

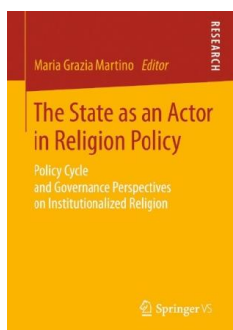
Tinjauan Buku:

MENCARI AKTOR UTAMA DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN AGAMA

U s m a n

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan - LIPI

asyqi_wahidi@yahoo.com



Judul : *The State as an Actor in Religion Policy, Policy Cycle and Governance Perspectives on Institutionalized Religion*
Editor : Maria Grazia Martino
Penerbit : Springer VS
Cetakan : I
Tahun : 2015
Tebal : 178 halaman

Pendahuluan

Belakangan ini, persoalan kebijakan di bidang sosial keagamaan mulai mendapat perhatian serius dari kalangan ilmuwan, akademisi, dan peneliti. Setidaknya ada empat alasan pokok mengapa bidang sosial keagamaan mendapat perhatian serius. *Pertama*, bidang ini merupakan bidang yang sangat strategis untuk investasi sumber daya manusia di masa depan. *Kedua*, bidang ini merupakan bidang yang dapat menciptakan demokratisasi dan keterlibatan masyarakat begitu kuat dalam proses pembangunan. *Ketiga*, bidang ini menjadi problem dan tuntutan masyarakat selama ini. *Keempat*, bidang ini menjadi ruh (semangat) yang dapat mempengaruhi bidang lainnya (Basit, 2008: 144). Di samping itu, agama mempunyai kedudukan dan peran yang sangat penting dan strategis, utamanya sebagai landasan spiritual, moral, dan etika dalam pembangunan nasional. Agama sebagai sistem nilai seharusnya dipahami dan diamalkan oleh setiap individu, keluarga, masyarakat, serta menjiwai kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk itu, pembangunan agama perlu mendapat perhatian lebih besar lagi, baik yang berkaitan dengan penghayatan dan pengamalan agama, pembinaan pendidikan agama, maupun pelayanan kehidupan beragama.

Namun, beberapa kajian terkait kebijakan publik di bidang sosial keagamaan tersebut masih kurang tajam dan cenderung

bermain di masalah permukaan, lebih-lebih kajian kebijakan agama. Salah satu faktornya dikarenakan minimnya referensi dan teori yang memadai yang bisa dijadikan sebagai kerangka (*framework*) dan sekaligus alat (*tools*) untuk menganalisis kebijakan dalam bidang agama. Berangkat dari keprihatinan atas kelangkaan teori dalam kajian kebijakan agama, buku yang diedit oleh Maria Grazia Martino ini patut untuk dibaca oleh para ilmuwan, akademisi, peneliti dan siapa pun yang mempunyai perhatian terhadap kajian kebijakan publik di bidang agama.

Buku ini sejatinya merupakan bunga rampai beberapa tulisan yang menyoroti tentang pergulatan agama dan politik di Eropa dalam konteks kebijakan publik. Buku ini menggarisbawahi bahwa sampai saat ini belum ada sebuah studi kebijakan yang menempatkan agama sebagai objek dalam kajian ilmu politik. Dalam konteks negara-negara Eropa, gereja dan negara merupakan dua institusi yang sudah lama diciptakan oleh manusia. Sebaliknya, studi yang menunjukkan hubungan antara politik dan agama di ruang publik telah banyak disoroti oleh disiplin ilmu lain, seperti Antropologi, Sejarah, Hukum, Sosiologi, dan Teologi. Sejalan dengan itu, telah berlaku pandangan umum bahwa peran agama telah mengalami keterpurukan dalam peta perpolitikan di Barat. Sebagaimana disebutkan dalam teori sekularisasi, keunggulan

negara sekuler telah mampu mengambil alih peran dari aktor-aktor agama. Namun, ketika negara berhadapan dengan komunitas-komunitas agama baru, saat itulah kebijakan integratif diperlukan sebagai kerangkanya. Dalam kasus apapun, agama umumnya dilihat sebagai sumber konflik dalam dunia politik. Oleh karena itu, agama harus dijauhkan dari ruang-ruang publik atau setidaknya kepentingan-kepentingan agama harus didepolitisasi (hlm. 9).

Buku yang diedit oleh Maria Garzia Martino ini sejatinya tidak ingin memperuncing perdebatan teori terkait sekularisasi. Sebaliknya, buku ini berusaha membangun sebuah teori terkait dengan instrumen apa yang cocok diterapkan di negara modern untuk mengembangkan kebijakan agama. Dalam kerangka kebijakan publik komparatif, hal ini mengikuti logika sektoral dari kebijakan agama, sementara pada saat yang sama hal ini juga mengadopsi sebuah perspektif lintas nasional yang mengimplikasikan bahwa norma-norma informal dan institusi-institusi formal dalam suatu negara telah ikut mempertajam kebijakan agama (hlm. 11). Kerangka kebijakan publik komparatif digunakan untuk melihat kebijakan agama karena kebijakan agama dipahami sebagai salah satu aktivitas dari negara.

Kebijakan Agama: Posisi dan Definisi

Sebelum mendefinisikan apa itu kebijakan agama, terlebih dahulu perlu ditegaskan bahwa kebijakan (*policy*) itu berbeda dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Kebijaksanaan merupakan penjawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat. Sementara itu, publik, sebagaimana yang lumrah diketahui adalah masyarakat umum, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi juga kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negara (Syafiie, 1999: 105).

Dalam penelusuran sejumlah literatur terkait definisi kebijakan agama, hasilnya cukup mencengangkan karena istilah kebijakan agama bukan hanya dipakai di negara-negara demokratis, melainkan jughanegara-negara yang tidak menganut sistem demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa negara-negara demokratis tidak pernah membayangkan kebijakan agama sebagai sebuah ranah kebijakan yang terpisah sistem demokrasi. Pertanyaannya, apakah

kebijakan agama itu? William N. Dunn menjawab pertanyaan ini dengan menjelaskan bahwa bahwa kebijakan agama adalah semua proses politik dan keputusan yang dibuat untuk mengatur praktik agama, simbol-simbol agama, dan komunitas-komunitas agama. Sementara ilmuwan lainnya, Liedhegener, menunjukkan bahwa istilah “kebijakan agama” mengasumsikan beberapa makna yang berbeda-beda. Jika diaplikasikan pada konteks negara-negara yang menganut sistem demokrasi, maka istilah ini merupakan keputusan-keputusan yang diambil dalam kerangka hukum Gerejawi. Istilah ini juga bersentuhan dengan konsep pluralism agama yang dimainkan oleh pemerintah dan partai politik. Namun demikian, cakupan makna “kebijakan agama” lebih luas daripada “hukum Gerejawi,” karena dalam proses pengambilan “kebijakan agama” melibatkan sikap dan keputusan yang dibuat oleh legislatif dan eksekutif. Pada saat yang sama, “kebijakan agama” juga merujuk pada proses-proses pengambilan keputusan demokratis yang absah berdasarkan pada aturan mayoritas. Karena itulah, kebijakan agama dapat dikatakan sebagai sebuah strategi politik yang bertujuan untuk mengatur hubungan antara negara, masyarakat, dan agama-agama yang terinstitusionalisasi (hlm. 10).

Proses Pembuatan Kebijakan Agama

Proses pengambilan keputusan terkait kebijakan agama hampir sama dengan proses kebijakan publik pada umumnya. Proses tersebut dijelaskan secara panjang lebar mulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan sampai pada penilaian kebijakan. Hanya saja, aktor yang paling dominan dalam proses pembuatan kebijakan agama adalah Negara. Willam N. Dunn meringkas tahapan-tahapan pembuatan kebijakan menjadi empat tahap, yaitu: penyusunan agenda, formulasi, adopsi, dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang proses pembuatan sebuah kebijakan, termasuk kebijakan agama, perlu kiranya dipaparkan lebih lanjut mengenai tahapan-tahapan tersebut.

Pertama adalah **Penyusunan Agenda**. Tahap ini merupakan sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah, ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai *masalah publik* dan prioritas dalam agenda publik

dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Dalam penyusunan agenda, isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah penting untuk ditentukan. Isu-isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). Isu-isu kebijakan biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (1998: 24), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan, baik tentang rumusan, rincian, penjelasan, maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun, tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan. Dengan demikian, penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan pemangku kepentingan (*stakeholder*). Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan *stakeholder*.

Tahap kedua adalah **Formulasi Kebijakan**. Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

Tahap Ketiga ialah **Adopsi/Legitimasi Kebijakan**. Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, maka warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Di samping itu, warga negara juga harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang terpilih secara sah sebetulnya mendukung aspirasi rakyat pada umumnya, meskipun pada kenyataannya tidak bisa memuaskan seluruh rakyat secara individual. Hal ini dikarenakan dukungan rezim penguasa harus melalui proses-proses politik yang tidak sederhana, sehingga dalam menetapkan suatu kebijakan pemerintah

mendapatkan legitimasi. Legitimasi tersebut dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu dan melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

Tahap Keempat merupakan **Penilaian/Evaluasi Kebijakan**. Secara umum, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan juga dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa berlangsung pada tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun dampak kebijakan.

Para Aktor Pembuat Kebijakan Agama

Dari paparan William N. Dunn di atas tampak jelas bagaimana sebuah kebijakan dibuat. Dalam pembuatan kebijakan agama, siapakah aktor-aktor yang mempunyai peran penting? Pertanyaan ini cukup menggelitik karena jawabannya tentu akan berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Namun, pada prinsipnya, ada sejumlah aktor yang kerap kali bermain dalam proses pembuatan kebijakan agama. *Pertama*, para aktor dari pemerintah, yang terdiri dari beberapa kementerian seperti kementerian keadilan, kementerian dalam negeri, kementerian kebudayaan, kementerian integrasi dan migrasi, dan kementerian luar negeri. *Kedua*, para aktor sosial yang terdiri dari kelompok yang berada di luar pemerintahan, seperti gereja-gereja, komunitas-komunitas agama, organisasi-organisasi migran, sekolah-sekolah agama swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berafiliasi dengan gereja dan komunitas agama, media massa, serta partai-partai politik. *Ketiga*, para aktor yang mempunyai strata birokrasi yang lebih rendah, seperti perencanaan kota, pemelihara monumen-monumen, dan otoritas sekolah. Mereka semua mempunyai kesempatan untuk memberikan pengaruh terhadap pemerintah dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan terkait dengan kebijakan agama, agar bisa dimasukkan ke dalam penyusunan agenda (*agenda setting*). Dalam beberapa kasus, baik secara resmi maupun tidak resmi, salah satu dari para aktor tersebut mempunyai kedekatan khusus dengan departemen

tertentu dalam pemerintahan. Tentu saja keputusan final dalam proses penyusunan kebijakan agama tersebut tergantung pada sejauh mana kepiawaian aktor-aktor sosial tersebut dalam bernegosiasi dengan pemerintah, sehingga kepentingan mereka dapat diakomodasi dalam suatu produk kebijakan agama (hlm. 33).

Perspektif Governance

Dalam kebijakan publik pada umumnya, sebuah isyung dikategorikan sebagai masalah publik dapat dilihat dari beberapa perspektif, antara lain: perspektif administratif, perspektif teknokratis, perspektif *governance*, perspektif *democratic-governance*, perspektif konflik, dan perspektif advokasi. Kebijakan agama yang merupakan bagian dari kebijakan publik tentunya dapat pula dilihat dari beberapa perspektif tersebut. Namun, dalam hal ini, penulis menawarkan pendekatan *governance* sebagai sebuah perspektif untuk memproses sebuah isu agama menjadi kebijakan agama.

Selain perpektif *governance*, dalam studi kebijakan terdapat dua pendekatan lain, yaitu: perspektif administratif dan perspektif teknokrat. Pertama, perspektif administratif, kelemahan perspektif ini terletak pada kecenderungannya yang bersifat hierarkis dan prosedural. Dalam hal ini, pemerintah dalam melaksanakan fungsi administratif melalui Pelayanan Masyarakatnya biasa disebut Birokrasi. Pemikiran Max Weber tentang birokrasi dapat dikategorikan sebagai pemikiran *Old Administration Paradigm* (Paradigma Administrasi Klasik). Hal ini disandarkan pada ciri khas paradigma Administrasi Klasik yang menekankan pada aspek birokrasi di dalam analisis-analisis administrasi negara hingga tahun 1970-an. Selain itu, analisis birokrasi yang dikemukakannya sangat mempengaruhi pemikiran-pemikiran birokrasi selanjutnya.

Di dalam analisis birokrasinya, Weber mempergunakan pendekatan "*ideal type*". Tipe ideal merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita memahami kehidupan sosial. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi

tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Dengan demikian, tipe ideal memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan lainnya. Dengan cara semacam ini kita menciptakan tipe ideal tersebut (Thoha, 2003).

Kedua, perspektif teknokrat. Dalam studi kebijakan, perspektif ini mempunyai beberapa kelemahan mendasar, antara lain: **pertama**, sifat eksklusivitas teknokrat membuat proses pembentukan kebijakan menjadi tidak transparan sehingga kebijakan yang dihasilkan terkesan kental dengan unsur politis dan serta berpihak kepada kekuasaan yang lebih tinggi, contoh: Kebijakan dalam masalah Blok Cepu yang jatuh ke tangan Exxon Mobile USA dengan jalan menyelipkan pasal 103A kedalam Peraturan Pemerintah No. 35/2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi sehingga jalannya Exxon Mobile sebagai raksasa minyak dunia untuk menguasai Blok Cepu dapat mulus tanpa hambatan.

Kedua, kebijakan yang dihasilkan disusun oleh para teknokrat secara teoretis tidak memiliki basis teori yang solid dan kohesif sebab sangat miskin aspek multidisiplinernya. Padahal, pendekatan multidisipliner sangat diperlukan dalam melihat aspek kehidupan masyarakat yang sangatberagam persoalannya, contoh: Peraturan Presiden Nomor 3 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Kalimantan. Berdasarkan peraturan tersebut, disebutkan adanya batas minimal perlindungan Kawasan Konservasi dan Kawasan Lindung bervegetasi sebesar 45% dari luas Pulau Kalimantan. Namun, peraturan ini menghilangkan status Hutan Produksi Terbatas (HPT) yang berada pada Kawasan Hutan Negara. Kehilangan status ini ternyata berimplikasi pada ancaman deforestasi yang lebih serius di Provinsi Kalimantan Tengah.

Ketiga, kebijakan yang didominasi oleh para pakar dan elit membuat bahasa dan kebijakannya sangat sulit dimengerti rakyat banyak. Masyarakat dalam proses kebijakan ini hanya menerima apa yang diputuskan oleh para pakar dan elit. Sering terjadi dalam kenyataan sosial bahwa bahasa dan pikiran para pakar tidak sesuai dengan tuntutan dan pola pikir masyarakat. Sebagai contoh kasus adalah Bailout Bank Century, rakyat dibohongi dengan mengatakan bahwa perekonomian Indonesia

sangat stabil dan percaya diri, namun hari berikutnya mereka mengadakan rapat Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSP) untuk memberikan Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP) kepada Bank Century yang kalah kliring dengan alasan bahwa sekecil apa pun, sebuah bank dalam keadaan krisis akan menimbulkan dampak sistemik karena faktor psikologis pasar sudah terpengaruh suasana krisis. Akibatnya, orang akan melakukan *rush* apabila ada bank yang gagal dan ditutup.

Keempat, pada praktiknya seringkali kebijakan publik yang dilakukan para teknokrat justru gagal mengantisipasi dampak-dampak yang tidak diinginkan dan lemah dalam penerapannya.

Mengingat kelemahan-kelemahan yang ada pada perspektif administratif dan perspektif teknokrat, penulis menawarkan perspektif *governance*. Dalam hal ini, *governance* dapat diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik dengan lebih melihat bagaimana sebuah pemerintahan dijalankan dengan baik. Istilah *governance* mengacu pada proses pemerintahan; atau kondisi yang berubah dari pelaksanaan aturan; atau metode baru untuk memerintah masyarakat (Rhodes, 1996: 652). Definisi lain dikemukakan oleh Minogue (1998), yang mengungkapkan empat komponen utama dari sistem pemerintahan yang baik, yaitu *legitimacy* yang menyiratkan kepedulian terhadap yang diperintah, *accountability* yang meliputi adanya tanggung jawab dari pejabat publik dan pemimpin politik, *competence* dalam membuat dan melaksanakan kebijakan publik yang tepat dan memberikan pelayanan publik yang efisien, serta adanya *penghargaan terhadap hukum dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia*.

Secara ringkas, perspektif *Governance* saat ini adalah Perspektif *Good Governance* atau *Manajemen Publik Baru (MPB)*, yang memiliki dua arti, yaitu manajerialisme dan ekonomi institusional baru. Manajerialisme mengacu pada pengenalan metode-metode manajemen sektor privat ke dalam sektor publik. Hal ini menekankan pada penguasaan manajemen profesional; standar dan pengukuran kinerja yang jelas; pengelolaan yang berorientasi hasil; nilai uang; dan yang terbaru adalah kedekatan dengan pelanggan. Sementara itu, ekonomi institusional baru mengacu kepada pengenalan struktur intensif (seperti, persaingan pasar) ke dalam kebijakan publik. Hal ini menekankan

pada pemecahan birokrasi; persaingan yang lebih besar melalui sistem kontrak dan pasar semu, serta pilihan pelanggan.

Secara jelas, MPB berarti pemerintah dan wirausaha memikul tanggung jawab bersama dalam hal kompetisi, pasar, pelanggan, dan hasil. Transformasi nilai sektor publik ini berkaitan dengan “pengurangan peran pemerintah” (berkurangnya pendayung/“*rowing*”) sehingga memperkuat *governance* (lebih kepada pengendalian/“*steering*”).

Pada intinya, *governance* diartikan sebagai pelaksanaan kekuasaan politik untuk mengelola masalah-masalah negara dan *good government* meliputi pelayanan publik yang diaudit dan memiliki akuntabilitas terbuka dan efisien dengan birokrasi yang berkompentensi untuk membantu merancang dan menerapkan kebijakan dan pengelolaan yang tepat pada sektor publik yang ada. Untuk memenuhi asas efisien dalam pelayanan publik tersebut, Bank Dunia menuntut didorongnya kompetisi dan pasar; privatisasi perusahaan publik; reformasi pelayanan sipil dengan mengurangi staf yang terlalu banyak; memperkenalkan disiplin anggaran; mendesentralisasikan administrasi; dan mendorong berkembangnya organisasi nonpemerintah. Pendeknya, *good government* mengawinkan manajemen publik baru dengan kelebihan demokrasi liberal.

Secara ringkas fungsi pemerintah dalam *governance* menempatkan posisi pemerintah sebagai pengarah (*steering*) yang pada prosesnya juga melibatkan tiga pihak, yaitu pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Dalam perspektif *governance*, kebijakan publik dirumuskan oleh ketiga pihak tersebut.

Mengaplikasikan Perspektif *Governance* pada Kebijakan Agama

Perspektif *governance* cukup relevan digunakan untuk menjelaskan kebijakan agama. *Pertama*, pendekatan ini dapat membantu untuk memahami peran yang dimainkan oleh para aktor yang bukan berasal dari pemerintah dalam memproduksi *outcome* kebijakan. Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti untuk membandingkan bagaimana efektivitas antara sebuah kebijakan yang telah diimplementasikan oleh pemerintah pusat secara masif dan sebuah kebijakan yang telah dipraktikkan oleh masyarakat secara langsung. *Kedua*, dengan pendekatan ini, pemerintah dapat menjelaskan privatisasi atau delegasi dari otoritas publik ke jaringan-jaringan

sosial di masyarakat, karena proses-proses tersebut juga hadir dalam proses pembuatan kebijakan agama, contohnya seperti transisi dari gereja ke model kooperasi. Jika ingin membuat analogi yang lebih lanjut, model kooperasi dapat dikategorikan sebagai *public-private partnership*. Sementara itu, pemisahan antara negara dan gereja dapat dianggap sebagai model privatisasi penuh. Meskipun demikian, perbedaan antara privatisasi pelayanan umum dan privatisasi agama terletak pada objeknya. Pada privatisasi pelayanan publik, aktivitas negara dipindahkan ke pasar, sedangkan pada privatisasi agama, aktivitas negara diambil alih oleh masyarakat sipil (*civil society*) (hlm. 39).

Beberapa Kasus Kebijakan Agama di Beberapa Negara

Dalam bagian ini, akan diulas beberapa tulisan dalam buku ini terkait dengan persoalan kebijakan agama di beberapa negara Eropa. Dengan memaparkan, kasus-kasus tersebut diharapkan pembaca dapat memahami persoalan kebijakan agama di negara-negara lain yang pada akhirnya dapat dijadikan sebagai gambaran untuk melihat kebijakan agama di Indonesia.

Kebijakan Agama di Jerman

Permasalahan kebijakan agama di Jerman dikupas oleh Dirk Schuster dalam tulisannya yang berjudul *Nazi Germany and Religion – Some Thoughts on the Legal Framework set by Religion Policy in a Polycratic Government System*. Penulis berusaha mengkritisi tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah Jerman dan para fungsionaris partai terkait dengan upaya institusionalisasi agama. Dia juga mempertanyakan penafsiran-penafsiran yang berkembang setelah era perang dingin yang menunjukkan usaha keras pemerintah Nazi dalam menghancurkan agama yang telah terinstitusionalisasi dan memaksakan sekularisasi. Kalaupun ada kebijakan agama yang dibuat oleh pemerintah Nazi, besar kemungkinan arahnya adalah pragmatisme. Adolf Hitler telah memaksakan sekularisme kepada para fungsionaris partai dan mengharuskan untuk tunduk kepada pucuk pimpinan Partai Nazi. Di samping itu, beberapa keputusan dalam kebijakan agama juga telah dibuat dengan tujuan untuk menegakkan reputasi Jerman di mata internasional. Setelah konsolidasi Sosialisme berhasil dilakukan pada pertengahan tahun 1930-an, Hitler sudah tidak tertarik lagi dengan kebijakan agama dan

memberikannya kepada Hanns Kerrl. Kemudian mandat tersebut diberikan kepada konselor dari Partai Nazi, Martin Bormann. Dari Martin Bormann dilimpahkan kembali kepada Alferd Rosenberg selaku perwakilan Partai Nazi dalam bidang *training ideology*. Terakhir, diberikan kepada Reinhard Heydrich, selaku Kepala Keamanan Reich. Dalam memutuskan kebijakan agama, para fungsionaris tersebut melakukan negosiasi dengan dua gereja besar dan komunitas-komunitas kecil agama, seperti *Jehovah Witnesses* dan Gereja *Jesus Kristus Latter Day Saints*. Para aktor yang terlibat dalam pengambilan kebijakan agama bertindak atas namanya sendiri dan menanggung resikonya sendiri ketika berhadapan dengan ranah politik atau administrasi yang imperatif (hlm. 55).

Penulis lain yang berusaha menjelaskan persoalan kebijakan agama di Jerman adalah Ufuk Olgun dalam artikelnya yang berjudul *Does Islam Belong to Germany? On the Political Situation of Islam in Germany*. Penulis menekankan pembahasan terkait apakah Islam dapat dianggap sebagai bagian dari Sistem Hukum Gerejawi (*ecclesiastical law*) di Jerman dan masyarakat Jerman, jika dilihat dari perspektif kebijakan agama. Setelah penulis memaparkan sejarah singkat mengenai perkembangan Sistem Hukum Gerejawi Jerman, ia melanjutkan dengan menganalisis beberapa pertimbangan yang dapat mendorong kebijakan agama dalam periode waktu yang berbeda sejak Kerajaan Jerman berkuasa. Fokus tulisan ini adalah Jamaah Muslim Ahmadiyah, yang merupakan organisasi muslim pertama yang ada di Jerman. Meskipun demikian, organisasi Ahmadiyah ini tetap menyandang status sebagai kasta terendah di dalam umat Islam dan bahkan dianggap menyimpang. Penulis berkesimpulan bahwa agama dan integrasi kebijakan adalah dua hal yang berbeda dan terpisah dari ranah kebijakan. Oleh karena itu, perlu kiranya dilakukan analisis yang mendalam terhadap kedua ranah tersebut dalam praktik pengambilan kebijakan. Penulis sepakat dengan hipotesisnya sendiri yang mengatakan bahwa jika Ahmadiyah mendapat status sebagai badan korporasi dalam hukum publik secara cepat, hal ini dikarenakan dalam kepemimpinannya terdiri dari orang-orang Jerman yang melakukan konversi ke Islam. Fenomena ini cukup kontras dengan keberadaan kelompok-kelompok Salafi dan beberapa kelompok Islam ekstremis lainnya yang juga berhasil meraih simpati orang-orang Jerman,

sehingga mereka melakukan konversi ke Islam. Namun, mereka tidak mendapat ruang dalam kebijakan agama yang dibuat. Hal ini memunculkan pertanyaan yang mendalam terkait bagaimana kebijakan agama itu dibuat. Penulis menegaskan bahwa mayoritas organisasi-organisasi muslim di Jerman dan kebijakan agama dibuat oleh mereka sendiri, dan merupakan proyek dari para elit dalam masyarakat. Dalam konteks ini, kebijakan agama tersebut tidak mempedulikan apakah cocok dengan kepentingan Sistem Hukum Gereja Jerman atau sesuai dengan kepentingan mayoritas muslim di Jerman. Menariknya lagi, kebijakan agama itu dibuat tanpa mempertimbangkan apakah hal itu dapat diterima oleh mayoritas orang Jerman atau tidak. Sebagai penutup, penulis menyimpulkan bahwa komunitas-komunitas muslim di Jerman telah mengalami perkembangan yang sangat beragam, baik dalam arti komposisi etnisnya maupun status hukumnya. Oleh karena itu, kebijakan agama apapun yang akan dibuat oleh Jerman di masa mendatang wajib mempertimbangkan perkembangan-perkembangan tersebut (hlm. 70).

Kebijakan Agama di Switzerland

Dalam artikel yang berjudul *Switzerland: No Religious Peace without Public Arrangements or Why Catholic Church in Switzerland has to Adopt Provisions from Swiss Democracy, as Exemplified by the Canton of Zurich*, Florian Schmid dan Indrani das Schmid mendeskripsikan basis hukum dan sejumlah tanggungjawab yang harus dipikul pemerintah Swiss. Bagian pertama tulisan ini melacak kembali perkembangan dari sejarah empat perang agama yang pernah dialami oleh negara tersebut dan bagaimana pengalaman-pengalaman tragis tersebut telah menginspirasi perdamaian agama. Bagian kedua dari tulisan ini menjelaskan sejumlah tanggungjawab dan pembagian kekuasaan antara para elit. Kemudian, dijelaskan pula proses pengakuan kembali Gereja Katolik di Canton. Sebagaimana diketahui, selama beberapa abad lamanya, Reformasi telah merepresi Gereja Katolik dari ruang publik di Canton. Kata kunci yang perlu dicatat dalam proses pengakuan tersebut adalah konsensus demokrasi. Dengan adanya konsensus demokrasi, terbukti mampu menyatukan etnis-etnis yang berbeda dan kelompok-kelompok agama yang beragam di Switzerland (hlm. 85).

Kebijakan Agama di Yunani, Itali dan Swedia

Dalam artikel yang berjudul *Denominational Influence on Religion Policy after the State Church? Evidence from Greece, Italy and Sweden*, Maria Grazia Martino berusaha menguji apakah kita dapat mengidentifikasi keberadaan bentuk-bentuk yang umum dalam kebijakan agama setelah adanya transisi dari model negara-gereja menuju model korporasi. Dengan mengkaji kebijakan agama, perhatian pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat sipil harus difokuskan secara khusus pada upaya perlindungan kelompok-kelompok agama minoritas. Tulisan ini menganalisis tiga negara yang berbeda yang di masa lalu sempat mengalami ketegangan antara kekuasaan negara dan gereja, yaitu Yunani, Italia, dan Swedia. Ketiga negara tersebut memiliki denominasi yang berbeda-beda. Penulis sampai pada kesimpulan bahwa denominasi terhadap gereja tertentu dapat menjelaskan bagaimana kebijakan agama itu dibuat oleh negara dan bagaimana negara melindungi kelompok-kelompok agama minoritas. Kesulitan-kesulitan terkait integrasi kelompok-kelompok agama minoritas muncul baik dari level sekularisasi maupun dari populasi mayoritas yang tidak pernah merelakan adanya penyimpangan agama (hlm. 97).

Kebijakan Agama di Swedia

Dalam artikel yang berjudul *Dealing with Religious Diversity: The Aims and Realities of Religious Education in Sweden*, Anders Sjoborg menjelaskan kontribusi pendidikan agama di negara-negara Barat. Penulis menyatakan bahwa sekarang ini di negara-negara Barat sedang berkembang kesadaran bahwa mengajarkan pendidikan agama dapat memberikan kontribusi terhadap kohesi sosial pada masyarakat yang majemuk. Tulisan ini berusaha menelusuri hubungan antara tujuan-tujuan formal dan niat para aparatur negara Swedia terkait pengajaran agama dan sikap para pelajar sekolah terhadap subjek ini. Argumentasi yang dikemukakan dalam tulisan ini adalah bahwa kita harus mempertimbangkan konteks kebudayaan dalam melaksanakan pendidikan agama. Dalam hal ini, Swedia adalah sebuah negara yang telah berkembang dari masyarakat yang bersifat *mono-cultural* yang sistem kekuasaannya berkiblat pada *Lutherian* menuju masyarakat yang majemuk dengan beragam agama dan bermacam kebudayaan. Dilihat dari

level individunya, negara ini dapat dikategorikan sebagai negara yang sangat sekular. Tujuan-tujuan dari pendidikan agama dianalisis melalui studi terhadap dokumen-dokumen resmi, sedangkan sikap para pelajar terkait pendidikan agama, keberagaman agama dan ketidakseragaman budaya dimonitor melalui *questioner* yang dibagikan di kelas secara representatif. Observasi dilakukan melalui *group interview* secara terfokus terhadap para pelajar yang berusia 18-19 tahun. Hasil investigasi yang dipaparkan dalam tulisan ini menyimpulkan bahwa saat ini masih terdapat jarak yang lebar antara niat para perangkat negara dalam mengajarkan pendidikan agama dan sikap para pelajar terhadap pendidikan agama. Hal ini sebetulnya telah merefleksikan bagaimana masyarakat Swedia mengkonstruksi diri mereka sendiri sebagai kalangan sekular dengan menggambarkan diri mereka sendiri sebagai orang-orang yang religius sebagaimana “yang lainnya” (“*other*”). Oleh karena itu, tugas penting bagi studi-studi mendatang adalah berusaha mengidentifikasi bagaimana praktik mengajarkan pendidikan agama dapat dikembangkan lebih lanjut, sehingga menjadi lebih baik dan dapat menghilangkan jarak tersebut (hlm. 119).

Kebijakan Agama di Turki

Dalam artikel yang berjudul *European Turks in between Local and Transnational Islamic Networks: The Hizmet Movement as Translocal Actor in the Religiosity of Turks in France and Germany*, Sumeyye Ulu-Sametoglu berusaha melacak kembali bagaimana perkembangan *Hizmet* atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Ghullen movement*. *Hizmet* pada awalnya adalah sebuah kelompok kecil orang-orang Turki di Izmir, kemudian berubah menjadi kelompok besar yang mempunyai jaringan transnasional yang beroperasi di beberapa negara. *Hizmet* ini juga menawarkan sejumlah pelayanan publik, seperti sekolah dan stasiun televisi. Hal ini sangat membuat tertarik beberapa LSM dan generasi kedua orang-orang Turki di Eropa. Bagian pertama dalam tulisan ini berusaha mengeksplorasi sejarah orang-orang Turki yang bermigrasi ke Prancis dan Jerman dan struktur organisasi-organisasi muslim yang ada di Prancis dan Jerman terisi oleh para imigran dari Turki. Tulisan ini juga menggambarkan bagaimana pada awalnya generasi pertama orang-orang Turki yang

hidupnya fokus pada urusan masjid dan kebudayaan lisan Islam dapat mengikat etnisitas sebagai orang Turki. Hanya belakangan saja, mereka dapat memperluas pengaruhnya sampai di mancanegara. Merekapun ada yang kemudian menjadi fundamentalis, sehingga muncul beberapa organisasi muslim, seperti *Suleymancilar*, *IGMG*, dan *Kaplancilar*. Selanjutnya, pada bagian kedua tulisan ini dijelaskan tentang perkembangan *Hizmet* atau *Ghullen movement*, dan struktur organisasi di Perancis dan Jerman. Dengan melakukan sejumlah interaksi dengan wakil-wakil *Hizmet* dan para anggota pemerintahan, dapat disimpulkan bahwa *Hizmet* dapat diterima secara institusional di Perancis dan Jerman. Hal ini dikarenakan *Hizmet* telah berhasil menawarkan religiusitas alternatif karena beberapa hal, yaitu: mempunyai orientasi yang sifatnya transnasional, kepemimpinan yang sifatnya desentralisasi, struktur *bottom-up*, kombinasi pemikiran sekular dan kesalehan beragama, sertamemperbolehkan generasi muda Turki untuk terlibat penuh dalam masyarakat, menjadi sukses, dan hidup sesuai dengan keyakinan dan nilai yang cocok dengan jalan hidup mereka (hlm. 133).

Penutup

Buku ini sangat layak dibaca oleh para akademisi, peneliti, maupun aktivis LSM yang mempunyai *concern* terhadap isu-isu kebijakan terkait persoalan agama. Meskipun konteks yang diangkat dalam tulisan-tulisan yang disajikan dalam buku ini sedikit berbeda dengan konteks ke-Indonesia-an, benang merahnya didapatkan dengan adanya sistem demokrasi yang juga dianut oleh Indonesia. Dengan kata lain, beberapa konsep dan teori yang ditawarkan dalam buku ini dapat dijadikan sebagai inspirasi dan bahan pertimbangan untuk menyusun kebijakan agama secara optimal, sehingga bisa diterapkan di negara Indonesia yang menganut sistem demokrasi. Proses pembuatan kebijakan secara demokratis dapat menjadi kata kunci untuk menempatkan proses pembuatan kebijakan agama di negara-negara demokratis, termasuk Indonesia.

Daftar Pustaka

- Basit, A. (2008). Analisis terhadap kebijakan-kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas di bidang sosial keagamaan. *Jurnal Penelitian Agama*, 9 (2), 143-168.

- Dunn, William N. (1998). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Moran, Michael, Rein, Martin, dan Goodin, Robert F. (eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Syafiie, Inu Kencana. (1999). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineke Citra.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2003). "Teori dan Konsep Kebijakan Publik," dalam *Kebijakan Publik yang Membumi, Konsep, Strategi, dan Kasus*. Yogyakarta: Lukman Offset dan YPAPI.
- Thoha, Miftah. (2003). *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.