membentuk identitas manusia dan tuntutan kesetaraan semua budaya. Selain itu politik pengakuan mempromosikan dan mengakui kekhasan setiap model budaya dan tradisi (Dieter Nohlen dan Reiner–Olaf Schultze, 2002: 21).

Konsep pengakuan bertolak dari tesis dasar bahwa identitas manusia terbentuk dari pengakuan atau tak adanya pengakuan serta pengakuan yang keliru dari yang lain. Absennya pengakuan atau pengakuan yang keliru dapat mendatangkan patologi sosial atau penderitaan bagi individu atau kelompok lain. Politik pengakuan menekankan pentingnya aspek pengakuan dari yang lain dalam membangun identitas, baik identitas individual maupun kolektif. Hanya dalam keunikan, entah keunikan ras, agama, suku, gender atau aliran politik, manusia dapat menjadi dirinya sendiri. Tiadanya pengakuan dapat berakibat pada bentuk–bentuk penindasan atau eksistensi deformatif yang palsu (Taylor, 2009: 11–66). Pelecehan terhadap kekhasan individual dan kultural seseorang (sebagai orang hitam, homoseksual atau orang cacat) dapat dipandang sebagai instrumen represi paling kuat dari budaya mayoritas. Pelecehan menyebabkan subjek menginternalisasi perasaan rendah diri serta mengungkapkannya kembali lewat perilakunya yang patologis. Patologi sosial ini menjadi salah satu alasan yang mendorong munculnya diskursus seputar multikulturalisme.

Term “multikulturalisme” sendiri pertama kali diperkenalkan oleh sekelompok peneliti dari Chicago bernama *Chicago Cultural Studies Group* sebagai antitesis terhadap strategi liberal tradisional dalam

menghadapi diferensiasi sosial (Kaloianov 2010: 82). Liberalisme tradisional berpandangan, perbedaan-perbedaan kultural dalam sebuah masyarakat yang ditata menurut hukum demokratis liberal yang mengatur politik, ekonomi dan kehidupan sosiokultural berdasarkan prinsip-prinsip universal, merupakan bagian dari ranah privat dan tidak relevan secara publik. Politik multikulturalisme menentang model liberalisme seperti ini.

Cita-cita dasar multikulturalisme ialah menjawab pertanyaan tentang bagaimana menata kehidupan bersama yang setara, damai dan dalam suasana saling pengakuan dalam sebuah masyarakat yang plural secara etnis, rasial, kultural dan religius tanpa adanya rujukan normatif bersama. Secara umum dikenal dua model multikulturalisme. Pertama, multikulturalisme liberal memperjuangkan penghapusan bentuk-bentuk diskriminasi hukum, politik dan sosial serta mendukung perjuangan kelompok-kelompok tersebut dalam melestarikan identitas kulturalnya. Multikulturalisme liberal di sisi lain tetap menekankan pentingnya budaya politik kolektif yang menjamin kesatuan sosial. Di samping itu multikulturalisme liberal hanya legitim sejauh tidak bertentangan dengan prinsip kesejahteraan individu dan karena itu berpijak pada faham hak-hak asasi manusia dan hak-hak konstitusional.

Kedua, multikulturalisme radikal menekankan makna eksistensial dari masing-masing identitas kolektif yang berbeda. Multikulturalisme radikal ingin menyelamatkan masa depan kelompok-kelompok budaya khusus dari ancaman kepunahan dan menuntut pengakuan atas hak-hak khusus kelompok-kelompok kultural tersebut di ruang publik hingga membuka ruang bagi pelaksanaan referendum. Politik multikulturalisme memiliki sejumlah peluang dan juga bahaya untuk kohesi sosial dalam sebuah negara. Hal ini dapat dijumpai di Kanada misalnya. Undang-undang antidiskriminasi dan tuntutan akan kesempatan yang sama bagi semua individu merupakan instrumen politik penting dalam cita-cita multikulturalisme.

Steven Vertovec dan Susanne Wesendorf mengidentifikasi lima dimensi penggunaan konsep multikulturalisme:

**M**ulticulturalism can variously be understood as I) a way of describing the actual makeup of a society; II) a general vision of the way government and society should orient itself; III) a specific set of policy tools for accommodating minority cultural practices; IV) specially created framework of governance allowing for the representation of immigrant and ethnic minority interests; and V) a variety of support mechanisms and funds for assisting ethnic minority communities to celebrate and reproduce their tradition (Vertovec dan Wesendorf, 2005: 3).

Kelima aspek ini dirumuskan oleh Will Kymlicka dan Bauböck dalam definisi tentang konsep multikulturalisme.

**L**iberal multiculturalism is the view that states should not only uphold the familiar set of common civil, political, and social rights of citizenship that are protected in all constitutional liberal democracies, but also adopt various group-specific rights or policies that are intended to recognize and accommodate the distinctive identities and aspirations of ethnocultural groups (Kymlicka, 2007: 61).

Sementara itu Bauböck mendefinisikan multikulturalisme sebagai berikut: “*Multiculturalism regards the coexistence of distinct cultural groups in a society as a positive value that should be supported by public policies*” (Bauböck, 2006: 382).

Ketiga definisi di atas menekankan aspek politis multikulturalisme. Ini bertentangan dengan sejumlah pendapat yang mengatakan bahwa multikulturalisme tak lebih dari sebuah ilusi teoretis tanpa relevansi politis. Apa itu politik multikulturalisme? Politik multikulturalisme dipahami sebagai politik yang coba menerjemahkan faktum multikulturalitas sosial ke sebuah tatanan dan kondisi politik institusional. Politik multikulturalisme sangat penting dijalankan sebab dalam kondisi sosial, politik, ekonomi dan kultural masyarakat moderen dan postmoderen, elemen-elemen reproduksi sosial yang penting seperti identitas kelompok, bahasa, budaya yang hanya dapat bertahan dalam dimensi publik membutuhkan jaminan dan dukungan politik negara (Bauböck 2006: 82).

Beberapa data survei PWD menunjukkan adanya praktik politik multikulturalisme di Kabupaten Belu. Seperti sudah dipaparkan pada bagian pendahuluan, untuk menjawab pertanyaan, apakah aktor-aktor dominan dan alternatif cenderung menginklusi aktor-aktor utama lain atau orang-orang lain, jawabannya ialah 96% dari aktor dominan cenderung untuk melakukan kebijakan inklusif terhadap aktor-aktor atau komponen-komponen lainnya, sedangkan aktor alternatif mencapai 100%. Aktor-aktor utama di Kabupaten Belu yang disebutkan adalah pejabat publik (61%), anggota DPRD dan DPR RI (17%), birokrat (15%), pemimpin agama (4%) serta tentara dan polisi (2%). Jadi aktor utama politik di Belu adalah para pejabat pemerintahan atau negara. Sedangkan masyarakat sipil dapat berpengaruh di ranah politik hanya sebatas aktor alternatif yakni aktivis LSM (36%), tokoh-tokoh agama (29%), akademisi (9%), tokoh adat (9%), anggota parlemen (4%), birokrat (2%) dan lain-lain (11%). Baik aktor dominan maupun aktor alternatif berusaha untuk menginklusi aktor-aktor lain dalam menjalankan kebijakannya. Bukti nyata politik multikulturalisme yang menjelaskan keterlibatan politik etnis Tionghoa di Belu. Hal ini didukung oleh penjelasan atau jawaban atas pertanyaan tentang faktor-faktor yang menghambat para aktor untuk menjadi pemimpin politik yang legitim dan otoritatif. Alasan posisi minoritas etnis, agama dan klan hanya menempati 11%. Itu berarti menjadi anggota kelompok minoritas seperti warga etnis Tionghoa bukanlah sebuah halangan berarti untuk menggapai posisi politik penting di Belu.

Jika fenomena ini ditempatkan dalam konteks perdebatan seputar multikulturalisme, apa yang terjadi di Belu merupakan bukti kasat mata geliat multikulturalisme. Seperti diketahui, secara historis diskusi seputar multikulturalisme menjadi ramai dalam ilmu politik sejak munculnya diskursus tentang kesatuan dan kebhinnekaan Kanada dalam hubungan dengan tuntutan warga Quebec untuk mendapat perlakuan khusus (*distinct society*). Status ini harus sejajar atau bahkan lebih tinggi dari hak-hak kebebasan individual yang tercantum dalam *Charter of Rights* Kanada tahun 1982.

Demi melindungi budaya minoritas berbahasa Prancis yang terancam punah di bawah dominasi budaya berbahasa Inggris di Amerika Utara, Provinsi *Quebec* memperjuangkan *hak-hak kolektif*. Hak-hak kolektif tersebut tidak mendapat perlindungan secukupnya

dan bahkan dibatasi dengan hak-hak kebebasan individual dan liberal dalam *Charter of Rights*. Perjuangan akan hak-hak kolektif antara lain melahirkan aturan yang dikenal dengan *Bill 101*. Isinya, anak-anak dari orang tua berbahasa Prancis serta para emigran yang tidak berbahasa Inggris harus belajar di sekolah berbahasa Prancis. Iklan serta reklame di toko-toko di wilayah *Quebec* hanya diizinkan menggunakan bahasa Prancis. Dengan demikian *Quebec* mendapat perlakuan sebagai *distinct society*. Para politisi nasionalis berjuang agar *Quebec* membentuk negara otonom. Namun perjuangan otonomi ini tidak terwujud setelah gagal dalam dua referendum.

Pada bagian pertanyaan tentang jenis hak dan kebijakan yang perlu dikembangkan agar diikutsertakan dalam kehidupan publik dan politik, 61% memberi jawaban "hak-hak untuk semua" (*rights for all*) sebagai jenis hak dan *policy* yang dipakai untuk mengembangkan inklusivitas dalam kehidupan politik publik. Sedangkan 39% responden melihat penerapan kebijakan afirmatif sebagai solusi untuk mengatasi persoalan eksklusi atas kelompok-kelompok khusus. Dalam teori politik, prinsip *rights for all* dan kebijakan afirmatif menggambarkan dua paradigma politik berbeda yakni liberalisme dan multikulturalisme atau politik pengakuan. Prinsip "hak untuk semua" adalah prinsip liberal yang memberikan penekanan pada perlakuan yang sama dan setara. Dari sisi tilik konsep multikulturalisme, prinsip perlakuan yang sama mengabaikan kekhasan dan keunikan dari kelompok-kelompok khusus. Ketika sebuah kelompok minoritas yang mengalami diskriminasi terselubung mendapat perlakuan yang sama dengan kelompok budaya dominan, maka kelompok minoritas tersebut akan mengalami "normalisasi diskriminasi" atau praktik diskriminasi yang dianggap biasa. Pengabaian terhadap pengakuan akan hal-hal yang khas merupakan substansi kritik multikulturalisme atas politik liberal.

Jika dibaca lebih jauh dalam terang perdebatan seputar liberalisme dan multikulturalisme, jawaban atas pertanyaan di atas menunjukkan bahwa diskriminasi etnis atau religius bukan sebuah persoalan besar di Belu. Inklusi tidak membutuhkan kebijakan afirmatif (hanya 39%) seperti yang terjadi dalam masyarakat *Quebec*, Kanada, tapi dianggap sudah cukup diselesaikan dengan menerapkan prinsip liberal *rights for all* (61%).

## Simbol politik patronase

Geliat multikulturalisme yang dipaparkan di atas tampaknya akan menjadi problematis ketika berhadapan dengan data survei PWD tentang penggunaan kapasitas aktor dalam meraih kekuasaan. Dalam hubungan dengan pertanyaan tentang kapasitas yang dimiliki aktor dominan dalam meraih kekuasaan, 61% dari responden berpendapat bahwa kekuatan ekonomi sangat penting, sedangkan 30% menganggap relasi sosial yang baik memainkan peran sentral dalam mencapai kekuasaan politik. Data ini sejalan dengan hasil survei PWD tingkat nasional yakni 46% melihat *economic resources* sebagai faktor penentu keberhasilan politik, dan 32% memberikan penekanan pada relasi sosial yang baik.

**Tabel 7. Usaha-usaha yang Dilakukan Para Aktor di Kabupaten Belu untuk menjadi Pemimpin Politik yang Legitim dan Otoritatif**

No.	Usaha untuk menjadi pemimpin politik yang legitim dan otoritatif	Aktor Dominan	Aktor Alternatif
1	Mudah	89%	33%
2	Sulit	11%	67%
3	Tidak tahu	0%	0%

Sumber: Survei PWD Kabupaten Belu, 2013.

Data di atas diperkuat dengan jawaban atas pertanyaan tentang usaha menjadi pemimpin politik yang legitim dan otoritatif seperti diperlihatkan pada Tabel 7.

Tabel ini menunjukkan bahwa bagi aktor dominan tidak terlalu sulit untuk menjadi pemimpin yang legitim dan otoritatif ketimbang untuk aktor alternatif. Jika jawaban ini dihubungkan dengan pertanyaan tentang kapasitas aktor untuk meraih kekuasaan, maka alasan kemudahan aktor utama untuk menjadi pemimpin politik yang legitim terletak pada *economic resources* yang dikuasainya. Sementara itu aktor alternatif sulit menjadi pemimpin politik yang otoritatif dan legitim, hal ini berbanding lurus dengan minimnya modal ekonomi yang dimiliki para aktor alternatif.

Pertanyaan tentang kesulitan untuk meraih kepemimpinan politik yang otoritatif di atas dijelaskan lebih lanjut dalam ulasan tentang faktor-faktor yang membantu para aktor untuk menjadi pemimpin

yang legitim dan otoritatif. Bagi aktor dominan faktor yang sangat menentukan adalah kepemilikan otoritas (37%), serta modal besar, sumber ekonomi dan kaya (32%). Otoritas di sini diartikan dalam pengertian Weberian yakni “kekuasaan yang dilembagakan, yaitu kekuasaan yang tidak hanya *de facto* menguasai, melainkan juga berhak untuk menguasai” (Magnis-Suseno, 1999: 53). Itulah kekuasaan yang legitim. Dan untuk konteks Indonesia seseorang hanya mungkin memiliki kekuasaan legitim jika ia memiliki sumber ekonomi dan modal besar, dan kekuasaan pada gilirannya akan membuka akses bagi politisi untuk menguasai dan mengontrol sumber-sumber ekonomi dan kapital berikutnya. Jadi modal memungkinkan adanya kekuasaan, dan kekuasaan membuka peluang akumulasi modal yang baru.

Data di atas menunjukkan bahwa demokrasi di Belu seperti demokrasi di Indonesia pada umumnya tengah berada di bawah cengkeraman patronase. Dalam demokrasi elektoral, patronase berarti “pertukaran keuntungan demi memperoleh dukungan politik” (Aspinall dan Sukmajati, 2015: 22). Dalam penelitian tentang demokrasi di India pasca-kemerdekaan Kanchan Chandra, seperti dikutip Gerry van Klinken, mengartikan demokrasi patronase sebagai “demokrasi di mana negara memiliki monopoli relatif atas pekerjaan dan jasa, dan di mana para pejabat terpilih memiliki diskresi (ruang gerak) signifikan dalam pelaksanaan hukum untuk mengalokasikan pekerjaan-pekerjaan dan jasa-jasa itu sebagai pemberian negara” (van Klinken, 2014: 236).

Praktik politik patronase dapat terwujud dalam bentuk donasi uang tunai, barang, jasa, pemberian kontrak proyek oleh para politisi (Aspinall dan Sukmajati, 2015: 4). Sasaran pemberian dalam praktik politik patronase adalah individu berupa amplop berisi uang misalnya atau kelompok seperti pembangunan gedung gereja untuk sebuah paroki. Uang yang diberikan bisa berasal dari kocek pribadi sang politisi atau berasal dari dana publik seperti dana bansos yang didistribusikan menjelang pemilihan bupati atau gubernur. Politik patronase berkaitan erat dengan pola klientelistik dalam relasi antara politisi dan warga masyarakat pemilih. Atau dalam rumusan Aspinall dan Sukmajati (2015): “patronase merujuk pada materi atau keuntungan lain yang didistribusikan oleh politisi kepada *voters* atau pendukung. Sebaliknya, klientelisme merujuk pada karakter relasi antara politisi dan *voters* atau pendukung”.

Politik patronase ini berkelindan dengan jawaban atas pertanyaan seputar isu-isu yang menjadi prioritas para aktor dominan dan aktor alternatif. Jawabannya ialah, 48% berpandangan bahwa *welfare* atau kesejahteraan merupakan isu utama bagi para aktor dominan, sedangkan isu-isu seputar demokrasi, hak-hak asasi manusia dan pluralisme hanya mencapai 13%. Pentingnya isu *welfare* bagi aktor utama didukung oleh jawaban atas pertanyaan tentang persoalan-persoalan yang dipandang sebagai isu publik utama. Mayoritas responden di Belu melihat pelayanan publik sebagai isu publik utama (58%), sedangkan isu-isu lainnya hanya menempati peringkat di bawah pelayanan publik yakni model tatanan ekonomi (31%), hak-hak warga negara (8%) dan lain-lainnya (2%). Unsur-unsur pelayanan publik yang mendapat perhatian besar adalah pendidikan (20%), pelayanan kesehatan (20%), kesejahteraan dan jaminan sosial (16%) dan *public housing* (15%). Survei PWD nasional juga menempatkan pelayanan publik sebagai isu publik terpenting (55%) dengan penekanan pada isu pendidikan (19%), pelayanan kesehatan (19%), dan kesejahteraan dan jaminan sosial (16%).

Salah satu hal penting yang perlu digarisbawahi dari data survei di atas ialah bahwa baik di Belu maupun pada tingkat nasional mayoritas warga menganggap isu-isu yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (Bdk. Kovenan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) seperti kesejahteraan, pendidikan, perumahan dan pelayanan kesehatan merupakan persoalan penting yang harus diselesaikan oleh negara. Sementara itu pemenuhan hak-hak sipil politik dan pengembangan demokrasi dianggap tidak terlalu penting.

Seharusnya tugas utama negara ialah menghargai, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi warga negara dan mengembangkan sebuah tatanan masyarakat yang demokratis. Kewajiban menghargai (*to respect*) berhubungan dengan kewajiban negara untuk tidak mengintervensi ranah privat warga negara serta batas-batas yang tak boleh diabaikan oleh negara. Misalnya, negara tidak boleh mengurus moralitas privat warga atau memaksakan keyakinan tertentu kepada warganya. Dalam kaca mata liberalisme, hak-hak asasi manusia pada tempat pertama berkaitan dengan hak warga untuk tidak diintervensi oleh instansi mana pun. Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*) mengungkapkan peran negara untuk melindungi hak-hak

asasi warga dari serangan atau pelanggaran yang dilakukan pihak ketiga. Misalnya, jika segerombolan massa menyerang orang-orang yang sedang beribadat, negara tanpa syarat dan tawar menawar berkewajiban untuk melindungi warga korban. Negara berkewajiban membangun struktur-struktur sosial agar warga negara dapat menikmati hak-hak dasarnya. Itulah kewajiban negara untuk memenuhi (*to fulfill*) tuntutan hak-hak asasi manusia. Contohnya, kewajiban negara untuk menyediakan sistem pendidikan dasar gratis, memastikan adanya sistem pengadilan yang berfungsi baik dan adil, adanya asuransi sosial dan tersedianya sistem pelayanan kesehatan yang terjangkau. Ketika negara mampu memenuhi ketiga kewajiban di atas, maka warga negara dengan sendirinya dapat mengusahakan kesejahteraannya dan mengontrol serta mendorong negara untuk menjalankan kewajibannya.

Namun ketika warga negara mereduksi negara menjadi institusi pelayanan publik, maka ini menjadi lahan subur bagi bertumbuhnya budaya politik patronase dan klientelisme. Tentu ini tidak berarti bahwa para aktor politik hanya berkatut pada metode politik pembangunan karitatif dan mengabaikan penataan sistem programatis untuk kesejahteraan. Program-program pro rakyat dan populistik bisa saja ditawarkan, tapi selalu dengan harapan akan mendapat dukungan politis pada saat pemilihan. Relasi antara negara dan warga negara yang ditampilkan para aktor politik tidak berpijak pada paradigma hak, tapi paradigma balas budi dan terima kasih. Itu berarti, warga negara tidak pernah merasa berhak untuk mendapat subsidi dari negara, tapi selalu merasa berhutang budi karena mendapat bantuan program kesejahteraan dari negara yang disalurkan lewat para politisi. Sebagai imbalannya para politisi mendapat dukungan suara pada saat pemilihan umum. Hal ini juga didukung oleh data survei PWD pada pertanyaan tentang kapasitas aktor dominan untuk memobilisasi dan mengorganisasi dukungan. Sebanyak 27% responden menjawab dengan menggunakan relasi keluarga dan klan, 24% menggunakan metode populisme, 17% membangun relasi patron-klien dan 17% membangun relasi dengan orang-orang berpengaruh.

Data survei PWD di atas dan tafsiran atasnya menunjukkan bahwa realitas politik di Kabupaten Belu tidak berbeda jauh dari kondisi politik di Indonesia pada umumnya yakni diwarnai dengan politik patronase

dan pola relasi klientelistik antara para aktor politik dan pendukungnya. Maka pertanyaan yang masih tersisa, bagaimana harus ditafsirkan fakta keterlibatan politik warga etnis Tionghoa di Belu? Apakah fenomena ini juga tak lebih dari bagian dari realitas politik patronase yang mendera masyarakat Belu?

Para aktor utama politik di Belu seperti mantan bupati Yoachim Lopez dan sejumlah anggota DPRD serta ketua DPD partai politik berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. Seperti para aktor dominan lainnya yang berasal dari kelompok etnis non-Tionghoa, mereka juga menjalankan praktik politik patronase dan menjalin relasi klientelistik dengan para pemilih. Namun pertanyaan yang menarik untuk ditelaah di sini ialah mengapa keterlibatan politik etnis Tionghoa di Belu jarang dijumpai di wilayah-wilayah lain di NTT?

Salah satu basis argumentasi penting yang menjelaskan keterlibatan politik masyarakat Tionghoa di Belu adalah faktor sejarah dan tradisi budaya relasi antara kelompok etnis Tionghoa dengan suku-suku asli di Belu yakni suku Dawan, Tetun, Kemak dan Marae. Secara historis masyarakat Belu sudah menjalin hubungan dagang dengan warga Tionghoa dari Tiongkok sejak abad ke-13 ketika pedagang-pedagang Cina datang ke Pulau Timor untuk membeli kayu cendana.<sup>2</sup> Kayu Cendana tersebut ditukarkan dengan barang-barang keramik dan sutera dari Tiongkok. Barang-barang antik dari Tiongkok tersebut masih banyak ditemukan di Timor dan Belu khususnya. Di Belu sudah pada masa itu orang-orang Cina menikah dengan orang-orang suku asli. Tidak sedikit orang Cina yang menikahi keturunan raja atau bangsawan. Gabriel Manek (1913-1989), imam dan uskup pribumi pertama dari Timor, berasal dari latar belakang etnis Tionghoa. "Manek" adalah nama bangsawan di Belu yang biasa juga dipakai oleh orang-orang keturunan Cina. Juga terdapat cukup banyak pastor atau romo yang berasal dari keturunan Tionghoa. Ada legenda, cerita dan syair rakyat Timor yang menyebutkan bahwa nenek moyang orang Belu berbahasa Tetun berasal dari "Sina Mutin Malaka" atau Cina Putih Malaka. Artinya orang Cina berkulit putih yang datang dari Semenanjung Malaka. Hal ini bukan saja legenda tapi hingga sekarang dapat dibuktikan lewat motif tenunan ikat di Belu di mana kita melihat ornamen-orneman yang dipengaruhi oleh kebudayaan Tiongkok. Ini

merupakan bukti nyata bahwa secara kultural warga etnis Tionghoa merupakan bagian dari masyarakat dan budaya Belu.

Atas dasar ulasan kultural dan latar belakang sejarah panjang tentang hubungan antara orang Cina dan suku-suku Belu asli di atas, maka keterlibatan politik kelompok etnis Tionghoa di Belu belum mengungkapkan praktik politik multikulturalisme, tapi menunjukkan bahwa masyarakat Belu melihat warga etnis Tionghoa bagian integral dari budaya Belu. Hal ini didukung oleh faktor kesamaan unsur budaya seperti motif tenun ikat dan penggunaan nama bangsawan Belu oleh orang-orang keturunan Tionghoa. Latar belakang budaya dan sejarah ini mempermudah warga etnis Tionghoa untuk terlibat di bidang politik. Seperti sudah dinyatakan sebelumnya, peran penting latar belakang etnis dan kesamaan sejarah dalam politik di Belu didukung oleh data survey PWD pada pertanyaan tentang kapasitas aktor dominan untuk memobilisasi dan mengorganisasi dukungan. Sebanyak 27% responden menjawab dengan menggunakan relasi keluarga dan klan, 24% menggunakan metode populisme, 17% membangun relasi patron-klien dan 17% membangun relasi dengan orang-orang berpengaruh. Untuk konteks Belu, orang-orang berpengaruh antara lain para pemimpin Gereja Katolik seperti imam-imam yang cukup banyak berasal dari latar belakang etnis Tionghoa.

## **Penutup**

Tulisan ini telah coba membedah alasan keterlibatan politik warga etnis Tionghoa di Belu. Uraian atas fenomena ini ditinjau dari dua aspek yakni aspek politik multikulturalisme dan politik patronase. Dari sudut pandang politik multikulturalisme, keterlibatan politik warga etnis Tionghoa di Belu sesungguhnya dapat dijadikan model berharga untuk Indonesia yang dalam sejarahnya sering meminggirkan dan bahkan mengorbankan warga etnis Tionghoa secara politis. Keberhasilan ini didukung oleh proses integrasi kultural yang terjadi antara suku-suku asli di Belu dengan budaya Tionghoa. Dari kaca mata multikulturalisme perlu digarisbawahi bahwa integrasi bukan berarti asimilasi kultural di mana warga etnis Tionghoa harus meninggalkan budayanya dan melebur ke dalam budaya suku-suku tua di Belu. Suku-suku tersebut berdiri setara dalam sebuah masyarakat multikultural dan

mengembangkan sebuah peradaban baru untuk saling belajar. Aspek ini yang masih perlu dikembangkan terus dan diperbaiki dalam relasi kelompok-kelompok etnis di Belu. Setiap perjumpaan dalam sebuah masyarakat multikultural harus bertolak dari pengandaian antropologi kultural bahwa setiap kebudayaan itu bukan substansi yang tertutup tapi sebuah dinamika yang terus berproses. Di samping itu harus disadari bahwa setiap kebudayaan itu bersifat ambivalen. Artinya, kebudayaan apa saja dapat mendorong budaya kemanusiaan yang membebaskan dan juga dapat menampilkan wajah barbarian yang menindas manusia. Atas dasar pandangan budaya seperti ini kita dapat dijauhkan dari sikap fundamentalisme budaya yang menganggap budaya lain lebih rendah dan salah. Kesadaran akan sifat ambivalen setiap budaya mendorong kita untuk bersikap kritis terhadap budaya sendiri dan dalam semangat toleran membangun dialog dengan budaya dan peradaban lain.

Dari sudut pandang politik patronase, keterlibatan politik warga etnis Tionghoa sesungguhnya belum membawa sumbangan berarti bagi kualitas demokrasi di Belu, sebab mereka juga menggunakan metode politik patronase dan relasi klientelistik dengan para *voters* guna meraih dukungan politik. Jika praktik politik ini berkembang terus, maka keterlibatan politik etnis Tionghoa dapat berdampak buruk bagi hidup bersama yang multikultural di Belu. Mengingat warga etnis Tionghoa memiliki kemampuan modal ekonomi yang luar biasa kuat, maka keterlibatan politik etnis Tionghoa dalam budaya politik patronase dapat saja memicu sentimen rasisme suku-suku Belu lainnya terhadap warga keturunan Tionghoa. Karena itu pengembangan demokrasi yang rasional dirasa sangat urgen untuk masyarakat Belu. Di samping itu, warga masyarakat Belu membutuhkan pemberdayaan agar menjadi *voters* yang cerdas dan demokratis, dan dengan demikian politik patronase dalam perjalanan waktu dapat dikikis perlahan-lahan. Hanya dalam masyarakat demokratis di mana nilai-nilai kemanusiaan seperti kebebasan, kesetaraan dan keadilan bersemi, keterlibatan politik etnis Tionghoa akan menjadi model politik multikulturalisme untuk Indonesia. ■

## Referensi

- Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati (Ed.). 2015. *Politik Uang di Indonesia. Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Penerbit PolGov.
- Kaloianov, Radostin. 2010. "Multikulturalismus und Kritik". *Polylog. Zeitschrift für interkulturelles Philosophieren* 24, 81-97.
- Kymlicka, Will. 2007. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: University Press.
- Magnis-Suseno, Franz. 1999. *Etika Politik. Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia,
- Nohlen, Dieter dan Reiner-Olaf Schultze. 2002. "Lexikon der Politikwissenschaft". *Theorien, Methode, Begriffe*. Bd. I: A-M, München: Verlag C.H. Beck.
- Spinner-Halev, Jeff. 2008. "Multiculturalism and Its Critics", Dalam Dryzek, John. S., Bonnie Honing, dan Anne Phillips (eds.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: University Press, 2008, pp. 546-564.
- Taylor, Charles. 2009. "Die Politik der Anerkennung", Dalam Hrsg. Charles Taylor *Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2009, hal. 11-66.
- Van Klinken, Gerry. "Demokrasi Patronase Indonesia di Tingkat Provinsial". 2014. Dalam: AE Priyono, Usman Hamid (Ed.). *Merancang Arah Baru Demokrasi. Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: KP Gramedia.
- Vertovec, Steven dan Susanne Wesendorf. "Migration and Cultural". Dalam *Religious and Linguistic Diversity in Europe: An overview of issues and trends*. Centre on Migration, Policy and Society. Working Paper No. 18, University of Oxford.

## Catatan belakang:

- <sup>1</sup> <http://iptektionghoanews.blogspot.com/2012/03/>, diakses pada 14/4/2015.
- <sup>2</sup> <http://iptektionghoanews.blogspot.com/2012/03/>, diakses pada 15/4/2015.

# 0. POLITIK TRADISIONAL 0. DAN NILAI ETNISITAS DALAM PERGUMULAN KEKUASAAN DI TERNATE

---

*M. Ridha Ajam dan Siti Barora Sinay*

## Pendahuluan

**T**ernate, sebuah kota tua dengan sejarah politik yang panjang. Ketika didirikan pada abad ke-15 M, Ternate merupakan bagian dari wilayah *Moloku Kie Raha*<sup>1</sup> yang menjalankan sistem pemerintahan *Kolano*<sup>2</sup>. Ternate kemudian berubah status menjadi Kesultanan sejak dinobatkannya *Kolano* ke-19 Zainal Abidin yang memerintah pada 1486–1500 M. *Kolano* sebagai aktor utama di Ternate memimpin empat kelompok besar komunitas dengan jumlah 42 suku bangsa. Ia dipandang sebagai instrumen pengendalian dan pengelolaan politik dalam dan luar negeri. Penggunaan *Kolano* dalam internal pemerintahan berfungsi mengendalikan masyarakat *balakusu se kano-kano* melalui *idin*<sup>3</sup>, sedangkan Sultan berfungsi keluar dalam hubungan internasional.

Adnan Amal (2007: 63) mengemukakan bahwa Ternate dan kerajaan lain di *Jazirah al Mulk* pada masa lampau merupakan kerajaan yang unik. Sebuah monarki yang mempertahankan model pemilihan terbatas saat pemilihan sultan. Seorang sultan dipilih oleh sebuah *Dewan Bobato* — semacam majelis rendah rakyat — yang terdiri dari

para putra, saudara, atau keponakan sultan sebelumnya. Biasanya anak atau cucu *Boki*, istri utama Sultan.

Dalam perjalanannya Kesultanan Ternate mengalami pasang surut. Pergolakan politik kekuasaan di lingkaran utama Kedaton (Keraton) setelah pemerintahan Zainal Abidin menjadi lebih menarik ketika mulai hadir negara-negara yang kemudian menjadi pencetus kolonialisme modern pertama. Ketika Sultan Tabarija (1532-1535 M) dimakzulkan karena dianggap tidak bisa dikendalikan Portugis, dan dibuang ke Malaka, serta munculnya Khairun Jamil (1535-1570 M) dan Sultan Babullah (1570-1583 M) ke pentas politik regional, benih-benih tradisi pemakzulan dan konflik yang melibatkan wilayah, klan besar, dan etnik besar, tumbuh dengan subur. Munculnya Pemerintahan Hindia Belanda di kemudian hari semakin mempertegas konfigurasi politik dalam Kedaton dan Negara, serta kiblat politik para aktor politik dan pengikutnya, yang mempengaruhi hubungan antar-kesultanan tersebut.

Politik tradisional Ternate menempatkan Kolano/Sultan sebagai elit/pemimpin yang memiliki akar massa yang sangat kuat dan mengontrol isu-isu publik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berlandaskan pada paradigma *adat se atorang* yang kaya akan makna filosofisnya dalam bentuk *dola bololo* mengikat *balakusu se kano-kano*. Kepatuhan masyarakat tradisional hingga saat ini terhadap *Jou Kolano* memberikan keuntungan secara politis dalam mempengaruhi isu-isu publik dan demokrasi. Hal ini terlihat dari menguatnya kedudukan partai politik di mana Sultan menjadi kader yang diusung sebagai calon legislatif, dengan perolehan kursi yang signifikan sehingga turut mempengaruhi kebijakan pembangunan yang dirumuskan bersama Pemerintah Daerah dan DPRD. Kemampuan mempengaruhi ini terukur dalam Survei PWD di Kota Ternate, terkait tokoh adat yang berpengaruh terhadap urusan-urusan publik di Kota Ternate yakni sebesar 38% melalui *political society* (partai politik), 4% pada masyarakat sipil dan sebesar 3% pada dunia usaha.

Hal ini menunjukkan bahwa pola patron-klien antara Sultan dengan pengikut *balakusu se kano-kano* begitu mengikat. Hingga sekarang pengaruh dan kharisma masa lalu serta kewibawaan Sultan masih terpelihara dan terjaga. Simbol Kesultanan mempunyai daya magnet tidak hanya dalam dinamika sosial kemasyarakatan, tetapi juga hingga ke arena sosial politik.

Theodorson sebagaimana dikutip Zulyani Hidayah (1999: 18) menyatakan bahwa kelompok etnik merupakan suatu kelompok sosial yang memiliki tradisi kebudayaan dan rasa identitas yang sama sebagai bagian dari kelompok masyarakat yang lebih besar. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Abner Cohen yang menyebutkan bahwa kelompok etnik adalah suatu kesatuan orang-orang yang secara bersama-sama menjalani pola-pola tingkah laku normatif, atau kebudayaan, dan yang membentuk suatu bagian dari populasi yang lebih besar, saling berinteraksi dalam kerangka suatu sistem sosial bersama seperti negara.

Saat ini berbagai penduduk etnis Maluku Utara mendiami Ternate, seperti Ternate, Tidore, Makian, Sanana. Banyak pula etnis pendatang, yakni Minang, Jawa, Bugis, dan Gorontalo, meskipun belum diketahui persentase komposisi masing-masing etnis tersebut. Konfigurasi etnis yang seperti itu cenderung dimanfaatkan oleh elite lokal sebagai basis bagi kepentingan perebutan kursi kekuasaan di berbagai tingkatan, semisal pada pemilihan Walikota Ternate (2010) dan Pemilihan Gubernur Maluku Utara (2013).

Praktik demokrasi modern di Maluku Utara menunjukkan terjadinya perebutan dua pilar kekuasaan melalui pemilihan umum yakni eksekutif dan legislatif. Sebagai pusat aktivitas politik lokal, Ternate menjadi arena pertarungan kelompok etnis dalam meraih kekuasaan yang ditandai dengan proses kandidasi paket Calon Gubernur/Walikota berdasar pada peta politik konfigurasi etnis dalam sejarah Pemilukada. Hal ini menunjukkan bahwa selain peta politik kepartaian yang juga menjadi pertimbangan dalam menyusun paket calon adalah determinasi etnis. Penanda lainnya adalah mobilisasi massa melalui organisasi gerakan yang juga memunculkan basis etnis — sebut saja beberapa organisasi paguyuban yang terdaftar, seperti Paguyuban Ternate, Ikatan Keluarga Tidore (IKT), Forum Rembug Makian, Makayoa, Yana Sua (etnis Sanana), Ikatan Keluarga Taliabu. Di sisi lain, keterlibatan tokoh adat (Kesultanan) dalam partai politik sebagai kader mempengaruhi signifikansi perolehan suara partai/kursi di legislatif dalam dua periode pemilihan umum.

Hal ini menggambarkan adanya *political surfing*, di mana identitas etnis dikonstruksi sedemikian rupa untuk kepentingan elit. Etnis menjadi

aset politik dalam berbagai bentuk manifestasi sentimen primordial. Politik etnis di aras lokal Kota Ternate yang dimainkan oleh elit dengan menggunakan latar historis klaim-klaim kebesaran masing-masing etnis untuk menjadi superior/dominan terhadap etnis lainnya. Kondisi ini seringkali mengakibatkan gesekan-gesekan di aras lokal/akar rumput atas nama etnis pada berbagai agenda/tahapan pemilukada, mulai dari masa kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, bahkan hingga persengketaan di Mahkamah Konstitusi.

Meskipun kultur demokrasi terus mengalami perkembangan ke arah yang lebih baik ditandai dengan peningkatan rasionalitas pemilih, namun kelompok etnis dengan pilihan dan kepentingan politiknya tetap dikonstruksi oleh elit melalui berbagai macam cara. Perkembangan politik selama kurang lebih 20 tahun mulai menunjukkan penonjolan karakter itu. Siapa dan dari kelompok mana yang dianggap mayoritas di daerah, serta mampu menggerakkan klan atau kelompok sukunya dengan menekan para pengambil kebijakan yang berkaitan dengan penetapan pemimpin politik, pasti menggunakan segala cara untuk menduduki posisi politik tertinggi, termasuk melibatkan masyarakat dari etnis atau suku yang sama.

Posisi berhadapan-hadapan dalam kontestasi kekuasaan antar-etnis menimbulkan gesekan di permukaan dalam pemilihan Gubernur/Walikota yang menggambarkan karakter pendendam, politik 'belah-bambu', atau yang dalam skala lokal dikenal dengan istilah *politik dubo-dubo*,<sup>4</sup> berupa tindakan saling menjegal atau menjatuhkan apabila kalah dalam kontestasi melalui cara-cara mobilisasi massa.

Etnisitas menjadi komoditi yang sangat layak jual di daerah ini. Pengerahan massa, intimidasi, dan politik uang sebagai dampak dari upaya menjaga kesetiaan klan maupun etnis menjadi hal biasa. Kekacauan, sesuatu yang dikhawatirkan Socrates sebagai dampak dari demokrasi bila diberikan pada semua orang tanpa seleksi, menemukan dirinya hari ini. Struktur relasi sosial terbentuk dari dinamika politik macam ini, tidak heran menghadirkan sebuah pemerintahan yang sangat nepotisme.

Dengan melihat realitas ini, muncul pertanyaan bagaimana konstruktivisme dan instrumentalisme digunakan untuk memengaruhi partisipasi etnis dalam konteks perebutan kekuasaan politik di Kota

Ternate, khususnya dalam pemilihan kepala daerah Gubernur/Walikota, serta bagaimana signifikansi politik tradisional tersebut dalam mendukung demokrasi di aras lokal.

## **Instrumentalisasi Etnis dalam Kontestasi Politik**

Perubahan iklim politik yang lebih demokratis ditandai dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung memberi harapan akan tumbuh dan berkembangnya semangat berdemokrasi. Tidak terkecuali pada aras lokal, sejalan dengan bergulirnya UU Pemerintahan Daerah, masyarakat diberikan kebebasan untuk memilih pemimpin daerahnya. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa penyelenggaraan pemilihan kepala daerah kerap diwarnai oleh beberapa faktor/fenomena seperti aktor kuat/populis, primordialisme dalam persepsi identitas suku/etnis hingga agama. Fenomena ini menjadi penting untuk dikelola agar tidak terpolarisasi menjadi benih konflik sebagaimana telah terjadi di masa lampau.

Ari Dwipayana (2005) menyatakan bahwa sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elit politik seperti yang kasat mata muncul dalam demokrasi perwakilan. Melalui konsep pemilihan langsung, warga di aras lokal setidaknya berkesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, *training* kepemimpinan politik, sekaligus berada dalam posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik. Namun di Maluku Utara, khususnya Ternate, pengalaman berdemokrasi menunjukkan adanya politisasi etnisitas melalui penggambaran patron "Kesultanan" atau tokoh kharismatik lainnya terhadap massa *voters* dalam memperoleh kekuasaan.

Dalam wacana instrumentasi etnis, terlihat jelas politik etnis yang dikonstruksi oleh elit lokal melalui kolektivitas kategorial berdasarkan asal suku yang ada di Maluku Utara. Kategorisasi ini dimaksudkan untuk mendorong rasa kekerabatan (*sense of community*) dalam suatu bentuk budaya yang memunculkan identitas yang cenderung eksklusif. Hal ini terukur dalam berbagai praktik formal, misalnya rekrutmen dan penempatan pada jabatan struktural pemerintahan yang seringkali mendapat kecaman atau sorotan akibat postur birokrasi yang berbasis

etnis. Struktur pengisian jabatan pemerintah provinsi saat dipimpin oleh H. Thaib Armaiyn didominasi oleh etnis Makian, demikian halnya pengisian jabatan pemerintah Kota Ternate dinilai memunculkan dominasi etnis Tidore hanya karena Walikota Ternate berasal dari etnis Tidore.

Kategorisasi kolektivitas ini berlangsung mudah dengan bantuan sejarah penamaan wilayah administrasi (daratan/pulau) berdasarkan etnis seperti Pulau Makian (etnis Makian), Pulau Ternate (etnis Ternate), Pulau Tidore (etnis Tidore), dan Pulau Sula (etnis Sula). Hal ini sejalan dengan konsep Max Weber yang berpandangan bahwa kelompok ras atau etnis merupakan kelompok manusia (yang selain kelompok kesukuan) yang menghormati pandangan serta kepercayaan bahwa asal yang sama menjadi alasan untuk penciptaan suatu komunitas tersendiri. Demikian halnya Pulau Ternate, pola pemukimannya di masa lalu menyesuaikan dengan asal-usul masyarakat. Realitas sosial itu terus berlangsung selama ratusan tahun, dan setelah kelompok suku lain ikut membaur, menyesuaikan dengan kebiasaan lama yang sudah mengakar di tengah masyarakat.

Meskipun belum terdapat data terpilah komposisi penduduk Provinsi Maluku Utara berdasarkan suku/etnis, secara kuantitas namun teridentifikasi etnis yang determinan di Kota Ternate sebagai arena kontestasi adalah Ternate, Tidore dan Makian di samping etnis lainnya, seperti Bacan, Jailolo, Sahu, Tobelo, Galela Sula, Sulawesi, Jawa dan Sumatera. Determinasi ketiga suku ini melahirkan primordialisme dan patronase yang secara sadar dimainkan sebagai bagian dari konstruktivisme. Hal ini bisa dilihat dari keberadaan tokoh dominan yang selalu berasal dari ketiga suku tersebut, yang mampu menjadi aktor dalam melakukan inklusi. Misalnya Sultan Ternate H. Mudaffar Syah, H. Thaib Armaiyn/Syamsir Andili (Makian), dan Sultan Tidore.

Hal ini jelas mengindikasikan adanya dua pihak dalam politik etnis yakni pihak yang mempengaruhi (elit/patron) dan pihak yang dipengaruhi (kelompok massa/etnis atau klien). Konfigurasi Elite lokal di Maluku Utara terbagi ke dalam dua bagian besar yakni: (1) elit tradisional yang terdiri dari kesultanan, tokoh agama, dan tokoh masyarakat (etnis); dan (2) elit baru yang terdiri dari elit politik dan elit pemerintahan (birokrat).

Instrumentalisasi etnis diperhadapkan dengan dukungan kekuasaan politik melalui Pemilukada terukur pada partisipasi politik, yang menurut Nelson sebagaimana dikutip Sudijono Sastroatmodjo (1995: 77), menurut sifatnya terdiri atas partisipasi atas desakan orang lain (mobilisasi) dan partisipasi otonom yang bersifat sukarela. Dalam konteks Pemilukada terlihat jelas bagaimana kelompok etnis digerakkan oleh elit melalui upaya membangun semangat primordialisme karena hanya dengan menggunakan sentimen tersebut, massa akan dengan mudah dimobilisasi.

Hal ini menunjukkan bahwa simbol etnisitas menjadi daya tawar dalam politik lokal. Dalam berbagai tahapan politik, pemilahan etnis dilakukan untuk menegosiasikan dukungan kekuasaan. Tanpa itu, dukungan dominan dalam meraih kekuasaan melalui Pemilukada menjadi *absurd*. Lihat saja, peta politik legislatif yakni raihan suara parpol/kursi akibat pergeseran dukungan para tokoh tradisional/tokoh pemerintahan yang menggunakan etnis untuk meraih dukungan massa. Di Kota Ternate sendiri, Partai Golkar meraih kursi signifikan pada Pemilu 2009 dengan intervensi Syamsir Andili (Mantan Walikota). Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK) kehilangan 6 Kursi DPRD Kota Ternate hasil Pemilu 2004, setelah perpindahan dukungan Sultan Ternate pada Partai Demokrat yang meraih tambahan satu kursi dibanding Pemilu 2004 dengan menempatkan Permaisuri Sultan Ternate, *Boki Nita Budi Susanti* sebagai anggota DPR RI. Fakta ini menunjukkan kekuatan instrumentasi yang dimainkan oleh Kesultanan dengan mengedepankan simbol dan kharisma Sultan untuk mengarahkan massa dalam memberikan dukungan politik.

Menarik dicerna pandangan Arifin Djafar (Wakil Walikota Ternate) sebagaimana dikutip Irmon Machmud (2013: 30) yang menggambarkan eratnya relasi partai politik dengan ikatan kekeluargaan dan etnis:

“...Sultan Ternate pernah menjadi Ketua Partai Golkar, perolehan kursi Partai Golkar menjadi 15 kursi, ketika kepindahan Sultan di PDK, kursi PDK menjadi enam kursi. Begitu pula Thaib Armaiyn (Gubernur Maluku Utara) menjadi Ketua Demokrat, banyak orang Makian memilih partai itu...”

Demikian halnya, Pemilukada Gubernur Maluku Utara berlangsung sangat mulus, walaupun proses politik yang terjadi berlangsung sangat dinamis hingga tiga putaran dengan Pemilihan Suara Ulang (PSU) pada dua kabupaten. Dua kandidat yang masuk pada putaran II adalah aktor yang memiliki latar belakang profesi dan kepribadian yang sangat berbeda yakni Ahmad Hidayat Mus–Hasan Doa (Partai Golkar, Partai Hanura, PPP, PDS, PKPB) dan Abdul Gani Kasuba–M. Natsir Thaib (PKS, Partai Republikan, PDK, PKB, PKPI, PPRN). Jika dilihat dari pemilahan etnis, kedua kandidat tersebut mempercayakan Wakil Gubernur pada etnis Tidore yang merupakan salah satu etnis dominan selain Makian dan Ternate. Upaya meraih suara pada mayoritas etnis dalam kontestasi ini juga dilakukan dan turut dimainkan oleh elit tradisional (peran Kesultanan Ternate dan Kesultanan Tidore). Dalam pemilihan Walikota Ternate 2010–2015 kembali dilakukan melalui berbagai macam cara, salah satunya mengeluarkan *Idin Kolano* kepada warga kesultanan.

Dengan pola politik tradisional yang masih diterapkan, upaya ini secara langsung menempatkan massa *voters* pada pilihan politik Sultan. Dalam kontestasi ini, *voters* tradisional yang merupakan massa fanatik Sultan selalu mengeluarkan semboyan "*Jou Kasa, Ngom Kage*" sebuah idiom yang bermakna "*di mana Sultan berada, di situlah kami (Rakyat) berada*". Frase ini digunakan sebagai wujud komitmen patronase mengikuti arahan Sultan sebagaimana *Idin Kolano* yang dipandang bersifat perintah.

### **Politik Tradisional dalam Dinamika Demokrasi di Aras Lokal**

Dalam rekayasa sosial menurut Edwin Martua (2004: 8) terdapat dua faktor yang berperan yakni pemimpin/kepemimpinan dan organisasi untuk memobilisasi massa. Kepemimpinan diperlukan untuk manajemen aktivitas sebagai figur yang mendorong semangat kolektivitas (karakter etnis) serta organisasi yang berperan sebagai sarana menggerakkan/mengarahkan kelompok massa. Dalam kontestasi politik Maluku Utara, selain ketokohan/kharismatik tokoh diperlukan organisasi yang menjadi motor penggerak dalam memobilisasi warga pemilih/mendorong inklusi.

Uraian di atas menunjukkan nilai etnisitas yang signifikan digunakan dalam politik tradisional untuk memenangkan kontestasi

politik di aras lokal. Makna simbolik kebudayaan telah menciptakan relasi partisipasi yang cenderung militan yakni memberikan dukungan penuh dalam proses perjuangan politik tokoh yang berkompetisi dalam demokrasi. Oleh karena itu, diperlukan kesadaran politik elit lokal untuk tidak mengambil keuntungan dengan melakukan fragmentasi etnis yang memunculkan politik diskriminasi. Jika tidak, hal ini sangat mungkin dapat mengakibatkan terjadinya gesekan/konflik.

Potret buram pemilihan kepala daerah di Maluku Utara sebelum pemilihan langsung digulirkan menggambarkan konflik antar elit politik yang berkontestasi dalam pemilihan melalui DPRD tahun 2001-2002 yakni Thaib Armaiyn (tokoh pemerintahan lokal) dan Abdul Gafur (tokoh pemerintahan nasional-putra daerah) yang memerlukan waktu lebih dari setahun. Konflik tersebut bahkan melibatkan Pemerintah Pusat (Menteri Dalam Negeri) yang berakhir dengan pelantikan H. Thaib Armaiyn sebagai Gubernur Maluku Utara hasil pemilihan ketiga DPRD Maluku Utara pada 28 Oktober 2002.

Pengalaman menunjukkan bahwa perubahan sistem demokrasi secara langsung dimanfaatkan oleh elit untuk membangun politik instrumentasi dalam meraih kursi di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pada November 2007 dilaksanakanlah Pemilihan Gubernur Maluku Utara, namun cerita pahit timbul dari pemilihan gubernur secara langsung ini, yakni terjadi konflik antar-elit politik yang berkontestasi, antara Thaib Armaiyn dengan Abdul Gafur. Bermula dari perselisihan hasil KPU Maluku Utara yang memenangkan Abdul Gafur dan Abdurrahim Fabanyo yang ditinggalkan oleh pihak pendukung Thaib Armaiyn melakukan manipulasi suara pada beberapa kabupaten dan menuntut agar hasil keputusan KPU tersebut dibatalkan. Penuntutan ini menjadi pemicu dimulainya konflik di permukaan antar elite politik yang ditandai dengan bentrokan antara massa pendukung kedua belah pihak. Konflik ini adalah konflik pemilukada yang paling rumit dan paling lama terselesaikan di Indonesia, yaitu lebih dari satu tahun untuk menyelesaikan konflik antar elit lokal ini.

Demikian halnya dengan Pemilukada Gubernur Maluku Utara 2013 diikuti oleh enam pasangan calon yang berasal dari irisan etnis dominan yakni Namto Hui Roba/Ismail Arifin yang berasal dari Loloda/Makian; Muhajir Albaar/Sahrin Hamid yang berasal dari Makian/Gaela, Ahmad Hidayat Mus/Hasan Doa yang berasal dari Sasana/Tidore, dan Syamsir

Andili/Beny Laos yang berasal dari Makian/Manado, serta Abdul Gani Kasuba/M. Natsir Thaib yang berasal dari Tobelo/Tidore.

Pada peta konstestasi berdasarkan irisan etnis, terdapat dua etnis utama yang mendominasi dalam proses kandidasi. Hal ini tentu saja dilatarbelakangi oleh dominasi etnis dan kiprah atau peran tokoh yang diusung sebagai tokoh pemerintahan. Banyaknya pilihan figur Calon Gubernur/Wakil Gubernur berbasis etnis Makian yang diusung oleh beberapa pasangan calon juga berdampak pada semakin lebarnya irisan dukungan, sehingga perhitungan matematis dukungan suara akan menguntungkan salah satu pasangan lainnya. Upaya mendapatkan dukungan massa pun dilakukan melalui pendekatan tokoh-tokoh utama yang berpengaruh dari masing-masing etnis yang ada. Demikian halnya, isu yang digulirkan untuk meraih simpati massa adalah telah adanya dukungan moril dan politik yang dipublikasi melalui media massa, berbagai pertemuan silaturahmi, maupun baliho dan spanduk. Mobilisasi massa untuk mendapatkan simpati dan pilihan politik dilakukan melalui organsaisi-organsiasi paguyuban yang banyak menjalankan aktivitas pertemuan koordinasi dan konsolidasi.

Dukungan *voters* tradisional pemilukada Maluku Utara 2013 mengantarkan pasangan Abdul Gani Kasuba–Muhammad Natsir Thaib yang memperoleh 258.454 suara atau (49,93%) kalah oleh pasangan Ahmad Hidayat Mus (Bupati Kepulauan Sula)–Hasan Doa yang mendapat 268.661 suara (50,97%). Melalui mobilisasi massa yang dimainkan oleh pengikat dan penggerak suara mayoritas etnis Makian dan Tidore.

Dinamika putaran pertama dan kedua, Pemilukada Gubernur Maluku Utara semakin menunjukkan pola pendekatan dalam meraih dukungan massa melalui instrumentasi etnis, di mana pasangan Abdul Gani Kasuba–M. Natsir Thaib mendapatkan dukungan dari etnis Makian selain dari Thaib Armaiyn, juga secara terang-terangan tokoh pemerintahan Syamsir Andili yang menjadi kandidat pada putaran pertama memberikan dukungan suara dan basis massa pendukung pada pertarungan putaran kedua. Dari hasil asumsi akumulasi suara putaran pertama ke putaran kedua, terlihat signifikansi jumlah suara pasangan Syamsir Andili–Benny Laos menyumbang 13,80% suara kepada pasangan Abdul Gani Kasuba–M. Natsir Thaib (21,54%) jika demikian sesuai taktik politik namun belum cukup mampu mengantarkan ke kursi Gubernur karena hasil rekapitulasi

dan penetapan KPU Malut memenangkan pasangan Ahmad Hidayat Mus-Hasan Doa. Namun proses ini berakhir dengan kemenangan pasangan Abdul Gani Kasuba-M. Natsir melalui penetapan Mahkamah Konstitusi.

Demikian halnya di tingkat Kabupaten/Kota, Ternate yang memiliki jejak historis dan kekuatan tradisional yang demikian kuat juga turut mendramatisasi dukungan politik dalam Pemilihan Walikota Ternate 2010. Instrumentasi etnis jelas dimainkan mulai dari tahap kandidasi. Terlihat pada konfigurasi calon kepala daerah yakni Burhan Abdurrahman/Arifin Djafar yang berasal dari Tidore/Ternate, Sidik Dero Siokona/Saiful Ahmad yang berasal dari Ternate/Makian, Ikbal Ruray/Vaya A. Armaiyn yang berasal dari Sasana/Makian dan Wahda Z. Imam/Hidayat Syah yang berasal dari Makian/Ternate. Etnis Ternate sebagai mayoritas melalui dukungan Kesultanan akan sangat berpengaruh terhadap signifikansi hasil pemilu. Oleh karena itu, pasangan calon yang diusung adalah yang dipandang 'dekat' dengan Kesultanan Ternate. Dalam kontestasi ini, Tidore menempatkan diri secara bulat tokoh H. Burhan Abdurrahman yang merupakan Ketua Ikatan Keluarga Besar Tidore serta mendapatkan dukungan Kesultanan Tidore sebagai calon yang dipaketkan dengan Arifin Djafar yang memperoleh restu Kesultanan Ternate.

Skenario ini merupakan wujud kompromi antara dua etnis besar yang selalu berhadapan dalam perjalanan sejarah Kesultanan yakni Ternate dan Tidore. Namun untuk meraih dukungan signifikan dilakukan modifikasi paket yang menempatkan Burhan Abdurrahman mewakili etnis Tidore dan Arifin Jafar mewakili etnis Ternate yang mendapat dukungan melalui *Idin* Kesultanan Ternate dan Tidore. Hasilnya, paket BUR-AJA keluar sebagai pemenang dalam kontestasi tersebut.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa di Kota Ternate, kota berkembang yang berlatar historis kebesaran kesultanan di masa lalu, tokoh-tokoh adat/tokoh informal hingga saat ini tetap menjadi aktor-aktor dominan/utama memiliki pengaruh yang kuat melalui kharisma dan kedudukannya sebagai orang yang dihormati (sumber-sumber sosial, politik), dan memiliki dukungan massa yang dapat diarahkan perilakunya untuk berpartisipasi terhadap kegiatan di arena politik, atas dasar rangsangan kesadaran keterhubungan politik dan etnis. Hal ini disebabkan adanya hubungan sosial antara massa

pendukung dengan pemimpin di aras lokal yang dalam pergumulan kekuasaan politik di Ternate (gubernur/walikota) ditandai dengan mobilisasi, dan militansi massa dalam memberikan dukungan politik yang sedang berlangsung.

Hubungan sosial antara massa pendukung dengan pemimpin/ tokoh informal di aras lokal seharusnya tidak hanya tercipta dalam kontestasi politik (pemilihan Kepala Daerah maupun pileg), namun menjadi kewajiban Kepala Daerah terpilih/tokoh informal yang melakukan agitasi untuk memastikan terpenuhinya janji-janji politik yang dikampanyekan dalam masa kontestasi.

Kondisi ini seharusnya dapat dikonstruksi untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui kendali terhadap isu-isu publik yang berkaitan langsung dengan hajat hidup masyarakat, misalnya hak-hak warga negara/pelayanan publik. Peran tokoh adat/informal yang menjadi aktor dominan dalam menggerakkan massa untuk mempengaruhi pemenuhan dan pengembangan urusan publik. Dalam konteks Maluku Utara, aktor dominan yang merupakan tokoh adat (14%) cenderung memainkan peranannya mempengaruhi isu-isu publik lewat partai politik, sedangkan tokoh informal memainkan perannya dalam mempengaruhi isu-isu publik melalui kelompok masyarakat sipil (ormas, pertemuan terbuka/diskusi, media). Keberadaan tokoh adat/informal (9%) juga diidentifikasi sebagai aktor alternatif yang mampu memberikan pengaruh dan melakukan inklusi dalam masyarakat.

Keterlibatan aktor dominan sebagai tokoh adat memainkan peranannya melalui Partai Politik dapat diwujudkan melalui partisipasi partai politik secara kelembagaan mempengaruhi rumusan kebijakan Pemerintah maupun menginisiasi kebijakan publik melalui Parlemen. Di sisi lain, tokoh informal yang cenderung memainkan perannya melalui forum terbuka dapat dimanfaatkan sebagai cara inklusi dalam menjadikan isu yang terkait dengan hak-hak warga negara/pelayanan publik menjadi isu bersama, yang digunakan untuk mendorong lahirnya kebijakan publik yang populis.

## **Strategi ke Depan**

Keberadaan aktor dominan yang berasal dari tokoh adat dan tokoh informal lainnya menunjukkan bahwa praktik informal dapat menjadi strategi mendorong lahirnya kebijakan publik yang mengakomodasi

perlindungan hak-hak asasi warga negara. Dalam konteks ini memunculkan hubungan mempengaruhi dan mengendalikan tingkah laku orang lain baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Survei PWD 2013 di Ternate terkait implementasi praktik informal yang memberikan pengakuan dan mendukung berkembangnya demokrasi teridentifikasi sebesar 71% terkait kesetaraan warga negara dan 86% terkait hak-hak asasi manusia yang universal. Demikian halnya dalam pengelolaan isu-isu publik, sebesar 50% WIP menyatakan dukungan penggunaan praktik informal dalam melakukan kontrol demokratis atas kemungkinan terjadinya gesekan/konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini menunjukkan bahwa isu-isu publik menjadi lebih mudah diperdebatkan sebagai isu bersama melalui strategi informal yang dimainkan oleh para tokoh/aktor dominan maupun alternatif yang cenderung mendapat respon cepat dari pemerintah. Apalagi dengan melibatkan dukungan politik tradisional yang salah satu pintu masuknya adalah melalui kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, nilai etnisitas dalam instrumentasi harusnya dapat membangun hubungan yang responsif antara pemimpin/elit dan klien/masyarakat secara kualitatif dalam dimensi pembangunan, tidak hanya terjebak pada eksploitasi primordialisme sebagai satu-satunya jalan menuju kekuasaan.

Strategi yang dapat dilakukan untuk mendorong hubungan responsif antara pemimpin/elit dan klien/masyarakat dimanifestasi melalui sistem penyelenggaraan pembangunan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah (eksekutif dan legislatif). Hubungan responsif ini dibangun dengan mendorong kesadaran kognitif masyarakat sebagai warga negara bukan sebagai anggota persekutuan/etnis semata sehingga akan terwujud partisipasi kritis masyarakat dalam mendorong maupun mengawasi implementasi kebijakan publik.

Pemerintah Daerah sebagai organisasi kekuasaan rakyat di tingkat daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya tentu memerlukan partisipasi masyarakat melalui representasi legislatif maupun elemen *civil society* lainnya, semisal organisasi paguyuban, LSM, maupun Ormas/OKP. Penjaringan isu-isu publik/hak asasi warga negara/pelayanan publik dominan antara lain pendidikan, pelayanan kesehatan, SDA, dan sektor informal dapat dilakukan melalui praktik

informal (seminar, diskusi, media) maupun formal yang terintegrasi pada musrenbang dari tingkat dusun hingga kabupaten/kota. Pola yang sama juga dimainkan terhadap legislatif yang menjalankan fungsi legislasi dan kontrol.

Dengan demikian, diperlukan pemerintahan yang tanggap dalam mengakomodasi/mengurusi dan mengontrol isu-isu publik dimaksud yang menurut survei PWD seharusnya merupakan tugas pemerintah. Hal lainnya, adalah keberlangsungan organisasi masyarakat sipil yang menjadi aktor informal yang terus mendorong pemenuhan hak warga negara, tidak hanya melalui praktik informal akan tetapi sampai pada politik kebijakan termasuk mengkaji kinerja pemerintahan.

## Penutup

Politisasi etnis yang ditandai dengan upaya membangun kesadaran kognitif tentang relevansi politik dengan nilai-nilai budaya etnis serta memobilisasi dalam kegiatan di arena politik. Instrumentasi etnis menjadi determinan jika diperhadapkan dengan dukungan kekuasaan politik dalam kontestasi melalui pemilukada. Meskipun dukungan partai politik merupakan syarat untuk dapat maju dalam Pemilukada, namun dari jumlah perolehan kursi pada pemilihan legislatif sudah menunjukkan bagaimana pola pendekatan berdasar sentimen primordial dimainkan guna meraup suara signifikan. Demikian halnya dengan pemilihan umum kepala daerah, instrumentasi etnis dimainkan dalam banyak arena kontestasi politik di aras lokal.

Hal ini disebabkan karena ketidaksiapan elit lokal mengelola transisi menuju demokrasi. Rendahnya kesadaran elit dalam memahami dan memposisikan realitas etnis ke dalam tataran politik kebijakan berimbas pada adanya perebutan kekuasaan. Padahal dengan sumber daya sosial, politik yang dimiliki elite lokal terutama tokoh adat/tokoh masyarakat dipandang memiliki kemampuan dalam mempengaruhi masyarakat/massa yang dipimpin untuk terlibat dalam transformasi sosial politik.

Belajar dari pengalaman di masa lampau, idealnya, generasi baru harus menjadi pendobrak dan pencipta perubahan, sebagaimana ditulis Ben Anderson (1983) dalam *Imagined Community*. Generasi baru harus mendobrak tradisi, dan menciptakan komunitas imajiner yang ideal, serta merumuskan konsep bagaimana mensosialisasikannya. Agar pergumulan kekuasaan di level elite, memberi makna bagi kesejahteraan rakyat. ■

## Referensi

- Budiyono, Kabul. 2012. *Teori dan Filsafat Politik*. Bandung: Alfabeta.
- Machmud, Irmon. 2013. *Kelompok Etnis Dalam Pelukan Elit Lokal*. Ternate: UMMU Press.
- Surbakti, Ramlan. 2007. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Tambunan, Edwin MB. 2004. *Nasionalisme Etnik Kashmir dan Quebec*. Semarang: Intra Pustaka Utama.

## Catatan belakang:

- <sup>1</sup>. Nama lain dari Maluku Utara yang merujuk pada empat kerajaan besar di masa lalu, yakni Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo.
- <sup>2</sup>. *Kolano* adalah istilah yang diberikan bagi seorang pemimpin yang mengepalai semua komunitas yang berada di pulau Ternate. Sebutan yang diberikan adalah sultan, seperti contoh di atas Kolano Zainal Abidin.
- <sup>3</sup>. Instruksi, perintah, fatwa yang dikeluarkan kolano sebagai pemimpin/gelar tertinggi yang wajib ditaati masyarakat. Pengabaian atas "idin" dipercaya mendatangkan bala/kualat.
- <sup>4</sup>. *Dubo-dubo*, istilah yang dipakai pada bilah ambu panjang yang digunakan untuk mengambil/menjatuhkan buah yang berada di pucuk pohon.



# 9. PERAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIIL (OMS) DALAM MENGELOLA QANUN YANG MENGEKSKLUSI MINORITAS DI BANDA ACEH

---

*T. Muhammad Jafar Sulaiman*

## **Pendahuluan**

**K**esetaraan warga negara adalah kemutlakan dalam sebuah negara demokrasi. Di sisi lain, akomodasi terhadap minoritas adalah persoalan yang seringkali muncul dalam pengelolaan negara yang menganut demokrasi. Masalah dalam pemenuhan aspek kesetaraan biasanya muncul di daerah yang memberlakukan peraturan-peraturan berbasis agama tertentu. Salah satunya adalah di Aceh yang memberlakukan pelaksanaan syariat Islam. Dengan kekhususan ini semua peraturan daerah (disebut *qanun*) berbasiskan agama Islam, sebagai agama yang dianut oleh mayoritas masyarakat Aceh.

Demikian halnya dengan Kota Banda Aceh. Selain sebagai ibu kota Provinsi Aceh, Kota Banda Aceh, terutama di pusat kotanya terkenal dengan aspek keberagamannya. Namun dalam implementasi syariat Islam melalui *qanun-qanun*-nya, kelompok minoritas sering tidak dilibatkan dalam perumusan-perumusan kebijakan untuk mengatur urusan-urusan publik. Padahal, mereka terkena dampak dari aturan

tersebut. Dalam konteks ini, berbicara minoritas berarti berbicara tentang hak-hak warga negara yang juga harus dipenuhi oleh negara.

Hasil Survei PWD 2013 di Kota Banda Aceh menunjukkan bahwa 26% informan menganggap persoalan hak-hak warga negara merupakan isu publik utama yang dianggap penting oleh orang banyak di kota ini. Angka ini tergolong tinggi bila dibandingkan dengan isu lainnya, seperti pendidikan (16%), pelayanan kesehatan (20%), keamanan fisik (8%), kemakmuran dan keamanan sosial (16%), transportasi publik (11%), lalu lintas (17%), dan perumahan rakyat (7%). Pemenuhan hak-hak warga negara ini dilihat dalam dua aspek yaitu ada atau tidak adanya diskriminasi dan persoalan-persoalan yang timbul dari peraturan berbasis agama. Ternyata kedua aspek tersebut menunjukkan angka permasalahan yang tinggi, yaitu diskriminasi terhadap minoritas menunjukkan angka 36%. Jumlah yang sama juga tampak dalam penerapan peraturan berbasis agama. Temuan ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Kota Banda Aceh masih menghadapi masalah dalam pemenuhan kesetaraan warga negara, terutama terkait eksistensi minoritas dan cenderung mengeksklusi minoritas melalui kebijakan-kebijakannya.

Diskriminasi terhadap minoritas di Banda Aceh terjadi dalam berbagai bentuk, di antaranya terkait dengan kebebasan berekspresi. Seperti ketika pada 2012, Pemerintah Kota Banda Aceh melarang etnis Tionghoa untuk menampilkan atraksi Liong Barongsai sebagai bagian dari rangkaian kegiatan peringatan tujuh tahun perdamaian Aceh (15 Agustus 2005–2012).<sup>1</sup> Peringatan tujuh tahun perdamaian ini mengangkat tema "*Aceh Damai dalam Keberagaman*". Tema ini diambil sebagai bentuk kampanye di ruang publik bahwa Aceh sangat beragam dan damai. Aceh adalah dambaan dan milik semua yang beragama di Aceh. Tujuan menampilkan Liong Barongsai adalah menampilkan keberagaman sebagai bagian dari Aceh. Bahwa Aceh adalah sebuah wilayah yang dihuni oleh berbagai agama, suku, etnis, budaya dan kelas sosial.

Pemerintah Kota Banda Aceh melarang dengan alasan bahwa pertunjukan tersebut akan mengganggu kekhusyukan ibadah puasa umat Islam karena waktu itu bertepatan dengan bulan Ramadhan, bulan sucinya umat Islam. Bagi masyarakat sipil, pelarangan tersebut merupakan bentuk diskriminasi dan pelanggaran terhadap kebebasan

berekspresi. Akhirnya, dengan adanya pelarangan tersebut, kegiatan pekan kampanye yang seyogianya dilaksanakan dari tanggal 11-15 Agustus 2012 ini diputuskan untuk dibatalkan. Padahal kegiatan tersebut dimaksudkan oleh kelompok masyarakat sipil untuk peringatan damai Aceh.

Kemudian bentuk diskriminasi lainnya muncul dalam bentuk peraturan berbasis agama. Terdapat Peraturan Gubernur Nomor 25 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pendirian Rumah Ibadah yang perumusannya berbasis pada agama Islam. Bagi agama-agama lainnya, Peraturan Gubernur ini membuat mereka tereksklusi. Peraturan Gubernur ini tidak dapat dilepaskan dari kekhususan Aceh dalam hal syariat Islam, atau dalam bahasa hukum sering sekali disebut dengan *lex specialis derogat lex generalis* (aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum).

Realitas tingginya angka diskriminasi ini mendapat respon dan perhatian serius dari Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di Banda Aceh. Bagi OMS, diskriminasi ini merupakan persoalan penting yang harus dilawan karena perlakuan diskriminasi merupakan pengabaian negara terhadap tanggung jawab negara untuk memenuhi hak-hak konstitusional warganya. Hal ini terkonfirmasi dalam hasil riset PWD yang menunjukkan bahwa kepedulian dan respon OMS cukup tinggi dalam membicarakan isu diskriminasi ini dengan angka partisipasi sebesar 55%. Mereka menjadikan isu ini sebagai topik debat di ruang publik. Angka ini sangat tinggi jika dibandingkan dengan aktor negara yang membicarakan isu tersebut di ruang publik dengan angka sebesar 25%. Sementara itu aktor negara justru lebih sibuk membicarakan masalah moral privat di ruang publik yakni sebesar 30%.

Bagi OMS, persoalan ini adalah persoalan konstitusional, di mana semua orang mempunyai hak yang setara sebagai warga negara, apa pun agama dan status sosialnya. Aktor negara menganggap persoalan ini bukan sebagai prioritas yang harus mendapat perhatian serius. Alasannya, negara bertolak dari pandangan ideologis bahwa minoritas harus tunduk terhadap mayoritas dan minoritas harus menyesuaikan diri dengan konteks mayoritas. Cara pandang seperti ini tentu sangat bermasalah dalam aspek pengelolaan keberagaman, karena dalam pengelolaan keberagaman isu utamanya adalah bagaimana negara mengakomodasi kaum minoritas.

Dalam mengelola seni perlawanan terhadap praktik diskriminasi dan pengabaian hak-hak minoritas, OMS melakukan gerakan bersama-sama dengan minoritas, baik minoritas yang menjadi korban maupun minoritas lainnya yang tidak menjadi korban secara langsung. Kolaborasi ini sekaligus juga sebagai kampanye keberagaman dan toleransi di ruang publik Aceh secara setara dan bermartabat. Tujuannya ialah agar implementasi *qanun* yang berbasis agama tersebut bisa dikelola dengan baik agar tidak terus-menerus mengeksklusi kaum minoritas. Minoritas yang dimaksud adalah minoritas suku dan etnis, seperti Tionghoa, Jawa, Minang, Sunda, Batak, Gayo bahkan Papua, minoritas agama seperti Kristen, Katolik, Budha, kaum difabel, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya. Bentuk kolaborasi yang dilakukan di antaranya adalah kolaborasi budaya, menggunakan pendekatan budaya. Bentuk lainnya adalah melalui pernyataan pers bersama, diskusi lintas agama dan etnis serta pertemuan. Kerja sama lintas budaya di ruang publik memanfaatkan momen tertentu seperti peringatan hari toleransi internasional, (16 November 2012) dan pawai obor perdamaian memperingati hari perdamaian Internasional (21 September 2013).

Fakta menarik ini melahirkan pertanyaan penting untuk menjawab latar belakang di atas, yaitu bagaimana seni perlawanan kelompok minoritas dan aktor alternatif terhadap implementasi *qanun* berbasis agama? Mengapa kelompok minoritas dan aktor alternatif melawan implementasi *qanun* berbasis agama? Bagaimana dampak dari upaya perlawanan tersebut dalam mempengaruhi kebijakan diskriminatif?

Tulisan ini bertujuan memberikan gambaran tentang peran yang dilakukan oleh OMS selaku aktor alternatif dalam mengelola perlawanan bersama minoritas terhadap *qanun* yang praktiknya mengeksklusi minoritas di Kota Banda Aceh, untuk mendapatkan jawaban mengapa masyarakat sipil dan minoritas berkoalisi menentang praktik *qanun* berbasis agama dalam pemenuhan kesetaraan warga negara serta mengapa perlawanan yang besar tersebut belum mampu mempengaruhi kebijakan. Tema ini menarik untuk diangkat karena bertujuan untuk melihat wajah Aceh dari sisi yang berbeda dari yang selama ini sering ditampilkan, yakni pembentukan opini kesuksesan pelaksanaan syariat Islam. Bahwa ternyata dalam pelaksanaan

syariat Islam di Aceh terdapat banyak sekali persoalan dan muncul perlawanan-perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat sipil.

Dalam tulisan ini kolaborasi OMS dan kelompok minoritas dalam mengelola perlawanan akan dilihat memakai pendekatan *public transcript* James C. Scott. Meskipun sebenarnya terdapat banyak kritikan dari sudut pandang *hidden transcript*, *public transcript* ini dipilih dengan pertimbangan bahwa OMS melakukan perlawanan secara terbuka melalui ekspresi budaya bersama minoritas dan ekspresi lainnya di ruang publik. Sedangkan *hidden transcript* terungkap lewat “berbicara di belakang”, “di dalam hati” atau “menumpuhkannya pada benda lain”, sehingga pendekatan ini tidak menjawab persoalan. Sekalipun kedua ini muncul akibat praktik dominasi dan eksploitasi, namun *hidden transcript* termanifestasi sebagai bentuk-bentuk diskursus berupa ucapan, tingkah laku, dan perbuatan kelompok-kelompok subordinasi yang tidak diwujudkan dalam ekspresi publik atau secara terbuka pada orang lain.

## **Sekilas Sejarah dan Konteks Kekinian Syariat Islam di Aceh**

Aceh dalam sejarah terkenal sebagai kerajaan Islam besar yang wilayah kekuasaannya tidak hanya di Aceh, tetapi di luar Aceh bahkan sampai ke Pahang, Malaysia. Sejarah Aceh sebagai sebuah daerah dengan syariat Islamnya berubah ketika Aceh menjadi bagian dari Republik Indonesia. Pasang surut sejarah, mulai dari era Soekarno hingga masa Suharto, Aceh tidak pernah tampil sebagai provinsi yang bisa melaksanakan syariat Islam, sebagaimana permintaan Tengku Abu Daud Beureueh pada Sukarno ketika memberikan bantuan bagi perjuangan dan diplomasi Indonesia guna meraih dukungan internasional terkait kemerdekaannya. Sampai kemudian kesempatan itu muncul di era reformasi setelah *lengser*-nya Suharto, yaitu pada masa pemerintahan Gus Dur. Saat itu, Aceh juga berada dalam fase konflik yang hebat akibat konfrontasi antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Indonesia. Pemerintah pusat pada saat itu kembali memunculkan identitas etnis bagi rakyat Aceh melalui syariat Islam.

Namun, dari perspektif historis sesungguhnya upaya penonjolan kembali identitas Aceh dengan syariat Islam mengalami banyak persoalan, terutama ditandai antara lain oleh tingginya kepentingan

politis pemerintah pusat dalam menghadapi pemberontakan GAM. Pemerintah mencoba mengedepankan syariat Islam sebagai media penyelesaian, tetapi upaya resolusi konflik melalui jalur agama ini pun gagal. Berhubung sudah resmi ditetapkan pada tahun 2002, pelaksanaan syariat Islam di Aceh sendiri tetap dijalankan walau tanpa legitimasi yang bulat dari seluruh masyarakat Aceh (Afriko 2010: 19). Respon masyarakat Aceh saat itu beragam, tetapi euforia muncul di mana-mana. Misalnya terjadinya razia busana Islam dan pengerahan massa untuk menyerang pasangan yang diduga melakukan perbuatan mesum atau zina.

Proses formalisasi syariat Islam ini merupakan perjalanan panjang dalam konteks regulasi. Dimulai dari Undang-Undang Keistimewaan Aceh Nomor 44 Tahun 1999 yang mengakomodasi keistimewaan Aceh di bidang agama, adat Istiadat dan pendidikan. Terakhir melalui Undang-Undang Pemerintah Aceh Nomor 11 Tahun 2006, yang merupakan buah dari perjanjian damai 15 Agustus 2005 antara GAM dan Pemerintah Republik Indonesia di Helsinki Finlandia. Dalam proses awal perumusan *qanun* syariat Islam, OMS di Aceh mendorong lahirnya *qanun* yang demokratis. Ditandai dengan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, menghormati dan menghargai hak asasi manusia serta menghargai minoritas.

Bentuk formal formalisasi pelaksanaan syariat Islam Aceh diwujudkan dalam beberapa *qanun*. *Qanun-qanun* ini mengatur mulai dari persoalan *aqidah*, etika, moral, cara berpakaian Islami, syiar Islam sampai kepada persoalan judi dan minuman keras. Beberapa *qanun* tersebut yaitu:

1. *Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan syariat Islam bidang ibadah, aqidah dan syiar Islam.*
2. *Qanun Nomor 12 Tahun 2003 tentang minuman khamar dan sejenisnya.*
3. *Qanun Nomor 13 Tahun 2003 tentang maisir (perjudian).*
4. *Peraturan Gubernur tentang Tata Cara Pendirian Rumah Ibadah bagi non-Muslim.*

Peraturan Gubernur ini disahkan oleh Gubernur Aceh pada tanggal 19 Juni 2009. Peraturan berbasis agama ini dirasa berat oleh minoritas agama di kota Banda Aceh, karena syarat pendirian rumah ibadah

dalam peraturan ini lebih berat dari peraturan bersama menteri. Jika dalam peraturan bersama menteri tentang tata cara pendirian rumah ibadah harus mendapatkan persetujuan dari 90 warga masyarakat sekitar dan 60 orang jemaat, maka dalam Peraturan Gubernur tersebut, jumlah pengguna rumah ibadah adalah 150 orang dan mendapatkan persetujuan 120 orang penduduk sekitar, sebagaimana tertulis dalam pasal 3 ayat (2): *"Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:*

- a. *Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 150 (Seratus lima puluh) orang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (3);*
- b. *Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 120 (seratus dua puluh) orang yang disahkan oleh Lurah/Geuchik setempat;*
- c. *Rekomendasi tertulis Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota; dan*
- d. *Rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/Kota."*

Peraturan ini tentu lebih berat dibandingkan dengan Peraturan Bersama Menteri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006, pasal 14:

- "(1) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.*
- (2)Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:*
- a. *Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (Sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);*
  - b. *Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;*
  - c. *Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan*
  - d. *Rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota."*

Selain kedua peraturan tersebut di atas, yang terbaru adalah *Qanun* Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat yang juga

diperuntukkan bagi non-Muslim. Dalam *qanun* terakhir, posisi minoritas nampak sangat tereksklusi. Mereka harus menerima akibat hukum sekalipun peraturan itu berbasis agama di luar agama mereka. Pasal 5 dalam *qanun* tersebut menyebutkan *qanun* ini berlaku untuk:

- “(a) setiap orang beragama Islam yang melakukan jarimah di Aceh;*
- (b) setiap orang beragama bukan Islam yang melakukan jarimah di Aceh bersama-sama dengan orang Islam dan memilih serta menundukkan diri secara sukarela pada Hukum Jinayat;*
- (c) setiap orang beragama bukan Islam yang melakukan perbuatan jarimah di Aceh yang tidak diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau ketentuan pidana di luar KUHP, tetapi diatur dalam Qanun ini; dan*
- (d) badan usaha yang menjalankan kegiatan usaha di Aceh”<sup>2</sup>.*

Selain bagi minoritas agama, *qanun* ini juga berdampak pada kaum perempuan dan sangat merugikan perempuan. Seperti dalam definisi perkosaan yang terdapat dalam Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 angka 24 menyebutkan:

*“Pemeriksaan adalah hubungan seksual terhadap faraj atau dubur korban dengan zakar pelaku atau benda lainnya yang digunakan pelaku atau terhadap faraj atau zakar korban dengan mulut pelaku atau terhadap mulut korban dengan zakar pelaku, dengan kekerasan atau paksaan atau ancaman terhadap korban, tidak termasuk hubungan seksual yang dilakukan dengan suami atau isteri”.*

Dalam analisis Balai Syura Ureung Inong Aceh (BSUIA)<sup>3</sup>, ketentuan pemeriksaan yang mengabaikan perkosaan di dalam relasi suami istri akan menyebabkan perlakuan perkosaan dan penyimpangan seksual antara suami istri, yang menyebabkan salah satu dari keduanya (yang mengalami penderitaan) tidak mendapat keadilan. Sebaliknya pelaku bukan saja akan terbebas dari tanggungjawab terhadap perbuatan yang dilakukannya tetapi akan terus mengulangi perbuatannya. Dikhawatirkan akan menjadi kebiasaan dan sebuah kewajaran, bukan saja di tataran rumah tangga tetapi di kalangan masyarakat yang lebih luas.

Dalam catatan akhir tahun kekerasan terhadap perempuan sejak tahun 2011–2013, BSUIA mencatat 125 kasus kekerasan seksual. Bentuk kekerasan bermacam-macam, ada yang terjadi antara suami-istri dalam bentuk penyiksaan sebelum melakukan hubungan seksual, pemaksaan melakukan hubungan seksual di hadapan anak-anak atau orang lain, dan dipaksa untuk berhubungan seksual dengan orang lain, serta dipaksa berhubungan seksual pada saat haid atau nifas. Peningkaran terhadap abai ini juga bertentangan dengan asas pembentukan hukum. Hukum yang lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Dalam hal ini kekerasan seksual di dalam rumah tangga termasuk dalam relasi suami istri telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

## **Banda Aceh Sebagai Wilayah Multikultur**

Dari sejarahnya Banda Aceh merupakan wilayah multikultural. Jauh sebelum Islam datang, Aceh telah terlebih dahulu berada di bawah pengaruh agama Hindu. Besar kemungkinan imigrasi Hindu dimulai dari pantai utara dan timur Aceh, terus ke pedalaman, dari Gigieng dan Pidie bahkan mungkin juga dari daerah Pase. Mereka bergerak ke pedalaman Aceh yaitu XXII Mukim dan sebagian orang-orang Hindu menetap di sana. Selanjutnya berkembang biak ke seluruh Aceh sementara sebagian lainnya bergerak ke arah selatan. Selain batu-batu nisan dan makam-makam bertulisan yang dijumpai di Tanoh Abee (Aceh Besar) dan Reueng-reueng (di pedalaman XII Mukim), dalam cerita-cerita Aceh disebut juga mengenai seorang raja Hindu di Indra Puri bernama Rawana yang kerajaannya meluas sampai ke laut seperti terbukti dari nama-nama *Indra Purwa* di Kuala Neujid atau Pancu dan *Indra Patra* kira-kira di Lamnga dekat Kuala Gigieng (saat ini di Ladong, Aceh Besar). Sampai sekarang masih terdapat jejak-jejak pengaruh peradaban tersebut dalam kata-kata bahasa Aceh yang berasal dari bahasa Sansekerta. Sampai kemudian, bagian pertama abad ke-13 Islam masuk ke Aceh melalui bagian utara (Van Langen, 2002: 17-18).

Pada masa pemerintahan Alauddin al Kahar (1530-1552), keberagaman masyarakat sudah dipraktikkan di Aceh, yaitu terbentuknya pembagian masyarakat Aceh ke dalam *sukee* (suku) atau kaum. Pembagian tersebut di antaranya, orang Batak merupakan

*sukee lhee reutoih* (suku tiga ratus), orang-orang Hindu *kaoem imeum puet* (kaum imam empat), sedangkan orang-orang yang datang dari berbagai tempat dinamakan *kaom tok bate* (kaum yang mencukupi batu), terakhir muncul *kaom ja sandang* (kaum penyandang). Para Imigran Hindu ini kemudian masuk Islam, pemimpin kelompok mereka bergelar *imeum* (imam), oleh sebab itu seluruh kaum ini dianggap tergolong kaum imam empat (Van Langen, 2002: 18).

Berangkat dari sejarah tersebut, setelah kerajaan Hindu berhasil ditaklukkan, Islam menjadi mayoritas di Aceh. Kini sebagai ibu kota provinsi Aceh, Kota Banda Aceh mempunyai ikon sebagai kota madani<sup>4</sup> dengan spirit sebagai Bandar wisata Islami, yaitu menjadikan Banda Aceh sebagai kota wisata spiritual berdasarkan nilai-nilai Islam. Berangkat dari kesejarahan Kota Banda Aceh yang dulunya adalah sebuah bandar yang didatangi berbagai bangsa dunia dengan ciri utamanya saat itu adalah nilai Islam yang kental. Memori masa lalu itu kembali dihidupkan dengan spirit penegakan syariat Islam dalam konteks kekinian.

Kota Banda Aceh terdiri dari 9 kecamatan dan 90 *gampong* (desa)<sup>5</sup>. Dari seluruh *gampong* tersebut salah satu yang terkenal dengan keberagamannya adalah *Gampong* Peunayoeng di Kecamatan Kuta Alam. *Gampong* Peunayong yang terletak di pusat kota merupakan kawasan pertokoan dan pusat ekonomi yang dihuni oleh beragam agama, suku dan etnis, seperti etnis China<sup>6</sup>, komunitas agama Kristen, Katolik, Hindu dan Budha. Juga dihuni oleh beragam suku lainnya seperti Batak, Padang, Jawa (Usman, 2009).

Dalam sejarah Aceh, Peunayong merupakan kawasan yang "diayomi" terkait keberagaman, artinya kawasan yang dipayungi oleh Kerajaan Aceh Darussalam pada masa itu untuk menjaga relasi keberagamannya. Ini bisa kita lihat dari penggolongan beragam suku dan agama tersebut ke dalam beberapa *sukee* (suku) seperti tersebut di atas. Hubungan antar agama berlangsung harmonis karena spirit perdagangan yang saling membutuhkan ketika itu. Saat itu penerapan syariat menjadi bagian integral kehidupan rakyat Aceh, orang asing tetap dibiarkan hidup di masyarakat dengan ketentuan menjaga kesopanan, tetapi kepada mereka tidak diberlakukan hukum Islam. Namun kondisinya sedikit berubah ketika formalisasi syariat Islam terjadi di Aceh paska reformasi. Kerinduan masa lalu akan syariat Islam

menjadi euforia massa yang menjadi ancaman terhadap keberagaman dan kesetaraan warga.

Di kawasan Peunayong juga terdapat beragam rumah ibadah seperti vihara, klenteng, gereja dan juga mesjid, yang letaknya saling berdekatan. Namun aspek keberagaman demografis tersebut tidak ditunjang oleh aturan dan regulasi yang mendukung secara pasti keberagaman tersebut. Ada contoh peristiwa yang mengindikasikan telah terjadinya pencideraan terhadap aspek kesetaraan dalam pemenuhan hak-hak warga negara, di mana negara lalai dalam memenuhi hak-hak ini sehingga memunculkan perlawanan dari organisasi masyarakat sipil. Peristiwa-peristiwa tersebut, antara lain:

1. Dalam acara memperingati 6 tahun perdamaian Aceh (15 Agustus 2013), penampilan Liong Barongsai oleh etnis Tionghoa dilarang oleh pemerintah Kota Banda Aceh, karena dianggap akan mengganggu kekhusyukan umat Muslim dalam menjalankan ibadah puasa (karena saat itu sedang bulan puasa).
2. Ketika pemerintah mensahkan *qanun jinayah* yang diberlakukan juga kepada non-Muslim. Dalam hal ini, eksistensi *qanun-qanun* terkait syariat Islam Aceh berada pada posisi mengeksklusi minoritas.
3. Selain itu, setiap tahun, tepatnya dimulai tahun 2013, Pemerintah Kota Banda Aceh juga mengeluarkan himbauan larangan merayakan tahun baru karena merayakan tahun baru bukanlah budaya Islam, agama yang dianut kelompok mayoritas di Aceh. Larangan ini ditujukan tidak hanya untuk kalangan Muslim tetapi juga untuk kelompok non-Muslim. Hibauannya berupa larangan untuk melakukan *zikir* bersama, *tausiah*, pesta pora, hura-hura dengan membakar mercon dan kembang api yang ditujukan sebagai bagian merayakan tahun baru. Di tahun 2013 misalnya, Wakil Walikota sendiri yang turun ke jalan untuk merazia agar tidak ada yang membakar mercon dan petasan. Bagi kalangan non-Muslim di Banda Aceh, merayakan tahun baru adalah sebuah kebiasaan yang dijalankan setelah perayaan Natal. Bagi kalangan Muslim pun ini sebuah kebiasaan yang sudah dilakukan sebelum formalisasi syariat Islam.
4. Penyerangan terhadap Gereja Bethel Indonesia (GBI) yang berada di kawasan Peunayong terjadi pada tanggal 17 Juni 2012. Pada

Minggu siang serombongan besar massa menyerbu sebuah ruko (rumah toko) di Jalan HT Daudsyah Nomor 47, Peunayong, Kecamatan Kuta Alam. Penyerbuan dilakukan ratusan warga desa setempat sekitar pukul 10.30 WIB setelah jemaat Gereja Bethel melaksanakan kebaktian sekitar pukul 08.00 WIB. Sebelum bergerak ke sasaran, massa terlebih dahulu berkumpul di sekitar Mesjid Al-Muttaqin Peunayong untuk melakukan konsolidasi. Massa menyerbu langsung ke dalam ruko dan sebagian melempar bagian bangunan dengan kayu dan batu. Penyerangan yang berlangsung sporadis itu menimbulkan kepanikan jemaat Gereja Bethel yang waktu itu masih berkumpul di dalam ruko. Satu persatu anggota jemaat menyelamatkan diri melalui pintu belakang. Massa yang marah langsung mengobrak-abrik semua barang yang ada di dalam ruko itu. Namun, aksi tersebut tak berlangsung lama, karena aparat kepolisian cepat berada di lokasi (Serambi Indonesia, 18 Juni 2012). Tidak ada korban jiwa dalam kejadian tersebut, namun peristiwa ini menyisakan trauma yang sangat mendalam bagi jemaat, terutama kaum perempuan.

5. Penutupan beberapa rumah ibadah Kristen yang terjadi setelah penyerangan terhadap GBI. Lembaga Investigasi Jaringan Masyarakat Sipil untuk Perdamaian Aceh (JMSP) menurunkan daftar rumah ibadah Kristen yang ditutup seperti ditampilkan dalam tabel 8.

Fakta ini merupakan sebuah gambaran adanya kontradiksi antara keberagaman sebagai keniscayaan seperti di Peunayoeng dengan aturan regulasi, kebijakan yang mengeksklusi minoritas agama. Beberapa kasus ini sebagai bagian dari kondisi riil masih adanya diskriminasi terhadap minoritas dan efek dari praktik aturan yang berbasis agama. Fenomena seperti ini yang kemudian menjadi tantangan serius bagi OMS dalam memperjuangkan kesetaraan warga negara di ruang publik dan mencoba mempengaruhi kebijakan.

## **Fakta dan Respon OMS terhadap Eksistensi *Qanun* yang Mengeksklusi Minoritas**

Bagi kalangan OMS di kota Banda Aceh, persoalan diskriminasi ini dilihat sebagai sebuah permasalahan dalam konteks kebebasan

**Tabel 8. Daftar Rumah Ibadah  
yang mengalami Penyerangan di Kota Banda Aceh**

No	Nama	Alamat	Pendeta dan Jumlah Jemaat
1	GBI (Gereja Bethel Indonesia)	Jl. Sri Ratu Safiatuddin, Samping Kodam Iskandar Muda, Banda	Pendeta Eka, 50 orang
2	Gereja Kristen Kemah Daud (GKKD)	Jl. Twk. Mohd. Daudsyah. No. 87, Banda Aceh	Pdt. Ali Gunawan SH, 70 orang
3	GPDI	Jl. Mesjid Al-Huda No. 11 Kp. Laksana, Banda Aceh	Pdt. Metti, 50 orang
4	GKKI (Gereja Kristen Kudus Indonesia)	Jl. Aneuk Galong No. 2 Kp. Mulia, Banda Aceh	Pdt Martoging Sitanggang, 26 orang
5	Gereja Advent	Jl. Himalaya, No. 11, Banda Aceh	Pdt. Bestari, 15 orang
6	JKI	Jl. Panglima Polem Ujong, Banda Aceh	Pdt. Purba, 30 orang
7	GKII (Gereja Kemenangan Iman Indonesia)	Jl. Jambi No. 9 Peunayong	Pdt. Malau, 30 orang
8	GBI (Gereja Bethel Indonesia)	Jl. H.T. Daudsyah No. 47, Banda Aceh	Pdt. Nico Tarigan, 80 orang
9	GPPS (Gereja Pantekosta Pusat Surabaya)	Jl. Pasar Sayur Peunayong, Banda Aceh	Pdt Chandra, 100 orang.

*Sumber: Lembaga Investigasi Jaringan Masyarakat Sipil untuk Perdamaian Aceh, 2012*

beragama, berkeyakinan serta ruang ekspresi. Realitas ini bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang menganut prinsip kesetaraan dalam hak-hak konstitusional warga negara. OMS melihat bahwa semua realitas ini adalah sebuah tindakan diskriminasi, sehingga OMS tidak hanya mengelola perlawanan di antara sesama OMS, tetapi juga melakukan perlawanan bersama-sama dengan minoritas yang ada di Kota Banda Aceh.

Gerakan sipil dan minoritas bekerja secara masif dalam membentuk opini di ruang publik terkait diskriminasi ini. Gerakan perlawanan yang dilakukan aktor-aktor masyarakat sipil sangat masif, intens dan besar partisipasinya. Hal ini ditunjukkan oleh data Survei PWD Kota Banda Aceh 2013, di manapartisipasi sipil dalam

membicarakan masalah ini cukup tinggi yaitu 55%, bila dibandingkan dengan aktor dominan pemerintah yang hanya mencapai 25% dan aktor-aktor politik yang hanya 10%. Ini menunjukkan bahwa aktor-aktor masyarakat sipil paling sering membicarakan dan mempermasalahkan ini di ruang publik sampai kepada tahap advokasi untuk kebijakan.

Aktor dominan menanggapi perlawanan tersebut justru dengan lebih banyak membicarakan persoalan moral dan etika, hal ini sesuai dengan angka hasil survei yang menunjukkan angka cukup tinggi yaitu 30%. Isu moral dan etika ini juga dipakai oleh aktor dominan sebagai media untuk menyatakan bahwa perlawanan yang dilakukan oleh OMS bersama minoritas tersebut sebagai gerakan yang menentang syariat Islam, melabelkan OMS sebagai agen asing yang tidak suka dengan syariat Islam bahkan tidak jarang dengan *statement* "sesat". Ini dilakukan dengan tujuan untuk meraih dukungan massa, sehingga bisa menutupi kelemahan pelayanan pemerintah dalam pemenuhan hak-hak warga negara dan pelayanan publik lainnya. Hal ini terlihat dari perhatian aktor dominan terhadap tatakelola pemerintahan yang hanya 13%, padahal tatakelola pemerintahan ini juga mencakup pengelolaan keberagaman. Bahkan perhatian aktor dominan terhadap demokrasi, hak asasi manusia, dan pluralisme hanya menunjukkan angka 5%. Artinya persoalan diskriminasi minoritas, praktik regulasi yang diskriminatif tidak menjadi perhatian serius bagi aktor dominan. Hal ini tentu berbeda dengan respon OMS yang mencapai 45%.

Kelompok minoritas sendiri yang memiliki organisasi keagamaan masing-masing melalui beberapa tahapan dan proses pendekatan yang dilakukan OMS, kemudian bergabung ke dalam gerakan bersama dengan tujuan utama memperjuangkan haknya secara bersama-sama dan juga sebagai bagian dari kampanye bersama untuk keberagaman dan toleransi dan menjaga damai Aceh dalam keberagaman. Gerakan bersama ini semakin menambah kekuatan eksistensi mereka yang memang sudah mereka punyai, sehingga posisi sebagai minoritas melebur ke dalam kebersamaan gerakan yang setara. Dengan demikian kelompok minoritas merasakan solidaritas dari yang lain dan kepedulian terhadap kesetaraan warga negara dan perlawanan terhadap tindakan diskriminasi.

Terkait peraturan berbasis agama, hasil survei juga menunjukkan persoalan serius antara kapasitas aktor menggalang dukungan dan

produk peraturan yang dihasilkan. Kapasitas aktor dominan (politisi) dalam menggalang dukungan terhadap peraturan berbasis agama, menunjukkan angka yang sangat tinggi yaitu 40%. Para aktor dominan menggunakan alat demokratis sebagai dukungan bagi mereka dalam pembentukan *qanun* berbasis agama, tetapi menghasilkan peraturan yang tidak demokratis, peraturan yang bias dan diskriminatif terhadap golongan minoritas, seperti *qanun jinayah*, *qanun busana* Muslim dan *Qanun Syiar Islam*. Terkait metode yang digunakan oleh aktor dominan (negara), negara memobilisasi dukungan untuk menghasilkan regulasi berbasis agama yang diskriminatif, mereka menggunakan agama, isu etnik, klan dan basis-basis organisasi dengan angka sebesar 10%.

Aktor dominan (negara) dan politisi cenderung memainkan politik dominasi dan hegemoni dalam persoalan diskriminasi terhadap minoritas dan salah satu alat memainkan politik dominasi dan politik hegemoni adalah melalui peraturan berbasis agama, semua hegemoni dan dominasi tersebut dilakukan di ruang publik oleh aktor-aktor dominan ini. Sehingga OMS bersama minoritas harus merespon hegemoni dan dominasi tersebut di ruang publik juga dan bukannya secara tersembunyi. OMS dan minoritas di sini tidak termaknakan sebagai "orang-orang kalah" sepertinya yang digambarkan James C. Scott, tetapi sebagai kelompok yang terkena imbas dari hegemoni dan dominasi aktor-aktor dominan melalui pola-pola relasi kuasa. OMS dan minoritas mengkonstruksi seni perlawanan tersendiri di ruang publik Aceh.

## **Bentuk-bentuk Seni Perlawanan OMS dan Minoritas**

Dalam konteks berbagai kasus diskriminasi yang terjadi, kaum minoritas pasti punya seni perlawanan tersendiri baik secara individual maupun komunal, seperti yang digambarkan oleh James C. Scott dengan *hidden transcript*, tetapi itu bukanlah sesuatu yang muncul ke permukaan dan diekspresikan di ruang publik Aceh. Kepentingan ini bertemu ketika OMS yang sering dan leluasa menggunakan ruang publik bertemu dengan perjuangan minoritas yang selama ini terkesan cenderung diam dan tidak melawan. Penulis membahasakan dua kepentingan yang bertemu ini menghasilkan seni perlawanan melawan dominasi dan hegemoni aktor dominan tadi. Artinya, OMS dan

minoritas tidak mengambil jalur melakukan perlawanan secara frontal melalui aksi-aksi demonstrasi melakukan tuntutan secara radikal, tetapi mengelola ruang-ruang publik yang selama ini dibajak oleh aktor dominan dengan gerakan diskursus, wacana dan kebudayaan (Scott, 2009: 314-315).

Berangkat dari perspektif ini, hegemoni dan dominasi dalam relasi mayoritas dan minoritas, melahirkan sikap diskriminatif terhadap minoritas. Tetapi, kondisi ini ternyata melahirkan seni perlawanan dari pihak-pihak yang terkena diskriminasi. Menyikapi kondisi ini, OMS di Banda Aceh bersama kaum minoritas melakukan seni perlawanan dengan membangun opini-opini dan aksi pembanding di ruang-ruang publik. Dalam aksi ini, OMS mendukung dan mengarahkan kelompok-kelompok minoritas agama, etnis dan budaya untuk tampil di ruang publik melalui kolaborasi lintas kelompok. OMS memakai pendekatan budaya untuk melakukan perlawanan ini dan juga membangun dikursus-diskursus melalui diskusi-diskusi publik terkait isu keberagaman, kesetaraan warga negara dan kewajiban negara untuk menjaga dan memenuhi hak atas kebebasan sipil.

OMS di Banda Aceh bersama minoritas agama menggagas kampanye "*Aceh damai dalam keberagaman*". Momentum yang dipakai adalah peringatan hari toleransi Internasional. Kegiatan ini merupakan ruang bagi seni perlawanan untuk menghadirkan keberagaman secara nyata di ruang publik Aceh. Keberagaman ini dihadirkan untuk memberikan pelajaran penting bagi aktor-aktor dominan yang selama ini berkerja dalam pola relasi kuasa bahwa hegemoni dan dominasi mayoritas agama terhadap minoritas agama lain bukanlah sebuah bentuk peradaban yang baik, tetapi bertentangan dengan semangat kebersamaan dalam menjaga Aceh yang damai. Sebab keberagaman adalah keniscayaan yang tidak hadir sebagai penghambat peradaban, tetapi motor peradaban karena peradaban yang baik adalah peradaban yang lahir dari semangat keberagaman dan tidak bersifat monolitik.

Beberapa kegiatan yang ditampilkan di ruang publik sebagai seni perlawanan adalah atraksi seni multikultural dari berbagai etnis seperti Aceh, Batak, Papua, Jawa, Sunda, Minang, Gayo, dan Tionghoa. Kegiatan ini disertai dengan orasi Aceh damai dalam keberagaman oleh dua tokoh perempuan yaitu Alissa Wahid (putri almarhum Gus Dur)<sup>7</sup> dan Suraiya Kamaruzzaman<sup>8</sup>. Pawai Budaya ini juga memakai pakaian

kebesaran dari masing-masing agama seperti Kristen, Katolik, Islam. Bentuk teknisnya adalah berpawai secara bersama-sama menyusuri jalan-jalan protokol di Kota Banda Aceh. Peserta pawai ini juga diikuti oleh jemaat Kristen yang gerejanya ditutup oleh pemerintah Kota Banda Aceh. Kehadiran jemaat ini sengaja dilakukan sebagai sebuah bentuk perlawanan di ruang publik secara bersama-sama.

Bentuk perlawanan ini juga merupakan bagian dari advokasi kebijakan, di mana OMS bersama dengan seluruh elemen minoritas mengadakan pertemuan secara reguler untuk membicarakan dan mendiskusikan kondisi terkini kelompok minoritas dan merumuskan solusi-solusi kongkrit yang menjadi bahan bagi pemangku kebijakan. Semua hasil ini dirumuskan sebagai *position paper* yang kemudian disampaikan ke pemangku kebijakan melalui dengar pendapat dengan lembaga eksekutif dan legislatif.

## Penutup

Seni mengelola perlawanan yang dilakukan masyarakat sipil bersama kelompok minoritas terhadap *qanun* yang mengeksklusikan masih merupakan cerita panjang yang akan terus berulang tanpa pernah berhasil. Pemerintah Aceh pemerintah sering menggunakan kelompok masyarakat sipil lainnya untuk membendung gerakan perlawanan yang dilakukan oleh OMS tersebut. Masyarakat sipil yang punya hubungan mesra dengan pemerintah memakai ruang-ruang publik dan media untuk melakukan stigmatisasi (*labelling*) terhadap OMS dan minoritas yang mengelola perlawanan dengan stigmatisasi sebagai “penentang syariat Islam” dan “agen asing”, yang bertujuan merusak syariat Islam Aceh.

Semua gerakan yang dilakukan tidak bisa mempengaruhi kebijakan publik sekalipun bentuk dan tujuan yang dilakukan masyarakat sipil adalah tidak hanya perlawanan secara terbuka tetapi juga kepada tahap advokasi kebijakan. Kelemahan lainnya isu yang diangkat oleh OMS bersama minoritas ini masih belum bisa menjadi isu bersama dan masih dianggap elitis oleh sebagian warga kota Banda Aceh. Selama kekuasaan masih belum bisa direbut, nampaknya sulit sekali mereduksi pengaruh “gerakan fundamentalis” yang punya hubungan sangat mesra dengan pemerintah kota. Masyarakat sipil masih perlu mengatur langkah panjang skenario perebutan kekuasaan secara demokratis. ■

## Referensi

- Bagir, Zainal Abidin, dkk. 2011. *Pluralisme Kewargaan, Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*. Yogyakarta: CRCS.
- Interfidei. 2011. *Pluralisme, Dialog dan Keadilan, Tantangan Berdemokrasi dalam Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Interfidei.
- Salim, Arskal dan Adlin Sila. 2010. *Serambi Mekah yang Berubah: Views from Whitin*. Tangerang: Alfabet.
- Scott, James C. 1990. *Domination and The Art of Resistance: Hidden Transcript*. New Haven and London: Yale University Press.
- . 2000. *Senjatanya Orang-orang yang Kalah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Usman, A. Rani. 2009. *Etnis China Perantauan di Aceh*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Van Langen, K.F.H. 2002. *Susunan Pemerintahan Aceh Semasa Kesultanan*. Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh.

## Catatan belakang:

- <sup>1</sup> Setiap tanggal 15 Agustus diperingati sebagai hari perdamaian bagi Aceh, sebagai berkah dari terbebasnya Aceh dari konflik. Tanggal 15 Agustus 2005 menjadi tonggak baru bagi rakyat Aceh karena pada tanggal tersebut, ditandatangani kesepakatan damai (MoU Helsinki) di Finlandia antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).
- <sup>2</sup> <http://nasional.tempo.co/read/news/2014/09/09/058605406/Qanun-Jinayat-Aceh-Juga-Berlaku-untuk-Non-Muslim>, diakses pada 27 Mei 2015
- <sup>3</sup> Adalah sebuah organisasi masyarakat sipil perempuan yang berbadan hukum perkumpulan Balai Syura memiliki visi untuk mewujudkan kehidupan perempuan Aceh yang bermartabat, berkeadilan dan damai, menegakkan Syariat Islam dengan mengakomodir interpretasi (tafsir) dan pelaksanaan yang berpihak pada perempuan, menerapkan adat istiadat yang arif dan relevan untuk kemajuan perempuan serta meningkatkan posisi tawar perempuan Aceh dalam segala sisi kehidupan ekonomi, politik, sosial dan budaya. lihat: <http://www.gerakanperempuanaceh.org/balaisyura>
- <sup>4</sup> Kota Madani adalah sebuah Visi Politik dari Pasangan Alm. Mawardi Nurdin (Walikota) dan Illiza Saa'duddin Djamal (Wakil Walikota,

sekarang menjadi Walikota setelah Mawardi, Walikota meninggal dunia). Ketika menjadi Walikota, maka Visi Kota Banda Aceh adalah model Kota Madani. Dengan Visinya: Meningkatkan Kualitas Pengamalan Agama Menuju Pelaksanaan Syariat Islam Secara Kaffah, Memperkuat Tatakelola Pemerintah Yang Baik, Memperkuat Ekonomi Kerakyatan, Menumbuhkan Masyarakat Yang Berintelektualitas Sehat Dan Sejahtera, Melanjutkan Pembangunan Infrastruktur Pariwisata Yang Islami, Meningkatkan Partisipasi Perempuan Dalam Ranah Publik Dan Perlindungan Anak, Meningkatkan Peran Generasi Muda Sebagai Kekuatan Pembangunan Kota. [http://www.bandaacehkota.go.id/2/26Visi\\_dan\\_Misi.html#s5\\_component\\_wrap](http://www.bandaacehkota.go.id/2/26Visi_dan_Misi.html#s5_component_wrap). Kota Madani berarti sebuah kota yang ingin diwujudkan merujuk kepada model negara Madinah pada Masa Nabi Muhammad SAW, sebuah kota yang maju, modern dengan tegaknya syariat Islam.

<sup>5</sup>. Kecamatan Baiturrahman, Kuta Alam, Meuraxa, Syiah Kuala, Leung Bata, Kuta Raja, Banda Raya, Jaya Baru, Ulee Kareng. lihat: [www.bandaaceh.go.id](http://www.bandaaceh.go.id)

<sup>6</sup>. Etnis China telah bermigrasi ke Aceh sejak awal masehi, pengaruh agama Budha di Aceh, terbawa dari migrasi ini. Etnis China sampai saat ini cukup eksis.

<sup>7</sup>. Alissa adalah Ketua Umum Jaringan Gusdurian Indonesia yang sangat aktif mempromosikan kesetaraan dalam keberagaman di seluruh Nusantara.

<sup>8</sup>. Suraiya Kamaruzzaman adalah tokoh perempuan Aceh yang terpilih mewakili Indoensia sebagai penerima N-peace Award perempuan perdamaian tahun 2012.



# 10. KESEJAHTERAAN DAN JAMINAN KEBEBASAN BERAGAMA: KASUS KEKERASAN ATAS NAMA AGAMA DI BEKASI

---

*Maskur*

## **Pendahuluan**

**K**asus kekerasan atas nama agama dalam beberapa tahun terakhir ini mengusik perhatian publik, salah satunya yang terjadi di Kabupaten Bekasi, Provinsi Jawa Barat. Hal ini ditengarai dengan banyaknya kasus pelarangan, penyegelan dan perobohan serta peraturan diskriminatif terhadap kelompok agama minoritas. Salah satu contohnya adalah kasus yang dialami oleh jemaat Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia Tambun di Kabupaten Bekasi dalam pendirian tempat ibadah yang berujung pada pembongkaran gereja oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) pada tanggal 21 Maret 2013.

Tulisan ini ingin membahas aspek kesejahteraan masyarakat di Bekasi dalam kaitannya dengan jaminan masyarakat untuk beribadah di rumah ibadahnya dengan aman dan nyaman. Tujuannya untuk memberikan gambaran dan menunjukkan bahwa ternyata tingkat kesejahteraan masyarakat tidak bisa dipisahkan dari jaminan pemerintah terhadap hak masyarakat dalam memilih agama,

beribadah, dan melakukan aktivitas keagamaan lainnya. Jika jaminan ini diabaikan, maka akan berdampak pada aspek-aspek lain seperti ekonomi, sosial dan tekanan psikologis bagi korban.

Memang dampaknya tidak bisa dilihat secara langsung seperti kasus Syiah Sampang yang saat ini telah diusir dari desanya dan sekarang menjadi pengungsi di rumah susun (rusun) Jemundo, Sidoarjo. Jelas, seperti mereka mengalami dampak langsung karena secara ekonomi mereka tidak bisa lagi mencari mata pencaharian karena tidak bisa bertani dan hanya mengandalkan bantuan jatah hidup dari pemerintah. Mereka juga kehilangan aktivitas sosial yang selama bertahun-tahun mereka jalani serta tekanan psikologi akut karena mereka sering mendapat label sesat.

Dalam kasus-kasus di Bekasi, pemerintah terlihat tidak memberikan jaminan hak beribadah dengan melakukan penyegelan beberapa gereja dan Mesjid Ahmadiyah dengan alasan tidak mempunyai izin mendirikan bangunan. Jika dirunut lebih jauh tidak adanya izin mendirikan bangunan rumah ibadah atau penyegelan rumah ibadah lebih karena adanya faktor dari pemerintah atau aktor dominan yang menghambat proses perizinan itu sendiri. Persoalan yang dihadapi kelompok minoritas dalam mengurus izin rumah ibadah bukan disebabkan sulitnya mendapatkan syarat administrasi seperti 60 tanda tangan warga sebagai persetujuan atau tanda tangan pihak kelurahan. Akan tetapi, persoalannya terletak pada proses politik di mana pemerintah memberikan hak yang sama kepada warganya baik kelompok minoritas maupun mayoritas. Bahkan tekanan dari kelompok tertentu dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam membatalkan izin rumah ibadah yang sudah dikeluarkan atau dalam proses perizinan.

Secara bertahap, tidak adanya jaminan hak beribadah dengan aman dan nyaman untuk masyarakat minoritas akan mempengaruhi kehidupan mereka baik individu maupun kelompok. Secara tidak langsung hal ini akan mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, khususnya yang menjadi korban dan umumnya masyarakat lainnya. Stigmatisasi dalam kehidupan sosial bahwa kelompok minoritas ini sebagai kelompok sesat (kafir) dan dianggap tidak layak hidup di daerah tersebut. Kelompok minoritas ini sering mendapat tekanan dan ancaman dari kelompok penekan jika masih melakukan ibadah di

daerah tersebut. Dalam beberapa kasus, ketika kelompok minoritas tetap menjalankan ibadah di tempat tersebut, kelompok penekan mendatangi dan melontarkan umpatan-umpatan untuk membubarkan peribadatan bahkan kemudian merobohkan bangunannya. Kekerasan ini tidak hanya dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil namun juga Satpol PP seperti yang terjadi di Desa Tamansari, Kecamatan Setu. Pengrusakan dan penyerbuan itu terjadi tanpa mempedulikan bahwa di tempat tersebut banyak anak-anak yang bisa mengalami trauma psikologis akibat menyaksikan kekerasan di depan mata mereka.

Dari segi ekonomi, kehidupan perekonomian mereka menjadi terganggu karena harus mengeluarkan uang yang banyak dalam mengurus proses penyelesaian kasus tersebut. Mulai dari membayar pengacara untuk membela hak-haknya, membayar transportasi lebih ketika harus beribadah di tempat lain yang jauh dari tempat tinggalnya, menyewa perlengkapan untuk kebutuhan ibadah, membayar jasa konseling untuk proses pemulihan trauma, dan berbagai urusan administrasi kependudukan mulai dari RT sampai kabupaten bahkan provinsi. Untuk mengurus hal tersebut seringkali mereka harus meninggalkan pekerjaannya. Jika dihitung dari biaya, maka berapa biaya yang harus dikeluarkan jika kejadian ini berlarut-larut hingga bertahun-tahun.

Kesejahteraan tidak akan tercapai jika pemerintah justru menerbitkan kebijakan yang bertolak belakang dengan Konstitusi yang ada, seperti yang termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, bahwa "*pemerintah Negara Indonesia harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum*". Selain itu, konsep masyarakat sejahtera itu tercapai jika pemerintah dapat mewujudkan lima pilar, yaitu yaitu demokrasi, penegakan hukum (*rule of law*), perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), Keadilan Sosial (*social justice*), dan anti diskriminasi<sup>1</sup>.

Dilihat dari kacamata negara maupun hukum, hak beribadah dan beragama adalah hak dasar yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apa pun (*non-derogable right*) bahkan dalam keadaan darurat pun negara tidak boleh mengintervensi (Kasim, 2001). Hak tersebut telah diakui dunia internasional maupun nasional sebagai salah satu elemen HAM yang harus dilakukan, seperti yang dijelaskan dalam Deklarasi

Universal Hak Asasi Manusia Pasal 18, *International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR) Pasal 18, Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 I, dan Undang-undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM pasal 4. Kesemuanya menjelaskan tentang hak kebebasan beragama dan melaksanakan ibadah sesuai dengan kepercayaannya. Pada posisi ini jelas bahwa negara tidak boleh menyepelekan hak dasar masyarakat dalam beragama, apalagi tidak memberikan jaminan kepada masyarakat untuk beribadah.

Dalam kaitan dengan masalah jaminan atas hak kebebasan beribadah, Provinsi Jawa Barat, khususnya Bekasi, menjadi salah satu wilayah yang menjadi sorotan. Hal ini ditengarai dengan banyaknya kasus pelarangan mendirikan rumah ibadah, penyegelan, perobohan rumah ibadah dan bahkan peraturan diskriminatif terhadap kelompok minoritas. Pada tanggal 3 Maret 2011 Gubernur Jawa Barat mengeluarkan Peraturan No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat. Peraturan tersebut langsung ditanggapi oleh Walikota Bekasi dengan menerbitkan Peraturan Walikota Bekasi No. 40 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kota Bekasi yang kemudian dijadikan legitimasi pemerintah untuk menutup dan memagari mesjid Al-Misbah Ahmadiyah Jatibening, Bekasi dengan seng. Dalam proses pemagaran dan penggembokan ini, Satpol PP sebagai pelaksana dengan membawa Surat Perintah Tugas No. 800/60-Kesbangpolnmas/IV/2013.

Selain di Kota Bekasi, di Kabupaten Bekasi juga terjadi pelarangan pendirian rumah ibadah jemaat Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia Tambun, Kabupaten Bekasi. Jemaat tidak boleh meneruskan pembangunan gereja yang sudah berjalan. Pelarangan ini dikeluarkan melalui Surat Keputusan (SK) Bupati Bekasi No. 300/675/Kesbangponlinmas/09 tertanggal 31 Desember 2009. Dampak dari SK tersebut, jemaat HKBP Filadelfia tidak bisa beribadah di tempat ibadahnya dan harus beribadah di tempat lain. Bahkan mereka beribadah di depan Istana Merdeka bersama dengan Jemaat GKI Yasmin setiap dua minggu sekali.

Di desa Tamansari, Kecamatan Setu, Gereja HKBP juga dibongkar oleh Pemerintah Kabupaten Bekasi dengan eksekutor Satpol PP. Pembongkaran bangunan yang sudah setengah jadi tersebut dilaksanakan pada tanggal 21 Maret 2013 dengan memakai alat berat.

Pemerintah Kabupaten Bekasi berdalih bahwa bangunan tersebut sudah sesuai dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7 tahun 1996 tentang Izin Mendirikan Rumah Ibadah. Mereka juga memberi alasan kalau pendirian rumah ibadah tersebut ditolak warga sekitar. Sedangkan menurut pengurus gereja HKBP tersebut mereka sudah mengantongi izin dari 85 warga sekitar dan itu sudah lebih dari syarat yang ditentukan peraturan perundangan yang mensyaratkan persetujuan 60 orang warga sekitar.

Mengenai alasan warga sekitar yang menolak, menurut laporan lembaga *The Asean Moslem Action Network* (AMAN) Indonesia, sebuah lembaga swadaya masyarakat yang bekerja pada isu perempuan dan pembangunan perdamaian yang waktu itu telah melakukan pemantauan di lokasi, kelompok yang melakukan tekanan dan mengatasnamakan masyarakat sekitar ternyata bukan warga sekitar. Mereka datang dari luar desa tersebut secara rombongan. Kemudian setelah melakukan tekanan mereka akan pergi lagi dan begitu seterusnya. Justru warga sekitar gereja tersebut pada saat pembongkaran bangunan malah tidak terlihat membantu aktivitas pembongkaran. Bahkan menurut salah satu pendeta, sebagian warga sekitar justru membantu membersihkan puing-puing dari reruntuhan bangunan yang dirobohkan.

Mengenai isu kebebasan beragama dan berkeyakinan, sebagian aktor dominan mengetahui isu tersebut namun hanya satu yang membicarakan serius mengenai masalah tersebut. Dia adalah salah satu anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Bekasi. Alasan mengapa sebagian besar aktor dominan tidak begitu serius ikut mengurus hak kebebasan beragama kelompok minoritas adalah karena isu tersebut tidak menyentuh kelompok kelas menengah. Bahkan isu tersebut sangat sensitif dan secara politik tidak menguntungkan bagi mereka. Meskipun mereka sadar bahwa isu tersebut penting.

Aktor dominan seperti Walikota Bekasi dan Bupati Bekasi bersikap apatis dalam penyelesaian kasus-kasus yang berlatar belakang agama khususnya agama minoritas. Mereka juga mengabaikan berbagai keputusan pengadilan dalam gugatan warga atas keputusan yang dikeluarkan. Isu kebebasan beragama memang tidak menjadi isu publik dan prioritas pemerintah. Bahkan kebanyakan pemerintah daerah memilih untuk mendingkan kasus-kasus yang berlatar belakang agama

kecuali Bupati Wonosobo yang secara terang-terangan memberikan statemen bahwa dia melindungi seluruh warganya dengan dengan latar belakang agama apa pun. Pemerintahan Bekasi lebih mementingkan isu yang sangat populer di masyarakat. Tabel 9 memperlihatkan hasil Survei PWD 2013 tentang isu publik di Bekasi.

**Tabel 9. Isu Publik di Bekasi**

No	Isu Publik	Penilaian
1	Pendidikan	47%
2	Pelayanan kesehatan	6%
3	Kesejahteraan dan keamanan sosial	6%
4	Transportasi publik	6%
5	Upah dan kebijakan buruh	6%
6	Diskriminasi terhadap minoritas	6%
7	Peraturan berdasarkan agama	6%
8	Kinerja pemerintah dan tata pemerintahan yang baik	6%
9	Persoalan masyarakat seperti minum-minuman dan isu moral	6%

*Sumber: Survei PWD Bekasi, 2013*

Tabel di atas menunjukkan bahwa isu publik yang penting yang diketahui masyarakat adalah mengenai pendidikan (47%). Sedangkan diskriminasi terhadap kelompok minoritas mendapatkan porsi 6%, sama seperti isu-isu publik lainnya yang juga mendapatkan prosentase 6%. Namun bukan berarti isu diskriminasi terhadap minoritas kurang penting. Hal ini tidak muncul menjadi isu paling penting dalam Survei PWD setidaknya karena beberapa faktor. Faktor pertama, penelitian dilakukan di tengah mayoritas masyarakat Muslim dengan kebanyakan narasumber dari Muslim. Faktor kedua, menurut salah satu sumber, isu diskriminasi terhadap minoritas hanya dialami oleh sebagian kecil masyarakat dan tidak menyentuh kelas menengah sehingga isu ini tidak mengusik kehidupan kelas menengah. Meskipun jika dilihat dari berbagai media dan penelitian bahwa isu diskriminasi di Jawa Barat, termasuk Bekasi mendapat perhatian. Berbagai tindakan dari kelompok — yang sebenarnya kecil juga namun mempunyai tekanan yang tinggi — dalam menekan kelompok minoritas bahkan ke pemerintah sering terjadi.

Di Bekasi, isu kebebasan beragama dan berkeyakinan memang tidak populer dan bahkan tidak banyak tokoh dominan dan alternatif menggunakan isu tersebut untuk menjadi agenda politik karena menggunakan isu kebebasan beragama mempunyai resiko yang besar di tengah mayoritas masyarakat muslim. Ini menjadi pertimbangan politik tersendiri bagi pemegang kekuasaan atau orang yang mempunyai agenda politik kekuasaan. Kecuali jika mereka berani seperti Bupati Wonosobo, Kholiq Arif yang secara terang-terangan menyatakan di media bahwa dia melindungi semua warganya yang berlatar belakang agama apa pun termasuk Ahmadiyah. Dan jika pemerintah berani tegas seperti itu, maka situasi akan berbeda. Bisa dilihat bagaimana kondisi Wonosobo yang tidak pernah ada persoalan dalam diskriminasi agama. Ini hanya sebagai perbandingan saja bahwa pemerintah penting untuk memahami dan menjalankan konstitusi karena jaminan atas hak beribadah merupakan hak yang sangat mendasar yang tidak bisa dikurangi dalam bentuk apapun (*non-derogable right*).

## **Kekerasan Atas Nama Agama dan Ketidakhadiran Negara**

Bekasi menjadi wilayah yang menarik untuk dielaborasi lebih jauh baik kota maupun kabupaten karena di satu sisi Bekasi merupakan kota industri urban dengan karakter masyarakat yang apatis. Namun di sisi lain dalam hidup beragama masyarakat Bekasi menjadi sangat religious dan bahkan fanatik. Hal ini tampak dalam aktivitas masyarakat yang mengatasnamakan Islam untuk membenarkan praktik kekerasan. Pembacaan mereka atas Bekasi yang tidak Islami gara-gara ada patung tiga Mojang yang dianggap sebagai *thogut* yang menyinggung orang Islam. Padahal bagi pembuatnya, patung tersebut merupakan karya seni dengan nilai tinggi seharga 2,5 Milyar Rupiah. Tidak hanya itu, ada juga patung ikan lele dan kecapi yang juga dibongkar karena dianggap merendahkan masyarakat Bekasi. Mereka memaknai simbol ikan lele adalah rakus dan tamak. Tidak dipungkiri bahwa tindakan seperti ini bisa menunjukkan bagaimana karakter sebagian kecil masyarakat di Bekasi yang terlalu fanatik dengan memandang semua hal yang dikaitkan dengan agama tanpa melihat sisi lain dengan menggambarkan bahwa simbol-simbol itu merupakan seni yang harus diapresiasi.

Masih mengenai isu publik, pemerintah seakan apatis dalam menanggapi kritik dari masyarakat mengenai isu-isu publik seperti jalan rusak, banjir, macet, dan tatakelola pemerintahan. Sempat ramai di kalangan netizen dalam mengkritik kota Bekasi terkait isu-isu publik tersebut. Mereka mengkritik dengan menggunakan *meme*<sup>2</sup> yang sangat kreatif. Misalnya mereka menggambarkan Bekasi seperti sebuah planet yang jauh dari bumi yang tidak mempunyai tatakelola pemerintahan dan tata kota yang baik. Sebagai kota penyangga Jakarta, Bekasi memang menempati posisi terpadat penduduknya yang sebagian besar penduduk tersebut bekerja di Jakarta. Dengan kritik *netizen* tersebut, Pemerintahan Bekasi hanya menanggapi dengan biasa dan datar.

Sikap berbeda ditunjukkan oleh Pemerintah Bekasi ketika menyikapi tekanan dari kelompok kecil yang mengatasnamakan agama dan menuntut untuk menyegel rumah ibadah atau membatalkan surat izin pembangunan rumah ibadah seperti HKBP Filadelfia, Bekasi. Dalam posisi ini, pemerintah Bekasi terkesan reaktif sehingga mengeluarkan semua kemampuannya untuk melakukan diskriminasi kepada kelompok agama minoritas. Bahkan secara terang-terangan Pemerintah Bekasi dan kelompok ormas Islam mengadakan pertemuan untuk membahas secara khusus bagaimana membina Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Bekasi yang dianggap meresahkan. Pertemuan tersebut diadakan secara formal di kantor Walikota Bekasi dengan diakhiri pernyataan sikap bersama yang memuat lima poin, yaitu: 1) Mendukung Peraturan Walikota Bekasi Nomor 40 Tahun 2011 tentang Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kota Bekasi; 2) Mengajak umat Islam Kota Bekasi yang selama ini mengikuti ajaran Ahmadiyah untuk segera kembali kepada ajaran agama Islam yang berpedoman kepada al-Qur'an dan Hadist Nabi Muhammad SAW; 3) Mengajak umat Islam Kota Bekasi untuk menggunakan Mesjid al-Misbah sebagai tempat ibadah umat Islam yang dibina Majelis Ulama Indonesia Kota Bekasi; 4) Mengajak umat Islam Bekasi untuk membangun kerukunan umat beragama di Kota Bekasi; dan 5) Mendorong Presiden Republik Indonesia untuk membubarkan Ahmadiyah<sup>3</sup>.

Tidak hanya mengeluarkan pernyataan sikap, Pemerintah Kota Bekasi juga memerintahkan Satpol PP dengan Surat Tugas No. 800/60-Kesbangpolnmas/IV/201 untuk menyegel dan memagari Mesjid Al-Misbah milik Jemaat Ahmadiyah Jatibening, Bekasi. Pemagaran

ini mendapat perlawanan hukum dari jemaat Ahmadiyah dengan melakukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Bandung pada tanggal 5 Juni 2013. Salah satu kuasa hukum mengatakan bahwa pemagaran dengan seng itu melanggar hak jemaat untuk beribadah di mesjidnya sendiri. Dalih bahwa Mesjid Al-Misbah tidak mempunyai izin bangunan tidak berdasar karena Izin Mendirikan Bangunan (IMB) sudah dikantongi oleh warga yang diterbitkan oleh pemerintah Bekasi pada tanggal 28 April 1997 dengan Nomor 503/CDTK.TB<sup>4</sup>.

Dalam putusan pengadilan tertanggal 5 November 2013 dijelaskan bahwa untuk sengketa pemagaran Mesjid Al-Misbah melalui Surat Perintah Tugas Nomor: 800/60-Kesbangpolinmas/IV/2013 yang ditandatangani oleh Plh. Sekretaris Daerah Kota Bekasi, Majelis Hakim mengabulkan gugatan dari Penggugat yaitu Abdul Basit selaku Amir Jemaat Ahmadiyah Indonesia untuk seluruhnya dengan pertimbangan bahwa Pelaksana Harian (Plh.) Sekretaris Daerah Kota Bekasi yaitu Asisten Pemerintahan Kota Bekasi tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Surat Perintah Tugas Nomor: 800/60-Kesbangpolinmas/IV/2013 untuk melakukan pemagaran dengan seng Mesjid Al-Misbah Jemaat Ahmadiyah Indonesia Jatibening Bekasi sehingga dalam amar putusannya, Majelis Hakim menyatakan bahwa Surat Perintah Tugas yang dikeluarkan oleh Plh. Sekretaris Daerah Kota Bekasi tidak sah.

Di sisi lain, PTUN juga tidak mengabulkan gugatan pada penggembokan pagar. Dalam Putusannya menolak gugatan Penggugat dengan pertimbangan bahwa Tergugat yaitu Walikota Bekasi dalam mengeluarkan Surat Perintah Tugas Nomor: 800/422-Kesbangpolinmas/III/2013 untuk melakukan penggembokan pagar Masjid Al-Misbah Jatibening Bekasi sudah sesuai dengan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Artinya untuk gugatan pemagaran dengan seng dikabulkan akan tetapi untuk gugatan penggembokan pagar mesjid tidak dikabulkan. Dari hasil putusan PTUN ini pemerintah Bekasi harusnya membuka pagar seng yang menurut PTUN tidak sah.

Kasus yang lain adalah pemberhentian pembangunan rumah ibadah HKPB Filadelfia di Desa Jejalan Jaya, Tambun Utara Bekasi. Pemberhentian pembangunan ini dilakukan oleh Bupati Bekasi tanggal 31 Januari 2009 dengan Surat No. 300/675/Kesbangpolinmas/09 yang berisikan penghentian kegiatan pembangunan dan penghentian kegiatan ibadah di lokasi gereja HKBP. SK tersebut kemudian digugat

oleh jemaat HKBP Filadelfia di PTUN Bandung dan dikabulkan. Isi putusannya adalah mengabulkan gugatan gereja seluruhnya, menyatakan batal SK Bupati Bekasi No. 300/675/Kesbangponlinmas/09, tertanggal 31 Desember 2009 perihal penghentian kegiatan pembangunan dan kegiatan ibadah gereja Huria Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia, di RT 01 RW 09 Dusun III, Desa Jejalan Jaya, Kecamatan Tambun Utara, Kabupaten Bekasi Barat yang diterbitkan tergugat. Selain itu memerintahkan kepada tergugat untuk mencabut SK Bupati Bekasi dan memerintahkan tergugat untuk memproses permohonan izin yang telah diajukan Penggugat serta memberikan izin untuk mendirikan rumah ibadah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

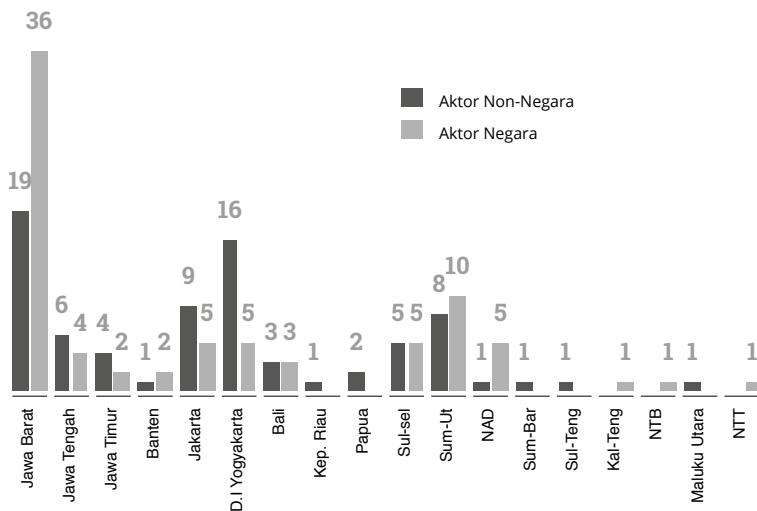
Dalam putusan ini, tergugat mengajukan banding ke PTUN Jakarta namun ditolak secara keseluruhan oleh PTUN Jakarta pada tanggal 30 Maret 2011. Akan tetapi hingga sekarang proses perizinan itu tidak diberikan oleh pemerintah Kabupaten Bekasi sehingga jemaat HKBP belum bisa meneruskan pembangunan dan beribadah di rumah ibadahnya. Mereka justru melaksanakan ibadah di seberang Istana Merdeka setiap dua minggu sekali.

Kasus yang sama juga dialami oleh jemaat HKBP yang berlokasi di Jl. MT. Haryono Gg. Wiryo Rt. 05 RW. 02 Desa Tamansari Kecamatan Setu Kabupaten Bekasi. Bangunan tersebut disegel oleh Satpol PP pada Kamis 7 Maret 2013. Menurut Satpol PP, jemaat belum mempunyai surat Izin Mendirikan Bangunan. Tidak lama berselang Satpol PP membongkar bangunan setengah jadi dengan alat berat pada tanggal 21 Maret 2013. Jemaat HKBP yang waktu itu mencoba untuk mempertahankannya akhirnya pasrah menyaksikan runtuhnya bangunan yang sudah diperjuangkan mereka. Pada saat perobohan bangunan tersebut ada sekelompok massa yang demo untuk segera yang mendukung penghancuran bangunan. Mereka mengatasnamakan warga sekitar, namun setelah dicek kelompok tersebut bukan warga sekitar.

Tiga tahun terakhir, di Jawa Barat marak terjadi peristiwa berlatar belakang agama. Dalam konteks pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan, diskriminasi dan intoleransi, dari tahun ke tahun, Jawa Barat menduduki nomor urut pertama. Hal ini bisa dilihat dari laporan tahunan monitoring yang dilakukan oleh Wahid Institute

setiap tahunnya. Pada tahun 2014 dilihat dari sebaran peristiwa ada 55 peristiwa di Jawa Barat, kemudian diikuti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dengan 21 peristiwa, berikutnya Sumatra Utara dengan total 18 peristiwa, Jakarta 14 peristiwa, Jawa Tengah dan Sulawesi Selatan masing-masing 10 peristiwa.

**Grafik 4. Jumlah Kasus Pelanggaran dan Intoleransi berdasarkan Sebaran Wilayah**



Sumber: Wahid Institute, 2014

Beberapa kasus di atas terjadi karena faktor kepemimpinan pemerintahan yang tidak memperhatikan suara publik untuk dapat berpartisipasi dalam *urun rembug* kebijakan baik dari kelompok minoritas maupun kelompok mayoritas. Pemerintahan yang bertindak secara konstitusional harus menjadi fasilitator dalam menyelesaikan konflik antarwarga dan kelompok etnis atau menjadi mediator bagi warganya yang mempunyai masalah. Dalam praktik di Bekasi, pemerintah justru menjadi pelaku tindakan kekerasan berbasis agama dengan dalih bahwa keberadaan kelompok minoritas tertentu dianggap mengganggu ketertiban umum atau meresahkan masyarakat sehingga

menyalahkan pihak lain atau mengalahkan pihak lain yang lebih rentan. Jika merujuk pada penjelasan Bierens de Hans seperti dikutip Hestu Cipto Handoyo, negara justru harus membentuk kesatuan yang bulat dan mewakili sebuah cita-cita masyarakatnya (*een idee vertegenwoordigt*) meskipun masyarakat terbagi dalam kelompok-kelompok. Karena sejatinya negara merupakan lembaga manusia dan manusialah yang membentuk negara itu (Handoyo, 2003). Ini tentunya yang harus menjadi pertimbangan pemerintah dalam melihat semua aspek kehidupan masyarakatnya. Mendengarkan semua keluhan masyarakat yang dipimpin dan memberikan solusi yang tidak merugikan kelompok lain apalagi sampai menjadi korban.

Hasil Survei PWD 2013 mengenai partisipasi masyarakat di Bekasi tergolong rendah setelah Kupang, Jayapura dan Bandung. Dominasi kelompok elit pemerintahan Bekasi dalam tatakelola isu publik masih ditentukan sendiri berdasarkan kelompok-kelompok kepentingan yang berada di sekitarnya. Pemerintah belum maksimal memberi ruang kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan publik.

Tokoh yang dominan dalam menentukan kebijakan adalah para pejabat publik (44%) dan tokoh nasional atau perwakilan rakyat di legislatif (19%), sedangkan para tokoh agama dan tokoh masyarakat tidak menjadi tokoh yang dominan di mata masyarakat. Padahal Bekasi merupakan kota yang bisa dibilang religius. Hal ini bisa dilihat dari banyaknya pondok pesantren, pengajian-pengajian, bahkan di lingkungan pemerintahan ada pengajian rutin yang diselenggarakan setiap bulan. Namun ketika menyentuh kebijakan publik mereka menjadi tidak dominan. Ada perbedaan fungsi yang dimiliki tokoh dominan di masyarakat Bekasi terkait dengan urusan isu publik dengan isu-isu keagamaan. Keduanya seakan-akan tidak memiliki korelasi satu sama lain dan mempunyai wilayah sendiri-sendiri.

Sedangkan tokoh alternatif yang sering menyuarakan dan mengontrol isu publik adalah LSM atau aktivis (53%) dan figur publik (22%). Namun kebanyakan dari tokoh alternatif tersebut memang tidak banyak yang menyuarakan isu-isu diskriminasi terhadap kelompok agama minoritas. Alasannya, isu tersebut tidak menyentuh kelompok kelas menengah.

## Dampak Diskriminasi Terhadap Kesejahteraan Kelompok Minoritas

Sadar atau tidak, cita-cita demokrasi Indonesia adalah untuk menyejahterakan semua rakyat. Cita-cita itu tertuang dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945 alinea ke-4 bahwa Pemerintah Negara Indonesia harus melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dua kata kunci yang mesti harus selalu diingat “melindungi” dan “kesejahteraan” bagi seluruh warga Indonesia. Artinya pemerintah, baik pusat maupun daerah harus memegang prinsip perlindungan dan kemajuan kesejahteraan seluruh bangsa Indonesia tanpa terkecuali.

Ditambah lagi ada lima pilar yang tertuang dalam konsep Negara kesejahteraan, yaitu demokrasi, penegakan hukum (*rule of law*), perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), keadilan sosial dan anti diskriminasi<sup>5</sup>. Jelas bahwa ketika melihat kasus-kasus diskriminasi pada agama minoritas di atas maka pemerintah mengabaikan cita-cita bangsa Indonesia dan prinsip kesejahteraan. Dampaknya cukup serius terhadap korban baik fisik maupun non fisik.

Dampak fisik, mereka mengalami kehilangan bangunan yang telah disegel dan dirobohkan. Berapa jumlah dana yang telah dikeluarkan untuk membangun sebuah rumah ibadah. Belum lagi mereka harus mengeluarkan uang untuk mengurus proses perizinan, gugatan ke pengadilan dan biaya transportasi ketika harus beribadah di tempat yang lebih jauh dari lokasinya. Salah satu contoh adalah biaya sewa mobil yang harus dikeluarkan oleh jemaat HKBP Filadelfia setiap dua minggu sekali untuk beribadah di seberang istana, Jakarta Pusat mulai dari tahun 2009 hingga 2015.

Dalam hubungan sosial, mereka mengalami trauma karena selalu didemonstrasi setiap kali mau menjalankan ibadah. Dampak psikologis lain adalah stigma yang dilekatkan bahwamereka adalah anggota aliran sesat. Ini akan berdampak pada hubungan sosial masyarakat di sekitarnya. Kebanyakan dari para pendemo yang datang ke lokasi bukan warga sekitar namun datang dari berbagai daerah yang telah dikoordinasi untuk datang ke lokasi. Secara tidak langsung masyarakat sekitar yang awalnya mempunyai hubungan baik menjadi resisten dan menjauhi berhubungan dengan korban.

Lebih parah lagi ketika anak-anak juga menyaksikan kejadian tersebut. Mereka ikut mendengar bentakan, penyesatan, ujar kebencian (*hate speech*), makian bahkan menyaksikan tindak kekerasan. Anak-anak tersebut besar kemungkinan mengalami gangguan psikologis. Di HKBP Setu, pada saat perobohan bangunan gereja oleh Satpol PP, anak-anak menangis dan berteriak melihat alat berat meluluhlantahkan bangunan yang sudah berdiri tegak yang biasanya mereka gunakan untuk beribadah dan sekolah minggu. Begitu juga di wilayah-wilayah lain yang telah disegel. Anak-anak yang seharusnya mendapat perhatian dari pemerintah justru mendapatkan perlakuan kekerasan. Padahal masa depan mereka masih panjang. Pemerintah tidak pernah memberikan *trauma healing* kepada mereka yang mengalami kasus kekerasan di depan mata mereka.

Kesejahteraan rakyat tidak bisa hanya diukur secara fisik, misalnya dengan pemberian subsidi dari pemerintah berupa pemenuhan kebutuhan bahan-bahan pokok semata. Akan tetapi lebih jauh dari itu, dalam konteks negara demokrasi, adanya jaminan keamanan dan kenyamanan dalam kehidupan mereka, khususnya dalam kasus ini adalah jaminan untuk beribadah di rumah ibadahnya sendiri merupakan bagian dari kesejahteraan masyarakat. Bagaimana mungkin masyarakat mendapatkan kesejahteraan jika hak-hak yang paling mendasar telah dirampas. Hal yang terjadi justru mereka sebagai warga negara menjadi terasing dari negaranya sendiri. Uniknyanya yang melakukan perampasan adalah negara itu sendiri.

Data Wahid Institute menjelaskan bahwa dalam setiap peristiwa diskriminasi atau intoleransi atas nama agama, negara selalu tampil sebagai aktor utama. Dalam konteks Jawa Barat, peristiwa diskriminatif yang dilakukan oleh aktor negara berjumlah 36, sedangkan aktor non-negara berjumlah 19 peristiwa.

Jika dilihat dari dampaknya, sebenarnya yang rugi bukan hanya kelompok yang terdiskriminasi namun juga mereka yang melakukan diskriminasi, seperti orang yang melakukan demonstrasi atau tekanan. Orang-orang ini juga mengeluarkan biaya, meninggalkan pekerjaan dan kehilangan pendapatan. Begitu juga pemerintah yang melakukan penyegelan dan pembongkaran bangunan yang harus mengeluarkan biaya untuk melakukan semua itu, baik biaya penyewaan alat berat

atau transportasi dan akomodasi dalam menurunkan pihak keamanan.

Seharusnya Bekasi yang dalam Survei PWD 2013 sudah dalam kategori baik dalam aturan main demokrasi dapat memberikan persamaan hak kepada masyarakatnya. Karena demokrasi merupakan kontrol populer terhadap urusan publik dan politik berbasis persamaan hak dan warga negara (Beetham, 1999). Persamaan hak yang dimaksud tentunya termasuk persamaan hak dalam memberikan akses kepada semua kelompok untuk dapat beribadah sesuai dengan keyakinannya dengan rasa aman dan nyaman di rumah ibadahnya, baik oleh kelompok minoritas dan mayoritas. Selain itu perlu ditegaskan kembali bahwa tidak ada ruang untuk memberikan porsi lebih kepada mayoritas dan membatasi kelompok minoritas dengan dalih apapun karena di mata negara dan hukum, semua masyarakat harus diperlakukan sama.

Landasan negara jelas yaitu menawarkan kesatuan (*unitary state*) dengan mempertimbangkan semua kultur dan budaya yang ada di wilayah tersebut. Bahkan Pasurdi Suparlan dalam salah satu makalah yang dikutip oleh Hikmat Budiman (2009) menawarkan multikulturalisme menjadi konsep yang tepat termasuk untuk mewujudkan anti diskriminasi.

Mengapa perjuangan anti diskriminasi terhadap kelompok-kelompok minoritas dilakukan melalui perjuangan menuju masyarakat multikultural? Karena perjuangan anti-diskriminasi dan perjuangan hak-hak hidup dalam kesederajatan dari minoritas adalah perjuangan politik, dan perjuangan politik adalah perjuangan kekuatan. Perjuangan kekuatan yang akan memberikan kekuatan kepada kelompok-kelompok minoritas sehingga hak-hak hidup untuk berbeda dapat dipertahankan dan tidak diskriminasi karena digolongkan sebagai sederajat dari mereka yang semula menganggap mereka sebagai dominan. Perjuangan politik seperti ini menuntut adanya landasan logika yang masuk akal disamping kekuatan nyata yang harus digunakan dalam penerapannya. Logika yang masuk akal tersebut ada dalam multikulturalisme dan dalam demokrasi (dalam Budiman, 2009).

Dalam kaitannya dengan demokrasi, multikulturalisme ini saling mendukung dengan proses demokrasi dan itu dibutuhkan sebagai landasan bagi tegaknya HAM dan kesejahteraan hidup masyarakat.

## Penutup

Landasan negara sudah jelas tertuang dalam Konstitusi, yakni untuk memberikan hak kepada warganegara tanpa membeda-bedakan satu kelompok dengan kelompok yang lain, dan semua itu tujuannya memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Keduanya tidak bisa dipisahkan karena mengingat semangat negara untuk mempersatukan semua warganegara sangat tampak sekali dalam Konstitusi tersebut. Namun persoalan muncul ketika Konstitusi itu dijabarkan dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah, baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Lahirnya peraturan seperti SKB tiga menteri yang melarang jemaat Ahmadiyah merupakan contoh dari salah satu peraturan yang bertentangan dengan semangat konstitusi dan prinsip hak-hak asasi manusia. Dalam peraturan itu jelas negara sudah mengintervensi ranah privat warga negara yang sesungguhnya bukan merupakan domain negara.

Akhir-akhir ini sering muncul komentar dari Menteri Agama dalam menyikapi berbagai persoalan mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan bahwa negara akan mengatur dan melindungi semua umat beragama sehingga lahir Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama (RUU PUB). Namun sebagian kalangan masyarakat merasa cemas dengan lahirnya RUU PUB tersebut. Sesungguhnya RUU PUB ini tidak perlu sebab kewajiban negara untuk menghargai (*obligation to respect*) dan melindungi (*to protect*) sudah melekat dalam tugas negara ketika Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvenan Hak Sipil Politik.

Di samping itu RUU PUB akan memberi ruang lebih luas lagi bagi Pemerintah Bekasi untuk mendiskriminasi kelompok minoritas sebab RUU ini dapat menjadi landasan hukum bagi kelompok fanatik untuk melibas habis kelompok minoritas dan yang memiliki perbedaan pandangan atau ideologi. Selain itu, dalam salah satu pasal dijelaskan bahwa negara mengatur proses registrasi agama yang berarti negara menentukan sah atau tidaknya orang menganut suatu agama tertentu. Akan tetapi, hal ini akan menimbulkan persoalan diskriminasi yang baru ketika pasal ini dijadikan legitimasi untuk mendiskriminasi sedangkan negara tidak mempunyai kekuatan dalam melindungi warganegaranya maka yang terjadi adalah benturan di antara masyarakat itu sendiri.

Pada akhirnya, meletakkan posisi Pemerintah Bekasi sebagai fasilitator dalam menyelesaikan persoalan jaminan kebebasan beribadah dan berkeyakinan menjadi penting. Apalagi menurut Survei PWD 2013, Pemerintah Bekasi sudah dinilai baik dalam hal membuka ruang partisipasi masyarakat. Hanya saja ruang partisipasi ini masih perlu diperluas lagi aksesnya bagi kelompok-kelompok minoritas agama. Persoalan ini tetap menjadi pekerjaan rumah yang cukup penting bagi Pemerintah Daerah Bekasi ke depan. ■

## Referensi

- Budiman, Hikmat. 2009. *Hak Minoritas Ethos, Demos, dan Batas-batas Multikulturalisme*. Jakarta: The Interseksi Foundation,
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2003. *Hukum Tata negara, Ketatanegaraan dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Isnur, Muhammad (ed). 2012. *Agama Negara dan Hak Asasi Manusia, Proses Pengujian UU 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan, dan/ atau Penodaan Agama di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: LBH Jakarta.
- Hasani Ismail. 2001. *Dokumen Kebijakan Diskriminasi Agama/Keyakinan Pustaka Masyarakat*. Jakarta: Setara Institute.
- Kasim, Ifdal. 2001. *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan*. Jakarta: Elsam.
- Laporan Tahunan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dan Intoleransi 2014. Jakarta: Wahid Institute.
- Rumadi, dkk. 2013. *Mengelola Toleransi dan Kebebasan Beragama Tiga Isu Penting*. Jakarta: Wahid Institute.
- <http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html>
- Deklarasi Pernyataan Sikap Ulama Umaro Kota Bekasi, <http://btgebang.blogspot.com/2013/05/deklarasi-pernyataan-sikap-ulama-umaro.html>, diakses pada Desember 2014.
- Alasan penyegelan...", <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/07/214465719/Ini-Alasan-Gereja-HKBP-Setu-Bekasi-Disegel>, diakses pada Desember 2014.

## Catatan Belakang:

- <sup>1</sup> <http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html>
- <sup>2</sup> *Meme* (biasa dibaca *mim*) adalah neologi yang dikenal sebagai karakter dari budaya, yang termasuk di dalamnya yaitu gagasan, perasaan, ataupun perilaku (tindakan)
- <sup>3</sup> <http://btgebang.blogspot.com/2013/05/deklarasi-pernyataan-sikap-ulama-umaro.html>
- <sup>4</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2013/06/10/058487067/Ahmadiyah-Gugat-Wali-Kota-Bekasi-ke-PTUN>
- <sup>5</sup> <http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html>

# 11. DINAMIKA KEHIDUPAN KELOMPOK MINORITAS AGAMA/ KEYAKINAN DI SIDOARJO: DARI DISKRIMINASI HINGGA RESISTENSI

---

*Aan Anshori*

## **Pendahuluan**

**K**ondisi kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia masih terus menjadi sorotan dunia. Situasinya tidak kunjung membaik, bahkan cenderung memburuk. Data Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI) mencatat tidak kurang dari 430 gereja diserang sepanjang tahun 2004-2012 (Human Right Watch, 2013). Dalam sebuah wawancara di Manado Post 17 Mei 2007, Ketua PGI, A.A. Yewangoe, menyebut sebanyak 2.442 gereja ditutup sepanjang 2004-2010. Berdasarkan laporan Wahid Institute, ada 121 peristiwa pada 2009.<sup>1</sup> Jumlah ini meningkat jadi 184 peristiwa tahun 2010, 267 peristiwa (2011), dan 278 peristiwa (2012). Tahun 2013, jumlahnya sedikit menurun jadi 245 peristiwa, tetapi kasusnya kian menyebar.<sup>2</sup> Di tingkat provinsi, Jawa Timur menempati ranking kedua sebagai daerah dengan jumlah pelanggaran terbanyak setelah Jawa Barat. Berbagai tindak diskriminasi berbasis keyakinan mengambil bentuk antara lain: intimidasi, pelarangan kegiatan ibadah, penghambatan perizinan, dan pengrusakan tempat ibadah.

Sebagai kota industri terbesar setelah Surabaya, kelompok minoritas di Sidoarjo juga tidak lepas dari bayang-bayang praktik intoleransi. Baik yang dilakukan oleh *state apparatus* maupun oleh lingkungan sekitar. Merujuk pada hasil Survei PWD di Sidoarjo 2013 lalu, persoalan-persoalan yang dianggap sebagai masalah publik masih menempatkan sektor layanan publik (kesehatan, pendidikan, keamanan fisik, transportasi publik) sebagai masalah utama (sebanyak 45%). Persoalan publik kedua ditempati oleh persoalan terkait ekonomi dan kesejahteraan (sebanyak 15%), sedangkan isu hak warganegara (*citizen's right*) "hanya" dipersepsi sebanyak 10% informan. Kemunculan angka 10% bisa dipahami setidaknya dalam dua hal. Pertama, proporsi informan untuk *frontline* etnis, agama dan *inter-religious* lebih sedikit dibanding *frontline* lainnya. Kedua, fakta 10% ini bisa dilihat sebagai cerminan tingkat sensitivitas informan lainnya terhadap isu yang berkaitan dengan *minority right*.

Jika ditelisik lebih dalam, terdapat dua komponen dari isu *citizen's rights* yang perlu diperhatikan, yakni; pertama, komponen diskriminasi terhadap kelompok minoritas. Kedua regulasi berbasis agama. Masing-masing dipersepsi sebesar 44% dan 17%. Yang menarik, urusan diskriminasi terhadap minoritas selama ini masih diurus oleh komunitas (55%), dan terdapat 7% yang menganggap urusan tersebut harusnya menjadi tanggung jawab negara.<sup>3</sup> Sebanyak 7% responden mempersepsi problem diskriminasi terhadap kelompok minoritas perlu diselesaikan oleh negara.

Hasil Survei PWD 2013 menunjukkan informan masih menganggap *public official* sebagai aktor yang paling dominan (50%), disusul DPRD (13%) dan tokoh agama (10%) dalam politik lokal Sidoarjo. Sedangkan aktor alternatif di Sidoarjo menempatkan aktivis LSM (21%), pemimpin partai/*public figure* (18%), dan *ethnic/religious leader* (15%). Jika dianalisis lebih lanjut, tokoh agama memainkan peran yang cukup signifikan, baik sebagai aktor dominan maupun alternatif. Dalam konteks tema yang ditulis, posisi ini menjadi menarik diteliti lebih lanjut untuk mendapatkan gambaran seberapa jauh masyarakat sipil berdialektika; baik terhadap pemerintah maupun antarentitas dalam masyarakat sipil sendiri.

Tulisan ini bertujuan menjawab dua permasalahan. Pertama, bagaimana praktik intoleransi terhadap kelompok minoritas agama/

keyakinan di Sidoarjo dalam kurun 2008–2013. Kedua, dalam kaitannya dengan aktor dominan dan aktor alternatif, apa saja yang dilakukan oleh kelompok minoritas tersebut untuk menghadapi praktik intoleransi tersebut. Dari tulisan ini nantinya diharapkan akan ada gambaran kehidupan kelompok minoritas, problem yang mereka hadapi dan bagaimana mereka membangun strategi merespon persoalan–persoalan tersebut.

## **Sidoarjo, Kota Delta Bercorak Warna**

Sidoarjo berdiri di atas puing Kerajaan Jenggala (c 1050) yang dipimpin oleh Lembu Amiluhung, salah satu putra Airlangga. Tidak seperti kerajaan Dhaha Kediri milik saudaranya, Lembu Amisena, pusat militer Jenggala dibagi dalam beberapa sektor sebagai berikut: sektor utara; kondisi geografis muara sungai Brantas memecah menjadi 9 sungai, yaitu: Krembangan, Mas, Pegirian, Greges, Anak, Bokor, Pecekan, Anda dan Palaca. Kesembilan sungai itu membentuk rawa dan delta–delta (Amig, 2006).

Dalam aspek sosial budaya, sebagai salah satu kabupaten dengan basis industri dan perkotaan penyangga Surabaya, Sidoarjo saat ini merupakan tempat bertemunya berbagai macam suku/etnis. Faktor ekonomi diduga kuat merupakan motivasi datang ke Sidoarjo, seperti halnya Surabaya, Jakarta dan kota besar lainnya. Dalam pengukuhan Forum Pembauran Kebangsaan Kabupaten Sidoarjo sebagaimana pernah diberitakan portal kabarsidoarjo.com, tercatat 13 perwakilan dari suku/etnis yang ada di kabupaten tersebut. Mereka antara lain Jawa, Madura, Tionghoa, Arab, Manado, Batak, Padang, Nias, dan Timor Timur.

Tidak diketahui pasti berapa persisnya jumlah masing–masing etnis/suku tersebut. Namun demikian jika diperhatikan terdapat 3 suku dengan jumlah populasi terbanyak, yakni Jawa Mataraman (Nganjuk, Madiun Solo), Madura dan Tionghoa. Etnis Madura yang datang ke Sidoarjo berasal dari Pamekasan dan Sumenep sekitar pertengahan abad 19. Sedangkan kelompok Jawa Mataraman, meski relatif sedikit, diperkirakan telah mendiami Sidoarjo sejak Abad 17 (Anshori, 2013).

Kabupaten Sidoarjo saat ini dipimpin oleh duet Saiful Illah–Hadi Sucipto menggantikan bupati Win Hendarso yang belakangan tersangkut dugaan korupsi Kasda. Pada pilkada 25 Juli 2010 pasangan

Saiful Illah-Hadi (SUCI) yang diusung oleh PKB, PKS, PDS, dan PPP memperoleh 450.586 suara atau sebanyak 60,46 persen suara *voters* yang mencoblos, sehingga dia menyisihkan empat pasangan calon lainnya, termasuk dua pasangan yang konon didukung PT Lapindo Brantas. Konfigurasi perolehan kursi DPRD Sidoarjo hasil pemilu legislatif 2009 sebagai berikut; Partai Hanura dan PKS masing-masing memperoleh 3 kursi. Partai Gerindra mendapat 2 kursi, sedangkan PAN (Partai Amanat Nasional) memperoleh 8 kursi. Partai Golkar memperoleh 4 kursi, sedangkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) mendapat 7 kursi. PKB dan Partai Demokrat masing-masing memperoleh 11 kursi.<sup>4</sup>

Sama seperti di kabupaten/kota lainnya, organisasi sosial, keagamaan dan kemasyarakatan tumbuh subur di Sidoarjo. Sebagian besar penduduk Sidoarjo merupakan Muslim Sunni yang berafiliasi ke Nahdlatul Ulama (NU). Ini sekaligus menjadikan NU sebagai organisasi yang cukup diperhitungkan, Kenyataan ini dibuktikan dengan keberhasilan NU menjadikan Saiful Illah sebagai bupati Sidoarjo menggantikan Win Hendrarso. Bukan rahasia lagi pucuk pimpinan NU setempat mempunyai *political power* untuk menentukan siapa yang bisa dan tidak bisa menjadi pemimpin sebuah SKPD. Organisasi sayap NU seperti GP Ansor juga mempunyai posisi tawar cukup strategis. Organisasi masyarakat lain yang juga cukup berpengaruh adalah Muhammadiyah. Meski tidak mempunyai garis struktural dengan Partai Amanat Nasional yang memperoleh 11 kursi di DPRD tahun 2009, namun Muhammadiyah mempunyai ikatan kultural kuat dengan partai tersebut (Anshori, 2013).

Dalam aspek demografis, data BPS tahun 2014 menunjukkan, hingga tahun 2013 jumlah penduduk Sidoarjo sebanyak 2.685.090 dengan komposisi pemeluk agama Islam 2.603.138 (96, 94%), Kristen 58.547 (2,18%), Katolik 13.777 (0,51%), Hindu 2.453 (0,09%), Buddha 6.943 (0,25), dan Konghucu 232 (0,008). Jumlah tempat ibadah juga menyesuaikan dengan menggunakan logika tersebut. Data BPS Sidoarjo 2014 memberikan gambaran jumlah mesjid sebanyak 947 buah dan mushala 4.049 buah per 2014. Kemudian untuk gereja berjumlah 24 buah, pura 3 buah, dan vihara 6 buah serta kelenteng sebanyak 1 buah.

Namun demikian jumlah *de facto* gereja di Sidoarjo per 2014 sebanyak 195 buah. Dari jumlah tersebut hanya 15 bangunan saja

yang telah mengantongi ijin bangunan, selebihnya tidak memiliki ijin bangunan. Berbagai kesulitan dialami oleh warga kristiani selama proses perijinan. Lebih dari 90% gereja-gereja tersebut telah berdiri jauh sebelum ada Peraturan Bersama 2 Menteri.<sup>5</sup> Dalam konteks regulasi tersebut seharusnya ke-80% rumah ibadah itu secara otomatis mendapatkan izin dari pemerintah daerah. Namun menurut N, salah satu tokoh Kristen Sidoarjo, kenyataannya tidak seperti itu. Hampir 80% rumah ibadah milik umat Kristiani belum mendapatkan izin meskipun relatif tidak dipermasalahkan keberadaannya sementara ini. Praktik diskriminasi juga dialami oleh pemeluk keyakinan di luar enam agama “resmi”. Kelompok ini masih tetap terdiskriminasi dalam berbagai sektor publik, misalnya pendidikan dan layanan administrasi kependudukan.

Kelompok minoritas cenderung memilih diam ketika mengalami diskriminasi. Mereka berpandangan upaya melawan negara dan dominasi mayoritas bukanlah opsi strategis. Bagi mereka, menjaga hubungan dengan dua pihak tersebut lebih bisa menjamin keberadaan mereka. Menuntut dan melawan akan mengganggu hubungan baik dan berpotensi besar menciptakan suasana tidak kondusif.

### **Ragam Eksklusi: Dari Tubuh Sendiri Hingga Liyan**

Membincang diskriminasi berbasis keyakinan, kajiannya akan cukup sulit dipisahkan dari pengkategorisasian kelompok berdasarkan kekuatan basis pengikut. Secara sederhana, kita akan menjumpai dua terma yang berhadapan secara oposisi-biner, yakni mayoritas dan minoritas. Mayoritas akan cenderung menentukan serangkaian norma dan aturan main dalam aspek tertentu, misalnya terkait cakupan praktik beribadah, alokasi anggaran publik, pengisian jabatan dalam posisi publik, maupun perlakuan negara terhadap kelompok agama/keyakinan secara lebih luas.

Di pihak lain, minoritas bertendensi untuk mengalah dengan berbagai pertimbangan. Salah satu faktor yang kerap dijadikan pertimbangan utama kelompok minoritas untuk ‘mematuhi’ mayoritas adalah demi kelangsungan hidup kelompoknya. Opsi menolak tunduk di hadapan mayoritas sering dihindari agar mereka tidak dieksklusi dari percaturan sosial. Dalam hal agama/keyakinan, kelompok minoritas di

Indonesia seringkali berhadapan dengan dua persoalan besar; tindak kekerasan dan diskriminasi.

Catatan *Human Right Watch* (2013) menunjukkan bahwa terdapat empat kelompok yang paling sering menjadi sasaran kekerasan dan diskriminasi di Indonesia; Kristen, Ahmadiyah, Syiah dan Bahai. Kecuali yang disebut terakhir, ketiganya juga mengalami hal yang sama di Sidoarjo. Tidak hanya itu, masih terdapat beberapa aliran keyakinan “pinggiran” lain di Sidoarjo, yang mengalami tindak kekerasan dan diskriminasi, seperti Sapto Darmo, Majelis Tafsir Al-Quran (MTA), dan al-Qiyadah Islamiyyah. Meski tidak terdengar pernah mengalami kekerasan, namun perlakuan diskriminatif juga dirasakan oleh kelompok Hindu, Budha, Konghucu dan penganut aliran kepercayaan/penghayat.

Pergolakan kelompok di internal umat Islam — yang berujung konflik dan persekusi — seperti kutukan yang sulit disembuhkan. Lintasan sejarah menunjukkan ketegangan teologis sesungguhnya dipicu oleh faktor politis. Sejak menit pertama Muhammad wafat — bahkan sebelum dikuburkan — gesekan antarsahabat menyoal pergantian kepemimpinan, sudah terjadi. Menantu Nabi, Ali dan istrinya, Fatimah (*ahl bayt*), bersitegang dengan Abu Bakar dan Umar bin Khattab hingga memunculkan kelompok Syiah dan non-Syiah (Lings, 2006).

Sidoarjo sendiri bukanlah wilayah yang terdeteksi sebagai basis kelompok Syiah. Data menunjukkan komunitas Syiah kuat tersebar di beberapa wilayah seperti Surabaya, Bangil, Jember dan Sampang Madura. Keterpautan Sidoarjo dan Syiah mulai menguat setelah ratusan pengungsi Syiah asal Sampang direlokasi ke Kawasan PIA Jemundo. Secara administratif, sentra agrobisnis tersebut masuk wilayah kecamatan Taman Sidoarjo.

Pengungsi yang merupakan korban Konflik Syiah Sampang tersebut terpaksa dipindah setelah diusir oleh kelompok intoleran dari tempat relokasi awal di gedung olahraga Kabupaten Sampang. Selama hidup di pengungsian, warga Syiah ini menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo merasa tidak punya kewajiban mengurus nasib mereka meskipun secara administratif pada Pemilu 2014 lalu, pengungsi ini memilih calon DPRD Sidoarjo. Ini tentu paradoks.

Berbagai praktik diskriminatif yang mereka alami tidak segera mendapat respon dari otoritas setempat menyangkut jaminan hak-hak dasar seperti pendidikan. Mereka hidup tereksklusi dalam penampungan dengan penjagaan cukup ketat. Pembauran dengan warga lokal tidak mereka alami. Meski mereka telah menjadi warga Sidoarjo dengan menggunakan hak pilihnya bagi wakil rakyat setempat namun nasib mereka tidak diperhatikan baik oleh Pemerintah Kabupaten maupun DPRD setempat.

Praktik diskriminasi dan kekerasan juga dialami oleh Kelompok Ahmadiyah. Menurut catatan kepolisian, kelompok ini tersebar di 9 kabupaten/kota di Jawa Timur. Sidoarjo merupakan salah satu wilayah dengan okupasi terbesar kelompok ini, selain Surabaya. Tidak diketahui secara pasti berapa jumlah anggota Ahmadiyah di Sidoarjo. Menurut LH, salah satu aktivis Ahmadiyah Sidoarjo, terdapat sekitar 66 kepala keluarga Ahmadiyah, kebanyakan hidup di wilayah Sawotratap Gedangan Sidoarjo. Sebagai perbandingan, lihat reportase yang dilakukan Abidin, *Menengok Jamaah Ahmadiyah di Sawotratap*.<sup>6</sup> Beberapa tersebar di kecamatan lain seperti Waru. Mereka bisa hidup damai meski keberadaannya kerap mendapat stigma dari otoritas keagamaan setempat seperti MUI. Mereka dianggap sesat dari Islam, karena diyakini mempunyai teologi berbeda dengan kelompok Islam *mainstream*. Pemerintah daerah jarang melibatkan mereka dalam proses pengambilan kebijakan. Keberadaannya dianggap tidak ada meski jumlah mereka tidak sedikit.

Dinamika relasi sosial menjadi memanas pasca dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011 yang berisi larangan terhadap aktivitas Ahmadiyah di seluruh Jawa Timur. Terdapat empat poin penting dalam SK ini, di antaranya, larangan menyebarluaskan ajaran Ahmadiyah baik secara lisan, tulisan maupun melalui media elektronik. Juga diatur larangan memasang papan nama di tempat umum, memasang papan bertuliskan Ahmadiyah di mesjid maupun mushalla, serta larangan menggunakan atribut Ahmadiyah.<sup>7</sup>

Tuntutan pembubaran Ahmadiyah terjadi di beberapa wilayah di Jawa Timur. Majelis Ulama Indonesia dan Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama Jawa Timur terkesan menjadi pihak yang cukup aktif menolak keberadaan Ahmadiyah.<sup>8</sup> Situs Republika Online pada tanggal 28 Februari 2011 melaporkan MUI Jawa Timur secara tegas menuding

kesesatan kelompok ini dan mendesak pemerintah melakukan pembubaran. Bersama kelompok lain, keduanya meminta Gubernur Soekarwo mengeluarkan regulasi melarang Ahmadiyah. Saat dikecam banyak kalangan pascaturunnya SK pelarangan Ahmadiyah, Soekarwo maupun wakil Gubernur, Saifullah Yusuf, keduanya berkilah pelarangan ini demi menyelamatkan kelompok Ahmadiyah.

Masifnya desakan pembubaran Ahmadiyah secara nasional dan regional merembes ke Sidoarjo. Pascakeberhasilan kelompok intoleran menekan Gubernur Jawa Timur terkait Ahmadiyah, ketegangan terjadi di Sawotratap Gedangan. Situs Tempo tanggal 1 Maret menurunkan berita aparat keamanan menjaga ketat Mesjid Ahmadiyah di wilayah tersebut untuk mencegah aksi perusakan oleh warga setempat. Kepala desa — yang awalnya bersikap netral — memilih cuci tangan. Menurut Abidin, seperti dikutip portal resmi DPRD Sidoarjo, kepala desa tersebut bahkan terkesan menjepit kelompok ini dengan menuding mereka tidak pernah memberitahukan keberadaan dan aktivitasnya di desa ini. Meski massa tidak sampai menutup paksa mesjid seperti di Jawa Barat dan tempat lain, kelompok Ahmadiyah menjadi tidak leluasa menjalankan ibadahnya, juga semakin terbatasnya ruang gerak warga Ahmadiyah. Pertemuan rutin *mubaligh* Ahmadiyah dan anggota yang awalnya berjalan rutin menjadi tersendat. Tidak jarang penuh ketakutan dan was-was. Pernah suatu ketika, aparat keamanan dan pemerintah desa membubarkan pertemuan di antara mereka sekitar pertengahan 2011.

Intimidasi terhadap Ahmadiyah juga dilakukan oleh Gerakan Pemuda (GP) Ansor Sidoarjo. Organisasi kepemudaan terbesar di Sidoarjo yang juga sayap Nahdlatul Ulama ini mendesak Jemaat Ahmadiyah bertobat. Ansor siap memfasilitasi jika anggota Ahmadiyah ingin tobat. Sempat muncul wacana untuk menindaklanjuti SK Gubernur terkait pelarangan Ahmadiyah dalam bentuk Peraturan Bupati, namun hal tersebut tidak sampai terjadi. Menurut Kusman, anggota Komisi A DPRD Sidoarjo asal PKS, pembuatan Peraturan Bupati justru akan memantik situasi yang tidak kondusif. Urusan beribadah merupakan satu hak yang tidak bisa dicampuradukkan dengan persoalan pemerintahan.

Jika ditarik ke belakang, menurut Eko W dari portal Tempo dan Abidin dari situs kabarsidoarjo.com, praktik kekerasan dan diskriminasi terhadap keyakinan juga muncul pada 2009. Puluhan warga Singogalih

Tarik Sidoarjo menutup sebuah yayasan karena dianggap menyebarkan aliran sesat di desa tersebut. Yayasan yang bernama Kharisma Usada Mustika (YAKUM) ini sering melakukan pertemuan dengan melibatkan jamaahnya. Warga menuding YAKUM mengajarkan hal-hal yang bertentangan dengan ajaran Islam. Misalnya, shalat tidak diperlukan lagi jika sudah berbuat baik, haji cukup diganti dengan menyembelih seekor kambing, dan pengikutnya juga tak dilarang melakukan maksiat serta berbuat dosa sepanjang mendermakan hartanya ke YAKUM. Atas paksaan warga, padepokan ini ditutup. Anggotanya diusir dari desa tersebut. Aparat keamanan tidak dapat berbuat banyak, selain menuruti kehendak warga.

Pada Oktober 2006, aparat keamanan juga melakukan pembinaan terhadap Makhrus Ali dan puluhan pengikutnya. Makhrus yang merupakan warga Desa Wadung Asri Waru Sidoarjo ini dianggap meresahkan warga, karena dianggap mengajarkan tuntunan menyimpang; shalat tidak perlu menggunakan alas/sajadah, namun langsung bersentuhan dengan tanah. Kejaksaan Agung memerintahkan Kejaksaan Negeri setempat untuk menjadikan Makhrus cs. ini sebagai target operasi dengan menerbitkan Surat No. TO-084/DP/Dsp.5/10/2006 tanggal 10 Oktober 2006.

Praktik penyesatan terhadap kelompok minoritas di Sidoarjo juga dialami oleh kelompok al-Qiyadah al-Islamiyyah. Oleh MUI Pusat dan Bakorpakem, kelompok pimpinan Mosaddeq ini dinyatakan sebagai aliran sesat. Di Sidoarjo, sebagaimana dilaporkan portal NU Online, sebanyak 7 orang warga kota ini ditangkap Polres setempat dengan tuduhan ikut menjadi anggota aliran ini. Lima orang di antaranya merupakan penduduk Kureksari Waru dan sisanya tinggal di Kota Sidoarjo. Mereka dibawa ke kantor polisi untuk diinterogasi.

Kekerasan berbasis keyakinan juga menimpa Majelis Tafsir Al-Qur'an (MTA) pimpinan Ustadz Sugiyono pada pertengahan 2013. Saat itu, MTA menyelenggarakan rutinan di desa Panji Siwalan Buduran Sidoarjo. Saat acara akan dimulai, sekelompok warga setempat yang tidak setuju keberadaan MTA meminta panitia menggagalkan acara. Warga juga mengusir peserta pengajian yang banyak berdatangan dari wilayah lain agar kembali pulang. Warga juga sempat merusak papan nama MTA. Aparat hadir namun membiarkan aksi terjadi. Kegiatan pengajian tersebut akhirnya gagal dilakukan.

Tabel 10. Data Rumah Ibadah di Kabupaten Sidoarjo

NO	KECAMATAN	MAS- JID	LANG- GAR	GERE- JA	PURA	VIHA- RA	KLEN- TENG	JUM- LAH
1	Sidoarjo	89	294	18	-	-	1	402
2	Buduran	39	145	1	-	-	-	185
3	Candi	71	278	2	-	-	-	351
4	Porong	32	178	3	-	-	-	213
5	Krembung	46	256	3	2	-	-	307
6	Tulangan	42	338	1	-	-	-	381
7	Tanggulangin	78	218	-	-	-	-	296
8	Jabon	32	148	-	-	-	-	180
9	Krian	59	238	6	-	-	1	304
10	Balombangendo	51	214	3	-	-	-	268
11	Wonoayu	47	272	-	-	-	-	319
12	Tarik	38	252	4	-	-	-	294
13	Prambon	34	226	1	-	-	-	261
14	Taman	96	280	7	-	1	-	384
15	Waru	98	213	10	-	-	-	321
16	Gedangan	56	231	2	1	1	-	291
17	Sedati	45	149	2	-	-	-	196
18	Sukodono	61	239	1	-	-	-	301
	<b>Jumlah (2011)</b>	<b>1.014</b>	<b>4.169</b>	<b>64</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>5.254</b>
	<b>Jumlah (2010)</b>	<b>1.017</b>	<b>4.325</b>	<b>78</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5.426</b>
	<b>Jumlah (2009)</b>	<b>933</b>	<b>4.114</b>	<b>72</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>5.126</b>
	<b>Jumlah (2008)</b>	<b>843</b>	<b>2.767</b>	<b>66</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>3.683</b>
	<b>Jumlah (2007)</b>	<b>849</b>	<b>2.744</b>	<b>56</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.652</b>

Sumber: Departemen Agama Kabupaten Sidoarjo

## Minoritas Non-Muslim

Menurut data BPS Sidoarjo 2013, jumlah warga Sidoarjo yang beragama non-Islam pada tahun 2013 sebanyak 3,038% dari total populasi pendudukan Sidoarjo. Belum ada penelitian yang menjelaskan secara objektif pertanyaan mendasar; faktor apa saja yang mempengaruhi pertumbuhan umat Islam dan non-Islam di Sidoarjo. Dari aspek keberadaan rumah ibadah milik non muslim (Kristen), terjadi kenaikan. Angka pertumbuhan rumah ibadah milik muslim (mesjid dan

mushalla) tentu cukup mencolok jika dibandingkan gereja (BPS Sidoarjo 2012). Berkenaan dengan data tersebut dapat dilihat pada tabel 10.

Menurut Dik, tokoh muda NU setempat, bertambahnya jumlah gereja, secara umum, tidak selalu membuktikan adanya kenaikan jumlah pengikutnya. Bisa jadi warga Kristen yang ada memilih menjadi anggota denominasi gereja lainnya. Setiap denominasi biasanya membutuhkan gereja sendiri. Namun demikian, meningkatnya jumlah gereja acapkali dimaknai kebanyakan muslim sebagai indikator bertambahnya jumlah orang Kristen. Mereka biasanya cenderung mengambil kesimpulan dini bahwa penambahan warga Kristen baru berasal dari kanal konversi Muslim ke Kristen. Pemahaman yang tidak tepat ini selanjutnya dijadikan landasan untuk menutup ruang gerak terhadap kelompok Kristen.

Hingga saat ini, terdapat sekitar 192 gereja yang ada di Sidoarjo. Sayangnya, gereja yang memiliki izin hanya 15 saja. Warga Kristen masih menghadapi kesulitan dalam mengajukan izin pendirian rumah ibadah. Terdapat beberapa gereja yang proses perizinannya masih 'terganjal' di Kementerian Agama setempat karena berbagai faktor, misalnya terkait ketercukupan tanda tangan warga atau hal-hal lain yang tidak cukup jelas.<sup>9</sup>

Meski gereja yang belum mengantongi izin tetap bisa menyelenggarakan ibadah, namun mereka selalu diliputi kekuatiran. Maraknya berbagai ormas yang menutup gereja di wilayah lain, sedikit banyak mempengaruhi psikologi pemilik rumah ibadah tidak berizin di Sidoarjo. Data terakhir menunjukkan ada tiga gereja yang tidak mendapat rekomendasi dari Kemenag Sidoarjo, yakni Gereja Advent, Gereja Bethany Fatherhouse, dan GKJW Kepuh Permai.<sup>10</sup> Mereka merasa tidak cukup memiliki jaminan perlindungan seandainya ada sekelompok warga yang menggugat keberadaan rumah ibadah tersebut.<sup>11</sup> Problem ketidakmudahan akses izin rumah ibadah juga dialami oleh warga Hindu. Mereka merasa cukup kesulitan membangun rumah ibadah di tengah komunitas muslim di Sidoarjo. Kekuatiran non-Muslim terkait izin rumah ibadah tentu saja tidak dialami oleh umat Islam. Sebagai penduduk mayoritas di Sidoarjo, mereka nampaknya tidak merasa kuatir apakah mesjid/mushalla mengantongi izin atau tidak. Menurut Dik, tidak seperti gereja, pura atau vihara, rumah ibadah milik Muslim

sulit diusik meskipun tidak mengantongi izin pendirian. Kondisi ini sudah menjadi rahasia umum dan dianggap sebagai hal yang lumrah.

Di sektor pendidikan, diskriminasi berbasis keyakinan juga terjadi. Siswa-siswi non-Muslim di sekolah-sekolah negeri kerap terabaikan haknya untuk mendapat pengajaran mata pelajaran agama sebagaimana siswa Muslim. Perbedaan biasanya terjadi di seputar jumlah jam pengajaran dan kualitas guru pengampu pelajaran. Bagi para pemeluk penghayat dan aliran kepercayaan, mereka kerap menemui problem diskriminasi di sektor pendidikan dan kependudukan/catatan sipil. Menurut DJ, penganut Sapto Darmo yang juga seorang aktivis antidiskriminasi Jawa Timur, mereka yang bersekolah di institusi pendidikan formal kerap tidak mendapatkan ajaran agama sesuai keyakinannya. Jika tidak digabung dengan mata pelajaran agama Islam, mereka biasanya diminta menghabiskan waktu di perpustakaan atau berolahraga. Saat ini, terdapat sekitar 300 orang penganut aliran Kepercayaan dan Penghayat hidup tersebar di Sidoarjo.

Diskriminasi terhadap kelompok non-Muslim juga tampak nyata dalam proporsi alokasi penganggaran APBD. Tunjangan para pengajar agama informal merupakan contoh paling nyata. Pada empat tahun terakhir ini, Provinsi Jawa Timur menganggarkan milyaran rupiah untuk memberi tunjangan terhadap para pengajar di Madrasah Diniyah, sebuah sekolah yang khusus mendalami agama, biasanya dimiliki oleh pesantren dan yayasan pendidikan Islam.<sup>12</sup> Pola bantuan ini bersifat *sharing* dengan kabupaten/kota di Jawa Timur, termasuk Sidoarjo. Sayangnya, menurut Pdt. Nat, dana tersebut tidak bisa dirasakan oleh para guru agama non-Muslim semacam pengajar di sekolah minggu milik komunitas Kristen.<sup>13</sup> Padahal diperkirakan terdapat lebih dari 150 guru sekolah minggu dan 20 pengajar agama Hindu, Budha, Konghuchu maupun kelompok penghayat/kebatinan di Sidoarjo. Yang cukup mencolok terlihat dalam tabel 10 di atas, tidak ada satu pun rumah ibadah non-Muslim (kecuali 1 pura) yang menerima bantuan rumah ibadah sepanjang 2010-2012 (Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, 2011: 177-231). Terdapat kemungkinan tidak tercantumnya gereja dan rumah ibadah non-Muslim lainnya dalam tabel tersebut merupakan kesalahan teknis administratif (lupa ketik). Namun kemungkinan tersebut semakin mengecil ketika beberapa pemimpin gereja mengkonfirmasi ketiadaan bantuan bagi mereka.

Tabel 11. Data Rumah Ibadah yang Dibantu Di Kabupaten Sidoarjo

NO	RUMAH IBADAH	2010	2011	2012
1	Masjid	38	93	111
2	Mushola	71	193	166
3	Pura	0	1	0
	Jumlah	109	286	277

Sumber: *Bagian Adm Kesra dan Kemasyarakatan*

## Minoritas Menyiasati Eksklusi

Di Indonesia, hidup sebagai minoritas di sebuah komunitas yang beragam bisa merupakan sebuah kerumitan tersendiri. Berbagai perlakuan diskriminatif acap kali mereka terima tanpa dikehendaki (Survei PWD Kabupaten Sidoarjo, 2013).<sup>14</sup> Di Sidoarjo, problem kelompok minoritas bisa dikelompokkan menjadi dua kategori: strategis dan pragmatis. Problem pertama bertalian dengan berbagai hak yang meski bersifat mendasar — seperti distribusi anggaran publik ke institusi keagamaan, dan pengajaran mata pelajaran agama sesuai keyakinan yang dianut — namun pemenuhannya tidak dianggap mendesak atau bersifat sekunder (*hajiyah*). Artinya, kelompok minoritas tetap bisa ‘bertahan’ dan menahan diri untuk tidak bergejolak.

Problem yang bersifat primer (*dlaruriyyah*) bermakna kebutuhan aktualisasi diri yang berkaitan dengan ritual keagamaan, misalnya rasa nyaman dalam menjalankan kebebasan beribadah. Jaminan rumah ibadah tidak diusik merupakan hal yang sangat mendasar. Bahkan ketika izin pendirian rumah ibadah belum dikeluarkan sekalipun, sepanjang ada garansi pemerintah atau komunitas muslim tidak memperlumahkan bangunan tersebut.

Cara mereka keluar dari eksklusi ditentukan oleh dua kategori persoalan tersebut. Secara umum, masing-masing kelompok minoritas berupaya membangun hubungan baik kepada pemerintah setempat dan organisasi keagamaan yang dianggap punya orientasi kebangsaan kuat dan cukup moderat, seperti misalnya NU, Muhammadiyah, dan LSM yang punya kepedulian terhadap isu *interfaith*.

Kepada pemerintah, mereka menganggap institusi ini mempunyai kewenangan dalam menyelesaikan persoalan secara formal, meskipun keputusan pemerintah kerap ditentukan oleh sikap organisasi

keagamaan mayoritas. Sudah menjadi rahasia umum jika para elit pemerintah lokal (bupati dan jajarannya) sangat memperhatikan saran para kiai. Hampir semua kelompok minoritas kerap dilibatkan dalam pertemuan formal kenegaraan, selain komunitas Jemaat Ahmadiyah yang keberadaannya relatif dieksklusi melebihi kelompok minoritas lainnya. Kelompok ini terkena imbas akibat eskalasi kampanye nasional anti-Ahmadiyah, di samping keberadaannya juga mendapat restriksi secara formal melalui SK Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011. Baik kelompok non-Muslim dan Ahmadiyah sama-sama tetap membangun hubungan informal dengan kelompok NU melalui para aktivis muda NU moderat. Perjumpaan mereka dengan kiai dan elit pemerintah lokal kerap dijembatani oleh para aktivis melalui berbagai acara diskusi dan kegiatan lintas agama. Bagi kelompok ini, hubungan yang sifatnya personal antar-orang diharapkan mampu menjadi titik awal membangun hubungan baik. Mengutip Pdt. Nat; *"Silaturahmi itu penting. Kalau ada apa-apa yang sifatnya emergency kan kita bisa berkomunikasi karena sudah kenal sebelumnya"*. Bagi mereka, kelompok muda di kalangan NU yang tersebar di banyak lembaga swadaya masyarakat dianggap sebagai *cultural and structural broker* yang bisa memainkan fungsi *intermediary* dengan banyak kalangan.

Kelompok-kelompok non-Muslim tercatat aktif melakukan kerja-kerja sosial — misalnya pengobatan massal, santunan, maupun berbagai seminar dan lokakarya dengan melibatkan elemen lintas iman — dalam rangka menjaga relasi dengan komunitas Muslim. Bahkan mereka kerap memasang spanduk ucapan hari besar tertentu seperti Hari Raya. Mereka juga aktif memberikan kontribusi finansial pada acara-acara yang diselenggarakan para broker kultural/struktural ini.

Cara cukup unik menghindari eksklusi barangkali sebagaimana yang dilakukan oleh Pendeta Nat. Dia memimpin sebuah gereja di jantung kota Sidoarjo. Secara formal-administratif, gerejanya masih terkendala perizinan, meski dia telah menggunakan bangunan ini sejak lama untuk beribadah bersama ratusan jemaatnya. Meski dia cukup aktif terlibat berbagai kegiatan lintas iman di level kabupaten, namun hal tersebut tidak juga mampu meredam kekuatirannya atas nasib rumah ibadahnya. Apalagi dia kerap didatangi oleh beberapa orang yang mengaku mewakili warga sekitar gereja, untuk menanyakan status hukum rumah ibadah tersebut.

Beberapa kali dia berusaha mengundang Bupati agar hadir di acara yang diselenggarakan di gereja itu. Baginya, keterlambatan turunnya izin bisa 'diganti' sementara waktu oleh kedatangan Bupati. Sebab, kehadirannya akan dimaknai oleh Pendeta Nat dan Majelis Gereja sebagai bentuk pengakuan atas keberadaan gereja tersebut. Sayangnya, Bupati tidak juga punya waktu berkunjung. Pendeta tersebut tidak kurang akal. Setelah berdiskusi dengan beberapa aktivis NU di tingkat regional, disusunlah satu strategi. Dengan memanfaatkan peringatan wafatnya Gus Dur, gereja ini menggandeng Jaringan GUSDURian menggelar semacam haul dengan mendatangkan KH. Salahudin Wahid, adik Gus Dur. Tokoh-tokoh lintas iman juga diundang. Saat dihubungi panitia seminggu sebelum acara, Bupati menyampaikan dirinya tidak bisa hadir karena berbarengan dengan acara lain. Dia berjanji mengirimkan wakilnya.

Saat acara berlangsung, begitu mendengar KH. Salahuddin Wahid hadir, bupati mendadak langsung menuju ke lokasi acara, tanpa menghubungi panitia. Dia bahkan minta disediakan waktu untuk membuka acara. Di hadapan KH. Salahuddin Wahid dan Bingky Irawan, Bupati memuji-muji Gus Dur sebagai tokoh pluralisme, guru yang ia teladani. Selesai acara, Bupati terlihat berbincang-bincang-bincang dengan banyak orang. Pendeta Nat mengucapkan terima kasih atas kedatangan Bupati. Meski izin rumah ibadah belum juga selesai, Pendeta Nat menjadi lebih akrab dengan Bupati. *'Yang penting, kami bisa aman beribadah meski belum mengantongi izin. Kalau ada apa-apa kami bisa kontak langsung bupati. Masak dia tidak ingat gereja kami pasca-acara haul itu?'* Pendeta Nat cukup yakin kedatangan Bupati pada acara tersebut bisa mempengaruhi pandangan warga sekitar menyangkut keberadaan gerejanya. Upaya lain keluar dari jebakan eksklusif yang mengancam keberadaan gerejanya juga dilakukan oleh Pendeta Nat dengan cara menggunakan gerejanya sebagai Sekretariat Jaringan GUSDURian Sidoarjo. Berbagai diskusi dan kegiatan antaragama dihelat di tempat itu. Dia barangkali ingin menunjukkan komitmen jaringan yang bergerak menyemai gagasan Gus Dur ini mempunyai kepedulian terhadap persoalan yang menimpa kelompok minoritas.

Pada tataran problem strategis, upaya menghindari jebakan eksklusif dilakukan seperti halnya cara-cara di atas, namun kelompok-kelompok minoritas ini terkesan 'lebih bersabar' dalam

prosesnya. Mereka terkesan sangat berhati-hati untuk menyampaikan hal tersebut kepada pemerintah lokal. Bagi mereka, jangan sampai hubungan baik yang sudah terjalin dengan pemerintah dan kekuatan mayoritas Islam, tercederai seandainya mereka bersikukuh meminta perlakuan adil dalam hal penganggaran publik, pengajaran agama di sekolah, maupun insentif bagi guru-guru agama non-formal.

Patut diperhatikan juga bahwa LSM-LSM lokal yang *concern* terhadap problem sosial kelompok minoritas berbasis keyakinan seperti ini relatif jarang, jika dibandingkan dengan LSM yang berkuat pada isu-isu *good governance*, lingkungan, penguatan usaha kecil menengah maupun isu perempuan dan anak. Bagaimanapun juga, isu kebebasan beragama/berkeyakinan masih dianggap isu sensitif yang berpotensi mengundang ketidaknyamanan banyak kelompok. Di internal kelompok minoritas sendiri, belum terlihat adanya konsolidasi rapi untuk memperjuangkan kepentingan mereka bersama. Mereka sangat mudah terfragmentasi berdasarkan kepemilikan isu. Problem diskriminasi pengajaran terhadap kelompok penghayat Sapto Darma misalnya, belum sepenuhnya mampu meyakinkan kelompok minoritas lainnya untuk ikut bersama-sama memperjuangkan kesetaraan hak. Begitu juga sebaliknya.

Dalam hiruk pikuk politik elektoral, persinggungan kelompok minoritas non-Muslim dengan para kandidat terjadi dengan intensitas yang sangat kecil. Dibandingkan dengan misalnya, gerakan lintas agama Jombang (PRASASTI)<sup>15</sup> saat Pemilihan Bupati 2013 lalu, uji publik para kandidat oleh kelompok minoritas Sidoarjo bisa dikatakan tidak terjadi.<sup>16</sup>

Di Jombang, selama proses pemilihan bupati (pilbup) tahun lalu, puluhan orang wakil dari 30 gereja dan kelompok Hindu, Buddha dan Konghucu serta Islam menyelenggarakan pertemuan terbuka. Tiap kandidat diundang secara khusus, tidak dengan kandidat lain, untuk menjelaskan visi dan misinya. Fokus pembicaraan diarahkan kepada komitmen tiap pasangan terhadap hak-hak kelompok minoritas. Berbagai persoalan ditanyakan ke tiap kandidat, di antaranya; komitmen perlindungan terhadap nasib kelompok minoritas secara umum, sulitnya pengurusan izin rumah ibadah, disparitas akut bantuan sosial keagamaan, pengajaran agama di sekolah formal bagi siswa non-Muslim, dan diskriminasi tunjangan bagi guru-guru agama di sektor pendidikan non-formal.<sup>17</sup>

Di Sidoarjo, kandidat yang saat ini menjadi Bupati pernah bertemu dengan beberapa elit gereja di Sidoarjo menjelang pemilihan. Dalam pertemuan tersebut cabup memaparkan visi dan misinya, sambil tidak lupa meminta doa restu. Pertemuan itu juga menyinggung terkait keberadaan rumah ibadah. Para elit gereja berharap cabup itu menunjukkan komitmennya melindungi kelompok minoritas, dengan cara tidak mempersulit proses perizinan rumah ibadah. Cabup menyanggupi meski hingga sekarang belum terealisasi.

## Penutup

Dalam sebuah wilayah perkotaan yang bercirikan masyarakat industrial, selain warganya kerap dihadapkan pada problem kesejahteraan dasar (pendidikan dan kesehatan), selalu terselip potret buram diskriminasi kelompok berbasis agama/keyakinan. Di Sidoarjo Jawa Timur yang terkenal mempunyai basis heterogenitas warga berdasarkan suku, agama, ras dan golongan, kelompok-kelompok minoritas agama/keyakinan tetap bisa hidup berdampingan dengan masyarakat lain. Yang membedakan mereka dengan kelompok mayoritas adalah pada tingkat pemenuhan hak-hak dasar yang masih dirasakan cukup diskriminatif.

Terdapat dua kategori persoalan yang seringkali dianggap masih perlu diselesaikan. *Pertama*, persoalan menyangkut kebutuhan yang bersifat mendesak (primer) misalnya terkait pemberian izin pendirian rumah ibadah yang berimplikasi terhadap rasa aman dalam melaksanakan ritual. *Kedua*, persoalan yang sifatnya sekunder (*hajiyah*), di mana pemenuhannya bisa dilakukan secara bertahap, misalnya terkait bantuan sosial keagamaan, pengajaran agama sesuai keyakinan masing-masing, dan bantuan terhadap para guru agama di sektor pendidikan non-formal (sekolah minggu dan sekolah sejenis bagi non-Muslim)

Menghadapi eksklusi seperti ini, kelompok-kelompok minoritas terlihat lebih menggunakan strategi merangkul pemerintah lokal maupun kekuatan mayoritas di internal Islam seperti NU dan Muhammadiyah. Kelompok minoritas ini berpandangan pemerintah lokal merupakan satu-satunya pihak yang mempunyai kewenangan dalam menentukan sebuah persoalan, termasuk dalam urusan yang berkaitan dengan pemenuhan hak berbasis keyakinan. Pilihan

merangkul-pemerintah — ketimbang menerapkan strategi *vis a vis* — ini sangat mungkin didasarkan pada kalkulasi efektivitas. Memperjuangkan hak mereka secara terbuka dan konfrontatif dengan pemerintah justru akan semakin membahayakan posisi mereka. Ada kesan mendalam dalam kelompok ini bahwa menuntut hak secara frontal akan membuat pemerintah lokal tidak senang. Ujungnya, mereka khawatir akan dieksklusi dan dipersulit saat membutuhkan pemerintah. Dalam pandangan mereka, Pemerintah juga mempunyai pengaruh cukup besar terhadap organisasi-organisasi kemasyarakatan/keagamaan di Sidoarjo, yang bisa jadi akan dipersuasi untuk mengeksklusi mereka. Pandangan yang sama juga digunakan untuk memetakan dan mendekati organisasi kemasyarakatan/keagamaan lain di Sidoarjo. Terhadap organisasi-organisasi ini, kelompok minoritas menganggap mereka mempunyai kemampuan mempengaruhi elit birokrasi di pemerintahan, terutama NU dan Muhammadiyah.

Kelompok minoritas ini acap kali menggunakan peran para aktivis NU-progresif sebagai *political-proxy* untuk menghubungkan dengan — baik birokrasi atau kelompok mayoritas Islam. Eksklusi sebagaimana di atas juga memaksa kelompok minoritas menentukan problem mana yang menjadi prioritas untuk diselesaikan. Pilihan ini sekaligus berimplikasi terhadap model tindakan yang akan dilakukan. Untuk mencari jalan keluar agar bisa beribadah dengan aman di atas bangunan rumah ibadah yang belum mengantongi izin, kelompok minoritas (Kristen) terlihat berupaya lebih aktif — meski menghindari kesan konfrontatif dengan pemerintah melalui media — dibanding saat memperjuangkan problem yang bersifat sekunder. Langkah ini untuk sementara waktu dianggap cukup berhasil karena 92% gereja masih bisa digunakan meski belum mengantongi izin pendirian. Terkait diskriminasi lain, misalnya di sektor pendidikan, kelompok minoritas cenderung bersikap mengalah. Mereka berpandangan, belum proporsionalnya pemberian mata pelajaran agama Kristen bagi siswa di sekolah-sekolah negeri masih bisa ditangani dengan cara memperkuat fungsi gereja dalam memberikan tambahan pelajaran tersebut. Strategi yang sama juga dilakukan oleh kelompok minoritas lain non-kristen, seperti Buddha, Konghucu, Hindu, maupun kelompok Penghayat Kepercayaan. ■

## Referensi

- Anshori, Aan. 2013. "Profil Kabupaten Sidoarjo". Bahan persiapan Survei Demokrasi 2013 yang dilakukan oleh Polgov UGM dan UiO. *Tidak diterbitkan*.
- Amig, Bahrul dkk. 2006. *Jejak Sidoarjo; dari Jengjala ke Suriname*. Sidoarjo: Ikatan Alumni Pamong Praja Sidoarjo.
- Biro Pusat Statistik. 2012. *Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2012*. Sidoarjo: BPS.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2014*. Sidoarjo: BPS.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Sidoarjo Dalam Angka Tahun 2015*. Sidoarjo: BPS.
- Lings, Martin. 2006. *Muhammad His Life based on the Early Sources*. Rochester: Inner Tradition.
- Pearson, Elaine. 2013. *Atas Nama Pelanggaran Terhadap Minoritas Agama di Indonesia*. Amerika Serikat: Human Right Watch
- Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. 2011. *Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Sidoarjo 2011*. Sidoarjo: Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.
- Samadhi, Willy Purna dan Nicholaas Warouw. 2009. *Demokrasi di Atas Pasir*. Jakarta: DEMOS-PCD Press.
- Asiyah, "Jawa Barat Juara 1 Pelanggaran kebebasan Beragama", <http://news.okezone.com/read/2014/01/16/337/927241/jawa-barat-juara-1-pelanggaran-kebebasan-beragama> Akses 12 November 2014 11:11
- Aan Anshori, Kiai Sahal Jangkar islam Ramah dan Toleran, <http://aananshori.web.id/2014/01/kiai-sahal-jangkar-islam-ramah-dan-toleran-refleksi-kasus-syiah/> Akses 1 Januari 2015
- Abidin, Kades Sawotratap: Ahmadiyah Tidak Pernah Ijin Desa, <http://dprd-sidoarjokab.go.id/kades-sawotratap-ahmadiyah-tidak-pernah-ijin-desa.html> Akses 3 Januari 2015
- Abidin, Sidoarjo Tidak Perlu Ada Perbup Soal Ahmadiyah, <http://dprd-sidoarjokab.go.id/sidoarjo-tidak-perlu-ada-perbup-soal-ahmadiyah.html> Akses 3 Januari 2015
- Bupati Kukuhkan Forum Pembauran Kebangsaan <http://kabarsidoarjo.com/?p=22194> Akses 13 September 2013

- Dar, Seven al Qiyadah Sect Members in Sidoarjo Arrested, <http://www.nu.or.id/a,public-m,dinamic-s,detail-ids,16-id,28803-lang,enc,regional-t,Seven+Al+Qiyadah+sect+members+in+Sidoarjo+arrested-.php> Akses 14 Januari 2015
- Eko W, Warga Sidoarjo Siap Hadapi Gugatan Aliuran Sesat, <http://www.tempo.co/read/news/2009/11/18/058209033/Warga-Sidoarjo-Siap-Hadapi-Gugatan-Aliran-Sesat> Abidin, Diduga Aliran Sesat, Aliran Yaskum Dibubarkan Warga <http://kabarsidoarjo.com/?p=2609> Akses 5 Januari 2015
- NIK, Tunjangan Guru Madrasah Diniyah Direvisi, <http://edukasi.kompas.com/read/2010/05/18/18075621/Tunjangan.Guru.Madrasah.Diniyah.Direvisi> akses 14 Januari 2015
- Notulensi dialog tiga kandidat Pilkada Jombang 2013, <http://imansajala.wordpress.com> Akses 13 Februari 2015
- Republika Online, NU Jatim Dukung Pembekuan Ahmadiyah, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/11/02/21/165274-nu-jatim-dukung-pembekuan-kegiatan-ahmadiyah>. Akses 1 Januari 2015
- Republika Online, MUI Jatim: Pemerintah Harus Tegas Bubarkan Ahmadiyah, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/nasional/11/02/28/166583-mui-jatim-pemerintah-harus-tegas-bubarkan-ahmadiyah> akses 30 Desember 2014
- Situs Kejaksaan RI, Beberapa Aliran Kepercayaan dan Keagamaan Diperiksa [http://www.kejaksaan.go.id/unit\\_kejaksaan.php?idu=22&idsu=7&id=446](http://www.kejaksaan.go.id/unit_kejaksaan.php?idu=22&idsu=7&id=446) akses 13 Januari 2015
- Tommy Woworundeng, "PGI Kesal Banyak gereja Ditutup", Manado Post, 17 Mei 2012. Bisa diakses di <http://www.indonesiamedia.com/2012/05/22/pgi-kesal-banyak-gereja-ditutup/> Akses 12 November 2014 12: 10
- Tony Hartawan, Polisi Jaga Mesjid Ahmadiyah di Sidoarjo, <http://www.tempo.co/read/news/2011/03/01/180316832/Polisi-Jaga-Mesjid-Ahmadiyah-di-Sidoarjo> Akses 13 Januari 2015

## Wawancara

Wawancara dengan Pdt. Nat, pertengahan Oktober 2014.

Wawancara dengan Dik, tokoh muda Islam-NU, pertengahan Oktober 2014.

Wawancara dengan DJ, penganut Sapto Darmo yang juga aktifis SOBATKBB, 16 Januari 2015.

Wawancara dengan LH, aktivis JAI Sidoarjo, 10 Januari 2015.

Wawancara dengan Pdt. Eddy Kusmayadi, Ketua Prasasti Jombang, 12 November 2014.

## Catatan belakang:

- <sup>1</sup> Dikutip dari [kompas.com](http://kompas.com), 11 Maret 2014
- <sup>2</sup> Laporan serupa disampaikan Setara Institute, Maarif Institute, Human Rights Watch, Human Rights Working Group di Indonesia, dan Litbang Kementerian Agama RI. Pelanggaran itu dilakukan aparat negara dan masyarakat. Bentuknya beragam: serangan terhadap kelompok berbeda, pelarangan terhadap aliran yang dicap sesat, pelarangan/penyegelan rumah ibadah, atau kriminalisasi atas nama agama.
- <sup>3</sup> Sebagai perbandingan, prosentase untuk problem lainnya; pendidikan (9%), kesehatan (9%) atau kesejahteraan dan jaminan sosial (7%).
- <sup>4</sup> Diunduh dari [http://kpud-sidoarjokab.go.id/upload Data/Hasi Pemilu Tahun 2009.pdf](http://kpud-sidoarjokab.go.id/upload>Data/Hasi%20Pemilu%20Tahun%202009.pdf).
- <sup>5</sup> Peraturan ini terdiri dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No. 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.
- <sup>6</sup> <http://dprd-sidoarjokab.go.id/jaga-sidoarjo-dengan-pertemuan-rutin.html>. Diakses 1 Januari 2015.
- <sup>7</sup> <http://e-dokumen.kemenag.go.id/files/F538xgEY1325487092.pdf>.
- <sup>8</sup> <http://aananshori.web.id/2014/01/kiai-sahal-jangkar-islam-ramah-dan-toleran-refleksi-kasus-syiah/> Diakses 1 Januari 2015.
- <sup>9</sup> <http://dprd-sidoarjokab.go.id/gelar-kebaktian-tanpa-izin-rumah->

warga-didemo.html. Diakses 14 Januari 2015.

- <sup>10.</sup> Wawancara dengan Pdt. Natael Hermawan, 15 Januari 2015.
- <sup>11.</sup> Tahun 2011 Gereja HKBP Sedati Sidoarjo ditutup (Majalah Gemari 2011). Warga juga mendemo rumah Dolfie Carel di wilayah Kemiri Indoah Sidoarjo yang digunakan sebagai tempat ibadah.
- <sup>12.</sup> kompas.com 18 Mei 2010
- <sup>13.</sup> Wawancara dengan Pdt. Natael H.
- <sup>14.</sup> Sebanyak 64% informan lokal (Sidoarjo) menilai masyarakat yang tereksklusi kehidupan sosial politiknya perlu mendapatkan kesejajaran dalam seluruh hak-haknya.
- <sup>15.</sup> Singkatan dari Persaudaraan Lintas Agama dan Etnis, merupakan organisasi yang terlibat aktif mengkampanyekan toleransi dan pluralisme di Jombang. Anggotanya terdiri dari pemuka-pemuka lintas agama yang juga terlibat di Forum Kerukunan AntarUmat Beragama (FKUB) Jombang.
- <sup>16.</sup> Wawancara dengan Pdt. Eddy Kusmayadi, Ketua Prasasti, 12 November 2014).
- <sup>17.</sup> Terdapat tiga pasang kandidat yang berkompetisi dalam pilbup Jombang 2014 lalu, yakni Munir Fanani-Wiwik, Nyono Suharli-Munjidah Wahab dan Wijono-Sumrambah.

