

REKOGNISI DAN KEWARGANEGARAAN DI INDONESIA: ANALISIS TERHADAP PROGRAM PEDULI LAKPESDAM NU

Amin Mudzakkir

Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)

Fakultas Islam Nusantara, Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia (UNUSIA),

Jakarta

amin.mudzakkir@gmail.com

Abstrak

Di era kontemporer, rekognisi atau pengakuan adalah hal yang sangat krusial. Namun, alih-alih memahaminya hanya secara kultural, rekognisi mencakup dimensi-dimensi yang luas, termasuk upaya untuk menempatkan status seseorang atau kelompok dalam struktur sosial dan ekonomi. Pengertian yang berasal dari Nancy Fraser ini digunakan untuk menganalisis kegiatan program “peduli” Lakpesdam PBNU dari 2015 hingga 2020. Didasarkan pada dokumen-dokumen kegiatan yang tersedia, termasuk notulensi dari berbagai daerah, tulisan ini memperlihatkan pentingnya rekognisi dalam pengertian lebih struktural sebagai cara kerja yang efektif untuk mengikutsertakan kelompok-kelompok rentan di Indonesia dalam wacana dan praktik kewarganegaraan.

Kata Kunci: Rekognisi; Kewarganegaraan; Program Peduli; Lakpesdam NU; Indonesia

Abstract

In the contemporary era, recognition or recognition is very crucial. However, instead of understanding it only culturally, recognition includes broad dimensions, including attempts to place one's or group's status in social and economic structures. This understanding derived from Nancy Fraser is used to analyze the activities of the Lakpesdam PBNU "care" program from 2015 to 2020. Based on the available activity documents, including minutes from various regions, this paper shows the importance of recognition in a more structural sense as a more efficient way of working. effective way to include vulnerable groups in Indonesia in citizenship discourse and practice.

Keywords: Recognition; Citizenship; Care Program; Lakpesdam NU; Indonesia

Pendahuluan

Sejak 2015-2020, Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia-Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (Lakpesdam-PBNU) telah melakukan kegiatan di 13 daerah di seluruh Indonesia. Kegiatan yang diberi nama Program Peduli itu adalah advokasi inklusi sosial terhadap Ahmadiyah, Syiah, Kristen, Tionghoa, dan penghayat kepercayaan—yang kemudian disebut kelompok rentan. Bekerjasama dengan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia (Kemenko PMK) dan The Asia Foundation (TAF), kegiatan yang berlangsung selama kurang lebih 5 tahun itu terlihat membuahkan hasil. Kelompok rentan yang diadvokasi mulai direkognisi keberadaannya, dilayani kebutuhannya, dan didengarkan suaranya. Dengan kata lain, status kewarganegaraan mereka mulai dipulihkan, meski tentu saja masih belum maksimal.

Tulisan ini menganalisis pengalaman Lakpesdam PBNU dalam melakukan kegiatan Program Peduli tersebut dari sudut pandang rekognisi dan kewarganegaraan. Bertolak dari kerangka yang disediakan oleh seorang feminis dan teoretisi kritis terkemuka, Nancy Fraser, tulisan ini mendiskusikan bahwa alih-alih dipahami hanya sebagai politik identitas, rekognisi perlu kiranya ditempatkan dalam konstelasi kewarganegaraan yang lebih luas.¹ Oleh karena itu, rekognisi harus ditempatkan bersama dengan redistribusi dan representasi. Tiga dimensi kewarganegaraan ini merupakan satu kesatuan analisis yang saling terkait satu dengan yang lain. Oleh karena itu pula, Lakpesdam menggunakan istilah “kelompok rentan”, bukan “minoritas” yang cenderung hanya dipahami secara kultural. Ahmadiyah, Syiah, Kristen, Tionghoa, dan penghayat kepercayaan adalah kelompok rentan yang dilihat tidak hanya sebagai entitas kultural, tetapi juga ekonomi dan politik. Dalam pandangan yang dikembangkan dalam tulisan ini, apa yang dikerjakan oleh Lakpesdam merupakan suatu kemajuan baik dari sisi akademis maupun dari sisi praktis.

Sistematika tulisan akan disusun sebagai berikut. Setelah melacak akar-akar teoretis dari rekognisi dan kewarganegaraan menurut Nancy Fraser, pembahasan selanjutnya adalah kontekstualisasinya bagi Indonesia. Bagian ini akan memperlihatkan bahwa problematika rekognisi dalam praktik kewarganegaraan di Indonesia mencakup juga pendekatan-

¹ Nancy Fraser *Justice Interruptus: Critical Reflections of “Postsocialist” Condition*, London/New York: Routledge, 1997; Nancy Fraser dan Axel Honneth, *Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange*, London/New York: Verso, 2003; Nancy Fraser, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New York: Columbia University Press, 2010.

pendekatan yang digunakan selama ini untuk mengatasi itu. Kemudian analisis akan masuk ke detail pengalaman Lakpesdam di 13 daerah dalam mengadvokasi kelompok rentan yang tereklusi agar mereka bisa kembali terinklusi ke arena kewarganegaraan melalui partisipasi bersama para pihak yang terkait. Terakhir adalah catatan dan penutup.

Melacak Akar Permasalahan

Topik rekognisi atau pengakuan mencuat ke permukaan sejak tahun 1980-an. Konteksnya apalagi kalau bukan dinamika ekonomi-politik kapitalisme. Sementara negara-negara komunis mengalami keruntuhan, pandangan ekonomi pasar bebas semakin dominan. Saat itu, orang seperti Francis Fukuyama mengumumkan “akhir zaman”² atau, kata Margaret Thatcher, “tidak ada lagi alternatif”.³ Seluruh dunia diandaikan telah berada di bawah kendali hegemoni baru yang bernama neoliberalisme.

Lebih dari sekadar pandangan ekonomi, neoliberalisme meliputi tata kehidupan manusia secara keseluruhan. Dengan kata lain, memakai istilah Karl Polanyi, semua bidang kehidupan manusia mau “dimarketisasi” sedemikian rupa sehingga tercipta tatanan yang baru.⁴ Dalam tatanan itu, identitas-identitas dirayakan. Mulai dari ras, etnisitas, gender, hingga agama diberi tempat yang lebih layak di ruang publik, setelah sebelumnya dianggap barang privat. Namun, ini masalahnya, sementara dirayakan, identitas-identitas itu dicabut dari kelas sosialnya. Seolah-olah identitas-identitas tersebut tidak ada hubungannya dengan dinamika ekonomi-politik.

Bagaimanapun, marketisasi membutuhkan legitimasi yang didapatkan melalui politik rekognisi. Namun rekognisi neoliberal adalah rekognisi yang semata berbasis kultural yang dipisahkan dengan bidang-bidang lainnya. Secara kultural, mereka progresif, tetapi secara ekonomi dan politik sebaliknya. Berbagai tuntutan bagi keberagaman kultural dipenuhi, tetapi pada saat yang sama, tuntutan bagi kesetaraan ekonomi dan politik diabaikan.

Rekognisi terhadap identitas yang terlepas dari dinamika ekonomi-politik merupakan pokok perhatian Nancy Fraser. Menurutnya, rekognisi

² Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992)

³ Claire Berlinski, *“There Is No Alternative”: Why Margaret Thatcher Matters* (New York: Basic Books, 2008)

⁴ Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 2001[cetakan ketiga])

adalah topik yang dalam perdebatan kewarganegaraan sebelumnya memang terabaikan, tetapi memisahkannya dari analisis kelas adalah sebuah kekeliruan.⁵ Akibatnya, rekognisi dipahami hanya sebagai perkara kultural. Kecenderungan yang kemudian disebut sebagai “politik identitas” ini bukan hanya fenomena deskriptif, melainkan juga berkembang secara normatif. Tidak hanya kebijakan negara, cara pandang akademis dan gerakan sosial pun terkena pengaruh politik identitas ini.

Kebijakan negara yang merupakan contoh dari rekognisi terhadap identitas-identitas adalah multikulturalisme. Khususnya di negara Barat liberal, multikulturalisme berarti pengakuan terhadap adanya entitas kultural di luar masyarakat setempat untuk mengekspresikan diri di ruang publik, tetapi juga untuk merawat keutuhan internal kelompok. Entitas kultural ini umumnya adalah kaum imigran dan keturunannya yang bermigrasi ke sana sejak tahun 1950-an. Dalam konteks Amerika Serikat, secara lebih spesifik entitas tersebut mencakup juga orang kulit hitam yang telah menimbulkan masalah ras sejak lama. Belakangan, kelompok lesbian, gay, biseksual, dan transgender (LGBT) juga tercakup di dalamnya. Mereka menuntut kesetaraan dalam seksualitas di hadapan kultural hetero-normatif.

Akan tetapi, multikulturalisme dikritik karena dinilai bertentangan dengan kebebasan individual. Di balik rekognisi terhadap identitas minoritas kultural tertentu ternyata ada pembatasan internal yang dilakukan oleh kelompok tersebut terhadap anggotanya.⁶ Belakangan terbukti multikulturalisme malah membangun benteng-benteng kecil yang membatasi interaksi kemasyarakatan. Atas nama multikulturalisme, yang terjadi adalah pembentukan *gheto-gheto* etnik yang eksklusif. Memang tuntutan rekognisi umumnya berpusat pada sentimen kolektif. Dasar perjuangannya bukan lagi hak individu sebagaimana diatur dalam liberalisme, tetapi hak komunal atau keanggotaan dalam komunitas kultural tertentu yang berbasis agama, etnisitas, gender, hingga seksualitas.

Bagi Fraser (2003), rekognisi dengan model multikulturalisme problematik karena mengabaikan dimensi ekonomi-politik.⁷ Apalah artinya pengakuan terhadap identitas seseorang tanpa mempertimbangkan statusnya dalam konstelasi struktural tertentu. Misrekognisi terhadap seseorang tidak selalu karena identitasnya, tetapi juga bisa jadi karena

⁵ Nancy Fraser dan Axel Honneth, *Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange* (London/New York: Verso, 2003)

⁶ Will Kymlicka, *Kewarganegaraan Multikultural* (Jakarta: LP3ES, 2003)

⁷ Nancy Fraser dan Axel Honneth, *Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange* (London/New York: Verso, 2003).

kedudukannya dalam sistem ekonomi dan tatanan politik yang ada. Memahami rekognisi hanya sebagai perkara kultural semata adalah sebetulnya reifikasi yang mudah tergelincir menjadi objek politisasi.

Oleh karena itu, menurut Fraser (2003), rekognisi kultural adalah bagian dari kewarganegaraan tetapi sejauh tetap terhubung dengan redistribusi sosial ekonomi.⁸ Keduanya tidak boleh dipisahkan, meski secara analisis bisa dibedakan. Atas dasar ini, alih-alih dipahami sebagai politik identitas, rekognisi baik dipahami sebagai “status” dalam pengertian Weberian. Dengan cara inilah kita bisa menghindari jebakan politik identitas. Oleh karena itu, identifikasi pertama seseorang atau kelompok adalah posisinya dalam kelas sosialnya, baru setelah itu afiliasi kulturalnya.

Lebih lanjut, kata Fraser, rekognisi dan redistribusi membutuhkan representasi.⁹ Status seseorang atau kelompok akan tetap merupakan kondisi ideal kecuali direalisasikan secara kongkret melalui partisipasi politik. Dalam hal ini, keaktifan menjadi kata kunci. Meski demikian, partisipasi tidak hanya menyangkut keaktifan aktor, tetapi juga keterbukaan struktur. Struktur politik demokrasi yang eksklusif akan menyulitkan partisipasi kelompok rentan. Oleh karena itu, dalam jangka panjang dimensi representasi dari kewarganegaraan berarti perjuangan untuk mengubah struktur politik demokrasi yang eksklusif menjadi lebih inklusif.

Pandangan Fraser mengenai redistribusi, rekognisi, dan representasi merupakan usaha untuk mengintegrasikan tiga arus utama dalam wacana kewarganegaraan kontemporer, yaitu liberalisme, komunitarianisme, dan republikanisme.¹⁰ Alih-alih dipahami secara terpisah, Fraser mengintegrasikannya ke dalam suatu kerangka umum.¹¹ Pemisahan ketiganya tidak lain merupakan cara kerja neoliberalisme yang mengerdilkan cakupan kewarganegaraan sebagaimana sering terjadi dalam pendekatan rekognisi selama ini.

⁸ Nancy Fraser dan Axel Honneth, *Redistribution or Recognition?: A Political-Philosophical Exchange* (London/New York: Verso, 2003).

⁹ Nancy Fraser, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*, New York: Columbia University Press, 2010.

¹⁰ Ward Berenschot & Gerry van Klinken (ed.), *Citizenship in Indonesia: Perjuangan atas Hak, Identitas, dan Partisipasi* (Jakarta: LP3ES, 2019)

¹¹ Nancy Fraser, *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World* (New York: Columbia University Press, 2010)

Mengontekstualisasikan Analisis

Meski konteks teoretisasi Fraser adalah masyarakat Barat, khususnya Amerika Serikat, saya memandang problematikanya kurang lebih sama dengan apa yang terjadi di Indonesia. Bagaimanapun, seperti telah diulas, konteks besarnya adalah dinamika kapitalisme yang melahirkan perpisahan antara rekognisi kultural dan redistribusi ekonomi serta representasi politik. Kecenderungan ini berlaku dalam pendekatan terhadap kelompok rentan. Alih-alih dipahami dalam kerangka kewarganegaraan yang multi-dimensional, mereka lebih sering dibingkai hanya sebagai minoritas kultural. Pembingkaiannya ini problematik karena sering kali mereduksi dimensi-dimensi yang mengitari mereka, demikian pula pendekatan untuk mengatasinya.

Sebelum masuk ke pembahasan mengenai pendekatan, saya terlebih dulu ingin menyetengahkan konteks historisnya. Sebagaimana terjadi secara global, topik rekognisi mencuat di Indonesia sejak tahun 1980-an. Sejak itu, muncul gejala kebangkitan agama yang awalnya lebih bersifat sosiologis daripada politis. Namun seolah sadar bahwa dunia sedang berubah, pemerintah Orde Baru tidak hanya merekognisi, tetapi juga bahkan menumpangi gejala itu. Awal 1990-an, terlihat wajah pemerintahan menjadi lebih religius, tentu saja secara simbolis, daripada sebelumnya. Presiden Soeharto yang berorientasi sekuler tiba-tiba naik haji, seakan-akan menunjukkan bukti kesalehannya, lalu mendukung Islamisasi birokrasi.

Ketika Presiden Soeharto dijatuhkan dari kekuasaan pada 1998, rekognisi negara terhadap Islam dalam politik telah berjalan. Masalahnya, mengikuti argumen Fraser, cara rekognisinya problematik. Negara secara sewenang-wenang mengakui dan bahkan meresmikan suatu pengertian identitas tertentu sambil menyingkirkan pengertian lainnya. Setelah 1998, cara ini dilakukan semakin terang-terangan. Seseorang atau kelompok yang hidup di luar identitas yang diresmikan oleh negara harus siap-siap tereksklusi. Hak sipil mereka sebagai warga negara bahkan tercabut karena mereka tidak mendapatkan dokumen kewarganegaraan. Karena tidak mempunyai dokumen kewarganegaraan, mereka tidak mendapatkan akses pada sumber-sumber kesejahteraan.

Dalam proses eksklusi tersebut, terdapat pertautan agama dan negara yang rumit. Sejumlah kebijakan negara dikeluarkan setelah mempertimbangkan fatwa keagamaan, khususnya menyangkut mereka yang dianggap “sesat” atau “menyimpang”. Hal ini terjadi pada sejumlah komunitas Ahmadiyah dan Syiah, selain juga para penghayat aliran kepercayaan. Beberapa denominasi gereja juga mengalami hal yang sama,

selain kelompok Tionghoa. Pemerintah terlihat kalah oleh desakan segelintir orang, biasanya memakai bendera Islam, yang memaksa negara menggunakan tangannya untuk membatasi aktivitas kelompok yang dianggap “kecil dan berbeda” tersebut.¹² Ahmadiyah diminta “keluar dari Islam”, sedangkan Syiah diminta “kembali ke jalan yang benar” (*ruju ‘ilal haq*). Dalam proses ini, aparat negara turut campur tangan, sehingga yang tampak bukan lagi konflik perebutan identitas di antara warga, melainkan antara warga dan negara.

Model rekognisi negara yang berdampak serius terhadap kelompok rentan tersebut ditentang oleh para aktivis hak asasi manusia (HAM). Mereka memandang apa yang terjadi itu merupakan ancaman terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB). Mereka juga menilai bahwa berbagai perundang-undangan yang seringkali menjerat kelompok rentan tidak sesuai dengan konstitusi. Di antara yang paling krusial adalah UU No.1/PNPS Tahun 1965 tentang pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama. Melalui mekanisme *judicial review*, mereka menggugat undang-undang tersebut bertentangan dengan kemanusiaan dan kewarganegaraan. Namun akhirnya, setelah melewati persidangan, gugatan kelompok HAM menemui jalan buntu.

Di lapangan, para aktivis HAM aktif memperjuangkan keberadaan kelompok rentan yang mengalami persekusi. Pengikut Ahmadiyah di Sampang dan Syiah di Lombok diusir dari kampung halamannya. Mereka, hingga kini, masih tertahan di pengungsian. Dengan argumen KBB, para aktivis HAM menuntut pemerintah mengatasi masalah ini, memberikan jaminan keamanan, dan memulangkan mereka ke tempat asalnya. Namun lagi-lagi perjuangan ini menemui jalan buntu.

Akan tetapi, meski pendekatan yang bertolak dari argumen KBB dikatakan gagal,¹³ belum ada penjelasan yang memadai mengapa demikian. Rupanya di kalangan aktivis HAM sendiri belum ada momen reflektif yang mempertanyakan mengapa pendekatan yang dijalankan oleh mereka selama ini menemui kegagalan. Sejauh yang saya tangkap, penyebab kegagalan biasanya dialamatkan kepada kondisi yang dihadapi, yaitu penguatan konservatisme di masyarakat yang bertaut dengan politisasi agama, bukan pendekatannya. Berbagai temuan dari kajian-kajian akademis

¹²Ahmad Zainul Hamdi & Marzuki Wahid (ed.), *Ruang untuk Yang Kecil dan Berbeda* (Yogyakarta: Gading, 2017)

¹³ Husni Mubarak, “Advokasi Inklusi Sosial dan Politik Kewarganegaraan: Pengalaman Advokasi Penghayat Marapu di Pulau Sumba, Nusa Tenggara Timur”, *Tashwirul Afkar*, Vol. 38, no. 1, 2020.

mengenai fenomena konservatisme agama dan politik menjustifikasi kegagalan tersebut.¹⁴

Dalam pandangan saya, kegagalan pendekatan KBB adalah karena muatan normatifnya yang terlalu berat. Meski sepintas terlihat berseberangan, pendekatan ini secara substantif memiliki bobot yang sama dengan segelintir orang yang meminta Ahmadiyah “keluar dari Islam” atau meminta Syiah “kembali jalan yang benar”. Keduanya berangkat dari “apa yang seharusnya”. Tentu saja titik tolaknya berbeda. Kelompok pertama berangkat dari nilai HAM, sedangkan kelompok kedua berangkat dari suatu tafsir agama. Kalau menggunakan analisis Fraser, keduanya terjebak pada politik identitas yang melulu kultural. Baik aktivis KBB maupun kelompok agama menganggap bahwa penerimaan terhadap mereka yang kecil dan berbeda bersumber dari kondisi kognitif dan psikologis tertentu.

Khususnya mengenai pendekatan KBB, dampak dari bobot normatifnya yang terlalu berat adalah kesulitan ketika ia mau diturunkan ke dalam agenda advokasi di lapangan. Dengan kata lain, ideal yang mau dicapainya menggantung tinggi di langit harapan, sementara realitas di bumi tidak jarang berjalan di luar kendali kondisi kognitif dan psikologis yang dicanangkan. Dalam analisis KBB, permasalahannya sering kali disederhanakan menjadi perseteruan antara Islam moderat *versus* Islam radikal di mana negara, karena alasan politis tertentu, sering berpihak kepada yang kedua daripada yang pertama. Khususnya di era otonomi daerah, aparat negara digambarkan lebih memilih menjadi “pemimpin populis” yang melayani kepentingan kelompok mayoritas daripada berpegang pada prinsip kewarganegaraan yang imparsial.¹⁵

Dalam situasi tersebut, sebuah pendekatan advokasi terhadap kelompok rentan yang lebih bersifat pragmatis sangat dibutuhkan. Titik tolaknya bukan “apa yang harus dilakukan”, tetapi “apa yang bisa dilakukan”. Cukup pasti, sebagai akibatnya, tuntutan yang sulit dipenuhi dicoret, setidaknya ditanggihkan, dari agenda advokasi. Dalam kasus pengungsi Ahmadiyah dan Syiah, misalnya, pemulangan mereka ke tempat asalnya adalah ideal yang untuk sementara ditunda.¹⁶

¹⁴ Martin van Bruinessen, *Conservative Turn: Islam Indonesia dalam Ancaman Fundamentalisme* (Bandung: Mizan, 2014)

¹⁵ Ahmad Zainul Hamdi & Marzuki Wahid (ed.), *Ruang untuk Yang Kecil dan Berbeda* (Gading: Yogyakarta, 2017)

¹⁶ Amin Mudzakkir, “Limbo Kewarganegaraan dan Kemungkinan Rekonsiliasi Kultural: Studi Pengungsi Syiah di Sidoarjo dan Ahmadiyah di Mataram” dalam Cahyo Pamungkas (ed.), *Mereka yang Terusir: Studi tentang Ketahanan Sosial Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah di Indonesia* (Jakarta: YOI, 2017); Amin Mudzakkir, “Rekonsiliasi sebagai Masalah Etika: Studi Kasus Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah di Indonesia” dalam Cahyo Pamungkas

Lebih dari itu, pendekatan yang dibutuhkan tidak bisa dikerjakan sendirian, tetapi melibatkan para pihak, yaitu pemerintah, masyarakat sipil, sektor swasta lainnya, dan tentu saja kelompok rentan itu sendiri. Karena melibatkan para pihak, maka cukup pasti ia memakan waktu yang lama. Pembicaraan demi pembicaraan mesti diselenggarakan secara bertahap yang bisa jadi mengubah hasil pembicaraan sebelumnya. Tujuannya sendiri bukan sesuatu yang ideal, melainkan hal yang bisa diterima oleh banyak—tidak semua—kalangan. Dengan kata lain, selain pragmatis, corak utilitariannya kelihatan.

Pendekatan yang dimaksud adalah inklusi sosial. Arti inklusi, sekali lagi, tidak hanya merujuk pada rekognisi dalam pengertian kultural, tetapi juga redistribusi sumber kesejahteraan publik dan representasi para pihak, khususnya kelompok rentan, dalam perumusan kebijakan. Semua ini bermuara pada partisipasi yang bermakna keaktifan semua orang, baik sebagai individu maupun anggota komunitas, dalam memperjuangkan hak dan status kewarganegaraannya. Faktor keaktifan ini penting diberi garis tebal karena kunci dari keberhasilan atau kegagalan inklusi sosial. Tidak ada yang bisa menjamin keberhasilan pendekatan ini kecuali para pihak yang terlibat di dalamnya. Norma-norma yang tercantum mulai dari kovenan HAM, konstitusi, undang-undang, hingga peraturan desa tidak berarti apa-apa jika aktor-aktor sosial yang hidup dalam kehidupan konkret sehari-hari tidak menerapkannya.

Merumuskan Pendekatan

Seperti telah dikemukakan di awal, rekognisi yang dipahami di sini ditempatkan bukan dalam kerangka politik identitas, melainkan dalam konteks kewarganegaraan yang lebih luas. Oleh karena itu, mengikuti saran Fraser, rekognisi mesti dilakukan bersamaan dengan redistribusi dan representasi. Tiga dimensi kewarganegaraan ini paralel dengan tiga tujuan pokok kegiatan Lakpesdam, yaitu penerimaan sosial (rekognisi), pelayanan publik (redistribusi), dan perubahan kebijakan (representasi). Ketiganya berjalan secara simultan. Inklusi sosial tidak hanya menyangkut penerimaan terhadap minoritas kultural, tetapi juga pengikutsertaan mereka dalam pelayanan dan perumusan kebijakan publik.

Pertama adalah mendorong penerimaan sosial. Dimensi ini tetap penting dilakukan, tetapi tidak dalam kerangka ideal. Yang didorong oleh Lakpesdam bukan penerimaan terhadap identitas yang berbeda, tetapi lebih penerimaan terhadap status kewarganegaraannya. Oleh karena itu, yang

(ed.), *Mematahkan Kebuntuan: Inisiatif Rekonsiliasi dari Dua Konflik (Syiah Sampang dan Jamaah Ahmadiyah Indonesia Lombok)*, (Jakarta:Yayasan Obor Indonesia, 2018).

dilakukan adalah membangun ruang-ruang perjumpaan sosial antar warga agar mereka saling mengenal satu dengan yang lain. Ruang-ruang itu berupa aktivitas keseharian, seperti kegiatan olahraga atau bersih desa. Selama ini, rekognisi sulit dilakukan karena kesempatan warga untuk saling bertemu sangat jarang.

Kedua adalah mengawal pelayanan publik. Tidak cukup penerimaan sosial, advokasi yang juga penting adalah mengawal pelayanan publik. Dimensi ini kerap terlupakan dalam advokasi kelompok rentan. Terlalu menekankan penerimaan sosial, kenyataan bahwa mereka terhalang dari pelayanan publik sering terabaikan. Karena ini, mereka tidak mendapatkan akses terhadap sumber-sumber kesejahteraan, seperti kredit atau bantuan sosial.

Ketiga adalah memfasilitasi perubahan kebijakan. Sekarang semakin disadari bahwa masalah kewarganegaraan kelompok rentan sangat terkait dengan kebijakan negara yang tidak adil. Ini terjadi karena proses pembuatan kebijakannya itu sendiri dilakukan tanpa partisipasi semua pihak. Kelompok rentan jarang atau bahkan tidak diikutsertakan. Dari sini eksklusivitas sosial dimulai.

Mengikuti kerangka analisis Fraser, pokok dari kegiatan advokasi Lakpesdam adalah menciptakan kondisi agar para pihak bisa berpartisipasi dalam kehidupan sosial yang luas. Pokok ini tidak lain adalah implementasi praktis dari apa yang oleh Fraser disebut “paritas partisipasi”. Kewarganegaraan yang adil hanya bisa dicapai jika dan hanya jika semua pihak mempunyai kesempatan yang bebas dan setara menyampaikan kehendaknya di ruang publik. Untuk memulai ini, Lakpesdam memfasilitasi para pihak untuk berbicara: apa yang sesungguhnya terjadi dan apa yang diharapkan. Pembicaraan ini, yang pasti memakan waktu lama, merupakan keutamaan di tengah pandangan yang mengatakan pemerintah pasti benar atau kelompok yang termarginalkan pasti benar. Kebenaran apriori seperti ini tidak mempunyai tempat sama sekali dalam model partisipasi Fraserian.

Tiga dimensi tersebut dijalankan oleh Lakpesdam bersama mitra lainnya secara simultan. Meski bisa dibedakan, ketiganya tidak bisa dipisahkan. Penerimaan sosial sulit diwujudkan jika tidak dibarengi oleh pembukaan akses terhadap pelayanan publik. Pada saat yang sama, kedua hal itu hanya tercapai jika semua pihak bisa ikut serta dalam proses pembuatan kebijakan.

Lebih lanjut, tiga dimensi tersebut adalah kondisi-kondisi yang mau dicapai oleh kegiatan program peduli Lakpesdam. Kalau menggunakan

skema Fraser, tiga tujuan tersebut meliputi kondisi subjektif, yaitu penerimaan sosial, dan kondisi objektif, yaitu pelayanan publik dan perubahan kebijakan. Penerimaan sosial lebih bermain di wilayah subjektif, menyangkut sikap respek terhadap mereka yang kecil dan berbeda. Indikatornya beragam, tetapi yang terpenting adalah pengurangan rasa terancam. Faktor rasa terancam ini sangat krusial, hampir selalu menjadi salah satu pemicu tindakan intoleransi dan radikalisme di Indonesia.¹⁷ Sementara itu, pelayanan publik dan perubahan kebijakan mempunyai indikator yang lebih objektif, misalnya pembuatan akses terhadap dokumen kewarganegaraan dan keikutsertaan kelompok rentan dalam pembahasan program bantuan sosial yang akan diberikan oleh pemerintah kepada mereka. Harus diakui pencapaian Lakpesdam lebih terlihat pada aspek yang terakhir ini.

Dalam menjalankan tiga dimensi kegiatan itu, Lakpesdam mulai dari pemetaan permasalahan yang disusun secara para pihak di lapangan. Pemetaan ini sendiri bersifat dinamis, bisa diubah berdasarkan perkembangan yang terjadi, sehingga disebut sebagai "*theory of change*". Pada pokoknya pemetaan tersebut berisi identifikasi masalah, siapa saja aktor yang terkait, apa yang bisa dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut. Aktor di sini termasuk pihak-pihak yang melakukan eksklusi. Namun alih-alih dilihat sebagai musuh, mereka adalah pihak yang mempunyai potensi untuk berkomunikasi. Makanya dalam banyak kasus ada sejumlah tokoh yang awalnya antipati terhadap kelompok rentan, atau setidaknya diam, lalu dalam perkembangannya mau berbicara dan bahkan turut membantu mencari jalan keluar.

Yang menarik adalah kesediaan anggota kelompok rentan itu sendiri untuk berpartisipasi dalam kegiatan kewargaan. Sejak awal mereka bahkan aktor terpenting dalam kegiatan program Lakpesdam. Tidak tinggal diam menunggu uluran tangan, mereka didorong untuk aktif membina hubungan khususnya dengan warga sekitar. Berbagai stigma dan prasangka terhadap mereka membuat komunikasi di antara warga canggung, tapi seiring berjalannya waktu hal itu bisa berkurang—memang tidak hilang sama sekali.

Dalam proses interaksi antara kelompok rentan dan warga sekitar, terbukti bahwa di antara mereka sesungguhnya terdapat kesamaan kedudukan dalam strata sosial ekonomi. Kesan yang menyebutkan bahwa kelompok rentan secara sosial ekonomi lebih sejahtera dalam banyak kasus

¹⁷ Sari Septiani, dkk, *Wajah Pluralitas yang Tergerus: Intoleransi dan Radikalisme di Sembilan Daerah* (Yogyakarta: Kanisius, 2020)

tidak terbukti, termasuk Tionghoa. Di Banda Aceh, misalnya, sebagian mereka sama-sama miskin seperti sebagian penduduk lainnya. Mereka sama-sama penerima bantuan sosial. Hal yang sama berlaku juga bagi komunitas Ahmadiyah dan Syiah. Sebuah komunitas Ahmadiyah di Cianjur membuktikan bahwa tidak ada perbedaan status sosial ekonomi antara mereka dan kelompok masyarakat lain di sekitarnya.¹⁸

Pembuktian bahwa tidak ada masalah kesenjangan sosial ekonomi penting dikemukakan bukan karena tidak ada masalah kesenjangan sosial ekonomi, melainkan untuk membangun basis argumen bahwa baik kelompok rentan maupun masyarakat sekitar, termasuk mereka yang antipati, pada dasarnya sama-sama kelompok marginal. Ini adalah fakta yang bisa memuluskan pendekatan advokasi inklusi sosial dalam menumbuhkan sikap solidaritas kewarganegaraan. Ini bukan utopia, tetapi fakta yang terlihat, misalnya, di Mataram. Di Pejanggik di mana asrama Transito terletak, baik pengungsi Ahmadiyah yang telah menghuni tempat itu sejak 2006 maupun sebagian warga sekitarnya adalah penduduk miskin. Jadi, karena sama-sama miskin, buat apa bertengkar? Kurang lebih narasi itu yang ditumbuhkan.

Dengan demikian, inklusi sosial bisa dicapai bukan hanya melalui perayaan perbedaan, tetapi juga pencarian kesamaan. Aspek terakhir ini agak terabaikan dalam pendekatan KBB dan model multikulturalisme. Secara terberi manusia diminta untuk menerima perbedaan sebagai sesuatu yang azali. Meski secara normatif benar, pada tataran praktis argumen ini sulit dijalankan. Oleh karena itu, daripada merayakan yang beda, maka lebih strategis mencari yang sama. Apa yang sama itu terdapat dalam aktivitas publik sehari-hari. Oleh karena itu, ketika memulai kegiatan advokasinya, Lakpesdam tidak mempersoalkan apakah masyarakat menerima identitas Ahmadiyah, Syiah, Kristen, Tionghoa, dan penghayat aliran kepercayaan, tetapi mencoba membantu semua pihak untuk bertemu dan berbicara mengenai apa yang sama di antara mereka.

Dengan ungkapan lain, alih-alih mengurus keahmadiyah, kesyiah, ketionghoan, kekristenan, dan kepenghayatan secara kultural, Lakpesdam lebih memahami dan menepatkan itu dalam konteks pembicaraan non-identitas. Makanya yang dilakukan bukan mengkampanyekan bahwa Ahmadiyah atau Syiah itu tidak sesat, misalnya, tetapi lebih membuat ruang-ruang perjumpaan dengan warga lain agar interaksi di antara mereka bisa

¹⁸ Amin Mudzakkir, "Menjadi Minoritas di Tengah Perubahan: Dinamika Komunitas Ahmadiyah di Ciparay", dalam Mashudi Noorsalim, M. Nurkhoiron, Ridwan al-Makassary (ed.), *Hak Minoritas, Multikulturalisme, dan Dilema Negara Bangsa*, (Jakarta: Interseksi, 2007)

berlangsung intensif. Bentuknya malah tidak mencerminkan warna agama, seperti pertandingan olahraga atau donor darah. Diharapkan dengan ini penerimaan sosial terhadap mereka bisa dimulai.

Namun di atas semua, sekarang menjadi lebih jelas akar permasalahan rekognisi terletak pada proses pembuatan kebijakan yang tidak adil. Dimensi politik dari kewarganegaraan ini sangat sentral. Dokumen-dokumen kegiatan program “peduli” dari lapangan memperlihatkan bahwa sebuah kelompok mengalami misrekognisi karena dibatasi partisipasinya dalam perumusan kebijakan, termasuk kebijakan yang secara langsung terkait dengan mereka. Fraser membahasakan fenomena ini sebagai misrepresentasi, yaitu suatu kondisi di mana para pihak terhalang partisipasinya. Keterhalangan ini boleh jadi adalah perkara politik biasa, artinya soal siapa yang diundang atau tidak dalam proses pembuatan kebijakan, tetapi bisa juga merupakan keterbatasan dari konsepsi demokrasi yang menjadi payung besarnya. Demokrasi neoliberal yang minimalis dan proseduralis kurang memberi tempat bagi suara-suara pinggir, yaitu mereka yang secara ekonomi-politik tidak berdaya.

Melaksanakan Kegiatan

Sekarang kita akan menengok bagaimana program peduli Lakpesdam dijalankan di 13 daerah. Di Aceh, fokus kegiatan Lakpesdam adalah advokasi komunitas Tionghoa dan kelompok difabel. Di tengah masyarakat Aceh yang berubah, keberadaan Tionghoa dipertanyakan. Meski mereka telah berada di sana sejak lama, belakangan terutama setelah era Orde Baru, setelah penerapan qanun syariah, muncul sejumlah sentimen negatif terhadap mereka.

Akan tetapi, setelah menyusun teori perubahan, Lakpesdam Banda Aceh secara sigap berusaha membantu mempertemukan anggota komunitas Tionghoa dan warga umumnya. Mereka diajak berbaur dalam kegiatan posyandu dan donor darah serta kegiatan kemanusiaan lainnya. Dalam perkembangannya diketahui sejumlah orang Tionghoa ternyata hidup di bawah garis kemiskinan. Kenyataan ini seolah membantah stigma yang menyatakan Tionghoa adalah orang kaya. Berdasarkan ini pula, Lakpesdam menyusun strategi agar mereka juga mendapatkan akses kesejahteraan. Dari sini rekognisi terhadap kultur mereka bisa didapatkan, seperti diperkenalkannya pertunjukan barongsai. Bahkan perwakilan Tionghoa terlibat dalam forum publik yang membahas perda diskriminatif, termasuk di tingkat *gampong*. Salah satu pencapaiannya adalah pembentukan model *gampong* inklusif.

Sementara itu, di Indramayu, fokus kegiatan Lakpesdam adalah advokasi terhadap kelompok Dayak Losarang. Awalnya kelompok ini adalah perguruan silat biasa, tetapi kemudian dianggap “menyimpang”. Penampilan mereka yang unik, tidak memakai baju kalau laki-laki, melahirkan prasangka dan stigma tertentu. Pada 2007, MUI setempat mengeluarkan fatwa bahwa mereka sesat. Dari sini diskriminasi pun terjadi. Namun bahkan sebelum itu, secara administratif mereka mendapatkan hambatan. Karena tidak mengenakan baju, termasuk ketika diambil foto, mereka tidak bisa mendapatkan KTP. Implikasinya panjang. Namun setelah Lakpesdam Indramayu mengadvokasi ini, jalan terang mulai terlihat di ujung jalan. Penyebabnya karena inisiatif atau dinamika internal komunitas Dayak Losarang sendiri. Sebelumnya untuk memperoleh KTP dan dokumen kewarganegaraan lainnya mereka dipersulit, tetapi sekarang sudah mulai tidak.

Sementara itu, fokus kegiatan Lakpesdam Kuningan adalah advokasi komunitas Ahmadiyah di Manis Lor. Di sini terdapat komunitas Ahmadiyah yang mungkin terbesar di Indonesia. Namun, sejak awal 2000-an, terjadi provokasi terhadap keberadaan mereka. Alih-alih berdiri sebagai penengah, aparat pemerintah malah memihak kelompok anti-Ahmadiyah dengan menerbitkan peraturan yang membatasi ruang gerak Ahmadiyah. Puncaknya adalah penolakan terhadap pembuatan KTP dan akta nikah.

Sebelumnya masalah Ahmadiyah di Kuningan ini ditangani oleh Lakpesdam Indramayu, tetapi pada 2016 kemudian beralih ke Lakpesdam Kuningan. Peralihan ini membawa perubahan signifikan. Para pegiat aktif mendatangi para tokoh masyarakat, khususnya di kalangan NU, dan para pejabat pemerintah. Ketua NU yang juga Ketua MUI setempat ternyata merespons rencana program Lakpesdam secara baik. Dari sini bola bergulir. Melalui serangkaian pembicaraan, penolakan terhadap pembuatan KTP dan akta nikah bagi anggota Ahmadiyah di Manis Lor akhirnya bisa diselesaikan.

Di Cimahi, tantangan yang dihadapi oleh Lakpesdam pada awalnya tumpang tindih antara soal Ahmadiyah, komunitas adat Sunda Wiwitan, hingga keberadaan gereja Kristen. Belakangan mereka fokus pada advokasi komunitas Sunda Wiwitan di Cirendeu. Komunitas ini dianggap aneh, sehingga mengalami misrekognisi. Namun melalui pendampingan layanan publik, mereka bisa dihubungkan dengan para pengambil kebijakan desa wisata.

Di Tasikmalaya, program Lakpesdam terfokus pada Ahmadiyah. Tersebar di beberapa lokasi, pemukiman terbesar komunitas Ahmadiyah ada di Wanasigra. Sama seperti di Manis Lor, penduduk Ahmadiyah di desa

ini adalah mayoritas. Namun masalahnya datang dari luar. Selain diserang beberapa kali, akses penduduk berlatar belakang Ahmadiyah terhadap dokumen kewarganegaraan dibatasi. Di tempat lain, di daerah Sukapura, masjid mereka disegel, bahkan ada yang dihancurkan. Pernikahan mereka juga tidak dilayani KUA setempat.

Akan tetapi, setelah bertemu dengan berbagai kalangan, pembatasan terhadap layanan publik yang dialami oleh pengikut Ahmadiyah secara bisa dicari jalan keluarnya, meski belum maksimal. Dalam hal ini dukungan dari tokoh-tokoh NU sangat berarti. Lewat pembentukan forum publik (Forum Bhineka Tunggal Ika), Lakpesdam bisa berkolaborasi dengan berbagai pihak untuk menyasiasi peraturan yang diskriminatif. Sekarang pengikut Ahmadiyah sudah bisa mendapatkan layanan pernikahan di KUA.

Di Jepara, ada dua masalah yang berusaha diatasi oleh Lakpesdam, yaitu soal komunitas Kristen Gereja Injil Tanah Jawi dan difabel. Komunitas Kristen yang dimaksud terletak di Desa Dermolo. Di desa itu sendiri, terdapat penganut Budha yang cukup signifikan. Namun sementara penganut Budha tidak mendapatkan hambatan, orang Kristen mengalami hal sebaliknya. Meski tahun 2000 izin mendirikan bangunan (IMB) untuk pendirian gereja sempat keluar, tapi kemudian dicabut. Hingga sekarang belum ada kejelasan dari pemerintah mengenai soal itu. Sementara itu, dalam isu difabel, hingga program berakhir pencapaiannya belum maksimal. Pelayanan publik untuk mereka masih terbatas di satu sekolah luar biasa (SLB). Perusahaan juga belum mempunyai mekanisme untuk menerima mereka dalam pekerjaan. Dapat dikatakan, inklusi sosial di Jepara kurang berhasil.

Di Cilacap, fokus program peduli adalah advokasi terhadap komunitas penghayat kepercayaan atau Kejawen. Di antara yang terbesar adalah Paguyuban Resik Kubur yang beranggotakan ratusan ribu orang. Secara formal mereka Muslim, tetapi masih aktif menjalankan ritual yang oleh sebagian Muslim lainnya dianggap bukan-Islam, seperti sedekah laut. Namun setelah melakukan pendekatan berbagai pihak, berangsur keberadaan para penghayat diterima secara parsial. Permasalahan krusial adalah soal kolom agama dalam e-KTP. Meski UU No.24/2013 telah memungkinkan penduduk mengosongkan kolom agamanya, pelaksanaannya di lapangan masih simpang siur.

Di Sampang, Lakpesdam bergulat dengan pengusiran anggota komunitas Syiah 2012. Seperti telah dibahas oleh sejumlah kajian, aksi eksklusif sosial ini memang rumit karena dikondisikan oleh banyak faktor,

termasuk perseteruan internal keluarga.¹⁹ Namun yang pasti, setelah terusir dan terdampar di Sidoarjo, akses para pengungsi terhadap sumber-sumber penghidupan terhalang. Meski ada jatah hidup dari pemerintah provinsi Jawa Timur, jumlahnya belum mencukupi. Oleh karena itu, Lakpesdam Sampang menyusun strategi membantu meringankan kesulitan itu, terutama aspek layanan publik. Namun mereka juga tetap membina komunikasi dengan para ulama Madura agar tercipta saling pengertian mengenai posisi para pengungsi. Belakangan advokasi inklusi sosial mulai menunjukkan hasil setelah pemerintah Sampang menerbitkan berbagai dokumen kependudukan, termasuk sertifikat tanah, kepada warga mereka yang mengungsi ke Sidoarjo.

Seperti di Sampang, Syiah juga merupakan masalah yang dihadapi oleh Lakpesdam di Kencong, Jember. Meski tidak sampai terjadi pengusiran, tantangan yang dihadapi tidak kalah beratnya. Tepatnya di Desa Puger, komunitas Syiah belakangan mendapatkan penentangan dari sejawat Sunninya. Beruntung kemudian ulama-ulama setempat mampu meredam itu sehingga tidak berbuah konflik yang lebih keras. Atas dasar itu pula, pengurus NU menyarankan agar program inklusi sosial di sana dihentikan agar “tidak membangunkan macan tidur”. Saran ini diterima sebagai konsekuensi dari teori perubahan yang memang sangat dinamis.

Kasus yang dihadapi oleh Lakpesdam Mataram ada kemiripannya dengan apa yang terjadi di Sampang. Bedanya, kalau di Sampang adalah Syiah, di Mataram adalah Ahmadiyah. Pengusiran terhadap komunitas Ahmadiyah terjadi pada 2006 dan sejak itulah mereka mengungsi di beberapa tempat, tetapi yang terbesar di Asrama Transito Mataram. Sejak itu pula otomatis akses mereka terhadap layanan publik dan, apalagi, pembuatan kebijakan terputus. Selama bertahun-tahun mereka tidak mempunyai dokumen kewarganegaraan, seperti KTP dan Kartu Keluarga karena dianggap tidak mempunyai tempat tinggal tetap. Sementara itu, antipati terhadap mereka jelas sangat kuat.

Kegiatan Lakpesdam Mataram terfokus pada pendampingan agar para pengungsi mempunyai akses terhadap layanan publik dan memperoleh kesempatan untuk ikut serta dalam perumusan kebijakan terkait dengan status mereka di pengungsian. Maka, secara bertahap Lakpesdam bertemu para pihak mulai dari pejabat pemerintah di tingkat pusat hingga kelurahan, juga tokoh-tokoh agama dan masyarakat.

¹⁹ Cahyo Pamungkas (ed.), *Mereka yang Terusir: Studi tentang Ketahanan Sosial Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah di Indonesia* (Jakarta: YOI, 2017); Cahyo Pamungkas (ed.), *Mematahkan Kebuntuan: Inisiatif Rekonsiliasi dari Dua Konflik (Syiah Sampang dan Jamaah Ahmadiyah Indonesia Lombok* (Jakarta: YOI, 2018)

Di Bima, tepatnya di Tambora, sebuah komunitas Hindu mau mendirikan pura, namanya Sejagat Agung. Dari namanya, sebagian kalangan mengira itu adalah pura terbesar se-Asia Tenggara, sehingga terjadilah penentangan. Namun lebih dari itu, komunitas Hindu pun mendapatkan diskriminasi dalam akses kewarganegaraan, seperti sulit mendapatkan KTP dan surat nikah. Hal ini tentu saja berdampak buruk bagi kehidupan mereka. Berangkat dari problematik itu, Lakpesdam Bima berusaha membantu komunitas Hindu dengan mempertemukan mereka dengan tokoh-tokoh Islam, khususnya kalangan NU.

Di Bulukumba, Lakpesdam mencoba mengurai permasalahan yang selama ini menghadang komunitas Kajang. Secara kultural mereka distigma sebagai kelompok adat yang “terbelakang”, sehingga berimplikasi pada pemenuhan layanan publik. Misalnya seolah-olah mereka tidak membutuhkan KTP dan dokumen kewarganegaraan lainnya, padahal ternyata tidak—artinya mereka tetap membutuhkannya.

Sementara itu, terakhir, hampir sama dengan status “agama lokal” atau aliran penghayat kepercayaan di tempat lain, suku Dayak Kaharingan di Sampit yang sejak akhir 1960-an dikategorikan sebagai Hindu belakangan menuntut rekognisi. Belakangan sebagian mereka menuntut agar diperkenankan menggunakan Dayak Hindu Kaharingan dalam kolom agamanya, sesuatu yang memang diakomodasi oleh undang-undang administrasi kependudukan yang baru. Namun kenyataannya tidak semudah itu. Dalam praktiknya, mereka tetap dianggap Hindu. Selain itu, stigma terhadap mereka sebagai orang “pengayau” masih berkembang, sehingga menimbulkan kesulitan bagi mereka untuk berinteraksi lebih luas dalam kehidupan sosial. Lakpesdam Sampit membantu terutama dalam menghubungkan komunitas Dayak Kaharingan dengan otoritas administratif, dalam hal ini pemerintah, untuk mengatasi masalah mereka.

Kesimpulan

Tulisan ini memperlihatkan kompleksitas kewarganegaraan di Indonesia. Sebagaimana diulas oleh Berenschot dan van Klinken,²⁰ kewarganegaraan di Indonesia sangat kompleks, mencakup persoalan hak, identitas, dan partisipasi. Ketiga aspek ini sesungguhnya telah diteoretisasikan secara simultan oleh Fraser, sehingga, menurut Kristian

²⁰ Ward Berenschot dan Gerry van Klinken. *Citizenship in Indonesia: Perjuangan atas Hak, identitas, dan Partisipasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2019)

Stokke,²¹ bisa digunakan sebagai kerangka analisis yang memadai bagi Indonesia. Dalam tulisan ini secara spesifik saya memakainya untuk menganalisis problematik rekognisi yang dialami oleh beberapa kelompok rentan dan mengkaji bagaimana Lakpesdam NU menanganinya. Berdasarkan laporan tertulis yang tersedia, yang ditulis oleh para pekerja di lapangan selama 2015-2020, saya menyimpulkan bahwa Lakpesdam NU berhasil menghubungkan problematik rekognisi dan kewarganegaraan.

Pendekatan inklusi sosial Lakpesdam mempunyai keunggulan karena ia mampu menempatkan tuntutan rekognisi dalam konstelasi kewarganegaraan yang lebih luas. Tidak hanya melalui penerimaan sosial (kultural), pendekatan ini juga mengawal pelayanan sosial (ekonomi) dan mendorong partisipasi dalam perubahan kebijakan (politik). Tiga agenda ini paralel dengan tiga area kewarganegaraan seperti dikemukakan oleh T. H. Marshall yang mencakup kewarganegaraan sipil, politik, dan sosial.²²

Oleh karena itu, dibanding pendekatan KBB yang umumnya bertumpu hanya pada dimensi hak sipil, pendekatan inklusi sosial lebih menjangkau berbagai segi kewarganegaraan. Namun keunggulan yang lebih penting lagi berada di ranah praktis. Berbeda dengan pendekatan KBB yang melulu normatif, pendekatan inklusi sosial berorientasi pragmatis. Titik tolaknya bukan “apa yang harus dilakukan”, tetapi “apa yang bisa dilakukan” berdasarkan kondisi dan potensi yang ada di lapangan. Sejauh yang tercatat dalam laporan, pendekatan ini membuahkan keberhasilan, meski tentu saja belum maksimal. Aspek penerimaan sosial masih sulit diwujudkan secara penuh, tetapi pelayanan sosial dan partisipasi publik kelompok rentan sudah mulai berhasil dijalankan.

Meski demikian, sejumlah catatan mesti diberikan. Yang paling krusial adalah keberlanjutannya. Setelah program peduli selesai, lalu apa? Sejauh ini belum ada informasi yang diperoleh mengenai ini. Tentu saja Lakpesdam tidak bisa menjawab pertanyaan ini sendirian, sebab sejak awal programnya sendiri merupakan aksi kolaborasi dengan pemerintah dan sektor swasta. Melihat kapasitasnya, saya kira pemerintah seharusnya menindaklanjuti apa yang telah dicapai program ini dengan memastikan keberlanjutannya. Terlebih lagi di era pandemi sekarang, sektor swasta juga tergantung pada sumber-sumber pembiayaan publik yang ada dalam struktur anggaran negara.

²¹ Kristian Stokke, “Politik Kewargaan: Kerangka Analisis” dalam, Eric Hiariej dan Kristian Stokke (ed.). *Politik Kewargaan di Indonesia* (Jakarta: YOI, 2018).

²² T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays* (Cambridge University Press, 1950).

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- Fraser, Nancy, 1997. *Justice Interruptus: Critical Reflection on the "Postsocialist Condition"*. London/New York: Routledge.
- _____. 2003. *Redistribution or Recognition: A Political-Philosophical Exchange*. London/New York: Verso.
- _____. 2010. *Scale of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.
- Fukuyama, Francis, 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: The Free Press.
- Berlinski, Claire, 2008. *"There Is No Alternative": Why Margaret Thatcher Matters*. New York: Basic Books.
- Mudzakkir, Amin, 2007. "Menjadi Minoritas di Tengah Perubahan: Dinamika Komunitas Ahmadiyah di Ciparay", dalam Mashudi Noorsalim, M. Nurkhoiron, Ridwan al-Makassary (ed.), *Hak Minoritas, Multikulturalisme, dan Dilema Negara Bangsa*. Jakarta: Interseksi.
- _____. 2017. "Limbo Kewarganegaraan dan Kemungkinan Rekonsiliasi Kultural: Studi Pengungsi Syiah di Sidoarjo dan Ahmadiyah di Mataram" dalam Cahyo Pamungkas (ed.), *Mereka yang Terusir: Studi tentang Ketahanan Sosial Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- _____. 2018. "Rekonsiliasi sebagai Masalah Etika: Studi Kasus Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah di Indonesia" dalam Cahyo Pamungkas (ed.), *Mematahkan Kebuntuan: Inisiatif Rekonsiliasi dari Dua Konflik (Syiah Sampang dan Jamaah Ahmadiyah Indonesia Lombok)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- _____. 2019. "Ketika Mayoritas Membela Minoritas: Peranan Nahdlatul Ulama dalam Proses Bina Damai Ahmadiyah dan Syiah di Indonesia" dalam Cahyo Pamungkas (ed.), *Meredam Permusuhan, Memadamkan Dendam: Pelajaran Bina Damai dan Ketahanan Minoritas Keagamaan dari Tasikmalaya dan Bangil*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Mubarok, Husni, 2020. "Advokasi Inklusi Sosial dan Politik Kewarganegaraan: Pengalaman Advokasi Penghayat Marapu di Pulau Sumba, Nusa Tenggara Timur". *Tashwirul Afkar*, Vol. 38, No. 1.
- Stokke, Kristian. 2018. "Politik Kewargaan: Kerangka Analisis" dalam, Eric Hiarij dan Kristian Stokke (ed.). *Politik Kewargaan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Barenschoot, Ward dan Gerry van Klinken. 2019. *Citizenship in Indonesia: Perjuangan atas Hak, identitas, dan Partisipasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hamdi, Ahmad Zainul & Marzuki Wahid (ed.). 2017. *Ruang untuk Yang Kecil dan Berbeda*. Yogyakarta: Gading.
- Marshall, T. H., 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge University Press.
- Pamungkas, Cahyo (ed.), 2017. *Mereka yang Terusir: Studi tentang Ketahanan Sosial Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- _____. 2018. *Mematahkan Kebuntuan: Inisiatif Rekonsiliasi dari Dua Konflik (Syiah Sampang dan Jamaah Ahmadiyah Indonesia Lombok*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- van Bruinessen, Martin, 2014. *Conservative Turn: Islam Indonesia dalam Ancaman Fundamentalisme*. Bandung: Mizan.