

Fostering Tolerant Religious Education to Prevent Violent Extremism in Indonesia – **CONVEY Indonesia**

# Policy Brief Series

Issue 6 | Vol. 2 | 2019

This Policy Brief series is published as part of CONVEY Indonesia project organized by PPIM UIN Jakarta and UNDP Indonesia.

CONVEY Indonesia aims to build peace in Indonesia and to prevent violent extremism and radicalism through a series of research-survey, policy advocacy, and public interaction based on the potential of religious education. CONVEY Indonesia project covers on the issues of tolerance, diversity, and non-violence among youth.

## Kapasitas Penyuluh Agama Kunci Binadamai di Indonesia PUSAD PARAMADINA

## Ringkasan Eksekutif

Para penyuluh agama di Indonesia memiliki modal sosial strategis untuk memperkuat kerukunan dan mencegah berkembangnya radikalisme dan ekstremisme kekerasan. Mereka dekat dengan masyarakat, tersebar hingga tingkat desa, dan memiliki kedudukan penting di depan masyarakat. Tidak heran bila Kementerian Agama mengeluarkan Keputusan Dirjen Bimbingan Masyarakat Islam No. 298 tahun 2017, yang mengatur delapan spesialisasi bagi para Penyuluh Agama Islam (PAI) Non-PNS, di antaranya Kerukunan Umat Beragama serta Radikalisme dan Aliran Sempalan.

Sejak September hingga Desember 2018, Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, bekerjasama Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Convey Indonesia, dan didukung Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama RI menyelenggarakan lokakarya di sembilan provinsi di Indonesia,

mengambil tema “Agama, Kerukunan, dan Binadama di Indonesia”. Selama lokakarya, kami melakukan observasi, wawancara, diskusi, dan survei kecil.

Berdasarkan itu semua, kami menemukan beberapa hal penting. *Pertama*, sistem spesialisasi PAI Non-PNS belum berjalan optimal. Para penyuluh masih dibagi berdasarkan wilayah di tingkat desa atau kelurahan, bukan spesialisasi. *Kedua*, para penyuluh agama dituntut lebih jauh merespons berbagai permasalahan di masyarakat. Sayangnya, tuntutan itu tidak diimbangi peningkatan pengetahuan dan keterampilan yang memadai. *Ketiga*, pemahaman penyuluh agama mengenai toleransi dan kerukunan tidak seragam. Sebagian di antara mereka berpandangan bahwa negara harus mengistimewakan kelompok mayoritas (mayoritarianisme), yang kurang mendukung cita-cita kerukunan. *Keempat*, para penyuluh agama memperoleh insentif, sarana, dan prasarana yang tidak sepadan dengan tantangan yang dihadapi di lapangan.

### Rekomendasi kepada Kementerian Agama Republik Indonesia

**01**

Menyusun sistem monitoring dan evaluasi untuk mengukur kapasitas penyuluh agama sebagai strategi memantapkan sistem spesialisasi PAI Non-PNS.

**02**

Meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para penyuluh agama yang spesialisasi tugasnya pada isu kerukunan umat beragama dan radikalisme.

**03**

Memperbanyak ruang pertemuan di antara para penyuluh dengan latar belakang agama, keyakinan, etnis yang berbeda.

**04**

Meningkatkan tunjangan operasional penyuluh, sarana-prasarana, dan sistem yang ramah perempuan, agar fokus menjalankan tugas dan fungsinya.

## Pendahuluan

Mencapai 20 tahun reformasi, prestasi Indonesia dalam konsolidasi demokrasi patut dibanggakan. Peralihan kekuasaan sudah dilakukan dengan cara yang konstitusional, masyarakat sipil semakin kuat, dan pers yang bebas menjadi tanda berjalannya sistem demokrasi dengan baik.

Meskipun demikian, kualitas demokrasi itu sendiri masih harus ditingkatkan. Di antara tantangan yang terus merongrong demokrasi kita adalah masih berlangsungnya konflik-konflik kekerasan atas nama agama (baik intraagama maupun antaragama), yang mencerminkan masih rendahnya mutu demokrasi.

Di antara aktor yang potensial memainkan peran strategis untuk merespons masalah-masalah di atas adalah penyuluh agama. Merujuk Surat Keputusan Menteri Agama No. 79 tahun 1985, mereka bertugas mengembangkan mental, moral, dan nilai di masyarakat serta mendorong peningkatan kualitas hidup dalam berbagai segi, termasuk agama dan pembangunan nasional. Pada 2018, para penyuluh agama Islam (PAI) saja

berjumlah 5.170 yang PNS dan 41.947 yang Non-PNS. Mereka bertugas di Kantor Urusan Agama (KUA) di tingkat kecamatan dengan komposisi seorang penyuluh agama PNS dan delapan Non-PNS di setiap kecamatan.

Kementerian Agama telah berkomitmen untuk memaksimalkan potensi penyuluh agama sebagai ujung tombak di tengah masyarakat, termasuk menjaga kerukunan umat beragama. Ini terlihat dalam Surat Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam (Bimas Islam) melalui Keputusan Nomor 298 tahun 2017. Putusan tersebut membagi PAI Non-PNS ke delapan spesialisasi, di antaranya Kerukunan Umat Beragama dan Anti Radikalisme dan Aliran Sempalan.

## Pendekatan dan Metode

Bekerja sama dengan Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Convey Indonesia, dan didukung Dirjen Bimas Agama Islam Kementerian Agama, PUSAD Paramadina telah menyelenggarakan lokakarya di sembilan provinsi di Indonesia (Aceh, Banten,

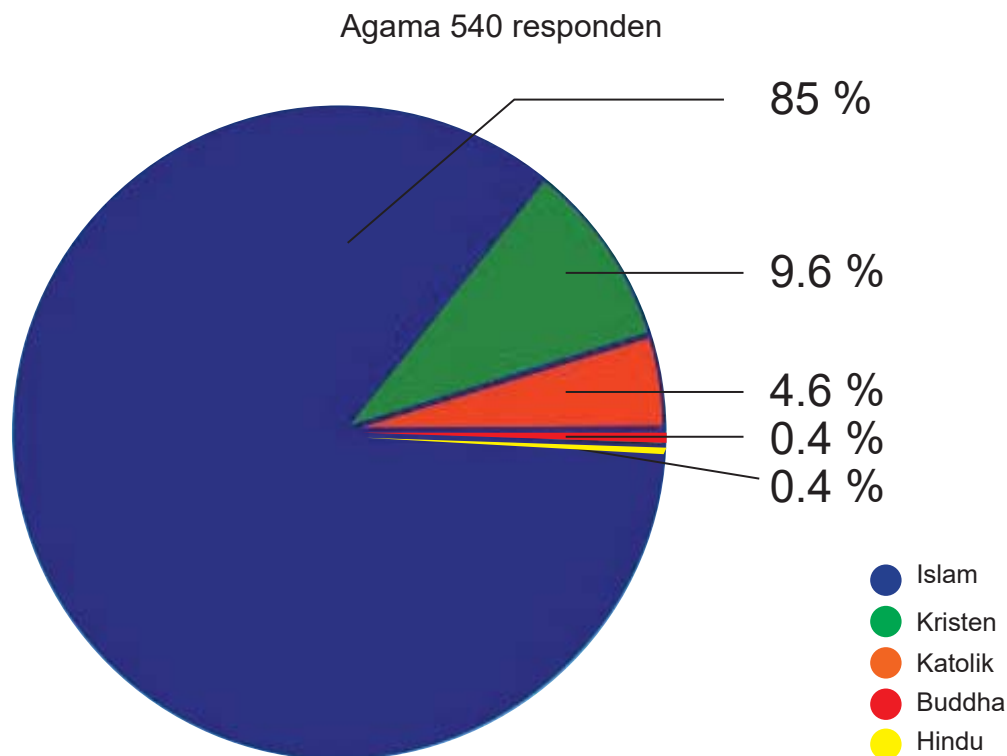


Diagram Demografi Responden Survei.

Pendidikan Terakhir 540 responden

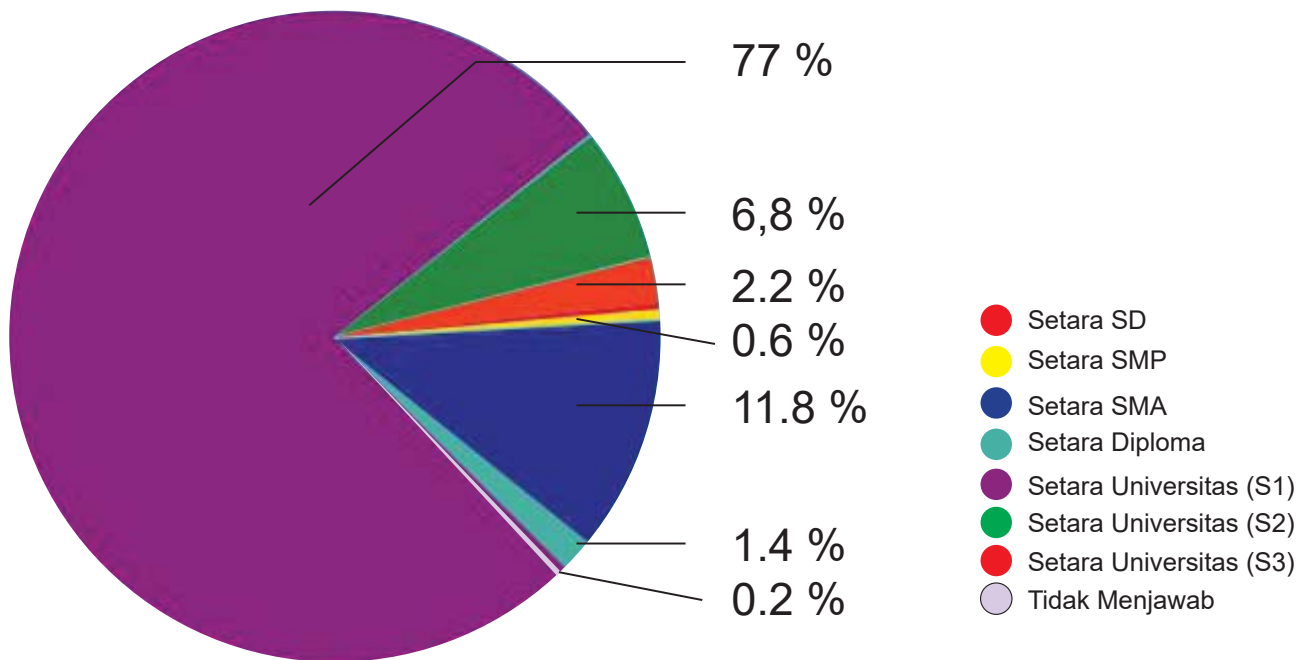


Diagram Demografi Responden Survei.

Jawa Barat, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku). Lokakarya ini diikuti 540 penyuluh agama dan difasilitasi 10 trainer, dan berlangsung pada Oktober-Desember 2018.

Di sela-sela lokakarya itu, kami melakukan observasi, wawancara, dan survei kecil untuk melihat persepsi dan pengalaman penyuluh agama. Survei dilakukan kepada 540 penyuluh agama untuk mengetahui persepsi mereka mengenai hubungan antara agama dan negara. Sementara itu, wawancara dilakukan kepada tiga hingga empat orang penyuluh di masing-masing provinsi, untuk menggali kehidupan dan tantangan yang mereka rasakan ketika bertugas di tengah-tengah masyarakat.

Lokakarya dan survei ini diikuti oleh 50,8% penyuluh agama PNS dan 48,2% penyuluh agama Non-PNS. Mereka para penyuluh lintas agama, termasuk Hindu dan Buddha. Meskipun demikian persentase penyuluh agama Islam tetap paling banyak, yaitu sebesar 85%.

Rentang usia responden adalah 24-59 tahun

dengan rata-rata 41 tahun dan didominasi oleh penyuluh agama laki-laki (56%). Sebagian besar penyuluh telah menempuh pendidikan S1, sesuai dengan ketentuan yang diberikan oleh Kemenag ketika proses rekrutmen.

## Temuan: Empat Masalah Pokok

*Pertama*, masalah efektivitas spesialisasi PAI Non-PNS. Logikanya, PAI Non-PNS dapat memberikan materi yang sesuai dengan spesialisasinya di satu kecamatan tempat ia bertugas. Kenyataannya, unit kerja mereka bukanlah spesialisasi, melainkan wilayah (beberapa kelurahan atau desa). Hal ini membuat PAI Non-PNS harus bisa menguasai lebih dari satu topik sekaligus menyesuaikan dengan kebutuhan di lapangan, bukan sebaliknya.

*Kedua*, spesialisasi tidak diikuti oleh peningkatan pengetahuan dan keterampilan yang dapat menunjang pekerjaan mereka. Penyuluh mengaku sering gagap dalam menghadapi isu-isu baru seperti hoaks dan ujaran kebencian. Mereka harus mencari

informasi sendiri dari berbagai sumber seperti buku populer dan media online. Selain itu, pada Buku Pedoman disebutkan, para PAI Non-PNS yang spesialisasinya Kerukunan Umat Beragama akan memperoleh materi seperti “menguasai kumpulan Fatwa MUI terkait kerukunan, UU No.1/PNPS Tahun 1965, PBM Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006”. Beberapa studi menilai, regulasi-regulasi tersebut kontroversial terkait kehidupan keagamaan di Indonesia.

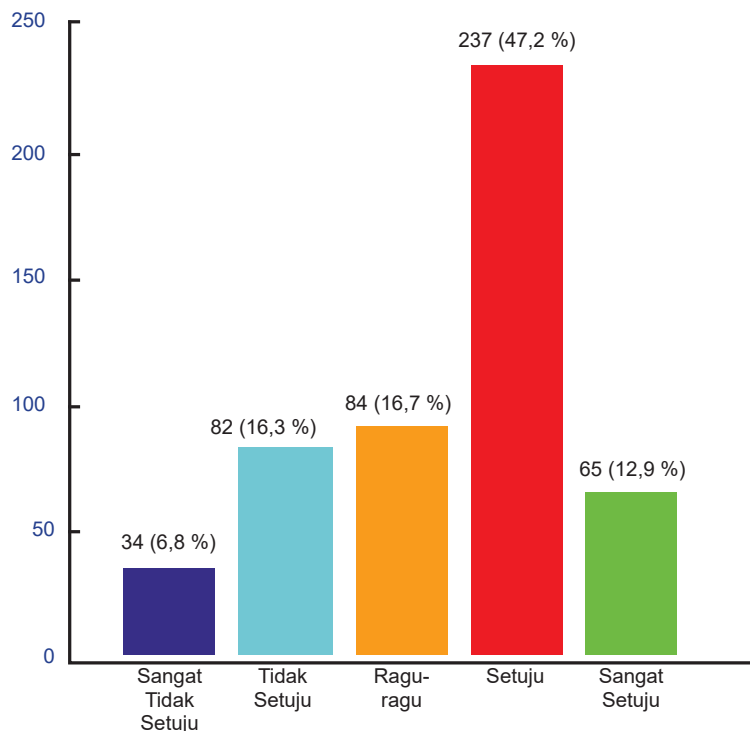
*Ketiga*, sementara masyarakat semakin terpolarisasi, penyuluh agama kurang dibekali pengetahuan dan keterampilan tentang bagaimana menghadapinya. Di antara persoalan yang dihadapi para penyuluh agama adalah polarisasi masyarakat karena pilihan politik, khususnya setelah pilkada Jakarta 2017. Situasi ini diperuncing berita bohong atau hoaks yang tersebar luas dan mempertajam narasi kebencian satu

kelompok kepada kelompok lainnya.

Di wilayah di mana kelompok agama tertentu mayoritas dan dominan, seperti Muslim di Aceh dan Kristen di Kupang, permasalahan yang banyak dihadapi adalah masalah intraagama. Misalnya, perbedaan mazhab dalam tata cara beribadah mengakibatkan ketegangan antara aliran dalam Islam. Wacana anti Ahmadiyah dan Syiah, contoh lainnya, juga mengemuka di masyarakat. Di samping itu, sikap dan aktivitas kelompok eksklusif menganggap praktik yang dilakukan masyarakat tidak sesuai dengan ajaran (*bid'ah*).

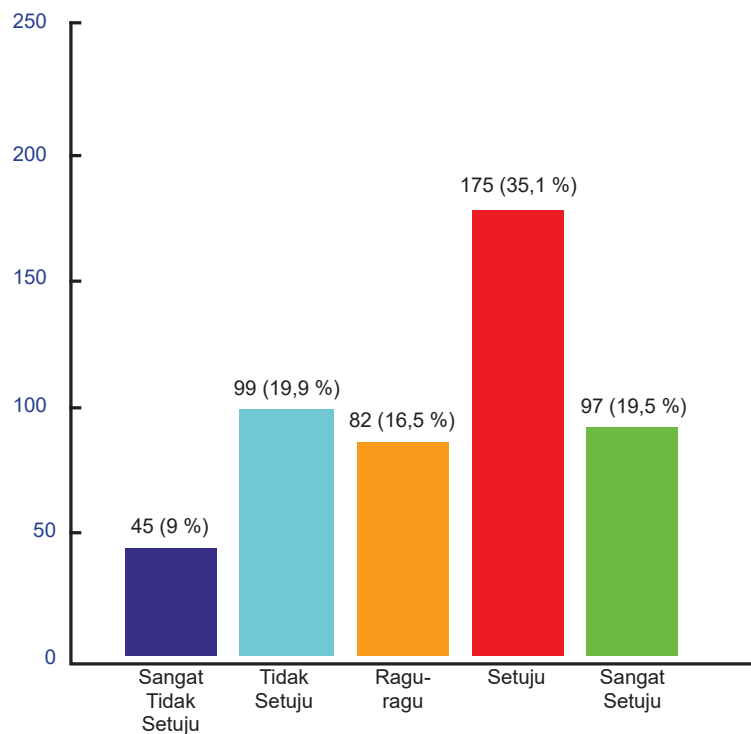
Dalam menghadapi permasalahan-permasalahan seperti ini, penyuluh agama berpegang pada empat fungsinya yaitu informatif, komunikatif, edukatif, dan motivatif. Artinya, berdasarkan tupoksi, para penyuluh agama tidak dapat melakukan intervensi maupun mediasi ketika konflik berlangsung. Namun masyarakat seringkali

Pemilihan umum bertujuan untuk memilih kandidat yang memahami dan memperjuangkan penerapan hukum agama dalam setiap kebijakannya



Grafik beberapa respons penyuluh agama.

Pemerintah seharusnya menerapkan hukum Islam (hukum syari'a) yang absolut dan menyeluruh dalam semua aspek kehidupan bermasyarakat umat muslim



Grafik beberapa respons penyuluh agama.

meminta penyuluh untuk terjun langsung menghadapi masalah terutama bagi penyuluh yang dianggap tokoh di masyarakat setempat.

Sayangnya, hal ini tidak didukung oleh pengetahuan, keterampilan, bahkan sikap yang memadai. Survei kami menunjukkan pandangan penyuluh agama akan hubungan antara agama dan negara, pada beberapa aspek, masih mendua dan tidak konsisten. Mereka mengakui bahwa demokrasi adalah sistem yang paling baik bagi Indonesia saat ini namun sistem ini tidak bisa dilepaskan dari nilai-nilai agama.

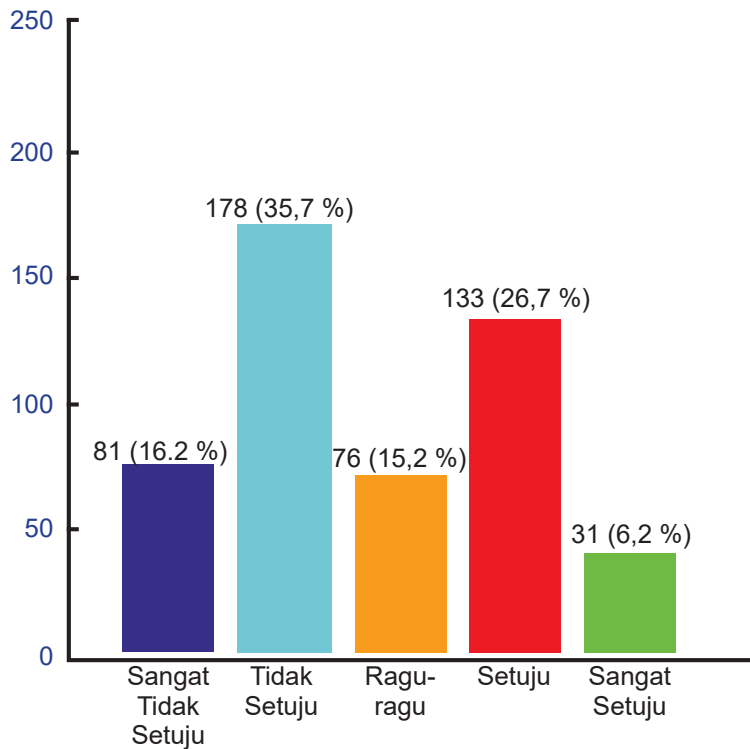
Sikap para penyuluh agama tentang hubungan antara agama dan negara tidak seragam. Tidak jarang di antara mereka mendukung aksi main hakim sendiri jika ada masalah keagamaan. Dalam kasus misionaris Kristen di Jawa Barat, misalnya, penyuluh agama menyatakan bahwa telah terjadi kristenisasi berupa pembagian bahan makanan oleh pendeta. Pada kasus semacam ini, alih-alih mendamaikan, ada sebagian penyuluh yang membiarkan

aksi pengusiran pendeta. 'Jangan sampai minoritas mengalahkan mayoritas' kalimat yang muncul dalam beberapa kesempatan pada lokakarya seperti di Jawa Barat dan Aceh.

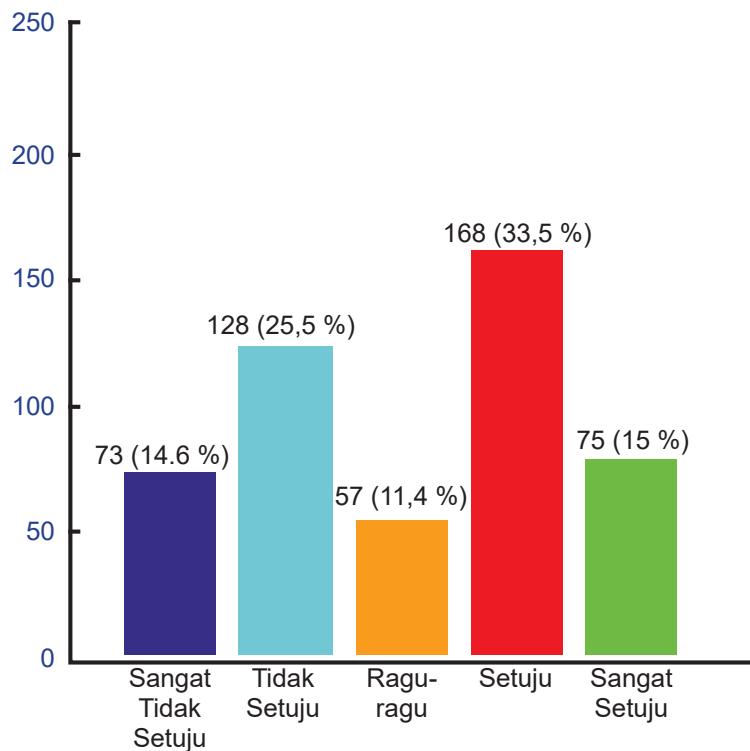
*Keempat*, masih terbatasnya tunjangan operasional yang sepadan dengan kerja penyuluh. Tunjangan operasional yang selama ini diberikan seringkali tidak cukup untuk membayar transportasi ketika mengadakan penyuluhan, khususnya di provinsi dengan wilayah yang sangat luas, seperti Banten, atau kepulauan, seperti Maluku.

Janji pemerintah untuk menaikkan gaji penyuluh agama Non-PNS tahun depan harus dipastikan. Penyuluh juga harus siap 24 jam dan lebih banyak di lapangan, kapan pun masyarakat membutuhkan. Hal ini menjadi tantangan sendiri khususnya bagi penyuluh agama perempuan karena harus mengimbangi tugas kepenyuluhan dan keperluan rumah tangganya. Selain peningkatan tunjangan operasional dan bantuan penyediaan sarana-prasarana, perlu ada sistem yang lebih ramah terhadap perempuan.

Negara seharusnya dijalankan sesuai hukum agama dan di bawah otoritas pemimpin agama yang saya yakini



Pemerintah yang baik adalah yang membedakan urusan agama dengan negara



Grafik beberapa respons penyuluh agama.

## Sumber Rujukan:

Mujani, Saiful. 2003. *Religious Democrats: Democratic Culture and Muslim Political Participation in Post Suharto Indonesia*. Disertasi Doktorat Departemen Ilmu Politik, The Ohio State University, Amerika Serikat.

Muhtadi, Burhan. 2018. 'Menguatnya Intoleransi dan Politik Identitas', *Media Indonesia, Jakarta*, 20 Desember 2018.

Panggabean, Rizal dan Ihsan Ali-Fauzi. 2014. *Pemolisian Konflik Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi [PUSAD], Yayasan Paramadina.

Putra, MA. 2017. "Survei Wahid Institute : 11 Juta Orang Mau Bertindak Radikal". Diakses

di laman <https://www.cnnindonesia.com/> pada 22 Desember 2018.

Suryowati, Estu. 2017. "Asal Muasal Penelitian Kemendikbud dan Temuan Sikap Intoleransi di Sekolah". Diakses di laman <https://nasional.kompas.com/> pada 22 Desember 2018.

PPIM UIN. 2018. *Survei PPIM 2018: Menyibak Intoleransi dan Radikalisme Guru*. Diakses di laman <https://ppim.uinjkt.ac.id/> pada 22 Desember 2018.

PUSAD Paramadina. 2018. Policy Brief no. 1/2018: Saatnya Merevisi Peraturan Bersama Menteri (PBM) 2006 tentang FKUB, Pusat Studi Agama dan Demokrasi [PUSAD], Yayasan Paramadina.



### Fostering Tolerant Religious Education to Prevent Violent Extremism in Indonesia

Gedung PPIM UIN Jakarta,  
Jalan Kertamukti No. 5, Ciputat Timur, Tangerang Selatan, Banten 15419 Indonesia  
Tel: +62 21 7499272 | Fax: +62 21 7408633 | E-mail: [pmu.convey@gmail.com](mailto:pmu.convey@gmail.com) | Website: <https://conveyindonesia.com>

Collaborative Program of:

