

KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA DI INDONESIA

**(Studi Sosio-Filosofis Terhadap Paradigma Regulasi
Hubungan Antarumat Beragama pada Masa Orde Baru
dan Masa Reformasi)**



SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S.1)
Pada Program Studi Perbandingan Agama

Oleh:

CASWIYONO RUSYDIE Cw

NIM : 4100053

**FAKULTAS USHULUDDIN
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI WALISONGO
SEMARANG**

2007

**KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN
ANTARAGAMA DI INDONESIA**
(Studi Sosio-Filosofis Terhadap Paradigma Regulasi
Hubungan Antarumat Beragama pada Masa Orde Baru
dan Masa Reformasi)



SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S.1)
Pada Program Studi Perbandingan Agama
(*Comparative Study of Religions*)

Oleh:
CASWIYONO RUSYDIE Cw
NIM : 4100053

Semarang, 9 Juli 2007

Disetujui Oleh:

Pembimbing I

Pembimbing II

Drs. Nasihun Amin, M.Ag.
NIP. 150 261 770

Drs. M. Mukhsin Jamil, M.Ag.
NIP. 150 279 717

PENGESAHAN

Skripsi Saudara CASWIYONO
Nomor Induk: 4100053 telah
dimunaqosyahkan oleh Dewan
Penguji Skripsi Fakultas
Ushuluddin Institut Agama Islam
Negeri Walisongo Semarang, pada
tanggal **31 Juli 2007**, dan telah
diterima serta disahkan sebagai
salah satu syarat guna memperoleh
Gelar Sarjana (S.1) dalam Ilmu
Ushuluddin Program Studi
Perbandingan Agama (PA).

Ketua Sidang

Dr. H. Yusuf Suyono, MA.

NIP. 150 203 668

Pembimbing I

Penguji I

Drs. Nasihun Amin, MAg.

NIP. 150 261 770

Prof. Dr. Suparman Syukur, MA

NIP. 150 261 769

Pembimbing II

Penguji II

Drs. Mukhsin Jamil, M.Ag.

NIP. 150 279 717

Drs. Tafsir, M.Ag.

NIP. 150 254 247

Sekretaris Sidang

Drs. Nasihun Amin, MAg.

NIP. 150 261 770

MOTTO

Kekuasaan yang mencederai hak untuk berbeda,
harus kita lawan.

-Caswiyono Rusydie Cw.-

Dipersembahkan untuk Tuhan,
dalam diriku sendiri

PENGANTAR

Awalnya adalah kegelisahan. Hari itu, sebuah stasiun televisi swasta memberitakan penutupan sebuah gereja oleh pemerintah. Beberapa hari kemudian, penutupan gereja terjadi di mana-mana. Pelakunya masyarakat yang didukung pemerintah. Alasannya, gereja itu didirikan tanpa ijin. Konfirmasi dari pihak gereja terungkap, pengurusan ijin pendirian gereja sangat sulit. Ada apa dengan semua ini? Para pemeluk agama seakan tidak merdeka beragama di negeri sendiri.

Masalah pendirian tempat ibadah akhir-akhir ini memang menjadi tema sentral dalam atmosfer hubungan antaragama di tanah air. Regulasi yang dilakukan pemerintah sering bermata ganda: mengatur dan merusak relasi-relasi sosial antaragama. Dari kedua sisi itu, yang lebih tampak justru menyulut ketegangan. Terlebih terbitnya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 dan 9 Tahun 2006 yang merupakan revisi SKB Nomor 1/ 1979, pemerintah seperti kembali menyulut api dalam sekam.

Tidak hanya itu, ternyata -melalui penelusuran peneliti- banyak sekali kebijakan-kebijakan lain yang tidak berpihak pada pembangunan harmonitas hubungan antaragama yang hakiki. Kebijakan-kebijakan pemerintah, baik pada masa Orde Baru maupun masa reformasi, tidak melakukan perubahan pola hubungan antaragama. Bahkan membatasi,

membuat sekat dan merekayasa kerukunan. Peneliti ingin menguak asumsi-asumsi kasar tersebut dalam penelitian yang mendalam.

Sesungguhnya penelitian ini sudah direncanakan sangat lama. Mungkin sekitar tiga tahun lalu. Namun bukan berarti penelitian ini dilakukan serius selama itu. Penelitian ini dilakukan dalam waktu yang sangat sempit, di sela-sela petualangan peneliti “berkeliaran” ke berbagai daerah. Kurang lebih hanya tersedia tiga bulan efektif ketika peneliti sempat “bersemadi” di kampung, menghindari dari “peradaban kota” yang bising. Bukan apa-apa, bagi peneliti kegelisahan tidak semata-mata di ruang kuliah dan bersama tumpukan kertas. Realitas sosial jauh lebih menggelisahkan bagi peneliti. Kerja-kerja peradaban –demikian teman-teman kerap menyebut- begitu menyita waktu dan pikiran.

Pada saat yang sama, peneliti berpendirian bahwa skripsi bukan semata-mata syarat administratif untuk mendapatkan gelar yang begitu “material”. Skripsi mestinya merupakan jawaban calon sarjana atas suatu persoalan. Skripsi harus menjadi tawaran ilmiah dan konseptual mahasiswa untuk menyelesaikan sebuah persoalan. Apapun persoalan itu. Karena itulah mengorientasikan skripsi hanya untuk kepentingan kelulusan adalah sebuah “penghianatan intelektual”.

Berlama-lama tinggal di kampus dan melakukan penelitian bukan hal yang buruk. Ia dipandang lebih baik daripada para pengejar IP (indeks prestasi) dan gelar, untuk kepentingan yang sangat personal dan pragmatis. Biasanya jenis orang seperti ini tidak punya integritas tinggi untuk mengabdikan dirinya bagi sejarah ini. Ini bukan apologi, melainkan upaya peneliti untuk tidak terjebak dalam lembah pragmatisme intelektual. Peneliti

tidak pernah menyesal menunda kelulusan dan mengerjakan skripsi karena peneliti dihadapkan pada tugas peradaban yang nyata.

Sebenarnya peneliti berharap penelitian ini bisa dilakukan secara maksimal dengan waktu yang cukup lama. Namun karena keterdesakan waktu, akhirnya peneliti mengalah untuk mengesampingkan perfeksionisme. Berbagai kekurangan dan kelemahan ilmiah tentu peneliti akui ada di banyak bagian dalam penelitian ini. Karena itulah peneliti mohon siapapun yang membaca hasil penelitian ini berkenan menyampaikan kritik dan saran untuk perbaikan.

Tema penelitian ini pernah peneliti ikutsertakan dalam Pekan Ilmiah Mahasiswa (PIM) tingkat nasional untuk kategori riset ilmiah yang diselenggarakan oleh Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam (Ditperta) Ditjen Agama Departemen Agama RI bekerjasama dengan Pusat Pengembangan Sumberdaya Manusia (PPSDM) Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Awalnya iseng, ketimbang proposal terbengkalai karena beberapa hal, terutama karena kesehatan peneliti yang kala itu terganggu. Namun mendadak peneliti dipanggil ke Jakarta untuk mengikuti Pekan Ilmiah Mahasiswa. Ternyata proposal penelitian ini dinominasikan sebagai 20 besar tingkat nasional. Selama seminggu pada bulan Ramadhan tahun 2005, peneliti bersama ke-19 nominator lain dari seluruh Indonesia “dikarantina” di Taman Mini Indonesia Indah (TMII) Jakarta.

Perhelatan itu telah menorehkan catatan penting dalam perjalanan penelitian ini. Pada kesempatan itulah peneliti berkesempatan mempresentasikan proposal penelitian ini di depan forum nasional. Tema ini “diadili” di depan para juri yang tidak tanggung-tanggung. Juri-juri itu

adalah para pakar dan peneliti senior dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Pusat Peningkatan Sumberdaya Manusia (PPSDM) UIN Syarif Hidayatullah, Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) dan Direktorat Perguruan Tinggi (Ditperta) Ditjen Bagais Departemen Agama RI.

Yang menarik, dalam forum itulah peneliti mendapatkan semangat baru untuk melakukan penelitian secara serius. Beberapa *stakeholder* peneliti temui di sana. Melalui forum itulah peneliti bertemu dan berdiskusi intens dengan Anas Saidi, penelitis LIPI yang pernah melakukan penelitian tentang kebijakan politik agama pada masa Orde Baru. Trisno Sutanto, Direktur Masyarakat Dialog Antaragama (MADIA) yang sangat *concern* dengan tema ini, juga peneliti temui di forum itu. Dan masih banyak lagi “berkah” yang peneliti petik dari pertengahan Ramadhan tahun itu.

Yang tidak terlalu menarik menurut peneliti, penelitian ini akhirnya berhasil menyabet 10 besar terbaik tingkat nasional. Dikatakan tidak terlalu menarik karena itu hanyalah sebuah pengakuan formal. Dalam banyak hal formalitas sering menjebak. Namun setidaknya, peneliti bersyukur, peringkat yang dapat peneliti raih itu membuktikan bahwa tema ini layak dan menarik untuk dikaji.

Memang, sejak awal peneliti sangat “tergoda” dengan tema ini. Persoalan struktural berupa kebijakan publik telah menorehkan “warna kelim” hubungan antaragama di tanah air. Tema ini semakin menemukan momentum saat pemerintah pada 21 Maret 2006 lalu menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 9 dan nomor 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum

Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan Bersama ini merupakan revisi dari SKB dua menteri tahun 1969.

Momentum itu tampaknya semakin menambah urgensi penelitian ini untuk dilakukan. Dan karena itu pula peneliti menjadi semakin serius melakukannya, meski masih jauh dari sempurna. Sebab bagi peneliti, penelitian ini adalah media belajar. Karena itulah dukungan dan pembelajaran dari berbagai pihak sangat peneliti rasakan. Penelitian ini berhasil diselesaikan bukan semata-mata keringat peneliti. Kontribusi berbagai pihak, lembaga/instansi dan berbagai komunitas sangat besar dan bahkan menentukan keberhasilan penelitian ini. Untuk itulah peneliti mengucapkan terima kepada semua kontributor.

Pertama-tama, ucapan terima kasih peneliti sampaikan kepada Prof. Dr. H Abdul Djamil, MA. Bagi peneliti, beliau bukan hanya rektor, melainkan guru dan bapak yang memberi motivasi akademik dan kerja-kerja peradaban yang peneliti lakukan. Beliau telah menyempatkan ruang dan waktunya untuk berbagi bersama peneliti.

Figur publik lain yang tak kecil peranannya dalam penelitian ini adalah H. Muhammad Adnan, MA. Ketua PWNU Jawa Tengah yang juga dosen FISIP Universitas Diponegoro ini disamping memberikan motivasi juga banyak membantu memberikan pengetahuan baru tentang dunia politik Indonesia, termasuk kebijakan-kebijakan politik di negeri ini.

Habib Umar Muthahar, SH adalah sosok yang tidak pernah alpa dalam hidup peneliti dan penelitian ini. Beliau adalah orang yang tak henti-hentinya meniupkan api perjuangan dalam diri peneliti. Beliau adalah salah satu habaib yang tak mengenal sekat dengan siapapun, dan karenanya

peneliti dapat berbagi tentang tema penelitian ini. Hidup bersama beliau juga peneliti belajar tentang kearifan. Beliau telah “mengembangkan aku pada diriku sendiri.”

Sanjungan terima kasih juga peneliti haturkan kepada Dr. Abu Hapsin, MA., Wakil Ketua PWNU Jawa Tengah. Doktor dari Mahidol University Bangkok ini adalah orang yang memberikan apresiasi besar terhadap penelitian ini. Beliau berkenan berdiskusi dengan peneliti dan membuka pengetahuan peneliti tentang banyak hal, terutama tentang kebijakan politik agama dan relasi agama-agama di Indonesia. Terima kasih juga karena beliau menyatakan berkenan mengomentari hasil penelitian ini.

Peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan pengurus Pimpinan Pusat Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama (IPNU), terutama Ketua Umum Rekan Idy Muzayyad, Rekan Arif Rohman (Wakil Ketua Umum), Rekan Abdul Haris Ma'mun (Ketua), Rekan Wari (Sekretaris Jenderal), dan Rekan Mahbub Qomaruddin (Wasekjen). Ucapan terima kasih juga peneliti sampaikan kepada para senior IPNU: Rekan Mujiburrahman (Mantan Wasekjen, kini staf Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal), Rekan Samanhudi (mantan Ketua), Rekan Arifin (mantan Wasekjen) dan Rekan Mustafid, “sang ideolog” dari Yogya. Mereka bukan saja teman berorganisasi, melainkan juga teman bertualang dan berdiskusi. Tema penelitian ini banyak mendapat apresiasi di tengah temen-temen di Jakarta itu. Meski secara informal, kami berdiskusi tentang tema ini di beberapa tempat baik Jakarta, Sukabumi, Pekanbaru Riau, Jogja, dan lain-lain.

Penelitian ini juga tidak bisa lepas dari Pimpinan Wilayah IPNU Jawa Tengah, sebuah organisasi di mana peneliti hidup dan dibesarkan. Peneliti banyak belajar dan ditempa di sana sehingga gagasan ini pun muncul.

Karenanya peneliti mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan PW IPNU Jawa Tengah (masa khidmat 2004-2006) dan komunitas Dr. Cipto pada umumnya.

Yang tak kalah besar peranannya dalam penelitian ini adalah kawan-kawan kru majalah kru *Al-Mihrab*. Komunitas itu turut memotivasi peneliti untuk terus menulis. Di sana jugalah peneliti banyak belajar kearifan. Di redaksi majalah Islam tradisional itu tema penelitian ini juga menjadi diskusi yang semakin memperkaya.

Demikian juga kepada kawan-kawan Keluarga Mahasiswa Batang di Semarang (KMBS). Peneliti ucapkan terima kasih atas dukungan moril dari kawan-kawan komunitas mahasiswa Batang yang sedang berproses di IAIN Walisongo tersebut.

Gagasan untuk mengangkat tema penelitian ini tidak bisa lepas dari GALAKSI (*Interreligious Studies Community*), sebuah komunitas mahasiswa yang peduli terhadap hubungan antaragama. Kebetulan, sampai penelitian ini dilakukan, peneliti masih dipercaya untuk mengomandani organisasi yang dianggotai oleh mahasiswa dari berbagai agama itu. Meskipun kini agak *loyo* karena para aktivisnya sudah menyebar ke seluruh pelosok tanah air, namun semangat masih tetap membara untuk melanjutkan perjuangannya: membumikan pluralisme di tingkat basis. Peneliti mengucapkan terima kasih kepada kawan-kawan GALAKSI.

Tak bisa dilewatkan begitu saja adalah Himpunan Mahasiswa Perbandingan Agama (kini BEM-J PA). Inspirasi awal penelitian ini muncul dari pergulatan di organisasi tersebut. Kala itu peneliti bersama kawan-kawan mencermati keberadaan Rancangan Undang-Undang Kerukunan

Umat Beragama (RUU KUB) yang sangat kontroversial itu. Memang, akhirnya RUU KUB dipetieskan karena memancing kontroversi yang serius. Namun berangkat dari itulah peneliti tergoda untuk mengkaji kebijakan politik kerukunan antaragama secara umum.

IDEA, sebuah majalah dan komunitas menulis di Fakultas Ushuluddin juga tidak kecil kontribusinya dalam penelitian ini. Selain berdiskusi, melalui lembaga itu peneliti banyak belajar menggoreskan kata-kata. Tema penelitian ini juga sempat dikritisi oleh temen-temen IDEA. Peneliti mesti mengucapkan terima kasih kepada para "kuli tinta" lembaga itu. IDEA juga telah berkenan menerbitkan tulisan-tulisan jelek peneliti yang berkaitan dengan tema penelitian ini.

Komunitas lain yang sangat penting dalam penelitian ini adalah Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia (LAKPESDAM) NU Batang. "Komunitas nakal" anak-anak muda NU ini memberikan andil tidak sedikit bagi peneliti untuk memahami struktur kebijakan dan cara beroperasinya. Dengan program Demokrasi Deliberatif-nya, lembaga ini sangat penting dalam penguatan masyarakat arus bawah. Melalui komunitas itu kami menerbitkan Newsletter *ARUS* yang sangat penting dalam kancah gerakan sosial di level lokal.

Kekuatan masyarakat sipil lain di daerah yang turut mendewasakan peneliti adalah Konsorsium Demokrasi Rakyat untuk Perubahan (DERAP), *Consortium for Community Development*. Konsorsium dianggotai oleh Yayasan ALUR, Fatayat NU, GP. Ansor, IPNU, IPPNU, JAKERTANI Qoryah Thoyyibah, LSM JERAM, LAKPESDAM NU, PAB, dan Forum Warga Batang. Dengan bergerak pada dua ranah, pemberdayaan masyarakat dan

advokasi kebijakan, ia banyak mengobarkan perlawanan struktural terhadap kebijakan yang tidak adil.

Untuk itu kami mengucapkan terima kasih kepada kawan-kawan aktivis konsorsium tersebut: Pak Heri dan Arif (ALUR), Masruroh (Fatayat), Mas Ihwan (GP. Ansor), Ali, Hakim, Ulil, Anas, Imron, Khozi (IPNU), Ilux, Ria, dan Ana (IPPNU), Turjaun (Jakertani), Amin (JERAM), Umar dan Ulfan (LAKPESDAM), Pak Suwangi, Rahadi dan Muhadi (PAB), dan Arif Rahman (Forum Warga). Demikian juga peneliti berterima kasih kepada kawan-kawan “penjaga gawang” sekretariat Konsorsium DERAP: Fajar, Singo, Warleh, Jemek dan lain-lain.

Secara khusus, peneliti berterima kasih kepada Mas Ikhwanuddin, Ketua PC GP. Ansor Batang yang juga anggota KPU dan kini menjadi peserta program magister Ilmu Politik FISIP UNDIP. Ia cukup intensif membantu dan memotivasi kelancaran penelitian ini. Masih di Batang, peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada Drs. H. Syamsuddin Ahmad, M.H, Ketua PCNU Kabupaten Batang yang meskipun sedikit, turut memberikan saran bagi penelitian ini. Juga Ahmad Taufiq, SP, Sekretaris PCNU Batang yang sering peneliti ajak ngobrol. Beliau banyak memberikan motivasi kepada peneliti dan menggugah kepercayaan-diri peneliti.

Peneliti juga harus mengucapkan terima kasih kepada Mas Saiful Huda Shodiq, kini Direktur Syarikat yang berkantor di Yogya. Beliau turut memberikan motivasi yang tidak sedikit bagi kelangsungan penelitian ini. Begitu juga kepada Mas AS. Burhan, putra Batang yang menjadi peneliti di Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M) Jakarta. Keduanya mengharapkan hasil penelitian ini segera diterbitkan.

Yang juga layak peneliti apresiasi dan ucapkan terima kasih adalah Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam (Ditperta) DEPAG RI dan Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia (PPSDM) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang telah memberikan kepercayaan kepada peneliti untuk menempati ranking 10 besar riset ilmiah tingkat nasional. Melalui Pekan Ilmiah Mahasiswa yang diselenggarakan kedua lembaga tersebut, peneliti berkesempatan menguji kelayakan dan *researchability* tema penelitian ini.

Kepada Departemen Agama khususnya –meskipun penelitian ini sesungguhnya “melawan” lembaga itu- peneliti mengucapkan terima kasih karena telah memberikan *support* material yang membuat penelitian ini bisa terlaksana dengan baik, termasuk penyediaan referensi-referensi utama. Peneliti kagum atas obyektifitas penilaiannya. Secara khusus peneliti menyampaikan terima kasih dan apresiasi yang tinggi kepada Marzuki Wahid, peneliti pada Ditperta Ditjen Baga Departemen Agama RI. Beliau adalah satu di antara sedikit orang Depag yang berpikir obyektif, visioner, peduli terhadap pengembangan keilmuan dan persoalan sosial. Beliau juga memberi semangat yang berarti dalam penelitian ini.

Tak pernah terlupakan dalam perjalanan penelitian ini adalah Anas Saidi, seorang peneliti senior pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Beliau adalah editor dan penulis buku *Menekuk Agama Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru*. Buku itulah yang dalam penelitian ini peneliti jadikan telaah pustaka dan sumber yang penting. Peneliti ucapkan terima kasih atas berkenannya beliau untuk diajak berdiskusi, memberikan referensi, menguatkan metodologi dan bersedia membimbing meski lewat dunia maya.

Sejajar dengan Anas Saidi adalah Trisno S. Sutanto, Koordinator Program Masyarakat Dialog Antaragama (MADIA) Jakarta. Pendeta yang tak pernah masuk gereja itu adalah orang yang sangat getol melakukan perlawanan kebijakan politik agama. Melalui MADIA, beliau banyak melakukan kajian kebijakan. Terakhir, dia bersama beberapa elemen lain melakukan *clash-action* terhadap Departemen Agama atas terbitnya revisi SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Sebesar-besarnya peneliti mengucapkan terima kasih kepada beliau yang berkenan *direpoti* untuk diajak ngobrol dan memberikan “bocoran” referensi penting dalam tema ini. Beliau juga mengapresiasi topik ini dan mengharapkan penelitian ini dilakukan secara serius.

Peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada Ahmad Baso, intelektual muda NU yang tidak kalah getol dan tak kenal lelah mengkritisi kebijakan politik agama. Meski tidak intens dan hanya lewat e-mail, orang yang tak pernah lulus kuliah itu, turut andil dalam membuka cakrawala baru bagi peneliti dalam tema ini. Bukunya, *Islam Pascakolonial* juga sangat penting sebagai pijakan dalam penelitian ini. Bahkan belakangan, beliau juga meminta untuk bisa mengomentari hasil penelitian ini.

Di sisi lain, di Yogja, peneliti mengucapkan terima kasih kepada *DIAN-Interfidei*, lembaga yang sangat tidak asing dalam percaturan hubungan antaragama di Indonesia. Lembaga itu turut memberikan referensi bagi penelitian ini. Bekerjasama dengan ICRS, lembaga itu tengah melakukan penelitian tentang Keberadaan Departemen Agama. Namun sayang, hasil penelitiannya belum bisa dikutip.

Dari Jakarta dan Yogyakarta, kini kembali ke Semarang. Peneliti mengucapkan terima kasih kepada mantan Dekan Fakultas Ushuluddin

IAIN Walisongo Semarang, Drs. H. Ridin Sofwan, MPd. Selain secara mudah mengabulkan proposal penelitian ini, beliau juga memberikan motivasi yang tidak sedikit bagi pelaksanaan penelitian ini. Demikian juga, sanjungan terima kasih juga peneliti sampaikan kepada Dekan “Baru” Fakultas Ushuluddin, DR. Abdul Muhayya. Entah kenapa beliau sangat perhatian terhadap nasib status kemahasiswaan peneliti. Setiap ketemu di kampus, sapaan pertama kepada peneliti setelah “How are you?” adalah “How about your research?”

Ucapan terima kasih juga peneliti sanjungkan kepada Pembantu Dekan (PD) I Fakultas Ushuluddin Drs. Nasihun Amin, M.Ag. Beliau yang saat penelitian ini dilakukan menjabat sebagai Ketua Jurusan Perbandingan Agama ini juga secara formal menjadi pembimbing penelitian ini. Tapi bukan karena itu peneliti berterima kasih, melainkan karena kebersediaan beliau berdiskusi secara informal bahkan secara “kultural”. Beliau bukan saja dosen, melainkan juga teman diskusi dan berorganisasi. Berbeda dari kebanyakan dosen yang “memenjara” atas nama standar ilmiah, beliau adalah sosok dosen yang sangat terbuka dan memberi ruang kreatifitas.

Sebagai pembimbing yang lain adalah Drs. Muhsin Jamil, M.Ag. Peneliti mengucapkan terima kasih kepada pemikir muda cerdas ini. Di bawah bimbingan beliau –lagi-lagi secara informal- penelitian ini bisa diselesaikan. Anehnya, bukan peneliti yang mengejar pembimbing untuk bimbingan, tetapi malah pembimbing yang *ngoyak-ngoyak* peneliti untuk segera menyelesaikan penelitian ini. Setidaknya ini bukti kepedulian beliau untuk mendorong agar peneliti tidak berlama-lama bercokol di kampus.

Proses penyelesaian penelitian ini juga tidak lepas dari peran para pejabat Jurusan Perbandingan Agama saat ini. Karena itu peneliti

mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ketua Jurusan Perbandingan Agama Drs. Mundhir, M.Ag, dan Sekretaris Jurusan Perbandingan Agama Drs. Mochamad Parmudi, M.Si. Secara administratif, keduanya sangat membantu peneliti dalam menyiapkan ujian untuk mempertahankan skripsi ini.

Didin Nurul Rasyidin, seorang doktor muda yang sangat brilian. Peraih PhD dari Leiden University ini adalah orang yang berkenan memberikan cakrawala baru kepada peneliti tentang kontestasi agama-agama di dunia. Peneliti berterima kasih atas motivasi yang diberikannya. Demikian juga Prof. Dr. Suparman Syukur, MA, dosen sekaligus pengurus PW Muhammadiyah Jawa Tengah yang kini telah menyandang gelar Guru Besar. Peneliti mengucapkan terima kasih kepada beliau yang tak henti-hentinya mendorong peneliti untuk menyelesaikan studi. Meski kami berbeda dalam afiliasi organisasi, beliau banyak memberikan kepercayaan kepada peneliti. Zaenul Advar, M.Ag, boleh dibilang pembimbing informal peneliti selama hidup di kampus. Jujur, di antara kami sangat banyak pertentangan. Namun tidak sedikit dorongan dan pengetahuan yang peneliti terima dari kandidat doktor muda dari Universitas Islam Negeri Sunankalijaga ini.

Nan jauh di Banyumas ada Ahmad Tohari, budayawan dan penulis novel kenamaan. Pergaulan peneliti dengan beliau telah memberi warna dalam kehidupan. Secara langsung beliau memang tidak bersentuhan dengan penelitian ini, namun “petuah-petuahnyanya” begitu menancap kokoh dalam pikiran dan hati peneliti. Di antara petuahnyanya yang menarik adalah “teruskan petualanganmu”. Dan penelitian ini adalah bagian dari agenda petualangan itu untuk “mendobrak” kemapanan.

Keberhasilan penelitian ini juga berkat bantuan senior-senior di Jakarta. Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Sidik Sisdiyanto, S.Sos dan Abdul Rouf, S.Th. Alumni IAIN Walisongo yang menjadi pegawai Departemen Agama RI itu telah memberikan masukan berarti dalam penelitian ini dan membantu peneliti menyediakan sejumlah referensi, terutama sumber-sumber dari Departemen Agama.

Sanjungan terima kasih juga peneliti sampaikan kepada para “pendekar” pluralisme. Aktivis hubungan antaragama dan akademisi di bidang studi agama-agama yang turut “menyentuh” penelitian ini antara lain Pendeta Catur Nugraha, S.Th (Protestan/STBI), Pendeta Hendri Basuki (Buddha/STAB), Hastho Brahmantyo, M.Hum (Buddha/UGM), Drs. Tafsir, M.Ag. (Islam/IAIN), Dr. Agnes Widhanty, SH (Katholik/UNIKA) dan yang lain yang tidak bisa semuanya disebutkan.

Secara lebih khusus peneliti mengucapkan terima kasih kepada Drs. Tafsir, M.Ag. Sekretaris Pengurus Wilayah Muhammadiyah Jawa Tengah ini selain sebagai dosen Sosiologi Agama, juga banyak memberikan pandangan-pandangan baru kepada peneliti tentang percaturan agama-agama di Indonesia. Meski kami berbeda afiliasi organisasi, namun beliau sangat terbuka untuk berbagi pengalaman dengan peneliti. Barangkali karena cara pandang beliau yang pluralis dan anti-sektarianisme.

Dalam kesempatan ini peneliti juga mengucapkan terima kasih atas motivasi dari kawan-kawan Poros Pelajar Jawa Tengah, sebuah aliansi strategis antara Ikatan Pelajar Nahdlatul Ulama (IPNU), Ikatan Remaja Muhammadiyah (IRM), Ikatan Pelajar Putri Nahdlatul Ulama (IPPNU), Pelajar Islam Indonesia (PII) dan Forum Kontak Pelajar Katholik (FKPK). Di

tengah penelitian ini peneliti bersama mereka memelopori gerakan pelajar di Jawa Tengah.

Tak ketinggalan, yang layak menerima sanjungan terima kasih adalah Siti Hikmah Anas. Aktivistis perempuan Jawa Barat yang kini menjadi dosen STAIN Purwokerto ini tidak henti-hentinya menanyakan kepada peneliti “gimana nasib skripsi sampean?” Motivasi yang telah diberikan oleh lulusan Program Pascasarjana Fakultas Psikologi Universitas Padjajaran ini begitu dahsyat dan terpatir dalam relung hati terdalam.

Terima kasih juga kepada rekan-rekan Komunitas Mahdani Indonesia, Fahsin M.Fa'al, S.Hum., Iman Fadhilah, SHI, Dzul Fahmi Marjohan, SPd., Fauzun Nihayah, dll. Peneliti paham mereka tampak cukup lelah mengingatkan peneliti agar cepet menyelesaikan S.1. Karena perhatian itu juga mereka berkenan menemani diskusi, berjalan-jalan mencari buku dan membantu penyediaan data.

Di atas semuanya, peneliti mengucapkan terima kasih kepada Bapak dan Ibu yang membesarkan peneliti dan yang pertama kali mengenalkan peneliti kepada dunia yang aneh ini. Jasa-jasanya tak terhitung dan tak tertandingi oleh apapun di dunia ini. Terima kasih juga peneliti haturkan kepada kakak-kakak dan seluruh keluarga yang tak henti-hentinya memberikan dukungan, dorongan dan fasilitas untuk penelitian ini. Secara khusus peneliti mengucapkan terima kasih kepada Shodikin, S.Ag. Dia bukan saja kakak, tapi guru dan teman yang selalu peneliti ajak berdiskusi tentang tema penelitian ini. Lebih khusus lagi kepada para keponakan: Opik, Ivan, Cipa dan Ida, empat “anak nakal” yang selalu menemani menulis di sebuah ruang kecil berukuran 3 x 3 meter.

Terakhir, terima kasih juga peneliti sampaikan kepada para guru dan para senior serta teman-teman dari berbagai kalangan yang tak pernah kenal lelah mengobarkan api dalam diri peneliti. Penelitian ini menjadi mungkin dilakukan karena kontribusi dan dukungan semua pihak. Sejarah pasti akan mencatat.[]

Kaki Gunung Kemulan, 17 Juli 2007

“kala debu terhempas angin tak bernama”

Peneliti,

Caswiyono Rusydie Cakrawangsa

ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari kegelisahan peneliti menyaksikan berbagai persoalan menyangkut hubungan antaragama di tanah air. Indonesia memang pernah dijuluki sebagai miniatur kerukunan antaragama di dunia, namun tiba-tiba kesan itu hancur setelah meledaknya berbagai konflik bernuansa agama. Di tengah-tengah kerukunan, ternyata tersimpan “bom waktu” yang setiap saat bisa meledak. Pemerintah memang sudah berupaya melakukan harmonisasi dan mencegah terulangnya konflik antaragama. Namun intervensi justru berdampak sebaliknya. Jika yang diharapkan dengan intervensi dan regulasi adalah keteraturan dan situasi harmonis, maka yang muncul justru gejolak, konflik dan makin maraknya radikalisme agama.

Penelitian ini berusaha menjawab problem itu dengan menguak pola dan paradigma yang digunakan oleh pemerintah dalam melakukan regulasi hubungan antaragama melalui berbagai kebijakan publik, serta bagaimana berbagai kebijakan politik kerukunan beroperasi dalam praktek-praktek kekuasaan. Dalam pandangan peneliti, kegagalan “teologi kerukunan” yang diusung Orde Baru adalah pelajaran berharga yang harus diteliti. Penelitian ini juga secara khusus ingin mengkaji garis kesinambungan dan keterputusan kebijakan politik kerukunan antaragama pada masa Orde Baru dan pasca-reformasi.

Dalam penelitian ini data-data primer berupa naskah-naskah kebijakan dikumpulkan melalui proses dokumentasi (riset dokumentasi). Untuk data-data sekunder dilakukan *library research* terhadap buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan tema penelitian ini. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kritis-filosofis dengan menggunakan metode postpositivistik kritis. Untuk memaknai data, pisau analisis yang digunakan adalah analisis diskursus (*discourse analysis*) yang menjadi bagian sentral dari teori “genealogi” Michel Foucault di mana fokus sentral deskripsinya adalah “relasi-relasi kekuasaan” (*power relations*).

Melalui analisis itu terungkap bahwa kesan rukun yang tercipta pada masa Orde Baru ternyata sebuah kerukunan yang semu. Penelitian ini menguak bahwa kebijakan kerukunan antaragama pada masa Orde Baru

dan masa reformasi tidak menyentuh akar persoalan dan cenderung elitis. Bahkan kebijakan itu lebih bermuatan politis untuk kepentingan pelanggaran kekuasaan. Berbagai kebijakan dikeluarkan sebagai "teknologi kekuasaan" untuk merekayasa kerukunan. Kerukunan antaragama diperlukan untuk membangun stabilitas bagi keberlangsungan rezim.

Jika dirunut sejarahnya, paradigma politik kerukunan antaragama pada masa Orde Baru dan bahkan pada masa reformasi, merupakan kesinambungan dari paradigma kolonial. Pemerintah kolonial telah menempatkan agama sebagai subordinat kekuasaan untuk pelanggaran rezim. Berbagai kontrol, termasuk kontrol terhadap kerukunan, dimainkan oleh penguasa. Kini, pada era reformasi, paradigma kolonial terhadap agama belum juga terhapus. Berbagai kebijakan agama yang muncul pada era reformasi, sebagaimana temuan penelitian ini, masih mewarisi paradigma kolonial.

Paradigma kolonial setidaknya ditunjukkan dengan karakter birokratisasi, stigmatisasi, dominasi, diskriminasi, segregasi, restriksi, dan korporasi. Dengan operasi teknologi politik yang sedemikian canggih, relasi antaragama ditundukkan dan dikendalikan oleh kekuasaan. Dengan demikian hubungan antaragama menjadi kehilangan makna karena telah terdistorsi oleh kepentingan penguasa. Padahal semestinya hubungan agama menempati ruang publik yang independen dari campur tangan negara.[]

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
PENGANTAR	vi
ABSTRAK	xxii
DAFTAR ISI	xxiv
DAFTAR SKEMA	xxviii
DAFTAR TABEL	xxix
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Urgensi, Tujuan dan Manfa'at Penelitian.....	9
D. Telaah Pustaka.....	11
E. Kerangka Teoretik.....	18
F. Metode Penelitian.....	28
1. Metode Pengumpulan Data.....	28
2. Pemaknaan Data.....	29
G. Model dan Sistematika Penulisan.....	36

BAB II : KEBIJAKAN POLITIK AGAMA DI INDONESIA	39
DALAM PERSPEKTIF SOSIO-HISTORIS.....	
A. Pengertian Kebijakan Politik Agama.....	39
B. Sejarah Kebijakan Politik Agama di Indonesia...	44
1. Kebijakan Politik Agama Zaman Belanda...	46
2. Kebijakan Politik Agama Zaman Jepang.....	63
3. Kebijakan Politik Agama Orde Lama dan Orde Baru.....	70
C. Departemen Agama sebagai Instrumen Kebijakan Politik Agama	77
D. Intervensi Negara Terhadap Agama dalam Panggung Politik Orde Baru.....	87
1. Agama dalam Lanskap Kekuasaan Orde Baru...	88
2. Berbagai Intervensi dan Pembatasan.....	94
E. Tafsir Negara dan Politik Eksklusi	99
 BAB III: KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTAR- AGAMA DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU DAN MASA REFORMASI.....	 113
A Jalan Panjang Hubungan Antaragama di Indonesia.	113
1. Islam dan Negara dalam Sejarah Indonesia.....	114
2. Pancasila: Jalan Tengah yang Selalu Goyah	129

B	Konflik Etno-Religius Kontemporer di Indonesia dalam Pandangan Orde Baru.....	141
	1. Konflik Sosial Bernuansa Agama di Indonesia...	142
	2. SARA dalam Pandangan Rezim Orde Baru.....	150
C	Kebijakan Politik Kerukunan Antaragama di Indonesia pada Masa Orde Baru.....	162
	1. Stabilitas Nasional dan “Teologi Kerukunan” Orde Baru.....	162
	2. Berbagai Kebijakan Kerukunan Antaragama....	185
D	Kebijakan Politik Regulasi Hubungan Antaragama di Indonesia Era Reformasi.....	224
	1. Reformasi dan Transisi Demokrasi Indonesia...	224
	2. Kebijakan Kerukunan Antaragama di Era Reformasi.....	228
BAB IV:	PARADIGMA KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU DAN MASA REFORMASI.....	244
A.	Relevansi dan Implikasi Sosial Regulasi Kerukunan Antaragama di Indonesia.....	244
	1. Relevansi Antara Konflik Bernuansa Agama dengan Kebijakan Politik Kerukunan.....	244
	2. Implikasi Sosial-Paradigmatik Kebijakan Regulasi Hubungan Antaragama.....	268

B. Analisis Filosofis Kebijakan Politik Kerukunan Antar-agama di Indonesia Pada Masa Orde Baru dan Masa Reformasi.....	288
1. Politik Tubuh: Negara dan Teknologi Kekuasaan.....	288
2. Negara Panoptik dan Kerukunan yang Direkayasa.....	305
C. Warisan Paradigmatik Kebijakan Politik Kerukunan Antaragama Kolonial pada Masa Reformasi.....	316
1. Garis Kesenambungan Paradigma Kebijakan Politik Agama.....	316
2. Kebijakan Kerukunan Antaragama Kolonial di Era Reformasi.....	327
D. Deregulasi Hubungan Antaragama di Indonesia: sekadar tawaran.....	363
BAB V: PENUTUP.....	376
A. Kesimpulan.....	376
B. Rekomendasi-Rekomendasi.....	389
C. Kata Akhir.....	394
BIBLIOGRAFI	398
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR SKEMA

Skema 1 :	Tujuan Kebijakan Publik.....	41
Skema 2:	Pola Kebijakan Politik Agama Orde Baru.....	170
Skema 3:	Delik Agama dalam UU No. 1/PNPS/1965	176
Skema 4:	Kewenangan Administratif Negara dalam Penindakan Delik Penyelewengan Agama.....	178
Skema 5:	Pertarungan Diskursus Kerukunan Antarumat Beragama.....	296
Skema 6:	Jejaring Teknologi Kekuasaan terhadap Agama.....	301
Skema 7:	Bentuk Kebijakan Kerukunan Antarumat Beragama.....	305
Skema 8:	Penjara Panoptikon.....	307
Skema 9:	Hegemoni dan Represi Negara	327
Skema 10:	Paradigma Kolonial dalam Kebijakan Politik Kerukunan Antarumat Beragama.....	343
Skema 11:	Ruang Publik Agama-Agama dalam Relasinya dengan Negara dan Masyarakat Sipil	372

DAFTAR TABEL

Tabel 1 :	Perbandingan Jumlah Subsidi Pemerintah untuk Protestan, Katholik dan Islam Tahun 1936-1939	60
Tabel 2:	Jumlah Pemeluk Agama di Indonesia pada Tahun 2002 Berdasarkan Propinsi.....	143
Tabel 3:	Jumlah Gereja yang Ditutup, Dirusak dan Dibakar.....	157
Tabel 4:	Perbandingan Jumlah Gereja dan Masjid yang Ditutup, Dirusak dan Dibakar Pada Periode Tahun 1945-1999....	158
Tabel 5:	Periode Pemerintahan di Indonesia Sejak Orde Lama Sampai Era Reformasi.....	227
Tabel 6:	Faktor-faktor Agama dalam RUU KUB.....	233
Tabel 7:	Penanganan Persoalan SARA pada Masa Orde Baru dan Masa Reformasi.....	240

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia “ditakdirkan” menjadi bangsa yang plural. Pluralitas itu merupakan kenyataan sejarah yang tak terbantahkan, termasuk pluralitas agama, sebagai salah satu bentuk pluralitas yang dinilai sangat rentan konflik. Memang, salah satu konsekuensi masyarakat yang plural adalah mudah tersulutnya konflik horisontal. Terlebih dalam masyarakat multi-agama seperti Indonesia. Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa agama sering tampil dengan wajah ganda: wajah perekat dan wajah pemecah.

Karenanya, dalam masyarakat pluralistik, isu hubungan antaragama menjadi sangat dan selalu aktual. Keharmonisan dan ketegangan merupakan kenyataan yang mewarnai hubungan itu. Dalam setiap episode sejarah Indonesia, kita selalu disuguhi dengan berbagai ketegangan hubungan antaragama. Beberapa konflik bernuansa agama dan berbagai kasus penutupan tempat ibadah, cukup menjadi bukti tegangnya hubungan antaragama kita.

Menurut Zuhairi Misrawi,¹ ketegangan kerap kali terjadi karena dua hal. *Pertama*, problem diskursus pluralisme. Pada komunitas agamawan, pluralisme masih menjadi sesuatu yang diperdebatkan,

¹ Zuhairi Misrawi, “SBY dan Kerukunan Umat Beragama”, dalam *KOMPAS*, 2 November 2004

bahkan pada titik itu diharamkan.² Kenyataan ini disebabkan tidak adanya kehendak dari elite agamawan, pendeta, pastor, ulama, dan kiai untuk menyosialisasikan dan mendakwahkan diskursus pluralisme kepada jamaahnya. Agama kerap kali dipahami secara parsial dan simbolik. *Truth claim* menjadi sesuatu yang lazim dimiliki oleh hampir semua pemeluk agama.³ Kecurigaan, bahkan kebencian terhadap agama tertentu, masih menjadi pemandangan telanjang di tempat-tempat ibadah yang suci sekalipun. Cara pandang mayoritas-minoritas juga menjadi hambatan serius dalam membangun pandangan dan sikap keberagaman yang pluralis, rukun, dan harmonis. Padahal, mengingat keragaman agama di Indonesia adalah “takdir sejarah”, maka pluralisme adalah keniscayaan yang harus dikembangkan. Sebagaimana dikatakan Harold Coward, pluralisme merupakan *challenge to world religion*.⁴

Kedua, problem struktural atau lebih tepat disebut problem kebijakan publik. Menurut Zuhairi, dalam aroma demokratisasi dan

² Contoh kontemporer adalah fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang pengharaman pluralisme yang diputuskan dalam Musyawarah Nasional MUI VII pada 26-29 Juli 2005 lalu. Fatwa itu hingga saat ini masih menjadi perdebatan serius. Imbas fatwa MUI tersebut ternyata cukup dahsyat. Mayoritas lembaga-lembaga keislaman dan organisasi kemasyarakatan Islam di Indonesia mendukung total fatwa tersebut. Namun, dipihak lain, banyak pula yang menolak mentah-mentah dan bahkan menghujat munculnya fatwa tersebut.

³ Kalaupun ada kesadaran pluralisme, dalam bahasa peneliti, corak semacam ini merupakan model “pluralisme setengah hati”. Kita bisa ambil contoh dalam masyarakat. Di satu sisi masyarakat kita mengakui bahwa kita hidup dalam masyarakat yang plural: ada banyak agama di sekeliling kita. Akan tetapi di sisi lain, masyarakat kita tidak rela untuk menempatkan agama mereka sebagai sejajar dengan agama lain. Ada bagian-bagian tertentu yang “sengaja dibedakan”, dipisahkan dan tentu diklaim paling benar. Lebih lanjut baca Caswiyono Rusydie Cakrawangsa, “Reparadigmatisasi Hubungan Antaragama: Mendobrak ‘Pluralisme Setengah Hati’” dalam *IDEA*, edisi 21/ Januari 2005, hal. 52

⁴ Harold Coward, *Pluralisme Tantangan Bagi Agama-Agama*, terjemahan Bosco Carvallo (Yogyakarta: Kanisius), 1994, hal. 5

civil society seperti sekarang, pemerintah sering menjadi “faktor penyoal”, bukan “faktor penjawab.” Artinya, tujuan untuk mewujudkan pluralisme tersandung kebijakan publik yang tidak pluralis. Belajar dari beberapa kasus, pencabutan izin tempat ibadah oleh pemerintah merupakan cermin buruk kebijakan publik. Hal ini karena kebijakan publik seperti itu dapat membuka sentimen keagamaan, bahkan dalam tataran tertentu bernuansa diskriminatif.

Dalam kasus itu, intervensi negara dalam hal keagamaan justru karap kali kontraproduktif. Artinya, negara bukan malah mendidik dan mendorong bagi tersedianya seperangkat nilai, moral, dan pandangan keagamaan yang pluralis, melainkan justru memproduksi aneka kebijakan publik yang tidak sejalan dengan nafas pluralisme, sebagaimana digariskan agama dan UUD 1945. Karena pluralitas bangsa kita adalah sesuatu yang alami dan historis, maka intervensi negara dengan melakukan regulasi tidak jarang berubah menjadi “rekayasa kerukunan” hidup antarumat beragama.

Keterlibatan negara dalam urusan agama dengan bentuk kebijakan publik, dalam bahasa Anas Saidi, akan menambah kerumitan relasi sosial hubungan antaragama dan negara, hubungan antaragama dan hubungan antar-internal agama. Dengan kebijakan negara, masalah agama tidak lagi hanya menjadi urusan pribadi, tetapi telah berubah menjadi urusan publik.⁵ Lebih dari itu, birokratisasi yang tampil dalam bentuk kebijakan politik terhadap agama kerap kali

⁵ Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Jakarta: Desantara), 2004, hal. 2,

menjadi alat politisasi agama. Setidaknya itulah yang kita saksikan dalam sejarah Indonesia.

Dalam masyarakat modern, kebijakan merupakan suatu konsep dan instrumen utama dalam pengaturan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, misalnya, pengaruh kebijakan telah meliputi seluruh wilayah kehidupan, sehingga tidak mungkin melepaskan darinya. Kendati demikian, jarang sekali orang yang menyadari bagaimana mesin kebijakan itu bekerja. Hal ini terutama karena adanya anggapan bahwa kebijakan yang dijalankan negara secara politis dan ideologis bersifat netral. Padahal, sebagaimana yang akan ditelusuri lewat penelitian ini, kebijakan negara --baik pada masa Orde Baru maupun pasca-Orde Baru-- mesti diuji netralitasnya.

“Kecurigaaan” ini dianggap penting karena dalam kenyataannya berbagai kebijakan keagamaan tidak melulu berorientasi idealistik, melainkan selalu ada aroma politik yang melatarbekalangi. Hal ini tampaknya tidak lepas dari berbagai tinjauan sejarah yang memberikan gambaran betapa agama adalah sesuatu yang sensitif sekaligus potensial. Sensitif karena ia dapat sewaktu-waktu menyulut pergolakan. Potensial karena ia sering “bermanfaat” untuk melakukan konsolidasi rezim. Atas nama mengendalikan potensi konflik, tidak jarang negara melakukan pengaturan yang pada ujung-ujungnya sesungguhnya bertujuan membangun konsolidasi kekuasaan. Dengan demikian kebijakan relasi agama dan negara tidak lepas dari dua sisi itu. Karena agama membahayakan di satu sisi dan memberi manfaat di sisi yang lain, maka strategi yang dilakukan adalah melakukan hegemoni.

Hegemoni yang dilakukan oleh negara terhadap agama sesungguhnya tidak lepas dari upaya negara untuk melakukan hegemoni terhadap setiap kekuatan masyarakat.⁶ Karena agama dianggap sedemikian kuat dan di satu sisi bisa mengancam bagi kelangsungan sebuah kekuasaan, maka ia harus “dikuasai”. Dari itu muncullah paradigma penaklukan terhadap agama dalam bentuk intervensi dengan berbagai kebijakan publik atas nama harmonisasi dan stabilitas nasional. Paling tidak inilah yang tampak di masa Orde Baru.

Pada dasarnya, problem kebijakan agama pada masa Orde Baru maupun Orde Lama terkait dengan tiga hal.⁷ *Pertama*, berkaitan dengan hubungan antara agama (terutama Islam) dan negara. Dalam hal ini, terus menerus terjadi tarik menarik antara kelompok yang menginginkan Indonesia menjadi “negara agama” dan mereka yang menginginkan sebagai “negara nasional sekuler.” Kontestasi dan tarik menarik ini bersifat konstitusional, namun tak jarang juga melahirkan kekerasan politik. Dalam atmosfir ini, negara akhirnya muncul dengan wajah kompromis, namun sekaligus mendua. Di satu sisi, ia tampak “sekuler”, namun di sisi lain, ia ingin menunjukkan dirinya sebagai

⁶ Hegemoni yang dilakukan oleh negara terhadap kekuatan masyarakat dengan sangat gamblang dideskripsikan dalam teori hegemoni Gramsci. Menurutnya, mekanisme kelembagaan (sekolah, Gereja, partai-partai politik, media massa dan sebagainya) menjadi “tangan-tangan” kelompok yang berkuasa untuk menentukan ideologi yang mendominasi. Bahasa menjadi sarana penting untuk melayani fungsi hegemonis itu. Konflik sosial yang ada dibatasi baik intensitas maupun ruang lingkungannya, karena ideologi yang ada membentuk keinginan-keinginan, nilai-nilai dan harapan menurut sistem yang telah ditentukan. Lebih lanjut lihat Nezar Patria dan Andi Arief, *Antonio Gramsci, Negara dan Hegemoni* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2003, hal. 127

⁷ Hairus Salim, “Sejarah Kebijakan Kerukunan” dalam *BASIS*, No. 01-02, tahun ke-53, Januari-Februari 2004, hal. 32. Baca juga Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 2

“teokrasi”. Hal ini terlihat dari keberadaan Departemen Agama dan berbagai kebijakan turunan lainnya.

Kedua, menyangkut hubungan antaragama. Sudah jelas bahwa Indonesia merupakan negara multi-agama. Hubungan antaragama ini bersifat problematis, di satu sisi, karena sifat kedudukan agama dan negara yang bersifat “mendua” tersebut. Dalam hal ekspresi agama-agama, ia terkait dengan apa yang dianggap privat dan apa yang publik. Di sisi lain, problem hubungan antaragama itu muncul inheren dari watak misi dan politis agama-agama itu sendiri, yang membuat antaragama saling berkontestasi, dan bahkan konflik. Kebutuhan akan stabilitas dan tanggung jawab, membuat pemerintah sering ikut campur dalam urusan intern agama (-agama).

Ketiga, imajinasi politik yang tak pernah mati di dalam tubuh pemerintahan --rezim pemerintahan apapun-- untuk memainkan “kartu agama” dalam berpolitik. Ini dilakukan baik untuk kepentingan mengontrol dan menguasai (gaya Belanda) maupun mobilisasi untuk meraih dukungan (gaya Jepang). Imajinasi ini terus hidup dan menyala, karena memang belum jelas dan masih terus diperdebatkannya kerangka politik berbangsa dan bernegara.

Dari ketiga problem kebijakan itu, kajian ini secara spesifik memilih problem kedua: kebijakan politik regulasi hubungan antaragama, sebagai isu penelitian. Tema ini, setidaknya menurut peneliti, sangat penting dikaji tidak saja karena tingginya tingkat pluralitas agama di Indonesia yang menyebabkan kerentanan terjadinya perbenturan, melainkan juga mengingat berbagai kebijakan

publik yang mengatur hubungan antargama selama ini justru memperkeruh eskalasi konflik, bahkan menciptakan konflik baru.

Pada setiap orde dalam sejarah Indonesia, negara --melalui pemerintah-- selalu melakukan intervensi dalam berbagai bentuk. Namun hubungan antaragama tidak pernah tuntas. Harmonitas dan kerukunan selalu bersifat semu. Tidak jarang “letupan-letupan kecil” menjadi bara yang tak kunjung padam. Intervensi, walaupun dilakukan dengan niat baik, justru berdampak sebaliknya. Jika yang diharapkan dengan intervensi dan regulasi adalah keteraturan, maka yang muncul justru gejolak, konflik dan makin maraknya radikalisme agama. Komunitas agama minoritas yang merasa “tertindas”, potensial melakukan tindakan yang meresahkan dan mengganggu harmonitas.

Dalam logika penguasa, jika kemajemukan agama tidak diatur maka akan terjadi konflik dan benturan. Masyarakat, menurut logika tersebut, tidak akan mampu secara alami, kultural dan otonom membangun tatanan keagamaan yang harmonis dan pluralis. Tampaknya alasan ini akan segera patah, karena tidak adanya bukti yang kuat. Dalam banyak kasus, dialog-dialog kultural justru lebih efektif dalam menyelesaikan berbagai “kerikil-kerikil tajam” hubungan antaragama, ketimbang pendekatan struktural negara. Bahkan dalam banyak hal, intervensi negara telah menempatkan agama (-agama) dalam ketiak kekuasaan.

Fakta-fakta itu menunjukkan bahwa terdapat persoalan paradigmatik dalam politik agama di Indonesia. Munculnya kebijakan-kebijakan politik terhadap agama sesungguhnya hal yang wajar dan sah-sah saja. Yang perlu dikritisi adalah paradigma yang

digunakannya. Hal ini karena paradigma kebijakan politik antaragama mencerminkan dan sangat mempengaruhi kualitas hubungan antaragama. Di sinilah orientasi politik rezim yang tengah berkuasa sangat menentukan corak dan warna relasi antaragama.

Era reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 memang telah merubah secara paradigmatik berbagai kebijakan kenegaraan kita. Namun, di era itu juga berbagai perdebatan tentang produk-produk kebijakan agama bermunculan. Barangkali karena kran kebebasan berpendapat dibuka lebar yang memungkinkan semua orang berpendapat tentang setiap kebijakan. Namun, kebijakan-kebijakan yang memancing pro-kontra berkepanjangan dan pada akhirnya seperti “mengipasi-ngipasi api di rumput kering”, sungguh perlu mendapat penjelasan. Tak heran jika banyak pihak berpendapat, terjadi kemunduran dalam kebijakan agama di era reformasi. Salah satunya ditandai dengan munculnya RUU Kerukunan Umat Beragama (KUB)–meskipun akhirnya dipeti-eskan, dan revisi SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri yang selanjutnya disebut Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 dan 9 tahun 2006.

Penelitian ini berangkat dari kegelisahan peneliti menyaksikan berbagai persoalan menyangkut hubungan antaragama di tanah air tersebut. Kebijakan-kebijakan politik yang dibuat dinilai tidak menyelesaikan persoalan yang sebenarnya. Dulu, Indonesia memang pernah dijuluki sebagai miniatur kerukunan agama dunia. Namun tiba-tiba kesan itu hancur setelah meledaknya berbagai konflik bernuansa agama. Di tengah-tengah kerukunan, ternyata tersimpan “bom waktu” yang setiap saat bisa meledak. Karena itulah banyak orang

berkesimpulan bahwa ada *something wrong* dalam atmosfir hubungan antaragama kita. Inilah yang menjadi titik berangkat penelitian ini.

B. RUMUSAN MASALAH

Setidaknya ada empat permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini. *Pertama*, adakah relevansi antara kebijakan politik kerukunan antaragama dengan problem ketidakrukunan yang dihadapi bangsa Indonesia dan bagaimana implikasi-implikasinya? *Kedua*, bagaimana kebijakan politik kerukunan antaragama itu beroperasi dalam praktik-praktik kekuasaan dan apa paradigma yang diemban dalam mengatur hubungan antaragama? *Ketiga*, sejauhmana signifikansi perubahan kebijakan politik kerukunan antaragama di Indonesia dari masa Orde Baru hingga masa reformasi dan apa saja karakter-karakter kebijakan yang masih mewarnai?

C. URGENSI, TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Berangkat dari dasar pemikiran di atas, penelitian ini dilakukan untuk mengkaji secara kritis paradigma yang digunakan dalam setiap kebijakan politik agama dalam mengatur hubungan antaragama. Menurut peneliti, penelitian terhadap tema ini sangat urgen untuk mengetahui kelemahan paradigmatik yang dimainkan dalam kebijakan politik agama di Indonesia. Meskipun setelah reformasi tampak terjadi perubahan, namun belum tentu hal itu akibat perubahan wawasan kenegaraan dan kebangsaan kita.

Urgensi penelitian ini juga berangkat dari asumsi bahwa politik kerukunan antaragama yang diwujudkan dalam berbagai kebijakan sangat menentukan arah hubungan antaragama di tanah air. Sementara terdapat kenyataan bahwa negara sudah terlalu banyak mengintervensi agama, terutama dalam hal hubungan satu agama dengan yang lain yang pada titik tertentu menghilangkan makna hubungan antaragama itu sendiri. Menurut peneliti, tema ini sangat penting dikaji tidak saja karena tingginya tingkat pluralitas agama di Indonesia yang menyebabkan kerentanan terjadinya perbenturan, melainkan juga mengingat --sebagaimana dikatakan banyak pemerhati-- bahwa berbagai kebijakan publik yang mengatur hubungan antaragama justru memperkeruh eskalasi konflik, bahkan menciptakan konflik baru. Untuk itulah perlu dikuak relevansi, implikasi dan paradigma kebijakan politik kerukunan dengan lebih dalam.

Untuk itu penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk: 1) melacak akar-akar historis konstruksi kebijakan politik kerukunan antaragama; 2) mengetahui bentuk dan pola kebijakan politik kerukunan antaragama sejak masa Orde Baru dan masa reformasi; 3) mengetahui relevansi dan implikasi sosial setiap kebijakan kerukunan; 4) menguak secara filosofis paradigma yang melatarbelakanginya serta operasi "teknologi politik" kekuasaan melalui kebijakan kerukunan; dan terakhir, 5) mengetahui ada tidaknya kesinambungan kebijakan dari masa kolonial hingga masa reformasi beserta karakter-karakter yang masih diwarisi.

Pencapaian tujuan di atas menjadi sangat penting dan menentukan keberhasilan penelitian ini, karena secara teoretik

sesungguhnya penelitian ini ingin memberikan sumbangan berupa kajian filosofis tentang operasi “teknologi politik” kebijakan kerukunan antaragama yang terus berlangsung di Indonesia dari masa ke masa (terutama masa Orde Baru dan masa reformasi). Kajian ilmiah tentang tema ini menjadi sangat penting mengingat masih langkanya penelitian yang secara spesifik mengkaji kebijakan politik kerukunan antaragama. Padahal isu kerukunan dan harmonitas merupakan isu sentral dalam masyarakat yang plural.

Sementara itu secara praktis, kajian ilmiah yang mendalam ini diharapkan dapat membantu usaha meraba format dan pendekatan politik dalam mengelola pluralitas agama Indonesai yang ideal. Ini diperlukan untuk memberikan alternatif perlakuan negara terhadap pluralitas agama yang lebih relevan, realistik, rasional, adil, manusiawi dan berkeadaban. Di sinilah penelitian ini juga menemukan urgensinya dengan memberikan sedikit “tawaran”, meskipun tidak mungkin dalam formulasi kongret karena penelitian ini dilakukan hanya untuk sebuah skripsi. Apapun hasilnya, peneliti berharap penelitian ini akan bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengambilan kebijakan agar kebijakan yang diambil dapat menyelesaikan persoalan yang sesungguhnya dan relevan dengan kebutuhan.

D. TELAAH PUSTAKA

Banyak kajian dan penelitian yang pernah dilakukan dalam hubungannya dengan kebijakan politik agama. Namun jarang—bahkan peneliti belum pernah menemukan—penelitian yang dilakukan secara

spesifik untuk mengkaji tema kebijakan politik kerukunan antaragama, terlebih pada masa reformasi. Para penulis dan peneliti umumnya mengkaji kebijakan politik agama secara umum yang mencakup banyak aspek.

Salah satu kajian yang menarik adalah hasil penelitian yang diterbitkan oleh Desantara Institute for Culture Studies bekerjasama dengan Pusat Penelitian dan Pengembangan Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI. Buku berjudul *Menekuk Agama Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* tersebut semula merupakan laporan salah satu penelitian dari program penelitian mengenai Kebijakan Kebudayaan di Masa Orde Baru.

Secara garis besar, temuan pada kajian tersebut adalah bahwa pemerintah Orde Baru tidak memiliki *master plan* yang baku dalam memproduksi setiap kebijakan agama, terutama kepada Islam. Setiap kebijakan hanya mengikuti irama kebutuhan kekuasaannya. Hal ini berimplikasi serius terhadap hubungan antara agama (-agama) dengan pemerintah. Di sisi lain telah terjadi simbiosis antara negara dan “agama resmi” yang secara terang-terangan telah memberangus agama lokal, agama non-resmi, maupun aliran kepercayaan. Belum lagi diskriminasi yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan terhadap penganut agama tertentu.⁸

⁸ Lebih lanjut baca Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta*. Buku ini merupakan hasil penelitian raksasa yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI bekerjasama dengan Ford Foundation. Buku ini cukup tuntas mengupas sejarah kebijakan politik agama di Indonesia. Oleh karena itu, di sana sini peneliti banyak mengutipnya.

Demikian juga kebijakan dalam kaitannya dengan hubungan antaragama yang dalam penelitian tersebut hanya menjadi bagian kecilnya. Kebijakan negara dalam mengatur hubungan antaragama justru semakin memperkeruh konflik antaragama. Berbagai kerusuhan dan konflik yang bernuansa agama belakangan ini tidak lepas dari kebijakan negara yang diskriminatif, restriktif dan memancing gejolak.

Temuan yang tak kalah menarik dalam penelitian tersebut adalah bahwa kebijakan politik agama yang dijalankan oleh pemerintah Orde Baru bukanlah sesuatu yang sama sekali terpisah dari arah dan pola kebijakan sejak masa kolonial Belanda dan Jepang. Meskipun terjadi perbedaan orientasi baik pada masa kolonial, Orde Lama maupun Orde Baru, dalam kebijakan agama lebih banyak menampakkan kesinambungan daripada keterputusan.

Kajian penting lain adalah yang dilakukan oleh MADIA (Masyarakat Dialog AntarAgama) bekerjasama dengan The Asia Foundation. Buku *Meretas Horizon Dialog: Catatan dari Empat Daerah*, yang merupakan pengamatan riil di beberapa daerah itu memberikan gambaran yang sangat gamblang mengenai implikasi dari kebijakan politik agama masa Orde Baru, terutama dalam hal hubungan antaragama. Kajian ini telah menjawab pertanyaan: mengapa begitu rezim Orde Baru hancur, konflik horizontal bernuansa agama merebak di banyak daerah.

Dalam bahasa MADIA, keharmonisan yang dibangun Orde Baru adalah keharmonisan yang semu. Relasi-relasi antaragama di tanah air ditengarai lebih sebagai "proyek negara", yakni sebagai bagian dari upaya rezim Orde Baru untuk melanggengkan dominasinya. Kebijakan

negara seputar SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar-golongan) merupakan contoh paradigmatik upaya tersebut. Berangkat dari “ideologi kerukunan” yang diwujudkan dalam bentuk “trilogi kerukunan” yang sangat terkenal itu, maka relasi-relasi antaragama terkesan formalistik dan elitis, tidak mampu menjangkau masyarakat akar rumput.⁹

Peran negara begitu dominan hingga mampu menentukan langgam, gaya, maupun dinamika kehidupan beragama. Ini tidak hanya terlihat dari “intervensi langsung” dalam bentuk aneka peraturan negara ke dalam ranah keagamaan, maupun politisasi serta ideologisasi simbol-simbol keagamaan demi kepentingan pergulatan kekuasaan politik. Tidak hanya itu. Dalam konteks Indonesia, “beragama” ternyata merupakan “urusan negara”.¹⁰ Karena itu tidak jarang terjadi pemberangusan keyakinan dan paham keagamaan tertentu.

Buku hasil pembacaan realitas hubungan antaragama di DKI Jakarta, Jawa Barat, Sumatera Utara dan Sulawesi Utara itu menunjukkan bahwa intervensi negara memainkan peran menentukan dalam hubungan antaragama; ia menjadi semacam “jembatan”, dengan tidak hanya menyediakan forum-forum “kerukunan antar-umat beragama”, tetapi juga sekaligus “teologi/ideologi kerukunan” serta “aturan main” untuk menjaga kerukunan yang dibayangkan dan sesuai dengan proyek “harmoni sosial” yang sangat dibutuhkan demi

⁹ Lebih lanjut baca Trisno S. Sutanto dan Martin L. Sinaga (ed), *Meretas Horison Dialog: Catatan dari Empat Daerah*, (Jakarta: MADIA), 2001

¹⁰ Trisno S. Sutanto dan Martin L. Sinaga. (ed), *Meretas Horison Dialog*, hal. 125

“pembangunan nasional”. Proyek harmoni sosial ini dengan jelas menjadi “paradigma kerukunan” yang sangat dominan dalam upaya Orde Baru mengatur dan mengarahkan hubungan antar-umat beragama.

Buku lain yang mengangkat persoalan campur tangan negara terhadap kehidupan agama adalah *Intervensi Negara Terhadap Agama: Studi Konvergensi Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia*. Menurut penulisnya, Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, campur tangan negara dalam masalah agama secara implisit sudah dirancang dalam strategi dasar pembangunan 25 tahun, yaitu pembangunan agama diarahkan dalam keserasian dan seirama serta seimbang dalam haluan pola dasar program umum Pembangunan Nasional yang terdiri dari empat pokok, yaitu pembangunan ekonomi, sosial-budaya, politik dan hankam.¹¹ Rumusan strategi tersebut merupakan landasan dan kerangka kerja Departemen Agama, salah satu unit birokrasi pemerintah yang diberi tanggung jawab sebagai pengendali dan pengarah kegiatan keagamaan dan pembangunan bidang agama sebagai pelaksanaan amanat GBHN.¹²

Buku ini secara khusus hanya mengkaji konvergensi pada politik aliran keagamaan dan reposisi peradilan agama. Buku ini tidak mengkritisi paradigma kebijakan campur tangan pemerintah tersebut. Bahkan jika dicermati, buku ini tampak melakukan legitimasi terhadap berbagai kebijakan dalam bidang keagamaan.

¹¹ Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama: Studi Konvergensi Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press), 2001, hal. 136

¹² Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, *ibid.*

Kajian lain yang sangat menarik adalah *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme* karya pemikir muda dalam bidang agama Ahmad Baso. Karya “sejarah sosial” ini memang secara khusus menekankan kajian pada sejarah agama dan hukum Islam. Namun peneliti sengaja memasukkannya dalam telaah pustaka penelitian ini karena salah satu bagian pentingnya mengkaji tentang perselingkuhan agama dan kekuasaan sejak masa kolonial. Buku ini mengulas dengan cukup tuntas sejarah intervensi dan hegemoni negara terhadap agama (terutama Islam, sebagai agama mayoritas).¹³

Meskipun demikian, sebagaimana kajian-kajian lain, kajian ini tidak memberikan porsi yang banyak mengenai relasi agama-agama di tengah konstelasi kekuasaan. Tentang tema ini Ahmad Baso menguraikan sejarah regulasi yang dibangun sejak masa kolonial Belanda, Orde Lama dan Orde Baru. Kajian ini juga mengulas munculnya UU No. 1/PNPS/1965 dan mengkritisi munculnya RUU Kerukunan Umat Beragama yang menghebohkan.

Menurut Ahmad Baso, keterlibatan Departemen Agama dalam pengawasan agama mirip dengan keterlibatan penghulu pada masa kolonial dalam urusan pengawasan terhadap pengajaran agama dan terhadap guru-guru agama.¹⁴ Yang lebih mengejutkan adalah munculnya RUU KUB di tengah reformasi yang sangat diskriminatif. Sebab, ia membuat perbedaan perlakuan berdasar agama antara yang Islam (yang dikatakan mayoritas) dan yang bukan Islam (yang

¹³ Lebih lanjut baca Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme* (Bandung: Mizan), 2005

¹⁴ Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, hal. 246

dikatakan minoritas). Yang mayoritas diistimewakan dengan pengkhususan yang diberikan negara, sedangkan yang minoritas diatur dan diawasi oleh negara agar tidak mengganggu kehidupan kelompok mayoritas.¹⁵

Menurut kajian buku ini, RUU KUB berpotensi dapat memicu konflik baru ketika identitas keagamaan yang eksklusif lebih ditonjolkan dalam interaksi warga negara daripada identitas kultural atau identitas kebangsaan yang jamak-budaya (multikultural). Yang tumbuh hanya prasangka-prasangka dan sentimen di antara berbagai kelompok penganut agama.

Berangkat dari sekelumit tinjauan pustaka di atas, penelitian ini difokuskan untuk mengkaji secara spesifik kebijakan negara dalam mengatur kerukunan antaragama pada masa Orde Baru dan masa reformasi. Kebijakan negara yang dimaksud berupa Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri, maupun kebijakan teknis pemerintahan lainnya.

Penelitian ini juga diarahkan untuk menguak apakah paradigma kebijakan politik kerukunan antaragama pada era reformasi ini juga masih merupakan kesinambungan dari paradigma kebijakan pada era-era sebelumnya. Hal ini dilakukan di samping karena masih sedikitnya produk kebijakan keagamaan pada masa reformasi, nuansa hubungan antaragama di Indonesia masih menampakkan pola-pola lama.

¹⁵ Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, hal. 252

E. KERANGKA TEORETIK

Kajian tentang kebijakan politik kerukunan antaragama tidak bisa dilepaskan dari wacana hubungan antara agama dan negara. Hal ini karena, regulasi hubungan antaragama sesungguhnya merupakan salah satu wujud dari pilihan sistem politik suatu negara. Tentang relasi agama dan negara, secara teroretik, dalam pentas dunia setidaknya dikenal dua sistem politik yang secara ekstrim menyajikan pola yang berbeda dalam melihat hubungan antara agama dan negara. *Pertama*, sistem politik yang mengambil pola hubungan integratif antara agama dan negara. Sistem ini mengemuka dalam bentuk “negara agama.” *Kedua*, sistem politik yang memisahkan antara negara dan agama, sebagaimana dipresentasikan oleh pemikir Barat modern. Produk pemikirannya mengarah pada bentuk “negara sekuler.”¹⁶

Berbeda dengan karakter kedua sistem politik tersebut, munculnya negara Indonesia menjadi varian (sistem politik) ketiga yang menata secara “kompromis” pola hubungan antara negara dan agama.¹⁷ Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam membentuk diri sebagai “negara Pancasila,” yang memiliki tafsiran bahwa negara tidak identik dengan agama tertentu (Islam), tetapi negara juga tidak melepaskan agama dari urusan negara. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa adalah landasan idiil pilihan sistem tersebut.

¹⁶ Zainuddin Maliki, *Agama Rakyat Agama Penguasa* (Yogyakarta: Galang Press), 2000, hal. 3

¹⁷ Hal ini tidak lepas dari pergulatan dan tarik ulur antara kelompok Islam dan sekuler pada awal berdirinya negara Indonesia.

Berdasarkan pilihan sistem itu, terkandung pengakuan dari negara (Indonesia) bahwa dirinya mempunyai kewajiban-kewajiban terhadap eksistensi agama sebagai realitas kehidupan bangsa dan bagian sentral dari kesejahteraan warganya. Di antara kewajiban-kewajiban itu adalah memberikan perlindungan hukum bagi umat beragama; memberikan perlindungan keamanan bagi umat beragama; membantu menyediakan fasilitas dan kemudahan bagi warganya untuk menjalankan perintah agama masing-masing; mendorong umat beragama dalam meningkatkan kualitas keimanan dan ketakwaan; dan menjaga kerukunan hidup antar dan intern umat beragama. Berdasarkan pengakuan kewajiban tersebut, maka muncullah aneka kebijakan politik untuk mengatur agama (-agama), termasuk kebijakan yang mengatur hubungan antaragama.¹⁸

Negara begitu berkepentingan terhadap pengaturan agama, karena dalam sebuah masyarakat, agama adalah sesuatu yang penting. Dikatakan penting karena dalam sejarah, di mata negara, agama bisa bermata dua: bahaya dan bermanfaat. Bahaya karena ia bisa menjadi potensi konflik dan bahkan perlawanan terhadap kekuasaan; bermanfaat karena ia bisa dimanfaatkan sebagai “alat” konsolidasi kekuasaan.

Hal ini selaras dengan teori yang dikembangkan oleh sosiolog Bryan S. Turner. Menurutnya, agama dapat mengekspresikan perlawanan melalui milenarianisme, sektarianisme dan chiliesme, yakni dalam bentuk kemarahan dan perlawanan. Agama juga dapat

¹⁸ M. Saerozi, *Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis Pendidikan Agama Konfensional di Indonesia* (Yogyakarta: Tiara Wacana), 2004, hal. 3

memberikan harapan, ganjaran dan dukungan.¹⁹ Kebijakan relasi agama dan negara tidak lepas dari dua sisi itu. Karena agama membahayakan di satu sisi dan memberi manfaat di sisi yang lain, maka strategi yang dilakukan adalah menjinakkan dan menghegemoni. Kecenderungan inilah yang sering tampak dalam rezim tirani.

Untuk melakukan itu maka negara membangun teknologi politik untuk mengontrol (para pemeluk) agama. Pemeluk agama adalah individu-individu yang terorganisir dalam sebuah ikatan keyakinan. Tubuh-tubuh individu itu selanjutnya membentuk tubuh sosial (*social body*) yang memiliki ikatan sangat kuat. Dalam sebuah wawancara Foucault mengatakan:

“Saya percaya bahwa fantasi terbesar adalah ide mengenai tubuh sosial yang dibentuk oleh universalitas kehendak. Saat ini, fenomena tubuh sosial bukan merupakan pengaruh suatu consensus, melainkan pengaruh perwujudan kekuasaan yang beroperasi pada tubuh-tubuh individu”.²⁰

Tentang posisi tubuh dalam politik, Thomas Hobbes (1588-1679), seorang yang paling awal memeriksa tubuh alami manusia (*natural body*) dalam hubungannya dengan tubuh politik (*political body*), bisa sangat menolong memberikan pemahaman awal dalam hal ini. Dalam suatu sistem alami manusia yang memang dilahirkan sama dan setara yang justru karena kesamaan dan kesetaraan itu merebut kepentingan yang sama dan terbatas sehingga untuk mencapai itu harus bertempur

¹⁹ Bryan S. Turner, *Religion and Social Theory*, terj. Inyik Ridwan Muzir, *Agama dan Teori Sosial: Rancang Pikir Sosiologi dalam Membaca Eksistensi Tuhan di antara Gelegar Ideologi-Ideologi Kontemporer* (Yogyakarta: IRCiSoD), 2003, hal. 21

²⁰ Michel Foucault “Tubuh/Kekuasaan” dalam *Power/Knowledge: Wacana Kuasa/Pengetahuan* (Yogyakarta: Bentang Budaya), 2002, hal. 71

dengan sesama manusia, bunuh-membunuh demi mempertahankan hidup. Untuk mencapai perdamaian, yang dalam arti modern lebih disebut sebagai *order* (tata), maka harus ada suatu tubuh artifisial ke mana hak sesama manusia itu diserahkan; ada semacam konsensus untuk mencapai itu. Untuk itulah negara sebagai tubuh buatan dalam suatu kontrak memperoleh hak yang sebegitu tingginya itu sehingga disebut sebagai *the Sovereign*.

Negara tidak lain dari tubuh buatan (*artificial body*) yang menerima tugas, kepercayaan untuk mengatur perdamaian. Akibat dari sana adalah terbentuklah suatu *political body* yang dapat dirumuskan sebagai sekumpulan manusia yang disatukan seolah-olah menjadi satu tubuh, oleh suatu kekuasaan publik demi kedamaian bersama, pertahanan dan manfaat. Dengan demikian tubuh politik adalah tubuh artifisial yang memberikan kerangka di mana tubuh yang sesungguhnya itu mendapatkan keamanan dan kedamaian.²¹ Melihat hal itu, hubungan antara tubuh alami dan tubuh politik sesungguhnya dua hal yang tidak jauh. Kekuasaan kemudian beroperasi melakukan kontrol untuk mewujudkan keamanan dan kedamaian itu. Perilaku kekuasaan yang mengontrol agama sesungguhnya merupakan operasionalisasi politik tubuh yang dimainkan oleh negara maupun institusi-institusi lain.

Di sinilah kemudian regulasi terhadap tubuh itu muncul. Regulasi dilakukan dalam hubungan antara tubuh dan kekuasaan.

²¹ Baca Thomas Hobbes, *Body, Man, Citizen* sebagaimana dikutip Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2003, hal. 576

Dalam lanskap filsafat kontemporer, untuk hal ini kita bertemu dengan Michel Foucault²² yang menguraikan tentang disiplin sebagai teknologi politis terhadap tubuh untuk menjadikan individu patuh dan berguna. Foucault menyebut disiplin sebagai "anatomi politis" yang baru. Di dalam rezim (yang baru) ini tubuh tidak lagi disiksa, melainkan dilatih, diatur, dan dibiasakan untuk melaksanakan aktivitas "yang berguna". Individu dicatat, dikelompokkan, dan diawasi terus-menerus, supaya menjadi individu yang patuh. Foucault menyinyalir, di dalam mekanisme kuasa seperti inilah "pengetahuan" atas individu lahir.²³ Teknologi pengaturan dengan politik tubuh selanjutnya menjadi mekanisme kuasa untuk menciptakan tatanan yang dikehendaki oleh penguasa. Salah satu tatanan yang dikehendaki itu adalah kerukunan umat beragama.

Karena itulah, telaah yang memproblematisasikan diskursus kerukunan sudah menjadi kebutuhan niscaya dan signifikan untuk membongkar politik kerukunan itu. Dalam hal ini kerukunan diperlakukan sebagai sistem diskursif yang menaungi praktik-praktik politik agama yang di jalankan negara. Dalam konteks inilah Michel Foucault memberi kita perspektif memadai untuk pemeriksaan seperti

²² Michel Foucault adalah seorang filosof post-strukturalis, lahir pada 15 Oktober 1926 di Poitiers Perancis, dan meninggal pada tahun 1984. Karya-karyanya terbentang dalam banyak disiplin, mulai psikologi, kedokteran, seksualitas, sejarah, sampai politik. Dalam analisisnya tentang kekuasaan, Foucault menyingkap praktek disiplin tubuh sebagai teknologi politis kekuasaan. Tentang biografi singkat dan ringkasan karya-karya Foucault lihat John Lechte, *Fifty Key Contemporary Thinkers*, terj. A. Gunawan Admiranto, *50 Filsuf Kontemporer: Dari Strukturalisme sampai Posmodernisme* (Yogyakarta: Kanisius), 2001, hal. 177-183

²³ Baca lebih lanjut dalam Michel Foucault, *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, terj. Alan Sheridan, *Discipline and Punish: The Birth of Prison* (New York: Penguin Books), 1979, hal. 135-169

yang digambarkan di atas. Rangkaian studi historis Foucault yang brilian mengenai banyak hal, mulai dari kegilaan, kedokteran, penjara sampai seksualitas, membuatnya sadar bagaimana kekuasaan selalu bekerja secara konkret dalam diskursus. Begini Foucault merumuskan perhatiannya:

“...dalam suatu masyarakat seperti masyarakat kita, juga pada masyarakat lainnya, terdapat berbagai macam relasi-relasi kekuasaan yang mengabadikan, mencirikan, dan membentuk lembaga sosial, dan relasi-relasi kekuasaan ini tidak dapat dengan sendirinya dibangun, dikonsolidasikan, maupun diimplementasikan tanpa adanya produksi, akumulasi, sirkulasi dan pemfungsian wacana. Tidak mungkin ada pelaksanaan kekuasaan tanpa wacana kebenaran ekonomis yang beroperasi melalui dan berdasarkan asosiasi ini. Kita menjadi sasaran produksi kebenaran melalui produksi kekuasaan, dan kita tidak mampu menjalankan kekuasaan kecuali melalui produksi kebenaran.”²⁴

Perspektif Foucault itu sangat penting dalam memahami bagaimana teknologi kekuasaan bekerja, dan bagaimana seyogianya kekuasaan dipahami dalam konteks sekarang yang sangat berbeda ketimbang masa lampau. Diskusi mengenai hal itu dapat memberi landasan bagi analisis kita berikutnya.

Selama ini, kekuasaan dilihat sebagai suatu entitas abstrak yang ada pada dirinya sendiri, semacam benda yang dapat dimiliki seseorang (“Penguasa”, “Raja”, “Presiden”), atau sekelompok orang tertentu (“elite berkuasa”). Karena itu, perkara kedaulatan (*sovereignty*), yakni masalah siapa yang memegang kekuasaan dan bagaimana kekuasaan itu dilegitimasi, maupun masalah kewajiban untuk menaati kekuasaan yang sah, menjadi persoalan yang banyak

²⁴ Michel Foucault, “Dua Kuliah” dalam *Power/Knowledge*, hal. 116

diperdebatkan dalam literatur filsafat politik. Begitu juga, umumnya kekuasaan dilihat hampir selalu dalam kaitannya dan terbatas pada lingkup negara sebagai arena politik. Malah ada kesan kuat bahwa membicarakan perkara politik, berarti membicarakan perkara negara. Politik yang di luar negara terasa aneh dan mengada-ada, kalau bukan malah disingkirkan.²⁵

Cara pandang ortodoks mengenai kekuasaan ini, walau mungkin tepat pada konteks masyarakat tertentu, sekarang dirasakan sudah tidak memadai lagi. Apalagi jika diperhadapkan dengan bentuk-bentuk baru mekanisme kekuasaan, seperti misalnya “kuasa pendisiplinan” (*disciplinary power*) yang dilihat Foucault bekerja baik di penjara, pabrik, sekolah, pendidikan militer, maupun pada tubuh sosial secara keseluruhan untuk memproduksi “tubuh-tubuh yang patuh” (*docile bodies*),²⁶ dan melahirkan apa yang disebut olehnya sebagai “masyarakat normalisasi” (*society of normalization*).²⁷ Ini semua membutuhkan cara baru dalam memahami kekuasaan, dan kompleksitas relasinya dengan pengetahuan. Menurut Foucault, kekuasaan dalam artian substantif (*le pouvoir*), sebagai suatu entitas yang dapat dimiliki atau dipegang, tidak ada. Gagasan seperti itu, yang

²⁵ Ini adalah tesis yang dikembangkan lewat telaah foucauldian yang dilakukan oleh Simon Philpott, *Meruntuhkan Indonesia: Politik Poskolonial dan Otoritarianisme* (Yogyakarta: LKiS), 2003. Analisis Philpott memperlihatkan bahwa selama ini, teori-teori politik yang dikembangkan untuk mendekati persoalan ke-Indonesia-an selalu mengalami bias *state-centered*, dan menafikan sama sekali peranan *civil society*. “Dalam pendekatan ini,” tulis Philpott, “negara dipandang sebagai domain publik atau lokasi politik yang *legitimate* dan sah, sementara masyarakat sipil dianggap sebagai salah satu bentuk wilayah privat.”

²⁶ Foucault menganalisis fenomena ini dalam karyanya yang mahsyur, *Discipline and Punish: The Birth of Prison* (New York: Penguin Books), 1979

²⁷ Michel Foucault, “Dua Kuliah” dalam *Power/Knowledge*, hal. 133

membayangkan seakan-akan ada suatu lokasi atau titik tertentu yang darinya memancar kekuasaan, merupakan hasil dari analisis yang salah arah. Kekuasaan, menurut Foucault:

“harus dianalisis sebagai sesuatu yang berputar, sesuatu yang hanya berfungsi dalam bentuk sebuah rantai. Kekuasaan tidak pernah ditempatkan di sini atau di sana, tidak pernah berada di dalam genggam tangan seseorang, tidak pernah dimiliki sebagai komoditas atau secuil kekayaan. Kekuasaan dapat digunakan dan dijalankan melalui jaringan seperti organisasi (*net-like organisations*).”²⁸

Dengan kata lain, kekuasaan selalu bersifat relasional, sebagai relasi-relasi antarindividu atau kelompok di mana yang satu dapat mengarahkan atau bahkan menentukan tingkah laku pihak yang lain. Sebagai relasi, maka kekuasaan dapat hadir di mana-mana (*omnipresence*) dan tidak dapat dilokalisasikan; selalu berada dalam jejalin seperti jaring laba-laba yang melilit di sekujur tubuh sosial.

Dari situ jelas bahwa problem kekuasaan tidak hanya terkungkung dalam lingkup negara yang menjadi kesibukan utama teori-teori politik selama ini. Relasi-relasi kekuasaan merembes masuk, mewarnai dan membentuk seluruh bagian tubuh sosial. Kekuasaan dapat ditemukan di mana saja ada relasi, baik relasi antar-individu maupun antar-kelompok. Akan tetapi, jangan diartikan bahwa kekuasaan selalu berbentuk tunggal, utuh, tidak pernah berubah, atau malah absolut. Analisis Foucault tentang lahirnya penjara memperlihatkan bagaimana, sejak abad XVII dan XVIII, sebutuk “ekonomi kekuasaan” yang baru telah berkembang, yakni prosedur-prosedur yang memungkinkan efek-efek kekuasaan berlangsung terus

²⁸ Michel Foucault, “Dua Kuliah” dalam *Power/Knowledge*, hal. 122

menerus, tanpa gangguan, juga mampu diadaptasikan dan diindividualisasikan –apa yang diistilahkan oleh Foucault sebagai “kuasa pendisiplinan” yang bekerja melalui pengawasan. Dengan kata lain, ada multiplikasi modus, bentuk, teknik, maupun strategi-strategi kekuasaan yang, sebenarnya, sudah membuat usang teori-teori politik sebelumnya yang berpusat pada persoalan kedaulatan penguasa.

Catatan penting perlu diberikan di sini. Kekuasaan di mata Foucault tidak melulu bersifat represif, sebagai penindasan, tetapi sekaligus juga bersifat produktif, yakni memberikan kapasitas untuk menghasilkan sesuatu. Relasi-relasi kekuasaan merupakan bagian integral dari aparatus produktivitas sosial, dan terkait erat dengan program pembentukan substansi masyarakat itu sendiri. Ini jelas terlihat dalam fokus riset Foucault sepanjang hidupnya: genealogi sang subyek modern. Relasi-relasi kekuasaan tidak sekadar membatasi sang subyek, “menaklukkannya”, tetapi juga membentuk kesadaran-dirinya sebagai sang subyek. Sebab jika kekuasaan melulu bersifat represif, selalu berkata tidak pada segala sesuatu, bagaimana mungkin orang mau mematuhi? Foucault berkata:

“Apa yang membuat kekuasaan itu bertahan sebagai sesuatu yang baik, yang membuatnya diterima, adalah semata-mata karena kenyataan bahwa kekuasaan tidak saja menimpa kita sebagai suatu kekuatan yang mengatakan tidak, tetapi bahwa kekuasaan itu bergerak lintas batas dan memproduksi sesuatu, membawa kenikmatan, membentuk pengetahuan, memproduksi diskursus. Kekuasaan perlu dilihat sebagai jaringan produktif yang melilit tubuh sosial secara keseluruhan, lebih dari sekadar sebagai sesuatu hal yang negatif yang berfungsi menindas.”²⁹

²⁹ Michel Foucault, “Kebenaran dan Kekuasaan”, dalam *Power/Knowledge*, hal. 148

Sifat produktif kekuasaan itu punya konsekuensi sangat penting. Sekalipun Foucault melihat bahwa kekuasaan dapat ditemukan di mana-mana (*omnipresence*), tetapi dia tidak pernah melihat bahwa kekuasaan bersifat absolut dan maha-kuasa (*omnipotent*). *Pertama*, karena sifatnya yang relasional, kekuasaan tidak akan pernah mampu mencengkeram dan mendominasi seluruh ranah relasi antar-individu maupun antar-kelompok. Setiap bentuk relasi selalu mengandung dalam dirinya “variabel margin ketidakpastian”, dan karena itu selalu mampu lolos (*slippage*) dari jaring-jaring kekuasaan.

Kedua, seperti ditegaskan Foucault, “kekuasaan diberlakukan hanya terhadap subyek-subyek yang bebas, dan sejauh mereka bebas.” Bagi Foucault, elemen kebebasan itu merupakan medan kemungkinan di mana berbagai cara bertingkah laku, bereaksi maupun upaya aneka bentuk kehidupan yang harmonis dapat dicapai.

Dari kajiannya, Foucault memberi semacam repertoar teknologi kekuasaan yang terus berubah sepanjang sejarah. Dua bentuknya yang menonjol dan relevan dengan kajian ini adalah, *pertama*, apa yang diistilahkan olehnya sebagai *dividing practices*, yakni praktik-praktik pemisahan (ingat semboyan *divide et impera?*), misalnya antara orang gila dengan waras, orang sakit dengan yang sehat, kriminal dengan yang baik-baik, dan seterusnya. *Kedua*, *surveillance*, pengawasan terus menerus –atau, seperti didefinisikan Orde Baru, “waskat” (pengawasan melekat).

Tinjauan di atas, tanpa bermaksud menyajikan ringkasan pemikiran Foucault secara lengkap dan rinci, memberi sudut pandang bagaimana membaca berbagai kebijakan politik kerukunan antaragama

di Indonesia dan ke arah mana diskursus kerukunan seyogianya diperiksa. Kajian ini akan menjadi basis teroterik untuk meneropong teknologi kekuasaan yang bekerja dalam kebijakan politik kerukunan antaragama baik pada masa Orde Baru maupun masa reformasi.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini bahan-bahan penulisan semaksimal mungkin mengacu pada sumber-sumber primer berupa kebijakan perundang-undangan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri maupun berbagai kebijakan teknis lain serta dokumen-dokumen resmi lainnya. Data primer dikumpulkan melalui proses dokumentasi (riset dokumentasi). Sebagian besar data-data primer ini peneliti dapatkan langsung dari Departemen Agama.

Data-data tersebut kemudian diklasifikasikan menurut bidang-bidang kebijakan agama, seperti organisasi sosial keagamaan, penyiaran agama, pendirian tempat ibadah, pendidikan, perkawinan, penguburan jenazah, penodaan agama dan lain-lain. Klasifikasi ini dilakukan untuk mempermudah proses pengkajian.

Akan tetapi data-data primer itu bagaimanapun tidak cukup untuk mengungkap paradigma kebijakan yang telah dan tengah beroperasi. Karena itulah peneliti juga menggunakan sumber-sumber sekunder berupa kepustakaan. Untuk itu dalam penelitian

ini dilakukan juga *library research* terhadap buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan tema penelitian ini. Beberapa pustaka rujukan dapat disebutkan di sini. Untuk pembahasan sejarah, beberapa pustaka yang menjadi rujukan utama adalah karya-karya Aritonang, Harry J. Benda, B.J. Boland, Deliar Noer, Karel Steenbrink, H. Aqib Suminto dan lain-lain. Beberapa hasil penelitian lain juga digunakan untuk memperkuat data seperti karya-karya Daniel Dhakidae, Bahtiar Effendy, Affan Gaffar Jazim Hamdi dan M. Husnu Abadi, M. Saerozi, Anas Saidi, Ahmad Baso dan lain-lain.

Karena kajian tema ini menuntut aktualitas, maka peneliti juga mencermati wacana-wacana pendukung dan perkembangan mutakhir tentang relasi antaragama di tanah air. Berita dan wacana di media massa –surat kabar, majalah, jurnal, buletin dan newsletter- menjadi sumber tersier dalam penelitian ini. Termasuk kategori data ini adalah data yang didapatkan dari website.

2. Pemaknaan Data

Penelitian ini mengarahkan fokus kajian pada kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah baik pada masa Orde Baru maupun masa reformasi dalam mengatur kerukunan antaragama. Karena itulah penelitian ini bisa dikategorikan sebagai studi kebijakan. Sementara sumber studi kebijakan adalah studi politik.³⁰

³⁰ Menurut Noeng Muhajir, kegagalan banyak sekali kebijakan berakar pada “politik” Noeng Muhadir, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research: Integrasi Penelitian, Kebijakan, dan Perencanaan*, (Yogyakarta: Rake Sarasin), edisi I 2004, hal. 9. Dalam

Namun begitu, yang dikaji dalam penelitian ini bukan isi (*content*) atau penafsiran (*interpretation*) kebijakan, melainkan paradigma³¹ yang bercokol di belakangnya serta cara dan pola kebijakan itu beroperasi dalam struktur kekuasaan.

Kajian tentang paradigma, bagaimanapun, merupakan kajian filosofis yang melibatkan filsafat sebagai “pisau”. Sementara, karena obyek penelitian ini adalah fenomena sosial, maka di satu sisi pendekatan sosiologis menjadi niscaya.³² Karena itulah penelitian ini peneliti sebut dengan studi sosio-filosofis.

Di sinilah penelitian ini menjadi cukup rumit karena melibatkan berbagai pendekatan: filsafat, sosiologi, sejarah dan politik. Filsafat digunakan untuk mengkaji paradigma yang dioperasikan dalam setiap kebijakan. Sosiologi diperlukan untuk memotret fenomena sosial yang melatari dan menjadi konteks berbagai kebijakan tentang kerukunan antaragama dijalankan. Sementara itu, pendekatan sejarah menjadi penting untuk melacak akar-akar historis kebijakan dari masa ke masa sekaligus menarik

prolognya tentang penelitian kebijakan, Noeng Muhadjir mencermati berbagai penyalahgunaan “politik”. Mulai dari politik sebagai manipulasi dengan berbagai akal-akalan (Orde Lama), politik sebagai penjabaran maunya yang memanipulasi sentral kekuasaan (Orde Baru), sampai ke politik sebagai euphoria demokrasi tanpa kemampuan merancang dan mengimplementasikan kekuasaan untuk menyejahterakan kehidupan manusia (era reformasi).

³¹ Menurut Alan Francis Chalmer, *paradigm is made up of the general theoretical assumptions and laws and techniques for their application...*, paradigma adalah seperangkat asumsi teoretik umum, hukum dan teknik penerapannya. Alan Francis Chalmer, *What is Thing Called Science?* (Queensland: University of Queensland, St. Lucia), 1976, hal. 86

³² Menurut Brian S. Turner, sosiologi secara umum dan sosiologi agama khususnya menitikberatkan perhatiannya pada proses-proses yang menyatukan dan mengurai, mengikat dan melepaskan hubungan-hubungan sosial yang terdapat dalam ruang dan waktu tertentu. Lihat Bryan S. Turner, *Religion and Social Theory*, hal. 20

benang merah sejarah kebijakan kerukunan. Sedangkan studi politik digunakan untuk membaca realitas politik dan proses-proses kekuasaan yang berlangsung dan memproduksi serta menggerakkan politik kerukunan. Di bagian akhir juga sedikit dicatut studi poskolonial untuk memotret garis kesinambungan kebijakan politik kerukunan antaragama di Indonesia hingga masa pascakolonial.

Berpijak dari pendekatan-pendekatan di atas, dan ditambah dengan kerumitan persoalan yang diteliti, maka akan lebih tepat jika penelitian ini menggunakan metode postpositivistik kritis. Mengingat, penelitian ini menyangkut sebuah kepentingan publik yang besar, maka menurut peneliti, “keberpihakan” peneliti menjadi penting. Untuk itu secara lebih spesifik, metode pemaknaan data yang digunakan adalah postpositivistik kritis dengan menggunakan *weltanschauung*, yaitu pendekatan yang berangkat dari gugatan atas ketidakadilan dan dapat dikembangkan dengan *weltanschauung* tertentu.³³

Peneliti tertarik menggunakan metode ini untuk memaknai data karena pendekatan teori kritis termasuk pendekatan era postpositif yang mencari makna di balik yang empiri, dan menolak *value-free*. Pendekatan teori kritis mempunyai komitmen yang tinggi terhadap tata sosial yang lebih adil. Dua asumsi dasar yang menjadi landasan yaitu: *pertama*, ilmu sosial bukan sekadar memahami ketidakadilan dalam distribusi kekuasaan dan distribusi *resources*, melainkan berupaya untuk membantu menciptakan emansipasi

³³ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasin), edisi IV, 2000, hal. 79

dalam kehidupan; *kedua*, pendekatan teori kritis memiliki keterikatan moral untuk mengkritik *status-quo* dan membangun masyarakat yang lebih adil.³⁴

Untuk merealisasikannya, maka pemaknaan data dalam penelitian ini menggunakan teori “genealogi” yang dikembangkan oleh Michel Foucault.³⁵ Fokus sentral deskripsi genealogis adalah “relasi-relasi kekuasaan” (*power relations*) yang imanen dalam formasi-formasi sosial.³⁶ Genealogi tidak berusaha menegakkan pondasi-pondasi epistemologis yang istimewa, akan tetapi lebih mau menunjukkan bahwa asal-usul apa yang kita anggap rasional

³⁴ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, hal. 197. “Makna” pospositivis teori kritis, oleh Noeng Muhadjir, diangkat menjadi mencari makna lewat *weltanschauung*, lewat ideologi atau lewat pandangan hidup.

³⁵ Konsep genealogi Michel Foucault adalah sejarah tentang posisi subyek yang melacak perkembangan masyarakat melalui sejarah. Genealoginya tentang subyek meliputi konstitusi pengetahuan, diskursus, ranah object dll., tanpa keharusan untuk merujuk ke suatu subyek yang juga transendental dalam hubungannya dengan bidang peristiwa atau berlangsung dalam kesamaannya yang kosong sepanjang keadaan sejarah. (*Michel Foucault’s concept of genealogy is the history of the position of the subject which traces the development of people and society through history. His genealogy of the subject accounts for the constitution of knowledges, discourses, domains of objects etc., without having to make reference to a subject which is either transcendental in relation to the field of events or runs in its empty sameness throughout the course of history*). Lihat <http://en.wikipedia.org>. Dengan bahasa lain, genealogi adalah sejarah yang ditulis dengan komitmen terhadap masalah-masalah masa kini. Atau singkatnya, genealogi adalah “sejarah efektif” (Nietzsche) yang ditulis sebagai intervensi masa kini. Baca John Lechte, *Fifty Key Contemporary Thinkers*, 2001, hal. 179

³⁶ Baca Michel Foucault, *Power/Knowledge*, hal. 136-180. Bandingkan dengan Rudy Harisyah Alam, “Perspektif Pasca-Modernisme dalam Kajian Keagamaan,” dalam M. Deden Ridwan, *Tradisi Baru Penelitian Agama Islam: Tinjauan Antardisiplin Ilmu* (Bandung: Nuansa), 2001, hal. 96. Metode genealogi Foucault ini sebenarnya diilhami oleh genealogi Nietzsche dalam menginterpretasi fenomena sosial-politik. Baca Michel Foucault “Nietzsche, Genealogi dan Sejarah dalam Michael T Gibbons (ed.), *Interpreting Politics*, terj. Ali Noer Zaman, *Tafsir Politik: Telaah Hermeneutis Wacana Sosial-Politik Kontemporer* (Yogyakarta: Qalam), 2002, hal. 320. Meski begitu pembacaan menggunakan metode ini dalam penelitian ini sangat terbatas.

dan pembawa kebenaran, berakar dalam dominasi, penaklukan, dan hubungan kekuatan-kekuatan atau dalam satu kata: kuasa.³⁷

Perspektif Foucaultian ini, sebagaimana peneliti sampaikan dalam bagian Kerangka Teoretik di atas, lebih mengarahkan perhatian pada bekerjanya efek-efek kuasa yang negatif, seperti membatasi, mengucilkan dan merepresi. Cara pandang ini digunakan karena kebijakan publik, dalam hal ini yang berkaitan dengan regulasi hubungan antaragama, dapat menjadi mekanisme praktik politik yang manopang bagi bekerjanya relasi-relasi kuasa.

Genealogi adalah hubungan timbal balik antara sistem kebenaran dan mekanisme kuasa (mekanisme yang di dalamnya suatu “rezim politis” memproduksi kebenaran).³⁸ Sebagaimana kita ketahui bahwa relasi-relasi kuasa tertentu tidak dapat bertahan tanpa ditopang, dijustifikasi, dan dilegitimasi oleh sebuah

³⁷ Petrus Hardiyanta, *Michel Foucault: Disiplin Tubuh, Bengkel Individu Modern* (Yogyakarta: LKiS), 1997, hal. 15. Baca juga Michel Foucault, *Power/Knowledge*; dan Michel Foucault, *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*.

³⁸ Davidson sebagaimana dikutip Petrus Hardiyanta, *Michel Foucault: Disiplin Tubuh*, hal. 14. Sesungguhnya Foucault sendiri tidak memberi resep metodologis yang terstruktur rapi dan siap pakai. Tetapi, menurut dia, analisis relasi-relasi kekuasaan setidaknya harus memperhitungkan lima aspek, yaitu: “sistem differensiasi”, perbedaan yang diproduksi entah oleh hukum, tradisi, status, privilese atau kepemilikan ekonomi; “tipe-tipe tujuan” yang ingin dicapai, entah demi kepentingan ekonomi atau menaikkan status; “cara-cara bagaimana relasi-relasi kekuasaan itu dipakai”, yang melingkupi modus, teknik, maupun strategi yang digunakan; “bentuk-bentuk institusionalisasi”, yakni institusi-institusi yang terlibat, bagaimana regulasi dan struktur hierarkisnya, bentuknya; dan akhirnya, “derajat rasionalisasi”, yakni sejauh mana relasi-relasi kekuasaan berkaitan dengan efektivitas instrumentalnya. Sudah tentu, daftar ini tidak mencakup semuanya. Satu hal yang patut dicatat, sesungguhnya Foucault tidak bermaksud memberi “teori umum tentang kekuasaan” yang jamak dilakukan oleh banyak pemikir. Ambisi seperti itu rasanya asing bagi gaya pemikirannya. Apa yang mau dikajinya –“diproblematiskan”, memakai ungkapan Foucault sendiri– adalah praktik-praktik bagaimana relasi-relasi kekuasaan bekerja secara historis-konkret.

diskursus, yang di dalamnya mengandung klaim-klaim kebenaran dan superioritas. Dengan demikian, upaya untuk mengubah relasi kuasa yang represif harus dilakukan dengan jalan meruntuhkan peran legitimasi dan justifikasi yang dimainkan oleh semua diskursus dan praktek politik yang menopang relasi tersebut.

Oleh karena itu, sebagai bagian tak terpisahkan dalam teori genealogi, dalam penelitian ini digunakan *discourse analysis* (analisis diskursus). Analisis diskursus atau studi diskursus adalah terminologi umum untuk sejumlah pendekatan terhadap penggunaan bahasa yang tertulis, diucapkan atau tertanda.³⁹ Sebagaimana diketahui, salah satu perhatian analisis diskursus adalah hubungan antara diskursus yang berkuasaan (*The relations between discourse and power*). Dalam pengertian umum, diskursus merujuk pada bahasa sebagai bentuk praktek sosial.⁴⁰

Karya Foucault tentang diskursus menunjukkan bagaimana wilayah pengetahuan secara sosial, historis, dan politik dibentuk. Pengetahuan, diskursus dan praktek-praktek diskursif berkaitan erat dengan kekuasaan.⁴¹ Karena itulah dalam genealoginya Foucault, studi diskursus menempati posisi penting, karena fokus

³⁹ *Discourse analysis (DA), or discourse studies, is a general term for a number of approaches to analyzing written, spoken or signed language use. Lihat Wikipedia, the free encyclopedia dalam <http://en.wikipedia.org>.*

⁴⁰ Menurut Jabri, sebagaimana dikutip oleh Georg Frerks dan Bart Klem, diskursus didefinisikan sebagai “*social relation represented in texts where the language contained within these texts is used to construct meaning and representation*. Baca Georg Frerks and Bart Klem (eds.), *Dealing with Diversity: Sri Lankan Discourses on Peace and Conflict* (Hague: Netherlands Institute of International ‘Clingendael’), tth., hal. 4. Georg Frerks dan Bart Klem menggunakan metode ini dalam penelitiannya terhadap diskursus tentang perdamaian dan konflik di Srilangka.

⁴¹ Georg Frerks and Bart Klem (eds.), *Dealing with Diversity*, hal. 3

kajiannya untuk menguak relasi kuasa yang terbangun dalam formasi-formasi sosial, di mana relasi kuasa selalu ditopang dan dilegitimasi oleh teknologi diskursif.⁴²

Dengan metode tersebut, peneliti berupaya menelusuri diskursus (dalam bentuk kebijakan) kerukunan antaragama yang dikembangkan oleh rezim Orde Baru dan empat rezim pasca-Orde Baru dengan jalan menguak paradigma dan “muatan” yang melatarbelakanginya. Dalam hal ini politik kerukunan diperlakukan sebagai sistem diskursif yang menaungi praktik-praktik politik agama yang dijalankan negara. Dengan itu pula diharapkan, bisa dibongkar bagaimana praktek-praktek relasi kuasa tersebut beroperasi dalam formasi jaringan kekuasaan terhadap pemeluk agama-agama.

Menganalisis politik kerukunan sebagai sistem diskursif mengandaikan pemeriksaan terhadap kondisi-kondisi sosio-historis konkret yang memungkinkan beroperasinya paham kerukunan secara efektif, efek-efek yang ditimbulkannya, sekaligus relasi-relasi kuasa yang membentuk dan dibentuk olehnya. Hal ini karena genealogi dimaksudkan untuk menemukan beberapa benang merah yang telah berkembang dalam sejarah.⁴³ Oleh karenanya, untuk

⁴² Prof. Stef Slembrouck, Guru Besar di Ghent University, mengatakan: “Foucault moves to the core of the institutionalised power techniques in modern societies, in particular the role of its key “discursive technologies”: (i) the “confession” (cf. the salience of counselling & therapy-oriented practices in institutions) and the (ii) “examination” (cf. the salience of all kinds of recordkeeping for different purposes as central to everyday, routine practices and decision-making within modern institutions).”, Prof. S. Slembrouck,, “What is meant by ‘discourse analysis?’” dalam <http://bank.urgen.be>

⁴³ Petrus Hardiyanta, *Michel Foucault: Disiplin Tubuh*, hal. 14

memotret paradigma kebijakan politik kerukunan pada era Orde Baru dan era reformasi, kajian ini diawali dengan penelusuran kebijakan yang dioperasikan sejak masa kolonial Belanda, Jepang, dan masa Orde Lama. Sistematika penulisan yang disusun sedemikian rupa di bawah ini ditujukan agar pemeriksaan sebagaimana metode di atas menjadi mungkin dan mudah.

G. MODEL DAN SISTEMATIKA PENULISAN

Berkenaan dengan model penulisan yang digunakan dalam penelitian ini, ada baiknya di sini dikutip penjelasan Kuntowijoyo tentang tiga model penulisan yang berkenaan dengan pendekatan dan jenis ilmu yang dikaji. Model pertama disebutnya sebagai model sinkronis, yaitu penulisan yang mengutamakan lukisan secara meluas dalam ruang, tanpa terlalu banyak memikirkan dimensi waktu. Model yang kedua disebutnya dengan model diakronis, yakni penulisan yang lebih mengutamakan memanjangnya lukisan yang berdimensi waktu, dengan hanya sedikit luasan ruangan. Struktur dan fungsi ditawarkan bersama-sama dengan gerak waktu kejadian-kejadian yang kongkret.⁴⁴ Model ini umum digunakan oleh ilmu sejarah.

Dari kedua model tersebut, Kuntowijoyo kemudian menawarkan model ketiga yang merupakan perpaduan dari kedua model sebelumnya. Model ketiga ini dapat digunakan di dalam ilmu sosial yang menerapkan pendekatan sejarah. Hasil perpaduannya tetap

⁴⁴ Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta: Tiara Wacana), 1994, hal. 36

diakui sebagai ilmu sosial, dan bukan sejarah.⁴⁵ Penulisan penelitian ini menyertakan pendekatan sejarah sebagai alat bantu. Sedangkan watak diakronis pendekatan sejarah tersebut difungsikan untuk memahami kebijakan politik agama yang pernah berlangsung sejak masa kolonial dan menjadi pijakan kebijakan politik kerukunan antaragama di Indonesia hingga sekarang. Penggunaan pendekatan yang demikian itu, sebagaimana dikatakan Kuntowijoyo, diharapkan dapat menjadi pelengkap bagi penulisan ilmu sosial yang berwatak sinkronis.

Berpijak dari model penulisan di atas, hasil penelitian ini ditulis dalam lima bab. Bab Pertama (Pendahuluan) berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, urgensi, tujuan dan manfa'at penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teoretik, metode penelitian, serta model dan sistematika penulisan.

Bab Kedua mengupas kebijakan politik agama di Indonesia dalam perspektif sosio-historis. Bagian ini mencakup pengertian kebijakan politik agama; sejarah kebijakan politik agama di Indonesia sejak masa kolonial sampai Indonesia merdeka; dan kupasan keberadaan Departemen Agama sebagai instrumen utama kebijakan politik. Intervensi negara terhadap agama pada masa Orde Baru juga menjadi pokok bahasan penting dalam bab ini. Mengakhiri bab ini ditelusuri pula tafsir negara terhadap agama dan implikasinya terhadap politik penyingkiran (eksklusi) terhadap penganut aliran kepercayaan dan agama minoritas.

⁴⁵ Kuntowijoyo, *Metodologi Sejarah*, hal. 112

Bab Ketiga mengetengahkan kebijakan politik kerukunan antaragama di Indonesia pada era Orde Baru dan era reformasi. Bagian ini bermaksud melacak jalan berliku hubungan antaragama di Indonesia dan relasi agama-negara beserta problem dan kegamangan konstitusionalnya dalam menempatkan dan memperlakukan agama. Dalam bab ini juga diketengahkan potret konflik etno-religius dalam konstelasi politik Indonesia kontemporer. Bagian terpenting dalam bab ini adalah ulasan tentang kebijakan politik kerukunan antaragama di Indonesia pada masa Orde Baru dan masa reformasi.

Sedangkan Bab Keempat menganalisis paradigma kebijakan politik kerukunan antaragama di Indonesia pada masa Orde Baru dan masa reformasi. Bagian analisis ini mengungkap relevansi dan implikasi sosial intervensi negara dalam regulasi hubungan antaragama di Indonesia; mengkaji secara filosofis-paradigmatik kebijakan politik kerukunan antaragama di Indonesia masa Orde Baru dan reformasi; serta memotret warisan paradigmatik kebijakan politik kolonial di era reformasi. Tawaran peneliti berupa deregulasi hubungan antaragama menjadi penutup bab ini.

Bab kelima adalah Bab Penutup. Bab ini berisi kesimpulan, beberapa rekomendasi dan kata akhir peneliti.

Beberapa lampiran akan ditemukan di akhir seluruh tulisan ini. Lampiran-lampiran tersebut antara lain Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1969, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006, dan RUU Kerukunan Umat Beragama (KUB).[]

BAB II

KEBIJAKAN POLITIK AGAMA DI INDONESIA

DALAM PERSPEKTIF SOSIO-HISTORIS

A. PENGERTIAN KEBIJAKAN POLITIK AGAMA

Membicarakan kebijakan politik agama tidak pernah lepas dari diskursus tentang kebijakan publik, sebab kebijakan politik agama merupakan salah satu bentuk kebijakan publik negara. Sebelum membicarakan definisi kebijakan, yang terlebih dulu harus diperhatikan adalah bahwa kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*), karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat. Sedangkan publik sebagaimana yang umum diketahui adalah masyarakat umum, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi juga sekaligus kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negara.¹

Beberapa pakar memberikan pengertian yang berbeda terhadap kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*Whather goverment choose to do or not to do*). Menurut RC. Chandler dan JC. Plano, kebijakan publik

¹ Inu Kencana Syafiiie dkk., *Ilmu Administrasi Publik* (Jakarta: Rineke Cipta) 1999, hal. 105

adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik.²

Willy N. Dunn mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan, keamanan, kesehatan, energi, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.³ Anderson menyampaikan definisi dengan lebih spesifik, yaitu sebagai *"a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern"*.⁴

Miriam Budiardjo mendefinisikan kebijakan sebagai suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha mencapai tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Pada prinsipnya pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.⁵

Kebijakan publik, dengan demikian, adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya. Ia ada sebagai respon atas masalah atau kebutuhan kongret yang berkembang di masyarakat. Para pakar yang *concern* pada masalah kebijakan publik

² RC. Chandler dan JC. Plano sebagaimana dikutip Inu Kencana Syafie dkk, *Ilmu Administrasi Publik*, hal. 107

³ Inu Kencana Syafie dkk., *Ilmu Administrasi Publik*, hal. 107

⁴ Edi Suharto, Ph.D, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (Bandung: Alfabeta), 2005, hal. 44

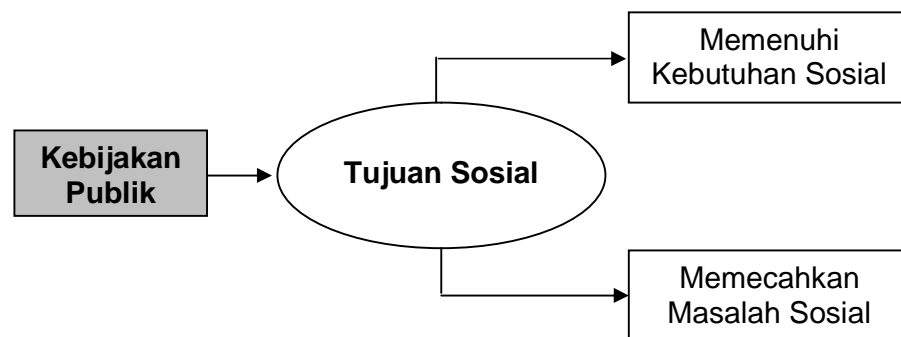
⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia), 1989, hal. 12

menganggap bahwa masyarakat mempunyai beberapa tujuan bersama. Cita-cita bersama ini ingin dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat, yang dituangkan dalam kebijakan-kebijakan (*policies*) oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini pemerintah.

Sementara menurut Hoogerwerf, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, yang dimaksud kebijakan publik adalah membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (*doelbewuste vormgeving aan de sameleving door middel van machttuitoefening*).⁶

Dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan publik merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menerjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni: memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.⁷

Skema 1
Tujuan Kebijakan Publik



⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *ibid.*

⁷ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, hal. 61

Tujuan pemenuhan kebutuhan mengandung arti menyediakan pelayanan-pelayanan publik yang diperlukan, baik dikarenakan adanya masalah, dalam arti bersifat pencegahan atau pengembangan. Sedangkan tujuan pemecahan masalah mengandung arti mengusahakan atau mengadakan perbaikan karena ada suatu keadaan yang tidak diharapkan (misalnya: kemiskinan dll), atau kejadian yang bersifat destruktif atau patologis yang mengganggu dan merusak tatanan masyarakat (misalnya: konflik sosial, kenakalan remaja dll).

Dalam teori administrasi publik, apabila pemerintah mendiamkan, menyepelekan tanpa mengambil langkah antisipasi, bahkan tidak mencegah setelah terjadinya sesuatu hal, maka pemerintah tidak dapat lari dari tuduhan sebagai cikal bakal penyebabnya. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi dan pemuka terjadinya kebaikan, dengan cara terbaik dan tindakan terarah.⁸

Di Indonesia, pemerintah sebagai aktor sentral kebijakan publik yang cakupannya luas sekali melindungi publik melalui kebijakan publik di berbagai bidang kehidupan: melindungi segenap bangsa, mewujudkan kesejahteraan bangsa, mencerdaskan kehidupan bangsa dan partisipasi terhadap ketertiban dunia, melalui peraturan perundang-undangan.⁹ Berangkat dari “tanggung jawab” itulah

⁸ Inu Kencana Syafiiie dkk., *Ilmu Administrasi Publik*, hal. 106

⁹ Syahrin Naihasy, *Kebijakan Publik: Menggapai Masyarakat Madani* (Yogyakarta: MIDA Pustaka), 2006, hal. 27

tampaknya negara selalu menerapkan politik regulasi terhadap setiap aspek kehidupan masyarakat melalui kebijakan-kebijakannya. Salah satu aspek itu adalah agama.

Dengan demikian, kebijakan politik agama adalah kebijakan publik negara yang terkait dengan masalah keagamaan. Istilah ini banyak digunakan oleh para ahli dan penulis untuk mempermudah penyebutan bagi kebijakan keagamaan. Kebijakan keagamaan yang menjadi kajian penelitian ini adalah kebijakan publik yang berupa produk hukum. Dalam khasanah kebijakan publik, kebijakan berupa produk hukum dimaksudkan agar pejabat publik yang membuat kebijakan publik harus mendapat justifikasi dari aturan hukum yang dibuat oleh lembaga yang berwenang. Ini berarti agar masyarakat yang menerima atau menjadi obyek kebijakan tidak terkesan atas kesewenang-wenangan oleh pejabat publik, apalagi terkesan sebagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia (HAM).¹⁰

Dalam prakteknya, di Indonesia, kebijakan politik agama lebih banyak dilakukan oleh Departemen Agama –di samping lembaga-lembaga lain. Oleh karena itulah untuk kepentingan menepi hal ini lebih dalam, dalam bab ini akan ditelusuri genealogi dan peran departemen ini dalam memainkan kebijakan politik agama. Namun

¹⁰ Hukum mempunyai tugas untuk mengadakan *social engineering* (rekayasa sosial) untuk mengadakan pengaturan terhadap hubungan antarumat manusia oleh perbuatan-perbuatan masyarakat yang diorganisir secara politis. Secara fungsional hukum berusaha memuaskan atau menyasikan konflik kepentingan yang tumpang tindih, dengan cara melindungi kepentingan umum dan kepentingan pribadi, sehingga kepentingan-kepentingan itu terpenuhi dengan pengorbanan yang minimal. Sementara itu dalam perspektif politik, hukum merupakan suatu sarana elit pemegang kekuasaan, dan dalam hal-hal tertentu bisa juga sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan serta untuk mengembangkan dan menambah kekuasaan. Syahrin Naihasy, *Kebijakan Publik*, hal. 86.

akan lebih baik jika sejarah kebijakan politik agama di Indonesia terlebih dahulu ditelusuri.

B. SEJARAH KEBIJAKAN POLITIK AGAMA DI INDONESIA

Sejarah kebijakan politik agama di Indonesia dapat ditelusuri sejak masa kolonial Belanda dan Jepang, bahkan sebelum itu, sejak pertama kali kolonialisme menginjakkan kaki di bumi Nusantara ini. Bagian ini ingin memberi tinjauan singkat mengenai kebijakan agama sejak masa tersebut sampai sekarang. Gambaran historis ini dipandang penting untuk dikemukakan sebagai akar-akar kebijakan agama yang kemudian diterapkan setelah Indonesia merdeka dan bahkan sampai masa reformasi sekarang. Bagian ini ingin mengungkap garis kesinambungan dan keterputusan kebijakan agama yang diberlakukan pada zaman kolonial dengan zaman Indonesia merdeka. Namun, paparan ini hanyalah sebuah paparan makro, tidak terlalu mendetail.

Operasi politik agama ini dilakukan karena dengan seluruh peran yang ada dalam dirinya, agama menjadi sangat penting bagi negara. Menurut Daniel Dhakidae, pemerintah kolonial sangat sadar akan hal ini. Karena itu, masih tulis Dhakidae, salah satu kebijakan pemerintah kolonial Belanda yang paling penting adalah kebijakan agama, dan dari semua kebijakan agama yang terpenting adalah kebijakan politik terhadap Islam yang dikatakan sebagai *Islamic polity*. Daya hidup kolonialisme Belanda sangat tergantung dari dua hal: meningkatkan kapitalisme Belanda; dan merumuskan politik agama yang handal

untuk mengamankan modalnya. Belanda dengan sangat hati-hati merumuskan kebijakan itu.¹¹

Pada masa kolonial Belanda, kerangka dasar kebijakan agama yang diklaim netral itu disemangati dengan sejumlah besar kecurigaan dan kekhawatiran atas potensi politik Islam.¹² Kebijakan agama (Islam) di sini menjadi mendua. Di satu sisi, terdapat suatu kelonggaran yang besar terhadap kebebasan agama (Islam) dalam kaitannya dengan ibadah, tetapi di sisi lain, terdapat suatu restriksi terhadap kegiatan keagamaan yang (dicurigai) menjurus pada tindak politik.¹³

Berbeda dengan itu, pada zaman Jepang, kegiatan-kegiatan keagamaan (Islam) ditingkatkan, kendati dalam kontrol dan pengawasan yang ketat. Namun peningkatan ini demi kepentingan mobilisasi belaka. Kebutuhan Jepang akan dukungan yang luas untuk perang, membuatnya memberikan banyak konsesi kepada kalangan agama (terutama Islam).¹⁴ Kendati berbeda dalam kerangka dan orientasinya, namun kebijakan Belanda dan Jepang terhadap agama ini sama-sama memberikan dampak yang mendalam bagi Indonesia merdeka dalam hal penataan, pengelolaan, dan pengaturan agama.

¹¹ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2003, hal. 530

¹² Potret cukup lengkap tentang paradigma kolonial terhadap agama bisa dibaca dalam Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme* (Bandung: Mizan, 2005). Tentang pergulatan pemerintah kolonial Belanda dengan umat Islam baca Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian: Kaum Kolonial Belanda dan Islam di Indonesia (1596- 1942)* (Bandung: Mizan), 1995

¹³ Lebih lanjut baca H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda: Het Kantoor voor Inlandsche zaken*, (Jakarta: LP3ES), 1985. Baca juga Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Jakarta: Desantara, 2004), hal. 33

¹⁴ Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 34

Kita akan tengok kebijakan pada dua masa itu agak lebih jauh. Langkah ini dilakukan untuk memberikan lanskap awal terhadap kebijakan politik agama di Indonesia sebagai bagian penting dalam konstelasi kekuasaan di tanah air.

1. Kebijakan Politik Agama pada Masa Belanda

Pemerintah kolonial Belanda berkuasa sangat lama di Indonesia, 3,5 abad. Karenanya pengaruh kebijakan agamanya menancap sangat dalam. Kebijakan politik agama masa ini adalah cerita tentang restriksi dan diskriminasi. Kebijakan rezim kolonial dalam soal agama jika dipahami sesungguhnya merupakan desain besar dari tujuan kekuasaan Belanda. Sebenarnya pada masa itu sudah muncul kesadaran orang-orang Belanda untuk mengemban “misi pemberadaban”. Istilah yang terkenal pada saat itu adalah *civiling mission* atau *vocation civilisatrice*.¹⁵ Misi pemberadaban ini salah satunya terejawantahkan ke dalam kebijakan politik agama. Namun sayang, tidak dilaksanakan secara konsisten.

Memang, awalnya pemerintah kolonial Belanda menyatakan bersifat netral dan tidak campur tangan dalam masalah-masalah yang menyangkut agama. Hal ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah (*Regeeringsreglement* artikel 119) tahun 1854, yang menyatakan bahwa pemerintah mengakui kemerdekaan agama dan

¹⁵ Yang menjadi rujukan pengambilan kebijakan pada saat itu adalah buku yang ditulis oleh A.D.A de Kat Angelino, *Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indie* (Kebijakan Politik dan Seni Memerintah dan Berkuasa di Hindia Belanda) yang terbit di Den Haag pada 1929. Buku yang ditulis atas permintaan pemerintah kolonial Belanda ini memuat dasar-dasar pemikiran tentang kebijakan kolonial pada saat itu.

bersikap netral terhadapnya, kecuali bila praktik agama berlawanan dengan hukum yang berlaku, atau merusak ketenangan dan ketentraman (*rust en orde*).¹⁶ Untuk menjaga ketenangan dan ketentraman, sebuah ketentuan lain dibuat, yaitu bahwa para pendeta dan misionaris harus mendapat izin khusus dari gubernur jenderal untuk dapat memasuki suatu wilayah tertentu di Indonesia.¹⁷

Peraturan ini merupakan revisi dari peraturan sebelumnya yang jelas bersifat diskriminatif, yaitu Ketetapan Umum Perundang-undangan (*Algemeene Bepaling van wetgeving*) yang memasukkan kalangan pribumi pemeluk Kristen setara hak hukumnya dengan orang Eropa. Dengan demikian jelas, kebijakan netral agama ini dimaksudkan pertama-tama untuk menghindari protes umat Islam dalam kaitannya dengan sikap pemerintah yang “pilih kasih” terhadap agama Kristen. Tetapi selain itu, menurut Deliar Noer, peraturan itu dimaksudkan untuk mengeliminasi persaingan di antara berbagai sekte agama Kristen sendiri.

Pertikaian antarsekte dan sikap tidak toleran di kalangan misionaris Kristen terhadap sesamanya menyebabkan kesukaran di pihak pemerintah untuk memberikan dukungan begitu saja kepada sekte tertentu. Kendati demikian, sikap netral pemerintah dalam masalah agama ini pada praktiknya tidak gampang dijalankan.

¹⁶ Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, hal. 15

¹⁷ Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 34

Ada beberapa sebab mengapa pemerintah Hindia Belanda tidak konsisten dengan netralitasnya.¹⁸ *Pertama*, adanya kekhawatiran dan kecurigaan yang laten di dalam tubuh pemerintah sendiri terhadap potensi perlawanan dari Islam. Kondisi ini memaksa pemerintah mengembangkan suatu kontrol, pengawasan dan pengaturan terhadap berbagai kegiatan yang dianggap bisa melahirkan ekspresi keislaman yang bersifat politis.

Kedua, kontestasi di dalam pemerintahan Belanda sendiri. Tarik ulur itu menyangkut masa depan Hindia-Belanda, antara kalangan liberal (non-agama) yang lebih berpandangan netral terhadap masalah agama dan menginginkan pengembangan dan penerimaan kebudayaan Barat oleh Bumiputera sebagai kebudayaan sendiri, yang dikenal dengan politik “asosiasi”, dengan kalangan Kristen yang menginginkan kristenisasi langsung terhadap seluruh penduduk Hindia-Belanda, baik yang Islam maupun yang bukan.

Dengan kedua faktor di atas, kontrol pemerintah terhadap Islam politik di satu sisi dan perimbangan politik di parlemen Belanda di sisi lain, sangat berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah di Hindia Belanda, termasuk dalam masalah agama. Kedua faktor ini membuat kebijakan yang netral terhadap agama berjalan dengan setengah hati. Jika dalam teorinya tampak sikap yang adil dan berimbang, namun dalam praktiknya penuh dengan diskriminasi dan represi. Untuk mengetahui lebih jauh kebijakan

¹⁸ Selanjutnya dapat dibaca lebih lengkap dalam Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta*.

ini, terlebih dulu akan ditelusuri keberadaan *Kantoor voor Inlandsche zaken* (Kantor Urusan Pribumi) dan konsepturnya, Christian Snouck Hurgronje, sebagai latar dari hampir semua kebijakan politik agama pada zaman kolonial ini.

2.1 Kantor Urusan Pribumi

Menengok genealogi kebijakan politik agama masa kolonial mutlak terlebih dahulu meninjau keberadaan *Kantoor voor Inlandsche zaken* (Kantor Urusan Pribumi) dan peran Snouck Hurgronje, karena melalui lembaga inilah kebijakan politik agama Belanda dengan canggih dan sistematis ditelurkan.¹⁹ Karena kalangan pribumi kebanyakan memeluk Islam, dengan sendirinya perhatian lembaga ini lebih banyak tertuju kepada Islam khususnya, dan kaitannya dengan hubungan antaragama secara umum. Dengan berbagai kebijakan yang diusulkan, yang dikemas dalam pemahaman ilmiah yang dalam dan komprehensif, dan kerangka politik yang bersifat etis, tak berlebihan jika Karel Steenbrink menyebut lembaga ini sebagai pendahulu dan pelopor berdirinya Departemen Agama Republik Indonesia.²⁰

¹⁹ Kajian lebih lanjut lihat H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, dan Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian*, hal. 121. Snouck memang seorang arsitek politik agama Hindia Belanda. Bahkan dia lebih tampil sebagai seorang “politisi” dan bukan ilmuwan lagi, meskipun sebenarnya ia adalah seorang etnolog. Jika kita memerhatikan karya-karya Snouck, baik yang terkumpul dalam himpunan nasehatnya maupun dalam kumpulan tulisannya, kita akan menemui sejumlah besar kata “politik”, seperti “Politik Islam Hindia Belanda”, “Politik haji”, “Politik tarekat”, dan seterusnya. Jelas yang dimaksud “politik” di sini adalah praktik berkuasa dan berpengatahuan sekaligus.

²⁰ Baca Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian*, hal. 120. Sebenarnya Departemen Agama bukanlah satu-satunya institusi keagamaan yang berasal dari keterlibatan kolonial

Penting diketahui terlebih dahulu pandangan dan pengertian Belanda terhadap Islam sebelum berdirinya Kantor Urusan Pribumi ini. Pengertian Belanda terhadap Islam ini terdiri atas kombinasi antara ketakutan dan optimisme akan proses pengikisan Islam di Indonesia dan perubahannya secara lambat laun mejadi Kristen. Perasaan takut lahir dari kenyataan berbagai “pemberontakan” di Hindia Belanda seperti Perang Paderi (1821-1827), Perang Diponegoro (1825-1830), Perang Aceh (1873-1903), dan lain-lain yang diinspirasi oleh semangat Islam. Dalam hal ini Islam dimengerti sebagai agama yang bersifat hirarkis dengan lapisan “klerikal”-nya. Hubungan Islam dan Khalifah Turki Utsmani diyakini seperti hubungan Katholik dengan Roma. Dengan pemahaman yang dangkal ini maka lahir berbagai kebijakan Belanda yang bersifat konfrontatif dan represif, seperti jelas pada aneka peraturan tentang haji yang dikeluarkan antara tahun 1825-1859, yang bertujuan untuk membatasi dan mempersulit ibadah haji ke Mekkah. Peraturan ini muncul dari kecurigaan dan ketakutan terhadap sikap fanatik dan radikal yang akan dibawa oleh para haji.²¹

Selain itu, pada tahun 1859, gubernur jenderal diperkenankan mencampuri masalah agama, bahkan harus mengawasi setiap gerak-gerik para ulama bila dipandang perlu demi ketertiban dan keamanan. Pandangan ketakutan ini dengan agak aneh berkombinasi dengan harapan-harapan yang berlebihan.

dalam masalah agama. Kantor Zending-Consul, yang kemudian berkembang menjadi Dewan Gereja Indonesia (sekarang PGI), juga didirikan atas inisiatif pemerintah kolonial.

²¹ Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 36

Keberhasilan pembaratan dan kristenisasi diyakini akan mengakhiri seluruh persoalan tersebut. Harapan ini lahir dari superioritas Barat dan Kristen atas pribumi dan Islam, yang jauh sebelumnya telah berkembang dengan subur di Eropa. Selain itu, sifat-sifat sinkretik Islam, terutama Jawa, diyakini akan mempermudah penaklukannya.²²

Berangkat dari latar belakang ini pada tahun 1889, seorang ahli bahasa Arab dan Islam, Christian Snouck Hurgronje, diangkat sebagai penasihat pada Kantor Masalah Arab dan Pribumi.²³ Kantor yang baru didirikan ini merupakan usulan dari Snouck Hurgronje sendiri. Di dalam kantor ini, selain Snouck, bercokol para ahli lain yang berpandangan bagi masa depan evolusi masyarakat Hindia Belanda sesuai dengan tradisi liberalisme abad ke-19. Kantor ini dan konsepsi Snouck di dalamnya memberikan arah baru politik Belanda yang semula bersifat bermusuhan dan kasar, menjadi lebih halus dan kooperatif; yang semula bersifat politis menjadi etis; dan yang awalnya penuh prasangka menjadi terkendali secara sistematis.

Berbekal pengetahuannya tentang Islam, Snouck melawan orientasi sebelumnya yang takut terhadap Islam, baik di tingkat lokal maupun internasional. Alasannya, *pertama*, tidak ada lapisan

²² H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, hal. 10,18

²³ Christian Snouck Hurgronje sebenarnya adalah seorang etnolog. Ia pernah belajar dan meneliti Islam di Makkah. Namun dilihat dalam berbagai nasehat-nasehatnya kepada Gubernur Jenderal Hindia Belanda, ia lebih tampil-meminjam bahasa Ahmad Baso- dalam "postur polisi". "Snouck Makkah" sudah digantikan oleh "Snouck Aceh" atau "Snouck Jawa". Jika ia datang ke Makkah sebagai peneliti, maka ia datang ke Aceh dan Jawa sebagai pengawas dan penakluk. Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, hal. 189

kependetaan dalam Islam. Apa yang disebut “iman-iman” di Hindia-Belanda tidak lebih merupakan anggota suatu hirarki agama daripada komando dari khalifah. Karena khalifah tidak dilengkapi dengan kekuasaan agama untuk menetapkan dogma-dogma, maka seorang khalifah tidak lain hanyalah sebuah simbol yang hampir tak berdaya bagi kesatuan semua umat Islam. Betapapun Pan-Islamisme merupakan ideologi yang samar-samar membahayakan, namun dia bukanlah realitas politik yang bisa dihubungkan dengan kekhalifahan. Pemerintah Turki sendiri, menurutnya, telah menguburkan program Pan-Islamisme dalam-dalam.

Kedua, bukan saja mayoritas umat Islam, bahkan para kiai sendiri bukanlah dengan sendirinya dan *a priori* merupakan orang-orang fanatik atau dianggap musuh-musuh yang harus disumpah-serapahi. Snouck menunjukkan bahwa para pejabat yang mendapat tugas mengatur upacara keagamaan dan pengadilan Islam secara tradisional adalah bawahan, dan bukannya atasan dari pemerintah pribumi. Para kyai itu maupun tuan-tuan yang memerintahnya bukan pemerintahan yang terpaku pada fanatisme Islam. Dan kiai maupun ulama yang independen, sama sekali bukanlah merupakan kelompok yang terlibat dalam komplotan jahat; mereka independen-seperti sejawat mereka di negara-negara Islam lainnya. Dan sebagaimana adanya, mereka adalah ahli-ahli kitab suci dan guru-guru agama dari dunia Ilahi. Kebanyakan dari mereka tidak mempunyai tujuan lain selain mengabdikan kepada Allah dengan damai.

Terakhir, Snouck menghancurkan mitos yang mengatakan bahwa berhaji ke Mekkah akan mengubah ribuan orang Indonesia yang cinta damai menjadi haji-haji fanatik yang penuh semangat pemberontakan.

Namun begitu, dia tetap mengingatkan bahwa Islam sama sekali tidak bisa dianggap remeh, baik sebagai agama maupun sebagai kekuatan politik di Indonesia. Berbeda dengan harapan yang berlebihan pemerintah Hindia-Belanda, Snouck tetap berpegang pada pendapatnya bahwa orang-orang Indonesia menganggap dirinya sebagai Islam yang taat dan setia, terlepas dari sifat "sinkretis" dari agama abangan ke dalam versi imannya sendiri. Karenanya ia melawan harapan-harapan yang tidak beralasan bahwa orang Islam akan beralih secara besar-besaran ke dalam Kristen.

Bahkan Snouck meramalkan, perkembangan agama Islam akan terus meluas di Indonesia, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Bukan saja Islam akan berkembang ke wilayah-wilayah yang masih belum Islam, namun dalam dasawarsa-dasawarsa berikutnya ortodoksi Islam sangat boleh jadi akan berhasil mematahkan institusi-institusi sosial yang bertentangan dengan kepercayaannya.

Dengan rumusan pemikiran di atas, Snouck Hurgronje sebagai penasehat Kantor Urusan Pribumi memberikan pertimbangan-pertimbangan politik seperti apa yang harus diambil. Pada satu sisi, ia menyakini sifat toleran dan damai dari Islam. Kendati demikian, di sisi lain, ia juga tak menutup mata terhadap

potensi politik yang radikal dan fanatik dari Islam. Dalam hal pertama, Snouck menganjurkan suatu sikap netral dan bahkan kelonggaran yang luas bagi ekspresi dan aktualisasinya. Sedangkan terhadap kemungkinan kedua, Snouck menganjurkan sikap yang restriktif, bahkan keras, untuk mencegah dan menghancurkannya. Secara singkat, rekomendasi Snouck adalah pemisahan antara Islam religius dan Islam politik.

Dengan demikian, dikembangkanlah politik kembar: toleransi di satu pihak terhadap Islam religius, dan kewaspadaan terhadap Islam politik. Pada gilirannya, politik kembar ini harus berjalan seiring dengan bantuan dan sokongan Belanda terhadap unsur-unsur sosial yang berbeda, atau bahkan berlawanan dengan fanatisme Islam, yakni para kepala adat dan penguasa luar Jawa dan para elite priyayi Jawa.²⁴

Demikian gambaran singkat kebijakan politik agama yang dikonsepsikan Snouck Hurgronje melalui Kantor Urusan Pribumi-nya. Agak ironis bahwa Snouck yang mengerangkakan ulang pandangan netral terhadap agama melalui kantor yang dipimpinnya ini justru lebih intensif mencampuri masalah-masalah agama. Campur tangan ini tampak dalam berbagai kebijakan

²⁴ Kendati demikian ini hanyalah rencana taktis jangka pendek. Masa depan masyarakat Hindia Belanda –dalam arti kesetiiaannya terhadap kerajaan Belanda- jelas tidak bisa digantungkan kepada adat. Hal ini karena dalam adat mengandung konservatisme. Padahal Indonesia yang diinginkan oleh Hindia-Belanda adalah Indonesia modern, bukanlah Indonesia Islam, dan bukanlah pula Indonesia yang diperintah oleh adat, melainkan Indonesia yang diperbarat (*westernized Indonesia*). Peradaban Belanda haruslah menggantikan peradaban tradisional priyayi, dan di atas segalanya juga peradaban santri. Hal ini akan dicapai dengan jalan berasosiasinya orang-orang Indonesia ke dalam kebudayaan Belanda. Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 40. Karena itulah maka dikenal politik asosiasi.

“politik asosiasi” yang dijalankan dalam masalah pendidikan dan juga menyangkut masalah hubungan antaragama.²⁵ Berikut sedikit kita tengok.

2.2 Pendidikan Agama

Bagi pemerintah Hindia Belanda, pendidikan dipandang sangat potensial mengancam keberlangsungan kekuasaan. Nampaknya karena itulah pemerintah Hindia Belanda melakukan campur tangan dalam masalah pendidikan agama. Menurut M. Saerozi, kebijakan pemerintah kolonial Hindia Belanda ini dimaksudkan untuk memelihara *rust en order* guna melestarikan penjajahan.²⁶

Sebagaimana catatan sejarah, pendidikan agama di Indonesia sudah berlangsung sejak lama. Pendidikan Islam tumbuh menyebar sejak kedatangan agama ini di Indonesia. Pola pendidikannya bersifat non-formal dan tradisional yang berbasis di pondok-pondok pesantren. Muatan pengajarannya kebanyakan pada pengajaran membaca al-Qur’an dan ilmu-ilmu agama, baik yang bersifat *ushuliyah* (masalah-masalah ketuhanan) maupun *fiqhiyyah* (masalah-masalah teknis ibadah keagamaan).

Selain pendidikan Islam yang bersifat tradisional itu, sejak akhir dekade kedua abad ke-20, muncul juga pendidikan Islam

²⁵ Lebih lanjut baca Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 40

²⁶ Tema kebijakan pendidikan ini telah diteliti oleh M. Saerozi secara cukup lengkap. Lebih lanjut baca Saerozi, M, *Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis Pendidikan Agama Konfensional di Indonesia* (Yogyakarta: Tiara Wacana), 2004

yang bercorak modern. Selain mengajarkan ilmu-ilmu agama, sekolah-sekolah ini juga mengajarkan ilmu-ilmu umum, seperti aljabar, bahasa Belanda, ilmu bumi dan lain-lain.

Pendidikan Islam yang berkembang dan tumbuh di kalangan masyarakat Bumiputera, baik yang bersifat tradisional maupun modern, dianggap menjadi penghalang utama kepentingan politik asosiasi. Pendidikan Islam ini bagaimanapun bertujuan memantapkan kesetiaan dan komitmen terhadap Islam. Secara politis lembaga-lembaga pendidikan tradisional seperti pondok pesantren menjadi basis transmisi dan penumbuhan sikap-sikap anti-kolonial. Dengan demikian jelas pendidikan Islam menjauhkan masyarakat Islam Indonesia dari kesetiaan terhadap negeri Belanda.

Dengan pemahaman seperti ini, cukup dimengerti jika pemerintah Hindia Belanda memberikan kontrol yang ketat, bahkan pada tingkat tertentu melakukan pembatasan-pembatasan terhadap pendidikan Islam. Pada saat yang sama, pemerintah Hindia Belanda membuka sekolah-sekolah umum untuk Bumiputera yang diharapkan menjadi pintu pertama untuk masuk pada asosiasi kebudayaan, seperti berdirinya HIS (*Hollandcsh-Inlandsche School*). Di samping itu pemerintah juga memberikan banyak kemudahan dan kelonggaran terhadap sekolah-sekolah Kristen.²⁷

²⁷ Perhatian pemerintah yang besar terhadap sekolah-sekolah yang dikelola misi Kristen dan Katholik tampak dari mudahnya pemberian ijin bagi pendirian sekolah-sekolah Kristen Protestan dan Katholik. Bahkan pendidikan Kristen di beberapa tempat sempat dipaksakan untuk diberikan kepada umat Islam. Baca Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian*, hal. 130; H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, hal. 51. Selain itu perhatian juga tampak dari besarnya subsidi yang diberikan pemerintah kepada sekolah-

Campur tangan pemerintah kolonial terhadap masalah pendidikan adalah upaya untuk meredam potensi perlawanan masyarakat (terutama muslim) terhadap pemerintah. Pada saat itu pemerintah kolonial mencurigai para guru yang mempunyai potensi perlawanan. Karena itu untuk mengawasi mereka diterbitkan Staatsblad No. 550 tahun 1905, yang kemudian dikenal dengan Ordonansi Guru (*Guru Ordonnantie*). Ordonansi ini berlaku sejak 2 November 1905.²⁸ Sebetulnya tidak hanya pendidikan, campur tangan juga dilakukan pada bidang-bidang keagamaan lain, seperti peradilan agama, pengangkatan penghulu, pengaturan perkawinan, pengawasan ibadah haji, dan lain-lain.

2.3 Penyebaran Agama

Kebijakan politik agama pemerintah kolonial Belanda sangat terkait erat dengan problem Islam *vis-a-vis* Kristen. Hal ini karena pemerintah kolonial dianggap sebagai Kristen sedangkan pribumi

sekolah ini khususnya dan kegiatan-kegiatan misi pada umumnya. Baca Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 43

²⁸ Peraturan ini berisi aturan terhadap pengajaran yang dilakukan oleh para guru/ustadz. Untuk memberikan pengajaran agama, baik di rumah kediaman, rumah ibadah, atau pesantren membutuhkan ijin tertulis dari bupati. Pengguna yang tanpa ijin akan diberi sanksi. Ijin akan dikeluarkan jika yang bersangkutan dikenal dengan nama baik, dan sifat pengajaran yang diberikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum dan kesusilaan. Dan juga tidak terdapat keadaan luar biasa yang melawan dikeluarkannya permintaan tersebut. Ijin dicabut kalau sang guru itu menjadikan dirinya tidak pantas mendapatkannya karena kelakuannya. Para guru wajib memberikan keterangan yang didinginkan oleh para pembesar mengenai pengajaran yang mereka berikan dan mengenai murid-murid mereka. Sementara guru-guru yang susah diawasi, karena beroperasi secara gelap, ditangani oleh polisi rahasia. Ordonansi itu selanjutnya diperbarui dengan Ordonansi Guru tahun 1925 (Staatsblad No. 219 tahun 1925) yang berlaku sejak tanggal 1 Juni 1925.

adalah muslim, meskipun anggapan ini sangatlah kasar. Kenyataannya para pejabat kolonial memang beragama Kristen, sedangkan para pemimpin pribumi kebanyakan beragama Islam. Seberapapun kecilnya komitmen kekristenan dan tingginya prinsip netralitas agama dipegangi, namun dalam hal kebijakan, pemerintah kolonial tetap sangat bias dan cenderung memihak kepada misi Kristen. Sementara hampir seluruh kebijakan mengenai pribumi menyentuh kepentingan Islam, karena mayoritas masyarakat pribumi beragama Islam. Dalam konteks ini, kebijakan pemerintah mengenai penyebaran agama menjadi titik tengkar yang sangat rumit.

Awalnya, pemerintah Hindia Belanda, setidaknya sampai akhir abad ke-19, relatif membatasi kegiatan-kegiatan misi, terutama di daerah-daerah yang penduduknya jelas-jelas beragama Islam. Selain alasan netralitas agama, pemerintah juga sangat takut dengan protes dan perlawanan umat Islam. Corak kebijakan ini tidak lepas dari pemikiran Snouck Hurgonje.²⁹

Baru pada awal abad ke-20, situasi ini berubah, ketika koalisi partai-partai Kristen berkuasa di Belanda hingga akhir kekuasaan kolonial. Dengan kemenangan itu kegiatan-kegiatan misi menjadi sangat intensif dan mendapat perlakuan yang jauh lebih longgar. Dalam pidato tahunan Raja Belanda tahun 1901, prinsip Kristen ini jelas disebutkan, yaitu bahwa sebagai kekuatan Kristen, Belanda berkewajiban untuk mengatur posisi hukum yang lebih baik bagi orang-orang Kristen pribumi Hindia Belanda, memberikan

²⁹ Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 44

dukungan lebih kuat terhadap penyebaran agama Kristen, dan memberikan penerangan kepada segenap petugas bahwa Belanda mempunyai kewajiban moral yang harus dipenuhi terhadap penduduk wilayah Hindia Belanda.

Sejak saat itu berdatangan lembaga-lembaga misi ke Hindia Belanda, baik dari Belanda sendiri maupun dari Jerman. Sebagai bagian dari kegiatan misi, didirikan sekolah-sekolah, rumah sakit-rumah sakit, panti-panti yatim piatu dan berbagai pusat pengembangan misi. Pemerintah tidak saja melonggarkan izin operasi misi ini dengan cara membebaskan bea pajak, tetapi bahkan dalam banyak hal menyokong kegiatan-kegiatan mereka dengan bantuan dana dan subsidi. Termasuk juga dalam hal ini gaji untuk para pendeta.³⁰

Sejak itulah kebijakan-kebijakan diskriminasi antaragama mulai ditanamkan. Aroma diskriminasi ini juga sangat tampak dalam soal subsidi pemerintah terhadap pemeluk agama-agama. Dalam hal ini agama Kristen mendapat angin segar untuk berkembang, sementara Islam terus didiskriminasikan. Tentang perkembangan dan perbedaan subsidi yang diberikan pemerintah kolonial kepada pemeluk agama Kristen dan Islam tergambar dalam tabel berikut:

³⁰ Deliar Noor sebagaimana dikutip Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*. hal 45

Tabel 1
Perbandingan Jumlah Subsidi Pemerintah
untuk Protestan, Katholik dan Islam Tahun 1936-1939

Statsblad van Ned.Indie		Protestan	Katholik	Islam
1	1936	f. 686.100	f. 268.500	f. 7.500
2	1937	f. 683.200	f. 290.700	f. 7.500
3	1938	f. 696.100	f. 296.400	f. 7.500
4	1939	f. 844.000	f. 335.700	f. 7.600

(dikutip dari Aqib Suminto)³¹

Seluruh gambaran ini memperlihatkan di mata umat Islam bahwa pemerintah kolonial melancarkan *kersteningspolitiek*, yaitu kebijakan yang menunjang kristenisasi. Diskriminasi agama pun digencarkan. Orang-orang Kristen ditepatkan lebih terhormat dibandingkan orang-orang muslim. Orang yang seagama dengan penguasa lebih dipercaya dan lebih beruntung dibandingkan orang yang agamanya berbeda dengan dengan agama penguasa. Tak pelak, kebijakan ini menimbulkan kritik keras, termasuk dari parlemen Belanda sendiri.

Tidak hanya itu, pada masa itu pemerintah kolonial sudah mulai menciptakan segregasi sosial. Pemerintah kolonial Belanda melakukan pengelompokan masyarakat berdasarkan agama, warna kulit dan strata sosialnya. Kebijakan segregasi sosial ini sebenarnya diwarisi dari kebijakan penguasa sebelumnya, yaitu *Verenigde oos*

³¹ Lebih lanjut baca H. Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda*, hal. 36-37

Indische Compagnie (VOC).³² Dalam kebijakan ini, penduduk dipilah dan diperlakukan secara berbeda menurut warna kulit dan agama yang dianutnya. Berdasarkan warna kulit, penduduk dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu bangsa Eropa, bangsa Timur Asing dan bangsa Pribumi.³³ Warga masyarakat berstatus sipil dibedakan atas pegawai VOC, orang bebas, atau budak. Status sipil non-pribumi diberikan kepada orang-orang yang termasuk dalam kategori orang *borgor* (*free burger*) atau orang asing.

Kelompok-kelompok penduduk yang ada di Batavia dipilah-pilah pula dengan segala cara yang paling mungkin, termasuk berdasarkan agama. Pada tahun 1663, misalnya, masyarakat Ambon dipilah menjadi Ambon Islam dan Ambon Kristen. Keduanya pun diperlakukan secara berbeda. Masing-masing kelompok dilarang bertempat tinggal di luar lokasi yang telah ditetapkan. Sementara itu, pemimpin kelompok Islam tidak diberi tunjangan bulanan, sebagaimana pemimpin kelompok yang lain, melainkan justru

³² VOC adalah badan perdagangan swasta di Belanda yang memiliki tujuan ekonomi, yaitu memperoleh monopoli jual-beli rempah-rempah. Misi ini mirip dengan misi penjajah sebelumnya, yaitu Portugis. Meski bermisi ekonomi, namun keduanya tetap memiliki tugas penyebaran agama, tentu untuk kepentingan ekonominya. Jika Portugis menyebarkan agama Katholik, maka VOC menyebarkan agama Kristen-Protestan. Meski dalam piagam VOC, tugas penyebaran agama bukan menjadi tugas utama VOC, namun pada tahun 1617, penguasa tertinggi VOC di Belanda (de heeren XVII) memerintahkan para pejabatnya di Hindia Belanda untuk melaporkan pelaksanaan tugas mereka, termasuk di dalamnya *de voortplanting der Cristelijke religie* (penanaman religi Kristen). Baca lebih lanjut dalam Parakitri T. Simbolon, *Akar-Akar Kebangsaan Indonesia* (Jakarta: Kompas-Grasindo), 1995, hal. 45. Akar-akar problematik hubungan Islam-Kristen sesungguhnya bisa dilacak sejak masa ini.

³³ Istilah Timur Asing dikenakan pula pada pribumi Indonesia non-Batavia yang berasal dari wilayah timur, seperti Ambon, Banda, Bali, Makasar, Timor dan sekitarnya. Setelah tahun 1818, pengertian Timur Asing dibatasi secara ketat pada orang-orang Asia, terutama Cina, Arab dan Moor. Sementara itu etnis Cina muslim dikenal dengan sebutan kaum peranakan atau *geschoren chinees*.

masih ditempatkan di bawah pengawasan langsung bekas Gubernur Ambonia, yaitu William van der Beeck.³⁴

Di sinilah pola segregasi dan diskriminasi mulai ditumbuhkan. Di kemudian hari kebijakan yang mulanya didasarkan atas kepentingan kekuasaan VOC ini, memberi sumbangan penting bagi perkembangan sejarah pluralitas agama di Indonesia. Meskipun mengaku netral terhadap agama, pemerintah kolonial Belanda mewarisi kebijakan ini dengan utuh. Penelusuran ini memberikan gambaran paradigma diskriminasi terhadap agama-agama yang akan sangat menentukan hubungan antaragama pada masa-masa berikutnya.

Kebijakan politik agama pemerintah Hindia Belanda juga dilakukan terhadap agama-agama lokal dan agama-agama suku, termasuk aliran kepercayaan. Kelompok-kelompok ini mengalami marginalisasi. Penduduk yang belum menganut agama besar, seperti Kristen dan Islam, dijadikan sebagai sasaran utama misi. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi perbenturan antara Kristen dan Islam akibat berebut penganut.

³⁴ Mona Lohanda "Unsur non-Pribumi di Batavia pada Abad Ketujuh Belas", dalam R.Z. Leirissa (ed.), *Sunda Kelapa Sebagai Bandar Jalur Sutra* (Jakarta: CV. Putra Sejati Raya), 1997. hal. 79. Kelompok Ambon Islam tidak hanya diperlakukan secara berbeda, bahkan di kemudian hari perlakuan terhadap kelompok ini semakin rinci. Mereka yang berani keluar dari tempat khusus di malam hari diancam 50 cambukan pada pelanggaran pertama; denda 100 ringgit pada pelanggaran kedua; dan denda 400 ringgit pada pelanggaran ketiga. Mereka juga dilarang berbicara dengan wanita yang beragama Kristen. Di samping itu, meskipun tidak dilarang, pelaksanaan rukun Islam tidak boleh dilakukan di depan mata penduduk beragama lain.

2. Kebijakan Politik Agama pada Masa Jepang

Kebijakan politik agama berlanjut pada masa pendudukan Jepang. Memang, Jepang menjajah dalam waktu yang sangat singkat, namun telah meninggalkan dampak yang sangat mendalam, termasuk dalam hal kebijakan politik agama. Kajian Harry J. Benda mengenai Islam Indonesia pada masa penjajahan Jepang memperlihatkan bahwa sekalipun berusia pendek, hanya sekitar 40 bulan (Maret 1942–Agustus 1945), penjajah Jepang telah mengubah struktur-struktur dan relasi-relasi antarkelompok masyarakat secara mendasar dan sangat menentukan konstelasi percaturan politik sampai jauh setelah Indonesia merdeka.³⁵

Perubahan mendasar itu terutama menyangkut relasi antara tiga kelompok elite utama Indonesia pra-kemerdekaan: *pertama*, “korps priyayi”, memakai istilah Benda, yakni penguasa administratif yang merupakan landasan sistem kolonial Belanda; *kedua*, para pemimpin Islam yang berasal dari “kaum santri”; dan *ketiga*, kalangan nasionalis “sekuler” yang tumbuh subur sejak politik etis dilancarkan.

Kajian Benda merekam dengan cermat pertarungan ketiga kelompok elite tersebut, dan bagaimana kedua kelompok terakhir, kalangan “nasionalis Islam” dan “nasionalis sekuler”, melalui kebijakan sistematis pemerintahan militer Jepang menggerogoti basis-basis kekuasaan “korps priyayi”. Menjelang kemerdekaan, kedua kelompok itulah yang menjadi aktor utama dalam konstelasi

³⁵ Baca, Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Pustaka Jaya), 1980.

politik, dan persaingan di antara mereka menjadi salah satu warisan utama yang menentukan nasib Indonesia pasca-kemerdekaan. Dalam proses reorganisasi sosial itulah, Kantor Urusan Agama (*Shūmubu*) yang mulai beroperasi akhir Maret 1942, hanya beberapa saat setelah jatuhnya Batavia, memainkan peranan penting.

Di sini peneliti tidak akan mengkaji secara rinci kiprah *Shūmubu* yang sudah disajikan sangat rinci dan menawan dalam kajian klasik Benda itu. Namun ada beberapa hal yang patut disebut, mengingat dampak yang diakibatkannya. *Pertama*, *Shūmubu* merupakan instrumen terpenting bagi pemerintahan militer Jepang untuk secara langsung mendekati para kiai dan masyarakat Muslim di pedesaan, tanpa harus melewati organisasi-organisasi Islam yang sudah ada. Apalagi dengan meletusnya pemberontakan Kiai Zainal Mustafa tanggal 18 Februari 1944 di desa Singapura, dekat Tasikmalaya, Jepang semakin melapangkan akses –dan kontrol– pada masyarakat pedesaan lewat penciptaan *Shūmuka* (Seksi Urusan Agama) pada setiap kantor pemerintahan setingkat kotapraja. Benda menulis:

“Dengan didirikannya *Shūmuka* di daerah-daerah telah diletakkan dasar bagi pengawasan yang efektif terhadap masalah-masalah agama di seluruh Jawa di perwakilan-perwakilan gerakan Islam. Tambahan pula kontak di kalangan pejabat-pejabat ini dan antara mereka dengan Kantor Urusan Agama di Jakarta diadakan secara teratur.”³⁶

³⁶ Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Pustaka Jaya), 1980., hal. 201. Uraian tentang latar belakang *Shūmuka* dan pemberontakan Kiai Zainal Mustafa dapat dibaca pada hal. 195 – 201. Bandingkan penuturan Aritonang mengenai pemberontakan ini. Aritonang menyebut data 120 orang Indonesia tewas dalam penumpasan itu, sedang K.H. Zainal Mustofa dan 17 muridnya dihukum mati pada tanggal 25 Oktober 1944. Menurut Aritonang, insiden

Kedua, penciptaan *Shūmuka* itu sekaligus memotong tali kekuasaan “korps priyayi” di pedesaan yang selama ini menjadi panutan dan rujukan semua persoalan rakyat, termasuk persoalan agama. Benda mengutip sumber pemerintahan militer Jepang yang memperlihatkan dengan sangat jelas tujuan itu:

“(Kami ingin) para bupati dan semua pejabat lainnya yang di masa lalu ada hubungannya dengan urusan agama untuk mengerti sejelas mungkin... tujuan kami membangun (kantor baru) *Shūmuka* sehingga mereka bisa berusaha selancar-lancarnya untuk melaksanakan instruksi pemerintah yang berkaitan dengan agama Islam.”³⁷

Sekaligus dengan langkah itu pula pemerintahan militer Jepang mengikis peran organisasi-organisasi Islam yang sebelumnya memperoleh banyak konsesi. *Shūmubu* merupakan konsesi paling signifikan yang diberikan Jepang pada umat Islam, dengan diangkatnya Dr. Hoesein Djajadiningrat sebagai Kepala Kantor, posisi tertinggi pertama di pusat yang dijabat oleh bukan orang Jepang. Namun, sesuai dengan reorganisasi *Shūmubu*, Djajadiningrat harus mundur dan posisinya digantikan oleh K.H. Hasjim Asy’ari, Ketua Masyumi, federasi baru bentukan Jepang.

Ketiga, reorganisasi sosial-politik Islam pada masa Jepang mencapai puncaknya dengan penciptaan *Madjlis Sjuro Muslimin*

tersebut sebenarnya dipicu oleh ketidaksenangan Mustofa pada keharusan menundukkan kepala sebagai tanda hormat kepada kaisar Jepang. Lihat Aritonang, Pdt. Dr. Jan S. Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia* (Jakarta: BPK Gunung Mulia), 2004, hal. 222

³⁷ Dikutip dalam Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit*, hal. 198

Indonesia (Masyumi) pada awal tahun 1944 sebagai pengganti MIAI (Madjlisul Islamil A'laa Indonesia), organisasi bentukan bersama Muhammadiyah dan NU tahun 1937. Dalam Anggaran Dasarnya (pasal 4), peran Masyumi disebutkan:

“Maksud dan tujuan perkumpulan ini ialah: mengendalikan dan merapatkan perhubungan antara perkumpulan-perkumpulan Agama Islam di Jawa dan Madura, serta memimpin dan memelihara pekerjaan perkumpulan-perkumpulan itu untuk mempertinggi peradaban, agar supaya segenap umat Islam membantu dan menyumbangkan tenaganya untuk membentuk Lingkungan Kemakmuran Bersama di Asia Timur Raya di bawah pimpinan Dai Nippon, yang memang sesuai dengan perintah Allah.”³⁸

Penciptaan Masyumi ini, menurut Benda, “tak ayal lagi merupakan kemenangan politik Jepang terhadap Islam.”³⁹ Dengan langkah itu Jepang sekaligus berhasil menghapus bayang-bayang MIAI, federasi yang selama ini dikenal “anti-kolonial” dan yang, sejak zaman Belanda, sudah mewakili berbagai kelompok Islam, serta memensiunkan Wondoamiseno, ketua MIAI dari PSII (Partai Sarekat Islam Indonesia) yang dikenal “non-kooperatif”. Sebagai gantinya, Jepang mengangkat K.H. Hasyim Asy’ari, pendiri NU, sebagai Ketua Masyumi.

Masyumi memainkan peran penting dalam mendinginkan api pemberontakan Kiai Zainal Mustafa di atas. Selama bulan Maret dan April 1944 yang penuh gejolak itu, juru bicara Masyumi bersama para pejabat Jepang mengadakan serangkaian pertemuan

³⁸ Dikutip dari Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam*, hal. 220-221.

³⁹ Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit*, hal. 185.

untuk menenangkan massa, menunjukkan maksud baik pemerintah Jepang, dan menjelaskan Islam yang “benar” di Jawa. Seusai kemerdekaan, Masyumi sebagai partai politik memainkan peran menentukan dalam banyak peristiwa, sebelum akhirnya dibubarkan oleh Soekarno pada tahun 1960.⁴⁰

Dengan melihat catatan sejarah di atas, dalam banyak segi kebijakan yang diambil Jepang sangat berlawanan dengan kebijakan agama Belanda. Pemerintah militer Jepang umumnya dianggap menaruh perhatian yang besar terhadap Islam Indonesia, serta memberikan peran sosial dan politik yang penting kepada para pemimpin Islam.⁴¹

Kolonial Jepang memang tidak memiliki kemahiran akademik dan perlengkapan ilmiah seperti pendahulunya, tetapi secara mendasar ia sangat menyadari pentingnya Islam sebagai unsur kekuatan di Indonesia. Dukungan Islam sangat diinginkan oleh Jepang untuk kepentingan perang Asia-Rayanya. Jepang menginginkan orientasi dan komitmen Islam Indonesia mengarah ke “matahari terbit”. Dalam hal ini, maka pengaruh Belanda dan

⁴⁰ Satu lagi konsesi Jepang perlu disebut sekilas. Pemerintahan militer Jepang juga mengizinkan Masyumi memiliki kekuatannya sendiri, dengan didirikannya Hizbullah, “Tentara Allah”, pada bulan Desember 1944, yang mulanya dibentuk sebagai cadangan PETA akan tetapi mengucapkan sumpah setia pada Masyumi. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit*, hal. 216. Aritonang menuturkan cerita menarik dari Sjamsudduha mengenai sepak terjang pasukan ini, khususnya di bawah kepemimpinan Dr. Abu Hanifah, teman dekat Amir Sjarifuddin: “Pasukan Hizbullah yang dipimpin Dr. Abu Hanifah dengan rasa solidaritas dan tanggungjawab memporakporandakan orang Jepang yang hendak menghancurkan gereja Katolik pada awal kemerdekaan dahulu. Karena jasanya itu Dr. Abu Hanifah pada tahun 1961 menerima bintang jasa dari Sri Paus Yohannes XXIII.” Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam*, hal. 224

⁴¹ Kurasawa (1993) sebagaimana dikutip Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal 48

Arab penting untuk segera dikikis di Indonesia. Kerangka politik ini jelas membuat Jepang di satu sisi bersikap represif terhadap Islam di Indonesia, dan di sisi lain bersifat akomodatif dengan memberikannya berbagai konsesi.⁴²

Pada bulan-bulan pertama, Jepang melarang beroperasinya organisasi-organisasi dan partai-partai Islam, melarang pengajaran dan penggunaan tulisan dan bahasa Arab, mengatur dan mengontrol pendidikan Islam, dan permintaan ijin untuk pertemuan-pertemuan keagamaan.⁴³ Namun di antara tindak represi itu, Jepang juga melansir beberapa kegiatan yang kendati tujuannya “mobilisasi” Islam Indonesia, juga bisa dianggap sebagai “konsesi” pada Islam Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan dampak tindakan itu pasca-kemerdekaan.

Aiko Kurasawa mencatat ada tiga tindakan penting yang dilakukan pemerintahan militer Jepang untuk meraih dukungan dan simpati Islam ini. *Pertama*, pendirian organisasi Islam, Masyumi. *Kedua*, pembentukan seksi urusan keagamaan di setiap pemerintahan karesidenan. Dan *ketiga*, penyelenggaraan program “latihan alim-ulama”.⁴⁴

Pendirian seksi-seksi keagamaan (*Shumuka*) di setiap karesidenan pada dasarnya merupakan pengembangan dari *Kantoor*

⁴² Lebih lanjut baca Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit*

⁴³ Yang menarik, tidak ada larangan khusus terhadap Partai Kristen Indonesia. Tetapi penting diingat bahwa beriring kedatangan Jepang ini sempat terjadi beberapa insiden kekerasan terhadap warga pemeluk Kristen, kemungkinan karena asosiasinya yang lekat dengan Belanda.

⁴⁴ Kurasawa (1993) sebagaimana dikutip Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal 49

voor het Inlandsche Zaken (Kantor Urusan Pribumi) yang ada pada masa Belanda (*Shumubu*, untuk tingkat pusatnya). Namun watak politis lembaga ini meningkat tajam, selain dengan pengembangannya ke setiap karesidenan, adalah juga perluasan bidang garapannya yang sebelumnya terbagi di antara Departemen Dalam Negeri, Kehakiman, Pendidikan, dan Peribadatan Umum. Selain itu, di *Shumubu* inilah pertama kalinya pribumi dan muslim mendapatkan kedudukan politik di pemerintahan yang tinggi. Sebelumnya, pada zaman Belanda, kontrol atau pengaturan masalah-masalah agama ini diserahkan kepada penghulu yang terkait dengan bupati. Keduanya dianggap berada di luar dunia Islam karena pejabatnya selalu terdiri dari para priyayi.

Ada empat seksi dalam *Shumubu* ini, yaitu: seksi 1. Urusan Umum dan Kristen, seksi 2. Manajemen dan Islam, seksi 3. Kontrol dan Bimbingan Organisasi Keagamaan, serta Penelitian, dan seksi 4. Propaganda, Latihan dan Penertiban Berkala.

Kendati jelas sejak awalnya lembaga *Shumubu* dan Masyumi ini dimaksudkan untuk memobilisasi dukungan Islam terhadap Jepang, namun peran yang dimainkan kedua lembaga ini menjadi akhir dari kebijakan Belanda yang memisahkan antara agama dan politik. Pemimpin umat Islam yang sebelumnya tidak percaya, kini sebagai golongan yang terpadu yang mempunyai hubungan langsung dengan badan pemerintahan tertinggi. Islam telah memperoleh kedudukan istimewa dalam sistem politik, yang di dalamnya suatu aparat keagamaan telah dibangun sejajar dengan administrasi pemerintahan duniawi.

Masyumi mengawali peran politis umat Islam dalam sejarah Indonesia merdeka. Sedangkan Kantor Urusan Agama adalah lembaga yang kini menjadi Departemen Agama, sebuah departemen di mana umat Islam terutama mengatur dan menegosiasikan kepentingan-kepentingan keagamaan mereka. Kendati departemen agama ini memberi perhatian pada agama-agama lain, tetapi kepada Islamlah perhatiannya banyak tercurah.

Potret singkat ini menunjukkan bahwa kebijakan Jepang dalam banyak hal, sangat berbeda dengan yang dirumuskan oleh Belanda, terutama dalam hal kedudukan umat Islam. Kendati demikian, bukan berarti apa yang telah dirumuskan oleh Belanda ini hilang sama sekali. Jejak-jejak kebijakan politik agama kolonial itu menggoreskan pengaruhnya yang penting dalam kebijakan politik agama pada masa-masa selanjutnya, setelah Indonesia merdeka.

3. Kebijakan Politik Agama pada Masa Orde Lama dan Orde Baru

Setelah Indonesia merdeka, kebijakan politik agama (Islam) dilanjutkan oleh Demokrasi Terpimpin Soekarno dan selanjutnya oleh Orde Baru Soeharto. Dalam pengamatan Daniel Dhakidae, dua rezim ini adalah penganut C. Snouck Hurgonje yang patuh yaitu memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada Islam agama dan mengambil tindakan keras bilamana sedikitpun tercium Islam politik. Soekarno mengambil tindakan keras terhadap DI-TII. Soeharto mengambil tindakan tegas terhadap semua gerakan yang

“religius” pada dasarnya namun dengan dampak politis tinggi, sehingga tidak pernah jelas apakah dia pengikut setia Snouck atau jauh lebih “kreatif” karena menggebuk Islam agama dan Islam politik sekaligus.⁴⁵ Apakah rezim pasca-kemerdekaan, terutama Orde Baru, benar-benar mewarisi model kolonial dalam kebijakan politik agama, akan kita uji dalam bagian-bagian berikutnya.

Sebagaimana peneliti sampaikan pada Bab Pendahuluan, kebijakan agama pada masa Orde Lama maupun Orde Baru setidaknya terkait dengan tiga hal, yaitu berkaitan dengan hubungan antara agama (terutama Islam) dan negara; menyangkut hubungan antaragama; dan menyangkut imajinasi politik yang tak pernah mati di dalam tubuh pemerintahan--rezim pemerintahan apapun--untuk memainkan “kartu agama” dalam berpolitik. Pada bagian ini tidak akan diulas secara mendalam berbagai kebijakan agama pada dua masa itu. Khusus tentang kebijakan politik agama pada masa Orde Baru akan dibahas cukup detail pada bagian berikutnya.

Berangkat dari kerangka di atas, setidaknya ada empat kebijakan agama pasca-kemerdekaan yang sangat mendasar, yaitu masalah keberadaan kementerian agama, agama resmi dan tidak resmi, pendidikan agama di sekolah, dan masalah penyebaran agama. Contoh kebijakan-kebijakan ini menjadi cerminan dari kebijakan-kebijakan agama lainnya. Peneliti tidak akan memaparkan kebijakan-kebijakan itu secara rinci. Peran dan kedudukan Departemen Agama misalnya, akan diulas pada bagian

⁴⁵ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. 532

berikutnya secara lebih lengkap. Namun untuk membuat pemahaman yang integral terhadap kebijakan politik agama era Orde Baru, akan sedikit dipaparkan secara singkat berbagai kebijakan yang penting dalam rangka mengetahui arah dan paradigma kebijakan politik agama Orde Baru secara umum.

Kebijakan politik agama di Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru tidak lepas dari munculnya Kementerian Agama (kini Departemen Agama). Kementerian ini memegang peranan yang sangat vital dalam menelurkan dan melaksanakan kebijakan politik agama. Terlepas dari sejarah panjang yang mengiringi kelahirannya, departemen ini telah dijadikan sebagai kepanjangan tangan dua pemerintahan Indonesia pasca-kemerdekaan itu dalam mengontrol agama. Kebijakan yang sangat menonjol dalam hal agama adalah bahwa negara hanya mengakui lima agama di Indonesia, yaitu Islam, Protestan, Katholik, Hindu dan Buddha. Selain kelima agama itu, tidak diakui dan tidak boleh hidup di Indonesia. Pemeluk Agama Konghucu misalnya, menjadi korban kekejaman kebijakan negara ini. Konghucu dan agama-agama selain kelima agama di atas adalah agama tidak resmi.

Ini belum termasuk agama suku dan kepercayaan yang tersebar tak terhitung di bumi Nusantara.⁴⁶ Kalangan-kalangan suku itu dianggap "belum beragama" sejauh mereka belum memeluk satu di antara lima "agama resmi". Mereka dianggap

⁴⁶Antropolog Hildred Geertz (1981) mengemukakan bahwa di Indonesia terdapat lebih dari tiga ratus kelompok etnis yang berbeda-beda, masing-masing mempunyai identitas kebudayaan sendiri, dan dipergunakannya lebih dari dua ratusan.

hanya memiliki religi atau kepercayaan. Masalah pengakuan agama adalah masalah yang politis. Dalam hal ini pemerintah mengikuti definisi yang digunakan oleh Rita Smith Kipp dan Susan Rodgers (1987) yang menyebutkan syarat pengakuan dan pengesahan suatu agama, yaitu: monoteistik, mempunyai kitab, mempunyai nabi, dan mempunyai komunitas internasional.⁴⁷

Definisi di atas sudah barang tentu menyingkirkan agama-agama suku dan berbagai kepercayaan yang ada di Indonesia. Bahkan agama-agama besar yang berasal dari Asia, seperti Hindu-Buddha harus berjuang menyesuaikan diri dengan konsepsi agama ala pemerintah Indonesia. Dengan definisi tersebut bukan saja agama-agama suku dan kepercayaan itu tidak mendapatkan hak subsidi, dan pendidikan agama di sekolah, tetapi juga kesulitan-kesulitan dalam menjalankan ritual mereka, termasuk perkawinan.

Efek dari kebijakan diskriminatif ini sangat mengesankan. Agama-agama suku dan pemeluk aliran kebatinan dijadikan sebagai arena kontestasi bagi agama-agama besar yang diakui oleh negara untuk menyebarkan sayap dakwahnya. Sebab pemeluk agama suku dan aliran kebatinan dianggap "belum beragama", karena belum menganut salah satu dari lima agama resmi. Ini merupakan efek dari simbiosis antara kepentingan negara dengan "kepentingan" agama-agama besar. Lihat saja misalnya, pada tahun 1976 para wakil semua agama besar bersepakat menyetujui, ketetapan tentang kegiatan misionaris yang ditujukan penganut

⁴⁷ Rita Smith Kipp dan Susan Rodgers sebagaimana dikutip Hairus Salim, "Sejarah Kebijakan Kerukunan" dalam *BASIS*, No. 01-02, tahun ke-53, Januari-Februari 2004, hal. 32.

agama yang diakui, ditolak.⁴⁸ Dalam bahasa Anas Saidi, agama-agama suku sering dijadikan sebagai sasaran “aneksasi spiritual” dari kehausan dakwah dan misi agama-agama besar.⁴⁹

Kebijakan agama yang sangat problematis adalah yang terkait dengan pendidikan agama. Ia senantiasa melahirkan kontroversi antara agama dan negara di satu sisi dan antara agama-agama di sisi yang lain. Tak aneh jika masalah ini terus menerus menjadi arena ketegangan dan konflik antaragama. Mungkin ini karena vitalnya bidang pendidikan dalam transmisi ideologi dan ajaran agama.

Berkaitan dengan hal ini, Undang-Undang Pendidikan Nasional (UUPN) tahun 1950 memberikan tawaran yang ekstra hati-hati dan “netral” mengenai kedudukan pendidikan agama. Pasal 20 ayat (1) dan (2) UU no. 4/1950 itu antara lain menyatakan bahwa mengikuti pelajaran agama tidaklah wajib, melainkan tergantung pada orang tua siswa.⁵⁰ Undang-Undang ini bagi kalangan Islam sering ditafsirkan bersifat restriktif terhadap Islam. Dengan pengabaian terhadap pendidikan agama di sekolah-sekolah umum itu, dipahami bahwa terdapat dorongan yang kuat pada “peminggiran” Islam dalam program-program sekolah umum.

Pada tahun 1989, pemerintah mengesahkan UU Pendidikan Nasional. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, dalam UU itu keberadaan pelajaran agama secara eksplisit diakui, seperti yang

⁴⁸ Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian op.cit.*, hal. 212

⁴⁹ Baca Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*

⁵⁰ Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 62

tertera dalam pasal 20 ayat (2) dari UU tersebut. Selanjutnya , pada pasal 28 ayat (2) disebutkan bahwa “Tenaga pengajar agama harus beragama sesuai dengan agama yang diajarkan dan agama peserta didik yang bersangkutan”. Dengan aturan ini, yang pertama-tama merasa keberatan adalah sekolah-sekolah umum yang dikelola oleh yayasan-yayasan non-Islam. Mereka bahkan menduga ada islamisasi di balik kebijakan itu.

Gambaran singkat di atas menunjukkan betapa problematisnya masalah pendidikan agama, baik dalam kaitannya dengan hubungan antara agama (-agama) dan negara maupun hubungan antaragama itu sendiri. Sebenarnya problem ini sudah terjadi sejak zaman kolonial.

Salah satu kerikil tajam lain yang sering menyulut konflik dan ketegangan antaragama adalah soal penyebaran agama. Untuk merespon ini pemerintah mengeluarkan berbagai keputusan dan peraturan pemerintah mengenai penyebaran agama. Melalui ketetapan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 1979 Pasal 5 ayat (1) bahwa pelaksanaan penyiaran agama tidak dibenarkan untuk ditujukan terhadap orang atau kelompok orang yang telah menganut agama lain dengan cara:⁵¹

- (a) Menggunakan bujukan dengan atau tanpa pemberian barang, pakaian, makanan, obat-obatan agar orang atau

⁵¹ Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal 67

kelompok orang yang telah menganut agama yang lain berpindah dan menganut agama yang disiarkan.

- (b) Menyebarkan pamflet, majalah, bulletin, dan buku pada khalayak lain yang beragama.
- (c) Melakukan kunjungan dari rumah ke rumah umat yang telah memeluk agama yang lain.

Bagi kalangan Kristen, kebijakan tersebut jelas-jelas dianggap membatasi misi Kristen dan memberi perlindungan terhadap Islam. Karena itu tak pelak lagi, kalangan Kristen bereaksi keras terhadap aturan ini. Bagi kalangan Islam, aturan itu merupakan suatu proteksi terhadap iman umat mereka. Kendati mendapat reaksi keras kalangan Kristen, namun aturan ini tetap berlaku. Di sini benih-benih ketegangan sudah mulai muncul.

Demikian juga dengan masalah pendirian tempat ibadah. Mungkin karena rumah ibadah secara fisik menunjukkan eksistensi suatu agama, maka keberadaannya dalam konteks hubungan antaragama menjadi sangat krusial. Dalam kaitan mencegah konflik yang berkaitan dengan pendirian tempat ibadah inilah, pemerintah melalui Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri membuat Keputusan Bersama No. 01/ber-Mdn/1969, 13 September 1969, yang mengatur pendirian tempat ibadah. Aturan ini berisi di antaranya soal izin dari pemerintah dan masyarakat sekitar untuk mendirikan suatu rumah ibadah, serta syarat-syarat jumlah anggota jamaah yang selayaknya memiliki tempat ibadah. Aturan ini, terutama oleh umat Kristen, dianggap membatasi kebebasan beribadah. Berbagai

kebijakan lain pada masa Orde Baru akan dibahas dalam bagian berikutnya.

Meskipun tampak melakukan restriksi kehidupan beragama, sesungguhnya dua rezim itu sangat berkepentingan terhadap agama, terutama agama mayoritas. Berbagai diskriminasi yang dilakukan melalui kebijakan politik bisa dilihat dalam kaca mata ini. Soekarno misalnya, yang dalam banyak hal sering dianggap merugikan kelompok Islam (karena keberpihakannya terhadap komunisme) juga melakukan berbagai langkah dan kebijakan yang ditujukan untuk mengambil hati umat Islam.⁵² Di samping perilaku muslimnya yang menonjol, Soekarno juga membuat berbagai organisasi Islam seperti Masyumi, Perti -dan bahkan NU- tunduk di hadapannya. Sebuah organisasi yang nyata-nyata menjadi korporasi kekuasaannya adalah Jajasan Api Islam (JAI).⁵³ Demikian juga rezim Soeharto, yang kebijakan politik agamanya sangat bergantung pada kebutuhan sesaat. Tentang bagaimana rezim ini merangkul dan mendepak agama akan dipaparkan pada bagian selanjutnya.

C. DEPARTEMEN AGAMA SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN POLITIK AGAMA

Mengkaji kebijakan politik agama di Indonesia tidak bisa lepas dari sejarah Departemen Agama. Hal ini karena kemunculan

⁵² Baca Howard M. Federspiel, "Soekarno dan Apolog-apolog Muslimnya" dalam Abu Zahra (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia* (Bandung: Pustaka Hidayah), 1999

⁵³ Abu Zahra (ed.), *Politik Demi Tuhan*, hal. 214

departemen ini juga merupakan “skenario” penting dalam format kebijakan politik agama di Indonesia. Bahkan departemen ini merupakan salah satu bentuk kebijakan agama yang menentukan paradigma beragam kebijakan politik agama yang lain.

Departemen Agama lahir dalam jajaran pemerintahan negara Republik Indonesia sejak Kabinet RI kedua, yaitu Kabinet Syahrir I. Lahirnya Departemen Agama pada tanggal 3 Januari 1946 melalui Penetapan Pemerintah Tahunan 1946 Nomor 1/SD, merupakan hasil perjuangan umat Islam yang sangat alot.⁵⁴ Untuk memotret kemunculan departemen ini, ada baiknya jika ditelusuri secara historis.

Genealogi Kementerian Agama di Indonesia bisa ditelusuri hingga ke zaman kolonial Belanda dengan *Kantoor voor Inlandsche zaken* (Kantor Urusan Pribumi) dan *Shumubu* pada zaman Jepang. Mungkin karena jejak dua lembaga ini di masa kolonial, yang memperlihatkan jauhnya campur tangan dan pengaturan negara dalam masalah-masalah agama yang dianggap sebagai masalah pribadi, serta sifat negara Indonesia yang dirumuskan bukan sebagai negara agama (tertentu), maka beberapa kalangan di Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tidak setuju dengan adanya kementerian ini. Karena itulah pada kabinet pertama tahun 1945, belum ada Kementerian Agama.

Gagasan untuk mendirikan suatu kementerian yang istimewa yang berhubungan dengan agama, pertama-tama dilontarkan oleh Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI sore hari tanggal 11 Juli

⁵⁴ Lebih lanjut baca Sismono, *Sejarah dan Amal Bhakti Departemen Agama RI* (Bandung: Bina Siswa), 1991

1945.⁵⁵ Menurut Yamin, dalam pidato panjangnya mengenai struktur kenegaraan yang dicita-citakan, mengatakan:

“Tidak cukuplah jaminan kepada Agama Islam dengan Mahkamah Tinggi saja, melainkan harus kita wujudkan menurut kepentingan agama Islam sendiri, pendek kata menurut kehendak rakyat, bahwa urusan agama Islam yang berhubungan dengan pendirian Islam, wakaf dan mesjid serta penyiaran harus diurus oleh kementerian yang istimewa, yaitu yang kita namai Kementerian Agama.”⁵⁶

Tetapi gagasan itu tidak memperoleh sambutan hangat, dan tidak dibicarakan lagi dalam sidang-sidang berikutnya. Ketika kemudian gagasan mengenai Kementerian Agama mencuat lagi saat sidang PPKI tanggal 19 Agustus 1945 yang difokuskan untuk mendiskusikan pembentukan Kementerian/Departemen, Latuharhary justru mengajukan keberatan substansial mengenai rencana pembentukan kementerian itu. Dia mengatakan:

“Saya yakin, bahwa, jika mengadakan suatu Kementerian Agama, nanti bisa ada perasaan-perasaan yang tersinggung atau yang tidak senang. Umpamanya saja, jikalau Menteri itu seorang Kristen, sudah tentu Kaum Muslimin tidak senang perasaannya dan sebaliknya. Kita tidak perlu membangkitkan perasaan-perasaan yang menimbulkan kecederaan antara bangsa kita. Oleh sebab itu saya usulkan supaya urusan agama dimasukkan dalam urusan pendidikan. Dengan jalan demikian tidak ada perpecahan dan juga *onkosten-vermindering* (menghemat biaya—*ed.*)”⁵⁷

⁵⁵ Catatan sejarah ini peneliti ambil dari berbagai sumber. Salah satunya dari manuskrip milik MADIA yang tidak diterbitkan. Selain itu banyak juga buku-buku yang mengupas sejarah Departemen Agama.

⁵⁶ Dikutip dari *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)* sebagaimana dikutip oleh Trisno Sutanto dalam manuskrip MADIA.

⁵⁷ *Risalah, ibid.*

Agaknya argumentasi Latuharhary cukup meyakinkan banyak peserta sidang PPKI. Ketika kemudian diambil *voting* tentang departemen mana yang dimufakati untuk dibentuk, Departemen Agama justru ditolak oleh 6 suara. Begitulah, hasil PPKI kemudian merumuskan 12 Departemen tanpa Departemen Agama. Sementara urusan agama dimasukkan ke dalam Departemen Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan. Itulah sebabnya, ketika kabinet presidensial dibentuk di awal September 1945, jabatan Menteri Agama belum ada. Begitu juga ketika kabinet presidensial digantikan oleh kabinet parlementer di bawah Perdana Menteri Sjahrir tiga bulan kemudian. Baru pada tanggal 3 Januari 1946, atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP), Depag diusulkan untuk dibentuk, dan H.M. Rasjidi, B.A. diangkat sebagai Menteri Agama pertama.

Dalam telaah biografisnya mengenai Menteri Agama pertama itu, Azyumardi Azra berusaha menguak kronologi pembentukan Depag. Usulan itu mula-mula dilontarkan dalam sidang BP-KNIP tanggal 11 November 1945 oleh tokoh-tokoh Muslim dari Karesidenan Banyumas, yang mendapat dukungan dari Natsir, Muwardi, Marzuki Mahdi, dan Kartosudarmo. Ketika BP-KNIP mengadakan sidang pleno tanggal 25-28 November 1945, usulan itu kembali muncul dan disepakati. Menurut wakil-wakil KNIP Karesidenan Banyumas, “dalam negara Indonesia yang sudah merdeka ini janganlah hendaknya urusan agama hanya disambillakukan dalam tugas Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan atau departemen-departemen lainnya,

tetapi hendaknya diurus oleh suatu Kementerian Agama tersendiri.”⁵⁸ Usulan yang didukung kuat oleh tokoh-tokoh muslim itu langsung diterima oleh Presiden Soekarno tanpa melalui perhitungan suara. Tanggal 3 Januari 1946, pemerintah mengeluarkan ketetapan No. 1/S.D. yang isinya “mengadakan Departemen Agama”, sekaligus mengangkat Rasjidi sebagai Menteri Agama pertama.

Azyumardi mencatat, pembentukan Departemen Agama dengan segera menimbulkan banyak kontroversi dan penafsiran. Sebagian melihatnya sebagai strategi Sjahrir memperoleh dukungan dari kaum muslim bagi kabinet yang dipimpinnya. Sebagian lagi, khususnya dari kalangan non-muslim, melihat keberadaan Depag sebagai kompromi yang terlalu besar dari negara kepada kaum muslim. Bahkan, Azyumardi mencatat kekhawatiran, bahwa “Kementerian Agama merupakan langkah pertama kaum muslimin untuk mewujudkan ‘negara Islam’ di Indonesia, setelah mereka gagal dalam sidang BPUPKI untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara.”⁵⁹

⁵⁸ Azyumardi Azra, “H.M. Rasjidi, B.A.: Pembentukan Kementrian Agama dalam Revolusi”, dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (ed.), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik* (Jakarta: INIS, PPIM dan Depag RI), 1998, hal. 5. Baca Juga Drs. Muh. Syamsuddin, M.Si., *Prof. Dr. H.M. Rasjidi: Pemikiran dan Perjuangannya* (Yogyakarta: Aziziah), 2004, hal. 110

⁵⁹ Azyumardi Azra dan Saiful Umam (ed.), *Menteri-Menteri Agama RI*, hal. 7. Bandingkan juga penuturan Boland yang mengutip tulisan rohaniwan Katolik, J.W.M. Bakker, S.J., yang melihat Kementerian Agama sebagai “kubu Islam dan pos depan untuk sebuah negara Islam”. Bagi Bakker, “Pada mulanya kementerian terebut masih bersifat defensif, tetapi segera ia sadar akan kekuatannya dan mulai melancarkan propaganda yang jauh lebih besar dari kemungkinan yang dapat diramalkan dalam langkah kompromi Sjahrir itu. Sewaktu kemudian Partai Nasionalis telah mempunyai akar kuat di dalam Kementerian Penerangan, dinas penerangan Kementerian Agama telah sama kuatnya dengan dinas penerangan negara itu sendiri (sic!).” Kutipan dari Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia 1945-1970* (Jakarta: Grafitti Pers), 1985, hal. 111

Terlepas dari silang pendapat itu, Departemen Agama merupakan “hadiah” bagi umat Islam, sebagai kompensasi dari tuntutan perlunya memasukkan sebanyak mungkin unsur Islam ke dalam politik atau tatanan kenegaraan.⁶⁰ Karenanya, sebagai institusi pemerintah, Departemen Agama jelas memberi jaminan sumberdaya baik politis maupun finansial yang cukup menggiurkan bagi para politisi Islam, dan oleh karena itu sering menjadi *bargaining position*, khususnya bagi kalangan politisi “tradisional” NU maupun golongan santri pada umumnya.⁶¹ Sejak mula departemen ini ditandai dengan persaingan keras antara dua kubu kekuatan utama Islam: Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah. Persaingan itu tercermin dalam pengisian jabatan-jabatan yang ada dalam departemen tersebut.⁶²

Lebih dari peranannya sebagai sumberdaya politis dan finansial itu –yang sampai sekarang masih menjadi salah satu pertimbangan menentukan dalam penyusunan kabinet, Departemen Agama merupakan ujung tombak politik keagamaan yang dilancarkan oleh pemerintah. Ini merupakan peran yang sudah dimainkan sejak zaman kolonial, baik pada masa Belanda melalui *Het Kantoor voor Inlandsche en Mohammedaansche zaken*, maupun pada zaman Jepang lewat aktivitas *Shūmubu*, sebelum nantinya menjadi Departemen Agama.

⁶⁰ M. Rusli Karim, *Dinamika Islam di Indonesia: Suatu Tinjauan Sosial dan Politik* (Hanindita: Yogyakarta), 1985, hal. 47

⁶¹ Lihat, misalnya, analisis Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina), 1998, hal. 42 dan seterusnya. Tidak heran jika Clifford Geertz, walau agak berlebihan, melihat “Kementerian Agama dimaksudkan untuk keperluan santri dari tingkat puncak sampai ke tingkat terbawah.” Dikutip dari Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*.

⁶² M. Rusli Karim, *Dinamika Islam di Indonesia*.

Boleh jadi karena jejak-jejaknya yang sangat berbau *Het Kantoor voor Inlandsche en Mohammedaansche zaken* dan *Shūmubu* itulah yang menjadikan usulan pendirian Kementerian Agama jadi sangat kontroversial, sempat ditolak dalam persidangan PPKI, dan tidak muncul dalam kabinet pertama setelah Indonesia merdeka. Akan tetapi karena desakan para politisi Islam, akhirnya pada tanggal 3 Januari 1946 Kabinet Sjahrir memutuskan untuk membentuk kementerian khusus yang menangani masalah-masalah keagamaan.⁶³ Debat yang segera mencuat adalah, apakah kementerian yang dibentuk hanya untuk mengurus agama Islam (sempat diusulkan nama Kementerian Agama Islam), atau semua agama? Memang akhirnya disepakati nama Kementerian Agama saja, tanpa imbuhan Islam, dengan tiga bidang garapan: pendidikan, penerangan, dan pengadilan. Meski dengan nama Kementerian Agama, namun konsentrasi kementerian ini tetap tertuju pada agama dan umat Islam.

Melihat latar belakang dan sejarah kemunculannya itulah tidak meleset jika dikatakan bahwa kehadiran kementerian ini merupakan “konsesi” yang diberikan kepada umat Islam. Mungkin karena itulah Deliar Noer berpendapat, penolakan pendirian kementerian ini dikhawatirkan akan mengecewakan umat Islam, apalagi setelah kekecewaan dengan penolakan tujuh kata dalam Mukaddimah UUD

⁶³ Boland sendiri melihat keberadaan Kementerian Agama sebagai cara penyelesaian Pancasila yang tidak mau mengikuti “cara Turki”, yakni sekularisme total, maupun “cara Pakistan”, yakni negara Islam. Hasilnya adalah suatu “negara Pancasila dengan sebuah kementerian agama”. Baca Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, hal. 116 – 117.

1945 (Piagam Jakarta), yang bukan tidak mungkin akan mengurangi bantuan dan partisipasi umat Islam dalam menegakkan kemerdekaan.⁶⁴

Namun selain itu, ada alasan yang lebih mendasar lagi dengan pendirian kementerian agama ini, yakni semacam kompromi antara yang menginginkan Indonesia menjadi negara agama (Islam) dan yang menginginkan negara “sekuler”. Sudah diketahui bahwa yang kedualah yang kemudian dipilih. Namun kenyataannya, jumlah umat Islam yang mayoritas tak bisa begitu saja diabaikan dengan penolakan usulan dasar negara Islam. Pendirian Kementerian Agama bisa dibaca sebagai alternatif jalan tengah, di mana negara —kendati bukan negara teokrasi— memberi perhatian kepada masalah agama sekaligus menunjukkan dirinya tidak sepenuhnya sebagai “negara sekuler”.⁶⁵

Demikianlah, pada tanggal 3 Januari 1946, Kabinet Syahrir memutuskan untuk memberikan sebuah konsesi kepada kaum muslimin dengan membentuk sebuah Kementerian Agama secara khusus. Kementerian ini semula mempunyai tiga bidang garapan: pendidikan, penerangan, dan pengadilan. Namun belakangan kementerian juga mengurus masalah haji. Semua tertuju pada masalah-masalah keagamaan Islam.⁶⁶ Karena sifatnya yang kebanyakan melayani dan memenuhi kepentingan keagamaan umat Islam, maka banyak kritik dan keberatan dari kalangan non-Islam terhadap kementerian ini.

⁶⁴ Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional* (Jakarta: Grafiti Pers), 1987, hal. 338.

⁶⁵ B.J. Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, hal. 110

⁶⁶ Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 56

Di samping sekian gejolak yang muncul dari dalam kalangan umat Islam terkait “perebutan politik” sebagaimana disampaikan di atas, gejolak juga disebabkan oleh adanya perkembangan tuntutan dari agama-agama lainnya yang dengan alasan demokratisasi menuntut perlakuan yang adil sebagai konsekuensi dari pengakuan terhadap keberadaannya. Hal ini dimulai dengan isu kerukunan hidup beragama, yaitu upaya mencari harmoni di antara para pemeluk masing-masing agama. Selain tuntutan fasilitas pendukung kegiatan keagamaan, terlihat pula tuntutan persamaan hak, seperti penetapan hari besar agama Hindu dan Buddha sebagai hari libur nasional.⁶⁷ Oleh karena itu, kementerian yang awalnya didirikan untuk memenuhi keinginan dan keperluan umat Islam ini, kini juga memiliki seksi-seksi agama Kristen, Katholik, Hindu-Budha, dan Islam sendiri. Selama ini yang menjadi menteri selalu seorang muslim dan seksi Islam juga merupakan seksi yang terbesar.

Berdasarkan pemikiran besarnya jumlah umat Islam ini, maka besar juga anggaran dan subsidi yang diberikan bagi kepentingan-kepentingan keagamaan Islam. Hal ini terus menjadi kritik dan keberatan umat non-Islam terhadap Kementerian Agama. Namun, sanggahannya, —mirip dengan jawaban Wahid Hasyim- peletak dasar-dasar departemen ini, atas kritik dominannya kepentingan Islam dalam kementerian itu adalah bahwa umat Islam merupakan mayoritas dan sudah barang tentu memerlukan pelayanan yang besar dan tidak bisa disamaratakan dengan yang lain.⁶⁸

⁶⁷ M. Rusli Karim, *Dinamika Islam di Indonesia*, hal. 48

⁶⁸ Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional*, hal. 341.

Dari kalangan Islam sendiri muncul keberatan-keberatan, terutama karena Kementerian Agama ini –terutama selama Orde Lama— menjadi ajang pertarungan antara kelompok-kelompok di dalam Islam. Selain itu, rendahnya profesionalitas juga menjadi keprihatinan mereka. Sedangkan kalangan nasionalis melihat adanya Kementerian Agama dengan segala bidang yang digarapnya ini tumpang-tindih dengan –dan sebenarnya bisa diserahkan kepada— kementerian-kementerian lain yang sudah ada.⁶⁹

Pendidikan misalnya, menurut mereka, tentunya bila diserahkan kepada Kementerian Pendidikan, termasuk mengenai pendidikan agama, untuk mengaturnya. Juga soal Peradilan Agama, bila diserahkan pengelolaan dan pengaturannya kepada Pengadilan Negeri dengan membentuk biro khusus di dalamnya mengenai peradilan agama.⁷⁰ Selain itu, kebijakan Kementerian Agama yang lebih banyak menguntungkan umat Islam, dianggap telah menimbulkan kecemburuan, kerugian, dan akhirnya pertentangan antaragama.⁷¹

Namun suara yang lebih moderat mengharapkan Kementerian Agama bisa menjadi mediator untuk mencegah dan menyelesaikan ketegangan dan konflik di antara berbagai agama dan para penganutnya.⁷² Dalam perjalanannya, dalam kerangka menjadi mediator hubungan antaragama inilah, tugas penting yang dilakukan Kementerian Agama adalah mengatur soal wilayah penyebaran

⁶⁹ Lihat Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 56-57; dan Hairus Salim dalam *BASIS*, hal. 34

⁷⁰ Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional*, hal. 338-339

⁷¹ Kritik-kritik ini terus muncul pada awal Orde Baru.

⁷² Bolland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, hal. 111

agama, bantuan asing untuk mendukung penyebaran agama, izin pendirian tempat ibadah, dan lain-lain, yang selama ini –menurut Departemen Agama—menjadi penyebab ketegangan dan konflik antaragama.

Eksistensi, peran dan pengakuan Departemen Agama sebagai mediator hubungan antaragama inilah yang akan menjadi fokus kajian pada penelitian ini. Dalam bab selanjutnya berbagai peran dan kebijakan yang dimainkan Departemen Agama sebagai alat negara dalam mengatur relasi-relasi antaragama akan dikupas. Namun masih dalam bab ini, terlebih dahulu akan ditelusuri kebijakan pemerintah Orde Baru dalam intervensinya terhadap agama beserta paradigma yang dipakainya dalam melanggengkan kekuasaan.

D. INTERVENSI NEGARA TERHADAP AGAMA DALAM PANGGUNG POLITIK ORDE BARU

Dalam penelusuran sejarah di atas tampak bahwa kedudukan dan peran Departemen Agama sangat vital dalam konstruksi kebijakan agama, termasuk dalam memberikan hak hidup atau mati terhadap suatu kelompok agama dengan legislasinya: mana agama yang sah dan mana yang tidak. Kendati demikian, penting diketahui bahwa Departemen Agama bukan satu-satunya agen kebijakan agama. Di luar Departemen Agama, masih ada Kejaksaan Agung dan Departemen Kehakiman, terutama menyangkut pengawasan dan pelarangan sekte-sekte atau ajaran-ajaran agama tertentu. Dalam bidang pendidikan, juga ada Kementerian Pendidikan, yang mengatur

masalah pendidikan dan berbagai aspeknya, termasuk yang menyentuh dan berkaitan dengan pendidikan agama.

Dalam perjalanannya, peran dan kedudukan Departemen Agama –dan kementerian lainnya– dalam hal kebijakan agama itu mengalami pasang surut, mengikuti pasang surut dan dinamika kekuasaan politik yang memayunginya. Jika pada masa Orde Lama, Departemen Agama menjadi ajang perebutan pengaruh antara partai-partai Islam, sebaliknya pada masa Orde Baru, Departemen Agama dibersihkan dari unsur-unsur partai dan kemudian menjadi salah satu dari wahana kontrol terhadap umat Islam. Di antaranya, melalui departemen inilah, pemerintah melakukan kontrol dan pengawasan terhadap kelompok-kelompok keagamaan yang berpotensi melakukan kritik politik. Juga di antaranya melalui departemen inilah, pemerintah melakukan mobilisasi dan menjaring dukungan politik.⁷³

1. Agama dalam Lanskap Kekuasaan Orde Baru

Peralihan dari rezim Soekarno ke rezim Soeharto yang disebut Orde Baru, memang tidak hanya diwarnai suksesi kepemimpinan, melainkan disertai juga perubahan sistem politik, orientasi ideologis, dan arah haluan negara.⁷⁴ Di bawah komando rezim militer Orde Baru, semua kekuatan sosial politik diarahkan untuk mendukung kebijakan tersebut. Wacana revolusi diganti dengan wacana pembangunan. Rezim Soeharto menamakan dirinya Orde

⁷³ Bandingkan dengan Hairus Salim, dalam *BASIS*, hal. 34

⁷⁴ Tentang sejarah lengkap *peralihan* sistem politik ini lihat Inu Kencana Syafii dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Refika Aditama), 2005. hal. 41-51

Baru, dan menamakan rezim sebelumnya sebagai Orde Lama. Karenanya upaya pembaruan terhadap rezim yang lama itu mulai dikembangkan. Pembaruan di segala bidang kehidupan mulai dilakukan, tidak hanya politik, pendidikan, ekonomi, melainkan juga menyangkut wilayah agama, baik bidang administratif-keorganisasian maupun hal yang menyangkut doktrin.

Untuk menyesuaikan diri dengan iklim politik baru yang menekankan pada program pembangunan nasional tersebut, agama-agama dipaksa untuk melakukan pembaruan penafsiran agama, sebab kehidupan baru yang hendak dan sedang dibangun itu membawa nilai-nilai baru yang disebut dengan kerja keras, efisiensi, efektivitas, dan pragmatisme.⁷⁵ Mengingat sifat masyarakat Indonesia yang masih sangat religius, negara memberi tugas kepada agama untuk menyadarkan pada rakyat mengenai pentingnya nilai-nilai baru tersebut agar bisa menjadi bangsa yang maju dan sejahtera.

⁷⁵ Abdurrahman Wahid mencatat, penggunaan agama untuk mendukung pembangunan telah banyak terjadi di hampir semua negara berkembang. Dalam prakteknya, terjadi ketegangan yang luar biasa antara negara sebagai pelaksana pembangunan dengan gerakan-gerakan keagamaan. Untuk bisa menaklukkan gerakan keagamaan, negara melakukan tindakan ganda. Di satu pihak gerakan-gerakan keagamaan "dijinakkan" dengan bantuan negara dalam jumlah sangat besar untuk peribadatan ritual, sedang di pihak lain melakukan upaya untuk memojokkan gerakan-gerakan keagamaan yang memiliki aspirasi politis yang berwatak korektif terhadap pemerintah. Lebih lanjut, masukan "tahap membangun" sering membawa permasalahan baru ke dalam suasana hubungan yang sudah labil antara ideologi negara dan aspirasi agama, sehingga menambah labilitas itu lebih jauh lagi. Beberapa aspek pembangunan seperti tujuannya, polanya, pembiayaannya, dan struktur aparat pelaksanaannya, secara bersama-sama atau terpisah satu dari yang lain membawakan "titik tengkar" (*point of contention*) tersendiri dalam dialog yang sudah tersendat-sendat jalannya antara kekuasaan yang pada dasarnya memiliki orientasi sekular dan gerakan-gerakan keagamaan. Lebih lanjut baca Abdurrahman Wahid, *Prisma Pemikiran Gus Dur* (Yogyakarta: LKiS), 1999, hal. 2 dan 13

Agama, akhirnya, dijadikan instrumen bagi kekuasaan untuk mengubah kesadaran masyarakatnya sebagaimana yang dikehendaki. Karena itulah intervensi terhadap agama menjadi agenda penting Orde Baru. Langkah itu dilakukan berdasarkan pandangan terhadap agama. Secara umum ada dua pandangan terhadap agama --sebagaimana tampak dalam bab sebelumnya: satu sisi agama membahayakan karena potensial melawan kekuasaan, dan sisi lain agama potensial untuk dijadikan sebagai alat pelanggaran kekuasaan. Karena itulah agama, bagi rezim Orde Baru harus diawasi, dan dikendalikan.

Dalam kaitannya dengan Islam misalnya, umum dipahami bahwa pada periode-periode awalnya terdapat pengaturan, pengawasan, dan pembatasan yang ketat terhadap kegiatan-kegiatan keislaman. Terlebih jika kegiatan-kegiatan itu mengarah pada penumbuhan "Islam politik". Dalam hal pemisahan agama dan politik ini, maka Soeharto sering dilukiskan sebagai "murid" C. Snouck Hurgronje yang patuh, seperti yang dikemukakan Wertheim.⁷⁶

Sebagaimana halnya pada era kolonial, pemerintah benar-benar menginginkan organisasi-organisasi Islam agar jangan melakukan kegiatan politik dan membatasi diri semata-mata untuk menjalankan kepentingan agama. Kita dapat menegaskan bahwa dalam hal ini pemerintahan Soeharto memperlihatkan sebagai murid yang baik dari Islamolog Belanda Snouck Hurgronje, yang membantu mengembangkan politik kolonial Belanda terhadap Islam pada pergantian abad ini.

⁷⁶ Karel Steenbrink, *Kawan dalam Pertikaian*, hal. 212

Jika dalam konteks hubungan antaragama, Islam selalu dianggap “diuntungkan” dengan keberadaan Departemen Agama, namun kalangan Islam sendiri merasa “dipojokkan” dalam kerangka politik yang lebih luas. Di antara beberapa kebijakan itu adalah pelarangan pemakaian jilbab, penghapusan libur di bulan puasa, pembatasan aktivitas masjid kampus, dan puncaknya, pengasastunggalan Pancasila.

Negara memberi ruang yang luas terhadap identitas keislaman yang bersifat substansialistik dan kultural, dan pada saat yang sama membatasi ruang gerak identitas-identitas keislaman yang bercorak formalistik dan politis. Simbol dan identitas keislaman –khususnya Islam politik- dimarginalkan, dan dibenturkan dengan identitas keindonesiaan. Institusi keislaman yang dibangun Islam politik dipinggirkan, dibekukan, atau bahkan dibubarkan. Sementara para aktornya dipenjarakan. Dalam banyak kasus, peminggiran itu dilakukan dengan politik pengkambinghitaman (*political scapegoating*), antara lain dengan cara menuduh anti-Pancasila atau hendak mendirikan negara Islam. Dengan demikian terjadi proses marginalisasi simbol-simbol keislaman secara episodik, dalam arti jika identitas tersebut dianggap membahayakan, maka akan dimarginalkan dan sebaliknya, akan diakomodasi jika menguntungkan. *Political scapegoating* itu terjadi sedemikian rupa, sehingga seperti dikemukakan Bahtiar Effendi –memakai istilah Mohammad Nasir- umat Islam saat itu diperlakukan sebagai “kucing kurap” yang oleh karenanya harus dipinggirkan.

Sudah barang tentu *political scapegoating* tersebut menghadapi resistensi. Para aktivis Islam politik menolak dimarginalkan dan ditempatkan dalam ranah privat. Mereka mendesak agar diberi kesempatan untuk turut berperan dalam ranah publik, sehingga lahirlah gerakan “deprivatisasi” di kalangan umat Islam. Deprivatisasi adalah gerakan penolakan terhadap ideologi sekuler yang cenderung memarginalkan agama ke dalam ranah privat, mendeferensiasi agama dengan politik dan atau menolak sama sekali pengaruh agama dalam kehidupan politik kenegaraan.⁷⁷

Situasi itu kemudian berubah pada paruh kedua pemerintahan Orde Baru di mana sikap terhadap “Islam politik” ini berubah drastis. Melemahnya pilar kekuasaan, akibat merosotnya dukungan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan kritik yang luas kalangan pro-demokrasi, memaksa pemerintah untuk meraih dukungan dan legitimasi yang luas dari umat Islam. Dalam konteks inilah banyak “konsesi” diberikan terhadap Islam. Kalangan pengamat politik menyebut kecenderungan ini sebagai “politik akomodasi” terhadap Islam. Bahtiar Effendy menyebut ada empat bentuk akomodasi pemerintah Orde Baru terhadap Islam ini, yaitu: 1) akomodasi struktural, 2) akomodasi legislatif, 3) akomodasi infrastruktural, dan 4) akomodasi kultural.⁷⁸

Yang dimaksud dengan akomodasi struktural adalah diakomodasi atau direkrutnya tokoh-tokoh muslim pada lembaga-

⁷⁷ Lebih lanjut tentang fenomena deprivatisasi agama dapat ditemukan dalam Jose Casanova, *Public Religion in the Modern World*, terj. Nafis Irkhani, *Agama Publik di Dunia Modern* (Surabaya: Pustaka Eureka), 2003

⁷⁸ Lebih lanjut baca Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*

lembaga eksekutif (birokrasi) dan lembaga-lembaga legislatif negara. Mengenai akomodasi legislatif adalah dikeluarkannya undang-undang atau peraturan yang berkaitan dengan Islam, sebagai aturan yang mandiri dan absah. Di antara kebijakan akomodasi ini adalah: 1) pengesahan UU Pendidikan Nasional tahun 1989, yang di antara pokoknya menjadikan mata pelajaran pendidikan agama sebagai kurikulum wajib; 2) pemberlakuan UU Peradilan Agama tahun 1989; 3) diperbolehkannya pemakaian jilbab tahun 1991; 4) dikeluarkannya keputusan bersama tingkat menteri berkenaan dengan Badan Amil Zakat, Infaq, dan Shadaqah (Baziz) (tahun 1991); dan 5) pelarangan Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB).

Adapun akomodasi infrastrukural adalah penyediaan infrastruktur yang diperlukan oleh umat Islam untuk melakukan kewajiban-kewajiban agama mereka. Salah satu bentuk akomodasi ini adalah kesediaan pemerintah, bukan hanya mengizinkan, tapi membantu pendirian Bank Islam, yaitu Bank Muamalat Indonesia (BMI) pada tahun 1991. Sedangkan akomodasi kultural adalah dibolehkan dan didukungnya secara luas berbagai ekspresi kebudayaan yang dipahami sebagai islami.

Politik akomodasi ini bila dicermati sesungguhnya bukan pemihakan, melainkan justru merupakan upaya pelumpuhan terhadap kekuatan umat Islam. Langkah selanjutnya adalah intervensi dan pembatasan yang dilakukan oleh Orde Baru terhadap (kekuatan) agama.

2. Berbagai Intervensi dan Pembatasan

Kekuasaan memang membutuhkan agama sebagai alat penopangnya.⁷⁹ Karena itulah berbagai intervensi dilakukan. Menurut Jazim Hamidi dan M. Husnu Abadi, dalam era Orde Baru intervensi negara dalam masalah agama secara implisit sudah dirancang dalam strategi dasar pembangunan 25 tahun, yaitu pembangunan agama diarahkan dalam keserasian dan seirama serta seimbang dalam haluan pola dasar program umum pembangunan nasional yang terdiri dari empat bidang, yaitu pembangunan ekonomi, sosial budaya, politik dan hankam. Pembangunan bidang agama dalam hal ini menjadi bagian dari pembangunan bidang sosial budaya.⁸⁰

Rumusan strategi tersebut merupakan landasan dan kerangka kerja Departemen Agama –sebuah unit birokrasi yang diberi wewenang sebagai pengendali dan pengarah kegiatan keagamaan dan pembangunan bidang agama. Secara garis besar, kerangka kerja tersebut terdiri dari hal-hal sebagai berikut: 1) Menetapkan ideologi Pancasila di kalangan umat beragama; 2) Memantapkan stabilitas dan keamanan nasional; dan 3) meningkatkan partisipasi umat beragama dalam pembangunan nasional dan memantapkan

⁷⁹ Tesis ini telah banyak dikaji oleh banyak peneliti. Salah satunya penelitian yang dilakukan di Surabaya. Lihat Zainuddin Maliki, *Agama Priyayi: Makna Agama di Tangan Elite Penguasa* (Yogyakarta: Pustaka Marwa), 2004

⁸⁰ Jazim Hamdi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama: Studi Konvergensi Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press), 2001, hal. 136

persatuan dan kesatuan bangsa dan negara.⁸¹

Berdasarkan kerangka di atas, dirumuskan suatu kebijakan program Pembangunan Lima Tahun yang meliputi: 1) Bimbingan Kehidupan Beragama; 2) Kerukunan Hidup Beragama; 3) Pendidikan Agama; 4) Pembinaan Badan-Badan Peradilan Agama; 5) Kegiatan Lintas Sektoral; 6) Sarana Kehidupan Beragama; dan 7) Pembinaan Aparatur dan Sarana Fisik

Strategi tersebut pada tingkat operasional dijalankan lewat politik agama. Tolok ukur pelaksanaannya terefleksikan pada keberadaan lembaga-lembaga keagamaan dan penerbitan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan agama dan kehidupan beragama. Strategi pembangunan bidang keagamaan itulah yang pada akhirnya melahirkan paradigma intervensi terhadap agama yang sangat menentukan eksistensi agama-agama dan pola kehidupan keagamaan di Indonesia. Dari berbagai penelusuran setidaknya terdapat tiga jenis intervensi terhadap kehidupan agama yang terjadi selama ini.⁸²

Pertama, intervensi negara terhadap kehidupan beragama, yaitu campur tangan negara terhadap sebuah keyakinan agama yang sesungguhnya bersifat sangat privat. Negara tidak lagi menjadi manajer yang berkewajiban memfasilitasi serta mengatur atau menjaga eksistensi masing-masing agama dalam kerangka masyarakat yang majemuk, tetapi sudah memasuki ranah yang sesungguhnya menjadi hak masing-masing agama.

⁸¹ Jazim Hamdi dan M. Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama*, *ibid.*

⁸² Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 23

Akibatnya, telah terjadi semacam masifikasi agama dalam kepentingan negara yang menyangkut upaya penyeragaman, sehingga kedaulatan agama sebagai kepercayaan yang tidak “diakui”, menjadi lahan pelanggaran HAM yang paling nyata. Apalagi ketika instrumentalisasi agama ini dibungkus oleh kepentingan politik. Isu komando Jihad, Islam Jama'ah atau apa saja yang dengan mudah dianggap aliran sesat, gara-gara berposisi terhadap negara atau aliran utama, sudah menjadi kelaziman sepanjang sejarah Orde Baru.

Sebaliknya, agama-agama besar juga mengambil keuntungan atas sikap represif negara terhadap aliran-aliran yang dianggap sebagai “gerakan sempalan” karena melakukan “perlawanan” terhadap negara. Jadi, di sini telah terjadi semacam *simbiose-mutualistis* antara agama-agama resmi dengan negara dalam pelanggaran hak asasi yang paling dasar. Sekadar untuk menyebut daftar kebijakan restriktif negara terhadap kehidupan agama sepanjang dekade 1990-an antara lain terlihat dari banyaknya pelarangan berbagai buku, kelompok keagamaan, atau perayaan suatu kelompok keagamaan.

Kebijakan negara yang restriktif terhadap agama tersebut tidak hanya mengakibatkan agama kehilangan misi profetiknya, yakni menegakkan kebenaran dan keadilan, melainkan juga membuat agama kehilangan fungsinya sebagai ekspresi kultural bagi pemeluknya. Sebaliknya, agama cenderung menempati posisi kependetaannya yang berfungsi sebagai legitimasi kekuasaan atau pemelihara *status-quo*.

Kedua, pendefinisian agama resmi oleh negara yang mengacu pada kepentingan agama “resmi” dan yang membatasi diri pada formulasi agama semitis (agama langit), dalam kenyataannya telah membawa implikasi yang serius dalam pelanggaran hak berkeyakinan. Khususnya terhadap berbagai sekte atau aliran yang dianggap merupakan sempalan dari agama induk. Dalam bahasa Hairus Salim, Indonesia memiliki banyak religi, tapi hanya ada lima agama.⁸³

“Pembinaan” untuk mengembalikan aliran terhadap agama utama, sesungguhnya lebih merupakan “pemaksaan” terhadap keyakinan lain yang melampaui wewenang agama itu sendiri. Kondisi ini telah menempatkan posisi agama “resmi” sebagai subordinat atau sebagai aparat negara untuk mengontrol kemunculan gerakan “pembaharuan” dalam agama atau munculnya berbagai gerakan sempalan yang “dianggap” keluar jalur dari agama formal. Sebaliknya, hal ini semakin merangsang tumbuhnya gerakan radikalisme keagamaan yang bersumber pada semangat

⁸³ Sesungguhnya ini merupakan probem pendefinisian agama yang sangat politis. Kalangan-kalangan suku itu dianggap “belum beragama” sejauh mereka belum memeluk satu di antara lima “agama resmi”. Mereka hanya memiliki “religi” atau “kepercayaan”. Di sini kita melihat keterlibatan ilmu pengetahuan dalam mengonstruksi apa yang disebut “agama” dan apa yang disebut “religi”. Koentjaraningrat (1974:142) menyarankan, “Saya sendiri seandainya diperkenankan memberi saran, akan membedakan akan adanya tiga konsep beserta istilahnya, ialah: agama yang bisa kita pakai untuk menyebut semua agama “yang diakui secara resmi dalam negara kita” dan religi yang bisa kita pakai kalau kita bicara tentang sistem-sistem yang “tidak atau belum diakui secara resmi”, kepercayaan yang mempunyai arti yang khas, ialah komponen kedua dalam tiap agama dan “religi”. Saran “Bapak Antropologi Indonesia” di atas menyiratkan bahwa masalah pengakuan agama, religi, dan kepercayaan lebih merupakan masalah politis, seperti tercermin dalam kata-kata “yang tidak atau belum diakui secara resmi”. Dampak politik dari definisi tersebut adalah peminggiran dan bahkan pengikisan hak-hak spiritual mereka yang ada di luar kategori “agama resmi” tersebut.

egoisme kolektif dengan memutlakkan tafsir baru yang dimutlakkan kebenarannya.

Ketiga, dampak dari keyakinan kemutlakan terhadap ajaran yang diyakini, dan adanya perasaan kewajiban untuk mendakwahkan ajaran kemutlakan itu, yang seharusnya hanya menjadi keyakinan internal masing-masing agama, di tingkat empirik telah menjadi proses kolonialisasi agama-agama besar (mayoritas) terhadap agama-lokal (minoritas). Akibatnya, elemen nilai-nilai fundamental yang semula telah memiliki fungsi perlindungan dalam menciptakan tertib sosial komunitas lokal telah kehilangan otonomi fungsionalnya. Imunisasi yang semula dimiliki sebagai daya tahan dalam menghadapi pluralitas mengalami kehancuran. Upaya pelestarian terhadap nilai-nilai lokal yang seringkali memiliki kelenturan dalam menghadapi konflik telah berubah ke arah sebaliknya.

Proses semacam inilah yang tampaknya tidak dipahami dalam kasus konflik etnis Dayak di Kalimantan Barat atau di tempat-tempat lain. Etnik dan agama telah menjadi kegemaran baru sebagai perlindungan untuk mempertegas identitas kelompok yang belakangan digunakan sebagai pembenaran atas terjadinya konflik sosial. Lebih dari itu, kolonialisasi agama resmi terhadap agama masyarakat lokal seringkali berangkat dari semangat misionaris dalam agama semitis, khususnya Islam, Kristen, dan Katolik. Karena kolonialisasi itu merupakan "tugas suci", maka secara teologis intervensi itu telah mendapatkan legitimasi. Dampak langsung dari semangat itu adalah, agama lokal menjadi objek

pendakwahan tanpa mempedulikan hak-hak yang paling dasar yang dimiliki setiap agama, khususnya terhadap agama lokal yang dikategorikan sebagai animisme.

Sementara dengan penegasan kebijakan negara bahwa hanya lima agama yang diakui secara resmi, yang memiliki implikasi bahwa penyebaran agama hanya diperbolehkan pada individu atau kelompok yang belum memeluk salah satu dari lima agama tersebut, maka agama suku telah menjadi obyek sasaran penyebaran agama. Dengan demikian, kolonialisasi agama-agama resmi terhadap masyarakat lokal tidak hanya mendapatkan legitimasi negara, tetapi juga legitimasi teologis.

Berbagai intervensi di atas setidaknya cukup menggambarkan bagaimana kekuasaan Orde Baru memandang agama, dan memperlakukannya. Sikap dan perlakuan yang diturunkan dalam berbagai kebijakan politik agama dengan paradigma yang sedemikian restriktif itu telah menempatkan agama benar-benar sebagai lembaga korporasi negara, ketimbang kekuatan *civil society*. Dalam bagian berikut akan ditelusuri bagaimana negara membangun tafsir terhadap agama,

E. TAFSIR NEGARA DAN POLITIK EKSKLUSI

Melihat gambaran di atas, tafsir negara terhadap agama telah menentukan nasib agama-agama. Politik eksklusi (penyingkiran) yang dilakukan oleh negara terhadap agama-agama “tidak resmi” merupakan cara rezim kekuasaan mengendalikan potensi agama. Kita

bisa bayangkan, jika di Indonesia ada 300 etnik dan bahasa, bisa diduga ada kurang lebih 300 agama yang tersebar di seluruh Nusantara. Kalau yang diakui menjadi agama “resmi” hanya lima agama, lalu di mana 295 agama lainnya?

Menurut Daniel Dhakidae, dalam hal ini agama telah menjadi diskursus, di mana terjadi pertandingan antara beberapa rezim kebenaran yang dibela agama masing-masing yang mungkin tidak berjalan netral. Yang satu lebih berkuasa dari yang lain karena dukungan modal dan dukungan kekuasaan negara serta institusi sosial lainnya. Pertarungan itulah yang menyebabkan adanya eksklusi.⁸⁴ Ketika dikatakan adanya pendakuan terhadap kebenaran, menurut Dhakidae, maka kebenaran adalah kekuasaan.

Pada masa Orde Baru, agama menjadi diskursus yang diproduksi, dikontrol, dipilah-pilah dan dipilih, diorganisasikan, dan didistribusikan berdasarkan prosedur tertentu dengan tujuan utama menghindari dan menghindarkan kekuasaan dan bahayanya, untuk mengatasi peristiwa-peristiwa politik tak terduga untuk membuang jauh-jauh kemungkinan penjelmaan substansinya yang liat padat dan menakutkan.⁸⁵ Perlakuan rezim Orde Baru terhadap agama ini menyebabkan pelanggaran hak dasar masyarakat untuk beragama. Setidaknya ada dua kelompok agama yang dilanggar hak hidupnya oleh negara, yaitu penganut aliran kepercayaan dan agama suku.

⁸⁴ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. 513

⁸⁵ Negara membangun pengetahuan terhadap agama sebagai sebuah diskursus. Diskursus itu diproduksi oleh negara untuk menaklukkan (umat ber-) agama. Tentang konsep ini bisa dibaca dalam Michel Foucault, *Archaeology of Knowledge* (London: Routledge), 1989

Tafsir dominan penyelenggara negara, dalam tahap tertentu tampaknya lebih mencerminkan dominasi kelompok Islam. Lahirnya Departemen Agama yang memiliki kegiatan sebagai pengawas kegiatan keagamaan dan aliran-aliran/faham-faham, yang memiliki tugas untuk melakukan bimbingan atau pembinaan terhadap gerakan mistik untuk kembali pada agama induk, serta mengharuskan mereka untuk menegakkan hukum dan ritual agama (Islam), bagaimanapun, jelas merupakan intervensi negara yang direpresentasikan oleh agama (mayoritas) terhadap penganut aliran kepercayaan sebagai minoritas.⁸⁶

Demikian juga dalam Kementerian Kehakiman ada PAKEM (Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat) yang didirikan pada tahun 1954, yang salah satu tugasnya memberikan izin bagi aliran kepercayaan yang melakukan kegiatan, termasuk kegiatan rutin organisasi. Terlepas bahwa dalam berbagai perkembangannya keberadaan aliran kepercayaan ini telah mendapatkan perlindungan sewajarnya oleh penyelenggara negara, khususnya berkat kedekatan ideologis Presiden Soekarno pada zaman Orde lama dan Presiden Soeharto pada zaman Orde Baru terhadap aliran ini, namun seluruh kebijakan negara terhadap kehidupan agama sangat problematis.

Tidak mengherankan jika misalnya pada tahun 1957 para pimpinan BKKI (Badan Kongres Kebatinan Indonesia) pernah mengajukan surat pada Presiden Soekarno yang isinya memohon agar statusnya disetarakan dengan status agama-agama resmi. Meskipun Bung Karno sendiri terkenal dekat dengan aliran ini,

⁸⁶ Baca Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 8

namun ketika negara merasa perlu untuk mendefinisikan agama resmi yang harus diakui seperti yang diinginkan UUD 1945, ternyata rumusan yang muncul lebih merupakan aspirasi kelompok Islam daripada kelompok aliran kepercayaan.

Salah satu definisi untuk diakui sebagai agama, harus memiliki nabi, sedangkan dalam versi Islam bahwa Muhammad dianggap sebagai nabi yang terakhir. Hal ini secara implisit telah menafikan para pemimpin aliran kepercayaan ini yang mengaku menerima wahyu, seperti umumnya para nabi. Sebenarnya jika konsep Pancasila, khususnya sila pertama dijadikan filter utama dalam menetapkan agama "resmi", masih banyak agama resmi yang problematis. Konsep tentang "Trinitas" bagi agama Katholik atau dewa-dewa pada agama Hindu mengingatkan kembali, bagaimana pengertian Ketuhanan Yang Maha Esa harus ditafsirkan.

Dengan demikian, tafsir yang digunakan untuk mendeskripsikan siapa yang paling layak disebut sebagai agama "resmi", selain memuat bias agama semitis, juga terdapat inkonsistensi jika dikaitkan dengan pengertian Ketuhanan Yang Maha Esa, dalam etimologi bahasa. Sehingga, apapun kriterianya, yang jelas pengertian agama sebagai kepercayaan, dan kepercayaan sebagai keimanan yang sifatnya pribadi, yang disimplifikasikan melalui definisi agama "resmi", telah mereduksi arti sebuah kepercayaan itu sendiri, yang ujung-ujungnya memuat diskriminasi.

Tentang hal ini Daniel Dakidae memberikan catatan yang menarik. Menurutnya, pemeriksaan secara rasional terhadap dokumen kebijakan tentang ini menjadi absurd. Paham yang

diberikan oleh dokumen negara adalah bahwa agama adalah “Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa”. Namun ketika paham yang sama akan dikenakan kepada “aliran kepercayaan kepada Tuhan yang Maha Esa”, maka seluruh paham di atas sirna bukan karena salah akan tetapi tidak boleh dikenakan kepada “aliran kepercayaan” meskipun aliran itu tetap dibenarkan untuk menyatakan bahwa mereka “percaya kepada Tuhan Yang Mahaesa”.⁸⁷

Kepercayaan terhadap Tuhan yang Mahaesa bukan merupakan agama”. Kalau “Kepercayaan kepada Tuhan yang Mahaesa” dinyatakan “bukan agama” lantas apa yang dipercayai oleh agama-agama di Indonesia? Kalau pertanyaan ini dikemukakan, maka agama yang dipersoalkan di sini bukan lagi suatu keyakinan akan tetapi diskursus, dengan seluruh perlengkapan yang ada di dalamnya, yang salah satunya melibatkan kontrol yang dikerjakan dengan sungguh-sungguh. Semua berakibat bahwa mereka yang percaya kepada Tuhan yang Maha Esa itu harus dibina “agar tidak mengarah pada pembentukan agama baru”.⁸⁸ Karena itulah maka pada awal tahun 1970-an terjadi pembersihan besar-besaran baik di bidang agama maupun apa yang disebut “kepercayaan” yang dalam istilah populer disebut sebagai “aliran kebatinan”.

⁸⁷ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. 555

⁸⁸ Hal ini sebagaimana tercantum dalam Ketetapan (TAP) MPR RI No.IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. TAP ini sekarang sudah tidak berlaku. Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *TAP MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MRP RI), 2006, hal. 9

Walaupun Soeharto juga terkenal dekat dengan aliran kepercayaan dan berbagai kebijakan Orde Baru cenderung menguntungkan aliran ini, yang dalam beberapa kebijakannya telah mengakui secara resmi aliran kepercayaan sebagai opsi yang mandiri dalam kerangka Pancasila dalam GBHN tahun 1973, tetapi *toh* ketika diselenggarakan sensus Nasional tahun 1980, orang-orang HPK (Himpunan Penganut Kepercayaan) yang berharap tersedianya kolom “kepercayaan” di samping kolom “agama”, tidak menemukan kolom itu karena ternyata kolom tersebut dihapuskan.

Oleh karena itu, sekali lagi, bahwa berbagai pola hubungan yang subordinatif itu tidak hanya berkisar antara agama Islam versus aliran kepercayaan, tetapi juga menyangkut agama-agama resmi lainnya yang dianggap sebagai gerakan “sempalan”. Dalam agama Kristen berkembangnya sekte-sekte seperti Advent Hari Ke tujuh, kelompok Pantekosta, Saksi Yehuwa, dan dalam Islam ada Wektu Telu, Darul Arqom, Darul Hadits, Ahmadiyah, dan sebagainya, bagaimanapun tetap dianggap problematis. Belum lagi munculnya berbagai kepercayaan suku-lokal yang berupaya melakukan adaptasi ajaran agama “resmi” dengan kebudayaan-lokal yang sering melahirkan “gereja suku” yang tumbuh secara subur, baik di Maluku, Minahasa, maupun tanah Batak.

Dengan kata lain, instrumentalisasi agama dalam bentuk berbagai kebijakan yang dilembagakan melalui Departemen Agama telah menempatkan posisi agama-agama “resmi” sebagai subordinat baru terhadap berbagai “aliran”, “sekte”, atau apapun namanya, yang muncul akibat persoalan interpretasi terhadap doktrin. Dengan amat

mudah, aliran-aliran itu akan dituduh sebagai aliran “sesat” ketika tidak ada kesesuaian dengan aliran utama (*mainstream*), khususnya jika bertentangan dengan kepentingan negara. Karenanya tak heran lembaga-lembaga keagamaan seperti MUI, PGI, MAWI, dan sebagainya, dalam tahap “tertentu” telah bertindak sebagai perpanjangan negara, yang kekuasaannya melampaui wewenang Tuhan (*tidak ada paksaan dalam agama*) itu sendiri.

Pelarangan terhadap aliran keagamaan yang tidak dikehendaki oleh negara didukung dengan legitimasi oleh lembaga keagamaan, yaitu Majelis Ulama Indonesia (MUI). Dalam fatwanya, MUI melarang keberadaan beberapa paham keagamaan seperti paham Syiah, Ahmadiyah, Islam Jama’ah, Darul Arqom dan lain-lain. Keputusan Rapat Kerja Nasional MUI pada Maret 1984 mengimbau kepada umat Islam Indonesia agar meningkatkan kewaspadaan terhadap masuknya ajaran Syiah.⁸⁹ Musyawarah Nasional II pada bulan Mei 1980 MUI memfatwakan bahwa Jema’at Ahmadiyah Qodiyah adalah aliran sesat dan menyerukan bagi umat Islam yang telah terlanjur mengikuti jema’at tersebut supaya segera kembali kepada ajara Islam yang benar.⁹⁰ Hal yang sama dilakukan terhadap aliran Islam Jama’ah, Darul Arqom dan lain-lain.⁹¹

⁸⁹ Departemen Agama, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Depag RI), 2003, hal. 95

⁹⁰ Departemen Agama, *Himpunan Fatwa*, hal. 96-97. Fatwa itu selanjutnya diperbarui dan dipertegas dalam Musyawarah Nasional MUI pada 26-30 Juli 2005. Fatwa tersebut adalah sebuah diskursus keagamaan (*religious discourse*). Dan karena kesejarahan MUI tidak lepas dari strategi kebijakan politik keagamaan pemerintah, maka tidak heran jika fatwa MUI menjadi diskursus keagamaan penguasa. Dalam hal ini diskursus keagamaan penguasa bersimbiosis dengan diskursus keagamaan umat mayoritas melakukan klaim penyesatan terhadap kelompok atau aliran keagamaan minoritas yang bertentangan atau

Tentang Darul Arqom, MUI bahkan sampai mendesak kepada Jaksa Agung RI untuk mengeluarkan larangan terhadap Darul Arqom dan penyebarannya demi terpeliharanya kemurnian ajaran Islam dan keutuhan Bangsa. Sebelumnya, sembilan kejaksaan tinggi, yaitu Kejati Sumatera Barat, Aceh, Sumatera Utara, Riau, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, dan DKI Jakarta, sudah melarang Darul Arqom dengan alasan ajaran tersebut pada intinya bisa mengganggu suasana kehidupan beragama di Indonesia. Lagi pula ajaran ini dinilai tidak selaras dengan Pancasila dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).⁹²

Kebijakan yang dilegitimasi oleh lembaga yang mengaku sebagai representasi umat Islam di atas bukan semata-mata berdiri sebagai kebijakan, melainkan juga masuk dalam kesadaran sebagian umat Islam. Dan akhirnya menjadi semacam dogma yang berimplikasi panjang. Implikasi kebijakan eksklusif semacam ini masih terus berlangsung sampai sekarang. Tanggal 24 Juli 2005 ribuan orang yang mengatasnamakan Umat Islam Parung dan Front Pembela Islam (FPI)

tidak sejalan dengan paham mayoritas. Maka terjadilah apa yang peneliti sebut dengan "ekstremisme mayoritas". Baca Caswiyono Rusydie Cw. "Tragedi Ahmadiyah: Potret Ekstremisme Mayoritas" dalam *IDEA*, edisi 22/ Agustus 2005, hal. 40

⁹¹ Selengkapnya lihat Departemen Agama, *Himpunan Fatwa*, hal. 98-109

⁹² Namun di tengah tindakan negara yang didukung oleh MUI tersebut, tidak semua kalangan Islam setuju. Nahdlatul Ulama, misalnya, mengambil keputusan tidak melarang Darul Arqom. NU berpendapat bahwa akidah yang dianut Darul Arqom adalah Islam yang berhaluan *ahlussunah wal-jamaah*, tauhidnya mengikuti Iman Asy'ari dan al-Maturidi, fiqihnya mengikuti mazhab Syafi'i, dan dalam hal tasawuf mengikuti Imam Ghazali. Paham tersebut merupakan paham yang dianut oleh sebagian besar umat Islam di Indonesia. Soal kepercayaan Darul Arqom bahwa Syaikh Suhaimi bertemu dengan Rasulullah dalam keadaan jaga, tidak dapat dikatakan sesat karena sebagian ulama membenarkan kemungkinan para auliya bisa bertemu dengan para nabi sesudah wafat. Baca Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. 605

mengepung Kampus Al-Mubarak Parung Bogor Jawa Barat, sebuah pusat kegiatan Jamaah Ahmadiyah, dan berakhir dengan pengusiran jamaah aliran itu. Aksi itu sudah berlangsung sejak Sabtu pada minggu sebelumnya. Saat itu ratusan orang yang mengatasnamakan Lembaga Kajian dan Penelitian Islam dan Front Pembela Islam menyerang anggota Ahmadiyah yang tengah melakukan pertemuan tahunan.

Sebelumnya, kita juga menyaksikan berbagai tragedi penghakiman terhadap berbagai paham keagamaan. Masih segar dalam ingatan kita tentang seorang perempuan bernama Lia Aminuddin, pemimpin Aliran Salamullah yang juga dikenal dengan Komunitas Eden. Dia ditangkap dan diadili karena mengangkat dirinya sebagai malaikat Jibril.⁹³ Para tokoh agama, termasuk MUI, turut mengecam aliran *nyeleneh* itu. Aliran itu dianggap sebagai sesat. Ajaran-ajarannya melenceng dari ajaran Islam. Bahkan, ditilik dari berbagai doktrinnya, ajaran ini menampilkan sinkretisme Islam-Kristen. Warga di sekitar kediaman Lia bahkan sampai mengancam membubarkan aliran ini secara paksa jika pemerintah tidak segera mengatasinya.

Di Palu, Aliran Madi menjadi isu nasional. Bahkan aparat keamanan sampai melakukan pengejaran fisik terhadap Madi, pemimpin aliran itu, dan para pengikutnya. Madi dan para pengikutnya dituduh mengembangkan ajaran sesat di Dusun Selena.

⁹³ *SUARA MERDEKA*, 30 Desember 2005

Menteri Agama Maftuh Basuni memvonis Madi sebagai pesakitan, dengan menuduhnya sebagai penyebar ajaran sesat.⁹⁴

Dalam kasus-kasus tersebut negara dan paham mayoritas menjadi hakim atas sesat atau tidaknya sebuah paham keagamaan tertentu. Kekuasaan negara dan kaum mayoritas sering melebihi kekuasaan Tuhan yang tidak pernah memaksakan umatnya untuk memilih agama atau paham tertentu. Dalam Islam, misalnya, *“la ikroha fiddin”* adalah dalil kebebasan beragama yang tak terbantahkan. Karenanya menjadi aneh jika ada kelompok atau penguasa yang mengintimidasi pilihan agama, keyakinan atau paham seseorang atau sekelompok orang.

Represi penguasa dan kaum mayoritas biasanya direpresentasikan oleh lembaga keagamaan tertentu. Dalam kasus Indonesia, Majelis Ulama Indonesia (MUI) --yang jika ditengok sejarahnya merupakan tangan panjang pemerintah dalam kebijakan agama (baca: Islam)—seringkali mengklaim mewakili kelompok Islam mayoritas. Karena pengakuan inilah tidak jarang lembaga yang berdiri 26 Juli 1975 ini kerap menghakimi kelompok minoritas.⁹⁵ Otoritas untuk menentukan benar dan tidak sebuah paham keagamaan, dengan demikian, terletak di tangan MUI, yang sebagaimana akan tampak dalam bagian berikutnya merupakan sebuah organisasi korporasi rezim Orde Baru. Kenyataan di atas menunjukkan bahwa diskursus yang dikembangkan penguasa bertemu atau mungkin dilegitimasi menggunakan diskursus keagamaan melalui lembaga agama. MUI

⁹⁴ KOMPAS, 27 Nopember 2005

⁹⁵ Caswiyono Rusydie Cakrawangsa, *Catatan Terserak: Dari Teologi Hingga Gerakan Sosial* (Yogyakarta: Insania Cita Press), 2006, hal. 60.

atau lembaga yang ada dalam setiap agama, dengan demikian, menjadi alat legitimasi bagi politik agama pemerintah.

Hal ini bisa dibaca sebagai dominannya kelompok mayoritas dalam menentukan nasib kaum dan kelompok minoritas. Paham keagamaan mayoritas berupaya memproteksi “distorsi” terhadap ajaran agamanya dari aliran-aliran sempalan. Tidak hanya dalam lingkungan Islam, di semua agama semitis hal ini terjadi. Yang lebih menarik, kelompok keagamaan mayoritas ini berkolaborasi dengan negara untuk mengeksklusi (menyingkirkan) kelompok-kelompok yang dituduh menyimpang dari ajaran agama *mainstream*.

Bahkan atas nama tugas suci, yaitu adanya kewajiban untuk mendakwahkan ajaran agama yang diyakini sebagai kebenaran mutlak, masing-masing agama semitis ini dengan tidak disadari telah melakukan “kolonialisasi” terhadap agama-agama mistis, yang umumnya diklaim sebagai kelompok *animisme* yang perlu diluruskan, dan dibawa pada ajaran yang “benar”. Ajakan agama yang semula hanyalah sebuah tawaran kesukarelaan telah berubah menjadi indoktrinasi yang dipaksakan. Akibatnya, kelompok *indigenous people*, seperti Dayak, Dani, Sasak, dan sebagainya yang semula telah memiliki kelengkapan kosmologi sebagai pedoman tindakan sekaligus sebagai penjaga keseimbangan, telah “tercemari” oleh proses kristenisasi atau islamisasi, yang dalam tahap tertentu telah melanggar hak paling dasar dari substansi agama itu sendiri.⁹⁶

⁹⁶ Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 11

Dalam kasus kepercayaan asli Dayak, misalnya, menurut Anas Saidi, bahwa pemanfaatan agama (baca: resmi) yang lebih didasarkan pertimbangan politis terhadap suku Dayak, terutama pasca-G 30 S tahun 1965, secara tidak langsung ikut memberangus keberadaan komunitas ini. Mereka bukan saja kehilangan segudang nilai-nilai luhurnya melalui ritual-ritual adat, tetapi juga kehilangan sastra-sastra lisan sekaliber Mazmur dalam kitab suci.

Dengan masuknya agama-agama baru melalui cara-cara yang lebih bersifat pemaksaan, telah membuat masyarakat Dayak semakin terpuruk secara mental. Kepercayaan asli masyarakat Dayak, yang mereka yakini sebagai agama Kaharingan, pada tahap-tahap awal langsung dimarjinalisasi. Ritual-ritual asli masyarakat Dayak dianggap sebagai praktik-praktik yang bertentangan dengan agama-agama baru. Melalui indoktrinasi agama-agama baru, secara perlahan-lahan ritual-ritual itu kehilangan eksistensinya.

Kolaborasi penguasa dan kelompok mayoritas dalam melakukan kontrol dan pelarangan terhadap paham dan aliran itu dilakukan atas nama penjagaan terhadap doktrin. Dhaniel Dhakidae mencatat, setidaknya ada tiga lembaga kontrol. *Pertama*, lembaga penjaga doktrin; *kedua* apa yang disebut sebagai *fellowship of discourse* di mana suatu kebenaran hanya boleh dimiliki suatu kelompok tertutup, tidak untuk berbagi dengan orang lain di luarnya; *ketiga*, ritus-ritus yang dikembangkan oleh agama-agama.⁹⁷

⁹⁷ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. 554

Dua jenis penjaga doktrin di sini bisa dikemukakan, yaitu lembaga penjaga doktrin yang berasal dari agama; dan lembaga penjaga doktrin agama yang tidak berasal dari lembaga agama akan tetapi lembaga negara seperti Departemen Agama. Lembaga-lembaga kontrol agama malah tidak terbatas pada Departemen Agama akan tetapi lembaga tersebut meluas ke berbagai institusi lain seperti Kejaksaan Agung yang pada dasarnya adalah lembaga penuntut umum dalam kasus-kasus kejahatan. Ketika lembaga semacam ini mengerjakan tugas khusus untuk memeriksa dan mendakwa agama-agama maka posisi agama di sini terbelah menjadi dua, di satu pihak menjadi satu-satunya lembaga yang menghubungkan manusia dengan Tuhan; di pihak lain agama tidak lebih dari suatu urusan kriminal.⁹⁸

Dengan begitu, agama dari dalamnya mengandung paradoks besar antara kekudusan dan kejahatan. Kekudusan hanya terjamin ketika kejahatan dikontrol. Dalam prakteknya Orde Baru memberikan kewenangan besar kepada Departemen Agama dan kejaksaan yang diwakili oleh Pengawas Aliran-aliran Kepercayaan Masyarakat (PAKEM), untuk mengawasi agama dan kepercayaan masyarakat. Kedua lembaga inilah yang jalin-menjalin satu sama lain bekerja untuk menjaga "kemurnian" agama-agama yang dalam hal-hal tertentu akan dibantu oleh polisi, Angkatan Perang, dan dalam hal-hal yang terlalu sulit secara doktriner akan dibantu oleh badan-badan penjaga doktrin dari agama masing-masing.

Fenomena penghakiman oleh negara terhadap paham keagamaan mengindikasikan bahwa negara ingin membuat paham resmi. Paham

⁹⁸ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. 555

resmi negara adalah faham yang diakui keberadaannya oleh pemerintah, di mana untuk Islam MUI sebagai rujukannya, untuk Kristen PGI menjadi rujukannya dan seterusnya. Demikianlah gambaran singkat bagaimana penguasa membangun “kerajaan”nya dengan melanggar hak beragama kaum minoritas. Dari gambaran di atas tampak bahwa penguasa rezim (terutama Orde Lama dan Orde Baru) selalu berpihak dengan kaum mayoritas dalam berbagai kebijakannya.⁹⁹ Keberpihakan ini menjadi penting bagi penguasa dalam menjaga kalangsungan kekuasaannya karena mereka tidak mau kehilangan dukungan kaum mayoritas sebagai kaum yang kuat. Di sinilah problem relasi mayoritas-minoritas sudah mulai dirintis. Relasi-relasi yang problematik ini selanjutnya akan sangat mempengaruhi hubungan antaragama di tanah air yang akan diurai pada bab berikutnya.[]

⁹⁹ Tampak di atas bahwa keberpihakan dengan (aspirasi) Islam telah melahirkan kebijakan yang diskriminatif. Padahal pilihan umat Islam ini (meski tentu hanya kalangan tertentu) masih menjadi perdebatan di kalangan umat Islam. Sebagian mengatakan hal ini bertentangan dengan Islam itu sendiri. Islam adalah agama yang sangat menjunjung tinggi kebebasan beragama sebagai kebebasan nurani. Lebih lanjut tentang tema ini baca Little, David dkk., *Human Right and the Conflict of Culture: Western and Islamic Perspectives on Religious Liberty*, terj. Riyanto, *Kebebasan Agama dan Hak-hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: ACAdEMIA), 1997

BAB III

KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA¹ DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU DAN MASA REFORMASI

A. JALAN PANJANG HUBUNGAN ANTARAGAMA DI INDONESIA

Membedah relasi antaragama di Indonesia mestilah menengok sejarah di mana agama-agama berkontestasi dalam konstelasi politik sejak negara ini berdiri, bahkan sejak pra-kemerdekaan. Tentu, membongkar persoalan ini tidak lepas dari relasi agama dan negara sebagai dua institusi yang paling berkuasa dalam panggung sejarah dunia.² Keduanya bisa dikatakan sebagai kutub-kutub yang membentuk pusat-pusat kekuasaan dalam kehidupan manusia.

¹ Istilah “kerukunan antaragama” adalah penyederhanaan dari “kerukunan hidup antarumat beragama”. Istilah tersebut secara formal muncul sejak diselenggarakannya Musyawarah Antaragama pada tanggal 30 November 1967 oleh Pemerintah yang berlangsung di Gedung Dewan Pertimbangan Agung (DPA) Jakarta. Istilah “kerukunan” dipopulerkan pertama kali oleh Menteri Agama K.H. M. Dachlan dalam pidato pembukaan musyawarah tersebut. Dia menyatakan, “Adanya kerukunan antara golongan beragama merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya stabilitas politik dan ekonomi yang menjadi program Kabinet Ampera. Oleh karena itu, kami mengharap sungguh adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat beragama untuk menciptakan iklim kerukunan beragama ini, sehingga tuntutan hati nurani rakyat dan cita-cita kita bersama ingin mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang dilindungi Tuhan Yang Maha Esa itu benar-benar dapat terwujud”. Dari pidato K.H.M. Dachlan tersebut istilah Kerukunan Hidup Beragama mulai muncul dan kemudian menjadi istilah baku dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti dalam GBHN, Keputusan Presiden dan Keputusan-keputusan Menteri Agama. Bahkan sejak REPELITA Pertama telah diadakan sebuah proyek dengan nama Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Beragama. Baca Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2004, hal. 5

² Menurut Daniel Dhakidae, saat menggambarkan kosmologi Jakarta yang merupakan medan pertemuan kekuasaan politik, agama dan modal, hampir tidak mungkin

Sebagai pusat kekuasaan, keduanya memiliki kewenangan (dalam pengertian *sovereignty*) yang bersifat absolut: tidak ada institusi lain, kecuali agama dan negara, yang mampu meminta ketundukan total dari anggota atau warganya. Bukankah hanya atas nama agama dan/atau negara manusia rela mengorbankan nyawanya, atau membunuh sesamanya, entah “demi patriotisme” atau “demi membela Tuhan”? Karenanya, tidaklah mengherankan jika kedua institusi itu selalu menarik, selalu menggoda dan memikat bagi siapapun yang ingin memperoleh dan mempertahankan kekuasaannya. Sekaligus juga dapat dikatakan, kedua kutub kewenangan yang absolut itu terus menerus bertanding untuk memonopoli sumber-sumber kekuasaan atas diri manusia. Sejarah Indonesia bisa dibaca sebagai medan pertandingan kedua kutub itu.

Bab ini akan berusaha menelusuri jalan panjang hubungan antaragama dalam *setting* relasi agama dan negara yang problematis.

1. Islam dan Negara dalam Sejarah Indonesia

Indonesia memang sebuah negara di mana tidak hanya satu agama yang berkembang dan mewarnai sejarahnya. Namun berbicara

kita tahu yang mana mengapit siapa—apakah agama mendukung negara, negara mendukung agama atau agama dan negara memainkan politik. Baca Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2003, hal. 528. Agama juga lahir bukan semata-mata persoalan kebenaran dalam beragama, melainkan lebih dari itu, di belakangnya tersimpan pergulatan, pertarungan, kepentingan kekuasaan dan politik. Tentang hal ini lihat Khalil Abdul Karim, *Quraisy min al-Qabilah ila ad-Daulah a-Markaziyah*, terj. M. Faisol Fatawi, *Hegemoni Quraisy: Agama, Budaya dan Kekuasaan* (Yogyakarta: LKiS), 2002. Bahkan lebih ekstrim lagi, Foucault mengatakan bahwa agama adalah kekuatan politik. Baca Jeremy R. Carrette, *Religion and Culture by Michel Foucault* (New York: Routledge), 1976, hal. 107

soal relasi problematis agama dan negara, pertama-tama harus membicarakan Islam secara khusus. Ada beberapa alasan mengapa ini mesti dilakukan. *Pertama*, alasan yang paling sederhana, Islam merupakan agama yang dipeluk oleh mayoritas bangsa Indonesia, dan karena itu memiliki peran paling signifikan dalam setiap pertarungan maupun penyelenggaraan kekuasaan di sini.³ Pendakuan posisi sebagai “agama mayoritas”⁴ ini menjadi salah satu argumen penting bagi upaya para politisi Islam dalam memperjuangkan aspirasinya, sekalipun pengakuan itu menimbulkan banyak persoalan, baik pada tataran data statistik yang tidak pernah jelas maupun pada persoalan yang lebih kompleks: representasi. Maksudnya, sejauh mana para politisi Islam memang merepresentasikan kepentingan umat, dan bukan kepentingan pribadi? Bagaimana, sesungguhnya, istilah *ummah* yang menjadi basis pemikiran politik Islam harus dipahami? Sama

³ Signifikansi peran ini memang telah lama tertoreh dalam sejarah Nusantara, tidak hanya pada level politik, melainkan pada level ekonomi, sosial dan budaya. Islam bahkan telah menyatu menjadi struktur masyarakat Nusantara jauh sebelum kolonialisme menancapkan kukunya di Indonesia. Tentang pergaulatan Islam dan struktur masyarakat Indonesia baca Djoko Surjo dkk, *Agama dan Perubahan Sosial: Studi tentang Hubungan antara Islam, Masyarakat dan Struktur Sosial Politik Indonesia* (Yogyakarta: LKPSM), 2001

⁴ Sesungguhnya sulit sekali memverifikasi pengakuan ini. Penggunaan data statistik pun tidak cukup mampu untuk itu. Bukan saja karena datanya yang langka, statistik keagamaan merupakan bagian sensitif dari politik pengendalian negara. Tidak hanya itu, yang lebih mendasar, hal ini berkaitan dengan politik pendefinisian “agama”: mana agama yang layak masuk dalam perhitungan statistik, mana yang tidak. Paradoksnya, dalam buku tahunan statistik yang dipublikasikan pemerintah, kompleksitas itu tidak tampak. Dalam buku-buku resmi yang menjadi pegangan itu, penduduk Indonesia dibagi sebagai 88 persen Muslim, 5.8 persen Kristen Protestan, 2.9 persen Katholik, 2 persen Hindu, dan 0.9 persen Buddhis. Sebagai tambahan, sejumlah kecil masyarakat yang belum dikonversikan (*non converted peoples*) tinggal di wilayah-wilayah yang sebagian besar muslim atau Kristen, sedang lainnya turut serta dalam “agama-agama spesial” (yakni, aliran kepercayaan) yang diakui pemerintah. Ringkasan statistik itu telah menutupi keanekaragaman agama di Indonesia sekarang. Data itu juga menyamarkan pergeseran dan perubahan kualitas kehidupan keagamaan kontemporer di Indonesia.

seperti agama-agama lainnya, Islam bukan dipersepsikan sebagai entitas yang tunggal. Persepsi, dan sebagai akibatnya penafsiran, Islam secara tunggal –apa yang sering disebut sebagai pandangan “esensialisme” yang sudah dikritik banyak orang– hanya akan menjebak orang ke dalam cara pandang “monolitik” dalam memahami Islam.

Alasan *kedua* yang jauh lebih fundamental mengapa relasi Islam dengan negara perlu memperoleh perhatian khusus, adalah karena pengalaman historis Islam di Indonesia. Jika, misalnya, dibandingkan dengan agama lainnya, khususnya kekristenan (Katolik maupun Protestan), pengalaman yang diwarisi Islam sangat berbeda. Lebih-lebih dalam konteks sejarah kolonialisme yang ikut mempengaruhi – dan bahkan menentukan-- corak perjumpaan kedua “agama samawi”⁵ itu di sini. Tidak dapat dipungkiri bahwa kekristenan hadir seiring dengan kolonialisme Barat, membawa cara pandang dan pranggapan serta sentimen-sentimen yang tumbuh berkembang di Barat mengenai Islam atau “agama-agama kafir” lainnya, dan setidaknya ikut menikmati politik kolonial dalam upaya pengembangannya. Sementara pada pihak lain Islam justru tampil sebagai agama rakyat

⁵ Istilah “agama samawi” peneliti gunakan benar-benar dalam tanda kutip. Hal ini karena dikotomi antara agama samawi dan agama ardhi sampai hari ini tidak bisa diterima secara ilmiah. Bahkan kategorisasi semacam inilah yang menyebabkan superioritas agama-agama tertentu terhadap agama-agama lain. Sebagaimana diketahui, pengakuan yang dijustifikasi oleh negara itu telah menyebabkan situasi yang buruk dalam hubungan antaragama. Menurut Drs. Mohammad Sabri, MA, ketika ada klaim bahwa satu agama adalah “agama wahyu” atau agama langit, sementara yang lainnya disebut “agama non-wahyu” atau “agama bumi”, maka yang muncul kemudian ialah arogansi dan memposisikan agamanya sebagai yang paling sempurna. Mohammad Sabri, *Keberagamaan yang Saling Menyapa* (Yogyakarta: Ittiqa Press), 1999, hal. 138

terjajah yang sedang berusaha membebaskan diri dari belenggu kolonialisme.⁶

Pengalaman historis yang berbeda ini memunculkan konsekuensi sangat jauh. Dalam karya klasiknya mengenai nasionalisme dan revolusi di Indonesia, Kahin mencatat:

Agama Muhammad bukan saja merupakan mata rantai yang mengikat tali persatuan, melainkan ia juga merupakan simbol kesamaan nasib (*in-group*) menentang penjajah asing dan penindas yang berasal dari agama lain.⁷

⁶ Tentu saja karakterisasi seperti itu terlalu menyederhanakan banyak hal yang sangat kompleks dalam sejarah perjumpaan kedua agama “samawi” itu. Di sini bukan tempatnya untuk membeberkan seluruh kompleksitas yang ada, walau sangat disadari bahwa hampir seluruh persoalan antaragama, khususnya Islam dengan Kristen di Indonesia, amat sangat ditentukan oleh latar historis tersebut yang masih harus terus menerus dikaji. Untuk latar sejarah yang lebih kompleks, baca Pdt. Dr. Jan S. Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia* (Jakarta: Gunung Mulia), 2004, yang memberi gambaran lengkap perjumpaan dan pergulatan selama hampir lima abad itu; Karya klasik Karel Steenbrink, *Kawan Dalam Pertikaian: Kaum Kolonial Belanda dan Islam di Indonesia (1596–1942)* (Bandung: Mizan), 1995, memberi gambaran berdasarkan penelusuran dokumen-dokumen asli tentang cara pandang mengenai Islam dan agama-agama lain yang dibawa oleh para pendatang awal serta para misionaris dari Belanda. Literatur lain yang membantu memahami sejarah ini, khususnya perjumpaan Islam dan Kristen di Jawa, adalah Masrur Ch. Jb., *The History of Java: Sejarah Perjumpaan Agama-Agama di Jawa* (Yogyakarta: Ar-Ruzz), 2004. Kedatangan orang-orang Eropa yang pada kenyataannya tidak hanya berdagang tetapi juga membawa kepentingan politik, ditolak oleh para santri. Selain merugikan secara ekonomi juga akan mengganggu kekuasaan politik yang baru ditegakkan. Keduanya tidak mencapai titik kompromi untuk meloloskan kepentingannya masing-masing. Karena itulah jalan yang ditempuh untuk mengusir “bangsa kafir” itu adalah dengan mengangkat senjata (hal. 49). Artinya, ketegangan dimulai dari sejak awal kedua kebudayaan ini berjumpa.

⁷ Dikutip dari Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina), 1998, hal. 62-63. Buku yang awalnya merupakan disertasi doktoralnya di Ohio State University tahun 1994 ini memberi pemetaan historis sangat rinci mengenai tema ini. Sementara Benda, dalam karya klasiknya, memberi catatan serupa, bahwa “bagi orang-orang Indonesia, Islam berfungsi sebagai titik pusat identitas, untuk melambungkan keterpisahan dari dan perlawanan terhadap penguasa-penguasa Kristen dan asing.” Lihat Harry J. Benda, *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada masa pendudukan Jepang*, (Jakarta: Pustaka Jaya), 1980, hal. 32.

Dengan kata lain, perjuangan kemerdekaan dipersepsikan oleh kaum muslimin sebagai perjuangan untuk tidak hanya memerdekakan bangsa dan negara dari kolonialisme negara asing, melainkan juga memerdekakan agama mereka dari “penindas yang berasal dari agama lain”.⁸ Sentimen tersebut memperoleh momentum yang kuat jika diletakkan dalam konteks sejarah pada masa itu, khususnya kenyataan pahit bahwa peradaban dunia Islam, yang pada masa sebelumnya berkembang pesat dan mencapai puncaknya yang gemilang, saat itu terpuruk begitu dalam, jatuh di bawah kolonialisme Barat yang *notabene* merupakan (atau mengaku sebagai) peradaban Kristen.⁹

⁸ Di tengah situasi seperti itu sesungguhnya umat Kristen berada dalam pilihan-pilihan yang pelik. Mereka terbiasa memperoleh *privilege* dari kalangan zending dan sebagian birokrasi pemerintah yang bersimpati pada zending. Hubungan “patron-klien” yang amat hierarkis inilah yang membentuk karakter sosialnya selaku kelompok agama yang ter subordinasi oleh kekuatan kolonial, baik dalam dimensi agama maupun politik. Kepatuhan sebagai “hamba” kepada “tuan” lebih mewarnai relasi-relasi di kalangan Kristen di masa zending. Keadaan semacam ini menyulitkan kaum Kristen ketika mereka diperhadapkan pada pilihan politik untuk merdeka dari penjajah Belanda. Kaum awam jauh lebih mudah mengambil jarak terhadap kekuasaan pemerintah dan kekuasaan zending, dibandingkan dengan kalangan pendeta dan para pembantunya yang bekerja dalam jajaran hierarki gerejawi. Gerak politik mereka banyak dipengaruhi oleh kedudukan, kepentingan dan hubungan-hubungan hierarkis dengan para pekerja zending yang mempunyai kekuasaan penuh pada umat Kristen Indonesia, baik dari segi pemikiran keagamaan, dana maupun personil. Tentu saja ada pengecualian dari tren tersebut. Seperti misalnya ada beberapa pendeta generasi muda yang mulai mampu melepaskan diri dari hubungan “kolonial” dengan gereja Belanda. Mereka muncul secara bersamaan hampir di semua tempat di Indonesia, sejajar dengan makin maraknya pengaruh pergerakan nasionalisme Indonesia. Lebih lanjut lihat Th. Sumartana “Agama, Politik dan Negara Perspektif Agama-agama Abrahamik” dalam A. Munir Mulkhani dkk., *Agama dan Negara: Perspektif Islam, Katholik, Hindu, Buddha, Konghucu, Protestan* (Yogyakarta: Interfidei), 2002, hal 130-131.

⁹ Perjumpaan Islam dan Kristen dalam sejarah setidaknya dapat dilihat dalam dua level, yaitu level peradaban dan politik. Pada level peradaban, perjumpaan keduanya sangat produktif, karena dari sana masing-masing bisa saling belajar. Kemajuan ilmu pengetahuan dalam Islam dalam sejarah merupakan produk dari perjumpaan ini.

Dalam konteks seperti itulah, sebagai upaya untuk menampilkan paradigma alternatif, dan didorong oleh pengalaman pahit “sekularisme” yang dipaksakan di Turki, semboyan terkenal mengenai *Islâm huwa dîn wa daulah* dapat dipahami dengan lebih pas. Apa yang mau ditawarkan oleh semboyan itu adalah bahwa Islam bukan saja merupakan “keyakinan” (yang bersifat individual), tetapi sekaligus merupakan sistem kemasyarakatan yang total dan holistik. Bagi sebagian kalangan muslim yang menganut paham ini, Islam menawarkan pemecahan terhadap semua masalah kehidupan. Mereka, tulis Nazih Ayubi:

“percaya akan sifat Islam yang sempurna dan menyeluruh sehingga, menurut mereka, Islam meliputi tiga ‘D’ yang terkenal itu (*dîn*, agama; *dunya*, dunia; dan *dawlah*, negara). ... (Karena itu) Islam adalah sebuah totalitas yang padu yang menawarkan pemecahan terhadap semua masalah kehidupan. Islam harus diterima dalam keseluruhannya, dan harus diterapkan dalam keluarga, ekonomi dan politik. (Bagi kalangan Muslim ini) realisasi sebuah masyarakat Islam dibayangkan dalam penciptaan sebuah negara Islam, yakni sebuah ‘negara ideologis’ yang didasarkan kepada ajaran-ajaran Islam yang lengkap.”¹⁰

Dalam rumusan yang lebih padat dari Rashid Ridha, salah seorang tokoh pembaharu Islam di akhir abad ke-19, “Islam tidak akan sepenuhnya hidup selama tidak ada suatu negara Islam yang kuat dan merdeka, yang mampu melaksanakan hukum Islam”.¹¹

Sedangkan pada level perjumpaan politik, keduanya lebih sering berada dalam suasana ketegangan, peperangan, dan sebagainya. Naifnya lagi, dua model perjumpaan tersebut kini telah tereduksi menjadi perjumpaan politik. Akibatnya, perjumpaan yang bersifat intelektual (transfer ilmu pengetahuan) selalu dilihat dari sisi kepentingan politiknya.

¹⁰ Dikutip dari Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*, hal. 7

¹¹ B.J. Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia 1945-1970*, (Jakarta: Grafiti Press), 1985, hal. 17. Menurut Panggalo, keyakinan bahwa Islam merupakan agama yang sangat erat

Gagasan ini sangat berpengaruh dalam perdebatan mengenai Islam dan negara di Indonesia baik pada masa pra-kemerdekaan maupun sesudahnya, yakni ketika persoalan krusial mengenai dasar negara merdeka diperbincangkan.

Penulis tidak akan menelusuri lika-liku perdebatan panjang itu secara rinci. Perdebatan tersebut sudah ditelaah dalam banyak karya sejarah baku.¹² Cukup di sini dikutipkan catatan kritis Bahtiar yang layak disimak. Gagasan yang seperti dikemukakan Mohammad Natsir, murid Ahmad Hassan, pemimpin organisasi reformis PERSIS (Persatuan Islam) itu, yang melihat relasi Islam dengan politik sebagai suatu kesatuan organik, sesungguhnya hanya merupakan salah satu penafsiran terhadap relasi tersebut. Masalahnya, banyak pakar dan pengamat, termasuk juga para pelaku politik yang kemudian terjebak ke dalam cara pandang “monolitik” (istilah yang dipinjam Bahtiar dari Muhammed Ayoub) dengan memperlakukan gagasan tersebut sebagai satu-satunya penafsiran yang benar, dan menafikan kenyataan bahwa Islam merupakan agama yang multi-interpretatif, yang membuka kemungkinan bagi banyak penafsiran.

Disertasi Bahtiar itu memperlihatkan dengan sangat bagus bagaimana cara pandang monolitik tersebut mendominasi berbagai

kaitannya dengan masalah kenegaraan, merupakan pandangan yang merata dianut umat Islam di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Ia mengutip, misalnya, gagasan Iqbal, Nurcholis Madjid, maupun Amien Rais yang menegaskan bahwa “sudah sejak semula Islam tidak mungkin dapat dipisahkan dari urusan-urusan politik kenegaraan”.

¹² Selain disertasi Bahtiar dan karya klasik Boland serta Benda, bisa disebut karya-karya Deliar Noer, terutama *Gerakan Moderen Islam di Indonesia, 1900-1942*, cetakan kedelapan (Jakarta: LP3ES), 1996; dan *Partai Islam di Pentas Nasional* (Jakarta: Grafiti Pers), 1987. Juga lihat Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru*, (Jakarta: Desantara), 2004, khususnya Bab IV yang memberi ringkasan mengenai tema ini.

model pendekatan dan penjelasan mengenai relasi Islam dan negara di Indonesia. Di situ, menurut Bahtiar, “apa yang diyakini sebagai ketakterpisahan Islam dan politik ini tidak dipahami dalam pengertian etis atau moral, melainkan lebih banyak dalam pengertian skriptural”, sebetulnya Islam yang lebih legalistik-formalistik. Tidak mengherankan jika kemudian Islam politik “lebih dipandang sebagai wadag politik (*body politics*), bukan sebagai satuan nilai.”¹³ Padahal tokoh-tokoh seperti Soekarno dan Mohammad Hatta, misalnya, sudah sejak sangat awal memberi penafsiran yang sama sekali berbeda, yakni dengan lebih mengedepankan Islam sebagai landasan moral dan etis ketimbang sebagai kategori politis. Begitulah dalam tulisan-tulisan awalnya mengenai Islam, Soekarno berulang kali tampil sebagai pembela gagasan yang lebih “sekuler”, yang menandakan pemisahan Islam dari negara, seperti misalnya yang diupayakan para elite politik di Turki.

Soekarno percaya bahwa penyatuan Islam dengan negara hanya akan menempatkan Islam dalam persoalan-persoalan yang rumit dan dapat mengakibatkan kemandegan Islam. Karena, jika menjadi bagian dari politik negara, Islam lalu rentan dipakai sebagai pembenaran kepentingan-kepentingan duniawi, misalnya menjadi

¹³ Lihat diskusi Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*, hal. 21-58, mengenai berbagai pendekatan yang selama ini ada. Menurut Bahtiar, “perbedaan-perbedaan pokok antara mereka yang menginginkan berkembangnya Islam sebagai kategori politik dan mereka yang lebih mendahulukan Islam sebagai landasan moral dan etis, dalam seluruh sikap ideologis dan politis mereka, tidaklah terletak pada tingkat kesalehan mereka, melainkan pada cara mereka menafsirkan dan memahami ajaran-ajaran Islam. Karena itu, meskipun harus menolak gagasan negara Islam, orang-orang seperti Soekarno dan Hatta tidaklah kurang Islam dibandingkan rekan-rekan mereka, sesama muslim yang berusaha mendirikan negara Islam.”

pembenaran bagi pemerintahan yang diktator. Jalan terbaik untuk kepentingan Islam dalam konteks seperti itu adalah justru dengan memisahkannya dari negara.

Perbenturan dua cara pandang itu --biasa disebut “nasionalis Islam” *versus* “nasionalis sekuler”,¹⁴-- memuncak pada tarik-ulur penentuan masalah paling krusial menjelang kemerdekaan, yaitu dasar negara. Di sini, kontroversi tentang “Djakarta Charter” (istilah dari Muhammad Yamin, kemudian lebih dikenal sebagai “Piagam Jakarta”) yang sempat menjadi *gentlemen agreement* antara kedua kubu dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 22 Juni 1945 tetapi didrop karena lobi kontroversial Mohammad Hatta menjelang pengesahan Undang-Undang Dasar (UUD) tanggal 18 Agustus 1945, menjadi warisan problematis yang terus menerus mengganggu. Pada satu pihak ada upaya tidak kenal lelah dari para politisi Islam untuk berusaha menggolkkan rumusan Piagam Jakarta yang asli sebagai ganti sila pertama Pancasila dan diletakkan dalam Pembukaan UUD 1945. Pada

¹⁴ Istilah “sekuler” harus diperlakukan secara hati-hati karena, khususnya di Indonesia, istilah itu memiliki konotasi makna yang dapat menyesatkan. *Pertama-tama*, istilah itu sering dipakai sebagai sinonim “ateis”, “musuh agama”, khususnya pada masa gejolak berdarah tahun 1965. *Kedua*, alasan yang lebih substantif, seperti diingatkan Robert Hefner, pengertian dasar “sekularitas”, yakni pemisahan antara Agama dengan negara, di Indonesia sesungguhnya tidak pernah ada. Bukan hanya bagi kelompok Islam, tetapi juga kelompok non-muslim. Karena itu Hefner mengusulkan nama lain yang dinilainya lebih tepat: nasionalisme non-konfessional, atau multi-konfessional. Lihat Robert Hefner, *Civil Islam: Islam dan Demokratisasi di Indonesia* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi dan TAF), 2001, hal. 78. Kata Hefner, “Seperti halnya rekan-rekannya di kebanyakan negara di dunia Islam, kaum nasionalis non-muslim di Indonesia kurang begitu tegas dibanding kalangan liberal Barat menyangkut perlunya privatisasi agama. Sebagaimana Soekarno, mereka menghendaki agama menempati posisi dominan dalam kehidupan publik, meski tanpa memberi satu agama tertentu tempat yang lebih istimewa.”

pihak lain, upaya terus menerus itu memancing sikap politik penuh kecurigaan negara pada Islam.

Tanpa harus masuk ke dalam rincian peristiwa tanggal 18 Agustus 1945 yang legendaris itu, yakni saat lobi Hatta berhasil meyakinkan para politisi Islam untuk mencoret rumusan tujuh kata kontroversial Piagam Jakarta (“dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluk-pemeluknya”) dan menggantinya dengan “ke-Tuhan-an Yang Maha Esa”, beberapa aspek perlu dikemukakan karena dampaknya sangat mendasar bagi politik kerukunan antaragama di masa-masa selanjutnya.

Pertama-tama, rumusan tujuh kata dalam Piagam Jakarta itu sendiri membuka banyak kemungkinan tafsir yang sulit dikompromikan. Boland menunjukkan bahwa rumusan tujuh kata itu sesungguhnya merupakan rumusan yang sangat longgar, ambigu, dan penuh kekaburan. Rumusan itu memunculkan sederetan pertanyaan yang sulit dijawab. Apakah dengan rumusan itu kurang lebih Indonesia merupakan negara Islam? Apakah kalimat itu mempunyai kandungan hukum yang mewajibkan pemerintah untuk mengawasi pelaksanaan kewajiban menjalankan syari’at Islam oleh pemeluknya? Apakah itu berarti nantinya akan ada hukum terpisah, misalnya dalam soal perkawinan, warisan, dan lainnya bagi kaum muslim? Atau harus diartikan, dengan rumusan itu maka pemerintah memperoleh legitimasi untuk mengurus ibadah kaum muslim, masalah yang juga merupakan bagian dari “pelaksanaan syari’at” seorang muslim? Atau rumusan itu sekadar suatu dorongan kesalehan

bagi kaum muslim?¹⁵ Tetapi, jika memang begitu, mengapa harus diletakkan sebagai bagian dari Pembukaan UUD'45? Atau, jangan-jangan, rumusan itu hanya sekadar “kerangka kosong sebagai hiburan bagi kaum ortodoks-skriptural”?¹⁶

Kekaburan tafsir itu menjadi persoalan besar jika kita memeriksa perdebatan seputar syarat Presiden. Pada rapat Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945, misalnya, H. Abdoel Wachid Hasjim, ketua MIAI (Madjelis Islam A'laa Indonesia) melangkah lebih jauh. Ia mengusulkan penambahan pada pasal 4 ayat 2 UUD'45 (tentang Presiden) kata-kata “yang beragama Islam”, dan pasal 29 UUD'45 (tentang agama) diusulkan untuk diubah sehingga bunyinya kira-kira “Agama negara ialah agama Islam”. Tentu dengan menjamin kemerdekaan pemeluk agama lain. Usulan itu dengan segera ditolak tegas oleh H. Agoes Salim, tokoh Islam terkemuka dari Sarekat Islam. Ia mengatakan:

“Dengan ini kompromi antara golongan kebangsaan dan Islam mentah lagi; apakah hal ini tidak bisa diserahkan kepada Badan Permusyawaratan Rakyat? Jika Presiden harus orang Islam,

¹⁵ Bandingkan komentar Mohamad Roem: “Piagam Jakarta hanya berlaku untuk golongan Islam dan tidak mengurangi kebebasan golongan agama lain. Kebebasan menjalankan ibadat agama menurut kepercayaan masing-masing dijamin oleh negara. Andaikata Piagam Jakarta itu tidak masuk dalam *preamble* (Pembukaan UUD'45) atau dalam dekrit, maka tetap pemeluk agama Islam berkewajiban menjalankan syari'at Islam. Kewajiban itu adalah pembawaan bagi tiap-tiap orang yang mengatakan dirinya seorang Islam. Kewajiban tidak dalam arti ‘yuridis’ yang membawa akibat hukum dapat dipaksakan, tetapi kewajiban dalam arti agama. Tergantung pada kesadaran tiap orang Islam.” Baca Mohamad Roem, “Lahirnya Pancasila”, dalam Haji A. Salim dan Mohamad Roem, *Ketuhanan YME & Lahirnya Pancasila* (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang), 1977, hal. 39.

¹⁶ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, hal. 29. Tentu saja, semua keruwetan itu belum mempertimbangkan keruwetan bagaimana memaknai kata “syari'at Islam” itu sendiri, yang sampai sekarang masih terus menjadi perdebatan hangat dalam literatur kontemporer kajian Islam.

bagaimana halnya terhadap Wakil Presiden, duta-duta dan sebagainya. Apa artinya janji kita untuk melindungi agama lain?"¹⁷

Pertanyaan Agoes Salim itu memang menohok jantung persoalan yang sedang diperdebatkan. Jika rumusan Pembukaan (mulanya disebut "Muqadimah") UUD'45 yang diusulkan dokumen Piagam Jakarta diterima, di mana negara yang mau dibangun "berdasar kepada: ke-Tuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya", maka sebagai konsekuensinya Presiden yang memimpin negara itu pun, mau tak mau, harus seorang muslim. Karena, bagaimana mungkin suatu negara yang berkewajiban menjalankan syari'at Islam dipimpin oleh presiden non-muslim? Tetapi itu juga berarti, seluruh pemerintahan pun harus dari kalangan Islam, wakil presiden, menteri, duta-duta besar, dan lainnya. Lalu mengapa tidak sekaligus ditegaskan bahwa Islam merupakan agama (resmi) negara? Tetapi, jika begitu, lalu apa arti janji untuk melindungi agama lain?

Kita tahu, berkat lobi Hatta, sidang pengesahan UUD tanggal 18 Agustus 1945, hanya sehari setelah proklamasi dikumandangkan, mencapai "perubahan maha penting yang menyatukan segala bangsa". Tanpa gejolak maupun perdebatan panjang sama sekali,

¹⁷ Lihat rekamannya dalam Saafroedin Bahar, dkk (peny.), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia), 1995, hal. 224. Perlu ditambahkan, gugatan Agoes Salim memperoleh dukungan dari Prof. Dr. Pangeran Ario Husein Djajadiningrat, anggota Panitia Adat dan Tatanegara. Ia malah mengusulkan agar pasal 4 ayat 2 itu dihapuskan sama sekali, karena "dalam praktik sudah tentu, bahwa yang menjadi Presiden orang Indonesia yang beragama Islam". Usul ini diterima oleh Ketua Panitia Kecil, Ir. Soekarno.

sidang akhirnya memutuskan untuk mencoret tujuh kata kontroversial dari Piagam Jakarta, dan merumuskan sila pertama Pancasila yang menjadi pembukaan UUD'45 sebagai: "Ketuhanan Yang Maha Esa". Lalu, sebagai konsekuensinya, maka pasal-pasal yang bertentangan dengan itu harus dicoret. Karena itulah, mengenai presiden, rumusannya menjadi: "Presiden ialah orang Indonesia asli", sementara kalimat "yang beragama Islam" dicoret. Kata Hatta:

"penetapan yang kedua: Presiden Republik orang Islam, agak menyinggung perasaan dan pun tidak berguna, oleh karena mungkin dengan adanya orang Islam 95% jumlahnya di Indonesia ini dengan sendirinya barangkali orang Islam yang akan menjadi presiden, sedangkan dengan membuang ini maka seluruh hukum Undang-Undang Dasar dapat diterima oleh daerah-daerah Indonesia yang tidak beragama Islam umpamanya yang pada waktu sekarang diperintah oleh Kaigun. Persetujuan dalam hal ini juga sudah didapat antara berbagai golongan, sehingga memudahkan pekerjaan kita pada waktu sekarang ini."

Begitu juga Pasal 29 mengenai agama, mengalami perubahan mendasar, khususnya pada ayat (1). Rumusannya lalu menjadi: "Negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa". Sedang kalimat tambahannya, "dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya", dicoret.¹⁸

Sampai sekarang, efektivitas lobi yang dilakukan Hatta dan alasan sesungguhnya mengapa Hatta mengambil inisiatif tersebut,

¹⁸ *Risalah*, hal. 415. Dalam kesaksiannya, seperti dikutip Aritonang, Hatta mengenang pertemuan pra-sidang ketika ia berusaha melobi para tokoh Islam itu, dengan mengatakan: "Supaya kita jangan pecah sebagai bangsa, kami mufakat untuk menghilangkan bagian kalimat yang menusuk hati kaum Kristen itu dan menggantikannya dengan Ketuhanan Yang Maha Esa." Lihat Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam*, hal. 255

masih merupakan misteri yang tidak terpecahkan. Kisahnya sudah banyak dituturkan orang. Sore hari setelah pembacaan teks proklamasi, Hatta ditemui perwira *Kaigun* (Angkatan Laut) Jepang atas permintaan Nishijima, pembantu Admiral Maeda. Perwira itu, yang Hatta lupa namanya¹⁹ memberitahunya bahwa jika ketujuh kata dalam Piagam Jakarta tidak dihapuskan, maka beberapa daerah di bagian timur Indonesia akan memisahkan diri. Karena itu, keesokan harinya Hatta dan Soekarno memanggil Ki Bagoes Hadikoesoemo, K.H. Wachid Hasjim, Mr. Raden Kasman Singodimedjo (Ketua Barisan Keamanan Rakyat yang menjadi anggota tambahan PPKI), dan Mr. Teuku Mohammad Hassan (Ketua Ichwanus Safa Indonesia, anggota PPKI) untuk melakukan pertemuan kilat sebelum sidang PPKI dimulai. Pertemuan itulah yang memuluskan sidang bersejarah, tetapi meninggalkan misteri yang terus mengganggu.²⁰

¹⁹ Kesaksian Hatta ditulis dalam bukunya, *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945*, (Djakarta: Tintamas), 1969, hal. 66-67 yang dikutip Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam*, hal. 254. Aritonang memberi catatan kaki mengenai informasi dari sejarawan asal Maluku, Dr. I.O. Nanulaitta, yang disampaikan melalui Zakaria Ngelow, bahwa perwira Jepang itu (yang sampai sekarang masih misterius karena Hatta “lupa namanya”) juga menemui Mr. J. Latuharhary, Dr. GSSJ Ratulangie, dan I Gusti Ktut Pudja. Baca juga artikel Zakaria Ngelow, “Islam dan Kristen dalam Politik di Indonesia”, dimuat dalam Tim Balitbang PGI (ed.), *Meretas Jalan Teologi Agama-Agama di Indonesia* (Jakarta: BPK Gunung Mulia), 2000, hal. 126. Bandingkan dengan M. Syafi’i Anwar, “Catatan Kritis di Sekitar Piagam Jakarta: Seandainya Sejarah Bisa Diubah” dalam Zahra, Abu (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia* (Bandung: Pustaka Hidayah), 1999, hal. 140

²⁰ Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam*, hal. 255 mengutip tuduhan Endang S. Anshari, putra M. Isa Anshari, seorang tokoh Masyumi, bahwa kesaksian Hatta sesungguhnya tidak benar. Menurut Anshari, berdasarkan keterangan Prawoto Mangkusasmito, Wachid Hasjim tidak hadir dalam pertemuan bersejarah itu karena sedang ke Jawa Timur. Teuku Hassan sendiri tidak terlibat dalam perumusan Piagam Jakarta. Sedang Kasman Singodimedjo baru menerima undangan di pagi hari, sehingga tidak siap menghadapi persoalan yang sangat pelik yang dibicarakan saat itu. Lihat Endang S. Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945–1949)*, (Jakarta: Gema Insani Press), 1997, khususnya hal. 51–53. Sedangkan

Faktor lain yang turut berperan penting dalam memuluskan lobi Hatta adalah janji akan diadakannya pemilu secepatnya. Para politisi Islam sangat yakin, mengingat Islam merupakan agama yang dipeluk oleh mayoritas penduduk Indonesia, mereka akan mengantongi kemenangan mutlak. Lalu, setelah itu, mereka akan mendesak aspirasi mereka untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara. Celah ke arah itu sebenarnya pernah dibuka oleh Soekarno sendiri ketika mengusulkan Pancasila sebagai dasar negara, yang berulang kali menekankan *fair play* dan meminta semua kelompok, terutama Islam maupun Kristen, untuk “bekerja sehebat-hebatnya” Begitu juga, Soekarno berkali-kali menekankan bahwa UUD yang dibuat saat itu adalah suatu “Undang-Undang Dasar sementara”, suatu “Undang-Undang Dasar kilat”, suatu *revolutiegrondwet*. “Nanti,” kata Soekarno dalam rapat tanggal 18 Agustus 1945 di siang hari, “kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.”²¹

Janji ini yang kemudian terus menerus dituntut para politisi Islam dalam perjuangan yang tak kenal lelah untuk mengembalikan rumusan Piagam Jakarta ke posisi semula. Keyakinan bahwa partai-partai Islam akan meraih kemenangan mutlak dalam pemilu --Kabinet

Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*, hal. 91 mencatat komentar Isa Anshari sendiri, yang menuduh peristiwa itu “suatu penipuan yang dilakukan terhadap umat Islam”. Bagi Anshary, “Kejadian yang mencolok mata sejarah itu dirasakan oleh umat Islam sebagai suatu ‘permainan sulap’ yang masih diliputi kabut rahasia ... suatu politik pengepungan kepada cita-cita umat Islam.”

²¹ *Risalah*, hal. 426

Sjahrir menjanjikan pemilu pertama pada awal Januari 1946-- membuat mereka mau menerima usulan kompromi Hatta, sehingga Negara Republik Indonesia dapat lahir dengan UUD'45 dan Pancasila sebagaimana yang kita kenal, tanpa tujuh kata Piagam Jakarta. Peristiwa itulah yang di kemudian hari, khususnya pada masa Alamsjah Ratu Perwiranegara menjadi Menteri Agama, ditafsirkan sebagai "Pancasila merupakan pengorbanan dan hadiah umat Islam".²² Tanpa kerelaan umat Islam (baca: para politisi Islam) untuk menghapuskan tujuh kata dari Piagam Jakarta, Pancasila dan UUD'45 yang kita kenal sekarang tidak pernah ada. Bahkan tidak hanya itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pun tidak ada, karena adanya ancaman pemisahan diri dari wilayah-wilayah di bagian Indonesia Timur yang mayoritas non-Muslim (baca: Kristen).

2. Pancasila: Jalan Tengah yang Selalu Goyah

Lanskap sejarah di atas memberikan gambaran bahwa apa yang tadinya merupakan pertentangan ideologi-politik, kini menjadi pertentangan antar-umat beragama dan menambah kuat benih kecurigaan di antara kedua "agama samawi" itu: Islam dan Kristen. Pada titik itulah, kesepakatan mengenai ideologi negara sesungguhnya dibangun di atas landasan yang rentan. Maksudnya, Pancasila yang diharapkan dapat menjadi dasar dan sekaligus payung bagi semua kelompok, ternyata lebih merupakan hasil

²² Baca Masykuri Abdillah, "Alamsjah Ratu Perwiranegara: Stabilitas Nasional dan Kerukunan", dalam Prof. Dr. Azyumardi Azra dan Drs. Saiful Umam, MA (penyunting), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik* (Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Depag RI), 1998, hal. 323-365

rumusan yang kompromistis dan problematis. Di dalamnya tersembunyi pertentangan-pertentangan mendasar yang ada dan terus dibayang-bayangi ancaman “disintegrasi” yang menakutkan. Dengan kata lain, Pancasila merupakan jalan tengah yang selalu goyah.

Ini sangat kelihatan jika kita memeriksa perumusan sila pertama Pancasila, dan akibatnya dalam pasal 29 UUD’45. Sulit dipungkiri, diterimanya rumusan “Ketuhanan Yang Maha Esa” – konon tambahan “Yang Maha Esa” merupakan usulan Wachid Hasjim– merupakan kompromi akhir yang dapat dicapai dengan para politisi Islam, karena setidaknya rumusan itu tidak bertentangan, kalau bukannya mencerminkan, prinsip *tauhid* (keesaan Tuhan) yang menjadi aqidah Islam. Tetapi, sesungguhnya, perumusan semacam itu mengandung kompleksitas yang sangat luar biasa. Karena, seperti dikomentari Olaf Schumann:

“Istilah ‘ketuhanan’ merupakan istilah yang sangat abstrak; bukan ‘Tuhan’, melainkan ‘ketuhanan’, suatu prinsip mengenai Tuhan, tetapi bukan Tuhan sendiri. Oleh karena itu, ia pun sangat sulit untuk diterjemahkan ke dalam bahasa asing. Dalam bahasa Inggris barangkali bisa diterjemahkan dengan istilah *divinity*, pasti bukan ‘*deity*’ atau ‘*God*’, dan dalam bahasa Jerman *Gottheit* atau *Gottlichkeit*, ia pun bukan *Gott*. Hanya teologi yang dapat menjelaskan dengan memberikan definisi mengenai apa yang dimaksudkan dengan ‘ketuhanan’ itu secara nyata. Jadi, dengan rumusan sila ‘ketuhanan’ diberikan ruangan luas yang sekaligus dilindungi oleh negara agar agama-agama yang diakui dapat menguraikan dan mengembangkan pemahaman mereka masing-masing mengenai Tuhan itu.”²³

²³ Dikutip dari Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia*, hal. 256. Boland sendiri menerjemahkannya sebagai *Belief in the One and Only God* untuk sila pertama Pancasila, dengan catatan bahwa rumusan sila pertama Pancasila “tidaklah mesti

Barangkali benar, hanya teologi yang dapat memberi definisi mengenai apa yang disebut “ketuhanan” itu, tetapi ruangan luas yang dibuka oleh rumusan itu, dalam sejarah, justru lebih sering menjadi ajang pergulatan tafsir politik ketimbang diskusi teologis. Bagi sebagian politisi Islam, rumusan itu dilihat sebagai langkah simbolik sangat penting karena menerima azas monoteisme Islam sebagai landasan ideologis negara. Tidak saja tercantum dalam sila pertama Pancasila, rumusan itu juga menjadi bagian dari isi UUD’45, khususnya pasal 29 ayat (1): “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Dengan kata lain, meskipun Islam sebagai sistem yang holistik tidak diterima sebagai dasar negara, setidaknya ajaran dasarnya, yakni *tauhid*, sudah menjadi landasan yang di atasnya Negara Republik Indonesia didirikan. Dengan itu pula konsep “negara sekuler” yang sangat menakutkan dan menghantui para politisi Islam secara kategoris sudah ditolak. Tetapi sekaligus dengan itu pula, konsep “negara agama” ikut ditolak.²⁴ Di kemudian hari, saat menjabat sebagai Menteri Agama pada rezim Orde Baru, Prof. Dr. Mukti Ali merumuskan kalimat-kalimat yang sangat terkenal mengenai hal itu:

merupakan suatu ‘konsep Tuhan menurut Islam yang sudah dilepaskan dari ajaran agama’, tetapi lebih merupakan suatu konsep tentang Tuhan yang bersifat umum dan netral, yang memberikan ruang bagi setiap orang untuk memuja Tuhan, tanpa menjadi tidak acuh dalam masalah-masalah keagamaan.” Lihat Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, hal. 41

²⁴ Bahtiar mengutip komentar menarik dari Hatta dalam soal ini. Diterimanya rumusan monoteistik Pancasila itu bagi Hatta memberinya “jalan untuk meloloskan diri ... dari setiap kewajiban, sebagai seorang Muslim ortodoks dan anak seorang ulama, untuk mendukung negara Islam.” Lihat Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*, hal. 91.

“Indonesia telah memilih jalannya sendiri. Indonesia bukanlah negara teokratis, dan juga bukan negara sekuler. Dasar negara kita, Pancasila, sudah benar dengan menegaskan negara ini berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara multi-religius. Tetapi, agama (Islam), dalam bentuknya yang resmi, bukan dasar negara ... tidak dijadikan sebagai agama negara. Namun demikian, pemerintah akan merumuskan suatu prinsip-prinsip operasional bagi pembangunan agama, yang diperuntukkan kepada semua komunitas beragama di Indonesia, dalam rangka melindungi, membantu, mendukung dan membina semua bentuk kegiatan keagamaan.”²⁵

Indonesia bukanlah negara teokratis, juga bukan negara sekuler. Itulah rumusan kompromistis yang akhirnya dipilih sebagai jalan tengah yang diharapkan dapat menyatukan semua pihak dan golongan. Akan tetapi, dari pengalaman selama ini, rumusan kompromistis itu memiliki konsekuensi-konsekuensi mendasar dan problematis bagi kehidupan keberagamaan di Indonesia. Mari kita lihat satu demi satu.

Pertama, dengan rumusan monoteistik itu, pada tataran ideologis pun negara telah mengambil alih paham ketuhanan tertentu --betapapun problematisnya rumusan itu-- seperti diingatkan Schumann di atas, yang berasal dari agama-agama Ibrahimi, yakni tradisi Yahudi-Kristen-Islam. Dengan langkah ini, muncul persoalan-persoalan besar yang sangat rumit. Misalnya, apakah rumusan

²⁵ Dikutip dari Ali Munhanif, “Prof. Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru”, dalam Prof. Dr. Azyumardi Azra dan Drs. Saiful Umam, MA (peny.), *Menteri-Menteri Agama RI*, hal. 299. Cetak miring ditambahkan. Rumusan Indonesia sebagai “bukan negara agama dan bukan negara sekuler”, walau mungkin kata-kata persisnya bukan dari Mukti Ali, terbukti sangat populer dan, bisa dikatakan, menjadi pandangan yang umum diterima di lingkungan tokoh-tokoh non-muslim, seperti T.B. Simatupang, W.B. Sidjabat, Eka Darmaputera, dan lainnya.

monoteistik itu berarti juga penolakan terhadap paham ketuhanan yang berbeda, sebutlah “animisme” atau “politeisme”? Atau bahkan paham “ateisme”?

Dalam salah satu teks yang sangat menarik dan sudah langka, Agoes Salim pernah menegaskan sebaliknya: “Bagaimanakah kemerdekaan itu harus dipahamkan dalam negara kita, jang didasarkan kepada kepertjajaan kepada Ketuhanan jang Maha Esa.”

Tulis Agoes Salim selanjutnya:

“Dapatkah atas asas negara itu kita mengakui kemerdekaan kejakinan orang jang meniadakan Tuhan? Atau kejakinan agama jang mengakui Tuhan berbilang atau berbagi-bagi? Tentu dan pasti! Sebab undang-undang dasar kita, sebagai djuga undang-undang dasar tiap-tiap negara jang mempunjai adab dan kesopanan mengakui dan mendjamin kemerdekaan kejakinan agama, sekadar dengan batas jang tersebut tadi itu, jaitu asal djangan melanggar hak-hak pergaulan dan orang masing-masing, djangan melanggar adab kesopanan ramai, tertib keamanan dan damai.”²⁶

Prinsip monoteis dalam sila pertama Pancasila, menurut “*grand old man*” Sarekat Islam itu, justru tidak menegasikan paham-paham ketuhanan yang berbeda (“politeisme”), atau bahkan “ateisme”! Bagi Agoes Salim, urusan keyakinan pada paham ketuhanan (atau menolak paham ketuhanan) merupakan bagian dari “kemerdekaan keyakinan agama”, yakni urusan individu atau komunitas, bukan urusan negara. Apa yang seharusnya diurus negara adalah “hak-hak pergaulan”, yakni bagaimana agar “jangan melanggar adab kesopanan ramai, tertib keamanan dan damai”.

²⁶ Dikutip dari Trisno S. Sutanto, *Risalah*.

Negara hanya berhak mengurus urusan publik, bukan keyakinan keagamaan pribadi maupun komunitasnya.

Sayang, gagasan cemerlang Agoes Salim itu sulit dipertahankan dan tidak menjadi diskursus umum. Apa yang diajukan Agoes Salim lebih merupakan tafsir pribadinya. Sementara, secara tertulis, tampak jelas bahwa negara sudah menjadikan paham ketuhanan tertentu sebagai landasannya. Dalam perjalanan sejarah kemudian terbukti bahwa dengan rumusan monoteistik Pancasila, maka bentuk-bentuk paham ketuhanan yang lain –apalagi paham yang menolak Tuhan– tidak memperoleh tempat.

Kedua, prinsip monoteistik dalam sila pertama Pancasila tersebut juga dituangkan ke dalam pasal 29 UUD'45 yang rumusannya sangat ambigu. Dalam ayat (1) pasal itu dirumuskan bahwa “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa”, dan dalam penjelasan resmi UUD'45 ditegaskan, “Ayat ini menyatakan kepercayaan bangsa Indonesia terhadap Tuhan Yang Maha Esa”.²⁷ Sekali lagi, di sini semakin jelas bahwa kata “Ketuhanan” yang membingungkan para teolog seperti Schumann, tidak lain tidak bukan harus dipahami sebagai prinsip *tauhid*. Persoalan dasarnya lalu muncul pada bagaimana mengartikan “berdasarkan” dalam kalimat “Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa”? Apakah itu berarti sekadar deklarasi kepercayaan? Ataukah itu berarti negara Indonesia merupakan “negara religius”, walau bukan “negara

²⁷ Lihat penjelasan UUD 1945 dalam Redaksi Sinar Grafika, *UUD 1945 Setelah Diamandemen Kedua Tahun 2000* (Jakarta: Sinar Grafika), 2001, hal. 33.

agama”?²⁸ Atau itu berarti –dan alur pikiran ini yang dipakai dalam kebijakan politik kerukunan yang akan ditelusuri dalam bagian-bagian berikutnya– bahwa negara merasa “memiliki kewajiban” untuk ikut campur tangan mengurus soal-soal keagamaan?

Jika ditelusuri dengan teliti, hampir seluruh kebijakan politik agama, khususnya politik kerukunan antaragama yang dijalankan oleh negara, selalu didasarkan pada perasaan “kewajiban” ini. Dengan kata lain, pasal 29 ayat (1) UUD 1945 telah menjadi semacam justifikasi konstitusional yang memberikan pembenaran, atau malah suruhan, terhadap negara untuk melakukan rangkaian kebijakan keagamaan “dalam rangka melindungi, membantu, mendukung dan membina semua bentuk kegiatan keagamaan”, memakai istilah Mukti Ali yang sudah dikutip di atas.

Persoalan *ketiga* lebih berkaitan dengan formulasi pasal 29 ayat (2) UUD’45 yang sering dijadikan sebagai jaminan konstitusional kebebasan beragama. Di situ ditegaskan, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.” Dalam soal ini, sayangnya, tidak ada penjelasan resmi

²⁸ Perbedaan seperti ini sangat lazim ditemukan dalam ungkapan-ungkapan resmi pemerintah, walau sesungguhnya sulit diartikan. Apa yang sesungguhnya dimaksudkan dengan kalimat “negara religius tetapi bukan negara agama”? Apakah ini berarti suatu prinsip religiusitas yang tidak terikat pada agama tertentu, sejenis tesis *de-confessionalized concept* dari Van Nieuwenhuijze? Tetapi jika memang begitu, untuk apa hal itu perlu ditegaskan sebagai landasan negara? Baca ulasan kritis Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*, hal. 23-28 mengenai tesis ini.

pemerintah.²⁹ Padahal justru formulasi itu, dalam sejarah terbukti menjadi salah satu problem paling sulit. Apa yang dimaksud dengan kalimat “dan kepercayaannya” di situ? Apakah tambahan kalimat itu merupakan penjelasan terhadap kata sebelumnya, yakni “agamanya”? Atau kata itu berdiri sendiri?

Menurut catatan sejarah, tambahan kalimat “dan kepercayaannya” sesungguhnya merupakan usulan Mr. K.R.M.T. Wongsonagoro, Bupati Sragen, yang menjadi anggota Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar pada rapat tanggal 13 Juli 1945. Usul tersebut diterima Soekarno, sebagai Ketua Panitia, sekaligus usulan Raden Oto Iskandardinata, pemimpin surat kabar “Tjahaja”, anggota Panitia Kecil yang mengusulkan pemisahan pasal mengenai agama menjadi dua ayat. Sayang sekali, rekaman tertulis yang ada tidak memberi kejelasan mengenai hal itu. Usul tersebut diajukan Wongsonagoro dengan alasan karena “mungkin diartikan, bahwa negara boleh memaksa orang Islam untuk menjalankan syari’at agama.”³⁰

Jika ini diterima, maka kalimat “dan kepercayaannya” mau menegaskan prinsip multi-interpretatif dan pluralitas internal Islam. Akan tetapi ini tetap menimbulkan persoalan yang sulit dipecahkan. Misalnya, bagaimana dengan nasib “sekte-sekte”, kalau istilah ini boleh dipakai, di dalam Islam sendiri, seperti Ahmadiyah atau Darul Arqam? Begitu juga, apakah jaminan konstitusional dalam pasal 29

²⁹ Pasal ini sampai amandemen keempat UUD 1945 pada tahun 2002 tidak berubah. Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI), 2006, hal. 68.

³⁰ Lihat *Risalah*, hal. 225

ayat (2) hanya berlaku bagi Islam? Bagaimana dengan nasib sekte-sekte dari lingkungan Protestan yang jumlahnya sangat banyak?

Persoalannya menjadi sangat rumit ketika persoalan tafsir tentang “aliran kepercayaan” yang didasarkan pada rumusan ambigu itu diterjemahkan menjadi institusi-institusi sosial. Bagi banyak aliran kebatinan atau kepercayaan seperti Sapto Dharma, Sumarah, Subud dan lain-lain, yang eksistensinya sudah ada jauh sebelum Negara Indonesia Merdeka diproklamasikan, kata “kepercayaan” dalam rumusan itu seakan-akan merupakan pengakuan dan jaminan negara atas eksistensi mereka. Apalagi pada tahun 1954 didirikan PAKEM (Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat) yang salah satu tugasnya adalah memberikan ijin bagi aliran kepercayaan untuk melakukan berbagai kegiatan mereka. Karena itulah, pada tahun 1957 ada permohonan dari Badan Kongres Kebatinan Indonesia (BKKI) lewat surat pada Presiden Soekarno agar “status” aliran kepercayaan disetarakan dengan status agama-agama resmi.

Sudah tentu, ini memancing kemarahan dari kalangan Islam yang menolak secara tegas usulan itu. Pada masa puncak Orde Baru, negara seakan-akan memberi akomodasi dengan menempatkan secara resmi aliran kepercayaan sebagai opsi yang mandiri dalam GBHN tahun 1973. Akan tetapi, tetap saja hak-hak sipil mereka yang mengaku sebagai penganut “aliran kepercayaan” diingkari oleh birokrasi negara, mulai dari pengurusan KTP, tidak adanya kolom “kepercayaan” dalam sensus penduduk, sampai soal legalitas

pernikahan serta keturunan yang dihasilkannya. Inilah problem-problem yang masih terus diperdebatkan sampai sekarang.³¹

Agaknya ketiga persoalan yang sangat problematis di atas merupakan persoalan-persoalan kunci dalam hampir seluruh praktik politik kerukunan yang dilancarkan negara. Di situ tampak jelas, bagaimana pergumulan Islam dengan negara pada akhirnya melahirkan rumusan kompromistis Pancasila yang justru sangat problematis dan rentan. Pancasila yang disepakati sebagai jalan tengah dan titik temu dari berbagai kelompok, terbukti merupakan “jalan tengah yang selalu goyah”. Sementara pada pihak lain kita juga melihat apa yang dijuluki Hairus Salim sebagai:

“imajinasi politik yang tak pernah mati di dalam tubuh pemerintahan –rezim pemerintahan apa pun– untuk memainkan ‘kartu agama’ di dalam berpolitik, baik untuk kepentingan mengontrol dan menguasainya (gaya Belanda) maupun mobilisasi untuk meraih dukungan (gaya Jepang). Imajinasi ini, menurut saya, terus hidup dan menyala karena memang belum jelas dan masih terus diperdebatkannya kerangka politik berbangsa dan bernegara.”³²

Imajinasi politik yang tak pernah mati itu tampak gamblang, misalnya, pada bagaimana Soekarno “memainkan” kartu Piagam Jakarta untuk menarik dukungan kalangan Islam bagi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang ia keluarkan dengan dukungan militer untuk membubarkan Majelis Konstituante dan kembali pada UUD’45

³¹ Lihat Anas Saidi (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 8-10. Juga baca Trisno S. Sutanto dan Martin L. Sinaga (penyunting), *Meretas Horison Dialog: Catatan dari Empat Daerah*, (Jakarta: ISAI-MADIA-TAF), 2001, hal. 98 dan seterusnya.

³² Lihat Hairus Salim, “Sejarah Kebijakan Kerukunan”, dalam *BASIS*, No 01 – 02, Tahun ke-53, Januari – Februari 2004, hal. 33.

–sembari, memberi Soekarno kekuatan eksekutif luar biasa besar untuk mengontrol negara. Dalam salah satu pertimbangannya untuk mengeluarkan Dekrit Presiden itu, Piagam Jakarta disebut dan diyakini presiden bahwa “Piagam Jakarta menjiwai UUD’45 dan merupakan kesatuan dengan UUD”,³³ suatu rumusan yang sulit dipahami kecuali sebagai “rumusan kompromi” untuk menarik dukungan massa Islam, khususnya dari kalangan yang lebih moderat. Sementara kalangan Islam yang lebih vokal menyuarakan tuntutan Islam sebagai dasar negara, khususnya para politisi kawakan dari Masyumi, seperti Natsir dan Sjafruddin Prawiranegara, dengan tuduhan terlibat dalam pemberontakan PRRI, dipenjarakan. Masyumi sendiri pada 1960 dibubarkan.

Boland dengan tepat mempertanyakan rumusan yang penuh ambiguitas itu serta penempatannya sebagai salah satu pertimbangan dalam Dekrit Presiden. Apa yang dimaksud dengan “menjiwai dan merupakan kesatuan” itu? Apakah itu berarti UUD’45 merupakan penjabaran dari “jiwa” Piagam Jakarta? Kalau benar begitu, bukankah Pembukaan UUD’45 seharusnya menggunakan rumusan yang ada dalam Piagam Jakarta, yakni dengan mencantumkan lagi tujuh kata yang sudah dibuang? Ataukah, memakai tafsir yang umum waktu itu seperti tampak dalam pidato-pidato Soekarno maupun suara-suara dari kalangan kebangsaan, bahwa Piagam Jakarta tidak lebih merupakan “dokumen historis” yang punya peran penting dalam perumusan UUD’45, tetapi tidak memiliki kekuatan

³³ Kalimat ini juga muncul dalam penjelasan resmi UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama bagian umum.

hukum. Namun jika demikian, mengapa soal Piagam Jakarta dicantumkan dalam bagian pertimbangan Dekrit Presiden? Bukankah ini memberi kekuatan hukum tertentu pada Piagam Jakarta? Menurut Boland, inilah tafsir yang umum dipegang di kalangan para politisi Islam. Bagi mereka, dengan Dekrit Presiden itu, maka “Piagam Jakarta memperoleh kedudukan hukum untuk waktu sekarang ini”.³⁴

Tinjauan sejarah di atas memberikan gambaran yang cukup memadai untuk memotret realitas hubungan agama dan negara di Indonesia dengan sekian problematikanya. Tanpa disadari, ternyata relasi antaragama di tanah air tidak lepas dari pergulatan panjang agama dan negara itu. Pergulatan itulah yang akhirnya melatari landasan bernegara kita yang gamang ini. Latar sejarah sebagaimana yang kita telusuri di atas menjadi penting karena ia telah menjadi *setting* setiap kebijakan politik kerukunan yang akan dibahas dalam bab selanjutnya. Masih dalam upaya menelusuri latar, dalam bagian berikut akan dipotret realitas konflik etno-religius yang akan sangat penting menjadi “alat optik” memahami politik kerukunan, terutama yang dimainkan oleh pemerintah Orde Baru.

³⁴ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, hal. 105. Jika kesaksian K.H. Muhammad Wahib Wahab dapat diterima, maka menurut penuturannya, dialah yang memberi usulan tertulis pada tanggal 20 Mei 1959 kepada Presiden Soekarno agar dikeluarkan dekrit *kembali ke UUD 1945 yang dijiwai Piagam Jakarta*, dengan catatan Konstituante tidak dibubarkan. “Usulan tersebut diantarkan sekretaris pribadi saya, Sa’dullah, melalui Menteri Pertama Ir. Djuanda untuk disampaikan kepada Presiden.” Dikutip dari Abdul Aziz, “K.H. Muhammad Wahib Wahab: Kementrian Agama pada Masa Demokrasi Terpimpin”, dalam Prof. Dr. Azyumardi Azra dan Drs. Saiful Umam, MA (penyunting), *Menteri-Menteri Agama RI*, hal. 193 (cetak miring ditambahkan). Sesudah itu Wahib Wahab menunaikan ibadah haji, dan ketika kapal memasuki daerah Sukatra mendekati Aden ia diberitahu kapten kapal bahwa Soekarno sudah mengumumkan Dekrit Presiden yang kembali ke UUD’45 yang dijiwai Piagam Jakarta sekaligus membubarkan Konstituante.

B. KONFLIK ETNO-RELIGIUS³⁵ DI INDONESIA KONTEMPORER DALAM PANDANGAN ORDE BARU

Sejarah panjang hubungan antaragama (utamanya dalam hal ini Islam-Kristen) di atas telah menjadi latar belakang setiap kebijakan politik kerukunan antaragama di tanah air. Ketegangan antara keduanya, juga antara berbagai agama lain yang ada di Indonesia, tidak lepas dari sejarah panjang itu. Pergolakan-pergolakan bahkan konflik etno-religius yang marak belakangan juga tidak bisa dipisahkan dari jalan terjal hubungan antaragama tersebut. Meskipun konflik antaragama di Indonesia memperlihatkan dimensi dan varian yang sangat beragam, namun konflik Islam-Kristen merupakan fenomena tersendiri yang cukup “kolosal” dan dahsyat.

Konflik-konflik bernuansa agama itu sering (dan bahkan selalu) dijadikan latar setiap kebijakan yang menyangkut hubungan antaragama atau lebih populer disebut kebijakan kerukunan antaragama. Kebijakan politik kerukunan ini, menurut cara berpikir pemerintah, dapat menyelesaikan persoalan konflik agama di Indonesia. Berdasar asumsi yang dibangun pemerintah ini, maka sebelum mengupas kebijakan-kebijakan menyangkut kerukunan agama, akan lebih baik jika kita telusuri terlebih dahulu persoalan konflik etno-religius yang terjadi di tanah air beserta berbagai variabel dan faktor penyebabnya. Langkah ini penulis anggap penting untuk memverifikasi relevansi konflik bernuansa agama, sebagai salah satu bentuk konflik SARA –sebuah idium yang digunakan oleh Orde Baru, dengan kebijakan kerukunan.

³⁵ Konflik etno-religius adalah konflik yang melibatkan isu agama dan etnis. Dalam kenyataannya isu agama dan isu kesukuan sulit dibedakan dalam ledakan konflik. Bahkan dalam setiap konflik etnis, isu agama hampir selalu diikutkan.

1. Konflik Sosial Bernuansa Agama di Indonesia

Indonesia memang “ditakdirkan” menjadi sebuah negara yang plural, baik dalam hal suku, bahasa, adat-istiadat dan agama. Mereka hidup tersebar dalam ribuan pulau. Persebaran penduduk di pulau-pulau tersebut tidak merata; ada pulau yang relatif kecil dengan penduduk yang sangat padat seperti pulau Jawa, yang luasnya hanya sekitar 6,89% dihuni oleh penduduk 59,99%; dan sebaliknya pulau Irian (Irian Jaya) yang luasnya 21,99% dihuni hanya oleh 0,92% penduduk Indonesia. Kepadatan penduduk di pulau Jawa perkilometer persegi 814 jiwa, sedangkan Irian Jaya, untuk luas yang sama hanya dihuni oleh 4 jiwa saja.

Pluralitas dalam soal agama juga cukup menakjubkan. Sejak dulu hingga kini, Indonesia dikenal sebagai bangsa yang sangat plural dalam hal agama. Tentang pluralitas agama ini bahkan belum ada ilmuwan yang sanggup menghitung jumlah agama di seluruh Indonesia. Karena jumlah suku bangsa di Indonesia diperkirakan mencapai 300 lebih yang berbicara dalam 300 bahasa, maka diperkirakan ada 300-an jumlah agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia. Namun, hanya ada beberapa agama besar yang dapat diidentifikasi dan diketahui jumlah pemeluknya. Persebaran penganut agama di Indonesia menurut data statistik penduduk tahun 2002 terdiri atas: Islam 177.528.772 (88,51%); Kristen (Protestan dan Katolik) 17.294.611 (8,62%); Hindu 3.651.939 (1,82%); Buddha 1.694.682 (0,84%); lainnya 411,629 (0,21%). Jumlah penduduk

Indonesia tahun 2002 sebanyak 200.581.633 jiwa.³⁶ Jumlah itu tersebar di semua propinsi di seluruh Indonesia. Persebaran penganut agama menurut propinsi dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2
Jumlah Pemeluk Agama di Indonesia pada Tahun 2002
Berdasarkan Propinsi

No.	PROVINSI	ISLAM	KRISTEN	HINDU	BUDDHA	AGAMA LAIN	JUMLAH
1	NAD	1,687,835	39,936	253	6,435	263	1,734,722
2	Sumut	7,530,839	3,613,421	21,329	324,864	16,355	11,506,808
3	Sumbar	4,147,436	88,138	238	4,998	795	4,241,605
4	Riau	4,214,294	321,461	9,059	198,710	11,652	4,755,176
5	Jambi	2,314,505	60,395	1,771	29,136	1,359	2,407,166
6	Sumsel	6,648,069	105,760	36,417	65,468	1,662	6,857,376
7	Babel	781,992	25,138	2,178	65,017	24,770	899,095
8	Bengkulu	1,523,187	32,143	4,241	2,260	254	1,562,085
9	Lampung	6,357,604	163,922	97,532	27,265	2,858	6,649,181
10	Jakarta	7,157,182	837,682	28,508	313,217	10,494	8,347,083
11	Jabar	34,884,417	703,604	35,114	85,985	14,353	35,723,473
12	Banten	7,746,781	213,135	35,601	93,859	7,433	8,096,809
13	Jateng	29,942,066	874,245	27,297	67,867	12,689	30,924,164
14	DIY	2,863,751	245,062	5,715	3,927	2,023	3,120,478
15	Jatim	33,747,695	799,276	129,655	72,882	16,490	34,765,998
16	Bali	323,853	54,273	2,751,828	16,569	476	3,146,999
17	NTB	3,699,018	15,799	101,898	13,658	224	3,830,597
18	NTT	335,005	3,338,998	5,226	719	128,529	3,808,477
19	Kalbar	2,151,056	1,269,553	7,868	239,408	65,065	3,732,950
20	Kalteng	1,335,290	311,924	141,658	2,296	9,838	1,801,006
21	Kalsel	2,888,001	43,649	13,564	12,440	18,060	2,975,714
22	Kaltim	2,077,428	338,015	6,613	15,595	5,683	2,443,334
23	Sulut	581,677	1,367,032	9,828	3,174	11,729	1,973,440
24	Gorontalo	814,836	12,234	1,778	807	529	830,184
25	Sulteng	1,577,511	346,143	77,292	4,318	7,129	2,012,393
26	Sulsel	6,959,472	73,374	53,406	21,168	33,892	7,141,312
27	Sultra	1,692,644	43,415	39,300	913	20	1,776,292
28	Maluku	564,035	577,208	3,858	341	4,457	1,149,899
29	Maluku Utara	571,062	97,603	140	180	848	669,833
30	Papua	410,231	1,282,073	2,774	1,206	1,700	1,697,984
JUMLAH		177,528,772	17,294,611	3,651,939	1,694,682	411,629	200.581.633

(sumber: Statistik Penduduk Indonesia Tahun 2002)

³⁶ Dikutip dari Statistik Penduduk Indonesia Tahun 2002 sebagaimana dipublikasikan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Budaya dan Peran Masyarakat (Puslitbang SERBRAMAS).

Melihat tabel tersebut, persebaran penganut agama di daerah-daerah di Indonesia tidak merata. Penganut agama Islam mayoritas di pulau-pulau Sumatera, Jawa, Madura, Kalimantan, Sulawesi, Lombok, Sumbawa dan pulau-pulau di Maluku Utara; agama Kristen mayoritas di pulau Irian (Irian Jaya); Katolik di pulau Flores, propinsi Timor-Timur; dan Hindu di pulau Bali.³⁷ Keaneka-ragaman itulah yang dipercaya, paling tidak oleh pemerintah, menjadi akar memunculkan konflik-konflik antarkelompok.

Memang, dalam sejarah Indonesia, konflik antaragama menorehkan catatan hitam perjalanan bangsa ini.³⁸ Nusantara, kata Tamrin Amal Tomagola, tidak pernah sepi dan sunyi dari ledakan-ledakan konflik komunal sejak tahun 1950-an. Konflik sejenis ini telah banyak terjadi baik di masa Soekarno maupun era Soeharto dan juga di periode pasca-Soeharto. Konflik antarsuku di Kalimantan telah mulai terjadi sejak tahun 1950-an, dalam masa Orda Lama dan juga dalam era Orde Baru dengan meledaknya konflik etnis di Sanggau

³⁷ Sosiolog Universitas Indonesia (UI) Tamrin Amal Tomagola melukiskan mozaik sosial-budaya Nusantara ini dengan sangat lengkap dan apik. Menurutnya, struktur mozaik sosial-budaya yang tegak di Nusantara kita ini dapat dideskripsikan dalam tiga aspek, yaitu struktur kesukuan, distribusi wilayah agama, dan dari aspek tingkat pendidikan. Baca Tamrin Amal Tomagola, "Anatomi Konflik Komunal di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998-2002" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI), 2003, hal. 43. Baca juga Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling* (Yogyakarta: Resist Book), 2006, hal. 21-27

³⁸ Dalam konteks Indonesia, Th. Sumartana melihat hampir semua peristiwa kekerasan yang terjadi—kecuali Peristiwa 27 Juli 1998 dan peristiwa di Papua—selalu terkait dengan faktor agama dan pada umumnya merembet ke tindak perusakan rumah ibadah. Dan sekalipun ada rumah ibadah yang dirusak termasuk masjid, kelenteng dan vihara Buddha, tapi perusakan rumah ibadah (bangunan gereja) Kristen, baik jumlah maupun tingkat kerusakannya bisa dikatakan menonjol, baik gereja Protestan maupun Katolik. Baca Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Bablasan Rezim Suharto di Era Reformasi* (Jakarta: ISAI, USAID), 2005, hal. 259

Ledo, Kalimantan Barat. Konflik terakhir di Sampit, Kalimantan Tengah adalah yang ke-16 kalinya. Juga masih di masa Orde Baru Soeharto, terjadi berbagai pertikaian bernuansa agama di Jawa seperti peristiwa Situbondo, Tasikmalaya dan Pekalongan. Konflik antarumat beragama secara terbatas di Halmahera Utara sering terjadi sejak tahun 1960-an. Di Poso, paling kurang ada dua gejolak antarumat beragama, masing-masing pada tahun 1992 dan 1995.³⁹

Deretan konflik pra-reformasi itu menepis anggapan bahwa konflik komunal di Indonesia hanya baru marak di era reformasi, pasca-Soeharto. Memang, pada masa Orde Baru konflik agama hampir tidak terjadi dalam eskalasi yang besar. Bahkan pada era Orde Baru, Indonesai dijuluki sebagai meniaturnya kerukunan agama dunia. Hal ini wajar karena meskipun Indonesia adalah negara yang majemuk dalam hal agama, namun kehidupan berdampingan tampak demikian harmonis. "Teologi kerukunan" yang diterapkan Orde Baru tampak berhasil merukunkan umat beragama di Indonesia.

Runtuhnya rezim Orde Baru telah mengubur semuanya. Berbagai konflik dan kekerasan agama marak di berbagai wilayah Indonesia dengan eskalasi yang tak terbendung, terutama sejak proses transisi pasca-Mei 1998. Rentetan peristiwa kekerasan itu, yang menghancurkan sama sekali bayangan tentang masyarakat Indonesia yang selama ini dikenal "ramah", sangat sulit dipahami, baik *magnitude* maupun bentuknya yang biadab, di

³⁹ Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 4

luar peri kemanusiaan⁴⁰. Bom waktu yang disemaikan oleh rezim Soeharto dalam bentuk berbagai ketidakadilan struktural, perlakuan diskriminatif-institusional yang berlarut-larut terhadap suatu kelompok tertentu serta budaya kekerasan yang dicontohkan aparat keamanan dengan berbagai organisasi milisi paramiliter yang disuburkan di masa Orde Baru yang telah menumpuk sedemikian rupa, siap untuk meledak setiap saat.

Deretan ledakan konflik bernuansa agama terjadi di akhir penghujung kekuasaan Orde Baru itu. Pada tahun 1997 terjadi kerusuhan sosial di Banjarmasin⁴¹; tahun 1998-2000 terjadi kerusuhan bereskalasi besar di Poso Sulawesi Tengah⁴²; pada

⁴⁰ Cerita tentang konflik komunal di kecamatan Sanggau-Ledo Kalimantan Barat antara Desember 1996 sampai Maret 1997 yang beredar luas melalui internet, misalnya, yang menampilkan foto seorang penduduk sembari tersenyum menentang kepala seseorang yang baru saja ditebas, atau deretan kepala yang dijadikan hiasan jalan, sangat sulit dibayangkan dapat terjadi di Indonesia.

⁴¹ Peristiwa yang terjadi pada 23 Mei 1997 atau yang lebih dikenal dengan "Jum'at Kelabu" lebih dominan bernuansa politik. Kerusuhan merupakan eskalasi kegiatan kampanye pemilu 1997 yang tidak dapat dikendalikan oleh pimpinan parpol yang bersangkutan. Walaupun demikian, nuansa agama tidak dapat diabaikan begitu saja, karena dipergunakannya simbol-simbol agama dalam peristiwa itu. Selain itu faktor-faktor sosial ekonomi ikut berperan pula. Baca Titik Suwariyati "Konflik-Konflik Sosial Bernuansa Agama di Berbagai Komunitas" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama di Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2003, hal 1-24.

⁴² Tragedi kerusuhan Poso terjadi dalam tiga babak, yaitu kerusuhan pertama pada tanggal 25-30 Desember 1998, kerusuhan kedua pada 15-21 April 2000, dan kerusuhan ketiga terjadi pada 23 Mei-10 Juni 2001. Menurut catatan Pemda setempat, kerusuhan Poso mengakibatkan tidak kurang dari 504 orang meninggal serta 313 orang terluka. Sebanyak 7.022 buah rumah hangus terbakar, 1.378 unit rusak berat dan 690 rumah rusak ringan. Selain itu sebanyak 31 tempat ibadah, sebuah pesantren, 5 unit rumah dan asrama Polri, 37 bangunan kantor, sekolah, poliklinik, balai desa dan panti asuhan habis dilalap api. Berbagai fasilitas publik dan usaha juga hancur. Kerusuhan ini merupakan konflik horizontal antara kelompok muslim dan Kristen. Dalam konflik ini agama bukan menjadi

tahun 1998 juga terjadi kerusuhan di Kupang Nusa Tenggara Timur⁴³; tahun 1999 meledak kerusuhan antar-etnik di Kalimantan Barat⁴⁴; pada tahun yang sama terjadi kerusuhan di Kota Waringin Timur Kalimantan Tengah⁴⁵; pada 2000 terjadi

penyebab utama, tetapi lebih berfungsi selaku faktor pengiring yang datang belakangan dan dimanfaatkan sebagai alat penggalangan solidaritas. Pemicu utamanya sangat kompleks menyangkut beragam persoalan di seputar organisasi dan perebutan kekuasaan, kesenjangan ekonomi, fungsi-fungsi keamanan yang tumpul, efektifitas pemerintahan yang relatif rendah, supremasi hukum yang mandul, pranata budaya lokal yang tergusur, suasana reformasi dan sebagian media massa yang cenderung liar, nakal, partisan dan berorientasi profit yang sangat besar dan kondisi-kondisi lainnya. Baca Mursyid Ali "Konflik Sosial Bernuansa Agama (Studi Kasus tentang Tragedi Kerusuhan Poso)" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal. 79-105. Kajian yang lebih lengkap tentang konflik ini dilakukan oleh Tamrin Amal Tomagola yang mengkaji struktur piramida konflik Poso. Baca Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 28-32. Khusus tentang faktor-faktor yang melatarbelakangi konflik Poso, baca Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama, Konflik dan Perdamaian* (Jakarta: Komnas HAM dan IPI), 2005, hal. 169-174.

⁴³ Kerusuhan Kupang berlangsung pada tanggal 30 Nopember 1998. Peristiwa itu bermula dari upacara perkabungan umat Kristiani atas terjadinya berbagai kerusuhan SARA di berbagai daerah di luar NTT seperti kasus Ketapang, Situbondo, Ambon dan lain-lain yang tidak tertangani dengan tuntas oleh pemerintah. Menurut catatan MUI, dalam peristiwa tersebut sebanyak 18 rumah ibadah dinyatakan rusak dan terbakar. Berbagai fasilitas publik juga hancur, di antaranya TK Nursada, Asrama Haji, Kantor Pengadilan Agama Islam, Universitas Muhammadiyah, dan SMP Muhammadiyah. Diperkirakan 4.000 warga mengungsi untuk menyelamatkan diri. Baca Ibnu Hasan Muchtar "Konflik-Konflik Sosial Bernuansa Agama: Studi Kasus Kerusuhan Kupang, Nusa Tenggara Timur" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal. 107-134

⁴⁴ Konflik sosial ini berlangsung dalam periode yang sangat panjang sejak tahun 1996, namun bentrokan terdahsyat terjadi pada tahun 1999. Konflik ini pada umumnya terjadi antar-etnis, yakni antara etnis Melayu dengan Madura, atau antara etnis Dayak dengan Madura. Hanya ada satu konflik dalam skala besar yang terjadi di luar ketiga suku tersebut (yaitu antara Suku Batak dengan Cina), di mana konflik ini dipicu oleh upaya-upaya Suku Dayak untuk membersihkan etnis Cina dari wilayah Kalimantan Barat. Baca Umar Surur "Konflik Sosial Bernuansa SARA di Berbagai Komunitas Etnik di Kalimantan Barat" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal 25-52

⁴⁵ Peristiwa yang dikenal dengan kerusuhan Sampit ini adalah konflik antara etnis Dayak dan Madura. Kerusuhan terjadi secara bergelombang sejak 15 September 1999 sampai 24 Februari 2001. Peristiwa tersebut memakan korban 257 orang tewas, 1.192 rumah terbakar, 748 rumah rusak, 16 kendaraan roda empat, 43 kendaraan roda dua dan 114 becak dibakar, serta ratusan korban luka-luka. Penyebab kerusuhan ini sangat kompleks meliputi faktor politik, ekonomi, agama dan budaya. Baca Sjuhada Abduh "Tragedi Berdarah di Kota

kerusuhan di Mataram Nusa Tenggara Barat antara umat Islam dan Kristen⁴⁶; pada tahun 1999 dan 2000 meledak kerusuhan Ambon⁴⁷; tahun 2001 meledak kerusuhan di Palangkaraya Kalimantan Tengah⁴⁸; pada tahun 2002 terjadi kerusuhan Lampung⁴⁹; dan berbagai kerusuhan lain yang mewarnai peristiwa di tengah transisi.

Waringin Timur (Kasus Dayak dan Madura Tahun 1999)" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal. 227-269. Secara khusus Tamrin Amal Tomagola juga mengkaji peta konflik Sampit ini dalam Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 39-50. Baca juga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama*, hal. 136-143

⁴⁶ Peristiwa ini terjadi pada Senin dan Selasa, 17-18 Januari 2000, sehingga dikenal dengan peristiwa 171. Kerusuhan ini berawal dari pengrusakan Gereja Protestan GPIB Immanuel yang terletak di belakang kantor Walikotamadya Mataram oleh sejumlah massa yang emosional sepulang mereka menghadiri Tabligh Akbar dalam rangka solidaritas terhadap muslim di Maluku. Ada indikasi kuat kerusuhan Mataram ini berkaitan erat dengan kasus Maluku yang terkesan lamban penanganannya oleh pemerintah. Baca hasil penelitian Bashori A. Hakim, "Kasus Kerusuhan di Mataram Januari 2000" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal. 53-78

⁴⁷ Kerusuhan Ambon adalah konflik antara umat Islam dan Kristen. Konflik yang sudah berlangsung selama tiga tahun lebih ini dapat dibagi dalam tiga fase, yaitu: fase pertama terjadi pada 19 Januari sampai April 1999; fase kedua pada 24 Juli sampai 26 Desember 1999; dan fase ketiga terjadi pada 24 April 2000 sampai tahun 2003. Seluruh konflik tersebut diawali dengan peristiwa kecil berupa perkelahian yang kebetulan melibatkan pemeluk agama yang berbeda. Berbagai pihak melaporkan data yang beragam tentang korban jiwa. Sebuah sumber mencatat, selama kerusuhan Ambon-Maluku tercatat korban jiwa meninggal mencapai 12.000 jiwa. *TEMPO* mencatat, sampai Januari 2000, atau sekitar setahun kerusuhan Ambon, terdapat korban 1.134 warga sipil dan 18 aparat tewas, 35 gedung pemerintahan, 20 sekolah, 4 bank, 719 toko, 45 masjid, 47 gereja, 198 kendaraan roda empat, 128 kendaraan roda dua, dan 7.046 rumah hancur. Menurut Sudjangi, kondisi sosiologis yang melatarbelakangi konflik di Ambon adalah karena perasaan makin terdesaknya umat Kristen secara politik, ekonomi, dan demografis, terutama setelah kedatangan BBM (Bugis, Buton, Makasar). Baca Sudjangi "Konflik-Konflik Sosial Bernuansa Agama: Studi Kasus Kerusuhan Ambon" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal. 153-207

⁴⁸ Kerusuhan yang berlangsung pada 18 Februari 2001 ini merupakan kerusuhan antaretnik sebagai perkembangan dari pertikaian antara etnis Dayak dan etnis Madura di Sampit pada tahun 1999. Baca M. Zainuddin Daulay "Kasus Kerusuhan Bernuansa SARA di Palangkaraya" dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal. 209-225

⁴⁹ Kerusuhan yang terjadi pada Jum'at, 13 Oktober 2002 di Way Jepara Lampung ini sesungguhnya merupakan kerusuhan antardesa, namun tiba-tiba berubah dengan eskalasi

Jika ditelisik, konflik-konflik etno-religius itu melibatkan banyak faktor di luar agama, seperti politik, ekonomi, budaya dan problem struktural lain yang tampak “disengaja”. Faktor agama (dan juga etnis) dalam berbagai kerusuhan tersebut sering hanya ditempatkan sebagai faktor pembenar tindakan kekerasan atau paling jauh sebagai alat konsolidasi dan penggalangan kekuatan. Di dalamnya kita melihat tumpang tindih yang luar biasa rumit antara kebijakan politik “pusat”, penggunaan simbol-simbol keagamaan, dan sekaligus sentimen kedaerahan yang semakin dipupuk oleh peran media massa. Karena itu, Kamajaya Al Katuuk, Direktur Eksekutif Yayasan Institut Pengembangan Manusia Indonesia (YIPMI), berpendapat konflik-konflik itu paling tidak terjadi dalam rajutan enam faktor berikut:

Pertama, derivasi politik yang, telah menjadi menu keseharian kita. Sayangnya, banyak yang kurang gizi, atau mengandung polutan atau toksin yang merusak. *Kedua*, derivasi ekonomi, di mana ketimpangan distribusi yang selama ini ada telah menjadikan peta anatomi sosial penuh dengan titik-titik rawan. *Ketiga*, derivasi fanatisme agama yang terlihat dari masih dominannya dogma bahwa “yang benar hanya kita, dan selebihnya laknat dan tersesat” dalam retorika-retorika khotbah para pemimpin agama, serta dominannya keyakinan bahwa posisi pemimpin agama ditentukan oleh “banyaknya jumlah umat yang dikelolanya. *Keempat*, derivasi suprakedaerahan yang berperan, misalnya, dalam rekrutmen pegawai sehingga menghambat penerapan *merit system*. *Kelima*, derivasi mutasi sosial negatif, yaitu “kedatangan wabah dendam” yang dibawa oleh para pengungsi korban kerusuhan. Dan, *keenam*, derivasi kreativitas sosial yang rendah.

yang sangat besar. Peristiwa ini bermula dari peristiwa kecil yaitu perampokan terhadap dua suami-istri yang sedang mengendarai motor. Akibat kerusuhan ini 59 rumah terbakar. Baca Arya Hadiwinata “Konflik-Konflik Sosial Bernuansa Agama: Studi Kasus Kerusuhan Lampung” dalam Departemen Agama RI, *Konflik Sosial Bernuansa Agama*, hal. 135-150

Negara ini, sejak awal dibangun bukan saja oleh mitos, tetapi juga pemberangusan kreativitas.⁵⁰

Berkelindannya berbagai faktor itu membuat konflik antaragama menjadi sesuatu yang rumit dan tidak bisa disimplifikasikan. Karena itulah menjadikannya sebagai alasan untuk meregulasi hubungan antaragama, sebagaimana yang ditulis dalam berbagai konsideran perundang-undangan, harus dipertanyakan. Dalam Bab Keempat, hal ini akan dikaji lebih lanjut dengan membedah anatomi konflik bernuansa agama di Indonesia. Berikut ini akan diulas bagaimana konflik SARA, termasuk di dalamnya konflik agama, menjadi bagian tak terpisahkan dari diskursus politik Orde Baru.

2. SARA⁵¹ dalam Pandangan Rezim Orde Baru

Konflik bernuansa suku, agama, ras, dan antar-golongan (SARA) merupakan salah satu bentuk kekerasan yang paling ganas. Menurut Nono Anwar Makarim, jumlah korban jiwa dalam konflik ini lebih besar daripada korban akibat terorisme dan perang

⁵⁰ Dikutip dari Trisno S. Sutanto dan Martin L. Sinaga (ed.), *Meretas Horison Dialog*. hal. 67-68

⁵¹ Istilah SARA (Suku, Agama, Ras dan Antargolongan) pertama kali dipopulerkan oleh Laksamana Sudomo, Panglima Kopkamtib di masa Orde Baru. Menurut Tamrin Amal Tomagola, istilah SARA sebetulnya mencampur-adukkan baik dimensi keterbelahan vertikal (kelas sosial) dari struktur sosial maupun dimensi keterbelahan horizontal dari struktur yang sama. Karena itu, Tamrin mengusulkan sebuah istilah yang secara konseptual menurutnya lebih pas, yakni KERAS (Kelas Ekonomi, Ras, Agama, dan Suku). Namun demikian, meskipun istilah SARA dinilai rancu secara konseptual, tetapi telah terbukti "sangat efektif" secara sosial-politik.

antarnegara.⁵² Makarim menyebutkan bahwa sejak Perang Dingin berakhir, telah terjadi lebih dari 100 “konflik internal” di dunia. Definisi “konflik internal” adalah setiap konflik yang terjadi atas dasar identitas kelompok atau golongan sosial, termasuk bahasa, ras, agama, aliran, suku, kelas, kumpulan, dalam berbagai kombinasinya.⁵³

Perkembangan sejarah kebangsaan Indonesia juga diwarnai sejumlah konflik bernuansa SARA. Menurut Tamrin Amal Tomagola, konflik bernuansa SARA di bumi Nusantara ini telah terjadi sejak zaman kolonial. Gerry van Klinken bahkan menilai persoalan SARA merupakan warisan pra-kolonial khas Melayu yang telah ada sebelum Indonesia ada.⁵⁴ Demikian pula pada masa awal kemerdekaan di zaman rezim Orde Lama, konflik SARA sudah muncul ke permukaan. Namun demikian, pada dua masa itu, persoalan SARA muncul secara wajar sebagai suatu dinamika kultural masyarakat.

Berbeda dengan dua masa sebelumnya, rezim Orde Baru berusaha menekan persoalan SARA secara sistematis. Pada masa Orde Baru, mengungkit-ungkit persoalan SARA merupakan barang haram yang masuk kategori subversif yang dinilai oleh pemerintah bakal menjadi sumber perpecahan dan disintegrasi bangsa. Rezim

⁵² Lihat *TEMPO*, 12 Januari 2003, hal 82.

⁵³ Pauline H Baker dan Angeli E Weller (1998) sebagaimana dikutip Sofian M. Asgart, “Politisasai SARA: Dari Masa Orba ke Masa Transisi Demokrasi” dalam Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Bablasan Rezim Suharto di Era Reformasi* (Jakarta: ISAI, USAID), 2005, hal. 247

⁵⁴ Gerry van Klinken, sebagaimana dikutip Sofian M. Asgart, “Politisasai SARA..” dalam Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru*, hal. 248

Orde Baru telah berhasil membangun keseragaman dalam segala bidang kehidupan sehingga pada saat itu, bangsa ini tampak menjadi bangsa yang tenang, aman, tetapi tanpa kehidupan yang sejati.

Rezim Orde Baru menafikan setiap wujud gejolak dalam masyarakat sekecil apapun, apalagi yang bernuansa SARA. Gejolak-gejolak sejenis ini harus ditekan—bila perlu dengan kekerasan—dan disembunyikan di pojok-pojok gelap yang tak terjangkau oleh telisik teropong publik. Dengan mendasarkan diri pada konsep negara integralistik, negara Orde Baru dibayangkan sebagai suatu keluarga besar dan para warganya harus hidup rukun dan damai dalam keselarasan, keserasian dan keseimbangan. Kesatuan dalam persamaan yang diseragamkan jauh lebih diutamakan daripada perbedaan beraneka-ragam yang membuka celah perpecahan. Berbagai perbedaan aspirasi dan kepentingan kelompok sosial, kesukuan dan keagamaan ditekan habis ke bawah permukaan demi kesatuan dalam keluarga besar bangsa Indonesia.

Monster SARA diacung-acungkan untuk menangkal setiap bentuk gejolak primordial. Keanekaragaman masyarakat majemuk Indonesia diakui hanya secara seremonial pada upacara-upacara peringatan Hari Proklamasi Kemerdekaan RI, dan sebatas prosedural administratif. Keanekaragaman tidak pernah ditegakkan secara substansial dalam kehidupan kenegaraan secara konkret.

Keberhasilan menumpas setiap konflik SARA di masa Orde Baru, menurut Tamril Amal, merupakan bagian integral dari upaya

mewujudkan “keamanan dan ketertiban umum” (*general security and order*) bagi seluruh lapisan masyarakat di Nusantara. Upaya ini dilakukan dengan (a) mengoperasikan seperangkat lembaga-lembaga hege-monik-ideologis; (b) menciptakan suatu mesin politik raksasa yang bernama Golkar dengan berbagai organisasi-massa turunannya; serta dengan (c) menggerakkan serangkaian mesin penundukan dengan kekerasan. Strategi utama yang diterapkan adalah strategi umum yang lumrah dipakai oleh rezim-rezim totaliter, yaitu: *bagi-bagi berkah dan gebuk (stick and carrot strategy)*.⁵⁵

Menurut Tamrin Amal Tomagola, langkah pertama yang diambil oleh rezim Orde Baru dalam rangka mengoperasikan seperangkat lembaga-lembaga ideologis hegemonik adalah dengan memaksakan asas tunggal: Pancasila. Langkah ini ditentang keras oleh kelompok-kelompok Islam di seluruh Indonesia. Untuk mengendalikan kelompok Islam pada umumnya, pemerintah Orde Baru menciptakan Majelis Ulama Indonesia (MUI). Penataran P4 diwajibkan bagi semua pegawai negeri dan semua siswa, pelajar dan mahasiswa di seluruh negeri tanpa kecuali. Lembaga pendidikan tingkat dasar, menengah dan tingkat tinggi kebanjiran berbagai mata-pelajaran dengan beragam nama tetapi ada satu benang kuning yang mengikat mereka semua: ketundukan sukarela dari warganegara di bawah duli kekuasaan Soeharto.⁵⁶

⁵⁵ Tamril Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 6

⁵⁶ Tamril Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 7

Kuntowijoyo menilai fenomena seperti itu sebagai suatu bentuk politisasi negara atas masyarakat. Ideologi nasional hanya mengenal asas tunggal Pancasila dan menafikan eksistensi golongan-golongan dalam masyarakat dengan segala keragamannya. Nasionalisme horizontal diukur dengan kesetiaan vertikal kepada pemerintah. Undang-Undang No.5 tahun 1974 memberikan kuasa pada gubernur, bupati, camat, dan lurah yang merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Desain sistem politik Orde Baru ini justru mempunyai andil besar dalam memicu pertentangan SARA yang semestinya justru dianggap sebagai proses interaksi sosial dan dikelola agar melahirkan hubungan kooperatif dan integratif dalam situasi masyarakat yang pluralistis.⁵⁷

Dari perspektif sosio-politis, Nazaruddin Syamsuddin menilai bahwa pemerintah Orde Baru begitu berambisi menciptakan suatu ekuilibrium semu. Hal ini tampak, antara lain, dengan menyeimbangkan kekuatan politik minoritas non-Islam dengan kekuatan Islam, yaitu menekan posisi umat Islam yang mayoritas. Selama berpuluh tahun itu pula umat Islam memendam dendam terhadap kekuatan politik non-Islam. Ketika kemudian pendulum bergerak ke arah yang berlawanan pada awal 1990-an, dan pemerintah Orde Baru mulai menganakemaskan kekuatan Islam tertentu, maka kekecewaan yang menyelimuti kalangan lainnya juga tak terhindarkan. Politik *divide et impera* semacam ini memupuk

⁵⁷ Kuntowijoyo "Kesadaran dan Perilaku" dalam *Integrasi, Moral Bangsa dan Perubahan*, (Yogyakarta: Divisi Penerbitan FIB UGM-Sinergi Press), 2002.

dendam dari masing-masing pihak.⁵⁸ Hal seperti ini yang oleh Ahmad Syafi'i Ma'arif disebut sebagai politik belah bambu.⁵⁹ Pemerintah Orde Baru mengangkat dan mengistimewakan suatu golongan dan menekan golongan yang lain. Kondisi ini yang antara lain turut membuka peluang tumbuh suburnya konflik SARA di Indonesia.

Berbagai konflik SARA yang terjadi selama masa rezim Orde Baru –dan bahkan sampai sekarang– memunculkan banyak pertanyaan. Tampak bahwa rezim Orde Baru menutup-nutupi, atau malah justru mempolitisasinya. Politisasi SARA di masa rezim Orde Baru berjalan dan berlanjut sehingga pada gilirannya juga terwariskan menjadi salah satu faktor penghambat lajunya proses konsolidasi demokrasi pada masa transisi.

Konflik dan kekerasan sosial bernuansa agama, ras dan antargolongan yang mengiringi krisis ekonomi dan politik pada waktu yang lalu, menunjukkan betapa rapuhnya relasi antaragama dan antaretnik yang dibangun dan kita banggakan selama ini. Meluruhnya titik pusat rezim Orde Baru yang selama ini mampu mengelola proses-proses yang merajut Indonesia, membuka celah bagi mencuatnya problematik kunci setiap masyarakat majemuk: keseimbangan antara “kemajemukan” dengan “kesatuan” yang memperoleh wajah konkretnya dalam bentuk “hantu” SARA.

SARA merupakan realitas terdalam masyarakat kita, dan sekaligus “hantu” yang sudah sejak lama membayangi perjalanan “menjadi Indonesia”. Sulit mencari kawasan dunia yang punya

⁵⁸ Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru*, hal. 249

⁵⁹ Baca A. Syafi'i Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan* (Jakarta: LP3ES)

kemajemukan SARA seperti kawasan Indonesia. Dengan lebih dari 13.000 pulau yang membentang dari barat ke timur sejauh lebih kurang 5.000 KM, dihuni ratusan suku bangsa dengan kemajemukan bahasa, adat istiadat, tradisi kepercayaan, tingkatan ekonomi, dan tatanan sosial sendiri-sendiri, maka wilayah Indonesia merupakan laboratorium kemajemukan yang hampir tiada tara di muka bumi ini.

Di tangan rezim Orde Baru, SARA sebagai fakta dasar “ke-Indonesia-an” menjadi alat ampuh untuk mengkonstruksi masyarakat yang diidam-idamkan dan melanggengkan kekuasaan rezim. Di situ unsur-unsur SARA (Suku, Agama, Ras dan Antargolongan), alih-alih dibaca dan diperlakukan sebagai kenyataan paling dasar dari kehidupan masyarakat Indonesia, malah dipersepsi dan dihakimi sebagai “musuh” yang harus terus menerus dicurigai, sebagai “potensi instabilitas” dan karenanya bertentangan dengan “pembangunan nasional” yang sedang gencar-gencarnya dilaksanakan.

Dalam Negara Orde Baru adalah tabu untuk membicarakan SARA. Siapa yang tetap nekat akan dikategorikan sebagai subversif. Dengan anggapan seluruh rakyat Indonesia memahami epistemologi Jawa, yakni *tanggap sasmito*, maka keputusan politik untuk tidak membicarakan masalah SARA, diidentikkan sebagai realitas tidak adanya kasus SARA di republik ini. Jalan berpikir yang keliru ini jelas membawa konsekuensi mengerikan begitu pecah konflik SARA. Informasi yang sampai ke masyarakat hanyalah melalui mulut ke mulut. Media massa tidak berani memberitakan karena khawatir dibredel. Komunikasi informal yang menjadi sarana informasi satu-

satunya di luar jalur pemerintah, membuat situasi makin tegang dan seperti api dalam sekam.

Yang menarik, meskipun konflik SARA pada masa ini ditekan, yang terjadi justru sebaliknya. Peristiwa perusakan tempat ibadah, terutama gereja, banyak terjadi. Menurut Sumartana, perusakan rumah ibadah Kristen dalam peristiwa kerusuhan selama Orde Baru ini sangat fenomenal. Dengan menyajikan data yang dihimpun oleh Forum Komunikasi Kristiani Surabaya—Indonesia (FKKPS-I), ia menyatakan bahwa sejak Orde Baru berkuasa sudah ada sekitar 358 gereja dirusak, dibakar dan dihancurkan. Adapun jumlah gereja yang ditutup, dirusak dan dibakar dari periode tahun 1945-1997 dapat dilihat dalam tabel berikut:⁶⁰

Tabel 3
Jumlah Gereja yang Ditutup, Dirusak dan Dibakar
Pada Periode Tahun 1945-1997

Periode	Jumlah	Rata-rata	Prosentase
1945 – 1954	0	0	0
1955 – 1964	2	0	0,2
1965 – 1974	46	13	4,6
1975 – 1984	89	25	8,9
1985 – 1994	132	36	13,2
1995 – 1997	89	25	44,5

(Sumber: FKKPS-I dalam Sumartana (2003))

Tidak hanya gereja, masjid yang merupakan tempat ibadah umat Islam juga mengalami nasib yang sama, meskipun jumlahnya tidak sebesar gereja yang dirusak dan dibakar. Konflik antara

⁶⁰ Baca lebih lanjut dalam Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru*, hal. 260.

kedua umat beragama itu selama masa Orde Baru tampak sangat mengerikan. Orde Baru yang terkenal dengan membangun rumah ibadah, Orde Baru juga mengimbanginya dengan perusakan rumah ibadah dengan derap yang luar biasa tingginya. Fenomena ini berlangsung sejak awal Orde Baru sampai di era reformasi di mana sebanyak 639 gereja dan 55 masjid di tutup (paksa), dirusak dan dibakar. Perbandingan keduanya hingga masa awal reformasi dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 4
Perbandingan Jumlah Gereja dan Masjid yang Ditutup, Dirusak dan Dibakar Pada Periode Tahun 1945-1999

Periode	Jumlah		Prosentase	
	Masjid	Gereja	Masjid	Gereja
1945 – 1954	0	0	0	0
1955 – 1964	0	2	0	0,33
1965 – 1974	1	46	1,82	7,53
1975 – 1984	6	89	10,91	14,57
1985 – 1994	8	132	14,55	17,02
1995 – 1999	40	370	72,73	60,56
Jumlah	55	639	100	100

Data di atas setidaknya menggambarkan bahwa perlakuan terhadap SARA yang dikubur, ternyata merangsang sentimen keagamaan dan sektarianisme yang ekstrim dengan penggunaan kekerasan.⁶¹ Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan

⁶¹ Menurut Th. Sumartana, masalah “kristenisasi” menjadi salah satu pemicu dari berbagai kerusakan berbaju agama tersebut. Kegiatan kristenisasi ini antara lain dilakukan oleh komunitas agama atau gereja fundamentalis. Dari berbagai pembakaran gereja bisa

(PPPK) UGM dalam suatu penelitiannya memberi gambaran bahwa lingkungan kehidupan agama ditandai oleh kecenderungan ke arah militansi kesadaran agama yang siap bersaing di masyarakat dengan pengikut agama lain. Hal semacam ini tentu memberikan dampak dan ketegangan tertentu dalam kehidupan bersama. Sementara itu juga dicatat munculnya krisis otoritas antar-kelompok dan intra-kelompok. Banyak pemimpin agama yang merasa ditinggalkan pengikutnya, karena banyak alasan, antara lain karena pemimpin tersebut dianggap terlalu dekat dengan pemerintah.⁶² Barangkali fenomena ini merupakan efek logis dari penundukan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru terhadap tokoh-tokoh agama. Penundukan ini merupakan langkah Soeharto dalam menjinakkan berbagai kekuatan, termasuk kekuatan Islam.

Sebagaimana diketahui, setelah selesai kerja keras untuk memaksakan asas tunggal Pancasila, rezim Orde Baru memasuki periode “bulan madu” dengan kelompok Islam. Kala Soeharto butuh simpati umat Islam, berbagai kelompok Islam digandeng.

ditemukan pola umum, yaitu sebagian besar korbannya adalah gereja fundamentalis, dengan mayoritas jemaat keturunan Cina. Gereja-gereja “evangelis” yang agresif dalam penyebaran agama tersebut umumnya bukan anggota Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI). Hal yang sama juga ditemukan pula pada kelompok-kelompok Islam. Hampir dapat dipastikan bahwa kelompok-kelompok Islam yang terlibat dalam konflik agama di beberapa tempat tidak berasal dari kelompok *mainstream* seperti Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah. Kelompok Islam yang bertikai di beberapa daerah umumnya berasal dari kelompok-kelompok kecil yang mengalami radikalisisasi pada masa Orde Baru. Pada masa ini, identitas keagamaan –terutama Islam- telah digunakan oleh sebagian kelompok sebagai sarana pencitraan ideologis untuk membangun perasaan diperlakukan secara diskriminatif.

⁶² Progress Report PPPDK-UGM sebagaimana dikutip Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru*.

Masa ini ditandai dengan lahirnya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) pada 7 Desember 1990.⁶³ Meskipun berdirinya ICMI sendiri bukan atas prakarsa Presiden Soeharto, tetapi dengan terpilihnya BJ.Habibie, yang merupakan orang dekat Soeharto, sebagai ketua ICMI, maka tafsirannya sangatlah beragam. Yang pasti banyak kalangan menilai, ICMI menjadi “kendaraan politik” kalangan Islam “modernis” untuk memasuki pusat kekuasaan. Sebaliknya, kelahiran ICMI bisa dibaca sebagai langkah Soeharto untuk menjinakkan Islam “modernis” termasuk kebutuhan Soeharto terhadap kalangan Islam sebagai pengganti atas semakin melemahnya dukungan tentara dan tentu juga merupakan strategi dalam upaya terpilihnya kembali Soeharto sebagai presiden.⁶⁴ Bahkan Ketua Umum PBNU KH Abdurrahman Wahid, mengkhawatirkan bahwa pendirian ICMI bagi Soeharto bukan

⁶³ Berdirinya ICMI diresmikan oleh Presiden Soeharto di arena Simposium Cendekiawan Muslim Indonesia, di Universitas Brawijaya Malang Jawa Timur. ICMI merupakan organisasi kemasyarakatan bersifat keagamaan dan kebudayaan yang dianggap sebagai simbol kebangkitan Islam dalam perpolitikan Orde Baru. Berdirinya ICMI adalah peristiwa luar biasa karena ICMI menghimpun para pejabat pemerintah dan intelektual Islam, termasuk beberapa kalangan yang pada tahun-tahun sebelumnya pernah secara keras mengkritik pemerintah Orde Baru dan kebijakannya. Para aktivis yang pernah tersisih akibat menolak asas tunggal Pancasila banyak yang kembali turun gunung. Para pemuka Islam, terutama sayap politik dan para cendekiawan yang selalu dicap ekstrem, ikut dalam barisan paling depan membenarkan berbagai kebijakan Orde Baru dalam kaitannya dengan pembangunan politik dan agama. Lebih lanjut baca Nawawi A. Manan, *Membangun Demokrasi Melalui Kontroversi* (Sidoarjo: Pustaka Andalusia), 2003, hal. 9.

⁶⁴ Lihat Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahtat*, hal. 104. Daniel Dhakidae mencatat, ICMI mengambil keuntungan dari *politics of exclusion* dengan memperoleh posisi sekutu dalam Islam diskursus agama Orde Baru di mana agama adalah kekuasaan dan menghapuskan apa saja yang memberi kesan adanya dikotomi antara agama dan bukan agama dari proses kepada proses lain. Pendirian ICMI mencerminkan apa yang dipikirkan yaitu terjadi ketika peleburan sikap penguasa terhadap Islam memberikan tempat kepada kaum cendekiawan untuk menyatakan dirinya. Baca Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. 596.

sekedar untuk mengimbangi penantang-penantangnya dari militer, tetapi juga untuk memecah-belah gerakan pro-demokrasi berdasarkan garis keagamaan.⁶⁵

Dari berbagai tuduhan itu, yang paling penting dalam konteks penelusuran ini, ICMI dipandang sebagai organisasi politik Islam yang sektarian. Johan Effendi misalnya, mengatakan, ICMI adalah organisasi yang mendorong sikap sektarianisme pada saat sedang dibutuhkan adanya toleransi antaragama dan semangat nasionalisme demokrasi.⁶⁶ Kritik yang sangat keras tentang kekhawatiran ini datang dari Gus Dur yang sejak semula tidak mau bergabung dalam organisasi itu. Menurutny, ICMI mempunyai kemungkinan mengulangi pengalaman Front Penyelamat Islam (FIS) di Aljazair. Artinya, ICMI bisa menjadi gerbong bagi aspirasi umat Islam yang parokial serta mengancam tatanan dan lembaga politik yang dibangun atas dasar pluralisme yang terbuka dan harus diakui sedikit sekular. Sejak itu pula, sindrom "Piagam Jakarta" bangkit kembali, dan kalangan minoritas mulai takut akan terjadinya "dendam Islam" (*revenge of Islam*).⁶⁷

Kenyataan itu dapat disimpulkan bahwa di tengah upaya perukunan yang dilakukan dengan peredaman paksa konflik

⁶⁵ Gus Dur mentah-mentah menolak ICMI dan menuduhnya menyebarkan ide sectarianisme. NU sebagai organisasi menola masuk ke dalam ICMI. Di pihak lain, Gus Dur pada tahun 1991, selang beberapa bulan setelah ICMI berdiri, membentuk Forum Demokrasi bersama sejumlah cendekiawan bebas.

⁶⁶ Nawawi A. Manan, *Membangun Demokrasi*, hal. 10

⁶⁷ Zahra, Abu (ed.), *Politik Demi Tuhan*, hal. 171

SARA, rezim Orde Baru sesungguhnya menyimpan dan “mengembangkan” sektarianisme. Satu sisi memang rezim Orde Baru memerangi SARA agar tidak mengganggu stabilitas politik yang tengah didewakannya, namun di sisi yang lain, demi kebutuhan “politik bola pendek”nya, rezim ini memelihara dan bahkan mendorong lahirnya kelompok sektarian. Sesuatu yang sulit dipahami.

Deskripsi di atas memberikan gambaran tentang politik pengelolaan pluralitas yang dilakukan oleh Orde Baru yang tidak dapat ditebak dan tampak seperti tidak punya *blue-print* yang jelas. Termasuk dalam konteks ini adalah cara pandang dan perlakuan rezim Orde Baru terhadap SARA yang sesungguhnya merupakan fakta dan potensi yang mestinya dikelola untuk membangun *nation-state* yang kuat. Implikasi-implikasi sosial-politik paradigma ini dalam hubungannya dengan relasi antaragama akan dianalisis dalam Bab Keempat. Dalam bagian berikut akan ditelusuri berbagai kebijakan politik pada dua masa, Orde Baru dan Reformasi.

C. KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU

1. Stabilitas Nasional dan “Teologi Kerukunan” Orde Baru

Orde Baru adalah sebuah rezim yang telah memberi watak dan corak relasi antaragama yang ada hingga kini. Namun kerangka dasar kebijakan politik agama pada zaman kolonial, baik Belanda maupun Jepang, sebagaimana tampak dalam bab sebelumnya, tetap

harus disadari turut menorehkan jejaknya. Dalam uraian Bab Kedua tampak jelas bahwa kebijakan pemerintah era “kolonial” dan era “Indonesia merdeka” bukanlah suatu garis yang putus sama sekali.

Tidak berbeda dengan masa-masa sebelumnya, pada masa Orde Baru agama ditempatkan dan diperlakukan sebagai unsur penting dalam sebuah negara. Perlakuan ini tentu tidak lepas dari arah kekuasaan sebuah rezim. Sebagaimana diketahui, rezim Orde Baru sangat obsesif dengan slogan “persatuan dan kesatuan nasional” sebagai unsur sangat dominan dalam wacana politik yang dibangun. Slogan ini tidak lepas dari konteks apa yang kemudian dikenal sebagai “paradigma developmentalisme” sebagai “mantra” baru untuk menggantikan retorika “revolusi” Soekarno”.

Dalam paradigma tersebut, yang populer semenjak akhir Perang Dunia II sebagai satu-satunya model pembangunan yang sah, *afdol*, dan “direstui” oleh negara-negara pemberi donor—terutama Amerika Serikat yang punya kepentingan sangat besar memenangkan pertarungan ideologis—berdasarkan narasi keberhasilan Marshall Plan di Eropa, maka upaya “negara-negara baru” (kemudian disebut “negara-negara Dunia Ketiga”) untuk mengejar ketertinggalan mereka di pentas politik global harus dipusatkan pada upaya memodernisasi diri dalam segala aspek, baik politik, sosial, maupun ekonomi. Hal ini dapat dilakukan melalui “pembangunan nasional” — kata kunci yang jadi “mantra suci” rezim Orde Baru.⁶⁸

⁶⁸ Sutanto, Trisno S dan Martin L. Sinaga (ed), *Meretas Horison Dialog*, hal. 73

Untuk menjamin keberhasilan proyek pembangunan nasional itu, jelas sangat dibutuhkan “stabilitas”. Dalam masyarakat yang sangat majemuk seperti di Indonesia, maka stabilitas yang sangat diperlukan itu dapat dijamin bila “integrasi nasional” (rezim Orde Baru mengistilahkannya: “persatuan dan kesatuan nasional”) dapat dikendalikan.

Hal ini punya implikasi sangat penting dalam pengelolaan kemajemukan masyarakat, karena dengan paradigma tersebut menguat pula anggapan bahwa keragaman etnis, adat istiadat, budaya maupun kepercayaan berbagai kelompok masyarakat harus dieliminasi agar “persatuan dan kesatuan” yang dibayangkan dapat terwujud. Di situ, “asimilasi dan harmoni” jadi semangat dasar yang kemudian diterjemahkan ke dalam berbagai kebijakan, tak terkecuali kebijakan kerukunan antaragama.

Memang, kerukunan antaragama sudah lama menjadi obsesi rezim Orde Baru. Bahkan, kalau mau dilacak, diskursus mengenai kerukunan muncul dan menguat bersamaan dengan kemunculan dan menguatnya rezim yang dipimpin oleh (Mayjen) Soeharto itu, setelah melalui prahara nasional yang menyebabkan setengah sampai dua juta orang dibantai. Di situ, di tengah situasi yang *chaotic*, persoalan agama mencuat menjadi salah satu persoalan paling awal yang harus ditangani oleh rezim baru tersebut: “kristenisasi” yang konon menyebabkan dua juta umat Islam berpindah agama masuk Kristen,⁶⁹

⁶⁹ Data yang sesungguhnya sulit diverifikasi, tetapi jumlah itu disebut juga oleh literatur Kristen evangelikal yang melihatnya sebagai “kebangunan rohani di Indonesia”. Avery T. Willis, Jr., *Indonesia Revival: Why Two Millions Come to Christ*, South Pasadena: William Carey Library, 1977 sebagaimana dikutip Trisno S. Sutanto.

dan persoalan pembangunan gedung gereja Metodis di Meulaboh, Aceh Barat, pada tahun 1967.

Rezim Orde Baru menjawabnya dengan langkah yang sangat menentukan nasib agama-agama di masa depan. Pada tanggal 30 November 1967, atas inisiatif pemerintah, diselenggarakan Musyawarah Antar Umat Beragama di Jakarta yang melibatkan tokoh-tokoh agama, khususnya dari kalangan Kristen, Katolik dan Islam. Musyawarah ini dibuka dengan pidato sambutan oleh Pejabat Presiden Soeharto. Selain di Jakarta, kegiatan serupa juga dilakukan awal Desember 1967 di Garut. Namun situasi yang sudah memanas, dan bibit-bibit kecurigaan yang sudah tertanam begitu dalam khususnya di lingkungan Kristen dan Islam, membuat suasana musyawarah di Jakarta bagaikan debat kusir berkepanjangan tanpa ada kesepakatan. Hasil maksimal yang disepakati oleh kedua pihak hanyalah pembentukan Panitia Musyawarah Antar-Agama yang akan berfungsi membantu pemerintah memecahkan kesulitan-kesulitan yang timbul.⁷⁰

Kegagalan Musyawarah tahun 1967 itu makin mempertajam kecurigaan antar-kelompok. Kalangan Islam, misalnya seperti diwakili oleh Lukman Harun, menuduh bahwa kegagalan itu disebabkan karena para pemimpin Kristen (dan Katolik) menolak

⁷⁰ Sebagian cerita tentang jalannya musyawarah dan dokumen-dokumennya dapat ditemukan dalam Sudjangi, *Kajian Agama dan Masyarakat III: Kerukunan Hidup Antar Umat Beragama, 15 Tahun Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 1975 – 1990* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Agama), 1992/1993, hal. 1-64. Lihat juga Pdt. Dr. Jan S. Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia* (Jakarta: BPK Gunung Mulia), 2004, hal. 382 dstnya yang memberi ikhtisar suasana pada awal rezim Orde Baru dan problem-problem agama yang muncul.

menandatangani piagam kesepakatan yang diusulkan Soeharto, “agar tidak menjadikan umat beragama sebagai sasaran penyebaran agama lain”.⁷¹ Buya Hamka, dalam tulisannya di *Panji Masyarakat* tahun 1968, dengan nada menyindir menyebut musyawarah itu punya dampak positif bagi umat Kristen, karena:

“Bagi golongan Kristen, Protestan dan Katholik, musyawarah ini telah memberikan hasil yang sangat positif. Baru sekali ini, sejak Zending dan Missi dibawa oleh penjajah ke negeri ini, sampai sekarang zaman merdeka, mereka dapat mengatakan dengan terus terang di hadapan pemimpin-pemimpin dan pemuka Islam, ulamanya dan zu’amanya, bahwa mengkristenkan seluruh umat Islam ini adalah *mission sacré* mereka, kewajiban suci mereka. Dengan demikian kalau dahulu disebut-sebut usaha mereka mengkristenkan pulau Jawa dalam 25 tahun dan seluruh Indonesia dalam 50 tahun, dibantah oleh orang Kristen sendiri, dikatakan kabar fitnah, maka dengan Musyawarah Antar-Agama ini telah mereka akui sendiri. Cuma bilangan tahunnya saja yang mereka bantah...”⁷²

Sementara itu, kalangan Kristen jelas merasa keberatan dengan formulasi yang diajukan oleh Natsir dalam usulan piagam kesepakatan di atas, karena formulasi itu menyangkal sifat misioner

⁷¹ Dikutip dari Sudjangi, *Kajian Agama dan Masyarakat III*, hal. 7. Sesungguhnya, seperti diperlihatkan oleh Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam*, hal. 391, usulan tentang piagam kesepakatan itu dan kalimat yang dikutip Sudjangi tidak datang dari Soeharto, melainkan dari M. Natsir.

⁷² Dikutip dari Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam*, hal. 394. Hamka menyitir kontroversi mengenai ditemukannya selebaran yang berisi informasi, konon pada tahun 1962 ada pertemuan gabungan Gereja Protestan dan Katolik di Malang untuk menyusun “rencana menasranikan Jawa dalam tempo 20 tahun dan seluruh Indonesia dalam tempo 50 tahun.” Selebaran itu mula-mula diungkapkan dalam bentuk stensilan dan disebarakan melalui *Suara Muhammadiyah* no. 25 (XXXV), 1963, hal. 5. Sudah tentu, selebaran itu ditolak mentah-mentah oleh kalangan Kristen, baik Protestan maupun Katolik. J.B. Boland, misalnya, menegaskan bahwa pertemuan itu tidak pernah ada, dan selebaran desas-desus itu justru berasal dari kelompok sektarian Kristen tertentu. Lihat B.J. Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia 1945 – 1970* (Jakarta: Grafiti Pers), 1985, hal. 237-8.

agama Kristen dan keyakinan bahwa berpindah agama merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin oleh Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia.

Tampak jelas bahwa sejak sangat awal rezim Orde Baru harus terlibat secara mendalam dengan persoalan agama-agama. Orde Baru menanganinya melalui pembentukan diskursus tentang kerukunan yang, sejak Musyawarah Antar Umat Beragama 1967, menjadi proyek agama rezim Orde Baru yang paling massif, berjangka panjang, dan paling menentukan gerak langgam agama-agama. Daniel Dhakidae, dalam telaahnya yang sangat kaya mengenai praktik-praktik kekuasaan pada rezim Orde Baru yang menggurita, melukiskannya sebagai berikut:

“Agama sebagaimana dilihat dari luar adalah alat Orde Baru, dan sama halnya Orde Baru adalah alat agama-agama. Agama-agama sangat mementingkan ‘jiwa’. Orde Baru pun sangat mementingkan ‘mentalitet’, ‘semangat’, ‘semangat 1945’ dan ‘nilai-nilai 45’ dan lain-lain. Namun, bila dimasuki lebih dalam, Orde Baru boleh dikatakan adalah medan pertarungan antara agama dan negara. Orde Baru di satu pihak menganggap agama sebagai sesuatu yang kudus, namun di pihak lain meng-kriminal-kan agama dengan menempatkan kejaksaan sebagai badan yang memeriksa kebenaran agama.”⁷³

Harus diakui dengan jujur, dalam soal ini Orde Baru berhasil menancapkan dan memantapkan kekuasaannya lewat politik kerukunan yang dijalkannya. Diskursus kerukunan yang dibuatnya telah tertancap kuat dalam berbagai kebijakan yang akan ditelusuri dalam bagian berikutnya. Dalam terminologi yang digunakan oleh pemerintah secara resmi, konsep kerukunan hidup

⁷³ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan*, hal. xxxiv

beragama mencakup tiga kerukunan, yaitu kerukunan intern umat beragama, kerukunan antarumat yang berbeda-beda agama, dan kerukunan antara (pemuka) umat beragama dengan pemerintah. Tiga kerukunan tersebut kemudian populer dengan istilah “Tri Kerukunan”⁷⁴

Dengan begitu, pada era Orde Baru, permainan kartu sentimen agama menjadi kesibukan utama, baik dalam kalangan elite kekuasaan maupun elite keagamaan. Kita akan memulai penelusuran ini dengan lebih dulu menengok peran Departemen Agama. Hal ini karena Departemen Agama menjadi kunci kebijakan kerukunan antaragama pada masa Orde Baru.

Dalam karya klasiknya yang sudah banyak dirujuk, Boland, berdasarkan daftar dari karya K.H.A.Wahid Hasyim akhir 1949, saat ia menjabat Menteri Agama, memberi rincian tugas serta ruang lingkup Departemen Agama yang menarik diamati:

- a. “Menjadikan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai asas yang terlaksana dalam kehidupan masyarakat.
- b. *Mengawasi* agar setiap penduduk bebas memeluk agamanya serta beribadat menurut agamanya serta kepercayaannya.
- c. Membantu, mendukung, melindungi, serta mendorong semua kegiatan keagamaan yang sehat.
- d. Menyediakan, *memberi petunjuk*, serta *mengawasi* pengajaran agama dalam sekolah-sekolah negara.
- e. *Memberikan petunjuk*, dukungan, dan *pengawasan* pendidikan dan pengajaran yang diberikan dalam madrasah-madrasah dan lembaga-lembaga keagamaan lainnya.

⁷⁴ Sujangi, *Kajian Agama dan Masyarakat III*. Bandingkan dengan Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2004

- f. Mendirikan sekolah-sekolah untuk melatih guru-guru agama dan untuk pejabat peradilan agama.
- g. Memelihara segala hal yang berkenaan dengan pengajaran agama dalam ketentaraan, asrama-asrama, penjara, serta di mana pun yang dipandang perlu.
- h. *Mengatur*, melaksanakan, serta *mengawasi* segala sesuatu yang bersangkutan dengan pencatatan perkawinan umat Islam, rujuk, serta talak.
- i. Memberikan bantuan material untuk perbaikan serta pemeliharaan tempat-tempat ibadat (masjid, gereja, dan sebagainya).
- j. Membantu, mengorganisasikan, serta *mengawasi* segala hal yang berkenaan dengan Pengadilan Agama di daerah serta Majelis Islam Tinggi.
- k. *Mengawasi*, mengakui, mendaftarkan, serta *mengawasi* wakaf.
- l. Meningkatkan perhatian masyarakat terhadap kehidupan sosial dan agama."⁷⁵

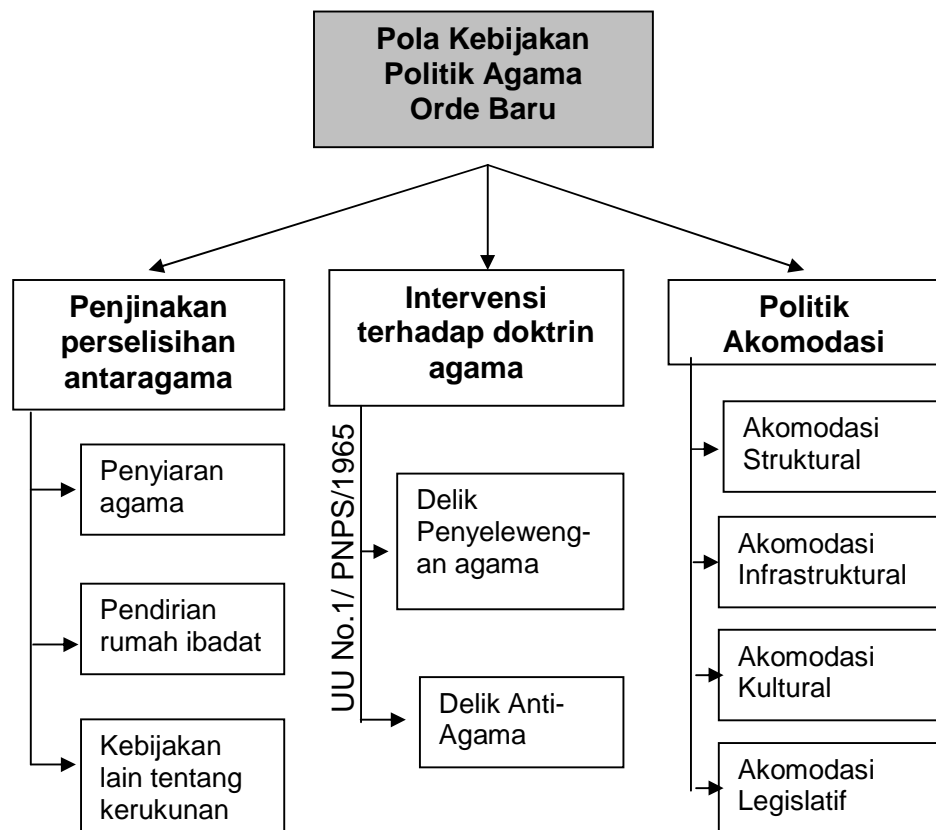
Mencermati daftar tugas di atas kita dapat melihat secara gamblang tentang betapa ekstensif dan massifnya wilayah yang menjadi garapan Depag, yang juga sekaligus mencerminkan betapa ekstensif dan massif wilayah yang disebut "wilayah agama". Menarik juga dicermati pemakaian berkali-kali kata "mengawasi", "memberi petunjuk", dan "mengatur" dalam semua wilayah yang digarap Depag itu.

Kita ambil persoalan yang sangat substansial, yang menjadi landasan bagi politik kerukunan berikutnya, yakni poin b dan c:

⁷⁵ Boland, *Pergumulan Islam di Indonesia*, hal. 113-114. Tentang sepak terjang Wahid Hasjim sebagai Menag, baca Saiful Umam, "K.H. Wahid Hasyim: Konsolidasi dan Pembelaan Eksistensi", dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (eds.), *Menteri-Menteri Agama RI*, hal. 83-113

“Mengawasi agar setiap penduduk bebas memeluk agamanya serta beribadat menurut agamanya serta kepercayaannya”; dan “Membantu, mendukung, melindungi, serta mendorong semua kegiatan keagamaan yang sehat.” Kedua gugus tugas ini terus menerus berulang dalam berbagai bentuk dan variannya yang mewarnai hampir seluruh politik keagamaan negara. Jika diperiksa secara teliti, hampir seluruh politik keagamaan yang dilancarkan negara berkuat pada tiga pola yang dapat digambarkan dalam skema berikut:

Skema 2
Pola Kebijakan Politik Agama Orde Baru



Pola pertama, dalam konteks hubungan antaragama, sebagian peraturan dikeluarkan untuk melakukan “penjinakan” terhadap perselisihan antar-umat beragama,⁷⁶ terutama yang menyangkut penyiaran agama dan pendirian rumah ibadah. Semua itu diorientasikan untuk menjaga kerukunan dan ketertiban. Hal ini antara lain dapat dilihat dari Surat Keputusan Menteri Agama No. 70 tahun 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama, yang ditetapkan pada 1 Agustus 1978 yang berisi:

1. Untuk menjaga stabilitas nasional dan demi tegaknya kerukunan antar-umat beragama, pengembangan dan penyiaran agama supaya dilaksanakan dengan semangat kerukunan, tenggang rasa, tepo seliro, saling menghargai, hormat menghormati antar umat beragama sesuai jiwa Pancasila.
2. Penyiaran agama tidak dibenarkan untuk:
 - a. Ditujukan kepada orang atau orang-orang yang telah memeluk agama lain;
 - b. Dilakukan dengan menggunakan bujukan/pemberian material/minuman, obat-obatan dan lain-lain agar supaya orang tertarik untuk memeluk suatu agama.
 - c. Dilakukan dengan cara-cara penyebaran pamflet, buletin, majalah, buku-buku, dan sebagainya di daerah-daerah/di rumah-rumah kediaman umat/orang beragama lain;
 - d. Dilakukan dengan cara-cara masuk keluar dari rumah ke rumah orang yang telah memeluk agama lain dengan dalih apapun.

Erat hubungannya dengan persoalan penyiaran agama adalah persoalan bantuan luar negeri kepada lembaga keagamaan di

⁷⁶ Gavin W. Jones, “Agama-Agama di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya”, dalam *Agama dan Tantangan Zaman: Pilihan Artikel Prisma 1975-1984*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hal. 115

Indonesia. Persoalan ini sempat menjadi pemicu munculnya ketegangan hubungan antaragama, karena dengan bantuan ini suatu agama dapat melakukan aktivitas penyiaran agama yang intensif, termasuk kepada orang yang beragama lain. Untuk mengatasi hal tersebut, Menteri Agama mengeluarkan Surat Keputusan No. 77 tahun 1978 tentang Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga-Lembaga Keagamaan di Indonesia. SK ini antara lain berisi bahwa bantuan luar negeri kepada lembaga-lembaga keagamaan di Indonesia harus dimintakan persetujuan Menteri Agama terlebih dahulu, agar dapat diketahui bentuk bantuannya, lembaga/negara yang memberikan, serta pemanfaatan bantuan. Dengan demikian, pemerintah dapat memberikan bimbingan, pengarahan dan pengawasan terhadap bantuan tersebut.

Kedua SK tersebut kemudian diperkuat dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) dua menteri (Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri) No. 1 tahun 1979 tertanggal 2 Januari 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia. Dalam SKB itu antara lain disebutkan bahwa pembangunan rumah ibadah di suatu daerah harus memperoleh izin dari kepala daerah atau pejabat pemerintah di bawahnya yang diberi kuasa untuk itu. Syarat lain, sebelum memberikan izin kepala daerah atau pejabat itu harus meminta pendapat kepala perwakilan Depag setempat dan bila perlu, meminta pendapat ulama atau rohaniawan di daerah itu.

Jika pola pertama mengatur relasi antar-umat beragama, yakni relasi-relasi sosialnya, pola kedua melangkah lebih jauh. Walau pada

umumnya para pejabat pemerintah, selalu menegaskan bahwa intervensi negara tidak mencampuri urusan ajaran atau doktrin-doktrin keagamaan, tetapi kebijakan yang disusun sudah memasuki wilayah ajaran atau doktrin keagamaan yang paling dasar. Ini sangat jelas terlihat dalam Penetapan Presiden No. 1/PNPS/1965 yang kemudian dinaikkan statusnya menjadi Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama oleh UU No. 5/1969.

UU No. 1/PNPS/1965 merupakan landasan yuridis utama bagi banyak peraturan keagamaan. Karena itu kita harus membedah UU No. 1/PNPS/1965 secara lebih jeli. Menarik sekali jika dibaca penjelasan resmi pemerintah terhadap UU tersebut.⁷⁷ Dalam penjelasan pasal 1, di situ ditegaskan mengenai 6 (enam) agama yang “dipeluk oleh penduduk Indonesia”, yakni Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu.⁷⁸ Akan tetapi di situ juga ditegaskan bahwa itu tidak berarti agama-agama lain, seperti misalnya “Yahudi (Yudaisme), Zarazustrian (Zoroasterianisme), Shinto, Theisme dilarang di Indonesia”, sejauh tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan lainnya. Satu-satunya pengecualian di sini adalah aliran kebatinan atau kepercayaan. Di situ “pemerintah berusaha menyalurkan ke arah pandangan yang sehat dan ke arah

⁷⁷ Teks UU dan penjelasannya dapat ditemukan dalam Departemen Agama RI, *Peraturan Perundang-Undangan Kehidupan Beragama* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Biro Hukum dan Humas Depag RI), 2000, hal. 1-12.

⁷⁸ Tentang “nasib” penganut Khonghucu di hadapan negara, lihat telaah Anom Surya Putera, “Agama Resmi, Kebijakan Skizofrenik: Biduk Khonghucu di Daratan Surabaya”, dalam Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, hal. 197-234. Juga lihat Trisno S. Sutanto dan Martin L. Sinaga (ed.), *Meretas Horison Dialog*, hal. 94-95

Ketuhanan Yang Maha Esa” sesuai amanat Tap MPRS No II/MPRS/1960., Lampiran A Bidang I, Angka 6.⁷⁹

Namun problematika yang paling serius terletak pada perumusan pasal 1 UU tersebut. Pasal itu menegaskan, “Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu”.

Jika kita membaca penjelasan resmi pasal ini, birokratisasi dan elitisasi agama itu terpampang jelas:

“Dengan kata-kata ‘Kegiatan Keagamaan’ dimaksudkan segala macam kegiatan yang bersifat keagamaan, misalnya menamakan suatu aliran sebagai agama, mempergunakan istilah dalam menjalankan atau mengamalkan ajaran-ajaran kepercayaannya ataupun melakukan ibadahnya dan sebagainya. Pokok-pokok ajaran agama dapat diketahui oleh Departemen Agama yang untuk itu mempunyai alat-alat/cara-cara untuk menyelidikinya.”⁸⁰

Sebuah kewenangan yang luar biasa yang diberikan pada Departemen Agama. Dengan kewenangan ini Depag telah ditempatkan melebihi organisasi-organisasi keagamaan, apalagi komunitas keagamaan, karena mampu menentukan “pokok-pokok ajaran agama” yang benar dan sehat.

⁷⁹ Departemen Agama RI, *Peraturan Perundang-Undangan*, hal. 10

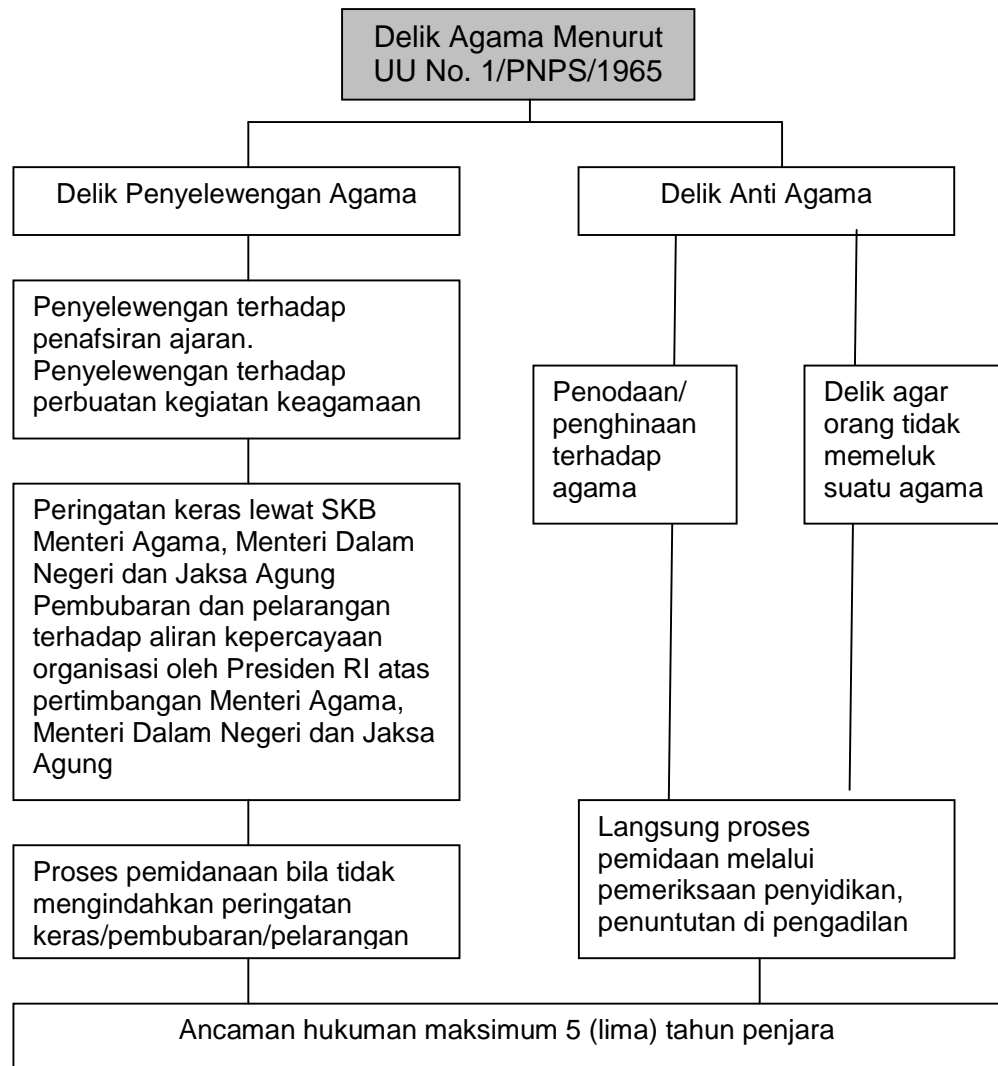
⁸⁰ ⁸⁰ Departemen Agama RI, *Peraturan Perundang-Undangan*, *ibid.*

Dalam Penjelasan Undang-Undang PNPS ini dinyatakan: *pertama*, undang-undang ini lahir untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dari ajaran-ajaran pokok suatu agama (ajaran pokok dimaksud menurut ulama dari agama yang bersangkutan). *Kedua*, undang-undang ini dimaksudkan untuk melindungi ketentraman beragama dari penghinaan serta dari ajaran-ajaran yang mengajak untuk tidak memeluk agama yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Untuk memberikan pedoman bagi aparat PAKEM, Kejaksaan Agung RI memberikan penjelasan mengenai beberapa hal yang berkaitan dengan materi Undang-undang No.1/PNPS/1965.

Ada dua delik yang diatur dalam undang-undang ini yaitu delik penyelewengan agama dan delik anti-agama. Delik penyelewengan agama adalah perbuatan-perbuatan menafsirkan atau melakukan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama yang bersangkutan. Ajaran-ajaran pokok agama yang dimaksud meliputi ajaran *aqidah*, *ubudiah* ataupun *muamalah*. Penyelewengan kegiatan keagamaan meliputi penamaan suatu aliran kepercayaan dengan agama, mempergunakan istilah-istilah agama untuk kegiatan suatu aliran kepercayaan, melakukan ritual/upacara yang menyerupai upacara suatu agama. Semua kegiatan keagamaan yang menyimpang dari pokok-pokok agama yang akan dapat mengaburkan arti kemurnian pokok ajaran agama yang bersangkutan.

Proses hukum dalam delik agama itu bisa digambarkan sebagai berikut:

Skema 3
Delik Agama dalam UU No. 1/PNPS/1965



Delik anti-agama terbagi menjadi dua, yaitu delik penodaan/penghinaan agama dan delik agar orang tidak menganut suatu agama. Berikut penjelasannya:

1. Delik penodaan/penghinaan agama (pasal 4a). Delik ini dilakukan dengan menyerang ajaran-ajaran agama dengan niat

memusuhi, menghina atau menodai agama yang bersangkutan dengan cara mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan dengan lisan, tulisan atau perbuatan lainnya dengan sengaja di muka umum.

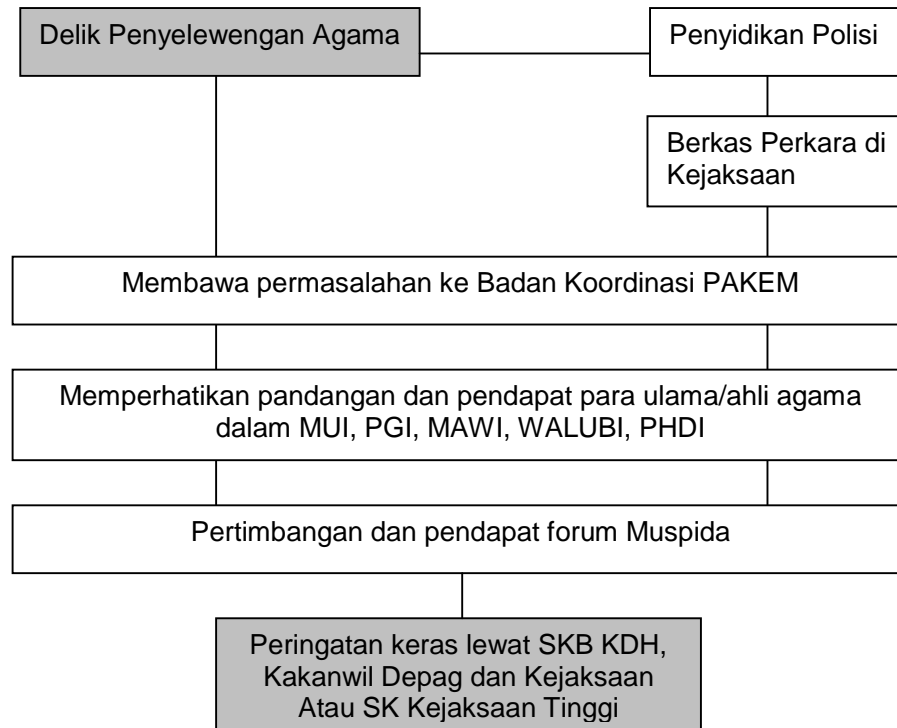
2. Delik agar orang tidak menganut suatu agama (pasal 4b) delik ini dilakukan dengan sengajadi muka umum, mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan dengan maksud agar orang tidak menganut suatu agama apapun yang bersendikan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Menurut Undang-Undang tersebut, kewenangan untuk melakukan tindakan dan peringatan keras secara jelas diberikan kepada Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri. Sementara kewenangan-kewenangan untuk melakukan tindakan pembubaran dan pelarangan diberikan kepada Presiden RI.

Pada tahun 1963, Jaksa Agung mengeluarkan petunjuk pelaksanaan yang meminta kepada seluruh aparat Kejaksaan untuk secara sungguh-sungguh mendengarkan pendapat dan pertimbangan dari para ulama/ahli agama terutama yang disuarakan oleh lembaga/majelis-majelis agama, yaitu MUI, MAWI, DGI (sekarang PGI), WALUBI dan PHDI. Di samping pertimbangan dari lembaga-lembaga ini, surat peringatan mengharuskan adanya pendapat Muspida.

Secara skematis, prosedur pemberian tindakan dapat dibaca pada skema berikut:

Skema 4
Kewenangan Administratif Negara dalam Penindakan Delik
Penyelewengan Agama



Ketentuan tentang penodaan dan penyelewengan agama tersebut paralel dengan Instruksi Menteri Agama No. 4 Tahun 1978 tentang Kebijakan mengenai Aliran-Aliran Kepercayaan yang menyebutkan bahwa aliran kepercayaan bukanlah agama, sehingga Depag merasa tidak perlu mengurus persoalan-persoalan aliran kepercayaan. Namun kata “merasa tidak perlu mengurus” tersebut agak aneh, karena ternyata pemerintah begitu sibuk mengurus aliran kepercayaan. Buktinya, setelah itu, Menteri Agama kembali mengeluarkan instruksi No. 14 Tahun 1978 tentang Kebijakan mengenai Aliran-Aliran Kepercayaan yang menginstruksikan kepada Kabalitbang Depag RI, Kepala Kanwil Depag untuk melakukan

penelitian dan pendataan terhadap penganut aliran kepercayaan sebagai bahan bagi Menag untuk memberi pendapat tentang aliran kepercayaan.

Bahkan setelah itu, Menag juga melayangkan surat kepada gubernur dan bupati/walikota menyangkut aliran kepercayaan.⁸¹ Hal ini menunjukkan bahwa negara melalui aparatusnya bukan saja telah mencampuri keyakinan dan ritus kepercayaan masyarakatnya, tapi juga menafikan tradisi keyakinan yang sudah muncul jauh sebelum negara Indonesia lahir. Dalam surat Menag No. B/5943/78 yang ditujukan kepada Gubernur Jatim misalnya, disebutkan:

“Karena aliran kepercayaan bukan merupakan agama dan merupakan kebudayaan berarti bahwa orang yang mengikuti aliran kepercayaan tidaklah kehilangan agamanya yang dipahami dan dipeluknya, sehingga tidak ada tatacara sumpah, perkawinan, dan sebagainya menurut aliran kepercayaan”.

Hal yang sama juga ditegaskan dalam surat Menag No. B.VI/11215/1978 yang ditujukan kepada Gubernur KDH I seluruh Indonesia. Dalam surat yang disebut terakhir ini secara eksplisit dinyatakan:

“...dan mengingat pula bahwa masalah-masalah penyebutan agama, perkawinan, sumpah, penguburan jenazah adalah menyangkut

⁸¹ Surat untuk Gubernur Jawa Timur No. B/5943/78 tertanggal 3 Juli 1978; Surat untuk seluruh gubernur di Indonesia No. B.VI/11215/1978 tertanggal 18 Oktober 1978 tentang Masalah Penyebutan Agama, Perkawinan Sumpah dan Penguburan Jenazah bagi Umat Beragama yang Dihubungkan dengan Aliran Kepercayaan; Surat untuk gubernur dan bupati/walikota seluruh Indonesia No. 477/286/SJ tertanggal 12 Januari 1980 tentang Pencatatan Perkawinan bagi para Penghayat Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa; Surat untuk Mendagri No. B.VI/5996/1980 (tanggal tidak terlacak) tentang Perkawinan, Kartu Penduduk dan Kematian para Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

keyakinan agama, maka dalam negara RI yang berdasar Pancasila tidak dikenal adanya tatacara perkawinan, sumpah dan penguburan menurut aliran kepercayaan, *dan tidak dikenal pula penyebutan 'Aliran Kepercayaan' sebagai 'agama' baik dalam KTP dan lain-lain"*.

Di samping mengenai aliran kepercayaan, intervensi negara juga merambah kepada aliran-aliran tertentu dalam sebuah agama. Dalam kaitan ini, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah regulasi untuk melarang aliran agama yang dipandang "menyesatkan". Beberapa regulasi bisa disebutkan antara lain:

1. SK Jaksa Agung RI No. Kep.089/JA/10/71 tentang Pelarangan terhadap Aliran-aliran Darul Hadis, Jama'ah Qur'an Hadis, Islam Jama'ah, JPID, JAPEPPENAS, dan lain-lain organisasi yang bersifat/berajaran serupa.
2. Keputusan Jaksa Agung No. Kep.169/JA/I/83 tentang larangan ajaran yang dikembangkan oleh Abdul Rahman dan pengikut-pengikutnya (larangan Inkarussunnah), dan fatwa MUI tentang Inkarussunnah.
3. Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.016/JA/I/93 tentang larangan beredar buku "Aurad Muhammadiyah" oleh Ustaz Ashari Muhammad. Penerbit Penerangan Al-Arqam Malaysia, dan Instruksi Jaksa Agung RI No. Kep.003/JA/1/1993 tentang tindakan pengamanan beredarnya barang cetakan berjudul "Aurad Muhammadiyah" oleh Ustaz Ashari Muhammad. Penerbit Penerangan Al-Arqam Malaysia.
4. Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.017/JA/1/1993 tentang larangan beredar buku berjudul "Berhati-hati Membuat

Tuduhan” pengarang Ustaz Ashari Muhammad, penerbit: Penerangan Al-Arqam SG Penchala, Jalan Damansara 6000 Kuala Lumpur. Instruksi Jaksa Agung RI No. Kep.004/JA/1/1993 tentang tindakan pengamanannya.

5. Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep-129/JA/12/1976 tentang pelarangan terhadap ajaran/perkumpulan siswa-siswa Alkitab/saksi-saksi Yehova.
6. Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.085/JA/3/1984 tentang larangan peredaran barang-barang cetakan yang memuat ajaran kepercayaan *Children of God*.
7. Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.082/JA/8/1988 tentang larangan barang cetakan/buku dan peredarannya berjudul: “Teologi Pembebasan: Sejarah, Metode, Praksis dan Isinya” karangan Fr. Wahono Nitiprawiro.
8. Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.107/JA/5/1984 tentang larangan peredaran barang-barang cetakan yang memuat ajaran kepercayaan Hare Krsna di Indonesia.
9. Keputusan Jaksa Agung RI No. Kep.011/B.2/12/1976 tentang pelarangan terhadap Agama Budha Jawi Wisnu.

Rangkaian peraturan di atas dapat diperpanjang lagi. Namun semua itu makin memperjelas apa yang diungkapkan secara plastis oleh Daniel Dhakidae yang sudah dikutip di muka, bahwa “Orde Baru di satu pihak menganggap agama sebagai sesuatu yang kudus, namun di pihak lain meng-kriminal-kan agama dengan

menempatkan kejaksaan sebagai badan yang memeriksa kebenaran agama.”⁸²

Pola *ketiga* operasi teknologi kekuasaan terhadap Agama dapat dilihat sebagai –memakai istilah Bahtiar Effendy– “politik akomodasi”.⁸³ Menurut Bahtiar, setidaknya dapat ditengarai empat pola politik akomodasi: “akomodasi struktural”, dengan direkrutnya para pemikir/aktivis Islam untuk menduduki posisi-posisi penting dalam birokrasi negara maupun badan legislatif; “akomodasi infrastruktur”, yakni penyediaan dan bantuan infrastruktur bagi kepentingan umat Islam menjalankan kewajiban agama mereka, seperti pembangunan masjid-masjid yang disponsori negara; “akomodasi kultural”, yakni diterimanya ekspresi kultural Islami ke dalam wilayah publik, seperti jilbab, baju koko, sampai pengucapan *assalam’ualikum* yang mewarnai hampir semua tayangan televisi; dan, yang terkait sangat erat dengan fokus penelitian ini, “akomodasi legislatif”, yakni upaya untuk memasukkan beberapa aspek hukum Islam menjadi hukum negara –meskipun hanya berlaku bagi umat beragama yang bersangkutan.

Bahtiar menyebut setidaknya lima hal penting akomodasi legislatif ini, yaitu: (1) disahkannya Undang-Undang Pendidikan

⁸² Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*, hal. xxxiv. Baca juga Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta*, bertolak dari hasil penelitian raksasa LIPI mengenai “Kebijakan Kebudayaan Rezim Orde Baru”. Buku tersebut mengambil bagian agama dari penelitian tersebut. Di dalamnya, kita dapat menemukan studi-studi kasus mendalam mengenai dampak dari peraturan-peraturan yang disinggung di sini, khususnya menyangkut “Kasus Darul Arqam”, “Saksi Yehuwa”, “Khonghucu”, “Agama Lokal Suku Bangsa Dayak”, dan “Agama Djawi Sunda”. Lihat Anas Saidi, hal. 115-346

⁸³ Baca analisis Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara*, hal. 269-329

Nasional tahun 1989; (2) diberlakukannya UU Peradilan Agama tahun 1989 dan Kompilasi Hukum Islam tahun 1991; (3) diubahnya kebijakan mengenai jilbab tahun 1991; (4) dikeluarkannya keputusan bersama tingkat menteri berkenaan dengan BAZIS (Badan Amil Zakat, Infak dan Shodaqah) tahun 1991; dan (5) dihapuskannya SDSB (Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah) tahun 1993. Tentu saja, daftar yang disusun Bahtiar tidak bersifat menyeluruh. Masih bisa ditambah, misalnya, dengan disahkannya Undang-Undang Perkawinan (UU No. 1/1974), atau yang paling baru: disahkannya UU Nomor 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) yang RUU-nya "*nyelonong*" begitu saja dan membuat heboh.

Tanpa harus melihatnya satu per satu secara rinci, politik akomodasi legislatif ini sering sekali menjadi sumber ketegangan antarumat beragama. Apalagi jika legislasi itu bersentuhan dengan wilayah publik, wilayah yang seharusnya menjadi "rumah bersama" seluruh kelompok, tanpa harus dibedakan asal-usul warna kulit, keturunan, jenis kelamin, maupun keyakinan yang dipeluk. Misalnya wilayah perkawinan (UU No. 1/1974) atau wilayah pendidikan (UU No. 20/2003). Di situ, mungkin tidak kelihatan secara eksplisit, "faktor agama" memainkan peran penting, entah mendistorsi isu problematis sebenarnya, atau malah menjadi bagian tak terpisahkan dari politik diskriminasi yang merupakan kejahatan negara. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) dapat menjadi contoh bagus, bagaimana imajinasi kekuasaan yang tidak habis-habisnya memainkan "kartu agama" sudah mendistorsi problematik

sebenarnya –hancurnya pendidikan nasional– menjadi pertengkaran mubazir antara Islam dengan Kristen.

Juga tentang kontroversi seputar Undang-Undang Perkawinan. Di situ, faktor agama –tanpa kelihatan eksplisit– menjadi faktor utama penentu nasib sebagian besar warga negara yang perkawinannya dianggap tidak sah. Pasal 1 ayat (b) menyebut, “suatu perkawinan dianggap sah apabila dilakukan menurut hukum, sesuai dengan agama dan kepercayaannya”. Kembali lagi, anak kalimat “dan kepercayaannya” menjadi ajang pertarungan politik tafsir yang sulit diprediksikan, dan menjadi “bola liar” dalam permainan para politikus, namun memiliki dampak sangat luas. Karena peraturan ini, khususnya bagi mereka yang meyakini (atau disebut penghayat) “aliran kepercayaan” --yang menurut negara “belum beragama” itu-- membuat ribuan (atau bahkan jutaan) perkawinan dianggap tidak sah dengan segala konsekuensi sosio-politiknya. Begitu juga, atas alasan “agama” pula, tertutup kemungkinan bagi perkawinan pasangan yang berbeda agamanya.

Itu dari sisi substansinya. Dari sisi paradigmanya, politik akomodasi sebagaimana yang diteoretisasikan oleh Bahtiar Effendy di atas, dalam bahasa Rumadi, sebenarnya tak lebih dari “mitos politik” yang sengaja diciptakan untuk menundukkan masyarakat di hadapan negara. Dalam perspektif politik, akomodasi tak lebih sebagai upaya untuk “membius” daya kritisisme terhadap negara yang menghendaki ketundukan mutlak warganya sesuai dengan wataknya

yang intervensionis.⁸⁴ Mengingat aspirasi dan wajah umat Islam Indonesia yang tidak tunggal, melalui politik akomodasi ini pemerintah selanjutnya melakukan pemihakan kepada kelompok tertentu. Artinya, politik akomodasi --yang dipuji oleh kebanyakan umat Islam itu—sebenarnya membawa implikasi yang buruk dalam relasi mayoritas-minoritas. Inilah yang kemudian disebut bahwa politik akomodasi sering menjadi sumber ketegangan antaragama.

Tinjauan yang tidak begitu sistematis di atas hanya memberikan gambaran awal tentang pola kebijakan politik agama yang juga terkandung di dalamnya pola kebijakan politik kerukunan. Pada bagian berikut akan diulas secara lebih sistematis kebijakan-kebijakan kerukunan⁸⁵ antaragama itu yang tertuang dalam berbagai bentuk peraturan.

2. Berbagai Kebijakan Kerukunan Antaragama Orde Baru

Pada bagian ini akan berusaha diinventarisir berbagai kebijakan agama pada masa Orde Baru. Kebijakan-kebijakan tersebut terumuskan dalam berbagai bentuk, baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri maupun berbagai kebijakan teknis lainnya.

⁸⁴ Rumadi, *Masyarakat Post-Teologi: Wajah Baru Agama dan Demokratisasi Indonesia* (Bekasi: Gugus Press), 2002, hal. 102

⁸⁵ Trisno S. Sutanto, dalam manuskrip yang tidak diterbitkan, menyebutnya istilah “kebijakan kerukunan” dengan neologisme “perukunan”. Hal ini, menurutnya, untuk menunjukkan bahwa yang terjadi sesungguhnya adalah proses “rekayasa kerukunan”.

Untuk lebih sederhananya, peneliti memilih strategi penulisan dengan menelusuri beberapa contoh kebijakan yang diasumsikan paling mendasar dan substansial. Sebagaimana kita sadari bahwa diskusi mengenai relasi antaragama sejatinya dimulai dari pemeriksaan bagaimana “hukum”, “aturan”, atau “kebijakan” yang diciptakan mengenainya. Pembahasan ini dilakukan dengan mengkategorisasikan berbagai peraturan itu ke dalam isu-isu utama berkaitan dengan hubungan antaragama. Berbagai isu yang oleh pemerintah direspons dengan penerbitan kebijakan antara lain:

1. Organisasi Sosial Keagamaan dan Lembaga Keagamaan

Organisasi Sosial Keagamaan dan Lembaga Keagamaan adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang dibentuk atas dasar kesamaan baik kegiatan maupun profesi, fungsi dan agama; yang selanjutnya diatur dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1985.⁸⁶ Dalam *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* yang diterbitkan oleh Departemen Agama, organisasi sosial keagamaan dan lembaga keagamaan meliputi:

1) Wadah Musyawarah Antar-Umat Beragama

Keberadaan Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama didasarkan atas Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 35 Tahun 1980 yang menyatakan terbentuknya “Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama” yang telah

⁸⁶ Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2004, hal. 15

disepakati oleh wakil-wakil majelis agama dalam Pertemuan Tingkat Puncak pada tanggal 30 Juni 1980 di Jakarta.

Fungsi dan wewenang Wadah Musyawarah, Forum Konsultasi dan Komunikasi, antara Pemimpin-pemimpin/ Pemuka-pemuka Agama adalah :

- a. Wadah atau forum bagi pemimpin-pemimpin/pemuka-pemuka agama untuk membicarakan tanggung jawab bersama dan kerjasama di antara para warga negara yang menganut berbagai agama, dengan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka meningkatkan persatuan dan kesatuan serta keutuhan kita sebagai bangsa dan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- b. Wadah atau forum bagi pemimpin-pemimpin/pemuka-pemuka agama untuk membicarakan kerjasama dengan pemerintah, sehubungan dengan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan ketentuan lainnya dari pemerintah khususnya yang menyangkut bidang keagamaan.
- c. Wadah musyawarah membicarakan segala sesuatu tentang tanggung jawab bersama dan kerjasama di antara para warga negara yang menganut berbagai agama, dan dengan pemerintah, berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka meningkatkan persatuan dan kesatuan serta keutuhan kita sebagai bangsa dan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan ketentuan lainnya dari pemerintah, khususnya yang menyangkut bidang keagamaan.
- d. Keputusan-keputusan yang diambil oleh Wadah Musyawarah merupakan kesepakatan yang mempunyai nilai ikatan moral dan bersifat saran/ rekomendasi bagi

pemerintah, majelis-majelis agama dan masyarakat.⁸⁷

2) Majelis-Majelis Agama

Ada lima majelis agama yang telah dibentuk oleh pemerintah dan “mengaku” merepresentasikan masing-masing agama, yaitu Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), Konperensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) dan Perwalian Umat Buddha Indonesia (WALUBI).

Majelis Ulama Indonesia (MUI) berdiri berdasarkan Musyawarah Nasional 1 Majelis Ulama seluruh Indonesia di Jakarta, pada tanggal 17 Rajab 1395 H bertepatan dengan tanggal 26 Juli 1975.⁸⁸ Salah satu latar belakang pendirian organisasi ini adalah “Bahwa berdasarkan sejarah sejak zaman kolonial para ulama telah merintis adanya persatuan ulama; dan pada dewasa ini di seluruh tanah air telah terbentuk majelis ualam daerah, maka dirasa perlu adanya wadah persatuan para ulama seluruh Indonesia, untuk mewujudkan *ukhuzwah Islamiyah* dalam rangka pembinaan

⁸⁷ Lampiran Keputusan Menteri Agama No. 35/1980, Pedoman Dasar Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama pasal 1 dan pasal 6. Lihat Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, hal. 115

⁸⁸ Pada mulanya lembaga ini didirikan di daerah-daerah. Pendirian di level nasional merupakan keinginan dan instruksi pemerintah pusat. Karena itulah Deliar Noor menyebut, pendirian MUI ini sebagai salah satu cara pemerintah Indonesia dalam menyelenggarakan administrasi Islam. Karim, M. Rusli, *Dinamika Islam di Indonesia: Suatu Tinjauan Sosial dan Politik* (Hanindita: Yogyakarta), 1985, hal. 57

persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.”⁸⁹

MUI memiliki beberapa fungsi berikut: 1) memberi fatwa dan nasehat mengenai masalah keagamaan kepada pemerintah dan umat Islam umumnya sebagai *amar ma'ruf nahi munkar*, dalam usaha meningkatkan ketahanan nasional; 2) memperkuat *ukhuwah Islamiyah* dan memelihara serta meningkatkan suasana kerukunan antar umat beragama dalam mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa; 3) mewakili umat Islam dalam konsultasi antar umat beragama; dan 5) penghubung antara ulama dan *umara* (pemerintah) serta menjadi penerjemah timbal balik antara Pemerintah dan umat guna menyukseskan pembangunan nasional.⁹⁰

Di kalangan umat Kristen didirikan Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI) yang merupakan kelanjutan serta peningkatan Dewan Gereja-Gereja di Indonesia yang telah didirikan di Jakarta pada tanggal 25 Mei 1950 oleh 29 gereja di Indonesia.⁹¹

PGI bertujuan untuk perwujudan Gereja Kristen yang Esa di Indonesia.⁹² Berbeda dengan MUI yang mengorientasikan dirinya sebagai penghubung antara umat Islam dan pemerintah, PGI menekankan fungsinya pada upaya menggalang kebersamaan gereja-gereja di wilayah

⁸⁹ Piagam Berdirinya MUI, alinea 1-6.

⁹⁰ Pedoman Dasar MUI, pasal 5

⁹¹ Tata Dasar PGI pasal 2

⁹² Tata Dasar PGI pasal 4

melalui kegiatan-kegiatan bersama, dan membantu gereja-gereja untuk memikirkan/ mengusahakan kebutuhan-kebutuhannya.⁹³

Sementara itu di lingkungan Katholik didirikan Konperensi Waligereja Indonesia (KWI). Organisasi ini didirikan dengan latar belakang bahwa para Uskup, sebagai pimpinan umat Katolik, menjalankan tugas pengembalaan terhadap umat menurut ajaran dan teladan Yesus Kristus yang mendirikan Gereja Katolik.⁹⁴ Tanpa mengurangi otonomi masing-masing, para Uskup Indonesia bergabung dalam Dewan Uskup dengan maksud untuk melaksanakan berbagai tugas pengembalaan secara bersama-sama, agar tugas-tugas itu terselenggara secara terpadu, seirama dan kerkesinambungan di seluruh wilayah Indonesia, sekaligus untuk mewujudkan secara nyata semangat kolegialitas antar-para Uskup.

Dewan Uskup di Indonesia bernama Konperensi Waligereja Indonesia, disingkat KWI, dibentuk atas dasar hukum Gereja universal. Oleh karena itu hanya kuasa tertinggi Gereja Katolik yang berwenang mendirikan, menghapus dan/atau merubahnya, setelah mendengar pendapat para uskup yang bersangkutan (Kan. 449 par. 1).⁹⁵

KWI bertujuan memadukan kebijakan-kebijakan dalam

⁹³ Tata Dasar PGI, pasal 18

⁹⁴ Mukadimah Statuta KWI, alinea 1

⁹⁵ Mukadimah Statuta KWI, alinea 2

pelaksanaan berbagai tugas pastoral bersama untuk kaum beriman kristiani, untuk meningkatkan kesejahteraan yang diberikan Gereja kepada manusia, terutama lewat bentuk-bentuk dan cara-cara kerasulan yang disesuaikan dengan keadaan waktu dan tempat, menurut norma hukum (kan.447), agar sedapat mungkin berjalan seirama dan berkesinambungan di seluruh Indonesia.⁹⁶

Parisada Hindu Dharma Indonesia (PARISADA) merupakan organisasi yang didirikan untuk mewartakan umat Hindu di Indonesia. Majelis ini didirikan di Denpasar pada hari Senen Wage Julung Wangi, Purnama Palguna Masa, Isaka Warsa 1880, bertepatan dengan tanggal 23 Pebruari 1959.⁹⁷ PARISADA bertujuan mengantarkan Umat Hindu dalam mewujudkan *jagadhita an moksa*.⁹⁸

Perwalian Umat Buddha Indonesia (WALUBI) adalah organisasi keagamaan di kalangan umat Buddha. WALUBI didirikan di Jakarta pada tanggal 12 Agustus 1978.⁹⁹ Perwalian Umat Buddha Indonesia sebagai kekuatan sosial keagamaan, berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi serta mengikutsertakan seluruh potensi umat Buddha untuk berperan secara aktif dalam pembangunan

⁹⁶ Statuta KWI, pasal 4

⁹⁷ Anggaran Dasar Parisada pasal 1

⁹⁸ Anggaran Dasar Parisada, pasal 6

⁹⁹ Anggaran Dasar WALUBI, pasal 1 (1)

nasional.¹⁰⁰

Perwalian Umat Buddha Indonesia bertujuan: 1) mempertahankan dan mengamankan agama Buddha, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; 2) mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; serta 3) membina dan meningkatkan kehidupan beragama di kalangan umat Buddha Indonesia.¹⁰¹

Regulasi tentang organisasi keagamaan ini pada gilirannya sangat menentukan corak hubungan antaragama ada. Legislasi tentang majelis-majelis agama merupakan bentuk paling nyata intervensi negara dalam kehidupan beragama. Pengakuan dan pelegalan terhadap hanya lima majelis agama juga semakin menunjukkan bahwa negara hanya mengakui lima agama melalui lembaga-lembaga tersebut. Organisasi-organisasi itu pada prakteknya menjadi turut berperan menjadi instrumen dalam penerapan politik keagamaan, khususnya yang menyangkut relasi antaragama.

2. Penyiaran Agama

Penyiaran agama yang dimaksud dalam SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/1979 adalah segala

¹⁰⁰ Anggaran Dasar WALUBI, pasal 5

¹⁰¹ Anggaran Dasar WALUBI, pasal 6

kegiatan yang bentuk, sifat dan tujuannya untuk menyebarluaskan ajaran suatu agama. Dalam SKB itu, untuk menjaga stabilitas nasional dan demi tegaknya kerukunan antar-umat beragama, pengembangan dan penyiaran agama diatur supaya dilaksanakan dengan semangat kerukunan, tenggang rasa, *teposeliro*, saling menghargai, hormat-menghormati antar-umat beragama sesuai dengan Pancasila.¹⁰²

Dalam Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 44/1978 disebutkan, pelaksanaan dakwah agama dan kuliah subuh melalui radio tidak memerlukan izin terlebih dahulu, dengan ketentuan sebagai berikut: 1) tidak mengganggu stabilitas nasional; 2) tidak mengganggu jalannya pembangunan nasional; dan 3) tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰³

Dalam Rapat Kerja Departemen Agama, tanggal 19 Juni 1979 di Jakarta Presiden Soeharto mengatakan:

“...Khotbah dan dakwah agama memang tidak boleh dihalang-halangi. Tetapi juga harus ada kesadaran dan kejujuran kita semua, agar khotbah dan dakwah itu tidak kita kotori sendiri dengan tujuan-tujuan lain. Dan apabila itu terjadi, lebih-lebih jika mengakibatkan keresahan masyarakat dan mengganggu stabilitas, maka tentu saja alat-alat negara yang berwenang perlu menegor dan mengambil tindakan yang perlu. Ini tidak berarti bahwa khotbah atau dakwah itu sendiri yang dihalang-halangi, melainkan karena ada pemboncengan untuk

¹⁰² SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/1979. Lihat Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, hal. 109

¹⁰³ Lihat Departemen Agama RI, *Peraturan Perundang-Undangan Kehidupan Beragama*, hal 183-185

kepentingan lain yang merugikan kepentingan kita bersama.”¹⁰⁴

Dalam pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa SKB Menag dan Mendagri itu dimaksudkan untuk: 1) Memberikan pengaturan dan pengarahan bagi usaha-usaha penyiaran agama, sehingga pelaksanaan kegiatan tersebut dapat berlangsung tertib dan serasi; 2) Mengokohkan dan mengembangkan kerukunan hidup di antara sesama umat beragama di Indonesia serta memantapkan stabilitas nasional yang sangat penting artinya bagi kelangsungan dan berhasilnya Pembangunan Nasional.¹⁰⁵

Sementara itu dalam pasal 4 diatur bahwa pelaksanaan penyiaran agama tidak dibenarkan untuk ditujukan terhadap orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama lain dengan cara:

- a) Menggunakan bujukan dengan atau tanpa pemberian barang, uang, pakaian, makanan atau minuman, pengobatan, obat-obatan dan bentuk-bentuk pemberian apapun lainnya agar orang atau kelompok orang yang telah memeluk/ menganut agama yang lain berpindah dan memeluk/ menganut agama yang disiarkan tersebut.
- b) Menyebarkan pamflet, majalah, bulletin, buku-buku dan bentuk-bentuk barang penerbitan, cetakan lainnya kepada orang atau kelompok orang yang telah memeluk/ menganut agama yang lain.
- c) Melakukan kunjungan dari rumah ke rumah umat yang

¹⁰⁴ Amanat Presiden Soeharto kepada Para Peserta Rapat Kerja Departemen Agama, tanggal 19 Juni 1979 di Jakarta. Lihat Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, hal. 32

¹⁰⁵ SKB Menag-Mendagri No. 1/ 1979 pasal 1

telah memeluk/menganut agama yang lain.¹⁰⁶

Dalam SKB ini juga disebutkan bahwa gubernur dan bupati/walikota/kepala daerah mengkoordinir kegiatan kepala perwakilan departemen yang berwenang melakukan pengawasan atas segala pembinaan, pengembangan dan penyiaran agama oleh lembaga keagamaan, sehingga pelaksanaan kegiatan tersebut dapat berlangsung sesuai dengan ketentuan pasal 4 Surat Keputusan Bersama ini, serta lebih menumbuhkan kerukunan hidup antar sesama umat beragama.¹⁰⁷

Masih dalam kaitan penyebaran agama, kita perlu menengok Instruksi Menteri Agama RI No. 5/1981 tentang Bimbingan Pelaksanaan Dakwah/Khotbah/ Ceramah Agama. Dalam instruksi tersebut, Menteri Agama antara lain menginstruksikan kepada para aparat Departemen Agama baik di pusat maupun di daerah untuk meningkatkan pembinaan, bimbingan dan pengarahan dakwah/khotbah/ ceramah agama agar:

- a) Dakwah/ khotbah/ ceramah agama benar-benar dilaksanakan sesuai dengan hakekat dakwah agama;
- b) Dakwah/khotbah/ceramah agama dilaksanakan dalam rangka membantu usaha mewujudkan pembinaan umat beragama yang taat pada ajaran agama yang Pancasila, sekaligus insan Pancasila yang beragama, yang merupakan faktor penting untuk: memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan Undang-

¹⁰⁶ SKB Menag-Mendagri No. 1/ 1979 pasal 4

¹⁰⁷ SKB Menag-Mendagri No. 1/ 1979 pasal 5 (1)

Undang Dasar 1945; memantapkan stabilitas dan ketahanan nasional; memantapkan Tiga Kerukunan Hidup Beragama, yaitu: Kerukunan Intern Umat Beragama, Kerukunan Antar Umat Beragama, Kerukunan Antar Umat Beragama dengan pemerintah; mensukseskan pembangunan nasional di segala bidang yang berkesinambungan; mewujudkan tujuan pembangunan nasional yaitu: masyarakat adil dan makmur yang merata, materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰⁸

3. Bantuan Luar Negeri

Salah satu isu yang mendapat perhatian pemerintah dalam soal hubungan antaragama adalah tentang bantuan luar negeri kepada lembaga keagamaan. Legislasi soal ini diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1979 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia.

Dalam Bab IV pasal 6 ayat (1) SKB tersebut dinyatakan, "Segala bentuk usaha untuk memperoleh dan atau menerima bantuan luar negeri kepada lembaga keagamaan, dilaksanakan dan melalui persetujuan Panitia Koordinasi Kerjasama Teknik Luar Negeri (PKKTLN) setelah mendapat rekomendasi dari Departemen Agama".¹⁰⁹

Salah satu bentuk bantuan asing, selain bentuk material, juga berupa tenaga keagamaan, yaitu bantuan tenaga

¹⁰⁸ Instruksi Menteri Agama Nomor 5 Tahun 1981, tanggal 11 Maret 1981. Lihat Departemen Agama RI, *Peraturan Perundang-Undangan Kehidupan Beragama*, hal. 179

¹⁰⁹ SKB Menag-Mendagri No. 1/ 1979 pasal 6 (1)

keagamaan luar negeri kepada lembaga keagamaan di Indonesia. Soal ini diatur dalam SK Menteri Agama Nomor 77/1978. SK itu antara lain menyebutkan, *pertama*, dalam rangka pembinaan, pengembangan, penyiaran dan bimbingan terhadap umat beragama di Indonesia, maka penggunaan tenaga asing untuk pengembangan dan penyiaran agama dibatasi.¹¹⁰

Kedua, warga negara asing yang ada di Indonesia yang tugas pokoknya di luar bidang agama, hanya dibenarkan melakukan kegiatan di bidang agama secara insidental, setelah mendapat izin dari Menteri Agama.¹¹¹

Ketiga, lembaga keagamaan seperti dimaksud pasal 1 huruf b keputusan ini dapat menggunakan warga negara asing untuk melakukan kegiatan di bidang agama, setelah mendapat izin dari Menteri Agama.¹¹²

Keempat, lembaga keagamaan wajib mengadakan program pendidikan dan latihan, dengan tujuan agar dalam waktu yang ditentukan tenaga-tenaga warga negara Indonesia dapat menggantikan tenaga asing yang melakukan kegiatan di bidang agama tersebut.¹¹³

Kelima, program pendidikan dan latihan seperti dimaksud ayat (4) pasal ini harus dilakukan selambat-lambatnya enam bulan setelah ditetapkannya keputusan ini dan selesai

¹¹⁰ Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 77/1978 pasal 3 (1)

¹¹¹ *Ibid.*, pasal 3 (2)

¹¹² *Ibid.*, pasal 3 (3)

¹¹³ *Ibid.*, pasal 3 (4)

dilaksanakan selambat-lambatnya dua tahun setelah pelaksanaan program pendidikan dan latihan tersebut.¹¹⁴

Keenam, lembaga keagamaan yang menerima bantuan luar negeri yang ternyata tidak memenuhi ketentuan pasal 2, pasal 3 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) keputusan ini dan warga negara asing yang melanggar ketentuan pasal 3 ayat (2) keputusan ini, dapat diambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹⁵

Ketujuh, penggunaan rohaniwan asing dan atau tenaga ahli asing lainnya atau penerimaan segala bentuk bantuan lainnya dalam rangka bantuan luar negeri dilaksanakan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹⁶

Untuk kepentingan pengawasan terhadap tenaga asing tersebut, Menteri Agama menginstruksikan kepada semua Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi untuk: a) Meningkatkan usaha pengumpulan data mengenai tenaga asing di bidang agama baik Islam, (Kristen) Protestan, Katolik, Hindu dan Buddha di daerah masing-masing; b) Mengadakan pengolahan dan penyajian data tersebut pada angka 1 sesuai dengan Daftar Isian sebagaimana tersebut dalam lampiran instruksi ini; c) Meningkatkan hubungan kerjasama dengan Pemerintah Daerah, instansi-instansi di daerah dan pihak-

¹¹⁴ *Ibid.*, pasal 3 (5)

¹¹⁵ *Ibid.*, pasal 4

¹¹⁶ SKB Menag-Mendagri Nomor 1/ 1979 pasal 6 (2)

pihak lain yang di anggap perlu untuk melaksanakan instruksi ini; d) Menyampaikan data tersebut di atas kepada Sekretariat Jenderal Departemen Agama, untuk perhatian Kepala Biro Hukum dan Humas Departemen Agama; dan e) Menyampaikan tembusan data ini sebaik-baiknya dan sebagaimana mestinya, selambat-lambatnya akhir bulan April 1981.¹¹⁷

4. Pendirian dan Penggunaan Tempat Ibadah

a. Pendirian Tempat Ibadah

Masalah pendirian tempat ibadah diatur dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri no. 01/Ber/MDG-MAG/1969 Tentang Tata Cara Pendirian Tempat Ibadah. Dalam prosedur pendirian tempat ibadah, SKB itu mengatur bahwa "...Setiap pendirian rumah ibadah perlu mendapatkan izin dari Kepala Daerah atau pejabat pemerintah di bawahnya yang dikuasakan untuk itu".¹¹⁸

Kepala Daerah atau pejabat yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan izin yang dimaksud, setelah mempertimbangkan; a) pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat; b) planologi; dan c) kondisi

¹¹⁷ Instruksi Menteri Agama RI Nomor 4 Tahun 1981

¹¹⁸ SKB Menag-Mendagri Nomor 01/BR/ Mdn-Mag/1969 pasal 4 (1)

dan keadaan setempat.¹¹⁹ Apabila dianggap perlu, menurut SKB itu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rohaniwan setempat.¹²⁰

Pasal ini juga mengatur penyelesaian perselisihan. “Jika timbul perselisihan atau pertentangan antara pemeluk-pemeluk agama yang disebabkan karena kegiatan penyebaran/ penerangan/ penyuluhan/ ceramah/ khotbah agama atau pendirian rumah ibadat, maka Kepala Daerah segera mengadakan penyelesaian yang adil dan tidak memihak.¹²¹

Di DKI Jakarta, pembangunan tempat ibadah harus memenuhi syarat yang lebih rumit. Keputusan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta no. 648 tahun 1979 mensyaratkan permohonan pembangunan tempat-tempat ibadah dan kegiatan agama dalam wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta harus diajukan secara tertulis dan ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Surat permohonan sebagaimana dimaksud dilampiri: a) Keterangan tertulis dari lurah setempat mengenai lokasi tanah yang benar ada di wilayahnya; b) daftar jumlah umat yang akan menggunakan rumah ibadah yang berdomisili

¹¹⁹*Ibid.*, pasal 4 (2)

¹²⁰ *Ibid.*, pasal 4 (3)

¹²¹ *Ibid.*, pasal 5 (1)

di sekitarnya; c) daftar jumlah umat yang akan menggunakan rumah ibadah tersebut; d) surat keterangan tentang status tanah dari Kepala Kantor Agraria setempat; e) peta situasi dari Dinas Tata Kota setempat; f) rencana gambar bangunan; dan g) daftar susunan pengurus/panitia tempat ibadah tersebut.¹²²

b. Penggunaan Tempat Ibadah

Tentang penggunaan tempat tinggal sebagai tempat ibadah, kita perlu mencermati Surat Kawat Menteri Dalam Negeri Nomor: 264/ KWT/DITPUM/DV/V/1975 perihal Penggunaan Rumah Tempat Tinggal sebagai Gereja. Isi surat kawat tersebut sebagai berikut:

AAA TTK BERDASARKAN LAPHAR BAKIN NO. R-038/LAPHAR/BAKIN/4/1975 TGL 17 APRIL 1975 KMA/ DIPEROLEH INFORMASI BHW DIRUMAH SEORANG BERNAMA WILLEM PIETER DI PONDOK GEDE KEL LUBANG BUAYA JAKARTA TELAH DIGUNAKAN SEBG TEMPAT KEBAKTIAN OLEH JEMAAH GKBI KRAMAT JATI DNG MENIMBULKAN PROTES PENDUDUK GOL ISLAM SETEMPAT DNG MENGELUARKAN SEBUAH RESOLUSI DENGAN MENGEMUKAKAN ALASAN BHW PENDUDUK SETEMPAT MAYORITAS BERAGAMA ISLAM SERTA TEMPAT KEBAKTIAN SANGAT BERDEKATAN DNG MUSHOLA DAN MADRASAH TTK.

BBB TTK REAKSI YANG SAMA JUGA TERJADI DI KELURAHAN PETOGOGAN KEBAYORAN

¹²² Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 648 Tahun 1979.

BARU JAKARTA TERHADAP PENGGUNAAN RUMAH KURNIAWAN SBG TEMPAT KEBAKTIAN OLEH GOL KRISTEN PANTEKOSTA TTK KEBAKTIAN TSB TELAH DIHENTIKAN SETELAH DIBERIKAN PENGERTIAN OLEH KOMWIL SETEMPAT TTK.

CCC TTK SEHUB DNG ADANYA KASUS DIATAS KMA MAKA KPD GUB/ KDH PROP DI SELURUH INDONESIA UTK MEBERIKAN PENGERTIAN KPD MASYARAKAT UTK TIDAK MENJADIKAN RUMAH TEMPAT TINGGAL MEREKA BERFUNGSI SBG GEREJA KRN DAPAT MENGGANGGU KEAMANAN TTK

DDD TTK UTK MENGHINDARKAN EKSES YG MUNGKIN TIMBUL KMA AGAR SEGERA MENGAMBIL LANGKAH PENGAMANAN DAN PENERTIBAN TTK¹²³

Menurut laporan Menteri Dalam Negeri terdapat beberapa kasus tentang kegelisahan dan keresahan masyarakat karena merasa keberatan dengan keberadaan rumah ibadah di sekitar perumahan mereka di desa Pondok Pucung, Bekasi. Keresahan itu telah menjurus pada benturan fisik atau tindakan kekerasan.

Masih dalam kaitannya dengan rumah ibadah, kita perlu menyimak instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 455.2-360 tanggal 21 April 1988 tentang penataan dan penertiban tempat ibadah. Salah satu isi surat instruksi yang ditujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di

¹²³ Surat Kawat ini bisa dibaca dalam Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, hal. 52-53

seluruh Indonesia itu adalah sebagai berikut:

Dalam rangka penataan Klenteng tidak memberikan izin:

- a) Memperoleh hak atas tanah untuk pembangunan Klenteng dan atau perluasan Klenteng lama.
- b) Membangun dan atau mendirikan Klenteng baru.
- c) Memperluas bangunan dan atau menambah fasilitas Klenteng lama untuk berbagai keperluan baik langsung maupun tidak langsung yang berhubungan dengan Klenteng.
- d) Menggunakan tempat, bangunan, ruangan dari suatu bangunan untuk Klenteng.
- e) Merehabilitasi bangunan Klenteng lama kecuali sekadar untuk pemeliharaan.¹²⁴

Tidak hanya itu, melalui instruksi tersebut Mendagri juga menginstruksikan untuk mengevaluasi kembali perizinannya sebagaimana dimaksud pada butir KEDUA tersebut di atas untuk dipertimbangkan kegunaannya dalam hubungannya dengan jumlah penduduk yang menganut kepercayaan tradisional Cina.

Instruksi Mendagri tersebut juga mencantumkan ketentuan berikut:

“...Dalam rangka meningkatkan usaha-usaha pembauran bangsa hendaknya membimbing WNI keturunan asing sedemikian rupa agar sikap dan perilakunya serta sikap budayanya sepenuhnya mengarah kepada kehidupan dan penghidupan nasional demi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.”¹²⁵

¹²⁴ Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 455.2-360 tanggal 21 April 1988 Bagian Kedua

¹²⁵ Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 455.2-360 tanggal 21 April 1988 bagian keenam

Dalam kaitannya dengan tempat ibadah diatur juga penggunaan pengeras suara di tempat ibadah. Berdasarkan Keputusan Lokakarya Pembinaan Prikehidupan Beragama Islam (P2A) tentang Penggunaan Pengeras Suara di Masjid dan Mushalla, Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam mengeluarkan Instruksi Nomor: Kep/D/101/78 tentang Tuntutan Penggunaan Pengeras Suara di Masjid dan Mushalla.

Dalam peraturan tersebut diatur bahwa:

“...Pada dasarnya suara yang disalurkan keluar masjid hanyalah adzan sebagai tanda telah tiba waktu shalat. Demikian juga shalat dan doa pada dasarnya hanya untuk kepentingan jama'ah ke dalam dan tidak perlu ditujukan ke luar untuk tidak melanggar ketentuan syari'at yang melarang bersuara keras dalam ibadah shalat. Sedangkan dzikir pada dasarnya adalah ibadah individu langsung dengan Allah SWT karena itu tidak perlu menggunakan pengeras suara baik ke dalam maupun ke luar.”¹²⁶

Lebih detail, instruksi itu mengatur penggunaan pengeras suara pada setiap waktu sholat dan acara hari besar Islam dan pengajian. Semua isi instruksi ini dimaksudkan untuk menjaga ketenteraman, ketertiban dan tidak mengganggu umat non-muslim.

¹²⁶ Baca Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, hal. 59

5. Hubungan Antaragama dalam Bidang Pendidikan, Perkawinan, Penguburan Jenazah dan Upacara Hari-Hari Besar Keagamaan

a. Bidang Pendidikan

Hubungan antaragama juga menjadi isu penting dalam bidang pendidikan. Barangkali karena pendidikan memainkan peran penting dalam transfer ilmu agama dan penjagaan teologi, maka pendidikan agama menjadi isu sentral dalam kancah hubungan antaragama. Pendidikan sangat menentukan langgam hubungan antaragama dalam masyarakat plural.¹²⁷ Legislasi tentang pendidikan agama, dengan demikian, juga harus dikritisi.

Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Pendidikan juga mengatur soal pendidikan agama. Pendidikan agama, menurut undang-undang tersebut, merupakan usaha untuk memperkuat iman dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama yang dianut oleh peserta didik yang bersangkutan dengan memperhatikan tuntutan untuk menghormati agama lain dalam hubungan kerukunan antar-umat beragama dalam masyarakat untuk mewujudkan persatuan nasional.¹²⁸

Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa

¹²⁷ Penelitian tentang tema pendidikan agama dalam hubungannya dengan kemajemukan sudah dilakukan oleh M. Saerozi. Menurutnya pola pendidikan agama yang diterapkan di Indonesia itu adalah pola konfessional. Baca lebih lanjut dalam M. Saerozi, *Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis Pendidikan Agama Konfessional di Indonesia* (Yogyakarta: Tiara Wacana), 2004

¹²⁸ Penjelasan pasal 39 (2) UU Nomor 2/1989

“Penerimaan seseorang sebagai peserta didik dalam suatu satuan pendidikan diselenggarakan dengan tidak membedakan jenis kelamin, agama, suku, ras, kedudukan sosial dan tingkat kemampuan ekonomi, dan dengan tetap mengindahkan kekhususan satuan pendidikan yang bersangkutan.¹²⁹

Pendidikan nasional memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, karena itu dalam penerimaan peserta didik tidak dibenarkan adanya pembedaan atas dasar jenis kelamin, agama, suku, ras, latar belakang sosial, dan tingkat kemampuan ekonomi, kecuali dalam satuan pendidikan yang memiliki kekhususan. Misalnya, satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan atas dasar kewanitaan, dibenarkan untuk menerima hanya wanita sebagai peserta didik dan tidak menerima pria. Satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan agama tertentu dibenarkan untuk menerima hanya penganut agama yang bersangkutan.¹³⁰

Sementara itu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1990 pasal 16 (2) dinyatakan: “Siswa mempunyai hak untuk memperoleh pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya.”¹³¹ Dalam PP itu

¹²⁹ Undang-Undang No. 2/1989 pasal 7

¹³⁰ Penjelasan pasal 28 UU Nomor 2 Tahun 1989

¹³¹ Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1990 pasal 16 (2)

juga diatur bahwa sekolah menengah yang memiliki kekhususan atas dasar agama tertentu tidak berkewajiban menyelenggarakan pendidikan agama lain selain agama yang merupakan kekhususan sekolah yang bersangkutan.¹³²

Dalam kaitannya dengan pendidikan agama, undang-undang pendidikan juga mengatur tentang tenaga pengajar. Dalam UU No. 2/1989 pasal 28 ayat (2) diatur: "Untuk dapat diangkat sebagai tenaga pengajar, tenaga pendidik yang bersangkutan harus beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berwawasan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta memiliki kualifikasi sebagai tenaga pengajar."¹³³

Sementara itu tentang tenaga pengajar agama diatur bahwa: "Tanaga pengajar pendidikan agama harus beragama sesuai dengan agama yang diajarkan dan agama peserta didik yang bersangkutan."¹³⁴ Tentang kurikulum, isi kurikulum setiap jenis, jalur dan jenjang pendidikan wajib memuat: a) pendidikan Pancasila; b) pendidikan agama; dan c) pendidikan kewarganegaraan.¹³⁵

¹³² Penjelasan pasal 17 (2) PP. No. 29/1990

¹³³ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 pasal 28 (2)

¹³⁴ Penjelasan pasal 2 (2) UU No. 2/1989

¹³⁵ Undang-Undang No. 2, pasal 39 (2)

b. Bidang Perkawinan

Perkawinan diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974. Dalam UU itu dinyatakan: “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu.”¹³⁶ Dengan perumusan pada Pasal 2 ayat (1) ini, tidak ada perkawinan di luar hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹³⁷ Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agamanya dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.¹³⁸

Tentang pencatatan perkawinan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 menyebutkan, “Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1954 tentang Pencatatan Nikah, Talak dan Rujuk.”¹³⁹ Sementara itu Pencatatan perkawinan dari mereka yang melangsungkan perkawinannya menurut agamanya dan kepercayaannya itu

¹³⁶ Undang-Undang Nomor 1/1974 pasal 2 (1)

¹³⁷ Legislasi tentang perkawinan antaragama ini sudah banyak dikaji dalam berbagai penelitian. Salah satunya yang sangat lengkap bisa dibaca Asmin, SH, *Status Perkawinan Antar-Agama Ditinjau dari Undang-Undang Perkawinan No. 1/1974* (Jakarta: Dian Rakyat), 1989

¹³⁸ Penjelasan pasal 2 (1) UU No. 1/1975

¹³⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 9/1975, pasal 2 (1)

selain agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatatan Perkawinan pada kantor catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam berbagai perundang-undangan mengenai pencatatan perkawinan.¹⁴⁰

Masih dalam PP itu, "Tatacara perkawinan dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu."¹⁴¹ Dengan mengindahkan tatacara perkawinan menurut masing-masing hukum agamanya dan kepercayaannya itu, perkawinan dilaksanakan di hadapan Pegawai Pencatat dan dihadiri oleh kedua orang saksi.¹⁴²

Dalam PP No. 9 tahun 1975 di atas, pengertian hukum agama dikaitkan dengan pencatatan. Dalam pasal 2 ayat (1) disebutkan, pencatatan perkawinan yang dilangsungkan menurut agama Islam, dilakukan oleh Pegawai Pencatat yang dikenal dengan sebutan Kantor Urusan Agama (KUA). Sementara dalam ayat (2) dinyatakan bahwa "pencatatan dari mereka yang melangsungkan perkawinan menurut agamanya dan kepercayaannya itu selain agama Islam, dilakukan oleh pegawai pencatat perkawinan pada Kantor Catatan Sipil". Dalam soal ini telah terjadi perbedaan antara pemeluk Islam dan non-Islam. Di sinilah akar-akar diskriminasi berdasar agama mencuat. Islam sebagai agama mayoritas mendapat perlakuan istimewa dalam pencatatan

¹⁴⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 9/1975, pasal 2 (2)

¹⁴¹ Peraturan Pemerintah Nomor 9/1975, pasal 10 (2)

¹⁴² I Peraturan Pemerintah Nomor 9/1975, pasal 10 (3)

perkawinan melalui lembaga KUA, sebuah lembaga perwakilan Departemen Agama di tingkat kecamatan.

Adanya dua institusi pencatatan (yang Islam dan bukan Islam) ini juga menegaskan bahwa masing-masing punya “sandar”nya sendiri dalam mengesahkan perkawinan. Dan standar itu adalah agama, persisnya hukum agama. Artinya tidak dimungkinkan adanya kesatuan hukum atau unifikasi dalam pengesahan perkawinan. Dampaknya, pernikahan beda agama adalah sesuatu yang tidak diperbolehkan dalam hukum di Indonesia. Sebab pernikahan yang mempertemukan dua agama yang satu sama yang lain berbeda lembaga pencatatannya secara otomatis ditolak.¹⁴³

Ruang-ruang perjumpaan agama ini semakin tertutup dengan didukung oleh Kompilasi Hukum Islam di Indonesia (KHI). Dalam KHI dinyatakan bahwa: “Seorang wanita Islam dilarang melangsungkan perkawinan dengan seorang pria yang tidak beragama Islam.¹⁴⁴

Lalu bagaimana dengan pencatatan perkawinan bagi penghayat kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa?

Dalam menangani kasus pencatatan perkawinan bagi Penghayat Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, Menteri Agama RI menganggap perlu adanya kebijaksanaan Menteri Dalam Negeri bahwa pencatatan perkawinan para

¹⁴³ Ahmad Nurkholis dan Ahmad Baso, *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Keagamaan dan Analisis Kebijakan* (Komnas HAM dan ICRP), 2005, hal. 229

¹⁴⁴ Kompilasi Hukum Islam di Indonesia Buku I Hukum Perkawinan pasal 42

penganut Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa hendaknya didasarkan pada agama yang mereka peluk.

Dalam surat Menteri Agama yang dikirim kepada Menteri Dalam Negeri, antara lain disebutkan sebagai berikut:

“... Oleh karena setiap pemeluk Aliran Kepercayaan inklusif para Penghayat Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa tidak kehilangan agama yang dipeluknya. Jika mereka memeluk agama Islam pencatatannya di Kantor Urusan Agama Kecamatan (Pasal 2 ayat (1) PP No. 9/1975] Sedangkan bagi mereka pemeluk selain Agama Islam pencatatannya di Kantor Catatan Sipil B.S. [PP No. 9/1975 ps. 2 (2)].”¹⁴⁵

Ketentuan ini tampak berupaya menafikan keyakinan para penganut kepercayaan. Bagi pemerintah, penganut kepercayaan harus memeluk “agama resmi”.

c. Bidang Penguburan Jenazah

Berdasarkan Surat Menteri Agama RI Nomor B.VI/11215/1978 tanggal 18 Oktober 1978 yang disampaikan kepada Gubernur Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia, bahwa penguburan jenazah adalah menyangkut keyakinan agama, maka dalam negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila tidak dikenal adanya tatacara penguburan menurut aliran kepercayaan dan tidak dikenal pula adanya penyebutan “aliran kepercayaan” sebagai “agama” baik dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan lain-

¹⁴⁵ Surat Menteri Agama RI Nomor: MA/65/1979 tanggal 28 Desember 1979

lain.

Alinea yang menyatakan hal itu dalam Surat Menteri Agama tersebut selengkapnya adalah:

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas dan mengingat pula bahwa masalah-masalah penyebutan agama, perkawinan, sumpah, penguburan jenazah adalah menyangkut keyakinan agama, maka dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila tidak dikenal adanya tatacara perkawinan, sumpah dan penguburan menurut aliran kepercayaan, dan tidak dikenal pula penyebutan "aliran kepercayaan" sebagai "agama" baik dalam Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan lain-lain.¹⁴⁶

Masih tentang penguburan jenazah, diatur tentang penguburan di kuburan wakaf bahwa: "Kuburan yang bersifat wakaf hanya dipergunakan sesuai dengan niat orang yang mewakafkan. Pada kuburan ini tidak mungkin seseorang yang tidak beragama Islam dikubur."¹⁴⁷

d. Upacara Hari-Hari Besar Keagamaan

Sesuai dengan pokok-pokok pikiran yang disampaikan oleh Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama tertanggal 25 Agustus 1981 dan petunjuk presiden pada tanggal 1 September 1981, bahwa peringatan hari-hari besar keagamaan pada dasarnya hanya diselenggarakan dan dihadiri oleh para pemeluk agama yang bersangkutan. Namun sepanjang tidak

¹⁴⁶ Surat Menteri Agama RI Nomor: 8.VI/11215/1978 tanggal 18 Oktober 1978

¹⁴⁷ Surat Edaran Kagri No. A. 287/E/3 tanggal 14 Mei 1947

bertentangan dengan akidah/ajaran agamanya, pemeluk agama lain dapat turut menghormati sesuai dengan asas kekeluargaan, bertetangga baik dan kegotong-royongan.

Aturan tentang peringatan hari besar keagamaan ini tertuang dalam Surat Edaran Menteri Agama RI Nomor L MA/432/1981 tanggal 2 September 1981. Secara lebih lengkap dalam surat tersebut dinyatakan bahwa dalam penyelenggaraan peringatan hari-hari besar keagamaan perlu dipedomani hal-hal sebagai berikut:

a. Unsur Peribadatan

Unsur peribadatan ialah “ibadah” bagi Islam, “kebaktian/liturgi” bagi Kristen Protestan dan Katholik “yadnya” bagi Hindu dan “kebaktian” bagi Buddha, yang terkandung dalam penyelenggaraan peringatan hari-hari besar keagamaan merupakan bentuk ajaran agama yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemimpin/pemuka agama yang bersangkutan untuk mengaturnya sesuai dengan ajaran agamanya masing-masing. Dalam hal peribadatan atau adanya unsur peribadatan semacam ini, maka hanya pemeluk agama yang bersangkutan yang menghadirinya.

b. Unsur perayaan dan kegiatan lain ialah penyelenggaraan peringatan hari-hari besar keagamaan yang di dalamnya tidak ada unsur ibadat. Dalam perayaan dan kegiatan semacam ini dapat dihadiri dan diikuti oleh pemeluk

agama lain.

Bila seseorang atau pejabat karena jabatannya akan hadir dalam peringatan dan upacara keagamaan dari suatu agama yang tidak dipeluknya hendaklah dapat menyesuaikan diri dengan bersikap pasif dan khidmat, sehingga kelancaran jalannya upacara maupun pemantapan kerukunan hidup beragama terjamin.

Penanggung jawab sekolah dan para guru selaku pembina anak didik tunas harapan bangsa, agar menjaga dan memelihara keyakinan dan keimanan agama yang dipeluknya oleh anak didik masing-masing, sehingga penyelenggaraan peringatan hari-hari besar keagamaan di sekolah-sekolah diadakan sesuai dengan ketentuan dalam surat edaran ini.

Kepada pemimpin lembaga kemasyarakatan dan badan swasta dianjurkan untuk memperhatikan hajat keagamaan dengan memberikan kesempatan pelaksanaan ibadah dan penyelenggaraan peringatan hari-hari besar keagamaan di dalam lingkungan masing-masing seperti rukun kampung, rukun warga dan rukun tetangga maupun perusahaan. Untuk itu hendaknya meminta petunjuk kepada pejabat pemerintah/agama dan/atau pemimpin/pemuka agama setempat, agar peringatan termaksud dapat benar-benar mengembangkan kehidupan beragama serta kerukunan antara umat beragama dalam masyarakat sesuai dengan maksud dalam surat edaran

ini.

Biaya penyelenggaraan peringatan hari besar keagamaan pada dasarnya menjadi tanggungan pemeluk agama yang bersangkutan dan tidak selayaknya mengusahakan sumbangan kepada bukan pemeluknya.

Namun hal ini tidak berarti bahwa seseorang dilarang memberikan sumbangan atau hadiah kepada pemeluk agama lain atas dasar suka rela dan persahabatan.

Bilamana dalam peringatan hari-hari besar keagamaan diundang pula pemeluk agama lain, hendaknya surat undangan dilampiri dengan susunan acara yang telah mengindahkan ketentuan tersebut di atas demi tertib dan lancarnya penyelenggaraan peringatan.¹⁴⁸

6. Pengamanan terhadap Barang Cetakan

Terkait dengan pemeliharaan hubungan antaragama, pemerintah juga melarang peredaran berbagai barang cetakan yang dianggap dapat mengganggu ketertiban umum. Kewenangan ini dimiliki oleh Jaksa Agung.¹⁴⁹

Barang cetakan yang dimaksud adalah buku-buku, brosur-brosur, bulletin-bulletin, surat-surat kabar harian, majalah-majalah, penerbitan-penerbitan berkala, pamflet-

¹⁴⁸ Surat Edaran Menteri Agama RI No. L MA/432/1981 tanggal 2 September 1981

¹⁴⁹ Penpres RI Nomor 4/1963, pasal 1 (1)

pamflet, poster-poster, surat-surat yang dimaksudkan untuk disebarakan atau dipertunjukkan kepada khalayak ramai dan barang-barang lainnya yang dapat dipersamakan dengan jenis barang cetakan yang ditentukan dalam pasal ini.¹⁵⁰

Dengan suatu keputusan, Jaksa Agung dapat membatasi jenis-jenis barang-barang cetakan yang dimasukkan ke Indonesia dari luar negeri.¹⁵¹

7. Sumpah dan Janji

Masalah sumpah dan janji juga mendapat perhatian sendiri dalam kebijakan kerukunan antaragama. Hal ini terbukti dengan dimasukkannya peraturan tentang ini dalam *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*. Aturan tentang sumpah ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1975.

Berikut beberapa isi peraturan tersebut:

Setiap calon Pegawai Negeri Sipil segera setelah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengangkat sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil menurut agama/kepercayaannya kepada Tuhan Yang Maha Esa, sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.¹⁵²

Apabila seorang Pegawai Negeri Sipil berkeberatan untuk mengucapkan sumpah karena keyakinannya tentang agama/kepercayaannya terhadap Tuhan Yang Maha Esa maka ia

¹⁵⁰ Penpres RI Nomor 4/1963, pasal 2 (3)

¹⁵¹ Penpres RI Nomor 4/1963, pasal 5 (1)

¹⁵² Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1975 pasal 1

mengucapkan janji.¹⁵³

Pegawai Negeri Sipil yang mengangkat sumpah/janji didampingi oleh seorang rohaniawan menurut agama masing-masing.¹⁵⁴

Sumpah/janji bagi Pegawai Negeri Sipil yang menganut agama atau kepercayaan di luar agama-agama Islam, Kristen, Hindu dan Buddha hanya dibenarkan melakukan janji sesuai dengan ketentuan yang berlaku (PP 21/1975) bila yang bersangkutan tidak bersedia bersumpah.¹⁵⁵

8. Penodaan dan Penghinaan Agama

Salah satu persoalan yang tidak kalah krusial dalam soal relasi agama-agama di Indonesia adalah tentang penodaan dan penghinaan agama. Legislasi tentang ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 1/PNPS tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama.

Dalam UU tersebut dinyatakan:

Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.¹⁵⁶

Pelanggar ketentuan tersebut diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatan itu di dalam

¹⁵³ Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1975, pasal 3 (1)

¹⁵⁴ Surat Keputusan Menteri Agama No. 50/1976, Lampiran A5

¹⁵⁵ Surat Keputusan Menteri Agama No. 50/1976, *ibid.*

¹⁵⁶ Undang-Undang Nomor 5/1969 PNPS No. 1/1965 pasal 1

suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.¹⁵⁷

UU itu juga memberikan sanksi terhadap organisasi yang terbukti melakukan penodaan terhadap agama.

Apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakan organisasi atau aliran tersebut sebagai organisasi/ aliran terlarang, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.¹⁵⁸

Pasal selanjutnya menyebutkan, apabila setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam pasal 2 terhadap orang, organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus melanggar ketentuan-ketentuan dalam pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota pengurus organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun.¹⁵⁹

Sementara itu pada kitab Undang-Undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 156 a:

“Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun

¹⁵⁷ Undang-Undang Nomor 5/1969, pasal 2 (1)

¹⁵⁸ Undang-Undang Nomor 5/1969, pasal 2 (2)

¹⁵⁹ Undang-Undang Nomor 5/1969, pasal 3

barang siapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

- (1) yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- (2) dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.”

Dalam dunia kebijakan hubungan antaragama, salah satu persoalan penting lainnya adalah tentang aliran kepercayaan/kerohanian. Dalam soal ini negara memberikan kewenangan kepada Kejaksaan Agung untuk melakukan pembekuan terhadap aliran kepercayaan.

Tugas dan wewenang Kejaksaan Agung tersebut tertuang dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1991 yang menyebutkan:

Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum Kejaksaan Agung turut menyelenggarakan kegiatan:

- (1) peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- (2) pengamanan kebijakan penegakan hukum;
- (3) pengamanan peredaran barang cetakan;
- (4) pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
- (5) pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
- (6) penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.¹⁶⁰

Pembekuan kegiatan suatu aliran kepercayaan masyarakat/kerohanian/kebatinan dan pedukunan, menurut

¹⁶⁰ Undang-Undang Nomor 5/1991 pasal 27 (3)

surat Jaksa Agung, hendaklah bersendikan kepada:

- (1) ketentraman hidup beragama;
- (2) adanya tindakan-tindakan/kegiatan-kegiatannya bertentangan/melanggar suatu peraturan hukum yang berlaku;
- (3) terbukti menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban umum;
- (4) terbukti bertentangan dengan *policy*/kebijaksanaan pemerintah;
- (5) terbukti menjadi alat/tempat berlindung orang-orang yang berusaha/melakukan kegiatan-kegiatan untuk comebacknya PKI, menjadi tempat bernaung orang-orang PKI malam Ex. PKI, dan orang-orang yang berusaha menggagalkan PELITA.¹⁶¹

Dalam surat itu diatur bahwa pembekuan aliran kebatinan dapat dilaksanakan oleh:

- (1) Kepala Kejaksaan Negeri, kalau-kalau aliran tersebut hanya berkembang dalam wilayah hukum Kejaksaan Negeri setempat.
- (2) Kepala Kejaksaan Tinggi, kalau-kalau aliran tersebut berkembang dalam wilayah hukum Kejaksaan Tinggi tersebut.
- (3) Kejaksaan Agung, kalau-kalau aliran tersebut berkembang dalam dua wilayah hukum kejaksaan Tinggi atau lebih.¹⁶²

Menurut Departemen Agama, dengan peraturan perundang-undangan ini dapat dihindari konflik-konflik yang

¹⁶¹ Surat Jaksa Agung Nomor B-523/ C/8/69

¹⁶² Surat Jaksa Agung Nomor B-170/B.2/1/73

dapat mengganggu persatuan dan kesatuan bangsa. Demikian pula, Depag berpendapat, dengan menggunakan dan melaksanakan peraturan yang berkaitan dengan kerukunan hidup umat beragama yang ada, maka akan terbina kerukunan yang semakin mantap dan dinamis.

9. Penanggulangan Kerawanan Kerukunan Hidup Umat Beragama

Persepsi bahwa pluralitas agama menjadi sumber instabilitas dan disintegrasi tampaknya membuat pemerintah berusaha menanggulangi setiap kerawanan kerukunan. Untuk itulah pemerintah menerbitkan peraturan tentang hal ini. Salah satunya adalah Keputusan Menteri Agama Nomor 84 Tahun 1996 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penanggulangan Kerawanan Kerukunan Hidup Umat Beragama. Juklak Kerawanan Kerukunan Hidup Umat Beragama tersebut dimaksudkan sebagai pedoman kerja para pejabat dan pimpinan satuan organisasi di lingkungan Departemen Agama untuk mengambil langkah-langkah dan melaksanakan koordinasi dalam mencegah dan menanggulangi kerawanan di bidang kerukunan hidup umat beragama yang terjadi.¹⁶³

Menurut peraturan ini, penyebab kerawanan kerukunan antaragama antara lain: pendirian tempat ibadah,

¹⁶³ Keputusan Menteri Agama RI Nomor 84 Tahun 1996

penyiaran agama, bantuan luar negeri, perkawinan beda agama, perayaan hari besar keagamaan, penodaan agama, kegiatan aliran sempalan dan aspek non agama yang mempengaruhi, seperti kepadatan penduduk, kesenjangan sosial-ekonomi, pelaksanaan pendidikan, penyusupan ideologi dan politik berhaluan keras yang berskala regional maupun internasional, yang masuk ke Indonesia melalui kegiatan agama.¹⁶⁴

Dalam juklak ini, upaya penanggulangan kerawanan dilakukan dalam dua cara, yaitu pencegahan dan penanggulangan. Pencegahan dilakukan dengan berbagai cara, yaitu:¹⁶⁵ 1) Penyuluhan dan pemasyarakatan peraturan perundangundangan terutama yang berhubungan dengan pembinaan tata kehidupan beragama; 2) Perumusan kode etik pergaulan umat beragama; 3) Membina dan memupuk sikap hidup rukun; 4) Pembentukan kader kerukunan umat beragama; dan 5) Forum Pertemuan Pemuka Agama.

Apabila upaya mencegah kerawanan telah dilakukan secara optimal tetapi tetap terjadi keadaan luar biasa (kerawanan), maka tindakan yang dilakukan adalah menanggulangi kerawanan tersebut dengan cepat, tepat dan arif, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Sepanjang masih dalam tingkat kerawanan, yakni pra

¹⁶⁴ Lampiran Keputusan Menteri Agama RI Nomor 84 Tahun 1996. Lihat Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, hal. 180-181

¹⁶⁵ Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan*, hal. 182-184

krisis dan puma krisis, penanggulangan dilakukan oleh aparat Departemen Agama dibantu oleh instansi terkait dan aparat Hankam.

2. Apabila sudah masuk dalam keadaan krisis, penanggulangan dilakukan oleh aparat keamanan (ABRI) berdasarkan Keputusan Pangab Nomor: Skep 868/X/1994. Manajemen penanggulangan krisis dibantu oleh Departemen Agama dan instansi terkait.¹⁶⁶

Berbagai regulasi di atas merupakan bentuk-bentuk kebijakan politik kerukunan antaragama yang dioperasikan oleh rezim Orde Baru. Berbagai kebijakan tampak masih memelihara konstruksi relasi mayoritas-minoritas yang pernah terjadi pada era kolonial. Kebijakan tentang penyiaran agama, pembangunan rumah ibadah, penguburan jenazah dan lain-lain, jika dicermati, tampak berusaha membedakan yang mayoritas dan yang minoritas. Melalui kebijakan tentang penguburan jenazah, misalnya, tampak jelas pemerintah membangun segregasi sosial dengan memisahkan antara yang muslim dan non-muslim. Demikian juga dengan kebijakan-kebijakan lain yang akan ditelaah dalam bab selanjutnya. Sebagian besar kebijakan-kebijakan di atas masih berlaku pada saat ini. Pada era reformasi, kebijakan-kebijakan regulasi kerukunan juga masih terus diproduksi. Dalam bagian berikut akan ditelusuri, kebijakan-kebijakan kerukunan antaragama di Indonesia pasca-Orde Baru.

¹⁶⁶ Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan*, hal. 184-185

D. KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA DI INDONESIA ERA REFORMASI

1. Reformasi dan Transisi Demokrasi Indonesia

Era reformasi di Indonesia diawali dengan lengsernya seorang presiden yang otoriter: Soeharto. Peristiwa penting dalam perjalanan Indonesia itu diawali dengan krisis moneter dan ekonomi yang akut. Krisis itu tampaknya telah membuka kran kekecewaan terhadap Orde Baru yang membungkam kebebasan rakyatnya. Kegelisahan masyarakat (dan mahasiswa) yang lama tersumbat, kala itu meledak kuat dan berhasil menekan presiden untuk turun.

Tekanan dari masyarakat mencapai puncaknya ketika tidak kurang dari 15.000 mahasiswa mengambil alih Gedung DPR/MPR yang mengakibatkan proses politik nasional praktis lumpuh. Sekalipun pada saat-saat terakhir Soeharto masih ingin menyelamatkan kursi kepresidenannya dengan menawarkan berbagai langkah, antara lain *reshuffle* kabinet dan dibentuknya Dewan Reformasi, tampaknya Soeharto tidak punya pilihan lain kecuali berhenti dari jabatannya yang telah diembannya selama 30 tahun.

Akhirnya, pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto, melalui TV Nasional yang disiarkan secara langsung ke seluruh penjuru tanah air, menyatakan berhenti sebagai Presiden, dan dengan menggunakan pasal 8 UUD 1945 Soeharto segera mengatur agar Wakil Presiden BJ Habibie disumpah sebagai penggantinya di hadapan Mahkamah Agung, karena DPR tidak dapat berfungsi

karena gedungnya diambil alih oleh mahasiswa.¹⁶⁷ Maka berakhirlah sebuah kekuasaan yang sedemikian kuatnya. Berakhirlah sebuah era yang hegemonik. Sebagai gantinya, muncullah seorang Presiden baru yang ketiga dalam sejarah republik ini.¹⁶⁸

Pergantian kepemimpinan nasional itu telah mengawali masa transisi politik Indonesia. Jika selama 32 tahun negara ini dipimpin dengan otoriter, demokrasi dikebiri atas nama demokrasi, kebebasan dibungkam, maka kini kran demokratisasi terbuka lebar secara tiba-tiba. Dulu, zaman Soeharto memang dikenal dan diterapkan prinsip demokrasi, tetapi menurut definisi pemerintah. Akhirnya yang ada sesungguhnya bukan demokrasi melainkan demokrasi seolah-olah (*pseudo-democracy*).

Masa transisi demokrasi di Indonesia ditandai dengan berbagai situasi yang tidak menentu. Dalam ilmu sosiologi, kondisi seperti itu disebut masa anomik, sebuah masa di mana aturan lama tidak berlaku namun belum ada aturan pengganti. Hal itu memang merupakan konsekuensi perubahan. Menurut Afan Gaffar, kehendak untuk melakukan reformasi dan demokratisasi yang sangat kuat yang diikuti oleh kesadaran untuk melakukan reformasi yang tidak menciptakan krisis baru akan mengakibatkan reformasi itu sendiri menjadi sebuah masalah. Apalagi pada saat sekarang ini bangsa Indonesia sedang mengalami *euphoria* politik, karena terlepas dari

¹⁶⁷ Cerita tentang kejatuhan Soeharto secara lengkap bisa dibaca Denny J.A., *Jatuhnya Soeharto dan Transisi Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS), 2006

¹⁶⁸ Baca Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2004, hal 305

belunggu kekangan politik yang diciptakan oleh rezim Soeharto, yang berlangsung selama tiga dekade lebih.¹⁶⁹

Tak heran jika kebebasan itu menjadi kebablasan. Tidak jarang kerusuhan dan *chaos* terjadi akibat pemaknaan itu. Memang, demokratisasi di negara manapun selalu diawali dengan situasi tak menentu. Konsekuensi demokratisasi ini menelan korban tidak sedikit. Tapi apapun itu harus terjadi ketimbang aman dalam kenestapaan. Sejak itu demokratisasi berlangsung di hampir semua lini. Demokratisasi politik ditandai dengan munculnya ratusan partai politik yang di masa Orde Baru mustahil terjadi. Pada lini sosial, masyarakat bebas mengungkapkan aspirasi dan kehendaknya, yang di masa lalu juga tidak mungkin terjadi. Demikian juga pada lini ekonomi, pendidikan dan lain sebagainya.¹⁷⁰

Gelombang reformasi juga membawa perubahan fundamental terhadap konstitusi negara, dengan amandemen UUD 1945 yang sampai penelitian ini dilakukan sudah berlangsung sampai empat kali. Indonesia pascareformasi adalah Indonesia yang berubah dan menemukan dirinya kembali. Berbagai kebijakan masa lalu yang tidak memihak masyarakat kini diperbarui. Namun tampaknya perubahan tidak semudah membalikkan telapak tangan. Banyak

¹⁶⁹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, hal 249. Baca juga Dani JA, *Napak Tilas Reformasi Politik Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS), 2006

¹⁷⁰ Namun begitu bukan berarti proses ini berjalan mulus. Karena cengkraman masa lalu yang terlalu lama, maka perubahan tidak semudah membalik telapak tangan. Demokrasi dibangun dengan tertatih. Kebijakan rezim Soeharto nampaknya telah membuat budaya antidemokrasi yang sangat kuat, sehingga perubahan ke arah demokrasi sejati membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Oleh karena itu, pengawalan masa transisi ini menjadi penting. Pengawalan ini dilakukan agar hambatan dapat diminalisir dan demokrasi yang dibangun tidak berubah menjadi anarkhi.

konsekuensi yang dipastikan terjadi. Warisan masa lalu masih harus dibayar hingga rezim keenam pemerintahan republik ini.

Secara kronologis, sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945, Republik Indonesia mengalami lima periode pemerintahan, sebagaimana tampak dalam tabel berikut:

Tabel 5
Periode Pemerintahan di Indonesia
Sejak Orde Lama Sampai Era Reformasi

No	Presiden	Masa Pemerintahan	Rezim/Kabinet
1	Sukarno	17 Agustus 1945-12 Maret 1965	Orde Lama
2	Soeharto	12 Maret 1965-21 Mei 1998	Orde Baru
3	BJ. Habibie	21 Mei 1998-19 Oktober 1999	Kabinet Reformasi
4	Abdurrahman Wahid	20 Oktober 1999-23 Juli 2001	Kabinet Persatuan
5	Megawati	23 Juli 2001-20 Oktober 2004	Kabinet Gotong Royong
6	Susilo Bambang Yudoyono	21 Oktober 2004-sekarang	Kabinet Indonesia Bersatu

(Diambil dan diolah dari berbagai referensi)

Periode pertama atau yang sering disebut sebagai Orde Lama dimulai sejak Agustus 1945 hingga September 1965, dipimpin oleh Presiden Sukarno. Periode kedua dimulai pada Oktober 1965 hingga Mei 1998 yang lazim disebut sebagai masa Orde Baru dipimpin Soeharto yang juga merupakan masa pemerintahan terlama sepanjang sejarah Republik Indonesia. Periode berikutnya merupakan masa transisi dengan masa pemerintahan yang relatif pendek. Pada masa transisi ini Indonesia dipimpin secara bergiliran.

BJ. Habibie dengan Kabinet Reformasinya memerintah sejak Mei 1998 hingga Oktober 1999. Abdurrahman Wahid menggantikan BJ. Habibie mulai Oktober 1999 hingga Juli 2001 dengan Kabinet Persatuan. Sejak Juli 2001, giliran Megawati memimpin Indonesia dengan kabinet Gotong Royong. Dan kini, tampuk kepemimpinan berada di tangan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dengan kabinet Indonesia Bersatu. Berbeda dari presiden-presiden sebelumnya, presiden terakhir ini dipilih secara langsung oleh rakyat.

Membandingkan lima periode pemerintahan tersebut memang bukan hal yang mudah. Persoalan paling mendasar terutama pada tenggat waktu yang tidak proporsional, terutama antara periode Soeharto pada masa Orde Baru dengan periode-periode berikutnya. Namun demikian, deskripsi ini hanya sebagai sebuah lanskap untuk memotret lebih jauh produk kebijakan yang dihasilkan pada masa transisi itu. Problem dan konteks masa transisi sebagaimana digambarkan di atas akan sangat penting untuk melihat berbagai kebijakan politik agama pada era reformasi. Hal ini karena pola setiap kebijakan sangat ditentukan oleh konteks politik yang tengah berlangsung. Dalam bagian berikut akan dikorek berbagai kebijakan kerukunan antaragama yang terbit di era reformasi.

2. Kebijakan Kerukunan Antaragama di Era Reformasi

Uraian di atas memberi kita gambaran yang cukup tentang problem masa transisi pasca-gerakan reformasi tahun 1998.

Perubahan pada kondisi ideal tidak semudah membalikkan telapak tangan. Meskipun perubahan dalam ranah politik sangat revolusioner, dalam banyak ranah yang lain tidak terjadi perubahan yang signifikan. Dalam ranah kebijakan keagamaan, terutama yang berkaitan dengan relasi agama-agama, tidak banyak terjadi perubahan. Pola-pola lama hubungan antaragama merupakan cermin dari kebijakan lama yang kini masih dipegangi.

Secara umum memang tidak terjadi perubahan berarti dalam arah dan orientasi kebijakan. Masih berlakunya sebagian besar produk kebijakan lama (pada masa Orde Baru dan Orde Lama) membuktikan masih langkanya perubahan kebijakan politik kerukunan antaragama. Namun bukan berarti tidak ada perubahan sama sekali. Pada pemerintahan Gus Dur, terjadi perubahan yang membanggakan dalam kebijakan politik agama. Kebijakan itu adalah Keputusan Presiden nomor 6 Tahun 2000 tertanggal 17 Januari 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina.

Kepres itu dikeluarkan seiring dengan laju demokratisasi yang sedang bergulir, di mana kebebasan beragama dan berekspresi benar-benar dihargai. Dalam konsiderannya Kepres itu menyebutkan:

Bahwa penyelenggaraan kegiatan agama, kepercayaan, dan adat istiadat, pada hakekatnya merupakan bagian tidak terpisahkan dari hak asasi manusia;¹⁷¹

Bahwa pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina, dirasakan oleh warga negara Indonesia keturunan Cina telah membatasi

¹⁷¹ Keputusan Presiden RI Nomor 6 Tahun 2000 tanggal 17 Januari 2000

ruang geraknya dalam menyelenggarakan kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadatnya.¹⁷²

Dengan pencabutan Kepres yang dikeluarkan oleh Soeharto itu, maka penyelenggaraan kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadat Cina dilaksanakan tanpa memerlukan izin khusus sebagaimana berlangsung selama ini. Pada era Orde Baru, sebagaimana tampak dalam bagian sebelumnya, masyarakat Cina mengalami kesulitan besar dalam menjalankan agamanya.

Melanjutkan “dobraan” Gus Dur ini, Presiden Megawati juga melakukan perubahan yang memberi angin segar kepada pemeluk Konghucu. Hal ini dilakukan dengan penerbitan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek. Kepres ini menetapkan Hari Tahun Baru Imlek sebagai Hari Nasional.¹⁷³ Kebijakan ini disemangati oleh penghargaan terhadap kebebasan beragama dan penghargaan terhadap masyarakat (keturunan) Cina di Indonesia. Tindakan diskriminatif terhadap keturunan Cina dan pemeluk kepercayaan Cina, telah mengakibatkan bangsa ini tercabik-cabik.

Keputusan Presiden ini kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri Agama dengan penerbitan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 331 tahun 2002 tentang Penerapan Hari Tahun Baru Imlek sebagai Hari Libur Nasional. Kebijakan itu memutuskan:

¹⁷² Keputusan Presiden RI Nomor 6 Tahun 2000

¹⁷³ Keputusan Presiden RI Nomor 19 Tahun 2002 tanggal 9 April 2002

Hari Tahun Baru Imlek sebagai Hari Libur Nasional selama 1 (satu) hari, bagi masyarakat di wilayah Indonesia.¹⁷⁴

Penetapan hari dan tanggal Libur Nasional sebagaimana dimaksud pada diktum pertama pada setiap tahun, ditetapkan dengan Keputusan Menteri Agama, dengan memperhatikan data dan Lembaga yang bertanggung jawab di bidangnya.¹⁷⁵

Dalam bidang pendidikan agama, era reformasi juga mencatat munculnya kebijakan yang kontroversial. Dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan agama sempat menjadi perdebatan panjang. Pada Bab V pasal 12 ayat (1) poin a, dinyatakan:

Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama.¹⁷⁶

Pasal ini tampak cukup sepele, namun telah “menggangu” hubungan antaragama selama ini. Kalangan non-muslim, terutama Kristen, sangat keberatan dengan pasal ini karena membatasi sekolah-sekolah Kristen di mana peserta didiknya berasal dari latar belakang agama yang beragam. Sementara (sebagian) umat Islam resah jika pasal ini dihilangkan karena dikhawatirkan, siswa yang bersekolah di sekolah Kristen akan mudah “dikristenkan” lewat pendidikan, karena mereka hanya diajarkan agama Kristen.

¹⁷⁴ Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 331 Tahun 2002

¹⁷⁵ Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 331

¹⁷⁶ Lihat Departemen Pendidikan Nasional RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Jakarta: Depdiknas RI), 2003, hal. 12

Kontroversi tampaknya memang menjadi “menu” dalam setiap pengambilan kebijakan dalam soal agama. Gejolak yang muncul akibat berbagai kebijakan baru itu setidaknya membuktikan adanya dinamika dalam masyarakat kita di tengah transisi. Perubahan memang selalu memunculkan ketegangan antara kaum progresif, yang menghendaki perubahan dengan kalangan *status quo* yang membela kemapanan. Selain berbagai perubahan dalam kebijakan kerukunan antaragama di atas –terlepas dinilai maju atau mundur-- kemapanan terasa masih mendominasi kebijakan dalam regulasi hubungan antaragama.

Masih “bercokolnya” berbagai kebijakan masa Orde Baru, dan bahkan kebijakan masa Orde Lama, membuktikan bahwa dalam soal kebijakan kerukunan antaragama perubahan terjadi sangat lamban, untuk tidak mengatakan tidak berubah sama sekali. Bahkan banyak orang mengatakan telah terjadi kemunduran dalam kebijakan tentang kerukunan antaragama. Munculnya Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama (RUU KUB)¹⁷⁷ menjadi contoh kemunduran ini.

Meskipun belum dibahas dan bahkan kini dipetieskan, RUU ini layak disinggung di akhir bab ini sebagai salah satu cermin paradigma kebijakan di era reformasi. RUU ini akan menjadi “UU

¹⁷⁷ RUU KUB ini disusun oleh Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama setelah diadakannya lokakarya pada tanggal 23-25 Juli 2002. Lokakarya itu dihadiri oleh wakil dari Majelis-Majelis Agama Tingkat Pusat (MUI, PGI, KWI, PHDI dan WALUBI), pakar sosial, akademisi, politisi dan pejabat Departemen Agama serta pejabat lainnya yang terkait. Rancangan Undang-Undang ini belum digulirkan secara resmi oleh Departemen agama, namun naskahnya sudah “bocor” dan mengundang kontroversi yang memanas. Pro dan kontra pun terjadi dan masyarakat pun gelisah. Karena mendapat “perlawanan” yang hebat, kini RUU ini dipetieskan.

Pokok” yang akan menggantikan UU No. 1/PNPS/1965. Menurut Ahmad Baso, kalau itu yang benar terjadi, maka semua keputusan atau kebijakan pemerintah pusat maupun daerah berkaitan dengan agama, akan menjadikan RUU ini nantinya sebagai rujukan utama.¹⁷⁸ Wilayah cakupan yang disebut “faktor agama” dalam RUU itu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 6
Faktor-Faktor Agama dalam RUU KUB

Kategori	Ruang Lingkup/ Pasal-pasal dalam RUU KUB
I. Penodaan Agama (NA, hal. 28)	<ul style="list-style-type: none"> • “Simbol-simbol suci keagamaan” (NA) • Berdasarkan UU No. 1/PNPS/1965: Melarang penafsiran dan wewenang Depag menentukan “ajaran-ajaran pokok keagamaan”.
II. Kelompok-kelompok Sempalan (NA, hal. 28 – 29)	<ul style="list-style-type: none"> • “Kelompok-kelompok kecil yang memiliki penafsiran agak berbeda dengan kelompok yang lebih besar” (NA) • Dalam konteks historis: “Aliran kepercayaan”
III. Aktivitas Misi Agama	<ul style="list-style-type: none"> • Penyiaran agama (psl 8; NA, hal. 23-24) • Bantuan asing keagamaan (psl 9; NA, h. 24) • Pendidikan agama (psl 14; NA, hal. 26) • Perkawinan antar pemeluk beda agama (psl 15; NA, hal. 24-25) • Pengangkatan anak beda agama (psl. 16; NA, hal. 25-26)
IV. Segregasi Sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Peringatan hari besar keagamaan (psl 10; NA, hal. 26-27) • Pendirian tempat ibadah (psl 11 – 12; NA, hal. 29-30) • Perawatan dan penguburan jenazah (psl 13; NA, hal. 27-28) • Transparansi informasi keagamaan (NA, hal. 29)

(Diolah berdasarkan NA dan RUU KUB)

¹⁷⁸ Ahmad Baso “Diskriminasi Agama di Balik RUU KUB” dalam *BASIS* (Yogyakarta), No. 01-02, tahun ke-53, Januari-Februari 2004, hal. 20

Mencermati RUU itu, intervensi negara yang ingin dilakukan demikian ekstensif. RUU itu mencakup semua urusan agama, atau meminjam istilah Ahmad Baso, RUU ini mengatur segenap urusan kehidupan beragama dari lahir hingga mati. Urusan yang akan diatur adalah: Penyiaran Agama (Bab IV), Bantuan Asing Keagamaan (V), Peringatan Hari Besar Keagamaan (VI), Pendirian Tempat Ibadah Umum (VII), Penguburan Jenazah (VIII), Pendidikan Agama (IX), Perkawinan Antarpemeluk Agama (X), Pengangkatan Anak Beda Agama (XI) serta Penodaan, Penghinaan dan Penyalahgunaan Agama (XII).¹⁷⁹

RUU itu digagas sebagai amanat UU Nomor 25 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004. Para penyusun menilai, UU KUB ini sangat urgen karena kerukunan antar-umat beragama di Indonesia akhir-akhir ini terganggu. Dalam naskah akademiknya disebutkan:

Memperhatikan tingkat urgensi kebutuhan akan utuhnya rasa persatuan dan kesatuan bangsa, didukung oleh kondisi kerukunan antar umat beragama di Indonesia yang akhir-akhir ini terganggu, sangat diperlukan pembenahan yang akan menjadi faktor perekat hubungan antar umat beragama. Pembenahan tersebut antara lain dapat dilakukan dalam bentuk penyusunan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut.¹⁸⁰

Meski penyusunan Naskah Akademik itu didahului dengan lokakarya, namun banyak pihak mempertanyakan naskah akademik

¹⁷⁹ Selengkapnya baca Departemen Agama, *Draft Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama Tahun 2003*, Puslitbang Kehidupan Beragama Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI.

¹⁸⁰ Lihat Departemen Agama, *Naskah Akademik RUU Kerukunan Umat Beragama*, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI), 2002

itu. ST Sunardi, misalnya, mengatakan bahwa dalam naskah akademik itu tidak ditemukan argumentasi yang dibangun atas dasar penelitian atau pengamatan tentang persoalan-persoalan yang hendak diatur lewat undang-undang.¹⁸¹

Belum reda perdebatan dan keresahan yang muncul akibat “bocor”nya RUU kontroversial itu –dan mungkin karena Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama (RUU KUB) gagal diundangkan- pemerintah menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006. Peraturan bersama yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri M. Ma'ruf dan Menteri Agama Maftuh Basyuni itu merupakan revisi SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 1/1969.

Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 itu berisi tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan Bersama itu mengatur tentang tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pembentukan forum kerukunan umat beragama (FKUB), pendirian rumah ibadat, dan izin sementara pemanfaatan bangunan gedung.¹⁸²

Peraturan Bersama (PB) itu juga mewajibkan pembentukan FKUB di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. FKUB ini adalah

¹⁸¹ ST Sunardi “Rekayasa Kerukunan Umat Beragama” dalam *BASIS* (Yogyakarta), No. 01-02, tahun ke-53, Januari-Februari 2004, hal. 13

¹⁸² Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006

lembaga yang didirikan oleh pemerintah di mana struktur Dewan Penasehatnya dipimpin oleh kepala daerah (Gubernur, Walikota/Bupati).¹⁸³ Dalam PB tampak akan adanya pengawasan kehidupan keagamaan sampai pada tingkat desa. Pada Bab II Pasal 6, dan 7 disebutkan:

- (1) Tugas dan kewajiban bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi:
 - a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di kabupaten/kota;
 - b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di kabupaten/kota dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama;
 - c. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama;
 - d. membina dan mengoordinasikan camat, lurah, atau kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama;
 - e. menerbitkan IMB rumah ibadat.
- (2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d dapat didelegasikan kepada wakil bupati/wakil walikota.
- (3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c di wilayah kecamatan dilimpahkan kepada camat dan di wilayah kelurahan/desa dilimpahkan kepada lurah/kepala desa melalui camat.¹⁸⁴

- (1) Tugas dan kewajiban camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) meliputi:
 - a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di

¹⁸³ Peraturan Bersama, Bab III Pasal 11

¹⁸⁴ Peraturan Bersama, Bab III Pasal 6

wilayah kecamatan;

- b. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama; dan
- c. membina dan mengoordinasikan lurah dan kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan keagamaan.

(2) Tugas dan kewajiban lurah/ kepala desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) meliputi:

- a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragaman di wilayah kelurahan/desa; dan
- b. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama.¹⁸⁵

Kebijakan itu juga mengatur tentang pendirian rumah ibadah. Menurut Peraturan Bersama ini, pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis bangunan, dan persyaratan khusus, di antaranya 90 KTP pengguna rumah ibadah dan dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang. Juga harus ada rekomendasi tertulis kantor Departemen Agama dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).¹⁸⁶ Ketatnya persyaratan pembangunan rumah ibadah ini mengingatkan kita pada restriksi yang pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial.

¹⁸⁵ Peraturan Bersama, Bab III Pasal 7

¹⁸⁶ Peraturan Bersama, Bab IV Pasal 14

Meski tidak sehebat munculnya RUU KUB, munculnya PB dua menteri ini memunculkan pro dan kontra. Sebanyak 42 anggota DPR dari berbagai fraksi dan komisi menolak revisi Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut. Mereka meminta pemerintah untuk segera membatalkan PB dua menteri tersebut.¹⁸⁷ Namun begitu pemerintah menolak mencabut kebijakan yang dinilainya sudah tepat itu. Saat penelitian ini dilakukan pemerintah tengah membentuk tim sosialisasi sebagai langkah awal penerapan peraturan itu.¹⁸⁸

Demikianlah kebijakan politik kerukunan dengan segala pro dan kontranya mewarnai alam reformasi Indonesia. Berbagai kebijakan keagamaan yang muncul di era reformasi ini memang mencerminkan cara pandang pemegang kekuasaan setiap rezim transisi terhadap kehidupan keagamaan yang ideal. Transisi politik dan demokrasi di Indonesia juga berarti transisi kehidupan keagamaan. Karenanya dapat dimaklumi ketika kebijakan masa transisi ini belum sepenuhnya mencerminkan kondisi yang diidealkan. Di samping karena paradigma lama yang masih melekat pada otak para pengambil kebijakan, berbagai kebijakan itu juga merupakan cermin kegagalan penguasa menjawab tantangan kompleksitas kehidupan keagamaan. Tantangan ini tidak lepas dari warisan masa lalu yang hegemonik, termasuk politisasi SARA.

Hegemonisasi yang berlangsung selama masa Orde Baru, berdampak buruk terhadap masa transisi berikutnya. Ini tampak antara lain dengan mencuatnya berbagai konflik bernuansa SARA

¹⁸⁷ *SUARA MERDEKA*, 24 Meret 2006

¹⁸⁸ *KOMPAS*, 24 Maret 2006

yang sebelumnya diredam-paksa secara represif. Persoalan SARA ini muncul sebagai akibat menyempitnya ruang akomodasi “negara bangsa” pada masa rezim Orde Baru. Rezim Orde Baru telah mereduksi definisi negara-bangsa melulu hanya bagian dari kelompok masyarakat yang loyal pada pemerintah dengan menafikan keragaman realitas sosial-kultural yang ada di dalamnya.¹⁸⁹

Untuk menangani “warisan” tersebut, setiap rezim di era reformasi menjawabnya dengan pola dan pendekatan yang berbeda. Perlu disadari bahwa pascareformasi, Indonesia sudah mengalami empat kali pergantian pemerintahan. Para pemimpin setiap “rezim” di era reformasi itu memiliki latar belakang yang berbeda dan dengan demikian juga memiliki visi yang tentu berbeda dalam memperlakukan persoalan SARA, terutama terhadap aspek agama. Perbedaan perlakuan ini menyebabkan prestasi masing-masing rezim juga berbeda dalam menangani persoalan kemajemukan suku, agama dan golongan yang memang menjadi cirikhas masyarakat plural.

Untuk melihat hal itu ada baiknya di sini dikemukakan penelitian AE Priyono dkk. yang membandingkan kondisi serta penanganan persoalan SARA pada setiap periode pemerintahan, mulai dari masa Orde Baru yang dipimpin Soeharto hingga masa transisi dengan tiga periode pemerintahannya: M. Habibie,

¹⁸⁹ Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru*, hal. 252

Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri dalam tabel di bawah ini:¹⁹⁰

Tabel 7
Penanganan Persoalan SARA
pada Masa Orde Baru dan Masa Reformasi

No	Periode Presiden	Penangan Masalah				Indeks Prestasi
		S	A	R	A	
1	Soeharto	-	-	-	-	-4
2	BJ. Habibie	+	-	+	-	0
3	Abdurrahman Wahid	+	+	+	-	+2
4	Megawati	-	-	+	-	-2

Pada masa Soeharto, karena kuatnya dominasi negara dalam segala aspek kehidupan, maka semua unsur SARA pun mengalami represi yang luar biasa. Atas nama stabilitas nasional segala keragaman SARA diredam-paksa. Pada masa Soeharto, semua unsur SARA –tanpa kecuali- merupakan amunisi untuk melakukan politisasi. Karena itu, masa Soeharto merupakan masa terburuk dalam penanganan persoalan SARA: Nilai (-4) untuk Soeharto.

Dominasi negara dan represi memang bukan parameter mutlak yang dapat dijadikan indikator satu-satunya bagi penanganan persoalan SARA. Bahkan, dominasi negara dan represi relatif tidak terjadi pada masa Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati. Persoalan SARA yang mencuat pada tiga periode pemerintahan pasca Soeharto itu justru muncul karena melemahnya wibawa pemerintah serta ketidakberdayaannya akibat situasi

¹⁹⁰ Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru*, hal 298

eksternal yang merupakan warisan persoalan rezim sebelumnya. Dalam bahasa Tamrin Amal, negara dan masyarakat sipil sama-sama lemah.

BJ. Habibie sejatinya punya *kans* untuk menangani persoalan SARA secara lebih baik. Tokoh-tokoh pluralis seperti Th. Sumartana dan Kwik Kian Gie pernah menaruh harapan besar pada BJ.Habibie. Kalangan pers Jerman, bahkan, sempat memuji Habibie sebagai tokoh utama yang mendemokraskan' Indonesia. Namun demikian, keberpihakannya yang terlalu mencolok pada kelompok Islam tertentu menjadi salah satu penyebab BJ. Habibie kurang dapat diterima oleh kelompok agama lainnya. Bahkan, dengan panji ICMI yang dibawanya, BJ. Habibie juga kurang mendapat simpati dari kelompok Islam lainnya.

Abdurahman Wahid punya banyak kelebihan dalam penanganan masalah SARA. Ia sering mendapat pujian karena dinilai "berhasil" mengatasi masalah-masalah suku, agama, dan sentimen rasial. Keppres No.6/2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden No.14/1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina yang dibuatnya dinilai cukup fenomenal. Namun demikian, meskipun ia dikenal sebagai seorang pluralis, masih tampak pula pemihakannya terhadap golongan tertentu. Semangat kelompoknya ini yang menjadi bumerang bagi dirinya.

Kebijakan umum yang ditempuh Megawati dalam penanganan masalah SARA ternyata tidak begitu jauh dengan kebijakan yang dijalankan Orde Baru. Pengesahan Undang-Undang Anti Terorisme merupakan salah satu contoh yang mencemaskan.

Banyak pihak menilai undang-undang ini akan menjadi “kedok baru” bagi rezim Megawati untuk menghabisi lawan-lawannya. Hal ini tentu saja akan berimplikasi juga pada politisasi SARA untuk meraih kepentingan politiknya. Namun perlu diakui, penerbitan Keppres No.19/2002 tentang Tahun Baru Imlek merupakan satu prestasi Megawati. Meskipun menurut Sekjen MATAKIN, Budi Santoso Tanuwijaya, ini tidak begitu fenomenal. Menurutnya, apa yang dilakukan Megawati hanya meneruskan gebrakan Abdurahman Wahid yang sebelumnya telah mengeluarkan Keppres No.6/2000.¹⁹¹

Kini, Indonesia reformasi telah berada dalam masa pemerintahan keempat. Penanganan persoalan konflik agama, sebagai salah satu unsur SARA, pada masa Presiden Susilo Bambang Yudoyono, tampaknya cukup menggembirakan. Meski belum sepenuhnya redam, berbagai konflik antaragama sudah mulai menemukan jalan penyelesaian. Namun begitu munculnya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomo 9 dan 8 tahun 2006 telah memberikan catatan tersendiri. Kebijakan itu seolah ingin meneguhkan kembali intervensi negara dalam kehidupan keagamaan dan kerukunan antaragama. Tentang ini akan dikupas pada bab berikutnya.

Masih bercokolnya kebijakan lama di era reformasi dan munculnya berbagai kebijakan baru –dengan segala dialektikanya– adalah dinamika kebangsaan yang mewarnai Indonesia di tengah transisi ini. Berbagai kebijakan politik agama yang muncul di era

¹⁹¹ Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru*, hal 299

reformasi ini mencerminkan cara pandang pemegang kekuasaan setiap rezim transisi terhadap kehidupan keagamaan yang ideal. Transisi politik dan demokrasi di Indonesia juga berarti transisi kehidupan keagamaan, termasuk transisi relasi agama-agama yang merajut Indonesia.[]

BAB IV

PARADIGMA KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU DAN MASA REFORMASI

A. RELEVANSI DAN IMPLIKASI SOSIAL REGULASI KERUKUNAN ANTARUMAT BERAGAMA DI INDONESIA

1. Relevansi Antara Konflik Bernuansa Agama dengan Kebijakan Politik Kerukunan

Penelusuran tentang konflik pada bab sebelumnya memberikan gambaran yang memadai kepada kita betapa Indonesia adalah negara yang tidak pernah sepi dari konflik. Konfigurasi mozaik sosial budaya di Indonesia dengan persebaran etnik dan agama sedemikian rupa, menurut Tamril Amal Tomagola, membuat kawasan Indonesia, terutama wilayah Indonesia Timur sebagai wilayah yang sangat rawan konflik.¹

¹ Paso -di Sulawesi Tengah- misalnya, merupakan titik sentrum dari beberapa jenjang lempengan geopolitik yang bergesekan di Indonesia Timur. Bila kita mulai dari Poso sebagai titik sentrum tektonik konflik komunal, maka pada lingkaran lempengan geopolitik lokal di Poso, umat Kristen lah yang terjepit dan terancam dari arah Selatan - Makasar - dan dari arah Utara serta Barat - Palu dan Gorontalo. Hal yang sama juga dirasakan oleh umat Kristen di Toraja. Melangkah lebih lebar keluar ke arah lempengan geopolitik yang lebih luas, umat Kristen di Sulawesi secara keseluruhan mulai dari Toraja, Poso dan Sulawesi Utara sampai ke Sangir Talaud merasa terkepung oleh poros yang berawal sejak dari Nunukan di Kalimantan menyeberang ke Makasar, Gorontalo, Maluku Utara dan terus ke wilayah Moro di Filipina Selatan. Sebaliknya, umat Islam di Maluku merasa dirinya juga terkepung oleh poros segi tiga Manado, Ambon dan Sorong. Bayangan keterkepungan dan keterancaman ini benar-benar dirasakan seakan nyata baik di kalangan awam maupun sejumlah tokoh dari kedua umat ini. Baca Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI), 2003, hal.

Potensi-potensi konflik itulah yang oleh pemerintah/penguasa dijadikan sebagai latar belakang pengambilan kebijakan regulasi hubungan antaragama. Kemunculan Proyek Peningkatan Kerukunan Hidup Umat Beragama yang sebelumnya bernama Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama, juga dilatarbelakangi oleh “ketakutan” tersebut. Hal ini sebagaimana yang ditulis dalam Bab Pendahuluan *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* yang diterbitkan oleh Departemen Agama:

Keanekaragaman suku, bahasa, adat-istiadat dan agama tersebut merupakan suatu kenyataan yang harus kita syukuri sebagai kekayaan bangsa. Namun di samping itu kemajemukan atau keanekaragaman juga dapat mengandung kerawanan-kerawanan yang dapat memunculkan konflik-konflik kepentingan antar-kelompok yang berbeda-beda tersebut. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk menggalang persatuan dan kesatuan bangsa. Di antara upaya tersebut adalah pembinaan kerukunan antar umat beragama melalui suatu proyek di Departemen Agama, yaitu: Proyek Peningkatan Kerukunan Hidup Umat Beragama yang sebelumnya bernama Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama.²

Potensi-potensi konflik di atas tampaknya benar-benar menjadi alasan penerbitan berbagai peraturan kerukunan antaragama. Menurut Drs. H.M. Chabib Thoha, MA, mantan Kepala Kanwil Departemen Agama Jawa Tengah, banyaknya agama di Indonesia akan dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan yang merupakan sumber disintegrasi bangsa. Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya kerawanan konflik tersebut, pemerintah telah menerbitkan Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia nomor 84 tahun 1996

² Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2004, hal 1-2

tentang Petunjuk Pelaksanaan Dan Penanggulangan Kerawanan Kerukunan Hidup Umat Beragama.³

Memang, berbagai peraturan yang mengatur hubungan antaragama dilandasi paradigma berpikir tentang konflik dan pluralitas seperti itu. Hampir semua konsideran peraturan tentang kerukunan memulainya dengan cara pembacaan seperti itu. Sebut saja konsideran Keputusan Menteri Agama RI nomor 84 tahun 1996:

Bahwa keberagaman bangsa Indonesia yang meliputi bermacam suku bangsa, bahasa, dan adat istiadat, budaya dan agama, merupakan faktor yang potensial bagi timbulnya disintegrasi. Oleh karena itu setiap gejala dan kerawanan yang timbul ke arah itu perlu ditangani secara dini.⁴

Melihat cara berpikir seperti itu tak heran jika regulasi hubungan antaragama di Indonesia demikian restriktif, termasuk peran Departemen Agama yang sangat ekspansif.

Cara pandang seperti itu sangatlah menyederhanakan persoalan dan terjebak dalam cara berpikir yang dangkal tentang kebudayaan. Sangatlah ahistoris jika memandang perbedaan sebagai ancaman dan potensi konflik. Kebudayaan, dalam tradisi multikulturalisme, tidak hanya dibentuk oleh identitas, tetapi oleh perbedaan-perbedaan. Sosiolog Ignas Kleden menuliskannya begini:

”Setiap pandangan yang melihat perbedaan sebagai ancaman dan potensi konflik sebenarnya masih terjebak dalam konsepsi budaya yang hanya mementingkan identitas, politik yang hanya mementingkan persatuan, pendidikan yang hanya berkutat pada ‘kemerdekaan-dari’ tetapi gagal mengejawantahkan ‘kemerdekaan-

³ Habib Thoha, *Membiarkan Berbeda: Kerukunan Hidup Umat Beragama dalam Perspektif Keindonesiaan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2004, hal. 24.

⁴ Konsideran Keputusan Menteri Agama RI nomor 84 tahun 1999.

untuk' yang merupakan daerah impian yang ada di seberang jembatan emas".⁵

Pada masa Orde Baru, pandangan terhadap perbedaan sebagai potensi konflik yang ada di benak kekuasaan telah menjadi alat politik untuk menciptakan persatuan yang dikehendaknya. Ini tentu selaras dengan jargon stabilitas sosial yang kala itu menjadi bahasa politik rezim Soeharto. Dalam bagian ini akan diuji cara berpikir seperti itu sebagai landasan pengambilan kebijakan politik.

Berdasarkan penelusuran tentang konflik etno-religius pada bab sebelumnya, adalah keliru jika berbagai peraturan didasarkan pada berbagai peristiwa konflik yang terjadi di Indonesia.⁶ Seluruh konflik bernuansa agama yang terjadi, sebagaimana dipaparkan dalam Bab III, bukanlah konflik yang disebabkan karena faktor perbedaan agama. Berbagai faktor bermain di sana, dari faktor politik, ekonomi, hukum dan lain sebagainya.

Sebagaimana temuan Tim Ahli dari UI, PTIK dan Litbang Departemen Agama sendiri, pada dasarnya konflik-konflik seperti di Maluku, Kupang, Ketapang, Poso dan lain sebagainya adalah konflik dalam memperebutkan sumber-sumber daya ekonomi, politik, dan

⁵ Ignas Kleden, "Merdeka dalam Kemajemukan" dalam *TEMPO*, 20 Agustus 2006, hal. 39

⁶ Tampaknya cara berpikir yang simplistik seperti ini kurang lebih sama dengan yang pernah dilakukan oleh penasihat pemerintah kolonial Snouck Hurgronje pada saat mencermati masalah pemberontakan petani di Banten. Dalam surat nasehatnya, Snouck tidak berbicara tentang sebab-sebab yang memicu pemberontakan itu, misalnya yang berkaitan dengan ekonomi, seperti eksploitasi dan pembebanan pajak yang memberatkan petani. Ia justru mencari akar dan latar belakangnya ke dalam soal agama. Al hasil, bisa diterka kemudian, bahwa solusi yang ditawarkan Snouck terlepas jauh dari konteks riil masyarakat Banten. Baca lebih lanjut Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme* (Bandung: Mizan), 2005, hal. 196.

kecemburuan sosial termasuk kehormatan dan gengsi yang berlanjut menjadi kerusuhan dan sama sekali tidak disebabkan oleh faktor beda agama.⁷ Intoleransi beragama tampaknya hanya dijadikan sebagai “baju” konflik lain yang sebetulnya tak berkaitan dengan wilayah keimanan.

Salah satu persoalan politik –yang sesungguhnya proses alamiah– yang menjadi penyulut konflik agama adalah terjadinya mobilitas vertikal akibat kemajuan pendidikan. Sebelum Indonesia merdeka hanya kelompok Kristen yang banyak memperoleh kesempatan pendidikan dari pemerintah kolonial Belanda, karena seagama dengan mereka. Sedang kelompok Islam baru memperoleh kesempatan yang luas menikmati pendidikan (formal) setelah Indonesia merdeka. Akibatnya sewaktu negara kita merdeka dan mengembangkan lembaga pemerintah serta memerlukan tenaga-tenaga terampil di bidang itu, maka yang siap mengisi lembaga-lembaga pemerintahan adalah kelompok Kristen, sehingga mereka menjadi dominan dalam pemerintahan.⁸

Kemudian sewaktu kelompok Islam memperoleh pendidikan, maka mereka pun kemudian siap memasuki lembaga-lembaga pemerintahan, sehingga terjadilah mobilitas vertikal umat Islam di

⁷ Dikutip juga oleh Habib Thoha, *Mebiarkan Berbeda*, hal. 29. Hal ini selaras dengan hasil penelitian yang dilakukan terhadap konflik di Poso oleh Tim Peneliti dari Yayasan Bina Warga Sulawesi Tengah. Tim itu menemukan bahwa akar konflik umat Islam versus Kristen di Poso bukan karena kalim-klaim teologis, melainkan karena ihwal perebutan jabatan bupati, sekretaris wilayah, dan keseimbangan posisi jabatan. Pihak-pihak yang bertarung menciptakan konflik semu bernuansa keagamaan dari Tokorondo, sebuah desa di pesisir Poso, pada Mei 2000. *TEMPO*, hal. 41

⁸ Sudirman Tebba, *Islam Pasca-Orde Baru* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya), 2001, hal. 156

daerah itu. Kasus seperti ini terjadi di banyak daerah di Indonesia, bukan hanya Maluku. Masuknya orang-orang Islam ke dalam lembaga-lembaga pemerintahan, lantas mengurangi peluang bagi orang-orang Kristen. Bahkan sedikit demi sedikit menggeser posisi mereka. Ini terutama terjadi pada masa Orde Baru, karena pada masa itu mulai banyak orang Islam menjadi sarjana.⁹

Semakin banyak orang Islam yang menjadi sarjana makin banyak pula mereka mencari pekerjaan di lembaga pemerintahan, sehingga makin banyak orang Kristen tergeser. Proses alamiah ini terus berlanjut sampai Orde Baru runtuh. Inilah sebabnya Gus Dur pernah mengatakan bahwa konflik di Maluku terjadi karena selama ini umat Islam dianak-emaskan. Penggeseran kelompok Kristen oleh kelompok Islam dalam pemerintahan menimbulkan benih-benih konflik di antara kedua kelompok agama di daerah itu. Jadi, sesungguhnya bukan persoalan agama.

Tamril Amal Tomagola misalnya, menyebut faktor agama hanya sebagai salah satu konteks pendukung (*facilitating contexts*). Itupun agama dalam pengertian politis, yaitu persaingan sengit antar lembaga-lembaga agama¹⁰ lokal baik dalam upaya memperbanyak pengikut maupun dalam memperluas teritori agama. Persaingan ini terjadi, misalnya antara Gereja Protestan Maluku dengan Majelis Ulama Indonesia Maluku maupun dengan organisasi-organisasi Islam seperti NU dan

⁹ Sudirman Tebba, *Islam Pasca-Orde Baru*, *ibid.*

¹⁰ Bedakan keyakinan dan ajaran agama dengan lembaga-lembaga agama. Yang disebut terakhir lebih sibuk dengan lobi-lobi politik ke hampir semua lembaga lokal baik lembaga politik maupun lembaga-lembaga kedinasan pemerintah.

Muhammadiyah. Juga di Halmahera, antara Gereja Masehi Injil Halmahera (GMIH) dengan lembaga-lembaga Islam setempat.¹¹

Dalam teori konflik, suatu konflik sosial biasanya terjadi karena bertemunya empat elemen utama dalam waktu yang bersamaan. Keempat elemen itu ialah *facilitating contexts* (kontek pendukung), *core (roots) of conflict* (akar konflik), *fuse factor* (sumbu), dan *triggering factors* (pemicu).¹²

Dalam suatu konflik sosial bernuansa agama, konteks pendukung (*facilitating contexts*) itu dapat berupa pola pekerjaan atau pemukiman yang terpisah berdasarkan garis keagamaan antara berbagai kelompok yang terlibat konflik, atau kompetisi perkembangan demografi keagamaan, atau urbanisasi yang

¹¹ Tamrin Amal Tomagola, "Anatomi Konflik Komunal di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998-2002" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius*, hal. 43. Padahal sebelum terjadinya konflik itu propinsi Maluku sering menjadi contoh dalam membina kerukunan hidup antarumat beragama di negeri ini. Di sana ada dua kelompok agama, Islam dan Kristen, hidup berdampingan secara damai di propinsi itu. Ini karena mereka memiliki budaya yang disebut "Pela Gandong", yang dapat mencegah konflik di antara kelompok-kelompok sosial yang berbeda. Namun budaya itu sekarang telah punah bersamaan dengan hancurnya lembaga adat yang disebabkan oleh birokrasi pemerintah. Pada masa Orde Baru birokrasi pemerintah berkembang sangat kuat dari pusat sampai ke daerah dan melemahkan lembaga-lembaga lain, seperti lembaga adat dan lembaga agama. Padahal adat Pela Gandong yang masyhur itu telah menjadi mekanisme interaksi sosial yang tumbuh dan berkembang secara tradisional yang di dalamnya mengandung nilai-nilai persaudaraan, kerjasama, dan tolong-menolong tanpa terikat perbedaan suku, bahasa maupun agama. Tentang ini baca ringkasan sebuah penelitian tentang Adat Pela di Maluku dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama, Konflik dan Perdamaian* (Jakarta: Komnas HAM dan IPI), 2005, hal. 290-295

¹² Tamrin Amal Tomagola sebagaimana dikutip M. Atho Mudzhar, "Pluralisme, Pandangan Ideologi dan Konflik Sosial Bernuansa Agama" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religius*, hal. 5

berdampak menggusur penduduk lokal (asli) tertentu, dan lain-lain.¹³

Core of conflict (akar konflik), biasanya adalah suatu tingkat *social deprivation* (penderitaan sosial) atau marginalisasi sosial yang tidak dapat ditolerir lagi dalam perebutan sumber-sumber daya (*resources*) maupun kekuasaan (*power*). Pembuatan batas akhir toleransi itu biasanya dilakukan karena intensitas deprivasi itu sendiri yang tidak tertahankan lagi atau lamanya waktu deprivasi itu berlangsung, seperti penguasaan sebagian terbesar lahan dan hasil pertanian oleh suatu kelompok masyarakat tertentu, atau penguasaan jabatan-jabatan publik tertentu di suatu daerah oleh suatu kelompok tertentu dalam waktu yang berkepanjangan. Apabila kelompok-kelompok yang mendominasi dan terdeprivasi itu kebetulan berasal dari kelompok agama yang berbeda, maka konflik yang terjadi dapat bergerak menjadi bernuansa agama.

Fuse factor (sumbu), biasanya juga sudah ada, tetapi tidak dengan sendirinya menyala menjadi konflik jika tidak tersulut atau disulut. Sumbu konflik bisa berupa sentimen suku, ras, keagamaan, dan lain-lain.

Sedangkan *triggering factors* (pemicu) adalah peristiwa atau momentum di mana semua elemen di atas diakumulasikan untuk melahirkan konflik sosial. Momentum itu bisa terjadi

¹³ Keadaan ini mengingatkan kita kepada masyarakat Maluku, Ambon khususnya. Keberadaan konteks pendukung ini biasanya tidak serta merta mengakibatkan terjadinya konflik, tetapi berfungsi sebagai tempat berseminya potensi-potensi konflik untuk menunggu saat yang tepat.

hanya berbentuk pertengkaran mulut atau perkelahian kecil antara dua individu mengenai sesuatu hal yang amat remeh atau jauh dari akar konflik, tetapi berfungsi menjadi pembenar bagi dimulainya suatu konflik yang berskala lebih besar.

Melihat anatomi konflik itu, maka tidaklah benar menyimpulkan bahwa konflik bernuansa agama yang terjadi adalah karena perbedaan agama. Sumber konflik sebagian besar adalah ketidakadilan ekonomi, politik dan ketertindasan yang akut. Berbagai gerakan radikal di Indonesia yang mengatasnamakan agama -yang mau tak mau juga mempengaruhi relasi antaragama- juga banyak disebabkan oleh faktor yang sesungguhnya berada di luar faktor agama, seperti deprivasi ekonomi tersebut.

Hal ini sebagaimana yang ditulis Dr. Zainuddin Maliki yang mengamati kelompok radikal di Jawa Timur yang ingin melakukan perubahan radikal atas nama "agenda suci" dengan melakukan perusakan gereja pada pertengahan dekade 1990-an. Diketahui bahwa daerah-daerah yang mengalami perusakan tempat ibadah tersebut berada di kawasan yang mengalami ketimpangan struktural dan deprivasi ekonomi yang diderita banyak orang, seperti kawasan Bulak Banteng-Surabaya¹⁴, Bangil-Pasuruan, Situbondo, dan yang terakhir Banyuwangi.¹⁵

¹⁴ Bulak Banteng adalah sebuah kawasan kumuh yang berada di daerah sekitar Nyamplungan Balokan Surabaya. Menurut hasil penelitian Fachry Ali, di kawasan Nyamplungan tersebut tinggal begitu banyak warga yang mencoba mempertahankan kehidupannya dengan cara "berbagi kemiskinan" (*sharing poverty*). Tumbuh di sana perumahan yang rapat dan padat penghuni. Di siang hari, kampung itu berubah menjadi pasar. Di setiap rumah ada warung kecil yang menjajakan aneka barang. Dalam hubungan ekonomi mereka menggunakan pola "sawah", di mana si penjual es membeli makanan dari

Demikian pula kekerasan berbau SARA di masa lalu yang lebih banyak terjadi di daerah atau komunitas yang paling sering mengalami tekanan subsistensi ekonomi, seperti kasus yang terjadi di Haurkoneng, Tanjung Priok dan sebagainya. Tekanan subsistensi ekonomi masyarakat Dayak oleh pendatang asal Madura telah melahirkan perlawanan berdarah di Sambas. Demikian pula deprivasi ekonomi umat Kristiani berhadapan dengan umat Islam telah melahirkan tragedi berdarah yang berkepanjangan di Ambon.

Contoh mutakhir yang masih cukup segar dalam ingatan kita adalah tentang aktivitas Aliran Madi di Palu. Madi dan para pengikutnya dituduh mengembangkan ajaran sesat di Dusun Salena, Kecamatan Palu Barat, Sulawesi Tengah. Puncaknya, ia dianggap menjadi pemicu kekerasan yang menewaskan tiga polisi dan seorang warga sipil pada 25 Oktober silam.¹⁶ Menteri Agama pun sampai dengan terbuka menuduh Madi sebagai penyebar ajaran sesat.

penjual kue, dan anak penjaja kue membeli es dari penjual pertama. Penjual kue membeli nasi ke bakul nasi, dan bakul nasi membeli beras kepada pemilik kelontong. Walaupun tidak sempurna betul, sirkulasi uang hanya melingkar-lingkar (*involutif*) di sekitar mereka. Di dekat kawasan yang diteliti oleh Fachry Ali inilah terjadi *riot* (kerusuhan). Massa yang marah membakar beberapa gereja, hanya dipicu oleh isu tentang seorang muslim yang dianiaya oleh orang Kristen. Lebih lanjut baca Fachry Ali, "Golongan Agama dan Etika Kekuasaan: Keharusan Demokratisasi" dalam *Islam Indonesia* (Surabaya: Risalah Gusti), 1996, hal. 278.

¹⁵ Zainuddin Maliki, *Politikus Busuk: Fenomena Insensibilitas Moral Elite Politik* (Yogyakarta: Galang Press), 2004, hal. 145.

¹⁶ Peristiwa berdarah ini berawal dari upaya polisi untuk mendamaikan penduduk daerah bawah yaitu Dusun Lekatu dan Tifo dengan masyarakat atas yaitu Dusun Salena dan Bolonjima. Pertentangan terkait aliran kepercayaan yang dipimpin Madi. Jajaran Kepolisian Resor Kota Palu dan Kepolisian Sektor Palu Barat berupaya menemui Madi, lelaki berusia 27 tahun untuk berembuk bersama mencari titik temu. Namun di hari nahas itu, rombongan yang terdiri dari 17 polisi bersenjata lengkap bersama dua tokoh masyarakat yang naik ke Desa Salena disambut dingin. Negosiasi gagal. Menurut Ajun Inspektur Satu Polisi Naco Parajaman, salah seorang polisi yang selamat, Madi menolak

Setelah ditelisik, kasus aliran Madi ternyata tidak sesederhana yang dipersepsikan dan dituduhkan oleh pemerintah. Menurut Arianto Sangaji, Direktur Pelaksana Yayasan Tanah Merdeka di Palu, Madi dan penduduk yang tinggal di Kamalisi adalah potret ketidakadilan dan marginalisasi. Akses terhadap sumberdaya alam, yang menjadi sandaran kehidupan kian sempit sejak Orde Baru. Penetapan kawasan lindung dan masuknya proyek perkebunan dan HPH menyebabkan akses tradisional mereka atas tanah dan hutan kian sempit. Puluhan proyek pemukiman kembali penduduk oleh pemerintah yang kadang dilakukan secara paksa, menunjukkan bahwa penduduk di sana dipersepsikan sebagai ancaman. Mereka juga tidak punya akses pendidikan yang memadai.¹⁷

Jika ditelusuri sesungguhnya banyak sekali kasus-kasus serupa. Kekerasan, konflik dan gejolak yang secara sepintas berbaju agama lebih banyak disebabkan faktor di luar agama. Sebagian besar muara konflik-konflik fisik juga kegagalan hukum dan aparat keamanan. Dan ini semua terjadi akibat kekerasan (struktural)

tawaran untuk berunding. Bentrokan terjadi. Madi bersama sekitar 50 pengikutnya menyerang rombongan polisi yang dipimpin Kepala Polsek Palu Barat Inspektur Satu Bayu Wijanarko. Dua polisi yaitu Kepala Satuan Intelijen Polres Palu Ajun Komisaris Polisi Imam Dwi Haryadi dan Brigadir Satu Arwan meninggal di tempat. Sementara Kasat Sabhara AKP Fuadi Chalis meninggal di rumah sakit. Sementara Madi dan kelompoknya lari ke hutan. Mereka tak dapat dilumpuhkan. Peluru yang dimuntahkan polisi tak mempan. Perburuan terhadap kelompok Madi segera digelar. Tiga satuan setingkat kompi dari Kepolisian Daerah Sulteng menyusuri hutan belantara. Helikopter pun ikut diturunkan. Madi dan anak buahnya ditetapkan sebagai kelompok berbahaya. Polisi bertekad akan menangkap mereka dalam keadaan hidup atau mati. Foto-foto Madi disebar untuk mempersempit ruang gerak penyebar aliran sesat itu.

¹⁷ Arianto Sangaji, "Menimbang Madi secara Obyektif" dalam *KOMPAS*, 29 Oktober 2005.

negara.¹⁸ Bahkan dengan menggunakan pisau di atas, kesalahan kebijakan negara menjadi penyebab penting terjadinya konflik.

Politik rezim Orde Baru dalam mengelola pluralitas terfokus pada pengeliminasian perbedaan pada tataran horizontalnya, tetapi perbedaan vertikalnya tidak diupayakan untuk "didekatkan". Karena itu, hingga kini kita masih melihat dengan jelas berbagai ketimpangan. Ada suku bangsa atau ras atau pemeluk agama tertentu yang penguasaan atas sarana produksi dan kekayaan lebih banyak dibandingkan dengan suku bangsa, ras dan pemeluk agama lain.¹⁹ Fenomena ini masih ditambah dengan masalah segregasi sosial yang tampak sengaja diciptakan sejak masa kolonial hingga kini.

¹⁸ Ada hubungan sebab akibat antara kekerasan struktural dengan kekerasan fisik. Dapat dikatakan bahwa kekerasan fisik adalah produk dari kekerasan struktural. Karena itu, bila telah terjadi kekerasan struktural atas/terhadap suatu kelompok tertentu - dalam jangka waktu cukup lama secara sistematis - maka lambat atau cepat ia akan membuahkan kekerasan fisik. Jangka waktu yang diperlukan oleh proses kekerasan struktural untuk kemudian menjelehkan dalam bentuk kekerasan fisik cukup lama, yaitu paling kurang 1 (satu) generasi atau kurang lebih 25 tahun ke atas. Dalam jangka waktu yang cukup lama ini, biasanya kekerasan struktural - yang dalam bahasa populer disebut proses marginalisasi atau proses pelemahan (*disempowerment*)- itu menjalar dan meluas mulai dari bidang ekonomi, politik, sosial dan juga budaya. Bila sudah demikian maraknya proses pelemahan dan peminggiran suatu kelompok tertentu maka dikatakan bahwa kelompok tersebut telah dan sedang mengalami proses pelemahan yang sistematis (*systematic disempowerment*). Dalam kondisi semacam inilah kekerasan fisik menemukan momentumnya.

¹⁹ Menurut antropolog Budi Rajab, boleh dikatakan, faktor dominan dari terjadinya konflik adalah akibat dari politik rezim Orde Baru yang monolitik, sentralistik, otoritarianisme, serta pengabaian prinsip pemerataan ekonomi. Masyarakat majemuk memang punya potensi untuk konflik karena adanya perbedaan dalam orientasi agama atau kultural pada masing-masing kelompok. Namun konflik itu tak akan termanifestasi bila perbedaan horizontal tak diikuti perbedaan vertikal. Jika berbagai kelompok masyarakat yang pada mulanya sudah memiliki perbedaan lalu berbeda pula dalam penguasaan atas sumber-sumber daya ekonomi dan politik, potensi itu menjadi mudah meledak dan akan berlangsung secara dahsyat. *KOMPAS*, 19 Nopember 2005, hal. 14

Menurut Tamril Amal Tomagola, salah satu konteks lokal yang menjadi konteks pendukung konflik adalah pola pemukiman yang tersegregasi menurut suku dan agama.²⁰ Di Maluku, sejak dari pulau Morotai dan Halmahera di Maluku Utara sampai dengan pulau-pulau Kai dan Tanimbar di Maluku Tenggara, penduduk bertempat tinggal mengelompok menurut suku dan agama. Satu desa eksklusif suku dan agama tertentu. Bahkan dalam satu kecamatan di sana bisa ditemukan kecamatan eksklusif satu suku atau agama tertentu dengan beberapa kantong perkampungan dari suku dan agama yang berbeda.²¹

Di wilayah Poso, dan umumnya di Sulawesi Tengah hal yang sama ditemukan. Keseluruhan wilayah Poso dapat dibedakan dalam 3 (tiga) bagian utama berdasarkan proporsi penduduk menurut suku dan agama. Bagian *pertama* adalah wilayah Poso Pesisir dan Kota Poso yang sangat heterogen baik dari segi suku maupun agama dengan proporsi yang cukup berimbang antara pendatang Islam dengan penduduk asli Protestan. *Kedua*, wilayah tengah Poso yang terdiri dari Pamona

²⁰ Tamrin Amal Tomagola, "Anatomi Konflik Komunal di Indonesia: Kasus Maluku, Poso dan Kalimantan 1998-2002" dalam Moh. Soleh Isre (ed.), *Konflik Etno-Religijs*, hal. 57

²¹ Menurut Pdt. Jacky Manuputty, Sekretaris Crisis Center Gereja Protestan Maluku (GPM), pemukiman yang tersegregasi itu merupakan warisan pemerintah kolonial yang dimaksudkan untuk melakukan politik adu domba. Dalam wawancaranya dengan MADIA di Radio Pelita Kasih, lebih lanjut ia mengatakan: "...itu yang diadopsi sampai sekarang untuk dipakai mengadu domba. Saya melihatnya dalam scope yang lebih makro dan historis. Itu yang kemudian ditiru mentah-mentah dan dipakai untuk proses menghancurkan jejak-jejak kolonial yang dulu sampai sekarang ada tampak dalam masyarakat Kristen-Muslim itu. Situs kolonial yang ada di Maluku adalah enclave kampung Kristen mana, kampus muslim mana, dan seterusnya". Martin L. Sinaga dkk. (ed.), *Bincang Agama di Udara: Fundamentalisme, Pluralisme dan Peran Publik Agama* (Jakarta: MADIA), 2005, hal. 231

Utara dan wilayah Lore yang hampir mutlak didiami oleh suku Pamona yang beragama Protestan. *Ketiga*, wilayah Pamona Selatan yang walaupun mayoritasnya masih didominasi oleh suku Pamona yang Protestan, pendatang Bugis Makasar yang Islam semakin membesar, mendekati proporsi suku Pamona.

Di Kalimantan, pola pemukiman suku asli di daerah pedesaan adalah pola pemukiman sub suku (*tribal pattern of settlement*). Tiap sub suku Dayak mengklaim teritori tertentu dengan batas-batas yang jelas dengan teritori sub suku lain. Penarikan batas yang jelas ini, di satu pihak, ke dalam sesama warga berfungsi sebagai penegasan rasa ke-kita-an (*sense of community*) sekaligus untuk menjamin rasa aman dan lahan untuk mewadahi kegiatan bersama dalam mengusahakan kesejahteraan (*material well-being*), di lain pihak, keluar, merupakan pengakuan akan eksistensi sub suku lain yang juga dihormati haknya untuk hidup berdampingan secara damai.

Pola pemukiman di pedesaan Kalimantan ini kemudian dibawa dan diterapkan oleh warga Dayak yang berpindah ke wilayah perkotaan. Mereka cenderung mengelompok dalam suatu wilayah/sudut kota tertentu. Pola pemukiman yang segregatif secara horizontal seperti ini akan menjadi lahan konflik yang subur bila ia tumpang-tindih dengan segregasi kelas secara ekonomi. Di banyak kota di Kalimantan, khususnya Sampit, keterbelahan horizontal memang benar-benar berhimpit dengan keterbelahan vertikal. Keterbelahan vertikal ini mengambil

bentuk dalam jenis pekerjaan dan posisi-posisi strategis yang dikapling oleh suku-suku tertentu. Mayoritas warga suku Dayak adalah petani, sedangkan mayoritas suku-suku pendatang adalah di bidang non-pertanian. Sebagian besar dari posisi-posisi strategis di bidang pemerintahan digenggam oleh suku-suku pendatang. Kalaupun ada satu dua warga Dayak yang menjadi Camat atau Bupati keseluruhan sisa jabatan birokrasi yang ada dikuasai oleh suku-suku pendatang.

Temuan pola tempat tinggal di atas persis dengan temuan investigasi Tim Relawan Kemanusiaan di Ambon yang melaporkan bahwa berbagai segmen dalam masyarakat Ambon terbagi-bagi berdasarkan kelompok agama yang selanjutnya tereksploitasi menjadi sarana mempermudah meletusnya pertikaian.²² Pola tempat tinggal yang segregatif ini, yang kemudian beresonansi dengan pengkaplingan pekerjaan dan posisi-posisi strategis, jelas menyekat suku asli dari suku-suku pendatang yang semakin mempertebal rasa ke-kita-an dan rasa ke-mereka-an di kedua belah pihak. Kebijakan transmigrasi yang digencarkan oleh Orde Baru sangat mendukung bagi terciptanya pola pemukiman yang segregatif tersebut.²³

²² Hasil investigasi Tim Relawan Kemanusiaan sebagaimana dilansir di <http://member.fortunecity.com>.

²³ Di Desa Jepara, Lampung Timur, yang merupakan salah satu wilayah tujuan transmigrasi dari Jawa dan Bali, misalnya, pola pemukiman yang tidak membaaur menyebabkan kerusuhan Lampung. Baca salah satu hasil penelitian tentang kerusuhan Lampung dalam Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama*, hal. 10-18. Tentang Kebijakan transmigrasi yang memberikan sumbangan penting bagi potensi konflik lihat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama*, hal. 32

Dengan melihat sekian problem yang menyelimuti setiap konflik bernuansa agama, sekali lagi, adalah sesuatu yang terburu-buru dan bahkan naif, jika merespon konflik tersebut dengan kebijakan kerukunan antaragama. Apalagi yang ditemukan dalam Naskah Akademik RUU KUB yang menempatkan konflik-konflik kontemporer tersebut sebagai pijakannya. Penyelesaian konflik harus berangkat dari akar persoalan yang sesungguhnya. Jika persoalan yang mendasar adalah deprivasi sosial, maka pemerataan ekonomi adalah kunci penyelesaiannya di samping pendekatan multikultural yang harus terus dikembangkan.

Di sinilah, jika kita mencermati wacana yang didengungkan Departemen Agama menunjukkan bahwa departemen itu tidak konsisten –sebagaimana inkonsistensi Kantor Urusan Pribumi pada masa kolonial. Dalam sebuah buku yang diterbitkan melalui Proyek Peningkatan Peningkatan Kerukunan Hidup Umat Beragama, Depag mewacanakan pendekatan humanis-kultural dalam penyelesaian konflik. Dikatakan bahwa cara penanganan dan penyelesaian konflik hendaknya didekati dengan pola dan sistem yang ada dalam lingkup kehidupan masyarakat.²⁴ Namun demikian pada saat yang sama lembaga itu juga masih mengedepankan pendekatan struktural berupa kebijakan kerukunan. Karena itu tidak salah kalau disimpulkan bahwa lembaga ini tampak tidak punya *blue-print* yang jelas dalam penciptaan harmonitas antaragama.

²⁴ Departemen Agama, *Sosiologi Keagamaan: Suatu Kajian Empirik dalam Memantapkan Nilai-Nilai Kerukunan Umat Beragama* (Jakarta: Pusat Kerukunan Umat Beragama Departemen Agama RI), 2003, hal. 87

Tampaknya hal ini masih dilatarbelakangi oleh anggapan dan stigma yang terlanjur digemakan oleh pemerintah seperti di atas bahwa masyarakat yang hidup dalam kemajemukan selalu dan suka berkonflik dan tidak bisa menyelesaikan konflik itu tanpa campur tangan negara. Anggapan ini semakin lemah dan ahistoris setelah melihat kenyataan bahwa sesungguhnya masyarakat kita memiliki cara sendiri dalam menyelesaikan konflik. Dalam hal ini, *local religious, local traditon, local wisdom, local culture* dan sebagainya memungkinkan terjalinnya hubungan yang harmonis dan mencegah disintegrasi.²⁵

Di banyak daerah di Indonesia, masyarakat memiliki mekanisme adat untuk membangun kerukunan antaragama. Di Bengkulu misalnya, pada beberapa komunitas yang terisolir seperti suku Rejang, Serawai, dan Lebak, terdapat mekanisme kerukunan yang bersandar pada adat. Keadaan ini menyelamatkan komunitas tersebut dari infiltrasi konflik yang ditularkan dari luar.²⁶ Demikian juga tradisi kekerabatan yang ada di hampir semua wilayah di Nusantara.

Masalahnya, apa yang dimiliki masyarakat sebagai mekanisme “kekuatan lokal” selama rezim Orde Baru tidak pernah diperhatikan, bahkan cenderung dimatikan. Menurut sosiolog Imam Prasojo, mekanisme alamiah yang dimiliki oleh setiap masyarakat untuk

²⁵ Zuly Qodir, *Agama dalam Bayang-Bayang Kekuasaan* (Yogyakarta: DIAN/Interfidei), 2001, hal. 24.

²⁶ Baca Achmad Syahid, “Peta Kerukunan Umat Beragama di Bengkulu” dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu: Peta Kerukunan Umat Beragama di Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2003, hal. 38

mengendorkan ketegangan itu lama tidak muncul karena represi birokrasi. Pada era Soeharto terlihat aman, tetapi bukan aman yang natural.²⁷ Akibatnya, mekanisme penyelesaian masalah oleh masyarakat kemudian mengalami kebuntuan dengan penuhnya kepentingan birokrasi penguasa. Dari sana kemudian dimunculkan logika penyelesaian masalah lokal dari atas (*top-down*) yang instruksional formalistik. Inilah yang pada gilirannya justru mengundang masalah.

Langkah struktural berupa kebijakan kerukunan antaragama justru tidak jarang menjadi pemicu lahirnya konflik. Hal ini setidaknya terbukti dengan munculnya ketegangan belakangan ini di beberapa daerah akibat penutupan gereja. Dalam soal penutupan gereja ini, umat Islam dan Kristen seringkali berhadapan, bahkan terjadi konflik fisik. Atas nama peraturan, tidak jarang umat Islam (dari kelompok tertentu) secara sepihak menutup dan bahkan merusak gereja. Ketegangan pun terjadi, bahkan menjadi persoalan yang berkepanjangan.

Di sinilah diskursus penguasa bertemu dengan diskursus umat mayoritas. Dalam berbagai peristiwa tidak jarang aksi umat Islam menutup gereja ini didukung oleh aparat pemerintah. Pemerintah kerap kali menertibkan tempat ibadah umat Kristen atau rumah yang dijadikan sebagai rumah ibadah itu atas nama penegakan hukum. Alasannya, penggunaan tempat tinggal sebagai rumah ibadah tidak bisa dibenarkan tanpa persetujuan dengan masyarakat sekitar dari agama yang lain.

²⁷ KOMPAS, 19 Nopember 2005, hal. 5

Tampaknya kita menutup mata, dengan kenyataan banyaknya umat Islam melakukan hal yang sama. Adalah hal yang biasa kita temui, rumah-rumah penduduk menjadi majelis taklim dan kemudian kegiatan peribadatan pun dilakukan di sana. Ini dilakukan tanpa seijin masyarakat dari agama lain. Artinya, terdapat standard ganda dalam hal ini.

Pelanggaran terhadap larangan yang dianggap tidak digubris tidak jarang telah menyebabkan massa bertindak untuk merusak bangunan gereja. Keterbatasan penganut yang menjadi alasan keberatan didirikannya suatu gereja pada suatu tempat oleh kalangan muslim terjadi karena tidak dipahami adanya sekte dalam agama Kristen yang sangat banyak. Berbeda dengan tradisi Islam, fenomena ini sangat banyak menuntut didirikannya gereja untuk jemaat yang bersangkutan, karena sebuah gereja hanya digunakan untuk satu sekte.

Alasan penolakan pendirian gereja atau rumah ibadah lainnya di tengah komunitas muslim yang disebut-sebut sebagai dapat meresahkan umat Islam sering mendapat pertanyaan dari umat lain yang pembangunan rumah ibadahnya ditolak. Kasus pendirian gereja Katholik di Prabumulih yang diprotes masyarakat mengherankan umat Katholik karena prosedur sudah ditempuh dan ijin pendirian bangunan sudah keluar.²⁸ Lalu apa yang membuat masyarakat resah sehingga menimbulkan protes pembangunan sebuah gereja? Jika pertanyaan ini ditujukan kepada

²⁸ Azril Yahya, "Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Sumatera Selatan", dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal. 115

umat Islam sekitar gereja atau tokoh agama Islam, maka jawaban mereka didasari oleh kecurigaan terhadap adanya proses kristenisasi. Kalau pertanyaan itu dilanjutkan, apakah ada hubungan langsung keberadaan sebuah gereja dengan perpindahan agama warga masyarakat di sekitar gereja tersebut, maka jawabannya tentu saja tidak.

Kalau begitu, lantas di mana sebetulnya keberatan umat Islam terhadap kehadiran gereja di lingkungan mereka? Jawaban pertanyaan ini, sebagaimana tampak dalam sebuah penelitian, terkait dengan suasana lingkungan yang selama ini menunjukkan suasana keagamaan yang bercorak Islam yang ditandai dengan masjid dapat berubah menjadi suasana keagamaan yang bercorak lain, yang ditandai dengan kehadiran gereja di pemukiman mereka.²⁹ Kehawatiran dan kecurigaan yang belum terbukti seperti inilah yang terus menghantui kehidupan bersama.

Di banyak tempat, perusakan terhadap gereja dilakukan oleh masyarakat muslim memang karena isu kristenisasi. Hampir di semua tempat fenomena keresahan masyarakat terhadap indikasi kristenisasi ini terjadi. Aksi pendidikan dan santunan yang dilakukan dalam gereja sering dituduh punya "maksud lain". Memang tidak disangkal isu kristenisasi telah menyulut potensi konflik. Seperti yang terjadi di Desa Maras Tengah, Kecamatan Maras Kabupaten Bengkulu, misalnya. Beberapa orang missionaris Kristen melakukan kegiatan misi pada wilayah di mana 99,9 % penduduknya beragama Islam. Di samping membagikan injil,

²⁹ Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal 116

menjanjikan hadiah uang dan barang, mereka juga membeli tanah untuk mendirikan gereja dan Lembaga Pendidikan dan Pembinaan Umat (TK, SD, dan SLTP Kristen).³⁰

Di berbagai daerah hal yang sama sering terjadi. Di Sumatera Selatan, selain pendirian rumah ibadah, perpindahan agama yang terjadi karena bujukan dan bantuan yang bersifat material juga berpotensi menyulut ketegangan antaragama. Perpindahan agama ini dikeluhkan umat Islam terhadap umat Kristen yang membantu golongan Islam yang kurang mampu secara ekonomis. Setelah dibantu, yang bersangkutan selanjutnya berpindah agama menjadi Kristiani. Kelompok Kristen memberi bantuan berupa bibit tanaman, pupuk, dan penyuluhan kepada petani. Bantuan kepada golongan Islam inilah yang dianggap sebagai upaya mempengaruhi dan membujuk umat Islam agar memeluk Kristen.³¹ Di banyak daerah, hal semacam ini juga banyak terjadi dan selalu berujung perlawanan oleh kelompok agama lain, terutama Islam.

Memang, tidak disangkal, ada sebagian kecil komunitas Kristen, yaitu gereja fundamentalis, yang gencar dan agresif dalam penyebaran agama. Bahkan tidak menutup kemungkinan "perlawanan" terhadap berbagai regulasi tentang penyebaran agama juga lantang disuarakan oleh kelompok Kristen yang berorientasi pada kuantitas umat ini. Hal ini tentu tidak lepas dari kepentingan sektarian mereka. Namun begitu, menyamaratakannya

³⁰ Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal. 43

³¹ Azril Yahya, "Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Sumatera Selatan", dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal. 104

adalah hal yang sangat tidak bijak. Kelompok ini sesungguhnya kelompok minoritas dalam Kristen. Terlebih isu kristenisasi biasanya baru prasangka, belum ada pembuktian yang bisa dipertanggung-jawabkan. Mestinya mekanisme hukum kita sudah memadai untuk menjawab persoalan itu. Isu Kristenisasi harus diselesaikan di antar lembaga-lembaga agama dan umat beragama sendiri. Dan mekanismenya cukup dikembalikan melalui KUHP, yakni yang berkaitan dengan pasal pemaksaan.

Amin Abdullah mencatat, fenomena perebutan umat ini terjadi akibat konsep kebebasan beragama yang memang bersifat ambigu, bahkan *polyinterpretable* (banyak tafsir). Ia dapat dipahami dan dimanfa'atkan "ke dalam" dan sekaligus "ke luar". Pada suatu saat ia dapat dijadikan dasar tindakan untuk "meredam" kegiatan ekspansif penganut agama-agama secara berlebihan, tetapi pada saat yang lain juga dapat dijadikan sebagai senjata untuk "merebut" hati konsumen dan pasar komoditas penyelamatan rohani. Dalam praktek di lapangan, menurut Amin Abdullah, Hak Kebebasan Beragama yang menjadi salah satu butir dalam Deklarasi Universal HAM, banyak menimbulkan masalah.³² Untuk itulah ia

³² M. Amin Abdullah, Ph.D. "Kebebasan Beragama atau Dialog Antaragama" dalam *Jurnal Orientasi Baru*, November 1998, hal. 56. Menurut Amin Abdullah, dengan dideklarasikannya hak kebebasan beragama, kecurigaan antarpemeluk agama bukannya berkurang, melainkan justru semakin bertambah, karena masing-masing penganut agama merasa berhak baik secara terang-terangan atau sembunyi-sembunyi untuk menyebarkan-menyiarkan, merebut, maupun mempertahankan diri secara berlebihan. Dengan begitu, hak kebebasan beragama dalam praktek ternyata banyak yang melanggar batas-batas "etika" pergaulan hidup sosial-kemasyarakatan dan sosial serta melampaui batas-batas kepatutan. Lantaran masing-masing penganut agama merasa terancam, baik secara agamis, psikologis, ekonomis maupun politis, maka hak kebebasan beragama pada ujung-ujungnya justru lebih menggelisahkan dan menjadi beban tambahan masyarakat daripada menenangkan.

menawarkan konsep baru untuk menggantikan konsep "kebebasan beragama" yang menurutnya sudah tidak relevan itu, yaitu konsep "Dialog Antaragama". Jika konsep kebebasan beragama mengandaikan perlunya dikembangkan "teologi kerukunan" antarumat beragama, maka harus dikembangkan selangkah lebih lanjut menjadi dialog antaragama yang mempersyaratkan perlunya "kerjasama" antarumat beragama.³³

Namun menurut peneliti, bukan konsepnya yang salah, melainkan interpretasi dan justifikasi terhadap konsep kebebasan beragama untuk melancarkan kepentingan sektarian suatu agama. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi isu kristenisasi yang gencar itu, tampaknya kritik harus disampaikan kepada kedua belah pihak. Umat Kristen, terutama sekte fundamentalis, yang masih berorientasi pada kuantitas umat mestinya sudah harus mengalihkan garapannya pada peningkatan kualitas. Selama kontestasi "perebutan umat" ini tidak dikendalikan, maka ketengangan masih akan terus terjadi, meskipun ini sesungguhnya bukan ajaran melainkan sisi politis agama.

Demikian pula pada umat Islam, ketakutan itu terjadi bukan saja karena kelemahan teologis masyarakat, melainkan lebih dari itu, sering diakibatkan oleh kekecewaan terhadap Islam yang tidak peka terhadap kondisi sosial-ekonomi umatnya. Persoalan kemiskinan, kelangkaan akses pendidikan, dan lain-lain menjadi sebab terjadinya konversi agama. Karenanya sudah saatnya umat

³³ Amin Abdullah, dalam *Orientasi Baru*, hal. 58

Islam, terutama para elitnya, melakukan evaluasi internal untuk membangun teologi yang memihak terhadap nasib umatnya.

Perpindahan agama harus dihormati selama hal itu menjadi pilihan sadar seseorang, bukan karena pemaksaan, intimidasi dan maksud lain. Kebebasan memilih agama ini dilindungi oleh UUD 1945³⁴ dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (HAM).³⁵ Baik umat Islam maupun Kristen harus menerima kenyataan ini sebagai pilihan teologis yang dilindungi oleh agama dan negara. Lagi-lagi sesungguhnya yang menjadi problem adalah relasi mayoritas-minoritas dalam sejarah Indonesia yang selalu berkontestasi (secara politis).

Mengapa umat mayoritas selalu dirundung kekhawatiran kalau umatnya berpindah agama? Bagi umat yang ditinggalkannya, terutama bagi para pemukanya, perpindahan agama yang dilakukan oleh umatnya merupakan masalah besar karena berkaitan dengan kehormatan-diri. Pemuka agama yang umatnya

³⁴ Dalam Pasal 29 ayat (2) UUD'45 dinyatakan, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI), 2006, hal. 7

³⁵ Dalam pasal 18 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Right*) dinyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, hati nurani dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan, dengan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri" Lihat Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang diumumkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 10 Desember 1948. Dialog Antaragama (Interfaith Dialogue) Asia-Eropa yang diselenggarakan pada 21-22 Juli 2005 di Nusa Dua Bali telah mendeklarasikan Deklarasi Bali. Salah satu isi deklarasi tersebut kembali menegaskan dorongan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak untuk memilih agama dan kepercayaan. *KOMPAS*, 23 Juli 2005

pindah ke agama lain dapat kehilangan muka sehingga dapat memicu persaingan dan konflik dengan penganut agama lain yang dianggap telah memengaruhi dan membujuk umatnya untuk pindah agama. Di sinilah kontestasi terus berlangsung. Dengan demikian bukan lagi masalah agama yang menjadi soal, melainkan politik perebutan umat di mana kuantitas umat menempati posisi penting dalam kehidupan suatu agama.

Paradigma dan orientasi kuantitas yang terlalu tinggi seperti itu tidak bisa dilepaskan dari pengaruh kebijakan politik agama yang turut menentukan corak relasi antaragama. Dalam bagian berikut ini, akan ditelusuri bagaimana kebijakan-kebijakan regulasi hubungan antaragama memberikan implikasi paradigmatik terhadap masyarakat dan kehidupan bersama.

2. Implikasi Sosial Kebijakan Kerukunan Antaragama

Sebagaimana telah diurai pada bab sebelumnya, bahwa negara memiliki cara pandang sendiri terhadap kemajemukan, kerawanan dan konflik sosial serta kerukunan antarumat beragama. Di sana dikatakan adanya (kemungkinan) praktik-praktik atau gejala kemajemukan yang bisa mengancam kerukunan umat beragama dan kesatuan bangsa. Ada kemajemukan yang bisa mengundang "kerawanan sosial". Ditinjau secara retrospektif, cara berbicara tentang kerukunan masih menggunakan pendekatan keamanan. Kerawanan sosial menjadi momok terbesar, hantu paling membahayakan. Oleh

karena itu negara dengan segala kekuasaannya berusaha menghentikan penyebab kerawanan sosial tersebut.

Bagaimanakah kita mengukur dan menentukan kerawanan sosial? Menurut pengalaman, "negara" akan menentukan bukan hanya keadaan yang dianggap rawan namun juga kapan menciptakan kerawanan sosial! Pendekatan semacam ini sangat merugikan dinamika masyarakat. Negara atau penguasa resmi akan cepat-cepat menentukan kelompok-kelompok *deviant*, kelompok yang dianggap tidak bisa mengintegrasikan diri ke dalam "masyarakat kerukunan" tanpa melihat konteks yang lebih luas. Sedangkan gambaran tentang masyarakat yang rukun itu sendiri akan ditentukan oleh negara.

Dalam bagian ini, peneliti mencoba menunjukkan bahwa pendekatan keamanan secara implisit melandasi paradigma berpikir setiap kebijakan kerukunan antaragama. Secara eksplisit, menurut berbagai regulasi tentang kerukunan antaragama, kerawanan sosial disebabkan oleh pendirian rumah ibadah, penyiaran agama, penodaan agama, peringatan hari-hari besar keagamaan, perkawinan antarpemeluk beda agama, dan bantuan keagamaan dari pihak asing. Pokok-pokok inilah yang menjadi bidang-bidang dalam berbagai peraturan tentang kerukunan antaragama.

Melihat pokok-pokok regulasi tersebut, baik dalam konsideran maupun pasal-pasalannya, pasti kita terusik untuk melihat paradigma keberagaman dan kerukunan dalam kebijakan-kebijakan tersebut sambil membandingkannya dengan berbagai paradigma yang

berkembang di Indonesia sejak beberapa dekade terakhir ini. Peneliti tidak akan melakukan pembacaan ini secara detail. Hanya saja, peneliti mendapatkan kesan bahwa paradigma yang melandasi hampir setiap kebijakan-kebijakan itu perlu dipertanyakan efektivitasnya untuk menjadikan agama sebagai kekuatan masyarakat yang sekian lama dieksploitasi.

Berikut ini akan diteropong implikasi sosial paradigmatik beberapa pokok kebijakan-kebijakan tentang kerukunan antaragama tersebut. Cara baca di bawah ini diharapkan dapat memunculkan kesadaran baru bahwa kemauan penguasaan yang dibungkus dalam berbagai kebijakan kerukunan tersebut membawa pengaruh yang signifikan terhadap paradigma dan cara pandang masyarakat dalam kehidupan beragama di Indonesia yang plural ini.

Pertama, penyiaran agama. Penyebaran agama menjadi isu karena keberhasilan keberagamaan secara kolektif diukur dari jumlahnya. Jumlah umat menjadi ukuran keberhasilan suatu agama. Orang tidak mau keluar dari kerangka tersebut. Undang-undang yang mengaturnya justru menjadi semacam *reinforcement* bahwa persoalan agama adalah persoalan penyebaran atau penambahan anggota. Penyebaran agama menduduki prioritas utama. Legislasi ini secara tidak langsung menjadi sebuah afirmasi bagi pengutamaan pembengkakan anggota. Inilah yang menyebabkan para pemuka dan umat beragama selalu berkontestasi dalam perebutan umat. Segala persoalan dan konflik keagamaan lalu hanya dilihat dari sisi penyebaran agama.

Regulasi tentang penyebaran agama justru menutup persoalan yang kian hari kian penting: apa tanggung jawab agama pada masa sekarang? Menambah anggota atau meningkatkan kualitas? Ini memang persoalan teologis. Akan tetapi, kalau secara politis persoalan itu tidak didukung, persoalan itu tidak akan pernah berkembang menjadi sebuah wilayah pergumulan semua agama secara kreatif.

Kedua, pendirian tempat ibadah. Legislasi tentang rumah ibadah bisa mereduksi hidup keberagamaan ke dalam rumah ibadah, entah sebagai simbol eksistensi atau kehadiran agama. Kita tahu, keberagamaan masyarakat pada era Orde Baru diukur dengan maraknya rumah ibadah, bukan kualitas keberagamaan dan moralitas masyarakat. Karena itu tak heran, Orde Baru merupakan rezim yang banyak memproduksi rumah ibadah, tetapi pada saat yang sama melakukan restriksi terhadap pendirian rumah ibadah.

Kalau orang masih mereduksi keberagamaan ke dalam rumah ibadah, hal itu barangkali disebabkan oleh dua hal: teologi tidak berkembang atau teologi yang berkembang selama ini tidak merata sehingga ada kelompok-kelompok yang masih saja mereduksi keberagamaan ke dalam rumah ibadah. Persoalan rumah ibadah terus-menerus diabadikan karena orang tidak bisa melihat persoalan lain di luar itu. Demikian juga, bila suatu lembaga keagamaan tidak bisa mengukur prestasinya kecuali hanya dengan menjumlah rumah ibadah. Legislasi atas persoalan

ini justru bisa membuat rumah ibadah menjadi persoalan yang tak habis-habisnya dipertikaikan.

Ketiga, bantuan asing keagamaan. Salah satu isu dalam regulasi kerukunan antaragama adalah isu tentang bantuan asing keagamaan. Isu ini ditempatkan sebagai isu sentral barangkali karena bantuan asing dipandang sangat terkait dengan intensitas penyebaran suatu agama. Namun cara pandang yang digunakan teramat konvensional dan tidak relevan dengan tantangan global yang tengah dihadapi umat manusia.

Dalam perspektif baru, persoalan mendesak orang zaman sekarang (yang hidup dalam masyarakat global) bukan lagi boleh dan tidak boleh menerima bantuan asing melainkan bagaimana menggunakan bantuan asing secara benar. Persoalan yang harus ditangani adalah bagaimana bantuan asing tidak dipakai untuk memperkaya diri atau kelompok. Banyak lembaga –termasuk lembaga-lembaga yang mempunyai afiliasi dengan agama tertentu– menjadi kaya mendadak karena bantuan asing. Kita tahu bahwa sumber bantuan dan tenaga asing sekarang ini sudah tidak lagi mengenal agama dan ideologi. Karena itu terasa aneh menempatkan isu bantuan asing dalam persoalan kerukunan antaragama.

Persoalan jangka panjang kita justru bagaimana kita menjadi bangsa yang mampu membiayai diri sendiri, bagaimana agama tidak lagi terlalu tergantung pada dana dari negara maupun negara-negara lain, sedangkan persoalan jangka pendek adalah

pemberantasan korupsi di lembaga-lembaga keagamaan. Kalau mau menempatkan isu korupsi dalam konteks kerukunan antaragama, sebaiknya mengambil orientasi untuk mendorong umat beragama mengontrol pengelolaan keuangan lembaga-lembaga keagamaan. Semua orang kini sadar bahwa meskipun masyarakat Indonesia adalah masyarakat religius, namun tingkat korupsinya masih sangat tinggi. Karena itulah upaya memerangnya harus dimulai dari komitmen keagamaan.³⁶

Keempat, peringatan hari besar keagamaan. Masalah peringatan hari besar keagamaan yang diatur melalui Surat Edaran Menteri Agama RI Nomor L MA/432/1981 tanggal 2 September 1981, ini termasuk masalah yang kabur. Di sana dikatakan bahwa hari besar keagamaan terdiri dari peringatan yang berunsur peribadatan dan yang berunsur perayaan yang di dalamnya tidak ada unsur peribadatan. Lebih lanjut dinyatakan: "Dalam hal peribadatan atau adanya unsur peribadatan semacam ini, maka hanya pemeluk agama yang bersangkutan yang menghadirinya". Padahal dalam setiap perayaan hari besar, kedua unsur itu hampir selalu ada.

Jika dipahami, aturan ini akan membuat masyarakat yang plural semakin tersegregasi dalam wilayah agama. Umat beragama dibatasi interaksinya hanya dalam wilayah sosial. Padahal untuk membentuk dan menguji toleransi beribadah yang sejati, umat beragama mestinya diberi ruang untuk mengapresiasi dan menghormati ibadah dan

³⁶ Tentang tema ini baca Burhan, A.S, dkk., *Memerangi Korupsi: Geliat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia* (Jakarta: P3M), 2004

perayaan hari besar keagamaan lain. Ini bukan bermaksud mencampuradukkan, karena masyarakat yang hidup dalam pluralitas niscaya mengetahui dan memahami tradisi dan peribadatan umat lain. George Homman menyatakan, "semakin tinggi frekuensi interaksi, semakin tinggi peluang suka menyukai".³⁷

Lalu mengapa muncul banyak kebijakan yang segregatif? Tampaknya aturan yang segregatif, seperti peraturan tentang hari besar, ini lahir dari suatu kepanikan para pemuka agama yang melihat dinamika interaksi umatnya. Kepanikan telah melahirkan hipersensitifitas. "Kepanikan" ini salah satunya terlihat dari fatwa MUI yang melarang umat Islam untuk mengikuti perayaan Natal. Begini fatwa itu selengkapnya:

1. Perayaan Natal di Indonesia meskipun tujuannya merayakan dan menghormati Nabi Isa AS, akan tetapi Natal itu tidak dapat dipisahkan dari soal-soal yang diterangkan di atas. (yang diterangkan di atas adalah soal-soal teologis –pen.)
2. Mengikuti upacara Natal bersama bagi umat Islam hukumnya haram.
3. Agar umat Islam tidak terjerumus kepada syubhat dan larangan Allah SWT dianjurkan untuk tidak mengikuti kegiatan-kegiatan Natal.³⁸

Tanpa mengabaikan orang-orang yang dengan khusyuk bisa memperingati hari besar keagamaan dan kemampuan mereka untuk memperdalam pengalaman keagamaan mereka, ada

³⁷ Departemen Agama, *Sosiologi Keagamaan*, hal. 89

³⁸. Baca Departemen Agama, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Depag RI), 2003, hal. 235-242. Ini juga membuktikan bahwa diskursus yang dikembangkan oleh negara untuk melakukan segregasi umat beragama mendapat legitimasi teologis dari Majelis Ulama Indonesia.

kecenderungan kuat untuk vulgarisasi hari-hari besar keagamaan. Hari besar diukur dari kemampuannya untuk menduduki ruang publik seluas-luasnya dan selama mungkin. Gejala ini justru menunjukkan insensitifitas dan ketidakberanian para pemuka agama membela agama dari agama "konsumerisme" dengan berbagai alatnya. Di sana kita melihat sikap yang sebenarnya dari bangsa ini dalam melihat hari besar agama, yaitu bahwa hari besar sama dengan hari libur, sama dengan hari konsumsi nasional. Begitulah cara merayakan hari besar keagamaan yang memelihara kerukunan umat beragama dan keutuhan bangsa?

Kelima, penguburan jenazah. Aturan yang mengatur penguburan jenazah barangkali termasuk pasal yang paling mengundang reaksi sinis banyak orang. Betapa negara ini penuh perhatian pada umat beragama sehingga memperhatikan umatnya sampai detik terakhir. Kemauan negara sampai mengatur tata cara penguburan jenazah, berimplikasi pada semakin menganganya lubang segregasi umat beragama. Diskriminasi umat beragama dilakukan oleh negara sampai liang lahat. Hal ini tampak dalam Surat Menteri Agama RI nomor B.VI/11215/1879 yang menyatakan bahkan "tidak dikenal tata cara penguburan jenazah menurut aliran kepercayaan".

Keenam, penodaan, penghinaan, dan penyalahgunaan agama.

Dalam Undang-Undang nomor 1/PNPS tahun 1965 dinyatakan:

Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu;

penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.³⁹

Pasal ini secara eksplisit melarang adanya bentuk-bentuk penafsiran baru atas agama. Artinya, pemahaman atas agama dipandang sebagai sesuatu yang beku dan sudah selesai. Tugas umat beragama bukan berpikir dan membuat penafsiran-penafsiran alternatif, tapi menjalankan aturan agama secara apa adanya. Secara tidak disadari, pasal demikian telah menebar “ranjau” menakutkan di kalangan umat beragama untuk berpikir karena ketakutan terjatuh pada “penodaan atas agama”. Seseorang akan dengan mudah dituduh menodai dan menghina agama karena melontarkan gagasan-gagasan keagamaan yang tidak sejalan dengan penafsiran *mainstream* yang dianut di Indonesia. Kebebasan berpikir menjadi sedemikian dikerangkeng. Langgam berpikir agama harus mengikuti langgam aparatusnya. Efek lebih jauh, akan terjadi birokratisasi dan elitisasi agama di mana agama akan dikuasai para elite yang memposisikan diri sebagai aparatus agama. Mereka inilah yang dianggap paling tahu tentang agama. Mereka jugalah yang menentukan sebuah penafsiran agama dianggap menyimpang atau tidak.

Kalau kebutuhan penafsiran agama ini sudah diancam dengan “menyimpang dari pokok-pokok ajaran itu”, hal itu justru bisa membahayakan kehidupan kerukunan beragama. Kita tahu bahwa penafsiran di Indonesia baru saja akan mulai. Hal ini mengingatkan kita pada apa yang oleh Arkoun disebut “kengerian

³⁹ Undang-Undang Nomor 5/1969 PNPS No. 1/1965 pasal 1

intelektual". Pasal ini berfungsi untuk meneror kebebasan berpikir. Aturan tentang larangan penodaan dan penghinaan agama ini hanya mengungkapkan rasa tidak percaya diri para penguasa agama atau para fungsionaris agama untuk mengemban amanat keagamaan. Kebijakan ini telah melahirkan lembaga inkuisi dalam arti sebenar-benarnya.

Sehubungan dengan penyalahgunaan agama, kita bisa bertanya: dari pengalaman sejarah selama ini, siapa yang paling banyak menyalahgunakan agama? Bukankah itu paling banyak dilakukan oleh para penguasa politik atau penguasa agama yang menyerahkan diri pada penguasa politik? Pasal karet ini justru hanya memperkuat negara untuk menindas. Kita kini butuh kekuatan keagamaan yang bisa membuat kita mampu melihat kerusakan dan ketidakamanan masyarakat di tengah-tengah tata masyarakat yang seakan-akan stabil. Kita tidak hanya butuh agama yang diibadahkan dan diajarkan, namun agama yang bisa menjadi sumber inspirasi untuk mengkritik masyarakat sekarang.

Agama yang demikian ini harus dikomunikasikan terus-menerus dengan kenyataan sehari-hari dan bukannya diukur terus-menerus oleh birokrasi. Kekacauan bernuansa keagamaan selama ini, sebagaimana tampak pada bab sebelumnya, tidak lah berdiri sendiri, tetapi terkait dengan banyak hal seperti ketidakadilan, kemerosotan wibawa aparat keamanan, dan ketidakberdayaan suatu agama dalam mengelola perbedaan.

Masih dalam kaitan implikasi sosial ini, dalam bagian ini peneliti perlu juga mencermati implikasi yang dipastikan akan muncul dari kebijakan kerukunan antaragama yang lahir pada era reformasi, yaitu terbitnya Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan Bersama itu mengatur tentang tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pembentukan forum kerukunan umat beragama (FKUB), pendirian rumah ibadat, dan izin sementara pemanfaatan bangunan gedung.⁴⁰

Kebijakan itu, jika mau jujur diakui, sesungguhnya merupakan kemunduran dalam kehidupan beragama di Indonesia. Di tengah upaya pengurangan peran negara dalam urusan-urusan masyarakat di satu sisi dan penguatan masyarakat di sisi lain, sebuah peraturan muncul dengan birokratisasi yang sangat ketat. Pembentukan FKUB yang dikomandani oleh negara sampai ke tingkat kabupaten dengan jangkauan sampai ke desa/kelurahan jelas menunjukkan hal ini. Penugasan kepala daerah untuk melakukan pengawasan terhadap kerukunan antaragama menjadikan kerukunan sebagai urusan birokrasi. Padahal kita tahu persis bahwa birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah karakteristik Orde Baru.

⁴⁰ Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006

Hal ini sebagaimana dikatakan Afan Gaffar bahwa birokrasi Indonesia merupakan salah satu instrumen politik yang sangat menentukan kehidupan politik nasional. Fungsi birokrasi pada umumnya adalah sebagai *implementor agency* dari kebijakan publik, yakni memberikan pelayanan dan mengantarkan kebijakan tersebut kepada masyarakat. Tetapi, di Indonesia, tidak jarang kebijakan tersebut berasal dan mencerminkan kepentingan birokrasi itu sendiri. Sehingga, dengan kebijakan publik itu, birokrasi akan memperkuat posisi politiknya sendiri.⁴¹

Di samping itu, tingkat kehadiran birokrasi di Indonesia sangat tinggi, mulai dari Jakarta sampai ke daerah-daerah yang paling terpencil sekalipun. Bahkan, semakin jauh dari Jakarta, semakin tinggi pula kehadiran birokrasi.⁴² Di sinilah sebenarnya arti strategis politik dari birokrasi sebagai instrumen kekuasaan, yang ikut membentuk sistem kekuasaan yang ada. Tentu saja, implikasinya lebih lanjut adalah: birokrasi bukannya berorientasi pada masyarakat, melainkan pada sistem kekuasaan yang ada. Birokratisasi pada penyelenggaraan kegiatan publik yang menjadi salah satu ciri menonjol pada masa pemerintahan Orde Baru menjadi kepanjangan tangan negara untuk mengontrol masyarakat melalui berbagai kebijakan.⁴³ Salah satunya adalah kebijakan kontrol terhadap relasi antaragama.

⁴¹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2004, hal. 157

⁴² Afan Gaffar, *Politik Indonesia, ibid.*

⁴³ Saiful Arif (ed.), *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik* (Malang: Averroes Press), 2006, hal. 134

Upaya menciptakan kerukunan antaragama yang disistematisasikan melalui birokrasi, pada kenyataannya, di samping rentan untuk kepentingan kekuasaan, juga membuat kerukunan yang tercipta semakin elitis dan formal. Padahal yang dibutuhkan adalah kerukunan yang substansial dan membumi pada tingkat basis. Sebagaimana pengalaman sebelumnya, yang tercipta bukanlah kerukunan melainkan “kerukunan seolah-olah” (*pseudo-harmony*).

Dalam konteks peraturan tersebut, dialog antaragama yang digagas oleh pemerintah juga tidak bakal efektif karena tidak menyentuh akar. Dialog hanya dilakukan oleh elit agama, sementara persentuhan terjadi di tingkat arus bawah. Dalam PB itu, FKUB mengadakan dialog tokoh agama. Menurut paradigma ini, umat beragama dianggap bisa direpresentasikan oleh tokoh agama. Terlepas dari kecenderungan dewasa ini di mana tokoh-tokoh agama terserabut dari akarnya, sesungguhnya sejak mula umat beragama tidak begitu saja bisa diwakili oleh elit, mengingat masyarakat beragama kita begitu plural dalam paham dan pilihan pemikiran, dan dengan demikian tidak memadai untuk direpresentasikan oleh tokoh. Jadi sangat tidak tepat ungkapan yang terus digembar-gemborkan oleh pemerintah (Departemen Agama) yang mengatakan bahwa FKUB merupakan tumpuan bagi kerukunan umat beragama di negeri ini.⁴⁴ Pada level tertentu pembentukan lembaga ini merupakan alat birokratisasi agama.

⁴⁴ Baca laporan utama *Rindang*, No. 08 TH. XXXII Maret 2007, hal. 7

Implikasi yang tidak kalah signifikan dari peraturan ini dalam kehidupan masyarakat adalah tentang pendirian rumah ibadah. Persyaratan khusus yang dituntut dalam pendirian rumah ibadah tidak mendukung bagi terciptanya pembauran yang konstruktif dalam kehidupan bersama. Dalam Peraturan Bersama itu dinyatakan bahwa:

- (1) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:
 - a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
 - b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
 - c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
 - d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.

Peraturan ini sangat restriktif dalam pendirian rumah ibadah dengan syarat yang ketat, yaitu syarat pengguna 90 orang. Semua umat beragama minoritas di semua daerah akan mengalami kesulitan. Orang Hindu barangkali akan kesulitan membangun tempat ibadah di Jawa. Demikian juga umat Islam akan kesulitan membangun tempat ibadah di Flores yang sebagian besar penduduknya beragama Katholik, atau di Bali yang sebagian besar penduduknya beragama Hindu. Tidak menutup kemungkinan umat Islam di Papua akan kesulitan melaksanakan ibadah shalat Jumat karena harus beribadah di rumah ibadah yang memenuhi syarat.

Ini juga merupakan pukulan bagi umat Kristen yang berada di daerah yang mayoritas muslim. Peraturan ini tampaknya membuta dengan kenyataan bahwa Kristen Protestan adalah sebuah agama dengan denominasi yang sangat banyak. Karenanya wajar jika gereja Protestan sangat banyak, karena semua sekte/denominasi mempunyai gereja sendiri. Peraturan pendirian tempat ibadah dalam Peraturan Bersama ini tampaknya tidak menghargai tradisi tersebut.

Tidak hanya itu, peraturan ini juga bisa membuat bangsa Indonesia terbagi dalam zona berdasarkan agama karena untuk mendirikan rumah ibadah harus ada umat yang berkumpul sebanyak 90 orang. Kecenderungan itu selanjutnya akan mendorong terjadinya segregasi sosial berdasarkan agama. Masyarakat akan terbagi/terpisah-pisah secara sosial dalam wilayah agamanya masing-masing. Kenyataan ini sebagaimana yang tampak dalam bab sebelumnya adalah kontributor paling besar bagi munculnya konflik antaragama. Sebaliknya, kehidupan masyarakat yang membaaur merupakan faktor penting bagi penciptaan harmonitas sosial antaragama. Dalam sebuah penelitian juga terekam bahwa kehidupan sosial yang tidak mengelompok dalam suatu komunitas dan adanya interaksi di antara sesama warga masyarakat dapat dilihat sebagai potensi bagi terciptanya kerukunan antargolongan masyarakat, termasuk antaragama.⁴⁵

⁴⁵ Azril Yahya, "Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Sumatera Selatan", dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal. 109

Jadi, peraturan tentang pendirian rumah ibadah yang menurut Menteri Agama Maftuh Basuni akan mampu meredam konflik⁴⁶, justru akan berakibat fatal dalam relasi antaragama di Indonesia. Kalangan Kristen menilai faktor penghambat kerukunan adalah terkait dengan sulitnya pendirian gereja. Menyikapi SKB Menag dan Mendagri tahun 1979 saja, mereka menganggap kebijakan pemerintah itu memperkuat eskalasi konflik. Perilaku yang ditunjukkan umat Islam dan pemerintah, menurut mereka, terkesan mempersulit perijinan bagi mereka.⁴⁷

Masih mewarisi semangat SKB masa Orde Baru itu, dalam Peraturan Bersama Menteri Agama nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 tahun 2006, pola yang dikembangkan mengingatkan kita pada sistem demokrasi proporsional. Sistem ini mengandaikan “kemenangan” kelompok mayoritas dalam memperebutkan sumber-sumber kekuasaan. Dalam sebuah daerah, kelompok mayoritas dipastikan berkuasa dan menentukan “nasib” hidup masyarakatnya. Jika sistem ini diterapkan dalam kehidupan beragama, maka potensi konflik mayoritas-minoritas akan semakin tinggi. Hal ini karena hak-hak kaum beragama minoritas akan terkikis, di mana salah satunya adalah sulitnya mempunyai rumah ibadah. Kaum beragama seperti tidak merdeka beragama di tanahnya sendiri. Dengan demikian, sangat mungkin kebijakan yang lahir di era reformasi, di samping bertentangan dengan kebebasan beragama, dapat memicu konflik antaragama.

⁴⁶ *Rindang*, No. 10 TH. XXXI Mei 2006, hal. 9

⁴⁷ Hamdan, “Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Nusa Tenggara Barat”, dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal. 197

Secara umum tampak bahwa para pengambil kebijakan berpihak pada kaum mayoritas. Keberpihakan ini dianggap wajar karena secara nasional, kini kekuasaan tengah berada dalam genggaman umat mayoritas. Lagi-lagi muatan politis di balik kebijakan itu sangat besar karena kekuasaan membutuhkan kelompok mayoritas sebagai penopangnya. Sementara kaum mayoritas sangat berkepentingan terhadap kekuasaan untuk mendukung pelanggaran eksistensinya sebagai kelompok mayoritas. Kemesraan antara penguasa dengan kelompok mayoritas semacam ini telah menjadi catatan panjang sejarah negeri ini.

Lagi-lagi, anehnya, Departemen Agama menyadari bahwa potensi konflik yang paling besar terletak pada *political conditioning*.

Dalam wilayah politik dan kekuasaan, kosakata mayoritas dan minoritas terus teraktualisasi dengan berbagai dimensi kepentingan yang terselubung di dalamnya. Kata-kata ini jarang muncul dalam khotbah di gereja atau dakwah di masjid. Hanya dalam dunia politik dan kekuasaan, agama dijadikan atribut, beredar dalam berbagai isu SARA yang menyebarkan keresahan sosial. Sebaliknya, demi kekuasaan pula kaum elite sering berperan ganda, mengkorup kebijakan-kebijakan publik yang mempertajam prasangka sosial. Anehnya, semua kenyataan itu begitu mudah dibelokkan arahnya dengan retorika politik yang hanya bisa mengaburkan substansi persoalan dengan daya tahan yang sangat sementara. Kasus-kasus agama di daerah yang menjadikan rakyat sebagai korban berhala, sesungguhnya merupakan bias dari kekacauan elite dan bukan sentimen yang berlatar belakang agama.⁴⁸

Artinya, agama menjadi sumber keresahan sosial justru karena dunia politik dan kekuasaan. Potensi konflik yang kita hadapi selama ini yang bersumber dari prasangka mayoritas dan minoritas justru

⁴⁸ Departemen Agama, *Sosiologi Keagamaan*, hal. 124

karena kemunafikan kita dalam menghadapi kemajemukan. Kemajemukan selalu dipandang sebagai ancaman yang menyebabkan konflik, tidak malah dikelola menjadi modal sosial bagi bangunan kebangsaan kita. Karena itu yang digencarkan kemudian adalah pembuatan kebijakan publik kerukunan antaragama yang ketat dan tidak rasional. Irrasionalitas itu tampak dari tidak *nyambung*nya kebijakan kerukunan dengan realitas yang dihadapi, dan bahkan sebaliknya: memicu disharmonitas.

Berbagai kebijakan yang tidak berpihak pada pembentukan harmonitas sejati di atas, terutama tentang penyiaran agama, pendirian rumah ibadah, perayaan hari besar keagamaan bahkan juga penguburan jenazah berimplikasi sangat dahsyat dalam pembentukan budaya dan kesadaran masyarakat. Umat beragama menganggap orang beragama lain sebagai "*the other* yang harus diwaspadai". Realitas kebudayaan yang berkembang adalah rendahnya -meminjam istilah Fukuyama sebagaimana yang dikutip Denny JA- "*level of trust*". *Level of trust* adalah rasa percaya dan rasa nyaman masyarakat dalam melihat perbedaan di antara mereka.⁴⁹ Rendahnya *level of trust* berhubungan langsung dengan perasaan terancam dan rasa dizalimi. Berbagai gejolak dan konflik yang mengganggu harmonitas antar-kelompok masyarakat, dalam pengamatan Denny JA, merupakan akibat dari rendahnya *level of trust* ini.

Rendahnya *level of trust* ini salah satunya terbukti dalam survei yang diselenggarakan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI). Dalam

⁴⁹ Denny J.A., *Catatan Politik*, (Yogyakarta: LKiS), 2006, hal., 47

survei itu terkuak, 8 dari 10 orang menyatakan berhati-hati terhadap orang lain. Dalam survei itu juga terungkap, 36,7 persen menyatakan keberatan jika penganut agama lain mengadakan acara keagamaan di dekat rumah mereka. Sementara itu tentang pendirian rumah ibadah, sebanyak 42,3 persen responden menyatakan keberatan jika penganut agama lain mendirikan tempat ibadah di sekitar rumah mereka. Rendahnya *social trust* ini, demikian LSI menyimpulkan, merupakan hal yang buruk dalam kerjasama antarwarga masyarakat dan upaya menumbuhkan solidaritas sosial.⁵⁰

Kebijakan kerukunan yang segregatif ternyata telah menguatkan identitas "ke-kita-an" dan "ke-mereka-an". Komunitas yang beragama lain dipandang sebagai "*the other*" yang harus dicurigai. Orang-orang di luar komunitas agama mereka dipandang sebagai orang yang bahkan harus diperangi. Tentang ini Goenawan Muhamad menulis:

"Dengan mengambil jarak, kita akan menemukan bahwa tiap identitas sosial sebenarnya tak pernah siap untuk dirumuskan. 'Umat Islam' atau 'umat Kristen' dapat berarti macam-macam, sebab di dalamnya ada perbedaan-perbedaan yang tak pernah diakui. Di dalam setiap pembentukan identitas sosial juga ketika kita bicara 'umat', sebenarnya terkandung represi".⁵¹

Akibatnya, di tengah pluralitas, masyarakat kita masih dihinggapi sikap curiga, penuh prasangka buruk, bahkan dendam. Menurut Zuly Qodir, penyebab yang menjadi biang keroknya

⁵⁰ TEMPO, hal. 36

⁵¹ Goenawan Muhamad, "Dari Ambon dan Gedung Hangus" dalam TEMPO, hal. 26

adalah terjadinya uniformisasi dalam seluruh wilayah kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat tidak mempunyai pilihan berpikir, bersikap maupun bertindak. Kekhawatiran masyarakat untuk berbeda dengan penguasa politik, dalam hal ini aparat birokrasi negara sangat tinggi. Karena penguasa akan dengan mudah menuduhnya dengan jargon-jargon politik yang mematikan, seperti subversif.⁵² Perilaku kekuasaan semacam itulah yang mengikis potensi kebersamaan yang sudah terbangun lama.

Sebenarnya rasa kebersamaan telah melekat dalam bangsa kita. Kesadaran pluralisme sudah ada dalam kesadaran kolektif di Nusantara ini sejak lama. Sebab kalau tidak, konflik tidak hanya meledak baru-baru ini. Berbagai laporan menyatakan bahwa sebelum terjadi konflik di beberapa daerah, kehidupan sosial di sana sangat mengagumkan. Kegotong-royongan terjadi melintasi batas suku dan agama. Bahkan tidak jarang untuk membangun masjid, orang-orang Kristen itu bekerja bhakti, demikian juga sebaliknya.⁵³ Namun sayang, modal sosial itu tak terkelola. Yang bisa dipetik dari kenyataan di atas adalah paradigma kebijakan yang tidak mengelola modal sosial itu.

⁵² Zuly Qodir, *Agama dalam Bayang-Bayang Kekuasaan*, hal. 23-24

⁵³ Sebagai bukti, modal sosial ini masih utuh di beberapa daerah tanpa campur tangan pemerintah. Salah satunya adalah komunitas multi-agama, Hindu, Islam dan Kristen di Pedalaman Sulawesi Utara yang hidup bersama tanpa konflik. Tepatnya di Mopuya Kabupaten Bolaang Mongondow. Dulu, saat masyarakat baru menempati daerah itu, masjid dan gereja menempati bangunan yang sama, Jum'at untuk sholat Jum'at dan Minggu untuk misa Kristen. Sampai sekarang, di sana, perkawinan campur (beda agama) adalah hal yang biasa dan tidak sedikitpun menimbulkan konflik. Saat terjadi kerusuhan bernuansa agama di beberapa wilayah di Indonesia, masyarakat di sana tetap terjaga dan tetap waspada. Umat Kristen menjaga masjid kala muslim beribadah. Sebaliknya, warga Nahdliyin menjaga gereja dan sekitarnya saat misa berlangsung. Cerita indah tentang harmoni sosial di tengah pluralitas ini bisa dibaca utuh dalam *TEMPO*, hal. 90-91

Penelusuran di atas menunjukkan bahwa tidak relevan menyelesaikan konflik bernuansa agama dengan pemberlakuan kebijakan kerukunan. Bahkan banyak kebijakan kerukunan yang justru makin membuat disharmonitas dalam masyarakat plural. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa yang sesungguhnya menjadi motivasi pemerintah membuat kebijakan-kebijakan yang justru kontraproduktif itu. Dalam bagian berikutnya akan dianalisis secara filosofis bagaimana operasi kebijakan politik kerukunan antaragama ini menjadi alat kekuasaan yang penting. Analisis dengan pisau filsafat politik ini sangat penting sebagai “alat optik” untuk meneropong politik kerukunan yang diperlakukan sebagai sistem diskursif yang menaungi praktik-praktik politik kerukunan antaragama yang dijalankan oleh negara.

B. ANALISIS FILOSOFIS KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA DI INDONESIA PADA MASA ORDE BARU DAN MASA REFORMASI

1. Politik Tubuh: Negara dan Teknologi Kekuasaan

Rezim Orde Baru –sebagaimana diakui banyak orang-- adalah rezim yang kuat dan mampu mempertahankan kekuasaannya dalam waktu yang lama. Rezim neo-fasisme militer–demikian pemerintahan Soeharto kerap disebut-- itu ditegakkan di atas puing-puing Nasakom Orde Lama. Rumusan yang dengan gencar diindoktrinasikan oleh mesin propaganda Orde Baru itu merupakan rumusan yang sangat khas fasis. Adalah karakter rezim fasis mengutuk-habis dan menghapus semua jejak masa lampau dari

ingatan publik untuk kemudian berjanji membangun suatu masa kini dan masa depan yang baru seperti ditegaskan dalam *Sumbangan Fikiran TNI-AD* kepada Kabinet Ampera seperti yang dikutip oleh Daniel Dhakidae berikut:⁵⁴

“..... tantangan nasional yang paling utama dewasa ini adalah menegakkan Orde Baru di negeri kita, yang secara lebih efektif dapat mendekatkan kita kepada tjita-tjita revolusi sebagai kristalisasi Ampera. Zaman Orde Lama adalah zaman penderitaan lahir dan batin dan yang melahirkan urgensi Ampera dan Tritura, yang dipelopori oleh Angkatan 66. Orde Baru pada hakekatnya adalah suatu sikap mental. Tujuannya adalah mentjiptakan kehidupan sosial politik, ekonomi, kulturil yang didjiwai oleh moral Pantja Sila, khususnya oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa”

Kuku neo-fasisme itu telah mencengkeram semua lini kehidupan masyarakat.⁵⁵ Untuk memenuhi ambisi kekuasaannya negara mengambil peran yang begitu besar di hampir semua formasi sosial, termasuk formasi kehidupan keagamaan. Orde Baru melakukan proses “negeranisasi” terhadap hampir semua formasi sosial yang semula merupakan representasi dari aktivitas otonom

⁵⁴ Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2003, hal. 246

⁵⁵ Yang memengaruhi mencuatnya gejala fasisme, selain peranan aktor sejarah yang berada dalam posisi-kuasa (*powerful positions*) adalah juga kuasa tatanan (*the power of structure/system*). Baca Tamril Amal Tomagola, *Republik Kapling* (Yogyakarta: Resist Book), 2006, hal. 118. Kekejaman dan kebrutalan kekerasan yang dikerjakan rezim neo-fasisme Orde Baru selama kurang lebih 32 tahun memecahkan rekor dalam hal sama baik yang dikerjakan oleh rezim kolonial Belanda maupun oleh fasis-militer Jepang. Orde Baru tidak hanya menguasai dan mengaktifkan mesin kekerasan tetapi juga menancapkan cengkeraman hegemonik ideologis atas lembaga pendidikan, lembaga-lembaga agama seperti MUI, gereja dan organisasi keagamaan lainnya, pers, universitas, pusat-pusat kajian/penelitian serta Pusat Pembinaan Bahasa Indonesia. Baik ranah tubuh-biologis, birokrasi, bisnis, kebijakan kebudayaan, kesenian tradisional, modern dan pop, ideologi negara diletakkan secara efektif dalam dan di bawah kendali negara neo-fasis militer Orde Baru. Tamril Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 134

masyarakat. Sebaliknya, negara melakukan marginalisasi terhadap segala bentuk formasi sosial yang tidak masuk dalam bingkai negaranisasi.

Untuk mewujudkan itu maka Orde Baru melakukan usaha sistematis pengolahan tubuh dalam berbagai cara yang didukung oleh berbagai organisasi yang bisa berhubungan dengan tubuh seperti organisasi militer atau para-militer, termasuk organisasi sipil yang dalam penampilan diatur menyerupai militer. Kecenderungan penyeragaman yang militeristik diterapkan secara menyeluruh bukan hanya dalam birokrasi militer, melainkan juga dalam birokrasi sipil. Bahkan relung-relung yang paling dalam dari kehidupan sipil masyarakat juga tidak luput dari ofensi militer ini. Para ketua RT dan RW, semua organisasi massa, termasuk dalam bidang budaya, habis dirasuki oleh kecenderungan militerisme. Setiap bentuk perbedaan dan keanekaragaman dipandang sebagai ancaman terhadap keutuhan bangsa dan negara. Semua perbedaan kepentingan harus disimpan di bawah karpet merah kenegaraan. Obsesi nasionalisme yang begitu membius rezim militer Orde Baru inilah yang kemudian menghasilkan panen kerusuhan sosial yang menjurus ke jurang disintegrasikan bangsa dan negara.

Penyeragaman, pembatasan, dan penundukan yang dilakukan oleh rezim Soeharto terhadap rakyat dan kekuatan-kekuatan yang dianggap membahayakan bagi keberlangsungan kekuasaan itu merupakan bentuk pendisiplinan terhadap tubuh. Teknologi politik pengolahan tubuh yang dilakukan oleh Orde Baru itu bisa dibaca dalam lanskap pemikiran Michel Foucault. Sebagaimana

diuraikannya, disiplin sebagai teknologi politis terhadap tubuh dimaksudkan untuk menjadikan individu patuh dan berguna. Foucault menyebut disiplin sebagai "anatomi politis" yang baru.

Di dalam sebuah rezim, tubuh tidak lagi disiksa, melainkan dilatih, diatur, dan dibiasakan untuk melaksanakan aktivitas "yang berguna". Individu dicatat, dikelompokkan, dan diawasi terus-menerus, supaya menjadi individu yang patuh.⁵⁶ Teknologi pengaturan dengan politik tubuh selanjutnya menjadi mekanisme kuasa untuk menciptakan tatanan yang dikehendaki oleh penguasa.

Salah satu tatanan yang dikehendaki itu adalah kerukunan umat beragama. Dan Rezim Orde Baru telah berhasil menancapkan dan memantapkan kekuasaannya lewat politik kerukunan yang dijalankannya. Diskursus kerukunan yang dibuatnya telah tertancap dalam-dalam sehingga, ketika pemerintahan Orde Baru *lengser* pada Mei 1998, rezim kebenaran (*truth regime*) Orde Baru tetap bertahan utuh dengan segala perangkat, institusi-institusi, maupun peralatannya. Salah satu indikatornya adalah masih beroperasinya paradigma kebijakan lama yang bercokol hingga sekarang. Bahkan, sebagaimana tampak dalam bab sebelumnya, terjadi perubahan mundur dalam soal ini, termasuk munculnya usulan RUU KUB dari Departemen Agama.

Sebagaimana kita ketahui, melalui penelusuran sejarah pada Bab II dan III, politik kerukunan selalu dioperasionalkan oleh setiap

⁵⁶ Baca lebih lanjut dalam Michel Foucault, *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, terj. Alan Sheridan, *Discipline and Punish: The Birth of Prison* (New York: Penguin Books), 1979, hal. 135-169

rezim. Hal ini karena setiap rezim membutuhkan stabilitas sosial bagi keberlangsungan kekuasaannya. Untuk itulah rezim-rezim itu menciptakan kondisi-kondisi bagi terciptanya kerukunan yang diidamkan. Karena kerukunan tersebut menyangkut agama-agama, maka penjinakan terhadap agama menjadi isu sentral dalam arena kekuasaan.

Dan, sebagaimana dikatakan Foucault, relasi-relasi kekuasaan tidak dapat dengan sendirinya dibangun, dikonsolidasikan, maupun diimplementasikan tanpa adanya produksi, akumulasi, sirkulasi dan pemfungsian wacana, maka penguasa -terutama pada era Orde Baru- selalu memproduksi "diskursus kebenaran" rezim Orde Baru. Jargon-jargon pembangunanisme (developmentalisme) menjadi "mantra sakti" yang efektif untuk menundukkan semua kekuatan masyarakat, termasuk agama. Bahwa dalam rangka pembangunan nasional dibutuhkan stabilitas nasional –baik politik maupun sosial, maka semua kekuatan dikebiri dan direduksi hanya untuk kepentingan itu. Wacana dan entitas sosial lain yang berada di luar wacana kebenaran rezim penguasa, dilindas dan dilempar jauh-jauh. Di seluruh wilayah Indonesia, tidak ada yang boleh berbeda dengan kemauan penguasa.

Negara membangun tafsir tunggal terhadap agama. Agama, dalam konteks ini, kemudian dijadikan sebagai penopang politik bagi untuk menopang "proyek pembangunan" maupun dipolitisasi untuk kepentingan kekuasaan. Diskursus kerukunan dirumuskan untuk kepentingan membangun stabilitas sosial. Stabilitas sosial (*rust de orde*), sebagaimana yang dipikirkan penguasa, menjadi prasyarat mutlak bagi keberlangsungan kekuasaan. Dengan mantra

"developmentalisme" Orde Baru secara canggih menundukkan kekuatan agama, atas nama kerukunan. Gejolak masyarakat, atas nama pemberangusan terhadap konflik SARA, ditimbun di bawah karpet merah, bukan diselesaikan secara arif. Karena, "teologi kerukunan" yang dibangun hanya diorientasikan untuk menopang kekuasaan, maka yang terbangun adalah kerukunan yang semu (*pseudo-harmony*).

Dalam praktek politik semacam itu, negara membangun kelompok/lembaga agama yang selanjutnya dijadikan sebagai korporasi negara. Untuk melangsungkan praktek politiknya, negara/pemerintah bersimbiosis dengan organisasi keagamaan seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persekutuan Gereja Indonesia (PGI) dan berbagai majelis-majelis agama di semua agama yang eksistensinya telah dibakukan dan dipayungi dengan regulasi formal negara. Simbiosis ini terjadi karena kedua pihak tersebut memiliki kepentingan yang sama meskipun dengan "alasan" yang berbeda. Keduanya saling menguntungkan karena negara membutuhkan "legitimasi teologi" dari organisasi agama, sementara organisasi/majelis-majelis tersebut mendulang sumber-sumber kekuasaan dan legitimasi politik untuk melanggengkan dominasinya dalam formasi sosial-keagamaan.

Dalam soal kerukunan antaragama, lembaga-lembaga "penjaga doktrin" itu berkepentingan terhadap penciptaan kerukunan sebagai tuntutan agama. Oleh karena itu lembaga-lembaga ini juga

memproduksi diskursus atas nama "mandat agama"⁵⁷ Namun dalam kenyataannya "mandat agama" dijadikan sebagai legitimasi keagamaan bagi kebijakan-kebijakan yang ditelurkan oleh pemerintah. Sebagaimana yang telah kita temukan dalam uraian pada bab-bab sebelumnya, praktek legitimasi ini dilakukan dalam penyingkiran (eksklusi) terhadap berbagai paham keagamaan yang tidak dikehendaki adanya oleh penguasa. Lembaga-lembaga korporasi ini juga yang menopang "teologi kerukunan" yang dikonseptualisasikan oleh Orde Baru. Atas nama "mandat agama" majelis-majelis agama (terutama MUI) ikut terlibat dalam rekayasa kerukunan antaragama yang telah menorehkan langgam kerukunan antaragama selama ini.

Negara berkepentingan terhadap majelis-majelis agama ini, disamping untuk mencari legitimasi teologis, juga untuk mempermudah kontrol terhadap agama dan paham-paham keagamaan. Ini dilakukan dengan pengakuan bahwa majelis-majelis ini merepresentasikan umat beragama, terutama mayoritas. Pengakuan sebagai representasi umat ini telah melahirkan banyak problem, karena dengan demikian, agama dipandang monolitik dan sederhana. Padahal sebagaimana kita tahu, agama-agama adalah realistas yang sangat kompleks dan tidak bisa ditunggalkan. Sebaliknya, umat mayoritas tampaknya juga berkepentingan terhadap eksistensi lembaga-lembaga itu sebagai "*beck-up* politik" bagi kelangsungan dominasinya dalam formasi sosial-keagamaan.

⁵⁷ Istilah ini semata-mata istilah peneliti untuk mempermudah identifikasi. Ditulis dalam tanda kutip karena mandat agama bukan berarti sebenarnya.

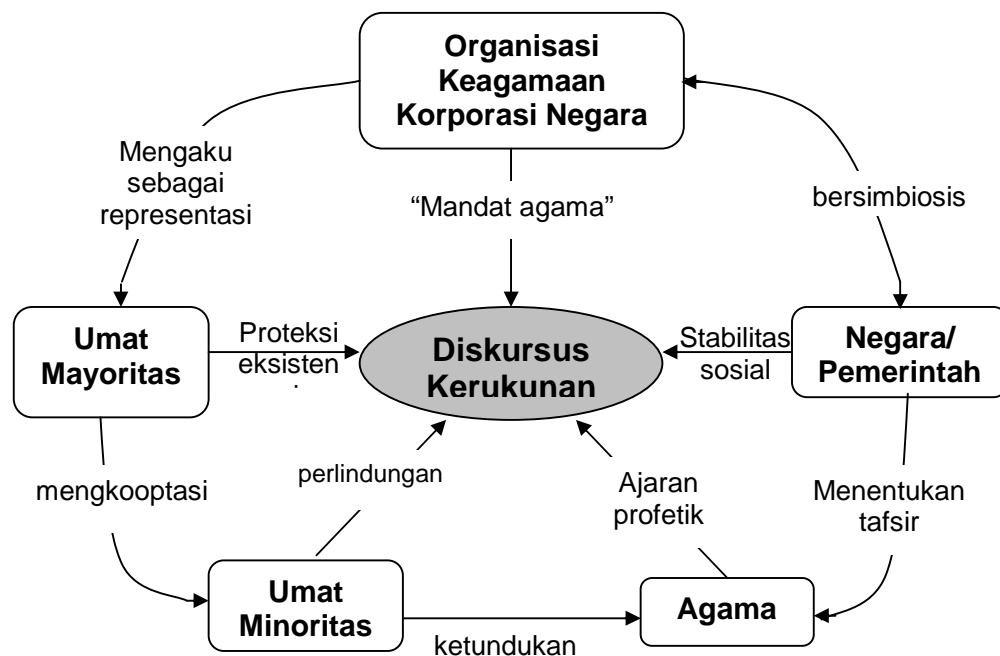
Dalam hal ini umat beragama mayoritas memandang diskursus kerukunan sebagai upaya mereka untuk membangun proteksi terhadap eksistensinya sebagai yang mayoritas. Sebagaimana yang kita saksikan dalam penelusuran sebelumnya, bagaimana bagaimana kaum mayoritas ini mendorong dan mendukung berbagai kebijakan yang menguntungkan kerukunan yang berpihak pada mereka. Bisa disebut di sini, kebijakan tentang penyiaran agama, pendirian rumah ibadah, perayaan hari besar keagamaan, pendidikan, perkawinan dan bahkan penguburan jenazah, merupakan kebijakan-kebijakan yang memproteksi kelompok mayoritas agar umatnya tidak berpindah agama. Kebijakan-kebijakan lain yang diskriminatif juga bisa dibaca dalam konteks ini. Upaya proteksi ini juga berlaku dalam kebijakan terhadap paham-paham yang "menyimpang" dari paham *mainstream*. Jadi, kelompok agama mayoritas berkepentingan terhadap wacana dan kebijakan kerukunan dalam kerangka pelanggaran eksistensinya sebagai kelompok dominan. Dan untuk kepentingan itu, hubungannya dengan negara adalah saling memanfaatkan.

Kehendak untuk membangun dominasi dalam formasi sosial-keagamaan itu telah melahirkan praktek kooptasi terhadap kaum beragama minoritas. Kelompok agama minoritas ditekan agar tidak menjadi ancaman bagi kelanggengan dominasi mayoritas. Padahal wacana kerukunan untuk kalangan yang terakhir ini dianggap penting sebagai perlindungan terhadap kelangsungan eksistensi kepercayaannya. Namun diskursus yang dikembangkannya selalu kalah dengan diskursus *mainstream* yang mengepung mereka. Bayangkan, negara, lembaga-lembaga keagamaan, dan umat

mayoritas bersekongkol untuk membangun rezim agama yang tidak menguntungkan bagi kelompok minoritas.

Sebenarnya kelompok ini mendapat "perlindungan" dari agama yang melindungi dan mengapresiasi semua keyakinan. Namun dalam kenyataannya agama menjadi mandul karena telah dijadikan sebagai arena kontestasi kekuasaan. Politisasi dan birokartisasi agama yang dilakukan oleh penguasa telah menjadikan agama kehilangan misi profetiknya yang menawarkan harmonitas sejati yang tidak mendiskriminasi kelompok manapun.

Skema 5
Pertarungan Diskursus Kerukunan Antaragama⁵⁸



⁵⁸ Skema ini hanya untuk mempermudah pemahaman. Tentu, konstestasi kekuatan-kekuatan itu tidak sesederhana ini, melainkan lebih kompleks. Semua kekuatan memiliki hubungan dengan kekuatan-kekuatan lainnya.

Dengan memahami konstelasi di atas, diskursus kerukunan sesungguhnya merupakan medan pertarungan yang tiada akhir. Pertarungan tersebut, dengan pasang surutnya, telah membentuk relasi-relasi antaragama di tanah air. Skema di atas barangkali dapat mempermudah pemahaman kita.

Ironisnya, semua kekuatan itu, termasuk agama, menyediakan diri untuk tunduk di hadapan diskursus yang dibangun oleh penguasa. Hal ini terjadi barangkali karena begitu efektifnya diskursus itu merasuki relung-relung terdalam kehidupan masyarakat. Tak heran jika kemudian agama justru menjadi alat propaganda bagi "ambisi kekuasaan" itu. Wacana-wacana keagamaan akhirnya disesuaikan dengan kebutuhan kekuasaan, sehingga agama-agama menjadi mandul dan tidak bisa berperan sebagai instrumen kritik dan kontrol sosial.

Alih-alih menjadi alat kontrol, lembaga-lembaga agama itu kemudian menjadi agen negara dalam menundukkan kekuatan-kekuatan lainnya. Untuk mendukung itu, pemerintah lantas membentuk lembaga-lembaga agama yang menjadi lembaga korporatisme pemerintah. Berdirinya Departemen Agama, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), Konperensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) dan Perwalian Umat Budha Indonesia (WALUBI), dan belakangan Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) bisa dibaca dalam konteks ini. Kontrol negara terhadap agama semakin dipermudah dengan keberadaan lembaga-lembaga

korporasi ini. Lembaga-lembaga itu kemudian menjadi alat produksi wacana kekuasaan pada wilayah dan agamanya masing-masing.

Dengan pemahaman semacam ini kita bisa memahami praktek-praktek penyingkiran (eksklusi) terhadap entitas dan wacana keagamaan yang berada di luar *mainstream*. Kepentingan kekuasaan bertemu dengan kepentingan kelompok-kelompok besar dalam agama. Terjadilah simbiosis yang sama-sama menguntungkan kedua belah pihak. Hal ini terjadi karena masing-masing kelompok agama mempunyai kepentingan “politis” untuk menegakkan kelompoknya di atas kelompok-kelompok lain. Dalam sejarah kita sudah mafhum betul bahwa Indonesai adalah wilayah yang tidak pernah sepi dari persaingan antaragama dan antarkelompok dalam agama. Agama-agama besar berusaha menguasai dan mengkerdikan agama-agama kecil –termasuk aliran kepercayaan. Demikian juga, kelompok-kelompok agama mayoritas (dominan) berambisi untuk menguasai kelompok-kelompok kecil dalam agama yang bersangkutan. Di sinilah lantas problem relasi mayoritas-minoritas menjadi problem pelik sepanjang masa.⁵⁹

Fenomena ini bisa dipahami dengan kaca mata pandang kontemporer Foucault terhadap kekuasaan. Kekuasaan, menurut Foucault, bukan monopoli dan tidak hanya dimiliki negara, melainkan ia hadir dan menyebar di mana-mana. Dalam setiap entitas sosial selalu ada “kuasa”. Dengan kata lain, kekuasaan selalu bersifat relasional, sebagai relasi-relasi antar individu atau kelompok

⁵⁹ Meskipun kekuasaan tidak hanya dimiliki oleh kelompok mayoritas, namun kelompok mayoritas merupakan kelompok yang paling berpeluang untuk berkuasa dan mendominasi seluruh formasi sosial-keagamaan

di mana yang satu dapat mengarahkan atau bahkan menentukan tingkah laku pihak yang lain. Sebagai relasi, maka kekuasaan dapat hadir di mana-mana (*omnipresence*) dan tidak dapat dilokalisasikan, selalu berada dalam jejalin seperti jaring laba-laba yang melilit di sekujur tubuh sosial.

Dengan demikian jadi jelas, bahwa problem kekuasaan tidak hanya terkungkung dalam lingkup negara yang menjadi kesibukan utama teori-teori politik selama ini. Relasi-relasi kekuasaan merembes masuk, mewarnai dan membentuk seluruh bagian tubuh sosial. Kekuasaan dapat ditemukan di mana saja ada relasi, baik relasi antar-individu maupun antar-kelompok. Menurut Foucault, kekuasaan dalam artian substantif (*le pouvoir*), sebagai suatu entitas yang dapat dimiliki atau dipegang, tidak ada. Gagasan seperti itu, yang membayangkan seakan-akan ada suatu lokasi atau titik tertentu yang darinya memancar kekuasaan, merupakan hasil dari analisis yang salah arah. Kekuasaan, menurut Foucault:

“harus dianalisis sebagai sesuatu yang berputar, sesuatu yang hanya berfungsi dalam bentuk sebuah rantai. Kekuasaan tidak pernah ditempatkan di sini atau di sana, tidak pernah berada di dalam genggam tangan seseorang, tidak pernah dimiliki sebagai komoditas atau secuil kekayaan. Kekuasaan dapat digunakan dan dijalankan melalui jaringan seperti organisasi (*net-like organisations*).”⁶⁰

Dalam konteks politik agama di Indonesia, jaring-jaring kekuasaan itu tampak dalam beroperasinya seluruh lembaga dan kelompok agama dalam melakukan regulasi dan pengawasan

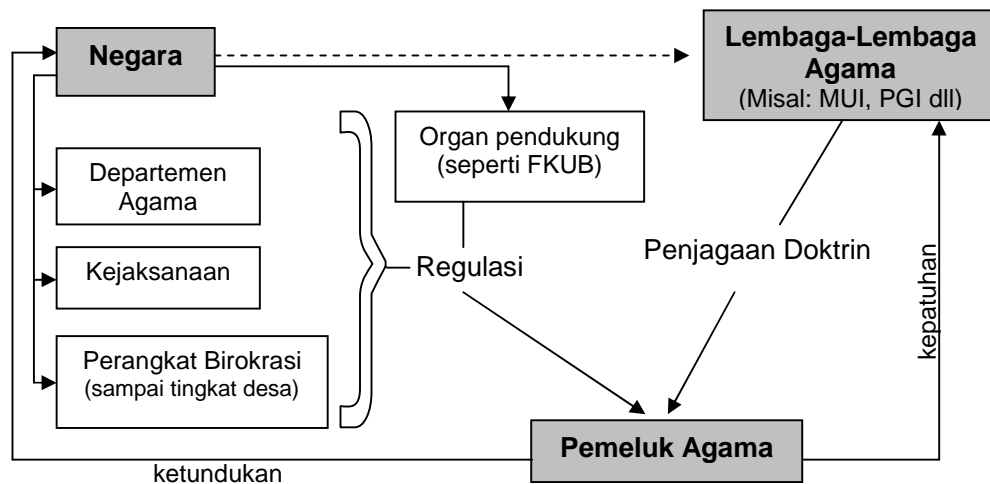
⁶⁰ Michel Foucault, “Dua Kuliah” dalam *Power/Knowledge: Wacana Kuasa/Pengetahuan* (Yogyakarta: Bentang Budaya), 2002, hal. 122

terhadap penganut agama dan warga masyarakat. Kekuatan-kekuatan itu melakukan praktek kekuasaan yang pada umumnya bersimbiosis dengan kekuasaan negara. Dalam mengatur agama misalnya, Departemen Agama yang merupakan lembaga resmi negara dalam menangani masalah agama, ternyata tidak sendirian. Ia ditopang oleh berbagai lembaga-lembaga lain yang berkepentingan terhadap wacana kekuasaan negara, sebagai contoh MUI, ICMI, PGI dan lain sebagainya. Ini selaras dengan yang dipikirkan oleh Daniel Dhakidae tentang lembaga penjaga doktrin, baik yang dioperasikan oleh negara maupun (lembaga-lembaga) agama.

Sementara itu, birokrasi negara bekerja dengan segala perangkatnya. Dalam penelusuran pada bab sebelumnya telah tampak bahwa dalam mengoperasikan kebijakan politik, negara menggunakan tidak hanya Departemen Agama, melainkan juga Kejaksaan dan bahkan lembaga negara dan kementerian lain. Tidak hanya itu, birokrasi pemerintah dari tingkat nasional sampai lokal bekerja rapi mengoperasikan kebijakan agama, bahkan sampai pada level desa. Sebagaimana yang tampak dalam Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006, misalnya, birokrasi pemerintah memainkan peran pengawasan dan pembinaan kerukunan sampai tingkat desa. Tidak cukup dengan itu, jejaring teknologi kekuasaan itu masih ditopang dengan lembaga korporasi lain dalam mengimplementasikan kebijakan kerukunan antaragama. Jika dulu sudah ada PAKEM yang mengawasi aliran kepercayaan, maka kini muncul FKUB (Forum Kerukunan Umat Beragama).

Relasi-relasi dan jejaring kekuasaan itu dapat digambarkan dalam skema berikut:

Skema 6
Jejaring Teknologi Kekuasaan Terhadap Agama



Melihat itu, negara memainkan teknologi kekuasaan dengan sangat terorganisir. Seluruh perangkat kenegaraan dikerahkan untuk menaklukan kekuatan (pemeluk) agama. Tidak hanya itu, pengaturan terhadap tubuh dilakukan juga melalui relasi kuasa yang ada dalam setiap tubuh sosial. Sebab di dalam setiap tubuh sosial, juga terdapat relasi kuasa yang terus beroperasi. Hal ini sebagaimana dikatakan Foucault bahwa relasi-relasi kekuasaan merembes masuk, mewarnai dan membentuk seluruh bagian tubuh sosial. Kekuasaan dapat ditemukan di mana saja ada relasi, baik relasi antar-individu maupun antar-kelompok.

Analisis Foucault tentang lahirnya penjara memperlihatkan bagaimana sejak abad XVII dan XVIII, sebutuk “ekonomi

kekuasaan” yang baru telah berkembang, yakni prosedur-prosedur yang memungkinkan efek-efek kekuasaan berlangsung terus menerus, tanpa gangguan, juga mampu diadaptasikan dan diindividualisasikan. Inilah apa yang diistilahkan Foucault sebagai “kuasa pendisiplinan” yang bekerja melalui pengawasan.

Meskipun teknologi kekuasaan beroperasi sedemikian canggih, namun bukan berarti tanpa perlawanan. Tidak semua entitas sosial bisa dikuasai. Di samping harmoni dan ketertundukan, dalam sejarah Indonesia kita menyaksikan berbagai pembangkangan dan perlawanan, baik yang dilakukan dengan semangat keagamaan, ideologi maupun yang lainnya. Bahkan pemberontakan politik dan sparatisme kerap dilakukan oleh kelompok-kelompok yang dimarginalkan. Mungkin contoh kontemporeranya adalah Gerakan Aceh Merdeka, Republik Maluku Selatan (RMS), Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan lain sebagainya. Inilah yang dikatakan Foucault bahwa kekuasaan tidak bersifat absolut dan maha-kuasa (*omnipotent*). Menurutnya, kekuasaan tidak akan pernah mampu mencengkeram dan mendominasi seluruh ranah relasi antar-individu maupun antar-kelompok. Setiap bentuk relasi selalu mengandung dalam dirinya “variabel margin ketidakpastian”, dan karena itu selalu mampu lolos (*slippage*) dari jaring-jaring kekuasaan.

Demikianlah, teknologi kekuasaan dioperasikan oleh suatu rezim, Orde Baru sebagai contoh. Kecanggihan “teknologi” itu hanya bisa dioperasikan dengan terlebih dahulu memproduksi diskursus kebenaran. Dalam soal hubungan antaragama, diskursus tentang konflik sosial dan stabilitas menjadi jargon utamanya. Untuk hal ini

pada masa Orde Baru penguasa menyosialisasikan wacana konseptual tentang Tri Kerukunan Umat Beragama, yaitu kerukunan intern umat beragama, kerukunan antarumat yang berbeda-beda agama, dan kerukunan antara umat beragama dengan pemerintah. Terminologi ini digencarkan sebagai upaya untuk menciptakan kerukunan yang dipersyaratkan dalam penciptaan stabilitas sosial dan politik.

Tentu, berbagai kebijakan politik agama itu memiliki/berbungkus tujuan yang baik.⁶¹ Cita-cita kesejahteraan sosial melalui pembangunan nasional dijadikan sebagai justifikasi berbagai kebijakan agama. Pembangunan nasional bisa dilaksanakan hanya jika situasi sosial-politik stabil dan kondusif. Untuk mewujudkan stabilitas itulah segala cara dilakukan, meski harus dibayar dengan harga yang sangat mahal. Konflik dan realitas keberagaman ditekan agar tidak muncul. Terkadang, pendekatan tangan besi pun dilakukan untuk memaksakan keadaan agar stabil, namun sesungguhnya berimplikasi buruk dalam jangka panjang. Implikasi jangka panjang itu tidak menjadi perhitungan penting karena yang dibutuhkan adalah stabilitas sesaat. Karenanya, stabilitas yang tercipta adalah stabilitas yang semu. Ketika titik pusat kekuasaan

⁶¹ Sebagaimana dikatakan Foucault, kekuasaan tidak melulu bersifat represif, sebagai penindasan, tetapi sekaligus juga bersifat produktif, yakni memberikan kapasitas untuk menghasilkan sesuatu. Relasi-relasi kekuasaan merupakan bagian integral dari aparatus produktivitas sosial, dan terkait erat dengan program pembentukan substansi masyarakat itu sendiri. Ini jelas terlihat dalam fokus riset Foucault sepanjang hidupnya: genealogi sang subyek modern. Relasi-relasi kekuasaan tidak sekadar membatasi sang subyek, "menaklukkannya", tetapi juga membentuk kesadaran-dirinya sebagai sang subyek. Sebab jika kekuasaan melulu bersifat represif, tidak mungkin orang mau mematuhi.

luruh, konflik dan gejolak terbakar membara di mana-mana. Kekuasaan yang sebenarnya bisa diorientasikan untuk membangun produktifitas, namun yang dilakukan Orde Baru, justru akhirnya kontraproduktif.

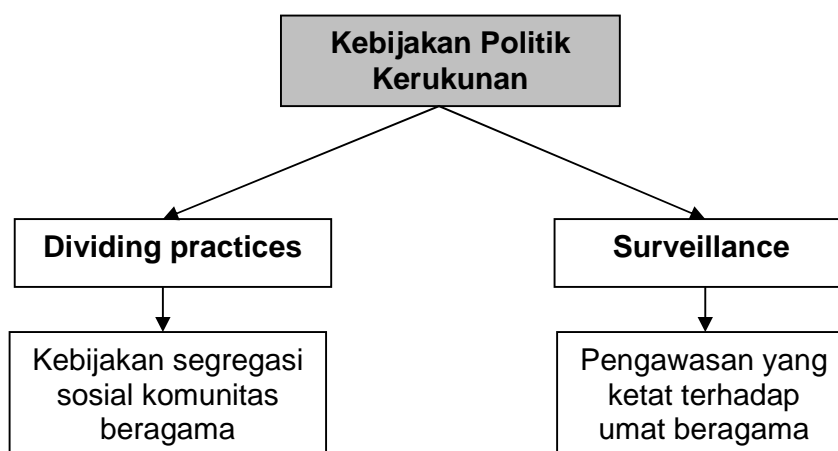
Kontraproduktifitas itu tampak, misalnya, dari pendekatan kekuasaan yang hanya berorientasi pada pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, tanpa pertimbangan hak asasi manusia, keadilan ekonomi dan sosial serta harmonitas yang sejati. Kepentingan negara begitu dominan. Sementara kepentingan publik tidak menjadi pertimbangan utama dalam pengambilan kebijakan. Ketidakberpihakan pada kepentingan publik, salah satunya, tampak dari kebijakan kerukunan yang justru merugikan bagi kepentingan publik yang lebih berjangka panjang.

Dalam hal ini setidaknya ada dua bentuk yang menonjol, dan ini bisa ditemukan dalam analisis Foucault. *Pertama*, apa yang diistilahkan olehnya sebagai *dividing practices*, yakni praktik-praktik pemisahan (ingat semboyan *divide et impera?*), misalnya antara orang gila dengan waras, orang sakit dengan yang sehat, kriminal dengan yang baik-baik, dan seterusnya. Dalam praktek regulasi kerukunan, pendekatan ini, sebagaimana tampak pada bagian sebelumnya, terjadi melalui kebijakan yang segregatif (memisah-misahkan) terhadap komunitas umat beragama. Kondisi inilah yang dalam sejarahnya menjadi salah satu faktor penting terjadinya konflik sosial.

Kedua, *surveillance*, pengawasan terus menerus –atau, seperti didefinisikan Orde Baru, “waskat” (pengawasan melekat). Pengawasan telah menjadi bahasa favourite dalam praktek kekuasaan.

Sebagaimana penelusuran pada bab dan bagian sebelumnya, negara melakukan pengawasan sangat ketat terhadap kehidupan keagamaan. Hal ini berimplikasi, salah satunya, pada terkikisnya hak beragama dan kebebasan untuk mengekspresikan keberagaman.

Skema 7
Bentuk Kebijakan Kerukunan Antaragama



Tentang bagaimana kedua teknik itu bekerja dalam kebijakan politik kerukunan antaragama yang dimainkan oleh rezim Orde Baru dan rezim-rezim era reformasi, akan kita kaji pada bagian berikutnya.

2. Negara Panoptik dan Kerukunan yang Direkayasa

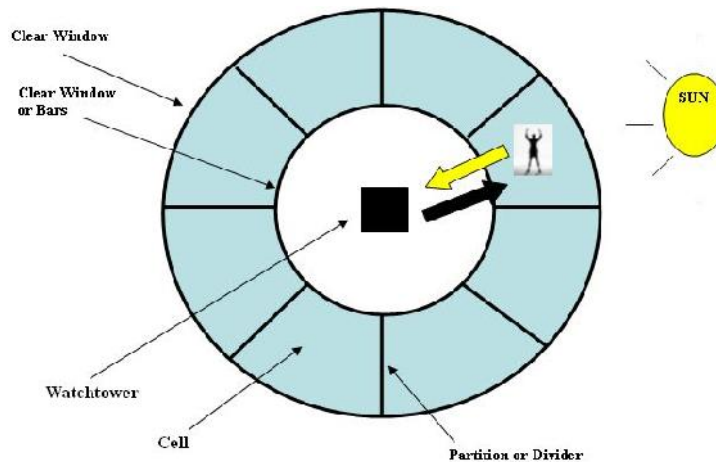
Penelusuran di atas tampaknya cukup menjadi alat optik untuk melihat bagaimana operasi teknologi kekuasaan secara konkret dijalankan lewat politik kerukunan. Jika diringkas, politik kerukunan itu mencakup empat bagian utama. *Pertama*, melakukan pendefinisian “Agama” yang benar dan sehat, dengan memberi wewenang sangat besar, via UU No. 1/PNPS/1965, pada Departemen Agama dan

aparatusnya yang dipandang mampu menyelidiki dan menentukan “pokok-pokok ajaran agama”. *Kedua*, melakukan politik penyingkiran (*exclusion*) mayoritas riil penduduk yang menghayati “aliran kepercayaan” sebagai “belum beragama”, dan meletakkan kriteria kebenaran agama pada kelompok yang disebut “mayoritas”. *Ketiga*, mengawasi aktivitas misioner agama-agama Ibrahim, dan sekaligus memelihara benih kecurigaan, khususnya dalam relasi antara Islam dengan Kristen. *Keempat*, membentuk segregasi sosial di antara umat beragama.

Lewat empat langkah itu, operasi teknologi kekuasaan memperoleh bentuk yang disebut Foucault sebagai “kekuasaan panoptik” (*panoptic power*).⁶² Model *panopticon* diambil dari ide Jeremy Bentham, seorang filsuf utilitarian Inggris, yang merancang arsitektur penjara yang sama sekali baru. Dalam konsep penjara itu, setiap sel dijejer membentuk lingkaran yang di tengahnya didirikan menara pengawas. Masing-masing sel diberi penerangan cukup sehingga dapat diawasi terus menerus dari menara pengawas, tetapi sang penghuni sel tidak dapat melihat penjaga yang mengawasinya, dan tidak dapat berkomunikasi dengan penghuni sel lainnya. Individu-individu penghuni sel-sel panoptikon senantiasa diawasi tanpa mereka ketahui. Mereka menjadi obyek pengawasan, bukan subyek, tanpa mampu keluar dari tatapan “mata kekuasaan” (*the eye of power*). Begini penjara panoptikon itu bisa digambarkan:

⁶² Baca bab “Panopticism” dalam Michel Foucault, *Discipline and Punish*, hal. 195-228. Juga baca diskusi menarik Michel Foucault, “Mata Kekuasaan”, dalam, *Power/Knowledge*, hal. 181-205

Skema 8 Penjara Panoptikon



Dengan rancangan seperti ini, menurut Foucault, kekuasaan dapat bekerja terus menerus, tanpa kelihatan, sekaligus sangat efektif, baik di penjara, di sekolah, di rumah sakit jiwa, di pabrik membentuk “tubuh-tubuh yang patuh”.

Gambaran kekuasaan panoptik Foucault di atas dapat membantu kita melihat mekanisme dan arah politik kerukunan yang diemban dalam berbagai kebijakan kerukunan antaragama, baik yang lahir pada masa Orde Lama, Orde Baru maupun masa (yang katanya) reformasi. Mari kita memeriksa bagaimana politik kerukunan itu lahir, kondisi sosio-politis yang membentuknya, paradigma yang dibawahnya, dan akibat-akibat yang ditimbulkannya.

Politik kerukunan yang digambarkan di atas jelas mengandaikan, pada satu pihak, negara yang kuat (*strong state*) dan, pada pihak lain, pelemahan *civil society*. Ini sejalan dengan proyek rezim Orde Baru yang lahir dari situasi darurat pasca-pembunuhan

besar-besaran tahun 1965. Rezim Orde Baru, seperti pernah dikatakan Mochtar Pabottingi, sesungguhnya merupakan upaya mempermanenkan “orde darurat” sehingga terus menerus didesak untuk melegitimasi dirinya.⁶³ Politik kerukunan lahir dalam konteks darurat itu, dan menjadi bagian integral dari upaya mempermanenkan kondisi darurat tersebut.

Kita sudah menyitir, sebagaimana dikemukakan pada bab sebelumnya, sejak sangat dini rezim Orde Baru harus berhadapan dengan persoalan-persoalan agama, khususnya kasus “kristenisasi” yang konon menyebabkan lebih kurang dua juta penduduk berpindah agama menjadi Kristen, dan kasus pembangunan gedung gereja Methodis di Meulaboh tahun 1967 yang menyulut kemarahan kaum Muslim, bahkan mendorong tindakan brutal di Makassar pada tanggal 1 Oktober 1967.⁶⁴

Artinya, sejak awal, persoalan “penyiaran agama” dan “pendirian tempat ibadah”, dua persoalan kunci dalam kebijakan politik kerukunan antaragama, sudah menjadi fokus perhatian rezim Orde Baru. Langkah Orde Baru meredam konflik itu punya akibat sangat panjang. Pada tanggal 30 November 1967, atas inisiatif Departemen Agama, Musyawarah Antar-Agama di Jakarta dilangsungkan, dengan pidato sambutan Pejabat Presiden Mayjen Soeharto.

⁶³ Baca esai Mochtar Pabottingi, “Dilema Legitimasi Orde Baru: Bayangan Krisis Politik dan Arah Pemecahannya”, dalam Syamsuddin Haris dan Riza Shibudi (eds.), *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru* (Jakarta: Gramedia), 1995, hal. 3–37

⁶⁴ Lihat Aritonang, *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia*, hal. 382 dan seterusnya

Teks pidato sambutan itu menjadi titik awal di mana *blue-print* (cetak biru) politik kerukunan dapat ditemukan. Di dalamnya Soeharto mencermati “berbagai gejala di beberapa daerah yang mengarah pada pertentangan agama.” Menurut Soeharto, walau “secara lahiriah memang bersifat lokal dan bersumber pada salah pengertian”, namun ia menegaskan bahwa:

“alat-alat negara kita kemudian cukup mempunyai dokumen-dokumen bukti bahwa sisa-sisa G-30S/PKI merencanakan memecah belah persatuan kita dengan usaha mengadu-dombakan antara suku, antara golongan, antara agama dan lain sebagainya.”⁶⁵

Di situ kita menemukan bagaimana kondisi yang darurat (“sisa-sisa G-30S/PKI”) dipakai sebagai landasan kerukunan, dan sekaligus “ancaman disintegrasi” yang dilekatkan pada unsur-unsur yang, nantinya, pada tahun 1970-an dipopulerkan oleh Sudomo, Pangkopkamtib (Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban) pada masa itu, sebagai “SARA” (Suku, Agama, Ras, dan Antar-golongan). Dengan kata lain, apa yang pada mulanya merupakan realitas faktual –atau bahkan bisa disebut *sunnatullah*, sebagai pemberian Yang Ilahi sendiri – yakni pluralitas masyarakat, melalui adagium SARA dipersepsi sebagai potensi ancaman dan, karena itu, perlu diatur dan dikendalikan.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan jika para pengambil kebijakan, terutama Departemen Agama, mengambil kebijakan

⁶⁵ Seperti dimuat dalam Sudjangi, *Kajian Agama dan Masyarakat III: Kerukunan Hidup Antar Umat Beragama, 15 Tahun Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 1975-1990* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Agama), 1992/1993, Lampiran I.1, hal. 19

politik kerukunan berangkat dari kecurigaan yang sangat besar terhadap realitas kemajemukan yang dinilainya “dapat mengundang kerawanan sosial yang dapat mengganggu kerukunan umat beragama dan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa yang harus diwaspadai”.⁶⁶

Ketika memberi sambutannya, Menteri Agama waktu itu, K.H.M. Dachlan, mengelaborasi lebih jauh gagasan Soeharto di atas dengan berkata:

“Adanya kerukunan antara golongan beragama adalah merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya stabilisasi politik dan ekonomi yang menjadi program Kabinet Ampera. Oleh sebab itu, kami mengharapkan sungguh-sungguh adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat beragama untuk menciptakan ‘iklim kerukunan beragama’ ini, sehingga tuntutan hati nurani rakyat dan cita-cita kita bersama ingin mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang dilindungi Tuhan Yang Maha Esa itu benar-benar dapat berwujud.”⁶⁷

Dengan itu, politik kerukunan memperoleh titik pijaknya: demi “stabilisasi politik dan ekonomi” yang sangat diperlukan oleh ideologi developmentalisme yang dikembangkan habis-habisan oleh rezim Orde Baru sepanjang kekuasaannya.

Soal penyiaran agama juga menjadi perhatian Soeharto. Di sini, sekali lagi, teks pidato Soeharto menjadi titik pijak bagaimana persoalan itu mau ditangani kemudian:

⁶⁶ Pernyataan ini dapat ditemukan dalam konsideran beberapa peraturan kerukunan antaragama. Lihat Departemen Agama, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*.

⁶⁷ Seperti dimuat dalam Sudjangi, *Kajian Agama dan Masyarakat*, Lampiran I.2, hal. 27. Lihat juga Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan*, hal. 2

“Pemerintah ingin menegaskan dan memberikan jaminan, bahwa Pemerintah tidak akan menghalang-halangi suatu usaha penyebaran Agama. Adalah merupakan tugas yang mulia bagi sesuatu agama untuk membawa mereka yang belum beragama, yang masih terdapat di Indonesia, menjadi pemeluk-pemeluk agama yang yakin. Dengan demikian, maka berarti pula telah melaksanakan secara konkret sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa dari Pancasila.”⁶⁸

Muncul persoalan yang sangat rumit: Siapakah kelompok yang disebut “belum beragama” itu? Jawabannya, dalam sejarah, sangat jelas: kelompok-kelompok yang keyakinannya tidak diakui oleh negara. Kelompok terbesar adalah mereka yang digolongkan sebagai penganut dan penghayat “aliran kepercayaan”. Mereka merupakan – kalau istilah ini boleh dipakai – “ladang misi yang sah” bagi agama-agama misioner, Kristen maupun Islam. Tetapi jawaban ini juga problematis. Jika ditilik dari definisi resmi Depag mengenai “agama”, yang harus mencakup unsur Tuhan Yang Maha Esa, Nabi, Kitab Suci, dan Umat –singkatnya: definisi ala agama-agama Ibrahimiyah– maka, menurut definisi ini, agama-agama non-Ibrahimiyah juga dapat digolongkan “belum beragama”. Itu berarti mencakup mulai dari Khonghucu, yang statusnya diturunkan menjadi sekadar “falsafah hidup”, Buddhisme, Hinduisme, Zoroasterianisme, Taoisme, Sikhisme, Baha’isme dan sebagainya.

Penelusuran di atas sudah memperlihatkan bagaimana gagasan-gagasan dasar yang cetak birunya diletakkan pada masa awal rezim

⁶⁸ Sudjangi, *Kajian Agama dan Masyarakat*, hal. 22. Baca juga Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan*, hal. 5

Orde Baru itu diterjemahkan menjadi rangkaian kebijakan konkret politik kerukunan.

Sebelum melangkah lebih jauh, catatan penting perlu diberikan mengenai watak serba curiga yang dipelihara Orde Baru, dan menjadi watak dasar kebijakan politik kerukunan. Walau Orde Baru sepertinya sangat obsesif dalam soal kerukunan antaragama, namun dalam praktiknya, seperti ditunjukkan dengan sangat bagus oleh Olaf Schumann, justru mendua. Pada satu pihak, serangkaian kebijakan kerukunan dibuat untuk merekayasa kerukunan yang sangat dibutuhkan oleh ideologi developmentalisme. Bukankah Orde Baru pula yang mempopulerkan istilah “Trilogi Kerukunan” yang dulu sangat melegenda? Akan tetapi, pada pihak lain, Orde Baru pula – melalui tangan MUI (Majelis Ulama Indonesia)– yang menutup kemungkinan kehadiran pemeluk agama lain (baca: Islam) dalam perayaan keagamaan Kristen. Artinya, tulis Schumann, “kerukunan rakyat yang terlalu besar dianggap berbahaya bagi pelaksanaan kekuasaan pemerintah yang tak terbatas, sehingga kerukunan harus dibatasi. Rupanya tidak ada hal yang lebih berbahaya bagi Suharto daripada kerukunan rakyat.”⁶⁹

Ketakutan ini juga yang ditemukan dalam berbagai klausul peraturan kerukunan yang bernilai segregatif, seperti tentang perayaan hari besar keagamaan dan penguburan jenazah sebagaimana tampak dalam bagian sebelumnya. Yang lebih

⁶⁹ Olaf H. Schumann, “Dimensi Politik Kerukunan: Perdebatan yang Terus Berlangsung tentang Hubungan Negara dan Masyarakat di Indonesia”, dalam kumpulan esainya, *Menghadapi Tantangan, Memperjuangkan Kerukunan* (Jakarta: BPK Gunung Mulia), 2004, hal. 233 – 234

“mengerikan”, ketakutan ini semakin kentara dalam RUU KUB yang muncul di era reformasi, meskipun akhirnya dipetieskan. Dalam Naskah Akademik RUU itu, kecurigaan semacam ini sangat kentara dengan pernyataan: “perayaan atau upacara keagamaan dapat menjadi potensi konflik apabila pelaksanaannya tidak melihat situasi dan kondisi sekitarnya”.⁷⁰

Lebih aneh lagi, argumen Naskah Akademik itu soal perawatan dan penguburan jenazah. Begini ditulis dalam NA:

“Bagi masyarakat Islam, kebanyakan lahan pemakaman adalah tanah wakaf yang peruntukannya telah ditentukan oleh pemberi wakaf hanya dapat digunakan untuk kepentingan umat yang seiman. Oleh karena itu akan timbul persoalan jika ada umat beragama lain dimakamkan di tanah wakaf tersebut. Demikian juga, bagi masyarakat penganut agama tertentu, mungkin tidak sampai hati untuk menguburkan jenazah kerabatnya pada pemakaman umum yang juga di tempat itu dimakamkan umat beragama lain.”⁷¹

⁷⁰ Lihat Departemen Agama, *Naskah Akademik RUU Kerukunan Umat Beragama*, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI), 2002, hal. 26

⁷¹ Departemen Agama, *Naskah Akademik RUU KUB*, hal. 28. NA malah mengusulkan sanksi hukum yang tidak masuk akal bagi mereka yang melanggar pasal ini: “Kepada siapapun yang mengikuti upacara ibadah/ritual keagamaan tertentu pada hari-hari besar keagamaan padahal ia bukan penganut agama tersebut, maka harus dipersilahkan untuk keluar dari upacara tersebut secara suka rela atau secara paksa oleh aparat penegak hukum” (NA, hal. 58, cetak miring ditambahkan). Memang sanksi absurd ini –karena itu berarti dibutuhkan “aparat” yang memeriksa KTP setiap pengunjung pada hari-hari besar keagamaan– tidak jadi masuk ke dalam RUU. Gaya sanksi hukum yang sama-sama absurdnya juga terjadi pada soal perawatan dan penguburan jenazah yang diatur RUU KUB (Bab VIII, pasal 13). Menurut usulan NA, “Barangsiapa yang melaksanakan pemakaman tidak menurut agama yang dipeluk oleh yang meninggal atau dimakamkan di tempat pemakaman yang tidak seharusnya, dapat dicegah atau dipaksa secara hukum segala kegiatannya untuk dihentikan” (NA, hal. 58, cetak miring ditambahkan).

Kita dapat membayangkan, jika RUU itu diberlakukan, betapa repotnya “masyarakat penganut agama tertentu” tadi untuk mencari tempat pemakaman bagi jenazah kerabatnya, karena bahkan pada “pemakaman umum” pun kemungkinan besar sudah dimakamkan umat beragama lain!

Watak serba-curiga yang diperlihatkan oleh kebijakan kerukunan sangat kentara jika kita menelisik persoalan “penyiaran agama”. Hampir seluruh pasal dalam RUU itu selalu dikaitkan dengan soal ini. Misalnya, soal pendirian rumah ibadah, bantuan keagamaan dari luar negeri, perkawinan antar pemeluk agama yang berbeda, pendidikan agama dan bidang-bidang lain yang “dicurigai” sebagai media konversi agama terselubung.

Watak serba-curiga itulah yang membuka lebar-lebar bagi intervensi negara. Terlebih intervensi yang dikehendaki dalam RUU KUB dengan wilayah cakupan yang disebut “faktor agama” yang begitu ekstensif (Lihat Tabel 5). Di situ negara akan menjadi otoritas satu-satunya yang, seperti menara pengawas dalam model kekuasaan panoptik Foucault, mampu mengawasi terus menerus warganya, membentuk tubuh-tubuh yang patuh demi kepentingannya sendiri. Hal itu dilakukan atas nama agama. Kebijakan kerukunan antaragama, baik yang muncul pada masa Orde Baru maupun masa reformasi memberikan legitimasi bagi suatu negara panoptik yang cetak birunya dapat ditemukan dalam pidato sambutan Soeharto pada awal rezim neo-fasisme yang didirikannya.

Kemauan untuk merukunkan di satu sisi, dan ketakutan atas kerukunan hakiki yang terjadi, maka dilakukanlah rekayasa

kerukunan. Dengan demikian kerukunan yang tercipta bukan kerukunan yang hakiki melainkan kerukunan semu yang keberadaanya hanya untuk kepentingan kekuasaan. Tak heran jika semua itu berubah menjadi bom waktu yang setiap saat siap meledak. Di sinilah, Indonesia layak dijuluki negara panoptik, dengan pengawasan yang dilakukannya.

Bangunan organisasi politik –Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)- yang ditumplekkan begitu saja di atas haribaan konfigurasi mozaik sosiologis yang begitu beragam dan kental dengan aroma komunalisme telah mengantarkan bangsa Indonesia ke tepi jurang disintegrasi -politik dan sosial- paling getir di penghujung abad ini. Hal ini diperparah oleh kekerasan –baik kekerasan struktural maupun kekerasan fisik yang meluas dilakukan oleh rezim neo-fasistik Orde Baru.⁷²

Implikasi “kejahatan” rezim itu kita warisi hingga saat ini. Konflik sosial bernuansa agama yang meledak dahsyat setelah reformasi bergulir, menjadi salah satu bukti tentang hal ini. Dan kini kita menyadari kesalahan masa lalu dalam pengelolaan kemajemukan masyarakat. Meski kini semua bangsa ini sadar akan kesalahan masa lalu itu, namun benarkah kesalahan itu menjadi pelajaran berharga untuk selanjutnya direfleksikan dan dievaluasi agar pengambilan kebijakan masa depan menjadi lebih bijak? Dalam bagian berikut akan ditelusuri apakah era reformasi diiringi dengan perubahan paradigma kebijakan kerukunan.

⁷² Tamril Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 142

C. WARISAN PARADIGMATIK KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA KOLONIAL PADA MASA REFORMASI

1. Garis Kesenambungan Paradigma Kebijakan Politik Agama

Sebagaimana tampak dalam Bab III, bahwa paradigma kolonial masih mendominasi kebijakan kerukunan pada masa Orde Baru. Pada bagian ini akan ditelusuri, apakah kebijakan kerukunan antaragama dalam era Indonesia reformasi juga merupakan kesinambungan paradigma tersebut. Dengan mencermati bab sebelumnya, tampaknya asumsi bahwa jejak-jejak kebijakan politik agama kolonial dan Orde Baru itu menggoreskan pengaruhnya yang penting dalam kebijakan politik agama pada era reformasi, bisa benar.

Harus diakui dengan jujur, dalam soal ini Orde Baru berhasil menancapkan dan memantapkan kekuasaannya lewat politik kerukunan yang dijalkannya. Diskursus kerukunan yang dibuatnya telah tertancap dalam-dalam sehingga, ketika pemerintahan Orde Baru harus *lengser* pada Mei 1998, rezim kebenaran (*truth regime*) Orde Baru tetap bertahan utuh dengan segala perangkat, institusi-institusi, maupun peralatannya. Berbagai kebijakan kerukunan yang diterbitkan di era reformasi, terutama Peraturan Bersama Menteri Agama dan Mentari Dalam Negeri nomor 9 dan 8 tahun 2006, menjadi indikasinya. Demikian juga usulan RUU KUB dengan “wilayah agama” yang sedemikian ekspansif, adalah indikator paling konkret kesinambungan paradigmatik itu.

Bahkan yang disebut terakhir, meskipun akhirnya tidak jadi diundangkan karena mengundang kontroversi, sesungguhnya

merujuk jejak yang lebih jauh dari Orde Baru, yaitu masa kolonial Belanda. Sebagaimana diungkap pada bagian sebelumnya, RUU KUB dianggap berupaya mengkriminalisasi umat agama. Kriminalisasi agama telah dirintis oleh Snouck Hurgonje pada masa kolonial. Hal ini tampak ketika Snouck memperkenalkan pendekatan polisi dalam bidang agama, maka kelompok-kelompok agama tertentu menjadi obyek baru kriminalisasi –yang di mata Snouck sepadan dengan tukang judi, pengedar candu, atau wanita prostitusi. Kelompok-kelompok agama tersebut adalah kelompok tarekat. Dalam sejarah perjumpaan kolonial Belanda dengan pribumi, kelompok ini sering merupakan metafor representasi dari apa yang mereka takutkan, dan juga cerminan tentang ketidakmampuan mereka untuk mengenal dan mengontrol mereka. Ada beberapa sebutan untuk kelompok ini, seperti disebut dalam surat Snouck, yaitu “pengikut tareka rendahan”, “pengikut guru mistik urakan”, “kelompok fanatik”, dan “kelompok pan-Islamis”.⁷³

Pendekatan polisional itu dilakukan sebagai cara penguasa untuk mengendalikan agama(-agama). Sebagaimana jamak dipahami, dalam setiap orde kekuasaan, agama merupakan entitas yang selalu dipandang penting. Karenanya perlakuan terhadap agama juga akan disesuaikan dengan kebutuhan kekuasaan itu. Karena itulah maka setiap orde kekuasaan selalu membuat kebijakan agama, termasuk dalam soal relasi antaragama. Yang menarik, pandangan kekuasaan terhadap agama hampir selalu sama, yaitu penting di satu sisi sebagai penopang kekuasaan dan alat legitimasi, dan di sisi yang lain

⁷³ Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, hal. 196

berbahaya karena agama mengandung potensi perlawanan yang besar terhadap kemapanan. Demikian pun relasi antaragama, juga punya dua sisi. Satu sisi, perlu diciptakan kerukunan antaragama untuk mendukung proyek kekuasaan yang tengah berlangsung, dan di sisi lain kerukunan yang sejati dianggap berbahaya sehingga kerukunan harus direkayasa sesuai dengan keinginan kekuasaan. Sejak masa kolonial hingga masa reformasi, cara pandang ini tampak masih saja utuh. Hal itu berimplikasi pada pilihan paradigma kebijakan politik agama pada setiap masa. Untuk memastikan adanya garis kesinambungan pada setiap rezim, kita coba sedikit tengok kembali perjalanan kebijakan politik (kerukunan) agama itu.

Tanpa bermaksud mengulangi peninjauan sejarah pada Bab II, paradigma kebijakan politik agama itu bisa dirunut dari masa ke masa. Pada masa kolonial Belanda, kerangka dasar kebijakan agama yang disemangati dengan sejumlah besar kecurigaan dan kekhawatiran atas potensi politik Islam, telah melahirkan kebijakan politik agama yang sangat restriktif. Kebijakan terhadap agama (Islam) di sini menjadi mendua. Di satu sisi, suatu kelonggaran yang besar terhadap kebebasan agama (Islam) dalam kaitannya dengan ibadah, tetapi di sisi lain, terdapat suatu restriksi terhadap kegiatan keagamaan yang (dicurigai) menjurus pada tindak politik. Paradigma ini dipilih karena agama (dalam hal ini Islam sebagai “agama pribumi”) dikhawatirkan akan merongrong kekuasaan.

Pada masa itu pemerintah kolonial sudah mulai mengatur tentang pendidikan agama dan penyebaran agama, dua bidang keagamaan yang sangat vital dalam percaturan hubungan

antaragama. Pandangan terhadap agama sebagai faktor yang menghambat stabilitas tertuang dalam kebijakannya terhadap agama, yaitu Peraturan Pemerintah (*Regeeringsreglement* artikel 119) tahun 1854. Dalam Peraturan itu dinyatakan “bahwa pemerintah mengakui kemerdekaan agama dan bersikap netral terhadapnya, kecuali bila praktik agama berlawanan dengan hukum yang berlaku, atau merusak ketenangan dan ketentraman”. Untuk menjaga ketenangan dan ketentraman, sebuah ketentuan lain dibuat yaitu bahwa para pendeta dan misionaris harus mendapat izin khusus dari gubernur jenderal untuk dapat memasuki suatu wilayah tertentu di Indonesia.

Penting dicatat, pada masa ini juga lah embiro Departemen Agama, yang kini sangat ekstensif mengatur agama, mulai berdiri. Lembaga itu adalah *Kantoor voor Inlandsche zaken* (Kantor Urusan Pribumi). Melalui lembaga inilah kebijakan politik Belanda dengan cangguh dan sistematis ditelurkan. Karena kalangan pribumi kebanyakan memeluk Islam, dengan sendirinya perhatian lembaga ini lebih banyak tertuju kepada Islam khususnya, dan kaitannya dengan hubungan antaragama secara umum.

Berbeda dengan zaman Belanda, pada zaman Jepang, kegiatan-kegiatan keagamaan (Islam) ditingkatkan, kendati dalam kontrol dan pengawasan yang ketat. Namun peningkatan ini demi kepentingan mobilisasi belaka. Kebutuhan Jepang akan dukungan yang luas untuk perang, membuatnya memberikan banyak konsesi kepada kalangan agama (terutama Islam). Dalam banyak segi, kebijakan yang diambil Jepang memang berlawanan dengan kebijakan agama Belanda. Pemerintah militer Jepang dianggap menaruh perhatian yang besar

terhadap Islam Indonesia, serta memberikan peran sosial dan politik yang penting kepada para pemimpin Islam. Hal ini karena Jepang menyadari pentingnya Islam sebagai unsur kekuatan di Indonesia. Dukungan Islam sangat diinginkan oleh Jepang untuk kepentingan perang Asia-Rayanya.

Kendati berbeda dalam kerangka dan orientasinya, namun kebijakan Belanda dan Jepang terhadap agama ini sama-sama menempatkan agama untuk kepentingan kekuasaan. Sehingga pengawasan dan pembatasan tetap berlangsung secara ketat. Meskipun terkesan memberikan kebebasan, sesungguhnya yang dilakukan oleh Jepang adalah memeralat agama (Islam) untuk kepentingannya. Kebijakan politik agama pada dua masa ini memberikan dampak yang mendalam bagi Indonesia merdeka dalam hal penataan, pengelolaan, dan pengaturan agama (-agama).

Jejak-jejak kebijakan politik agama kolonial itu menggoreskan pengaruhnya yang penting dalam kebijakan politik kerukunan antaragama dalam Indonesia merdeka. Pada masa Orde Lama, aroma kolonial masih menyelimuti kebijakan politik kerukunan antaragama. Munculnya Kementerian Agama mengawali semua kebijakan politik agama pasca-kemerdekaan. Sejak itulah aroma diskriminasi sudah mulai merebak dan mewarnai relasi agama-agama di Indonesia.

Terbitnya beragam perundang-undangan tentang agama pada masa Soekarno menunjukkan campur tangan yang dalam terhadap agama. Salah satu contoh yang tak terbantahkan adalah dalam soal pengawasan terhadap aliran kepercayaan. Untuk mengoperasikan kebijakan ini, tidak hanya Departemen Agama, wewenang besar

diberikan kepada Kejaksaan Agung, sebuah lembaga penegak hukum. Pertanyaannya adalah, mengapa kejaksaan dibentuk di antaranya untuk peketingan "meluruskan" paham-paham keagamaan yang dianggap menyimpang? Tentang hal ini bisa ditelusuri sejak masa kolonial di atas, di mana polisi kolonial pada masa Hindia Belanda yang berfungsi ganda: represif dan preventif.

Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh C. Snouck Hurgronje dan kemudian dikukuhkan dalam Staatsblad 1941 No. 44 berkaitan dengan pembaruan Hukum Acara Pidana. Staatsblad ini kemudian mendasari lahirnya Undang-Undang Darurat No. 1 tahun 1951 tentang Pedoman Hukum Acara Pidana untuk seluruh Indonesia. "Polisi preventif" ini biasanya lebih banyak dilakukan oleh jaksa (selain sebagai Penuntut Umum), misalnya ditujukan untuk mengawasi aliran-aliran keagamaan dan kepercayaan dalam masyarakat. Sedangkan "polisi represif" dilakukan oleh aparat kepolisian. Selanjutnya, dari semangat pengawasan seperti ini, lahir UU Pokok Kejaksaan No. 15 A tahun 1961. Salah satu pasal dalam UU tersebut menyebutkan tugas kejaksaan pada upaya "mengawasi aliran-aliran kepercayaan masyarakat yang dapat membahayakan masyarakat dan Negara" (dengan "N" besar).⁷⁴ Untuk mengefektifkan

⁷⁴ Tentang dasar hukum kejaksaan sebagai aparat negara ini untuk ikut berkepentingan dengan urusan keagamaan dan kepercayaan masyarakat bisa dijawab dengan menelusuri apa yang terjadi ketika Indonesia mempunyai UUD Sementara tahun 1950. Dalam UUDS 1950 Pasal 43 ayat (3), disebutkan bahwa "Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala perkumpulan dan persekutuan agama yang diakui", dan ayat (5) "Penguasa mengawasi supaya segala persekutuan dan perkumpulan agama patut taat kepada undang-undang termasuk aturan-aturan hukum yang tidak tertulis". Perhatikanlah kata "diakui" dan "perlindungan". Ini berarti bahwa pemerintah sudah mempunyai imajinasi tentang mana agama yang diakui dan mana yang tidak; antara yang resmi, yang mendapat bantuan, dan yang tidak resmi yang tidak mendapat

upaya-upaya penangkalan itu, pada 1958, Kejaksaan Agung membentuk Bagian Gerakan Agama dan Kepercayaan Masyarakat. Pada 1960, lembaga ini ditingkatkan menjadi Biro PAKEM (Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat) dengan tugas mengoordinasi tugas pengawasan terhadap aliran-aliran kepercayaan dalam masyarakat bersama instansi-instansi pemerintah lainnya untuk kepentingan keagamaan dan ketertiban umum. Lembaga ini diperkukuh oleh Tap MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969.⁷⁵

jaminan perlindungan, atau, konkretnya, bantuan materiil sama sekali. Hanya, Panitia Persiapan Konstitusi (PPK) Konstituante menghapus kata-kata "diakui" dan "pengawasan", bahkan lebih maju, yakni mencantumkan kata-kata "kebebasan berganti agama atau kepercayaan". Ini mengikuti Pasal 18 dalam Konstitusi RIS 1949 (Republik Indonesia Serikat) yang berbunyi "Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, keinsafan batin dan agama. Hak ini meliputi pula kebebasan bertukar agama atau keyakinan. Begitu pula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di muka umum maupun dalam lingkungannya sendiri, dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat menaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka". Hanya sayang, sebagaimana diketahui, usulan PPK ini gagal, dibubarkan Soekarno, dan kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit 5 Juli 1959. Bunyi Pasal 18 dalam Konstitusi RIS pun dicoret dalam UUDS 1950 yang menggantikannya. Sedangkan Pasal 18 UUDS 1950 tetap dipertahankan dengan redaksi yang lebih singkat: "Setiap orang berhak atas kebebasan agama, keinsafan batin, dan pikiran". Menurut catatan Mr. Muhammad Yamin, yang sangat krusial adalah pencantuman kebebasan berganti agama, yang kemudian mengundang protes dari pihak Islam, Kristen, dan Katolik. Dengan payung UUDS ini, Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo (menjabat 1953-1955) membentuk Panitia Interdepartemental Peninjauan Kepercayaan-kepercayaan di dalam Masyarakat (disingkat Panitia Interdep Pakem) dengan SK No. 167/PROMOSI/1954.

⁷⁵ Lembaga PAKEM ini kemudian menjadi bersifat nasional, didirikan di tiap-tiap provinsi dan kabupaten, melalui Surat Edaran Departemen Kejaksaan Biro Pakem Pusat No. 34/Pakem/S.E./61 tanggal 7 April 1961 tentang Instruksi Pembentukan Batasan PAKEM di tiap-tiap provinsi dan di daerah-daerah. Surat ini ditandatangani oleh Menteri/ Jaksa Agung Mr. R. Goenawan, dan ditujukan kepada semua Jaksa Tinggi/Koordinator Kejaksaan Pengadilan Negara di seluruh Indonesia. Di antara tugas Bagian PAKEM ini adalah mengikuti, memerhatikan, mengawasi gerak-gerik serta perkembangan semua gerakan agama, semua aliran kepercayaan/kebatinan, memeriksa/mempelajari buku-buku, brosur-brosur keagamaan/aliran kepercayaan, baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri, demi kepentingan dan ketertiban umum. Praktik ini kemudian dijiplak sepenuhnya oleh rezim Orde Baru dalam kerangka ideologi stabilisasi umat beragama.

Tidak hanya sampai di situ. Untuk melanjutkan campur tangan penguasa terhadap kehidupan agama diterbitkanlah Penetapan Presiden No. 1/PNPS/1965 yang kemudian dinaikkan statusnya menjadi UU No. 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama oleh UU No. 5/1969. Walau pada umumnya para pejabat pemerintah selalu menegaskan bahwa intervensi negara tidak mencampuri urusan ajaran atau doktrin-doktrin keagamaan, tetapi kebijakan yang disusun ini sudah memasuki wilayah ajaran atau doktrin keagamaan yang paling dasar. UU No. 1/PNPS/1965 merupakan landasan yuridis utama bagi banyak peraturan keagamaan.

Kebijakan politik agama berlanjut pada masa Orde Baru dengan tak kalah obsesif. Sebagai orde yang obsesif, Orde Baru tampak benar-benar mewarisi paradigma kolonial. Pada zaman ini agama dijadikan instrumen bagi kekuasaan untuk mengubah kesadaran masyarakatnya sebagaimana yang dikehendaki. Kerena itulah intervensi terhadap agama menjadi agenda penting Orde Baru. Langkah itu dilakukan berdasarkan pandangan bahwa agama pada satu sisi membahayakan karena potensial melawan kekuasaan, dan sisi lain agama potensial dijadikan sebagai alat pelanggaran kekuasaan. Karena itulah agama, bagi rezim Orde Baru harus diawasi, dan dikendalikan.

Dalam kaitannya dengan Islam, misalnya, umum dipahami bahwa pada periode-periode awalnya terdapat pengaturan, pengawasan, dan pembatasan yang ketat terhadap kegiatan-kegiatan keislaman. Terlebih jika kegiatan-kegiatan itu mengarah pada

penumbuhan “Islam politik”. Dalam hal pemisahan agama dan politik ini, sebagaimana tampak dalam Bab II, Soeharto adalah pewaris sempurna C. Snouck Hurgronje sebagai desainer politik agama zaman kolonial. Dalam paruh kedua pemerintahan Orde Baru, sikap terhadap “Islam politik” memang berubah drastis. Namun perubahan ini dilakukan untuk kepentingan dukungan dan legitimasi yang luas dari umat Islam. Dalam konteks inilah banyak “konsesi” diberikan terhadap Islam. Pola ini mirip dengan paradigma politik agama yang dimainkan oleh pemerintah kolonial Jepang.

Penarikan garis seperti ini memberikan gambaran yang sangat jelas bahwa paradigma kebijakan agama pada keempat masa itu lebih menampakkan garis kesinambungan dari pada keterputusan. Dalam soal ini setiap rezim tampaknya selalu “belajar” dari rezim sebelumnya. Memang, dalam beberapa hal terdapat perbedaan, namun perbedaan itu semata-mata terletak pada pilihan aksi dan kebijakan formal, bukan paradigma besarnya. Keempat rezim itu, sesungguhnya memiliki paradigma yang sama dalam kebijakan politik agama, termasuk kebijakan politik kerukunan antaragama. Tidak lain, secara paradigmatis, semuanya menghegemoni agama, termasuk relasi-relasi antaragama, untuk kepentingan kekuasaan.

Pada awal era reformasi, kebijakan politik agama belum banyak tersentuh kembali, karena pada saat itu pemerintah dan masyarakat masih disibukkan dengan transisi politik. Baru pada masa pemerintahan kedua era reformasi terjadi perubahan yang sangat revolutif di bawah kepemimpinan KH. Abdurrahman Wahid. Kala itu Gus Dur melakukan koreksi yang sangat fundamental dalam soal

relasi agama dan negara yang tentu juga berakibat pada arah kebijakan hubungan antaragama.

Dalam sebuah pidato peringatan Nuzulul Qur'an di Masjid Istiqlal Jakarta, 24 Desember 1999 Gus Dur menyatakan, "Pemerintah tidak mempunyai monopoli terhadap agama apapun. Begitu pula sebaliknya, tidak ada satupun agama yang dapat monopoli terhadap pemerintahan". Statemen ini merupakan jawaban terhadap gugatan yang mempertanyakan mengapa negara hanya mengakui secara resmi lima agama saja (Islam, Katholik, Kristen, Budha, Hindu). Pidato itu melegakan pemeluk ajaran Konghuchu, Mormon, Zoroaster, Baha'i dan sebagainya.⁷⁶

Otonomisasi agama yang dicanangkan Gus Dur ini tidak hanya berhenti sebatas statemen belaka. Sepertinya mantan ketua Forum Demokrasi ini ingin menunjukkan bahwa regulasi yang sedemikian ketat terhadap kehidupan beragama oleh Orde Baru tidak boleh terjadi di masa kepresidenannya.⁷⁷ Muhaimin Iskandar mencatat, selama pemerintahan Gus Dur, kecenderungan untuk memperbanyak regulasi tersebut justru tidak ditemukan. Tindak lanjut dari pidato Gus Dur di Istiqlal itu diwujudkan dalam bentuk

⁷⁶ Muhaimin Iskandar, *Gus Dur yang Saya Kenal: Catatan Transisi Demokrasi Kita* (Yogyakarta: LKiS), 2004, hal. 162

⁷⁷ Barangkali era kepemimpinan Gus Dur ini bisa disebut apa yang diistilahkan Weber sebagai kekuasaan yang dipegang oleh rezim hierokrat (tokoh berbasis keagamaan yang berhasil mengambil puncak kekuasaan). Sebelumnya, ketika negara berada dalam genggamannya rezim caesaropapist (rezim sekuler yang dipimpin oleh orang yang berasal dari pinggiran komunitas keagamaan) negara dalam keadaan sangat kuat. Negara bahkan mengambil peran yang begitu besar di hampir seluruh proses formasi sosial. Pergeseran birokrasi dari *bureaucratic caesaropapism* ke tangan *bureaucratic hierocracy* ini menumbuhkan harapan baru bagi umat beragama di Indonesia untuk menunjukkan independensi dan keluar dari cengkeraman kekuasaan.

keluarnya Keputusan Presiden N0. 6 tahun 2000 tanggal 19 Januari 2000 yang mencabut Inpres No.14 Tahun 1967. Kepres tersebut merupakan salah satu bentuk upaya untuk mengurangi intervensi negara atas agama.

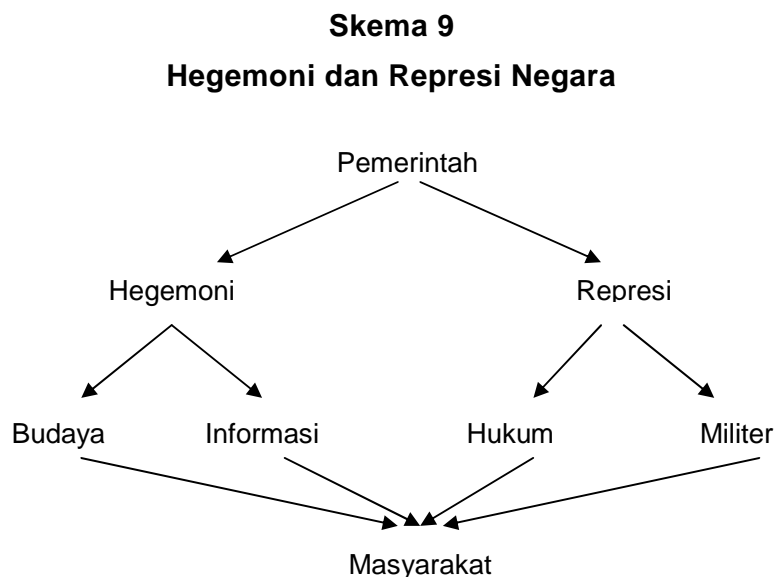
Tindakan Gus Dur ini tidak terlalu mengherankan, karena Gus Dur adalah orang yang sangat dikenal sebagai pluralis. Dalam bahasa Th. Sumartana, Gus Dur adalah penebar pluralisme. Gagasan-gagasan Gus Dur mengenai toleransi dan dialog antaragama atau antariman inheren dalam pemikirannya mengenai pluralisme.⁷⁸ Selama ia menjabat presiden pun ia membumikan pemikirannya itu dengan kebijakan-kebijakan pluralis. Namun belum sempat meninjau peraturan-peraturan lainnya, ia keburu diturunkan melalui Sidang Istimewa MPR.

Kenyataan di atas dapat dipahami bahwa pilihan kebijakan agama, termasuk kerukunan antaragama, sangat bergantung pada visi pemimpinnya mengenai hubungan antara agama dan negara. Demikian juga berbagai rezim yang lain, kecenderungan ini akan tampak nyata. Dalam soal hubungan antaragama, pilihan kebijakan ini pada akhirnya berakibat pada keberhasilan menangani berbagai konflik sebagaimana tampak pada Tabel 6 dalam bab sebelumnya. Pada bagian berikut, akan diuji apakah garis kesinambungan kebijakan politik agama ini juga sampai pada era reformasi. Penelusuran kebijakan politik kerukunan antaragama era pasca-reformasi pada bab sebelumnya akan dikaji dalam bagian berikut.

⁷⁸ Baca Th. Sumartana "Penebar Pluralisme" dalam Tim INCRoS, *Beyond the Symbols: Jejak Antropologis Pemikiran dan Gerakan Gus Dur* (Bandung: Remaja Rosdakarya), 2000, hal. 104-119

2. Kebijakan Politik Kerukunan Antaragama Kolonial di Era Reformasi

Era reformasi di Indonesia adalah era transisi dalam segala lini, termasuk dalam kehidupan keagamaan. David Lake dan Donald Rothchild mengatakan, konflik komunal menjadi ciri pemerintahan yang lemah di negara-negara yang sedang mengalami proses transisi. Pemerintahan yang lemah ini ditandai oleh dominannya penggunaan alat pemaksa dibanding otoritas yang *legitimate*. Secara skematis, Gregorius B. Subanar melukiskan hegemonisasi dan represi yang dilakukan negara terhadap rakyat, sebagai berikut:⁷⁹



Pola seperti itulah yang sesungguhnya tampak dari berbagai kebijakan kerukunan agama, dan kebijakan politik agama pada

⁷⁹ Gregorius B Subanar "Visi dan Relevansi Kelompok-kelompok Antariman dalam Konteks Bermasyarakat", dalam *Newsletter Interfidei* (Yogyakarta), Edisi Khusus 2002.

umumnya di masa Soeharto, yang bisa dikatakan pelanggaran masa transisi dan keadaan darurat. Pemerintah melakukan hegemoni dan represi pada saat yang sama. Hegemoni dilakukan secara kultural, sementara represi dilakukan secara struktural dengan instrumen-instrumen negara, baik hukum maupun aparat militer. Dengan menggunakan instrumen kebudayaan, negara melakukan hegemoni terhadap masyarakat dan segenap pengetahuan serta kesadarannya.⁸⁰ Sementara di sisi lain, dalam soal politik agama, kebijakan kerukunan atas nama stabilitas nasional, adalah instrumen hukum untuk melakukan represi. Hal ini sudah cukup gamblang tergambar pada bagian sebelumnya.

Pola di atas tampaknya tidak hanya berlaku pada masa lalu. Pada masa transisi sekarang, masa yang konon telah terjadi reformasi dalam semua lini, paradigma itu masih dijumpai. Sebagai contoh, munculnya Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 yang oleh banyak kalangan dianggap sangat membatasi kehidupan beragama. Hal ini menandakan konstruk penguasa terhadap pesona agama tidak bergeser. Menurut Zainuddin Maliki, ditilik dari perburuan

⁸⁰ Antonio Gramsci memperjelas bagaimana penguasa memanipulasi sumber-sumber pengetahuan masyarakat untuk menjustifikasi bagaimana kekuasaan dicari dan dikelola di negara modern. Penguasa dalam hal ini sering menggunakan instrumen kultural dan ideologis dalam menjalankan kekuasaan. Penguasa melakukan praktek reduksi, misalnya dalam memandang kesatuan dan persatuan nasional. Kesatuan diterjemahkan sebagai fungsi mobilisasi militer. Kesatuan kultural dianggap sebatas kesatuan politik dan teritorial. Kekerasan yang digunakan untuk membangun persatuan –dengan konsep yang telah direduksi- dibungkus dengan memanipulasi ideologi tertentu, sehingga masyarakat tidak menyadari kekerasan dan bahkan kejahatan yang tengah melanda dirinya. Lihat lebih lanjut Nezar Patria dan Andi Arief, *Antonio Gramsci, Negara dan Hegemoni* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2003.

kekuasaan, maka tampak cara elite memandang kekuasaan dalam kaitannya dengan agama masih belum banyak mengalami perubahan yang berarti. Elite masih disibukkan dengan berbagai upaya berburu dan mempertahankan kekuasaan yang dalam hal ini antara lain dengan memanfaatkan energi yang diberikan oleh agama. Agama adalah energi yang dahsyat untuk menopang kehendak berkuasa.⁸¹

Represi dan hegemoni terhadap agama, sebagaimana diketahui sejak awal kajian ini, sebenarnya merupakan taktik penguasa mengendalikan masyarakat. Semua kekuatan dalam masyarakat dikuasai dan dikendalikan dengan berbagai lini: struktural dan kultural. Karakter semacam ini sesungguhnya merupakan karakter dasar dari negara korporatis. Ada dua sifat yang menonjol dari bentuk pemerintahan ini. *Pertama*, orientasinya pada pembangunan; dan *kedua*, sifatnya yang otoriter. Bentuk pemerintahan seperti ini karena itu sering disebut dengan "*development-oriented authoritarianism*" (otoritarianisme yang berorientasi pada pembangunan).⁸²

Jika ditelisik, sifat di atas sangat mirip dengan gaya pemerintahan Orde Baru. Untuk mendukung ideologi developmentalisme (pembangunanisme), semua kekuatan dikendalikan, termasuk kekuatan agama. Untuk melancarkan pertumbuhan ekonomi dan pelaksanaan pembangunan, dibutuhkan

⁸¹ Zaenuddin Maliki, *Politikus Busuk*, hal. 132. Hal ini merupakan gejala umum di mana tradisi birokrasi dan orientasi kebijakan publik Orde Baru belum juga bisa berubah di masa reformasi. Perubahan hanya pada level retorika, belum secara paradigmatik berubah. Tentang hal ini baca Saiful Arif (ed.), *Reformasi Birokrasi*, hal. 136

⁸² Lihat Imam Nur Subono, *Taktik Negara Menguasai Rakyat: Sebuah Studi Teori Bentuk Pemerintahan Korpokratisme* (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama), 2003, hal. 2

stabilitas politik dan sosial.⁸³ Karenanya segala potensi konflik diredam (bukan diselesaikan dari akarnya) agar tidak mengganggu ketentraman dan keamanan, termasuk dalam hal ini adalah konflik yang muncul dengan nuansa agama. Peredaman ini bahkan dilakukan secara otoriter.⁸⁴

Rezim Orde Baru menafikan setiap wujud gejolak dalam masyarakat sekecil apapun, apalagi yang bernuansa SARA. Gejolak-gejolak sejenis ini harus ditekan—bila perlu dengan kekerasan—dan disembunyikan di pojok-pojok gelap yang tak terjangkau oleh telisik teropong publik. Dengan mendasarkan diri pada konsep negara integralistik, negara Orde Baru dibayangkan sebagai suatu keluarga besar dan para warganya harus hidup rukun dan damai dalam keselarasan, keserasian dan keseimbangan. Kesatuan dalam persamaan yang diseragamkan jauh lebih

⁸³ Pertumbuhan ekonomi Indonesia sesungguhnya merupakan proyek Amerika untuk memberantas kemiskinan. Kemiskinan di Indonesia sangat menakutkan bagi Amerika Serikat karena kekhawatiran perkembangan komunisme. Sementara syarat dasar bagi pertumbuhan ekonomi adalah investasi dan stabilitas politik. Dari aspek politis, kebijakan pertumbuhan ekonomi berharga mahal bagi dinamika politik Indonesia. Pertumbuhan ekonomi mengasumsikan adanya stabilitas politik. Syarat ini sesuai dengan watak politis Soeharto yang pada dasarnya militeristik, satu arah, dan anti-kritik. Pada akhirnya terjadi tumpang tindih motivasi politik antara motivasi menciptakan stabilitas demi pertumbuhan ekonomi dan motivasi otoritarianistik. Yang jelas, citra otoritarian Orde Baru sudah menjadi *grand narration* dalam diskursus sejarah politik Indonesia. Baca R. Krisnawan dalam Agus Sudibyo dkk, *Republik Tanpa Ruang Publik* (Yogyakarta: IRE Press), 2005, hal. 34

⁸⁴ Ini sejalan dengan pendapat Guillermo O'Donnell. Menurutnya, dalam mempertahankan kekuasaan, negara-negara yang menjalankan proses perluasan secara intersif (*deepening*) industrialisasi dan pembangunan ekonomi, cenderung akan memilih jalan birokratik otoritarian. Dalam model ini negara berusaha untuk muncul sebagai kekuatan politik yang tidak hanya "relatif mandiri" berhadapan dengan faksi-faksi elit pendukung maupun masyarakat sipil, tetapi negara menjadi kekuatan dominan yang mampu mengatasi keduanya. Negara tumbuh menjadi kekautan raksasa yang terpadu, dinamis, menyebar, represif, birokratis dan teknokratis guna menjaga akselerasi industrialisasi agar tidak terganggu. Lebih lanjut baca Zainuddin Maliki, *Politikus Busuk*.

diutamakan daripada perbedaan beraneka-ragam yang membuka celah perpecahan. Berbagai perbedaan aspirasi dan kepentingan kelompok sosial, kesukuan dan keagamaan ditekan habis ke bawah permukaan demi kesatuan dalam keluarga besar bangsa Indonesia.

Gagasan tentang keserasian semacam ini mirip dengan yang pernah diterapkan oleh pemerintah kolonial untuk menjamin ideologi kolonial tentang stabilitas dan ketenteraman, *rust en order*. Konsep tentang "keserasian" atau "harmoni" inilah yang kemudian dikembangkan oleh Orde Baru dengan kosa kata kerukunan. Untuk mewujudkan kondisi yang diinginkannya itu, pendekatan keamanan yang fasistik pun kerap dilakukan.⁸⁵ Jadi, sesungguhnya, apa yang dilakukan oleh rezim Orde Baru adalah sesuatu yang terwariskan dari rezim-rezim kolonial.

Tidak hanya mempraktekkan, Orde Baru juga melakukan pewarisan terhadap rezim sesudahnya. Pengaruh paradigmatis yang ditancapkan oleh Orde Baru dalam kesadaran masyarakat dan penyelenggara negara sangat kuat. Politisasi SARA yang kini masih bercokol dalam berbagai kebijakan adalah salah satu contohnya.⁸⁶ Setelah Soeharto lengser, Soehartoisme tanpa disadari masih tetap hidup.

⁸⁵ Menurut Roger Griffith, sebagaimana dikutip Tamrin Amal Tomagola, salah satu persyaratan minimum sebuah ideologi dianggap fasist adalah *fasism is anti-conservative* – sistem kekuasaan turun-temurun, pemulihan keamanan dan ketertiban, tanpa membangun identitas baru, seperti dalam Orde Baru. Tamrin Amal Tomagola, *Republik Kapling*, hal. 122

⁸⁶ Warisan rezim Orde Baru itu terjadi hampir dalam semua ranah kehidupan berbangsa. Lebih lanjut baca AE. Priyono, dkk., *Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Bablasan Rezim Suharto di Era Reformasi* (Jakarta: ISAI, USAID), 2005

Dalam soal politik kerukunan, munculnya berbagai kebijakan yang beraroma masa lalu setidaknya cukup menjadi bukti garis kesinambungan paradigma kebijakan itu. RUU KUB yang dikhawatirkan banyak orang akan membuat kemunduran berarti, memang gagal diundangkan. Akan tetapi munculnya Peraturan Bersama Menteri Agama nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 tahun 2006 (yang merupakan revisi SKB nomor 1 tahun 1979) tampaknya telah menghadirkan masa lalu di tengah masa reformasi ini.

Pada awal-awal reformasi memang terjadi perubahan yang menggembirakan, terutama pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (1999-2001). Gus Dur melakukan gembrakan yang cukup berarti dengan mencabut Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina melalui Keputusan Presiden nomor 6 Tahun 2000 tertanggal 17 Januari 2000. Sejak saat itu kebudayaan Cina berkembang pesat, termasuk kegiatan-kegiatan keagamaannya.

Pada masa pemerintahan Gus Dur juga, sewaktu K.H. Tolkhah Hasan menjabat sebagai Menteri Agama, pernah muncul usulan agar pemerintah (dalam hal ini Departemen Agama) meratifikasi Deklarasi PBB tentang Penghapusan Berbagai Bentuk Intoleransi atau Ketidakrukunan dan Diskriminasi Berdasar Agama atau Kepercayaan (disahkan 25 November 1981). Ini adalah inisiatif maju dari Departemen Agama untuk menjamin prinsip bahwa "Tidak seorang pun boleh dijadikan sasaran diskriminasi oleh negara, lembaga, sekelompok orang, atau orang mana pun atas alasan-alasan

agama atau kepercayaan lainnya”, sebagaimana tertuang dalam ayat Pasal 2 deklarasi ini.⁸⁷

Jika itu terjadi, di lingkungan Departemen Agama tidak akan muncul lagi kasus-kasus pelarangan Ahmadiyah, Darul Arqam, atau penyebutan sesat, juga tidak ada lagi masalah penghormatan pencatatan perkawinan kalangan penghayat kepercayaan. Di samping itu, fungsi pengawasan Departemen Agama sudah mulai direvisi atau ditinjau kembali. Sebab, misinya jelas, bukan lagi mengakui atau tidak mengakui, melainkan justru melindungi setiap kelompok agama dan kepercayaan agar tidak terdiskriminasi dan menjadi objek intoleransi atau ketidakrukunan, agar terjamin hak-hak mereka yang sama dan setara untuk hidup dan berkembang.

Dalam soal hubungan antaragama, jika hal itu terjadi, akan berimplikasi sangat positif. Hal ini karena tidak ada lagi diskriminasi, marginalisasi dan pembatasan kehidupan beragama. Itulah yang ingin dicapai dalam ayat berikutnya dalam Pasal 2 deklarasi ini: “Untuk tujuan-tujuan Deklarasi ini, ungkapan ‘ketidakrukunan’ dan diskriminasi berdasar agama atau kepercayaan berarti segala perbedaan, pengesampingan, pembatasan atau pengistimewaan dan pengutamaan berdasar agama atau kepercayaan yang tujuannya atau akibatnya meniadakan atau mengurangi pengakuan, penikmatan atau penegakan hak-hak asasi manusia dan kebebasan dasariah atas suatu dasar yang sama”.

⁸⁷ Dikutip dari Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, hal. 248

Usulan itu pun dimasukkan dalam Program Pembangunan Nasional (1999-2004). Tetapi, yang terjadi kemudian justru sebaliknya. Alih-alih meratifikasi deklarasi tersebut, malah melanjutkan draf RUU yang pernah muncul pada masa Soeharto sekalipun batal diajukan sebagai UU. Judulnya adalah RUU tentang Tata Kehidupan Beragama. Pada waktu itu, RUU ini batal diajukan karena masih sensitifnya problem antaragama. Kemudian, Litbang Departemen Agama, diketuai Atho Mudzhar, mengajukannya dengan nama RUU tentang Kerukunan Umat Beragama. RUU ini kini dipetieskan karena menimbulkan kontroversi yang mengganggu harmonitas hubungan antaragama.

Meski tidak jadi diundangkan, hal itu setidaknya menunjukkan jalan mundur reformasi kebijakan agama. Pasca-Gus Dur, reformasi kehidupan keagamaan tampaknya tidak berjalan maju, bahkan secara paradigmatik kebijakan politik kerukunan antaragama di era reformasi kembali ke masa kolonial. Batalnya pembahasan RUU KUB tidak lantas upaya intervensi pemerintah terhadap kehidupan beragama selesai begitu saja. Pemerintah, pada 21 Maret 2006 menerbitkan revisi SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 1/1969 yang selanjutnya dinamakan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama nomor 8 dan 9 tahun 2006.⁸⁸ Peraturan yang ditandatangani Menteri Dalam

⁸⁸ *SUARA MERDEKA*, 23 Maret 2006

Negeri M. Ma'ruf dan Menteri Agama Maftuh Basyuni itu mengejutkan banyak orang.⁸⁹

Peraturan Bersama itu berisi tentang tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat bersama, pembentukan forum kerukunan umat beragama (FKUB), pendirian rumah ibadat, dan izin sementara pemanfaatan bangunan gedung.⁹⁰ PB itu juga mewajibkan pembentukan FKUB di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. FKUB ini adalah lembaga yang didirikan oleh pemerintah di mana struktur Dewan Penasehatnya dipimpin oleh kepala daerah (Gubernur, Walikota/Bupati). Dengan melihat strukturnya saja, jelas sekali intervensi pemerintah terhadap kehidupan agama-agama akan kembali direvitalisasi.

Dalam peraturan ini, sebagaimana tampak dalam bab sebelumnya, melalui kepala daerah tersebut, pemerintah akan melakukan pengawasan (atau dalam bahasa peraturan itu disebut pembinaan) kehidupan keagamaan dan kerukunan antaragama sampai pada tingkat desa. Jika dibandingkan, Peraturan Bersama ini jauh lebih ekstensif dibandingkan dengan pendahulunya.⁹¹ Dalam SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1969

⁸⁹ Meski tidak sehebat munculnya RUU KUB, munculnya revisi SKB dua menteri ini memunculkan pro dan kontra. Sebanyak 42 anggota DPR RI dari berbagai fraksi dan komisi menolak revisi surat keputusan bersama (SKB) tersebut. Mereka meminta pemerintah untuk segera membatalkan Peraturan Bersama menteri tersebut. *SUARA MERDEKA*, 24 Maret 2006.

⁹⁰ Baca lebih lanjut Peraturan Bersama Menteri Agama nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 tahun 2006

⁹¹ Dalam lampiran, sengaja penulis melampirkan keduanya untuk dapat dijadikan bahan perbandingan untuk membaca ada atau tidak adanya garis kesinambungan kebijakan politik kerukunan antaragama sampai pada masa pascareformasi ini.

tugas pengaturan kerukunan tidak sampai dioperasionalisasikan secara struktural melalui lembaga bentukan pemerintah. SKB itu memang memberikan mandat kepada kepala daerah yang dibantu perwakilan Departemen Agama setempat untuk membina kerukunan. Tidak juga ditemui penugasan untuk mengawasi kepala desa atau kelurahan.

Belum lagi PB yang baru itu juga mengatur tentang pendirian rumah ibadah yang sangat restriktif. Pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis bangunan, dan persyaratan khusus, di antaranya 90 KTP pengguna rumah ibadah dan dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang. Juga harus ada rekomendasi tertulis kantor Departemen Agama dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).⁹² Dalam SKB sebelumnya, pendirian rumah ibadah tidak diatur sedemikian detail dan membatasi. SKB itu hanya mengatur bahwa pendirian rumah ibadah perlu mendapatkan ijin dari kepala daerah atau pejabat pemerintahan di bawahnya yang dikuasakan untuk itu.

Pertimbangan pemberian ijin juga tidak seketat Peraturan Bersama yang baru ini. Pemberian ijin oleh kepala daerah ini hanya mempertimbangkan: (a) pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat; (b) planologi; dan (c) kondisi dan keadaan setempat. Pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rokhaniawan setempat hanya jika diperlukan.

⁹² *Ibid.*, Bab IV Pasal 14

Melihat perbandingan itu pengawasan kehidupan umat beragama dan regulasi pendirian rumah ibadah yang begitu restriktif mengingatkan kita pada paradigma yang digunakan oleh pemerintah kolonial dalam mengawasi dan membatasi kehidupan beragama, termasuk pengaturan relasi antaragama. Hal ini menyadarkan pada kita tentang kehadiran -dengan meminjam istilah Ahmad Baso- "polisi kolonial" di era reformasi. Kebijakan pada era reformasi masih belum beranjak dari paradigma kolonialisme.

Memang jika dicermati, revisi SKB itu tidak saja mengulangi pendekatan dan paradigma yang digunakan oleh Orde Baru, melainkan justru jauh lebih dahsyat dalam mencampuri kehidupan beragama. Hal ini tampak dari rencana pembentukan FKUB di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan jika SKB itu diberlakukan, maka akan terjadi pengawasan kehidupan keagamaan sampai pada tingkat desa. Sesuatu yang sungguh paradoks dengan demokratisasi yang tengah kita lakukan.⁹³ Dengan melihat regulasi yang anti-demokrasi itu, dalam soal politik kerukunan antaragama negara ini jalan di tepat, untuk tidak dikatakan mundur jauh melawan arus perubahan.

Setidaknya hal ini juga bisa dilihat dari perspektif politik di mana di dunia ini tengah terjadi pergeseran paradigma politik dan birokrasi secara besar-besaran. Pergeseran itu terjadi antara lain melalui: a) perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang sarwa-negara menjadi berorientasi ke pasar

⁹³ Caswiyono Rusydie Cw, *Catatan Terserak: Dari Teologi Hingga Gerakan Sosial* (Yogyakarta: Insania Cita Press), 2006, hal. 142

(*market* –dalam pengertian publik); b) perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian menjadi berorientasi kepada *small* dan *less government*, egalitarian dan demokrasi; c) perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan; d) perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu ke arah *boundaryless organization*; e) perubahan dari paradigma manajemen pemerintahan yang mengikuti struktur fisik (*physical structure*) ke tatanan manajemen pemerintahan yang berdasarkan pada *logical structure*; dan f) perubahan paradigma dari *a low trust society* ke arah *a high trust society*.⁹⁴

Dengan perspektif itu, maka birokratisasi dan negaranisasi kerukunan antaragama, serta dominasi negara dalam mengintervensi kehidupan dan relasi antaragama saat ini, jelas tidak berpihak pada perubahan yang tengah menjadi trend dunia. Mestinya, jika reformasi di Indonesia kita ini berjalan sesuai harapan, paradigma negaranisasi agama dan regulasi yang terlalu jauh terhadap kehidupan dan relasi antaragama tidak terjadi sedemikian dahsyatnya. Kenyataan ini dengan gamblang membuktikan belum adanya perubahan paradigmatik dalam kebijakan politik kerukunan antaragama di era Indonesia reformasi ini.

Peneliti secara tegas juga mengatakan bahwa munculnya kebijakan kerukunan pada era reformasi ini sebagai kemunduran

⁹⁴ Lebih lanjut baca Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada), 2003, hal. 190-194

karena secara paradigmatik bertentangan dengan kehendak reformasi dalam hal pemantapan persatuan dan kesatuan nasional. Sebenarnya MPR sebagai representasi rakyat telah mengubah paradigma tentang persatuan dan kesatuan nasional dengan mengurangi intervensi pemerintah. Hal ini tertuang dalam Ketetapan (TAP) MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.⁹⁵ Dalam arah kebijakan yang dituangkan dalam TAP tersebut dinyatakan:

Meningkatkan kerukunan sosial antar dan antara pemeluk agama, suku, dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya melalui dialog dan kerjasama dengan prinsip kebersamaan, kesetaraan, toleransi dan saling menghormati. Intervensi pemerintah dalam kehidupan sosial budaya perlu dikurangi, sedangkan potensi dan inisiatif masyarakat perlu ditingkatkan.

Arah kebijakan yang digariskan oleh TAP MPR tersebut sangat tegas menghendaki pengurangan terhadap intervensi pemerintah terhadap kehidupan masyarakat dan berpihak pada penguatan masyarakat dalam membangun harmonitas. Jadi, menurut peneliti, munculnya Peraturan Bersama itu bertentangan dan melanggar TAP MPR tersebut sebagai landasan hukum yang ada di atas peraturan menteri.

TAP ini selanjutnya juga menugaskan kepada pemerintah untuk: (a) memfasilitas diselenggarakannya dialog dan kerjasama

⁹⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *TAP MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI), 2006, hal. 71-89

pada tingkat nasional maupun daerah, yang melibatkan seluruh unsur bangsa, baik formal maupun informal, yang mewakili kemajemukan agama, suku, dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya untuk menampung berbagai sudut pandang guna menyamakan persepsi dan mencari solusi; (b) segera menyelesaikan masalah konflik secara damai di berbagai daerah dengan tuntas, adil, dan benar, dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan nasional.⁹⁶

Melihat TAP di atas, semangat perubahan dalam penanganan terhadap konflik tampak sangat reformis. Sayangnya, keputusan MPR produk reformasi itu tidak diikuti dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah lebih banyak mencerminkan arah kekuasaan pemegang kekuasaan pemerintah. Berbagai kebijakan keagamaan yang muncul di era reformasi ini memang mencerminkan cara pandang pemegang kekuasaan setiap rezim transisi terhadap kehidupan keagamaan yang ideal. Revisi SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri yang banyak dinilai sebagai langkah mundur dalam merespon dan menangani persoalan hubungan antaragama ini, setidaknya mencerminkan paradigma “rezim” reformasi yang kini berada di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono. Kalaupun tidak secara personal merupakan sikap presiden, pilihan kebijakan setidaknya mencerminkan latar belakang menteri agamanya, meski selalu dikatakan bahwa tujuannya mulia.

⁹⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *TAP MPR RI No. I/MPR/2003*, hal. 83

Berbagai kebijakan politik kerukunan antaragama yang dipraktekkan oleh berbagai rezim itu selalu diklaim sebagai wujud tanggung jawab pemerintah dalam melindungi rakyatnya dari ancaman konflik antaragama. Argumen pemerintah dalam memberlakukan politik kerukunan sebagai upaya perlindungan terhadap masyarakat adalah bentuk dari proses governmentality – sebuah seni memerintah yang dikonseptualisasikan oleh Foucault. Seolah-olah pemerintah membela rakyat dengan menjaga ketentraman, namun sesungguhnya itulah seni memerintah. Dalam formasi negara semacam ini, yang diutamakan adalah sifat “kebakakan negara”, yang berkepentingan dengan kesejahteraan dan keselamatan penduduk, sambil sesekali memperlihatkan watak tangan besinya dengan mengefektifkan fungsi-fungsi kontrol dan pengawasan ketat.

Ini sebagaimana yang dipikirkan dan dilakukan oleh Snouck Hurgonje. Dengan mengadopsi konsep Raffles, ia tetap ingin mempertahankan negara kolonial sebagai negara yang humanis dan beradab, atau negara bapak yang melayani, membimbing sekaligus mengawasi. Agensi negara muncul dengan membenarkan dirinya hadir, karena potensi konflik komunal dalam masyarakat, karena kepercayaan mereka, dan karena keyakinan mereka. Dengan kata lain, dalam pandangan Snouck, selama ada kelompok fanatik, selama itu pula kolonialisme menegaskan kehadirannya.⁹⁷

Hal ini persis dengan watak serba curiga pemerintah Orde Baru dan pemerintah yang berkuasa saat ini yang mengintervensi

⁹⁷ Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, *op.cit.*, hal. 215

kehidupan keagamaan dengan alasan bahwa negara diperlukan turun tangan untuk melindungi masyarakat karena potensi konflik masih terus ada. Atau pengawasan terhadap aliran kepercayaan oleh PAKEM yang terus dilancarkan hingga kini karena adanya aliran kepercayaan dan gerakan-gerakan sempalan dianggap mengganggu ketertiban dan keamanan. Atau juga dibentuknya FKUB di era reformasi yang berusaha mengawasi dan merukunkan pemeluk agama sampai pada level sosial yang paling bawah. Negara masih saja memanfaatkan sentimen-sentimen komunal untuk mematikan suara-suara resistensi dalam masyarakat. Di sinilah kita seperti kembali ke masa kolonial, masa yang selalu dibenci, dijauhi, tapi sekaligus ditiru dan dilestarikan terus-menerus.

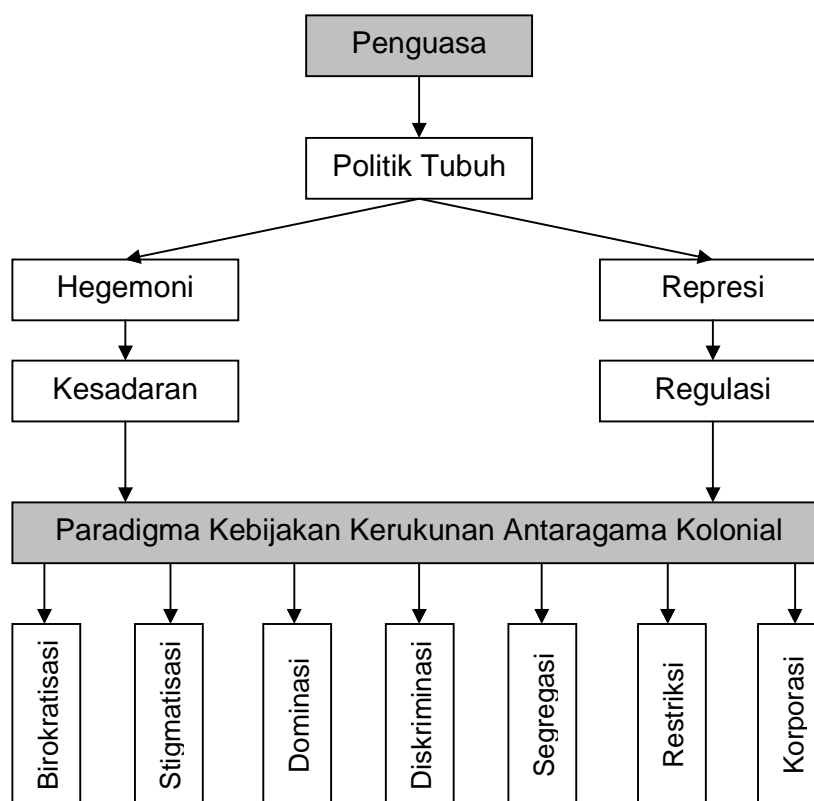
Penjiplakan gaya kolonial ini tidak lepas dari bagaimana, sebagaimana penelusuran di atas, kesinambungan paradigma pengelolaan terhadap pluralitas yang dilakukan oleh setiap rezim. Paradigma inilah yang selanjutnya beroperasi melalui teknologi politik tubuh dalam penaklukan masyarakat dan agama-agama.

Dari berbagai penelusuran genealogis pada bagian-bagian sebelumnya, secara umum dapat disimpulkan bahwa politik tubuh untuk mengendalikan masyarakat melalui agama dilakukan dalam dua cara yaitu hegemoni dan represi. Hegemoni berkaitan dengan pembentukan kesadaran, sedangkan represi dioperasionalkan melalui regulasi. Namun keduanya tidak dapat dipisahkan. Kedua bentuk penaklukan masyarakat itu, hegemoni dan represi, saling menguatkan satu sama lain. Represi yang beroperasi secara struktural melalui instrumen hukum diperkuat hegemoni yang beroperasi

secara kultural melalui pembentukan kesadaran publik. Dalam perspektif sosiologi hukum terjadi saling mempengaruhi antara hukum dan opini masyarakat.⁹⁸ Keduanyalah yang selanjutnya membentuk paradigma kolonial.

Paradigma kolonialisme ini setidaknya dicirikan dengan karakter birokratisasi, stigmatisasi, dominasi, diskriminasi, segregasi, restriksi, dan korporasi. Temuan itu setidaknya bisa digambarkan dalam skema berikut:

Skema 10
Paradigma Kolonial dalam Kebijakan Politik
Kerukunan Antaragama



⁹⁸ Baca Disdjosisworo, Sudjono, SH, *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial* (Jakarta: Rajawali), 1983, hal. 27. Opini yang berkembang di masyarakat pada taraf tertentu menjadi kesadaran yang tertanam dalam kehidupan masyarakat.

Berikut karakter-karakter kolonial dalam regulasi kerukunan antaragama itu bisa dijelaskan:

1. Birokratisasi

Salah satu yang dilakukan oleh penguasa kolonial terhadap agama adalah membirokratisikannya. Ketakutan pemerintah Hindia Belanda terhadap tarekat yang dianggap berpotensi melakukan pemberontakan, misalnya, memunculkan cap sebagai "Islam fanatik". Ketika Islam dijadikan soal perkembangan fanatisme, maka pada saat itu muncul pembenaran untuk masuk dan memanipulasi Islam sebagai obyek birokratisasi dan administrasi.

Pada masa itu terdapat Kantor Urusan Pribumi –yang sebenarnya mengurus Islam- yang sangat gencar memasukkan agama ke dalam birokrasi negara. *Kantoor voor inlandsche zaken*, yang direktur pertamanya adalah Snouck, pada tahun 1899, dibaca oleh kalangan pribumi sebagai "Kantor Agama". Lembaga inilah yang setelah Indonesia merdeka, sebagaimana ditelusuri pada bab sebelumnya, menjadi Departemen Agama. Jadi, Departemen Agama yang saat ini kita punya merupakan birokratisasi agama ala kolonial. Dalam konteks ini, jika paradigma birokratisasi masih terus berlangsung, jangan diharapkan agama berkembang menjadi suatu teologi sosial, teologi pembebasan, apalagi etika sosial.

Negara kolonial semacam ini membenarkan dirinya untuk ikut campur tangan dan mengintervensi apa yang dianut dan

diyakini oleh penduduk pribumi. Termasuk apa yang mereka lakukan dan pikirkan sebagai realisasi dari yang mereka anut dan yakini itu. Bahkan kalau perlu mengkriminalisasi agama mereka jika ternyata apa yang mereka yakini dan percayai itu bertentangan dengan kepentingan negara kolonial.⁹⁹ Sebagaimana yang dikatakan oleh Angelino, seorang penulis yang menjadi rujukan kebijakan kolonial kala itu, “negara ini adalah suatu jaringan organisasi pemerintahan dengan banyak mata yang kecil-kecil”. Aparat ideologisnya menjangkau hingga pelosok pedesaan dan daerah terpencil. Melalui pemekaran birokrasi ini negara melakukan proses rasionalisasi dan sosialisai pikiran serta keputusan-keputusan elite yang sekaligus berarti sebuah praktik dominasi. Selanjutnya, rasionalisasi birokrasi itu menjelma menjadi apa yang disebut Weber dengan “sangkar besi” (*iron cage*).

Pendekatan birokratisasi semacam ini sampai saat ini masih mewarnai kebijakan kerukunan antaragama di Indonesia. Pembentukan FKUB yang dikomandani oleh negara sampai ke tingkat kabupaten dengan jangkauan sampai ke desa/kelurahan jelas menunjukkan hal ini. Penugasan kepala daerah untuk melakukan pengawasan terhadap kerukunan antaragama menjadikan kerukunan sebagai urusan birokrasi.

⁹⁹ Ahmad Baso, *Islam Pasca-kolonial*, hal. 199

Padahal kita tahu persis bahwa birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah karakteristik Orde Baru.¹⁰⁰

2. Stigmatisasi

Warisan yang juga melekat dalam pengambilan kebijakan hingga kini adalah munculnya stigmatisasi. Berbagai peraturan, termasuk yang muncul di era reformasi, senantiasa didasari dengan pemikiran bahwa umat beragama selalu konflik dan tidak bisa menyelesaikannya sendiri, sehingga diperlukan tangan negara melalui berbagai kebijakan. Ini juga bisa ditarik pada masa kolonial.

Berbagai pergolakan yang mengancam stabilitas dan dilakukan oleh komunitas agama selalu dianggap sebagai pergolakan agama, seperti kemunculan gerakan tarekat, pemberontakan petani di Banten dan lain-lain. Karena itu pun penanganan atas masalah-masalah ketidakpuasan terhadap pemerintah diselesaikan dalam ruang terbatas dan eksklusif agama itu.¹⁰¹ Tentu ceritanya akan jadi berbeda seandainya

¹⁰⁰ Ada beberapa karakteristik birokrasi yang dijalankan oleh pemerintahan Orde Baru. Karakteristik utama birokrasi pada masa itu adalah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran negara, ke dalam kehidupan masyarakat. Birokrasi pemerintah pada masa ini selalu menjalankan tugasnya dengan dukungan penuh dari jaringan birokrasi militer, baik pada tingkat pusat melalui Kopkamtib sampai di tingkat desa melalui Koramil. Sebagaimana diketahui, pemerintahan Orde Baru didukung oleh tiga pilar, yaitu militer, Golkar dan birokrasi. Birokrasi dijadikan sebagai alat kekuatan oleh pemerintah dalam mendukung kebijakan dan melestarikan kepentingan pemerintah. Saiful Arif (ed.), *Reformasi Birokrasi*, hal. 133. Kultur kekuasaan Orde Baru masih sering dijumpai dalam birokrasi pada era reformasi (hal. 136)

¹⁰¹ Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, hal. 200

pendekatan penyelesaian atas masalah ketidakpuasan itu dilakukan oleh pakar ekonomi atau pakar sosiologi; mungkin cerita tentang tarekat dan mistik akan menghilang, digantikan oleh wacana tentang ketidakadilan sosial. Tetapi itulah yang terjadi hingga kini. Hal ini seperti terlihat dalam wacana kontemporer tentang Islam dan terorisme, yang selalu dan hanya dihubungkan dengan faktor teologis dan tafsir-tafsir keagamaan fundamentalis, dan bukan pendekatan yang sifatnya struktural.

Cap fanatik yang ditempelkan pada komunitas agamawan yang membangkang terhadap penguasa kolonial, menurut peneliti, bukan semata-mata disebabkan karena ketidaktahuan terhadap anatomi umat Islam (atau agama-agama) di Indonesia, melainkan merupakan kesengajaan untuk melakukan stigmatisasi. Bahkan kala itu, orang-orang yang rajin beribadah dan taat beragama dianggap fanatik sehingga sebutan ini pasca-1888 menjadi terkenal dengan istilah "*panatik*".

Ketakutan terhadap kekuatan Islam sebagai penggerak solidaritas ini selanjutnya direspon dengan pengawasan yang sangat ketat. "Ancaman" inilah yang kemudian direproduksi oleh Orde Baru dengan jargon "bahaya laten ekstrem kanan". Para pejabat Orde Baru selalu menuduh orang-orang yang menampakkan semangat keislaman di ruang publik sebagai ekstrem kanan.

Selain tentang *judgment* terhadap konflik bernuansa agama, stigma semacam ini juga tampak dari alasan pelarangan terhadap aliran kebatinan oleh Orde Baru. Menurut rezim fasis ini,

pelarangan ini –sebagaimana tampak di atas- untuk mencegah munculnya kembali PKI. Artinya, Orde Baru sama dengan menuduh bahwa penganut aliran kepercayaan adalah aktivis atau anggota PKI yang nama dan harga dirinya kini belum direhabilitasi.

3. Diskriminasi

Karakter lain yang menjadi ciri dari paradigma kolonial adalah diskriminasi. Pendekatan yang diskriminatif ini telah lama membentang dalam berbagai kebijakan dari masa ke masa. Kita ingat bagaimana diskriminasi yang dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda dalam soal pendidikan dan penyiaran. Agama Kristen mendapat tempat yang mulia dalam konfigurasi politik masa kolonial. Akses mereka terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik sangat mudah. Sementara Islam menjadi obyek pengawasan terus-menerus. Karena itulah maka pergolakan terjadi di mana-mana akibat ketidakadilan yang dilakukan oleh penguasa. Ketetapan Umum Perundang-undangan (*Algemeene Bepaling van wetgeving*) yang memasukkan kalangan pribumi pemeluk Kristen setara hak hukumnya dengan orang Eropa, merupakan bentuk diskriminasi yang nyata.

Kini aroma itupun masih menyelimuti bangsa kita yang plural ini. Berbagai peraturan seperti peraturan tentang penyiaran agama, pendirian rumah ibadah, pendidikan, perkawinan dan lain-lain, mencerminkan pendekatan diskriminatif dalam menata

kehidupan keagamaan yang ragam di tanah air. Bedanya, jika dulu Kristen menjadi anak emas, kini Islam menjadi anak emas. Tentu ini sesuai dengan kepentingan keberpihakan penguasa terhadap kelompok tertentu. Di antara berbagai kebijakan diskriminatif, diskriminasi terhadap "definisi agama" merupakan diskriminasi yang paling dahsyat. Kebijakan bahwa hanya ada lima agama yang diakui di Indonesia, membuat agama-agama lain tidak punya hak hidup. Demikian juga terhadap aliran dan kepercayaan dan kelompok agama (yang dianggap) sempalan.

Definisi di atas sudah barang tentu menyingkirkan agama-agama suku dan berbagai kepercayaan yang ada di Indonesia. Bahkan agama-agama besar yang berasal dari Asia, seperti Hindu-Buddha harus berjuang menyesuaikan diri dengan konsepsi agama ala pemerintah Indonesia. Dengan definisi tersebut bukan saja agama-agama suku dan kepercayaan itu tidak mendapatkan hak subsidi, pendidikan agama di sekolah, tetapi juga kesulitan-kesulitan dalam menjalankan ritual mereka, termasuk perkawinan. Sebagai contoh, perkawinan yang dilakukan oleh agama Konghucu dianggap tidak sah dan dengan demikian tidak bisa dicatat.¹⁰² Diskriminasi umat beragama bahkan juga dilakukan oleh negara sampai liang lahat, hal ini tampak dalam Surat Menteri Agama RI nomor B.VI/11215/1879 yang

¹⁰² Tentang bagaimana sulitnya pasangan muda-mudi penganut aliran kepercayaan dan agama "yang tidak diakui" dalam melangsungkan pernikahan dan pasangan beda agama yang kesulitan mendapat pengesahan oleh negara, dapat dibaca dalam Ahmad Nurkholis dan Ahmad Baso, *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Kaegamaan dan Analisis Kebijakan* (Jakarta: Komnas HAM dan ICRP), 2005

menyatakan bahkan "tidak dikenal tata cara penguburan jenazah menurut aliran kepercayaan".

Di era Orde Baru hal ini menemukan titik kulminasinya, dengan keluarnya berbagai kebijakan yang tidak netral. Lihat misalnya legislasi tentang perkawinan (UU No. 1/1974) atau wilayah pendidikan (UU No. 20/2003). Di situ, mungkin tidak kelihatan secara eksplisit, "faktor agama" memainkan peran penting, entah mendistorsi isu problematis sebenarnya, atau malah menjadi bagian tak terpisahkan dari politik diskriminasi yang merupakan kejahatan negara. Politik akomodasi legislatif ini sering sekali menjadi sumber ketegangan antar-umat beragama. Legislasi yang bersentuhan dengan wilayah publik, wilayah yang seharusnya menjadi "rumah bersama" seluruh kelompok, tanpa harus dibedakan asal-usul warna kulit, keturunan, jenis kelamin, maupun keyakinan yang dipeluk.

Departemen Agama juga merupakan institusi yang terus melanggengkan karakter diskriminasi. Keberadaan departemen yang mewarisi paradigma Kantor Urusan Pribumi pada masa Belanda itu kini menjadi institusi yang lebih banyak melayani kepentingan umat Islam.¹⁰³ Mungkin hal ini terjadi karena

¹⁰³ Kasus menarik adalah yang terjadi di Nusa Tenggara Timur yang mayoritas penduduknya beragama Kristen. Mengenai struktur dan unit pelayanan yang ada di Departemen Agama, hal yang sudah lama menjadi bahan perbincangan yang tidak putus-putus di kalangan masyarakat NTT adalah menyangkut unit pelayanan pada Kantor Urusan Agama (KUA) di tingkat kecamatan yang dinilai hanya melayani kebutuhan umat Islam saja. Begitu pula pada Unit Pelayanan Kanwil Departemen Agama Propinsi NTT dan Kantor Departemen Agama Kabupaten, dirasa tidak adil karena lebih banyak untuk urusan pelayanan umat Islam, padahal mayoritas masyarakat NTT adalah Kristen Katolik dan

lembaga ini didirikan sebagai konsesi politik terhadap umat Islam. Produk kebijakannya pun masih disemangati karakter diskriminasi hingga kini. Di Era reformasi, diskriminasi masih saja berlangsung. Bahkan hal ini masih dipertegas dalam beberapa klausul dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006. Lihat saja misalnya, dalam soal pembangunan rumah ibadah, penyiaran agama dan lain-lain. Sebagaimana pengalaman masa lalu, diskriminasi merupakan "alat picu" terjadinya ketegangan hubungan antaragama.

4. Dominasi

Masih terkait dengan karakter di atas, salah satu yang terwariskan dalam struktur kebijakan politik saat ini adalah karakter dominasi. Negara mengambil peran dominan di hampir semua formasi sosial, termasuk formasi kehidupan keagamaan. Negara melakukan dominasi terhadap tafsir keagamaan. Segala tafsir yang berbeda dan berada di luar tafsir negara akan dilibas habis. Yang kemudian terjadi adalah marginalisasi dan bahkan eksklusi terhadap tafsir dan kelompok keagamaan yang tidak "direstu" negara. Berbagai kasus pelarangan dan pengabaian terhadap beberapa kelompok agama pada masa kolonial setidaknya dapat kita jadikan contoh tentang karakter ini. Karakter inipun kemudian terus dipaktekkan pada era Orde

Lama, Orde Baru dan bahkan sampai kini. Beberapa pelarangan terhadap sekte dan aliran keagamaan tertentu menjadi contoh yang tak terbantahkan.

Dalam konteks hubungan antaragama, negara menentukan langgam dan corak hubungan antaragama yang dikehendaki. Negara mendominasi seluruh ranah relasi antar-individu maupun antar-kelompok. Penelusuran pada bagian sebelumnya cukup menjadi bukti tentang hal ini. Selera kekuasaan biasanya lebih mengedepan dibanding dengan kebutuhan untuk membangun kehidupan bersama. Untuk menopang kekuasaannya negara/pemerintah biasanya tidak berada pada titik netral, melainkan memihak kelompok mayoritas. Banyak sekali kebijakan yang menampakkan karakter ini. Hal ini selanjutnya mengakibatkan relasi mayoritas-minoritas yang sangat problematik. Alih-alih memediasi berbagai kelompok yang kerap berhadapan, negara malah melebarkan jurang antara yang mayoritas dan minoritas. Kebijakan tentang penyiaran agama dan pendirian rumah ibadah jelas mengandung karakter ini. Dalam banyak hal negara juga mengharuskan kaum minoritas mengikuti keyakinan kelompok mayoritas.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Dalam kaitan ini muncul pembedaan dua kelompok keyakinan (menurut Frederick M. Wirt dan Ricardo L. Garcia sebagaimana dikutip M. Saerozi), yaitu Kelompok Keyakinan Dominan (KKD) dan Kelompok Keyakinan Minoritas (KKM). Kategori *dominan* menunjuk kepada kelompok yang memiliki otoritas kontrol dan peluang yang lebih berkembang, meskipun secara kuantitatif kelompok tersebut bukan kelompok mayoritas. Kelompok yang memiliki peran sebaliknya dikategorikan sebagai KKM.¹⁰⁴ Model kategorisasi dominan-minoritas tersebut, menurut M. Saerozi, mendasari model kebijakan nasional. 1) model dominasi, yaitu negara mengharuskan KKM mengikuti keyakinan KKD; 2) model penelantaran, yaitu negara memihak pada KKD dan membiarkan KKM hidup

Keberpihakan penguasa terhadap kelompok dominan adalah upaya penguasa untuk memperkuat posisi dan kekuasaannya. Hal ini pada dasarnya adalah strategi politis untuk mengekalkan kekuasaan. Dalam arti bahwa semakin besar orang memiliki "asosiasi kebudayaan" yang sama, maka akan semakin aman kekuasaan rezim.

5. Segregasi

Segregasi merupakan "bahasa kekuasaan" yang sangat mujarab untuk mengendalikan masyarakat yang beragam. Ia menghiasai hampir semua regulasi hubungan antaragama, sejak masa kolonial hingga kini. Sebagaimana tampak pada Bab II, pemerintah kolonial Belanda melakukan pengelompokan masyarakat berdasarkan agama, warna kulit dan strata sosialnya. Kebijakan segregasi sosial ini diwarisi dari kebijakan VOC dan Portugis yang memilah dan mengelompokkan penduduk menurut warna kulit, agama dan budayanya. Berdasarkan salah satu dari tiga aspek itu pula, pemerintah kolonial mengondisikan masyarakat ke dalam dua varian kelompok, yaitu Kelompok

sebagaimana budaya aslinya agar semakin tertinggal; 3) model pluralisme agama, yaitu negara membiarkan tiap-tiap kelompok keyakinan hidup sesuai dengan keyakinan masing-masing. Negara tidak ikut campur tangan dalam tiap-tiap kelompok keyakinan; 4) model pluralisme agama konfensional, yaitu negara (a) mengakui tiap-tiap kelompok keyakinan; (b) mendorong secara spesifik agar tiap-tiap kelompok mengamalkan nilai-nilai keimanan dan ketakwaan; (c) membina tiap-tiap individu di dalam kelompok keyakinan agar saling menghormati, dengan didorong oleh kedalaman iman masing-masing; (d) membuka akses partisipasi kepada KKM dalam pengambilan keputusan di tingkat masyarakat; dan (e) memberdayakan KKM.

Keyakinan Dominan (KKD) dan Kelompok Keyakinan Minoritas (KKM).

Karakter segregasi (fisik) ini sampai saat ini masih mengedepan dalam setiap kebijakan kerukunan. Salah satu contoh yang sangat kentara adalah kebijakan tentang peringatan hari besar keagamaan. Dalam Surat Edaran Menteri Agama RI Nomor L MA/432/1981 tanggal 2 September 1981 dinyatakan: "Dalam hal peribadatan atau adanya unsur peribadatan semacam ini, maka hanya pemeluk agama yang bersangkutan yang menghadirinya". Jika dipahami, aturan ini akan membuat masyarakat yang plural semakin tersegregasi dalam wilayah agama. Umat beragama dibatasi interaksinya hanya dalam wilayah sosial.

Demikian juga kebijakan tentang penyiaran agama, pembangunan rumah ibadah, penguburan jenazah dan lain-lain, jika dicermati, tampak berusaha membedakan yang mayoritas dan yang minoritas. Melalui kebijakan tentang penguburan jenazah, misalnya, tampak jelas pemerintah membangun segregasi sosial dengan memisahkan antara yang muslim dan non-muslim. Di era reformasi, karakter ini semakin dipertebal dengan munculnya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Dalam peraturan itu diatur bahwa untuk mendirikan rumah ibadah harus dengan syarat-syarat pengguna 90 orang. Artinya, umat beragama harus berkumpul untuk bisa mendirikan rumah ibadah. Kebijakan ini dipastikan akan mendorong pengelompokan dan konsentrasi pemeluk agama tertentu, sehingga tidak

membaur. Peraturan ini bisa membuat bangsa Indonesia terbagi dalam zona berdasarkan agama.

Pendekatan segregatif ini telah menelan biaya sosial yang sangat mahal. Sebagaimana dikemukakan pada bagian sebelumnya, salah satu konteks lokal yang menjadi konteks pendukung konflik adalah pola pemukiman yang tersegregasi menurut suku dan agama.

6. Restriksi

Buah politik pengawasan dan pengendalian terhadap agama yang ketat adalah pembatasan (restriksi) terhadap agama dan umat beragama. Segala gerak-gerik agama dibatasi secara ketat untuk memastikan bahwa kelangsungan agama (-agama) tidak mengancam bagi kelangsungan kekuasaan. Gaya ini merupakan karakter utama negara kolonial.

Dalam penelusuran sejarah sebelumnya, pemerintah kolonial benar-benar mempraktekkan politik restriksi ini secara sempurna. Lihat misalnya, berbagai kebijakan Belanda yang bersifat konfrontatif dan represif, seperti aneka peraturan tentang haji yang dikeluarkan antara tahun 1825-1859, yang bertujuan untuk membatasi dan mempersulit ibadah haji ke Mekkah. Aturan ini muncul dari kecurigaan dan ketakutan terhadap sikap fanatik dan radikal yang akan dibawa oleh para haji. Pada tahun 1859, Gubernur Jenderal mencampuri masalah agama bahkan harus

mengawasi setiap gerak-gerik para ulama, bila dipandang perlu demi ketertiban dan keamanan.

Setelah kedatangan ilmuwan bernama Snouck Hurgronje yang kemudian menjadi penasehat Kantor Urusan Pribumi, meskipun pemikirannya merubah orientasi kebijakan politik agama Belanda, restriksi tetap saja berlangsung. Pemerintah kolonial mengambil sikap netral dan bahkan kelonggaran yang luas bagi ekspresi dan aktualisasi Islam kultural. Namun pada saat yang sama melakukan sikap yang restriktif, bahkan keras, untuk mencegah dan menghancurkan Islam yang dianggap politis.

Pada masa kolonial Jepang, upaya pemerintah untuk mengikis pengaruh Belanda dan Arab di Indonesia, membuat Jepang di satu sisi bersikap represif terhadap Islam di Indonesia, meskipun di sisi lain bersifat akomodatif dengan memberikannya berbagai konsesi. Konsesi hanya diperlukan untuk mendulang dukungan bagi perang Asia Raya-nya. Pada bulan-bulan pertama, Jepang melarang beroperasinya organisasi-organisasi dan partai-partai Islam, melarang pengajaran dan penggunaan tulisan dan bahasa Arab, mengatur dan mengontrol pendidikan Islam, dan permintaan ijin untuk pertemuan-pertemuan keagamaan.

Kebijakan pembatasan terhadap kehidupan beragama seperti ini kemudian berlanjut pada masa pasca-kemerdekaan hingga kini. Kebijakan ala C. Snouck Hurgonje itu tampaknya benar-benar dipraktekkan kembali oleh Rezim Soekarno dan Soeharto. Kita tahu bagaimana pada masa Orde Baru terjadi restriksi yang

luar biasa dahsyat terhadap umat Islam maupun umat beragama lain dengan alasan demi stabilitas sosial. Kala itu terjadi pemberangusan terhadap hak berkeyakinan dan menjalankan agamanya.

Di alam reformasi, aroma itu masih tersisa. Hal ini setidaknya bisa kita tengok pada berbagai peraturan yang mengatur misalnya tentang pembatasan rumah ibadah. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tahun 2006 mengatur bahwa pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis bangunan, dan persyaratan khusus, di antaranya 90 KTP pengguna rumah ibadah dan dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang. Juga harus ada rekomendasi tertulis kantor Departemen Agama dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Ketatnya persyaratan pembangunan rumah ibadah ini mengingatkan kita pada restriksi yang pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial. Kebebasan beragama sangat dirundung pembatasan (restriksi).

7. Korporasi

Kebutuhan untuk mengkooptasi agama demi kepentingan kekuasaan memunculkan karakter korporasi. Yang dimaksud korporasi di sini adalah penaklukan potensi agama dengan pembentukan lembaga perwakilan yang terus dikontrol. Lembaga perwakilan ini adalah lembaga korporasi kekuasaan, bukan korporasi masyarakat, sehingga tidak sepenuhnya bisa mewakili

kepentingan masyarakat. Korporasi sesungguhnya merupakan bentuk simplifikasi yang dilakukan oleh negara menghadapi realitas agama dan kelompok agama yang plural. Simplifikasi itu dilakukan untuk mempermudah pengawasan, pembatasan (restriksi) dan memperoleh legitimasi dari masyarakat. Maka yang kemudian terjadi adalah (di)muncul(kan)nya kelompok-kelompok perwakilan kepentingan yang terus dikontrol.¹⁰⁵

Karakter ini tampaknya merupakan warisan dari era kolonial Jepang. Pada era itu karakter korporatisme ini setidaknya tampak dari pembentukan organisasi *Madjlis Sjuro Muslimin Indonesia* (Masyumi) pada awal tahun 1944 sebagai pengganti MIAI (Madjlisul Islamil A'laa Indonesia), organisasi bentukan bersama NU dan Muhammadiyah pada tahun 1937.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Kecenderungan ini dalam wacana ilmu politik selaras dengan teori korporatisme. Bentuk pemerintahan ini ditandai oleh dominannya peranan kekuatan negara dan pengaturan kelompok-kelompok perwakilan dalam masyarakat berdasarkan realisasinya dengan negara. Bentuk pemerintahan korporatisme secara sederhana memiliki dua sub tipe, yaitu "korporatisme masyarakat" (*societal corporatism*) dan "korporatisme negara" (*state corporatism*). Jika yang pertama dicirikan dengan suatu sistem perwakilan atau asosiasi kepentingan yang relatif otonom, di mana aktivitas-aktivitas dan dukungan terhadap pemerintah (negara) merupakan sumber legitimasi politik yang utama, maka yang belakangan dicirikan dengan penetrasi dan pengawasan (kontrol) pemerintah (negara) terhadap perwakilan-pewakilan atau asosiasi-asosiasi kepentingan. Lihat Imam Nur Subono, *Taktik Negara Menguasai Rakyat: Sebuah Studi Teori Bentuk Pemerintahan Korporatisme* (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama), 2003, hal. 3

¹⁰⁶ Aiko Kurasawa mencatat ada tiga tindakan penting yang dilakukan pemerintahan militer Jepang untuk meraih dukungan dan simpati Islam ini. *Pertama*, pendirian organisasi Islam, Masyumi. *Kedua*, pembentukan seksi urusan keagamaan di setiap pemerintahan karesidenan. Dan *ketiga*, penyelenggaraan program "latihan alim-ulama". Bukti bahwa Masyumi merupakan lembaga korporatisme pemerintah kolonial tampak dari keberpihakan organisasi ini terhadap pemerintahan Jepang. Dalam Anggaran Dasarnya (pasal 4), peran Masyumi disebutkan: "Maksud dan tujuan perkumpulan ini ialah: mengendalikan dan merapatkan perhubungan antara perkumpulan-perkumpulan Agama Islam di Jawa dan Madura, serta memimpin dan memelihara pekerjaan

Di era pasca-kolonial karakter korporasi ini tampak dari pembentukan majelis-majelis agama. Ada lima majelis agama yang telah dibentuk oleh pemerintah dan “mengaku” merepresentasikan masing-masing agama, yaitu Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), Konperensi Wali Gereja Indonesia (KWI), Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) dan Perwalian Umat Budha Indonesia (WALUBI). Meskipun tampak menguntungkan umat beragama, pada prakteknya lembaga-lembaga ini menjadi kepanjangan tangan negara dalam kebijakan politik negara untuk mencampuri kehidupan agama. Sebagai contoh, sebagaimana tampak dalam Bab II, banyak diskursus negara yang dioperasionalkan oleh MUI. Politik korporasi ini selanjutnya menentukan relasi antaragama sebagaimana yang diinginkan oleh penguasa.

Di era reformasi, karakter ini makin tampak lebih dahsyat menyentuh relasi antaragama. Tidak cukup dengan lembaga-lembaga “tangan panjang” yang sudah ada, di era reformasi karakter korporasi ini muncul melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006, yaitu pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Peraturan itu mewajibkan pembentukan FKUB di tingkat

perkumpulan-perkumpulan itu untuk mempertinggi peradaban, agar supaya segenap umat Islam membantu dan menyumbangkan tenaganya untuk membentuk Lingkungan Kemakmuran Bersama di Asia Timur Raya di bawah pimpinan Dai Nippon, yang memang sesuai dengan perintah Allah.” Keberadaan Masyumi ini sekaligus berhasil menghapus bayang-bayang MIAI, federasi yang selama ini dikenal “anti-kolonial” dan yang, sejak zaman Belanda, sudah mewakili berbagai kelompok Islam, serta mempersiunkan Wondoamiseno, ketua MIAI dari PSII (Partai Sarekat Islam Indonesia) yang dikenal “non-kooperatif”. Baca Anas Saidi, *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Jakarta: Desantara), 2004, hal. 49

provinsi dan kabupaten/kota. FKUB adalah lembaga yang didirikan oleh pemerintah di mana struktur Dewan Penasehatnya dipimpin oleh kepala daerah (gubernur, walikota/bupati). Dalam PB tersebut tampak akan adanya pengawasan hubungan antaragama sampai pada tingkat desa.

Langgengnya karakter-karakter di atas hingga kini inilah yang peneliti maksud dengan kebijakan kolonial di era reformasi. Berbagai kebijakan dan budaya yang kini melekat merupakan warisan dari kolonialisme. Seperti dikatakan Ahmad Baso, sebagaimana halnya di negara-negara Dunia Ketiga, Indonesia tidaklah mungkin mengelak dari warisan kolonialisme. Tiada satu pun di antara kita yang tinggal di Indonesia terlepas dari yang namanya penjajahan. Tidak hanya struktur negara, sistem kemasyarakatan dan hukum, melainkan juga mentalitas yang mencakup agama, adat, tradisi, warisan pengetahuan dan bahkan keserjanaan, hingga keyakinan pribadi dan ideologi – semuanya pernah atau hingga kini masih tersentuh oleh tangan kolonialisme.¹⁰⁷

Dalam berbagai studi tentang kolonialisme ada kesadaran bahwa tidak mudah menghapus warisan kolonialisme begitu saja. Jejak-jejak paradigma kolonial sebagaimana ditelusuri di atas bisa dimaklumi dalam kesadaran ini. Tulis Baso lebih lanjut:

“...apakah mungkin kita dengan tegas memisahkan begitu saja antara masa penjajahan dan masa pascapenjajahan. Kolonialisme meninggalkan bekas, sisa, dan jejak dalam sejarah tempat kita

¹⁰⁷ Ahmad Baso, *Islam Pascakolonial*, hal. 48

menggali pikiran-pikiran lama yang dikatakan “asli” dan “autentik”, tempat kita menyusuri dan merekam simpul-simpul identitas bersama. Bagaimana seandainya yang disebut “yang asli” itu sempat dipolesi ramuan kolonialisme tanpa pernah lagi kita tahu dan peduli dari mana dan lewat mana saja “aliran air” dan “riak”-nya? Dengan kata lain, keberadaan kita sebagai ahli waris kolonialisme, apapun bentuk dan manifestasinya, bisa juga disebut sebagai “subyek poskolonial”. C. Snouck Hurgronje mungkin sudah berlalu. Ia berarti hanya dalam tumpukan arsip dan buku-buku. Tetapi Snouck hadir kembali pada era pascakolonial dalam bentuk pengawasan terhadap agama-agama.”

Meski Snouck, seorang arsitek kebijakan agama Belanda, sudah tiada, ia hadir kembali dalam berbagai kebijakan yang mirip kebijakan penjajah. Memang, seolah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Orde Baru atau bahkan masa reformasi ini adalah kebijakan yang baru, dan para pembuatnya pun tidak rela dikatakan sebagai menjiplak kolonial. Akan tetapi sebagaimana dikatakan Baso di atas, “...seandainya yang disebut “yang asli” itu sempat dipolesi ramuan kolonialisme tanpa pernah lagi kita tahu dan peduli...”, kebijakan yang seolah baru sesungguhnya merupakan warisan kolonial, tentu secara paradigmatis. Sekali lagi, meski banyak orang tidak sadar.

Hal ini bisa terjadi mungkin karena bangsa kita dijajah terlalu lama, 350 tahun. Karenanya kolonial Belanda memang tampak berhasil membangun sendi-sendi mendasar dalam tata aturan dan kesadaran masyarakat Indonesia hingga kini. Memang, setiap penjajah di manapun sepertinya ingin berkuasa selama-lamanya, setidaknya meski tidak langsung. Hal ini seperti yang pernah

digambarkan oleh Franz Fanon, salah seorang yang membidani kajian-kajian poskolonial. Berikut tulisnya:

“Colonialism is not satisfied merely with holding a people in its grip and emptying the native’s brain of all form and content. By kind of perverted logic, it turns to the past of the oppressed people, and distorts, disfigures and destroys it. This work of devaluing pre-colonial history takes on a dialectical significance today”.¹⁰⁸

(Kolonialisme tidak puas sekadar menggenggam kepala penduduk yang dijajah dan menguras semua isinya. Dengan logika yang dibalik, kolonialisme justru tertuju pada masa lalu penduduk yang dijajah, lalu mendistorsi, mengutak-atik, dan menghancurkannya. Hasil kerja pengguguran nilai sejarah prakolonial mengambil makna dialektisnya sekarang ini.)

Pemahaman terhadap realitas kolonialisme inilah yang akan memungkinkan kita dapat menyadari secara utuh berbagai kebijakan politik kerukunan yang paradoks dengan tuntutan perubahan. Meskipun alam kenegaraan telah beralih, pikiran-pikiran lama tidak mudah diubah, sebab kolonialisme telah merasuk dan bahkan terpatri dalam kesadaran setiap individu, terutama para penguasa. Kesadaran itu semakin menguat tatkala bertemu dengan kepentingan kekuasaan yang ambisius, hegemonik, despotik dan tak kenal keadilan.

Menyadari hal itu, bukan berarti kita lantas harus tunduk kepada kehendak kolonial itu. Proses transisi demokrasi dan kebangsaan yang kini masih berjalan harus kita kawal menuju tatanan kenegaraan dan kemasyarakatan yang ideal, meski dengan segala konsekuensi yang tidak ringan. Sebab, masa transisi adalah masa yang sulit dan penuh tantangan yang berbaur dengan harapan.

¹⁰⁸ Franz Fanon, *The Wretched of the Earth* (New York: Penguins Books), 1967 sebagaimana dikutip Ahmad Baso, *Islam Pascakolonial* hal. 51

Memang, saat ini Indonesia masih berada dalam transisi yang sulit: transisi antara (paradigma) masa lalu dan tuntutan perubahan. Transisi politik dan demokrasi di Indonesia juga berarti transisi kehidupan keagamaan. Karenanya dapat dimaklumi ketika kebijakan masa transisi ini belum sepenuhnya mencerminkan kondisi yang diidealkan. Namun perubahan mestinya harus sudah dilakukan. Tidak saja dalam bentuk formal kebijakan, melainkan landasan paradigmatis yang baru seharusnya sudah dirintis mengiringi perubahan Indonesia menuju peradaban baru. Karena itulah, barangkali tidak “lumrah” seperti penelitian (skripsi) pada umumnya, penulis tergoda untuk memberikan tawaran pada bagian akhir bab ini.

D. DEREGULASI HUBUNGAN ANTARAGAMA: SEKADAR TAWARAN

Ketika kontroversi tentang Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama (RUU KUB) mencuat, Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), K.H. Hasyim Muzadi berpendapat, dalam persoalan kerukunan antarumat beragama setidaknya ada dua pola berbeda: apakah kerukunan cukup melalui jalur kultural, atau harus diformalkan. Dari lingkungan agama-agama, banyak yang memilih jalur kultural karena dinilai lebih asli. Sementara pemerintah sendiri malah mengusulkan suatu RUU KUB.¹⁰⁹

¹⁰⁹ <http://www.eramuslim.com>,

Lebih jauh ia mengatakan, “Pelaksanaan kerukunan beragama lebih enak dan efektif jika dilakukan secara informal, tidak perlu dibingkai dalam aturan-aturan yang kaku.” Bersama tokoh-tokoh agama yang lain, yakni Prof. Dr. Syafi’i Maarif (Ketua Umum Pengurus Pusat Muhammadiyah saat itu), Kardinal Julius Riyadi Darmaatmadja, S.J. (Ketua Presidium Konferensi Waligereja Indonesia), Prof. Dr. Andreas A. Yewangoe (Ketua Umum Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia), serta tokoh-tokoh nasionalis Roeslan Abdul Gani dan Nurcholis Madjid, membentuk Gerakan Moral Nasional untuk menyosialisasikan model “kerukunan informal” yang dicita-citakan.¹¹⁰

Keinginan tokoh-tokoh agama itu sangatlah realistis. Hal ini karena yang benar-benar mengalami perjumpaan agama-agama bukanlah pemerintah, melainkan umat beragama. Dan tokoh-tokoh itu, meskipun tentu belum sepenuhnya mewakili seluruh umat beragama, mencerminkan keinginan umat beragama. Regulasi kerukunan antaragama yang dilancarkan pemerintah menjadi ahistoris jika bertentangan dengan kebutuhan yang sesungguhnya. Apalagi, kebijakan yang diambil tidak didasarkan atas penelitian dan kajian ilmiah yang akhirnya menyebabkan kebijakan itu benar-benar tercerabut dari realitas. Dalam hal ini kebijakan itu tidak berangkat dari kepentingan masyarakat.

Berdasarkan pengalaman, dalam berbagai kasus, pendekatan struktural negara tidak efektif, sebaliknya pendekatan kultural lebih banyak menuai hasil dalam memecahkan persoalan hubungan antaragama. Contoh menarik bisa dilihat dari hasil penelitian yang

¹¹⁰ <http://www.tempointeraktif.com>

dilakukan oleh Agus Nurhadi, mahasiswa program doktoral Sosiologi Universitas Gajah Mada Yogyakarta, terhadap kerukunan antaragama di Ambarawa. Salah satu hasil penelitiannya menyebutkan bahwa secara alamiah antarumat beragama bisa hidup dengan rukun, tanpa ada konflik yang berarti. Mereka sangat toleran dengan agama lain. Sikap toleran itu bisa dilihat dari masyarakat bahwa mereka tidak mempermasalahkan ketika ada orang pindah agama lain. Mereka menganggap agama itu sama-sama mengajak orang untuk berbuat kebajikan. Ketika ada orang yang pindah agama karena perkawinan, mereka tidak begitu dipermasalahkan oleh tokoh agama, orang tua, maupun tetangga mereka. Kawin campur merupakan salah satu bentuk toleransi antarumat beragama yang sering terjadi di Ambarawa.¹¹¹

Demikian juga temuan dalam interaksi sosial dalam masyarakat Ambarawa yang plural. Tulisnya lebih lanjut:

Umat beragama juga sering berinteraksi dalam kegiatan sosial. Antarumat beragama secara wajar melakukan kegiatan sosial sebagaimana hal itu merupakan kebutuhan masyarakat. Mereka hidup dalam suasana gotong-royong meskipun mereka berbeda agama. Ketika ada yang meninggal, mereka tetap datang untuk membantu kebutuhan yang mereka perlukan tanpa membedakan agama. Hanya ketika urusan do'a, hal itu diserahkan kepada masing-masing umat beragama.

Sejak mula, masyarakat di sana adalah masyarakat dengan tingkat kemajemukan yang sangat tinggi. Para tokoh agama melakukan pendampingan terhadap umatnya masing-masing sembari mengajaknya untuk memahami umat beragama lain. Di sana ada SKUB namun

¹¹¹ Agus Nurhadi, "Kerukunan Umat Beragama dan Resolusi Konflik: Studi Kasus Umat Beragama di Ambarawa Jawa Tengah" dalam *TEOLOGIA*, Volume 16, Nomor 1, Januari 2003, hal. 185.

bentukan masyarakat, bukan pemerintah. Sebelum terbit Peraturan Bersama tidak ada aturan.

Penelitian tersebut setidaknya menunjukkan bahwa masyarakat Ambarawa, sebagai "miniatur kemajemukan" Indonesia, sesungguhnya sudah terbiasa dengan pluralitas. Harmoni sosial di sana berjalan secara alami, tak ada rekayasa. Dan itu ternyata lebih nyata. Justru, sebagaimana dikatakan Zuhairi Misrawi yang dikutip di awal Bab Pertama, ketegangan antaragama justru lebih banyak disebabkan oleh problem struktural. Kebijakan yang konon dimaksudkan untuk mengantisipasi konflik, malah sebaliknya, menyulut konflik. Berbagai kasus penutupan rumah ibadah yang dilakukan oleh aparat karena dianggap melanggar ketentuan, telah memunculkan konflik dan ketegangan yang tak kunjung padam. Relasi sosial masyarakat antaragama (khususnya muslim dan kristiani) yang mestinya sudah terjalin dengan baik, akhirnya tegang kembali hanya karena gereja umat Kristen dirampas. Dalam banyak kasus, umat Islam memanfaatkan kesempatan ini untuk "bersimbiosis" dengan aparat. Problem mayoritas dan minoritas pun kembali menguak.

Kini, pada era reformasi, di mana dominasi negara harus dikurangi dan di sisi lain kekuatan masyarakat sipil terus diperkuat, regulasi kehidupan beragama dan hubungan antaragama niscaya harus diakhiri. Agama mestilah ditempatkan sebagai milik masyarakat dan akan menjadi kekuatan masyarakat sipil. Dengan begitu, fungsi agama sebagai kontrol dan kritik sosial akan mungkin terealisasi. Pada saat yang sama instrumentalisasi agama sebagai alat kekuasaan juga akan segera berakhir.

Demikian pula, pluralitas agama sesungguhnya adalah kekayaan *civil society* yang besar. Sebagai kekuatan masyarakat, kemajemukan agama haruslah ditempatkan apa adanya. Kecurigaan terhadap pluralitas sebagai faktor instabilitas sudah tidak lagi menemukan relevansinya dengan kesadaran ini. Masyarakat ditakdirkan plural dan dengan demikian akan pasti menemukan keseimbangan takkala terjadi ketidakseimbangan secara kultural dan alami. Rekayasa kerukunan dalam tingkat tertentu akan berhadapan dengan hukum keseimbangan realitas plural itu. Tak heran jika yang muncul justru sebaliknya.

Pada sisi lain, memang, kondisi ini meniscayakan kesadaran masyarakat akan pentingnya pluralisme di tengah kehidupan plural. Secara kultural harus terus dilakukan penguatan kesadaran pluralisme kepada masyarakat. Penguatan pluralisme menjadi agenda tak terpisahkan dari agenda penguatan masyarakat sipil. Sebab demokratisasi mengandaikan keragaman masyarakat itu berdialektika secara konstruktif dan beradab. Dalam kaitan ini peran tokoh agama dalam menyosialisasikan inklusifitas agama sangat efektif dalam pewujudan kehidupan keberagamaan yang harmonis. Dalam hasil penelitian yang diterbitkan oleh Departemen Agama juga terkuak pengakuan bahwa para pemuka dan tokoh agama lebih berhasil mengembangkan sebuah perspektif beragama yang inklusif dan toleran.¹¹²

Masyarakat bukan berarti tidak bisa secara mandiri membangun harmonitas sosial antaragama. Kekuatan *civil society* di Indonesia

¹¹² Achmad Syahid, "Peta Kerukunan Umat Beragama di Bengkulu" dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal. 37

sesungguhnya memiliki potensi untuk melakukan itu. Salah satu contoh menarik adalah Forum Sarasehan Ulama dan Pendeta yang diselenggarakan oleh FSUB (bukan FKUB buatan pemerintah)¹¹³ dan Yayasan Percik Salatiga. Forum bertajuk "Menghilangkan Sakit Hati Antar Umat Beragama yang Lahir oleh Sejarah" itu merupakan forum yang memberi kesempatan kepada para kyai dan pendeta untuk duduk bersama membicarakan secara terbuka dan intensif berbagai persoalan yang menyangkut relasi antara Islam dan Kristen. Forum itu, dalam bahasa KH Mahfudz Ridwan, pemrakarsa program tersebut, didesain untuk mengobati rasa sakit hati kedua umat beragama itu.¹¹⁴

Dalam epilog rekaman proses forum tersebut dikatakan:

Dalam forum tersebut juga tersirat kesadaran bahwa kontrak sosial komunitas antaragama dengan negara, jika tidak disikapi dengan lapang pikir, maka yang lebih menguat adalah sebuah agama yang dapat mendominasi instrumentasi kebijakan publik yang berimplikasi pada pendiskreditan agama lain.Bahkan untuk melangsungkan pernikahan, sepasang anak manusia berbeda agama harus menyeragamkan ke salah satu agama jika hendak meneruskan niatan tersebut, padahal ruang kebijakan publik alternatif yang memungkinkan perkawinan berbeda agama dapat dilakukan. Idiom-idiom rekrutmen warga beragama lain ke dalam komunitas agama lain disadari juga sebagai dilatarbelakangi oleh pemenuhan harapan akan kesejahteraan umat. Rekrutmen agama seperti ini pada gilirannya menimbulkan ketegangan antaragama. Begitu pula kendati sebuah agama terkesan berwarna tunggal, tetapi dalam praktik ada warna-warni agama dalam

¹¹³ Di Jawa Tengah telah menjamur banyak lembaga dan forum lintasagama independen yang didirikan dan diprakarsasi oleh masyarakat. Selengkapnya baca Abror Shodik, "Peta Kerukunan Umat Beragama Jawa Tengah", dalam dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, hal. 146-149

¹¹⁴ Pradjata Dirdjosanjoto dkk. (ed.), *Menghilangkan Sakit Hati Antar Umat yang Lahir oleh Sejarah: Rekaman Proses Forum Sarasehan Ulama dan Pendeta* (Salatiga: Pustaka Percik), 2003, hal. 2. Menurut Mahfudz Ridwan, salah satu yang menyakitkan hati bagi umat Kristen adalah Keputusan Menteri Agama No. 70 tahun 1987 tentang Pedoman Penyiaran Agama (hal. 44)

satu payung agama yang sama. Warna-warni religius ini pada gilirannya ketika tidak diberikan ruang dialektika yang memadai niscaya akan menimbulkan kesalahpahaman, bahkan distorsi.¹¹⁵

Itulah protret dialog antaragama yang murni dikelola oleh masyarakat. Artinya, masyarakat memiliki mekanisme sendiri yang tidak perlu menggunakan intervensi negara. Bahkan cara yang dilakukan masyarakat ini lebih efektif karena terbebas dari kekhawatiran dan distorsi kepentingan pemerintah. Usaha membangun tradisi dialog berbasis pluralitas antarumat beragama sebenarnya merupakan pilar untuk memberikan ruang hidup bagi berlangsungnya sebuah negeri yang demokratis. Negeri demokratis mesti dibangun di atas platform *civil society* yang plural, mengedepankan dialog dan kesantunan, serta menjunjung tinggi budaya anti-kekerasan. Tradisi pluralis-dialogal inilah yang seharusnya dikembangkan dalam masyarakat yang plural ini.

Praktek dialogal ini barangkali bisa menjadi alternatif sebagaimana yang ditawarkan oleh Amin Abdullah untuk menggantikan konsep "kebebasan beragama" yang menurutnya sudah kehilangan relevansi dan harus dipertanyakan ulang manfa'atnya oleh banyak kalangan. Jika "kebebasan beragama" lebih mencerminkan *world-view* atau pandangan hidup, perilaku dan mentalitas "*having a religions*", maka "dialog antaragama" lebih mencerminkan sikap, perilaku, dan mentalitas "*being religious*".¹¹⁶ Dialog antaragama menitikberatkan pada keinginan

¹¹⁵ Nick T. Wiratmoko dan Pradjosanjoto, "Duduk Bersama, Dari Tanpa Agenda Menjadi Banyak Agenda: Sebuah Upaya Membangun Ruang Publik Bebas Berbasis Persaudaraan Umat Beriman" dalam Pradjata Dirdjosanjoto dkk. (ed.), *Menghilangkan Sakit Hati Antar Umat*, hal. 110

¹¹⁶ Amin Abdullah dkk., *Hak Asasi Manusia.*, hal. 57

dan kebutuhan untuk saling memahami dan saling menukar pengalaman keagamaan yang telah dimiliki oleh masing-masing tradisi pengikut agama-agama. Tak terbesit sedikitpun usaha-usaha untuk secara sepihak menyalahkan, mengkafirkan, memperolok-olok, "menganggap tidak selamat" sistem kepercayaan yang dimiliki oleh orang lain.

Dialog antaragama yang secara otonom dilakukan oleh masyarakat merupakan ruang publik di mana umat beragama menyelesaikan persoalan-persoalan yang menyangkut relasi antarumat beragama dan antaragama. Setidaknya ada dua hal penting yang ingin didapatkan dari dialog antaragama. *Pertama*, terkikisnya kesalahpahaman yang bersumber dari adanya perbedaan bahasa masing-masing agama. *Kedua*, lebih dari itu, dialog dimaksudkan guna mencari respons yang sama terhadap semua tantangan yang dihadapi oleh agama. Tantangan yang dihadapi oleh salah satu agama pada dasarnya merupakan tantangan yang dihadapi oleh semua agama.¹¹⁷

Jika tradisi dialog berhasil dibangun, dengan sendirinya akan terjadi suatu sinergi antaragama melalui ruang publik. Agama-agama berinteraksi untuk saling melengkapi dan berdedikasi dalam arena kehidupan yang makin menantang. Tentu, ruang publik itu tidak hanya berada di forum-forum resmi, melainkan di mana saja para warga negara bertemu dan berkumpul untuk mendiskusikan tema-tema yang relevan untuk masyarakat secara bebas dan terbebas dari intervensi kekuatan-

¹¹⁷ Departemen Agama, *Sosiologi Keagamaan*, hal. 119

kekuatan di luar pertemuan itu.¹¹⁸ Ruang publik semacam inilah yang menjadi prasyarat pembentukan masyarakat sipil yang bebas, beradab dan berkeadilan.

Tersedianya arena publik yang otonom merupakan salah satu komponen pembentukan masyarakat sipil (*civil society*).¹¹⁹ Arena publik adalah suatu ruang di mana setiap warga negara mengembangkan dirinya secara maksimal dalam segala aspek kehidupan.¹²⁰ Dalam konteks kehidupan agama, mereka yang hendak menjalankan kegiatan keagamaan atas dasar keyakinan, dapat melakukannya dengan bebas. Demikian juga dalam soal relasi antaragama yang menuntut pengakuan terhadap pluralitas agama, adanya *civil society* yang kuat memungkinkan relasi antaragama terbangun secara nyata, tidak lagi semu sebagaimana jika direkayasa oleh penguasa.¹²¹ Hal ini karena harmonitas itu dibangun di atas landasan kebutuhan riil dan kesadaran masyarakat. Pluralisme (yang sesungguhnya) menjadi kesadaran yang melandasi hubungan antaragama.

¹¹⁸ F. Budi Hardiman, "Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis dalam Masyarakat Majemuk" dalam Sudibyo, Agus dkk, *Republik Tanpa Ruang Publik*, hal. 45

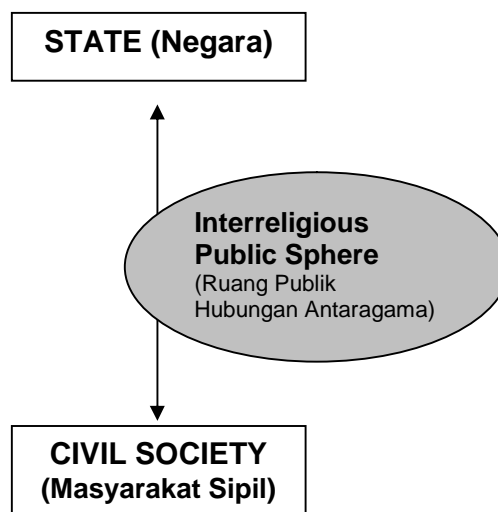
¹¹⁹ Tentang konsep masyarakat sipil sebagai syarat menuju masyarakat yang kuar, modern dan adil lihat Gelner, Ernest, *Conditions of Liberty, Civil Society and Its Rivals*, terj. Ilyas Hasan, *Membangun Masyarakat Sipil: Prasyarat menuju Kebebasan* (Bandung: Mizan), 1995

¹²⁰ Afan Gaffar, *Politik Indonesia*, hal. 183

¹²¹ Tentang pergulatan agama-agama dengan pluralisme religius, urgensi kebebasan berakspresi dalam beragama, serta pola dialektika yang proporsional, egaliter dan kritis-dinamis antara agama dan negara sebagai bagaian dari paradigma *civil society* lebh lanjut baca Robert N. Bellah dan Phillip E. Hammond, *Varieties of Civil Religion*, terj. Imam Khoiri dkk, *Varieties of Civil Religion: Beragam Bentuk Agama Sipil dalam Beragam Bentuk Kekuasaan Politik, Kultural, Ekonomi dan Sosial* (Yogyakarta: IRCiSoD), 2003

Kondisi yang dicita-citakan adalah terciptanya hubungan antaragama yang adil di mana setiap umat bergama memiliki hak yang sama dalam kehidupan berbangsa. Termasuk dalam soal ini adalah akses terhadap sumber-sumber kekuasaan karena terkait dengan kebijakan publik yang memihak terhadap kehidupan umat beragama. Dari tawaran di atas, barangkali relasi antaragama (yang terajut) dalam hubungannya dengan negara bisa digambarkan sebagai berikut:

Skema 11
Ruang Publik Agama-Agama
dalam Relasinya dengan Negara dan Masyarakat Sipil



Dalam konsep tersebut, arena publik ini pada prinsipnya terlepas dari campur tangan negara, apalagi elemen yang bersifat koersif. Namun begitu, kalangan masyarakat yang bersifat independen ini harus mampu membuka kesempatan kepada negara agar bisa memiliki akses terhadap mereka. Artinya, antara negara dan masyarakat harus saling memberikan pengakuan atas otoritas masing-masing. Dengan demikian,

negara harus mengakui otoritas otonom agama-agama dalam melakukan peran sejarahnya. Dengan konsep itu, tidak dikenal intervensi negara dalam melakukan regulasi terhadap hubungan antaragama. Sebab hubungan antaragama merupakan ruang publik di mana umat beragama merajut relasi sosialnya dalam kerangka membangun harmonitas yang sejati. Konsep di atas juga memungkinkan (umat) agama-agama memberikan kontribusi bagi kehidupan negara secara lebih bermartabat. Agama-agama, sebagaimana diidealkan, harus berperan sebagai kritik sosial dan sumber nilai yang melandasi kehidupan bernegara.¹²²

“Tawaran” di atas, menurut peneliti, juga akan memberikan implikasi baik dalam konstruksi “relasi teologis” antaragama. Agama-agama tidak lagi dipandang sebagai entitas yang terpisah satu dengan yang lain. Ruang publik antaragama (*interreligious public sphere*) meniscayakan kesadaran bahwa agama merupakan pandangan dunia yang harus saling berinteraksi dan saling memperkaya.¹²³ Kesadaran semacam inilah yang pada gilirannya akan membuat agama-agama semakin kuat dan tidak dapat diintervensi oleh negara. Hubungan yang

¹²² Mengenai fungsi agama sebagai kekuatan kritik sosial lihat Moh, Asror Yusuf (ed.), *Agama sebagai Kritik Sosial di Tengah Arus Kapitalisme Global* (Yogyakarta: IRCiSoD), 2006

¹²³ Dalam hal hubungan antaragama, konsep yang sangat menarik adalah yang dikemukakan oleh Hendrik M. Vroom. Dia mengonseptualisasikan setidaknya empat model hubungan antaragama: (1) Semua agama secara esensial adalah sama (*all religions are essentially equal*); (2) Agama sebagai pandangan dunia alternatif (*religions as alternative world-views*); (3) Agama sebagai pandangan dunia yang berpusat ganda (*religions as bi-centered world view*); (4) Agama sebagai pandangan dunia yang berpusat banyak (*religions as multi-centered world-view*). Lihat Hendrik M. Vroom, *Religions and the Truth: Philosophical Reflection and Perspectives*, (Amsterdam: Wm. B. Eerdmans Publishing Co), 1988, hal. 376-383. Konsep terakhir, menurut peneliti, merupakan relasi antaragama yang relevan dan mendukung bagi pembangunan ruang publik bersama.

terbangun dalam relasi semacam itu merupakan relasi yang lebih bersifat sejati, konstruktif, equal, adil dan tidak saling mencurigai.

Bangunan hubungan antaragama semacam itu secara kultural akan menumbuhkan kembali *level of trust* yang selama ini telah luruh, dan pada gilirannya membuat harmoni sosial semakin mudah terbentuk. Menurut pengamat politik Denny JA, makin tinggi *level of trust* dalam kesadaran publik, maka semakin stabil dan damai masyarakat.¹²⁴ Rasa percaya yang tinggi terhadap kelompok agama lain membuat kerukunan lebih mudah digalang, lebih harmonis dan masyarakat makin produktif karena berkurangnya konflik dan kekerasan.

Memang, dalam masyarakat plural seperti Indonesia, sebagaimana dikatakan oleh para ahli, relasi antaragama juga rentan konflik. Meski demikian bukan berarti konflik melulu bersisi negatif. Dalam alam demokrasi, konflik bahkan harus terjadi sebagai sebuah dinamika demokrasi, selama konflik tersebut konstruktif. Teori strukturalisme konflik menunjukkan sumbangan konflik yang secara potensial positif untuk membentuk serta mempertahankan struktur. Dalam pandangan Lewis A. Coser, konflik dapat secara positif fungsional sejauh ia memperkuat kelompok dan secara negatif fungsional sejauh ia bergerak melawan struktur. Coser (1956: 72) menunjukkan bahwa konflik mungkin positif sebab dapat meredakan ketegangan yang terjadi dalam suatu kelompok dengan memantapkan keutuhan dan keseimbangan.²² Dalam struktur besar atau kecil konflik

¹²⁴ Denny JA., *Catatan Politik*

²² Poloma, Margaret M, *Contemporary Sociological Theory*, terj. Tim Penerjemah Yasogama, *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Rajawali Pers, cet V, 2003), hal. 114

in-group dapat merupakan indikator adanya suatu hubungan yang sehat. Coser menentang para ahli sosiologi yang selalu melihat konflik hanya dalam pandangan negatif saja. Dengan menyadari hal itu, tugas masyarakat dan juga negara bukan mengubur konflik- sebagaimana yang dilakukan oleh Orde Baru, melainkan mengelola dan mengarahkan konflik itu menjadi konflik yang konstruktif dan mendewasakan kehidupan bersama.

Berangkat dari kesadaran itulah tampaknya regulasi yang restriktif terhadap agama dan rekayasa kerukunan antaragama yang dioperasionalisasikan oleh negara melalui berbagai kebijakan, sudah tidak populer dan tidak menemukan momentumnya. Berbagai pencermatan terhadap persoalan hubungan antaragama di Indonesia ini akhirnya harus berujung pada tawaran "deregulasi hubungan antaragama". Pemerintah sudah tidak perlu melakukan pengaturan hubungan antaragama.

Interaksi umat beragama yang satu dengan umat beragama lainnya, sesungguhnya merupakan interaksi warga negara yang secara normatif sudah diatur dengan hukum yang sudah berlaku. Umat beragama adalah warga masyarakat yang secara otomatis harus taat dengan ketentuan hukum yang berlaku di masyarakat. Artinya, hubungan antarumat beragama sesungguhnya menjadi bagian dari interaksi dalam masyarakat yang sudah diatur misalnya dalam KUHP. Dalam soal pemaksaan agama -yang dipraktikkan kristenisasi atau islamisasi, misalnya, cukup dikembalikan pada pasal tentang pemaksaan dalam KUHP. Demikian juga tentang penghinaan agama, penyebaran

kebencian dan tindakan-tindakan yang memancing kemarahan lainnya, yang semuanya sudah terdapat dalam ketentuan hukum umum.

Dalam soal agama, barangkali legislasi yang perlu dilakukan hanya pada level jaminan kebebasan beragama sebagaimana diamanatkan konstitusi. Jaminan kebebasan agama ini menjadi sangat penting karena menurut survei yang dilakukan oleh divisi Center for Religious Freedom pada Freedom House, Indonesia menduduki peringkat "bebas sebagian" (*partly free*).¹²⁵ Artinya, negara Indonesia belum memberikan kebebasan sepenuhnya bagi warganya untuk memilih dan memeluk agama dan kepercayaannya sebagaimana yang dijamin konstitusi.¹²⁶

Kebijakan politik terhadap agama mungkin tidak dihilangkan sama sekali, melainkan diupayakan reparadigamatisasi. Karakter birokratik, restriktif, diskriminatif dan hegemonik yang menjadi ciri utama paradigma politik agama masa kolonial harus segera diakhiri. Paradigma baru yang ditawarkan itu adalah paradigma kebebasan beragama dalam pengertian yang sesungguhnya. Dalam konteks hubungan antaragama, paradigma baru memungkinkan pluralitas agama berkembang secara demokratis, mandiri dan beradab. Tugas negara dengan demikian bukan mengatur relasi-relasi antaragama atau membuat kerukunan, melainkan menjamin, mendukung dan

¹²⁵ Sukidi Mulyadi, "Survey Kebebasan Beragama" dalam *KOMPAS*, 26 Agustus 2005, hal. 4

¹²⁶ Namun begitu, ada tugas untuk menjaga konsep "kebebasan beragama" itu agar tidak disalahtafsirkan dan didangkalkan untuk kepentingan sektarian sebagaimana yang dikhawatirkan oleh Amin Abdullah, di mana dengan dalih HAM, institusi keagamaan dapat bertindak melampaui batas-batas kewajaran dalam merealisasikan hak-hak keagamaannya.

memberikan ruang bagi terciptanya harmonitas hubungan antaragama yang hakiki.[]

BAB V

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

Adalah sesuatu yang pasti, bahwa di negara plural seperti Indonesia, isu hubungan antaragama menjadi isu sentral dalam setiap ranah kehidupan sosial-kebangsaan. Berbagai fenomena, baik berupa ketegangan maupun keharmonisan, mewarnai relasi-relasi yang dinamis itu. Kesadaran pluralisme masyarakat diuji dalam kehidupan bersama. Dan sekadar sebagai catatan, derajat pluralisme itu sangat memengaruhi dan dipengaruhi oleh pola hubungan antaragama.

Di sisi lain, secara teoretis maupun praktis, pilihan sistem politik suatu negara berimplikasi secara signifikan pada eksistensi suatu agama, kehidupan umat beragama, pola pergumulan “kemajemukan” antar-pemeluk agama, pola hubungan pemeluk agama mayoritas dan minoritas, serta pola hubungan antara kelompok keyakinan yang dominan terhadap kelompok keyakinan minoritas yang ada di dalamnya.

Sistem politik yang dimaksud dalam konteks ini adalah relasi antara agama dan negara. Dalam hal ini, di pentas dunia, setidaknya dikenal dua sistem politik yang secara ekstrim menyajikan pola yang berbeda dalam melihat hubungan antara agama dan negara. *Pertama*, sistem politik yang mengambil pola hubungan integratif antara agama dan negara. Sistem ini mengemuka dalam bentuk “negara agama.” *Kedua*, sistem politik yang memisahkan antara negara dan agama,

sebagaimana direpresentasikan oleh pemikir Barat modern. Produk pemikirannya mengarah pada bentuk “negara sekuler.”

Berbeda dengan karakter kedua sistem politik tersebut, munculnya negara Indonesia menjadi varian (sistem politik) ketiga yang menata secara “kompromis” pola hubungan antara negara dan agama. Indonesia yang mayoritas penduduknya beragama Islam membentuk diri sebagai “negara Pancasila,” yang memiliki tafsiran bahwa negara tidak identik dengan agama tertentu (Islam), tetapi negara juga tidak melepaskan agama dari urusan negara.

Implikasi dari masing-masing sistem politik tersebut dapat dilihat pada kebijakan negara yang terkait dengan kehidupan agama dan para pemeluknya. Hal ini salah satunya tercermin dalam kebijakan kerukunan antaragama yang telah ditelusuri cukup panjang dalam penelitian ini.

Telah tampak bahwa berbagai intervensi negara terhadap agama itu muncul tidak lepas dari diskursus relasi agama dan negara. Formulasi relasi agama dan negara di Indonesia tidak pernah (atau mungkin belum) tuntas. Sejarah panjang Indonesia mencatat bahwa relasi hubungan agama-negara selalu mengalami fluktuasi. Bahkan sampai detik ini, ia masih menjadi isu yang selalu menarik dan mengundang perdebatan. Hal ini terjadi tidak saja karena Indonesia belum memiliki *blue-print* yang jelas, melainkan juga karena isu itu demikian sensitif bagi kehidupan berbangsa kita yang plural.

Sejarah Indonesia mencatat, sejak sebelum Indonesia berdiri tema itu menjadi isu sentral dalam atmosfir politik tanah air. Tema ini telah menjadi bahan perdebatan sejak sebelum Indonesia merdeka; sejak

dalam persidangan konstituante hingga sekarang. Untuk mengakomodasi berbagai kelompok dan agama akhirnya dipilihlah konsep “jalan tengah”. Melalui perdebatan yang sangat alot dan panjang antara kelompok nasionalis-Islam dan kelompok nasionalis-sekular, Indonesia menetapkan diri bukan sebagai negara agama, namun juga bukan negara sekular.

Bukan negara agama karena negara tidak didasarkan pada agama tertentu. Dikatakan bukan negara sekular karena nafas keagamaan tetap menjadi spirit kenegaraan dan kebangsaan Indonesia. Barangkali pilihan ini mengikuti paradigma simbiotik-interdependen, yaitu hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi. Terlebih dalam kenyataannya, negara–melalui pemerintah--tidak merelakan agama menjadi entitas kekuatan masyarakat yang sama sekali bebas dari pengaruh negara. Pilihan inilah yang tsampaknya mengawali kegamangan.

Ayat pertama Pancasila yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa” adalah kehendak negara untuk tetap menempatkan agama sebagai kekuatan penting bagi kehidupan negara. Artinya, meskipun tidak menyatakan akan mencampuri, masyarakat Indonesia harus menjadi masyarakat yang beragama. Dalam konstitusi, negara mengatur kehidupan beragama dengan rumusan Pasal 29 UUD 1945. Pasal ini juga diakui atau tidak merupakan “niat baik” negara untuk mewujudkan kehidupan keagamaan yang dikehendaki. Dalam format ini, negara tidak identik dengan agama tertentu, tetapi negara juga tidak melepaskan agama dari urusan negara.

Jadi dengan demikian, Indonesia memang bukan negara agama, melainkan tidak akan menyerahkan urusan agama sebagai semata-mata urusan privat. Meskipun secara konstitusional tidak menganggap dirinya sebagai suatu negara agama, tetapi secara resmi negara mengatur masalah-masalah agama melalui Departemen Agama, bahkan juga melibatkan perangkat kenegaraan lainnya. Berbagai kebijakan politik agama dijalankan dalam kerangka ini.

Salah satu kebijakan politik agama yang sangat gencar dijalankan adalah kebijakan yang menyangkut kerukunan antaragama. Dalam masyarakat plural, kebijakan yang mengatur hubungan antaragama, bagi penguasa, dianggap penting mengingat masyarakat yang hidup dalam kemajemukan dipandang selalu berkonflik dan tidak bisa menyelesaikan konflik tanpa campur tangan pemerintah. Mengingat agama dalam negara ini tidak dilepaskan sama sekali dari urusan negara, maka pemerintah mengaku berkewajiban mengatur masyarakat agar tidak berkonflik.

Berbagai legislasi tentang kerukunan diterbitkan untuk menjaga stabilitas sosial yang menjadi bahasa kekuasaan Orde Baru. Stabilitas sosial, bagi Orde Baru, menjadi prasyarat pelaksanaan pembangunan. "Mantra pembangunanisme" dengan demikian, menjadi mantra sakti untuk mengubur perbedaan suku, agama, ras dan antargolongan (SARA). Di sinilah SARA kemudian tidak dipandang dan diperlakukan sebagai realitas dan modal kebangsaan, melainkan justru "dibunuh" dan dipolitisasi. Karena kepentingannya adalah kekuasaan, maka harmonitas antaragama direayasa dan dikendalikan sedemikian rupa

untuk kepentingan kekuasaan itu. Maka, yang terjadi bukan harmonitas/kerukunan sejati, tetapi kerukunan semu (*pseudo-harmony*).

Paradigma ini, sebagaimana tampak dalam temuan penelitian, merupakan warisan rezim kolonial. Karenanya tak ragu-ragu peneliti menyebutnya sebagai paradigma kolonial. Orde Baru memang menjadi rezim sempurna yang mewarisi fasisme kolonial. Tampak tidak meleset untuk mengindentikkan perlakuan Orde Baru terhadap relasi agama-agama ini dengan konsep negara panoptikon yang dirumuskan Foucault. Negara Orde Baru menjadi rezim penoptik, rezim yang mengawasi secara berlebihan segala gerak-gerik rakyatnya, terutama dalam beragama dan interaksi antaragama. Lebih dari kekerasan fisik yang biasa dilakukan oleh negara fasis-militer, melalui berbagai kebijakannya Orde Baru juga sangat gencar melakukan kekerasan struktural dalam hal agama. Relasi-relasi problematik antaragama saat ini sesungguhnya merupakan warisan yang sulit dari rezim itu.

Sayang, paradigma neo-fasisme Orde Baru itu tidak mudah ditinggalkan. Reformasi yang bergulir deras dalam hampir semua ranah kenegaraan dan kebangsaan ternyata tidak serta merta dapat menggilas paradigma kolonial itu. Analisis penelitian ini menggambarkan bahwa dalam ranah kebijakan politik agama, terutama kebijakan kerukunan antaragama, masih tidak saja berbau, melainkan melestarikan paradigma kolonial itu. Meskipun pemerintah kolonial telah hengkang dan "rezim neo-kolonial" Orde Baru telah tumbang, namun pratek-praktek politiknya masih tegak.

Temuan-temuan dalam penelitian ini secara ringkas dapat disimpulkan dalam pointers-pointers berikut:

1. Pada masa Orde Baru, pandangan terhadap perbedaan sebagai potensi konflik yang ada di benak kekuasaan telah menjadi alat politik untuk menciptakan persatuan yang dikehendakinya. Ini tentu selaras dengan jargon stabilitas sosial yang kala itu menjadi bahasa politik rezim Soeharto. Padahal, berdasarkan penelusuran tentang konflik etno-religius, adalah keliru jika berbagai peraturan didasarkan pada berbagai peristiwa konflik yang terjadi di Indonesia. Seluruh konflik bernuansa agama yang terjadi, bukanlah konflik yang disebabkan karena faktor perbedaan agama. Berbagai faktor bermain di sana, dari faktor politik, ekonomi, hukum dan lain sebagainya.

Dengan memahami anatomi konflik, tidaklah benar menyimpulkan bahwa konflik bernuansa agama yang terjadi adalah karena perbedaan agama. Sumber konflik sebagian besar adalah ketidakadilan ekonomi, politik dan ketertindasan yang akut. Berbagai gerakan radikal di Indonesia yang mengatasnamakan agama --yang mau tak mau juga mempengaruhi relasi antaragama-- juga banyak disebabkan oleh faktor yang sesungguhnya berada di luar faktor agama, seperti deprivasi ekonomi. Artinya, tidak ada relevansi antara kebijakan kerukunan dengan penyelesaian konflik bernuansa antaragama. Oleh karena itu, adalah sesuatu yang terburu-buru dan bahkan naif, jika merespon konflik tersebut dengan kebijakan kerukunan antaragama. Bahkan, langkah struktural berupa kebijakan kerukunan antaragama justru tidak jarang menjadi pemicu lahirnya konflik.

2. Regulasi kerukunan antaragama yang dilakukan oleh pemerintah secara paradigmatik membawa implikasi buruk dalam kehidupan keagamaan di masyarakat kita. Kebijakan kerukunan, mulai dari regulasi penyiaran agama, pendirian tempat ibadah, bantuan asing keagamaan, peringatan hari besar keagamaan, penguburan jenazah, penodaan, penghinaan, dan penyalahgunaan agama dan lain-lain secara signifikan mempengaruhi pola dan kualitas keberagamaan masyarakat.

Demikian juga kebijakan kerukunan yang muncul di era reformasi, seperti Peraturan Bersama Menteri Agama Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan ini membuat agama dan hubungan antaragama menjadi urusan birokrasi.

Upaya kerukunan antaragama yang disistematisasikan melalui birokrasi, pada kenyataannya, di samping rentan untuk kepentingan kekuasaan, juga membuat kerukunan yang tercipta semakin elitis dan formal. Padahal yang dibutuhkan adalah kerukunan yang substansial dan membumi pada tingkat basis. Sebagaimana pengalaman sebelumnya, yang tercipta bukanlah kerukunan melainkan “kerukunan seolah-olah” (*pseudo-harmony*).

Berbagai kebijakan yang tidak berpihak pada pembentukan harmonitas sejati di atas, terutama tentang penyiaran agama, pendirian rumah ibadah, perayaan hari besar keagamaan bahkan juga penguburan jenazah, berimplikasi sangat dahsyat dalam pembentukan budaya dan kesadaran masyarakat. Umat beragama menganggap orang beragama lain sebagai "*the other* yang harus diwaspadai". Realitas kebudayaan yang berkembang adalah rendahnya *level of trust*. Berbagai gejolak dan konflik yang mengganggu harmonitas antar-kelompok masyarakat merupakan akibat dari rendahnya *level of trust* ini.

3. Politik kerukunan yang dioperasikan oleh negara sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari ambisi penguasa untuk menundukkan semua kekuatan masyarakat. Untuk memenuhi ambisi kekuasaannya negara mengambil peran yang begitu besar di hampir semua formasi sosial, termasuk formasi kehidupan keagamaan. Untuk mewujudkan itu maka Orde Baru melakukan usaha sistematis pengolahan tubuh. Teknologi politik pengolahan tubuh yang dilakukan oleh Orde Baru itu bisa dibaca dalam lanskap pemikiran Michel Foucault. Teknologi pengaturan dengan politik tubuh selanjutnya menjadi mekanisme kuasa untuk menciptakan tatanan yang dikehendaki oleh penguasa. Salah satu tatanan yang dikehendaki itu adalah kerukunan umat beragama. Kerukunan diperlakukan sebagai sistem diskursif yang menaungi praktik-praktik politik agama yang di jalankan negara.

Politik kerukunan itu dipraktekkan dengan teknologi kekuasaan yang canggih. Seluruh perangkat kenegaraan dikerahkan untuk menaklukan kekuatan (pemeluk) agama. Pengaturan terhadap tubuh dilakukan juga melalui relasi kuasa yang ada dalam setiap tubuh sosial. Sebab di dalam setiap tubuh sosial, juga terdapat relasi kuasa yang terus beroperasi. Hal ini sebagaimana dikatakan Foucault bahwa relasi-relasi kekuasaan merembes masuk, mewarnai dan membentuk seluruh bagian tubuh sosial. Kekuasaan dapat ditemukan di mana saja ada relasi, baik relasi antar-individu maupun antar-kelompok.

Kecanggihan "teknologi" itu hanya bisa dioperasikan dengan terlebih dahulu memproduksi diskursus kebenaran. Dalam soal hubungan antaragama, diskursus tentang konflik sosial dan stabilitas menjadi jargon utamanya. Untuk hal ini pada masa Orde Baru penguasa menyosialisasikan wacana konseptual tentang Tri Kerukunan Umat Beragama, yaitu kerukunan intern umat beragama, kerukunan antarumat yang berbeda-beda agama, dan kerukunan antara umat beragama dengan pemerintah. Terminologi ini digencarkan sebagai upaya untuk menciptakan kerukunan yang dipersyaratkan dalam penciptaan stabilitas sosial dan politik. Dalam hal ini setidaknya ada dua bentuk yang menonjol, yaitu praktik-praktik pemisahan; dan pengawasan terus menerus. Kedua bentuk ini merupakan ciri paradigma kebijakan kolonial dalam memperlakukan pemeluk agama. Jadi, paradigma kebijakan politik kerukunan antaragama yang berlangsung sampai kini adalah "paradigma kolonial".

4. Kebijakan politik kerukunan antaragama yang dipraktekkan sebagai teknologi kekuasaan mencakup empat bagian utama. *Pertama*, melakukan pendefinisian “Agama” yang benar dan sehat. *Kedua*, melakukan politik penyingkiran (*exclusion*). *Ketiga*, mengawasi aktivitas misioner agama-agama, dan *keempat*, membentuk segregasi sosial di antara umat beragama. Lewat empat langkah itu, operasi teknologi kekuasaan memperoleh bentuk yang disebut Foucault sebagai “kekuasaan panoptik” (*panoptic power*). Kekuasaan panoptik adalah kekuasaan yang menerapkan konsep penjara panoptikon. Model penjara ini meniscayakan pengawasan terus-menerus. Umat beragama, dalam model kekuasaan ini, selalu diawasi secara terus-menerus tanpa mereka tahu.

Melalui pendekatan semacam ini negara (pemerintah) melakukan rekayasa kerukunan. Dengan demikian kerukunan yang tercipta bukan kerukunan yang hakiki melainkan karukunan semu yang keberadaanya hanya untuk kepentingan kekuasaan. Tak heran jika semua itu berubah menjadi bom waktu yang setiap saat siap meledak. Di sinilah, Indonesia layak dijuluki negara panoptik, dengan pengawasan yang dilakukannya. “Model panoptik” ini merepresentasikan perilaku penguasa kolonial dalam menaklukkan agama-agama.

5. Kebijakan politik agama, termasuk kebijakan kerukunan, yang dijalankan oleh setiap rezim pemerintahan sejak kolonial hingga sekarang, secara paradigmatik tidak menunjukkan keterputusan. Sebaliknya, yang tampak dalam penelitian ini, kebijakan politik

agama sejak masa kolonial Belanda, Jepang, masa Orde Lama, Masa Orde Baru hingga masa reformasi ini menunjukkan garis kesinambungan. Artinya, Jejak-jejak kebijakan politik agama kolonial itu menggoreskan pengaruhnya yang penting dalam kebijakan politik agama dalam Indonesia merdeka.

Dalam soal ini setiap rezim tampaknya selalu “belajar” dari rezim sebelumnya. Memang, dalam beberapa hal terdapat perbedaan, namun perbedaan itu semata-mata terletak pada pilihan aksi dan kebijakan formal, bukan paradigma besarnya. Keempat rezim itu, sesungguhnya memiliki paradigma yang sama dalam kebijakan politik agama, termasuk kebijakan politik kerukunan. Tidak lain, secara paradigmatik, semuanya menghegemoni agama, termasuk relasi-relasi antaragama, untuk kepentingan kekuasaan.

Memang, pada masa kepemimpinan Gus Dur, telah terjadi perubahan cukup mendasar dalam kebijakan politik agama. Namun, perubahan itu belum cukup menjadi perubahan menyeluruh karena tidak berhasil merekonstruksi seluruh bangunan politik agama. Perubahan itu terjadi karena visi seorang Gus Dur yang sangat dikenal sebagai pluralis. Pilihan kebijakan agama, termasuk kerukunan antaragama sangat bergantung pada visi pemimpinnya mengenai hubungan antara agama dan negara. Dalam penelitian ini tampak bahwa tidak terjadi perubahan dalam kebijakan politik kerukunan antaragama.

6. Dari berbagai penelusuran genealogis pada bagian-bagian sebelumnya, secara umum dapat disimpulkan bahwa politik tubuh

untuk mengendalikan masyarakat melalui agama dilakukan dalam dua cara yaitu hegemoni dan represi. Hegemoni berkaitan dengan pembentukan kesadaran, sedangkan represi dioperasionalkan melalui regulasi. Namun keduanya tidak dapat dipisahkan. Kedua bentuk penaklukan masyarakat itu, hegemoni dan represi, saling menguatkan satu sama lain. Represi yang beroperasi secara struktural melalui instrumen hukum diperkuat hegemoni yang beroperasi secara kultural melalui pembentukan kesadaran publik. Keduanyalah yang selanjutnya membentuk paradigma kolonial. Paradigma kolonialisme ini setidaknya dicirikan dengan karakter birokratisasi, stigmatisasi, dominasi, diskriminasi, segregasi, restriksi, dan korporasi.

Langgengnya karakter-karakter di atas hingga saat ini adalah bukti bahwa kebijakan kolonial masih beroperasi di era reformasi. Berbagai kebijakan dan budaya yang kini melekat merupakan warisan dari kolonialisme. Meskipun alam kenegaraan telah beralih, pikiran-pikiran lama tidak mudah diubah, sebab kolonialisme telah merasuk dan bahkan terpatir dalam kesadaran setiap individu, terutama para penguasa. Kesadaran itu semakin menguat tatkala bertemu dengan kepentingan kekuasaan yang ambisius, hegemonik, despotik dan tak kenal keadilan.

Pemerintah kolonial, dengan demikian, secara tidak langsung telah mewariskan konflik antaragama, meskipun pada awalnya hanya dimaksudkan untuk memelihara *rust en orde* guna melestarikan penjajahannya. Hanya saja, harmonitas yang dikelola oleh penguasa kolonial umumnya mudah pecah karena dipaksakan

dari luar. Kerukunan itu hanya merupakan lapisan paling tipis yang terbentang di atas pucuk-pucuk masyarakat yang beraneka ragam.

B. REKOMENDASI-REKOMENDASI

Berbagai temuan di atas layak untuk dijadikan keprihatinan nasional kita. Betapa masih terlalu panjangnya kerja-kerja perubahan di tanah air ini. Kesadaran atas hal ini membuat perlawanan terhadap paradigma lama harus terus dikumandangkan. Dan penelitian ini merupakan bagian kecil dari "perlawanan" itu.

Penelitian ini hanyalah sekelumit sumbangan pemikiran bagi perubahan di negeri ini. Temuan dan gagasan yang terangkai tidak akan merubah tanpa adanya tindakan lebih lanjut untuk melakukan perubahan. Oleh karena itu, di akhir penelitian ini, peneliti memberikan rekomendasi kepada beberapa pihak yang terkait dengan hasil penelitian ini.

1. Dari penelitian ini dapat dilihat betapa pemerintah selalu mengedepankan pendekatan struktural dalam "membina" kerukunan antaragama. Padahal dalam kenyataanya pendekatan struktural ini selalu menjadi kekerasan struktural yang berimplikasi buruk. Kekerasan fisik (*physical violence*), berhubungan erat dengan suatu jenis kekerasan lain -yang terjadi mendahului kekerasan fisik serta tidak kasat pancaindera- yang disebut kekerasan struktural (*structural violence*). Kekerasan struktural ini biasanya berwujud penutupan akses ke (*the closing of access to*) dan pencegahan kontrol atas (*the preventing of*

control over) berbagai sumberdaya strategis yang langka (*scarced strategic resources*) Sumberdaya strategis terdiri dari 2 (dua) sub kategori, yaitu: sumberdaya ekonomi (*economic resource*) dan sumberdaya non-ekonomi (*non-economic resources*). Kekerasan dan konflik sosial bernuansa agama sebagaimana tampak dalam penelitian ini bahkan sering menjadi efek domino dari kekerasan struktural dalam berbagai ranah, baik ekonomi, sosial, demografi, maupun agama. Apalagi, di samping menimbulkan konflik, dalam kenyataannya pendekatan struktural selalu gagal dan tidak efektif. Karena itu peneliti menyarankan kepada pemerintah, melalui Departemen Agama, untuk menghentikan atau setidaknya mengurangi pendekatan struktural itu. Pemerintah akan lebih baik jika memperhatikan dan mendorong munculnya pendekatan kultural yang dilakukan oleh kelompok masyarakat.

2. Telah ditegaskan di atas bahwa konflik adalah hal yang lumrah dalam kehidupan bersama yang beragam. Karena itu ia tidak dapat dihindari, melainkan dikelola. Yang perlu dan harus dihindari adalah penyelesaian konflik dengan kekerasan fisik (*violent physical conflict*). Ada banyak pihak yang terus menghindari konflik tanpa pernah mengakui dan mengangkat perbedaan-perbedaan yang ada. Peneliti menyarankan kepada semua pihak yang berkepentingan untuk menyelesaikan konflik secara bijak dengan cara mengelola konflik itu secara produktif.
3. Agenda reformasi meniscayakan juga reformasi dalam paradigma politik kerukunan antaragama. Munculnya Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8

tahun 2006 adalah sesuatu yang paradoksal dengan gerakan reformasi dan penguatan *civil society* yang tengah berlangsung. Oleh karena itu demi kelangsungan penyelesaian agenda-agenda reformasi, maka peneliti ini merekomendasikan kepada Departemen Agama untuk mencabut revisi SKB tersebut.

4. Salah satu kelemahan dari hampir semua kebijakan agama adalah tidak adanya penelitian yang dijadikan pijakan atas pengambilan kebijakan-kebijakan itu. Akhirnya yang terjadi adalah kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan bahkan kontra produktif dengan cita-cita kehidupan bersama yang harmonis. Berdasarkan hal ini, maka peneliti menyarankan kepada para pengambil kebijakan, terutama Departemen Agama, untuk melakukan penelitian ilmiah terlebih dahulu sebelum memutuskan kebijakan politik. Hal ini menjadi semakin penting mengingat kompleksitas kehidupan yang kini mesti dihadapi dengan arif.
5. Hal lain yang membuat kebijakan sering tidak relevan dengan kebutuhan adalah karena kebijakan tidak diambil secara partisipatif. Dalam era prareformasi hal ini menjadi lazim, namun di alam reformasi pengambilan kebijakan secara partisipatif adalah sebuah keniscayaan seiring dengan demokratisasi di semua ranah. Penentuan kebijakan pasca-reformasi memang seolah sudah partisipatif. Salah satunya dicontohkan dengan perumusan revisi SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri. Pertanyaan segera muncul: mengapa kalau sudah partisipatif tetap memunculkan penolakan? Jawabannya karena partisipasi yang dilakukan adalah partisipasi yang semu. Salah satunya ditunjukkan dengan

dibangunnya representasi. Dalam pengambilan kebijakan partisipatif yang sejati, permusyawaratan dilakukan tidak dengan mekanisme representasi melainkan segmentasi. Karena itu dibutuhkan peninjauan kembali terhadap mekanisme pengambilan kebijakan kerukunan. Pelibatan sebagian kelompok yang dianggap menjadi perwakilan tidaklah efektif. Keterlibatan publik secara umum menjadi suatu keharusan dalam pengambilan kebijakan era reformasi. Polemik yang terjadi di masyarakat sesungguhnya merupakan bentuk partisipasi masyarakat. Pada gilirannya, kebijakan yang tidak berangkat dari kebutuhan publik, dipastikan mendapat penolakan. Pengambilan kebijakan partisipatif di samping tepat sasaran, juga akan mudah diterima oleh masyarakat.

6. Kesejarahan Departemen Agama demikian kental dibumbui dengan aroma politik, terutama politik konsesi. Sehingga kepentingan politik, terutama politik primordial dan sektarian agama, sangat kuat. Pada gilirannya, sebagaimana diuraikan dalam salah satu bagian pada penelitian ini, wilayah jangkauan agama sangat ekspansif. Penelitian ini tidak secara frontal menyarankan pembubaran Departemen Agama karena secara politik –paling tidak saat ini- masih sangat utopis. Berangkat dari berbagai temuan di atas, terutama kaitannya dengan hubungan antaragama, penelitian ini menyarankan kepada Departemen Agama untuk menyempitkan kewenangannya hanya pada persoalan yang secara langsung berkaitan dengan peningkatan kehidupan beragama. Hubungan antaragama sesungguhnya bukan persoalan agama, karena konflik agama yang muncul hampir tidak melibatkan faktor

agama, melainkan lebih menjadi fenomena sosial. Karena ia adalah fenomena sosial maka kewenangan lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan lebih penting untuk mengaturnya.

7. Kita tahu, juga sebagaimana tampak dalam penelitian ini, munculnya berbagai lembaga keagamaan adalah kepanjangan tangan pemerintah untuk melakukan hegemoni terhadap masyarakat. Tentu ini tidak lepas dari kehendak penguasa untuk mempraktekkan konsep politik korporatisme, di mana dibutuhkan lembaga representasi yang dibuat oleh pemerintah, seperti MUI, PGI dan lain-lain. Dalam kenyataannya lembaga-lembaga tersebut bertolak belakang dengan cita-cita kehidupan bersama yang pluralis. Meski tidak sekuat dulu, ketundukan lembaga-lembaga ini kepada rezim yang tengah berkuasa masih tampak kental. Mau tidak mau, kenyataan ini semakin memperlemah agama di depan kekuasaan. Agama sulit menjadi instrumen kontrol dan lembaga kritik terhadap penguasa. Karena itu, lagi-lagi penelitian ini tidak mau secara ekstrim menyarankan pembubaran terhadap lembaga-lembaga tersebut. Peneliti hanya menyarankan perlunya reparaigmatisasi lembaga-lembaga tersebut. Pembubaran paksa memang melanggar demokrasi, tapi apapun alasannya, pelanggaran warisan kolonialisme juga menjadi masalah bagi demokrasi.
8. Pada saat yang sama, cita-cita untuk membangun harmonisasi kehidupan antaragama yang tanpa intervensi negara meniscayakan *civil society* yang kuat. Karena itu di samping perubahan struktural, harus dilakukan kerja-kerja kultural untuk menguatkan masyarakat

sipil. Karena itu penelitian ini juga merekomendasikan kepada semua pihak non-pemerintah, terutama perguruan tinggi, ormas, LSM, mahasiswa dan aktivis gerakan sosial keagamaan untuk melakukan berbagai upaya penguatan kapasitas *civil society* dalam membangun hubungan antaragama yang mandiri, independen dan bebas kepentingan politik, termasuk juga kapasitas masyarakat dalam menangani konflik bernuansa agama.

9. Mengingat tema ini sangat penting dalam pembaruan kehidupan kebangsaan kita yang plural, maka peneliti menyarankan kepada para peneliti, akademisi dan mahasiswa, untuk melakukan kajian dan penelitian lebih lanjut tentang tema ini. Penelitian tentang tema ini akan lebih signifikan dan valid jika didahului dengan penelitian lapangan, berkaitan dengan kebutuhan riil hubungan antaragama dan implikasi sosial yang ditimbulkan oleh setiap kebijakan kerukunan. Kebutuhan akan hasil kajian ilmiah akan sangat penting untuk dijadikan referensi terutama bagi para pengambil kebijakan dan penggenggam rezim.

C. KATA AKHIR

Bagi peneliti, Indonesia adalah sebuah cerita tentang negeri yang kaya, baik secara natural maupun kultural. Kekayaan kebudayaan Indonesia salah satunya terwujud dalam banyaknya agama yang hidup dan berkembang di tanah air ini. Pluralitas agama di Indonesia adalah “takdir sejarah” yang tak terpungkiri, hingga belum ada peneliti yang sanggup menghitung jumlahnya. Yang pasti, pluralitas itu adalah kekayaan dan modal kebangsaan yang tiada tara, tinggal bagaimana

kita mengelolanya. Kekayaan ini bukan lah mimpi sebagaimana impian tentang “negeri di atas awan”. Namun penciptaan harmonitas abadi dan keselarasan sejati masih terus menjadi mimpi.

Dulu, pendiri republik ini bermaksud menyatukan jutaan orang dari belasan ribu pulau, ratusan suku yang bicara dalam lebih dari 300 bahasa, dengan satu modal besar: rasa senasib sepenanggungan karena sama-sama dijajah Belanda. Sekian banyak perbedaan coba disatukan dengan kesamaan tekad: hidup bebas dari cengkeraman kolonial. Setelah kemerdekaan diraih, bukan hanya modal kebersamaan itu yang terkikis di mangsa waktu, sebagian warga merasa “terjajah” oleh bangsa sendiri.

Kita tak tahu mulai kapan waktu mengalahkan modal bersama itu. Yang bisa kita ingat, Presiden kedua Soeharto, mencoba menyatukan keberagaman negeri ini dengan membuat tafsir tunggal atas banyak hal. Negara memonopoli batas dan definisi atas segala bidang, kalau perlu dengan menunjukkan kuku tajam. Agama yang direstui hanya lima, plus aliran kepercayaan. Di luar itu tak diakui sebagai agama yang “halal” dianut. Tafsir tunggal di segala lini kehidupan itu membuat sejumlah kelompok minoritas menjadi kaum paria.

Modal kebangsaan juga terkikis oleh reduksi tentang kerukunan antaragama dan harmonitas sosial yang hanya diorientasikan untuk kepentingan kekuasaan. Untuk mencapai stabilitas nasional, rekayasa dilakukan untuk menciptakan kerukunan yang semu, kerukunan yang tidak memperkaya modal bersama, melainkan malah semakin mengikis modal kebangsaan itu. Hal itu terjadi sebagai akibat dari

mismanajemen (pengelolaan yang keliru) oleh negara terhadap pluralitas masyarakat.

Buruknya manajemen kenegaraan, meminjam istilah Yudi Latif, melemahkan *horizontal comradeship* antargugus kebangsaan. *Civic nationalism* sebagai watak kebangsaan Indonesia terus-menerus terancam oleh *ethno-nationalism*. Seperti menjadi suratan tangan, Indonesia dipersatukan oleh negara dan dicerai-beraikan kembali oleh negara. Kebijakan politik negara dalam pengelolaan pluralitas agama, meminjam istilah Zuhairi Misrawi, menjadi “faktor penyoal” hubungan antaragama. Itulah pelajaran berharga yang bisa dipetik pada zaman Orde Baru.

Kini, reformasi telah berumur 10 tahun, tetapi pelajaran itu belum menjadi pelajaran yang sesungguhnya. Setiap rezim pasca-Orde Baru belum berhasil mengubah arah kebijakan kerukunan, bahkan ada yang ingin mengulangi kesalahan masa lalu. Namun begitu, masih ada waktu untuk berbenah. Kita masih menaruh harapan besar terhadap reformasi untuk membenahi kesalahan masa lalu dengan arif; untuk menyelamatkan kemajemukan Indonesia dari sangkar besi sentralisme kekuasaan. Oleh peneliti, harapan itu salah satunya tertuang dalam penulisan hasil penelitian yang sederhana ini.

Meski dilakukan tanpa main-main, peneliti mengakui dan sadar sepenuhnya, banyak kekurangan, kelemahan dan keterbatasan dalam penelitian ini. Saran, kritik dan “penelanjangan” adalah sebuah keniscayaan untuk perbaikan. Sekecil apapun, barangkali apa yang telah peneliti lakukan bisa bermanfaat bagi peradaban baru Indonesia.[]

BIBLIOGRAFI

- Anonymous, *Agama dan Tantangan Zaman: Pilihan Artikel Prisma 1975-1984*, (Jakarta: LP3ES), 1985
- Anshari, Endang S., *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional Tentang Dasar Negara Republik Indonesia (1945-1949)* (Jakarta: Gema Insani Press), 1997
- Arif, Saiful (ed.), *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik* (Malang: Averroes Press), 2006
- Arifin, Syamsul, *Merambah Jalan Baru dalam Beragama* (Yogyakarta: Ittiqa Press), 2000
- Aritonang, Pdt. Dr. Jan S., *Sejarah Perjumpaan Kristen dan Islam di Indonesia* (Jakarta: BPK Gunung Mulia), 2004.
- Asmin, SH, *Status Perkawinan Antar-Agama Ditinjau dari Undang-Undang Perkawinan No. 1/1974* (Jakarta: Dian Rakyat), 1989
- Azra, Azyumardi dan Saiful Umam (ed.), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik* (Jakarta: INIS, PPIM dan Depag RI), 1998,
- Bahar, Saafroedin, dkk. (peny.), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia), 1995
- Baso, Ahmad, *Islam Pasca-Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme* (Bandung: Mizan), 2005
- Bellah, Robert N dan Phillip E. Hammond, *Varieties of Civil Religion*, terj. Imam Khoiri dkk, *Varieties of Civil Religion: Beragam Bentuk Agama Sipil dalam Beragam Bentuk Kekuasaan Politik, Kultural, Ekonomi dan Sosial* (Yogyakarta: IRCiSoD), 2003

- Benda, Harry J., *Bulan Sabit dan Matahari Terbit: Islam Indonesia pada Masa Pendudukan Jepang* (Jakarta: Pustaka Jaya), 1980
- Boland, B.J., *Pergumulan Islam di Indonesia 1945 – 1970*, (Jakarta: Grafiti Pers), 1985.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia), 1989
- Burhan, A.S, dkk., *Memerangi Korupsi: Geliat Agamawan atas Problem Korupsi di Indonesia* (Jakarta: P3M), 2004.
- Cakrawangsa, Caswiyono Rusydie, *Catatan Terserak: Dari Teologi Hingga Gerakan Sosial* (Yogyakarta: Insania Cita Press), 2006
- Carrette, Jeremy R., *Religion and Culture by Michel Foucault* (New York: Routledge), 1976
- Casanova, Jose, *Public Religion in the Modern World*, terj. Nafis Irkhami, *Agama Publik di Dunia Modern* (Surabaya: Pustaka Eureka), 2003
- Chalmer, Alan Francis, *What is Thing Called Science?* (Queensland: University of Queensland, St. Lucia), 1976
- Coward, Harold, *Pluralisme Tantangan Bagi Agama-Agama*, terjemahan Bosco Carvallo (Yogyakarta: Kanisius), 1994
- Departemen Agama RI, *Kompilasi Peraturan Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* (Jakarta: Puslitbang Kehidupan Beragama, Badan Litbang dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2004
- _____, Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006
- _____, *Peraturan Perundang-Undangan Kehidupan Beragama* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Biro Hukum dan Humas Depag RI), 2000
- _____, *Naskah Akademik RUU Kerukunan Umat Beragama*, (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI), 2002

- _____, *Draft Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama Tahun 2003*, Puslitbang Kehidupan Beragama Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI.
- _____, *Konflik Sosial Bernuansa Agama di Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2003
- _____, *Riuh di Beranda Satu: Peta Kerukunan Umat Beragama di Indonesia* (Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Depag RI), 2003
- _____, *Sosiologi Keagamaan: Suatu Kajian Empirik dalam Memantapkan Nilai-Nilai Kerukunan Umat Beragama* (Jakarta: Pusat Kerukunan Umat Beragama Departemen Agama RI), 2003
- _____, *Amal Bakti Departemen Agama: Eksistensi dan Derap Langkahnya* (Jakarta: Depag RI), 1996
- _____, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Depag RI), 2003
- Departemen Pendidikan Nasional RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Jakarta: Depdiknas RI), 2003
- Dhakidae, Daniel, *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2003
- Dirdjosanjoto, Pradjata (ed.), *Menghilangkan Sakit Hati Antar Umat yang Lahir oleh Sejarah: Rekaman Proses Forum Sarasehan Ulama dan Pendeta* (Salatiga: Pustaka Percik), 2003
- Disdjosisworo, Sudjono, SH, *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial* (Jakarta: Rajawali), 1983
- Effendy, Bahtiar, *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia* (Jakarta: Paramadina), 1998

- Foucault, Michel, *Surveiller et Punir: Naissance de la Prison*, terj. Alan Sheridan, *Discipline and Punish: The Birth of Prison* (New York: Penguin Books), 1979.
- _____, *Archaeology of Knowledge* (London: Routledge), 1989
- _____, *Power/Knowledge: Selected Interview and Other Writings* terj. Yudi Santosa, *Power/Knowledge: Wacana Kuasa/Pengetahuan* (Yogyakarta: Bentang Budaya), 2002
- Frerks, Georg and Bart Klem (eds.), *Dealing with Diversity: Sri Lankan Discourses on Peace and Conflict* (Hague: Netherlands Institute of International 'Clingendael'), tth.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2004
- Gelner, Ernest, *Conditions of Liberty, Civil Society and Its Rivals*, terj. Ilyas Hasan, *Membangun Masyarakat Sipil: Prasyarat menuju Kebebasan* (Bandung: Mizan), 1995
- Gibbons, Michael T (ed.), *Interpreting Politics*, terj. Ali Noer Zaman, *Tafsir Politik: Telaah Hermeneutis Wacana Sosial-Politik Kontemporer* (Yogyakarta: Qalam), 2002
- Hamidi, Jazim dan M, Husnu Abadi, *Intervensi Negara Terhadap Agama: Studi Konvergensi Politik Aliran Keagamaan dan Reposisi Peradilan Agama di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press), 2001
- Hardiyanta, P. Sunu, *Michel Foucault: Disiplin Tubuh, Bengkel Individu Modern* (Yogyakarta: LKiS), 1997
- Haris, Syamsuddin dan Riza Shibudi (eds.), *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru* (Jakarta: Gramedia), 1995
- Hefner, Robert, *Civil Islam: Islam dan Demokratisasi di Indonesia* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi dan TAF), 2001
- Iskandar, Muhaimin, *Gus Dur yang Saya Kenal: Catatan Transisi Demokrasi Kita* (Yogyakarta: LKiS), 2004
- Isre, Moh. Soleh (ed.), *Konflik Etno-Religius Indonesia Kontemporer* (Jakarta: Departemen Agama RI), 2003

- J.A. Denny, *Catatan Politik*, (Yogyakarta: LKiS), 2006
- _____, *Jatuhnya Soeharto dan Transisi Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS), 2006
- _____, *Napak Tilas Reformasi Politik Indonesia*, (Yogyakarta: LKiS), 2006
- Karim, Khalil Abdul, *Quraisy min al-Qabilah ila ad-Daulah a-Markaziyah*, terj. M. Faisol Fatawi, *Hegemoni Quraisy: Agama, Budaya dan Kekuasaan* (Yogyakarta: LKiS), 2002
- Karim, M. Rusli, *Dinamika Islam di Indonesia: Suatu Tinjauan Sosial dan Politik* (Hanindita: Yogyakarta), 1985
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Direktori Penelitian Agama, Konflik dan Perdamaian* (Jakarta: Komnas HAM dan IPI), 2005.
- Kuntowijoyo, *Integrasi, Moral Bangsa dan Perubahan* (Yogyakarta: Divisi Penerbitan UGM-Sinergi Press), 2002
- _____, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta: Tiara Wacana), 1994
- Lechte, John, *Fifty Key Contemporary Thinkers*, terj. A. Gunawan Admiranto, *50 Filsuf Kontemporer: Dari Strukturalisme sampai Posmodernisme* (Yogyakarta: Kanisius), 2001
- Leirissa (ed.), *Sunda Kelapa sebagai Bandar Jalur Sutra* (Jakarta: Putra Sejati Raya), 1997
- Litle, David dkk., *Human Right and the Conflict of Culture: Western and Islamic Perspectives on Religious Liberty*, terj. Riyanto, *Kebebasan Agama dan Hak-hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: ACAdEMIA), 1997
- Ma'arif, Syafi'i, *Islam dan Masalah Kenegaraan* (Jakarta: LP3ES) tt.
- Madjid, Nurcholis, *Islam Doktrin dan Peradaban: Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemodernan* (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina), 1992
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI), 2006

- _____, *TAP MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MRP RI), 2006
- Maliki, Zainuddin, *Agama Rakyat Agama Penguasa* (Yogyakarta: Galang Press), 2000
- _____, *Agama Priyayi: Makna Agama di Tangan Elite Penguasa* (Yogyakarta: Pustaka Marwa), 2004
- _____. *Politikus Busuk: Fenomena Insensibilitas Moral Elite Politik* (Yogyakarta: Galang Press), 2004
- Manan, Nawawi A, *Membangun Demokrasi Melalui Kontroversi* (Sidoarjo: Pustaka Andalusia), 2003
- Masrur, *The History of Java: Sejarah Perjumpaan Agama-Agama di Jawa* (Yogyakarta: Ar-Ruzz), 2004
- Mayer, Robert R dan Ernest Greenwood, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial* (Jakarta: Rajawali), 1984
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Sarasin), edisi IV, 2000
- _____, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research: Intergrasi Penelitian, Kebijakan dan Perencanaan*, (Yogyakarta: Reke Sarasin), edisi I, 2004
- Mulkhan, A. Munir dkk., *Agama dan Negara: Perspektif Islam, Katholik, Hindu, Budha, Konghucu, Protestan* (Yogyakarta: Interfidei), 2002
- Naihasy, H. Syahrin, *Kebijakan Publik: Menggapai Masyarakat Madani* (Yogyakarta: MIDA Pustaka), 2006
- Noer, Deliar, *Partai Islam di Pentas Nasional* (Jakarta: Grafiti Pers), 1987
- _____, *Gerakan Modern Islam di Indonesia* (Jakarta: LP3ES), 2006

- Nurkholis, Ahmad dan Ahmad Baso, *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Keagamaan dan Analisis Kebijakan* (Jakarta: Komnas HAM dan ICRP), 2005
- Patria, Nezar dan Andi Arief, *Antonio Gramsci, Negara dan Hegemoni* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2003
- Philpott, Simon, *Meruntuhkan Indonesia: Politik Poskolonial dan Otoritarianisme* (Yogyakarta: LKiS), 2003
- Poloma, Margaret M, *Contemporary Sociological Theory*, terj. Tim Penerjemah Yasogama, *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Rajawali Pers), cet V, 2003
- Priyono, AE, dkk., *Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Bablasan Rezim Suharto di Era Reformasi* (Jakarta: ISAI, USAID), 2005
- Pruitt, Dean G dan Jeffrey Z. Rubin, *Teori Konflik Sosial* (Jakarta: Pustaka Pelajar), 2004
- Qodir, Zuly, *Agama dalam Bayang-Bayang Kekuasaan* (Yogyakarta: DIAN/INTERFIDEI), 2001
- Redaksi Sinar Grafika, *UUD 1945 Setelah Diamandemen Kedua Tahun 2000* (Jakarta: Sinar Grafika), 2001
- Ridwan, M. Deden, *Tradisi Baru Penelitian Agama Islam: Tinjauan Antardisiplin Ilmu* (Bandung: Nuansa), 2001
- Rumadi, *Masyarakat Post-Teologi: Wajah Baru Agama dan Demokratisasi Indonesia* (Bekasi: Gugus Press), 2002
- Sabri, Mohammad, *Keberagamaan yang Saling Menyapa* (Yogyakarta: Ittiqa Press), 1999
- Saerozi, M, *Politik Pendidikan Agama dalam Era Pluralisme: Telaah Historis Pendidikan Agama Konfesional di Indonesia* (Yogyakarta: Tiara Wacana), 2004
- Saidi, Anas (ed.), *Menekuk Agama, Membangun Tahta: Kebijakan Agama Orde Baru* (Jakarta: Desantara), 2004
- Salim, Haji A., dan Mohamad Roem, *Ketuhanan YME & Lahirnya Pancasila* (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang), 1977,

- Schumann, Olaf H., *Menghadapi Tantangan, Memperjuangkan Kerukunan* (Jakarta: BPK Gunung Mulia), 2004
- Simbolon, Parakitri T., *Akar-Akar Kebangsaan Indonesia* (Jakarta: Kompas-Grasindo), 1995
- Sinaga, Martin L. dkk. (ed.), *Bincang Agama di Udara: Fundamentalisme, Pluralisme dan Peran Publik Agama* (Jakarta: MADIA), 2005
- Sismono, *Sejarah dan Amal Bhakti Departemen Agama RI* (Bandung: Bina Siswa), 1991
- Steenbrink, Karel, *Kawan dalam Pertikaian: Kaum Kolonial Belanda dan Islam di Indonesia (1596 – 1942)* (Bandung: Mizan), 1995
- Subono, Imam Nur, *Taktik Negara Menguasai Rakyat: Sebuah Studi Teori Bentuk Pemerintahan Korpopatisme* (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama), 2003
- Sudibyoy, Agus dkk, *Republik Tanpa Ruang Publik* (Yogyakarta: IRE Press), 2005
- Sudjangi, *Kajian Agama dan Masyarakat III: Kerukunan Hidup Antar Umat Beragama, 15 Tahun Badan Penelitian dan Pengembangan Agama, 1975 – 1990* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Agama), 1992/1993
- Suharto, Edi, PhD, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial* (Bandung: Alfabeta), 2005
- Suminto, H. Aqib, *Politik Islam Hindia Belanda: Het Kantoor voor Inlandsche zaken*, (Jakarta: LP3ES), 1985.
- Surjo, Djoko dkk, *Agama dan Perubahan Sosial: Studi tentang Hubungan antara Islam, Masyarakat dan Struktur Sosial Politik Indonesia* (Yogyakarta: LKPSM), 2001
- Sutanto, Trisno S dan Martin L. Sinaga (ed), *Meretas Horison Dialog: Catatan dari Empat Daerah*, (Jakarta: MADIA), 2001
- Syafiie, Inu Kencana dkk., *Ilmu Administrasi Publik* (Jakarta: Rineke Cipta), 1999

- _____ dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Refika Aditama), 2005
- Syamsuddin, Muh., *Prof. Dr. H.M. Rasjidi: Pemikiran dan Perjuangannya* (Yogyakarta: Aziziah), 2004
- Tebba, Sudirman, *Islam Pasca-Orde Baru* (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya), 2001
- Thoha, Habib, *Membiarkan Berbeda: Kerukunan Hidup Umat Beragama dalam Perspektif Keindonesiaan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2004
- Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada), 2003
- Tim Balitbang PGI (ed.), *Meretas Jalan Teologi Agama-Agama di Indonesia* (Jakarta: BPK Gunung Mulia), 2000
- Tim INCREs, *Beyond the Symbols: Jejak Antropologis Pemikiran dan Gerakan Gus Dur* (Bandung: Remaja Rosdakarya), 2000
- Tomagola, Tamril Amal, *Republik Kapling* (Yogyakarta: Resist Book), 2006
- Turner, S. Bryan, *Religion and Social Theory*, terj. Inyiah Ridwan Muzir, *Agama dan Teori Sosial: Rancang Pikir Sosiologi dalam Membaca Eksistensi Tuhan di antara Gelegar Ideologi-Ideologi Kontemporer* (Yogyakarta: IRCiSoD), 2003
- Vroom, Hendrik M., *Religions and the Truth: Philosophical Reflection and Perspectives*, (Amsterdam: Wm. B. Eerdmans Publising Co), 1988
- Wahid, Abdurrahman, *Prisma Pemikiran Gus Dur* (Yogyakarta: LKiS), 1999
- Yusuf, Moh, Asror (ed.), *Agama sebagai Kritik Sosial di Tengah Arus Kapitalisme Global* (Yogyakarta: IRCiSoD), 2006
- Zahra, Abu (ed.), *Politik Demi Tuhan: Nasionalisme Religius di Indonesia* (Bandung: Pustaka Hidayah), 1999

MAJALAH, JURNAL, SURAT KABAR, NEWSLETTER

BASIS, No. 01-02, tahun ke-53, Januari-Februari 2004

IDEA, edisi 21/ Januari 2005

_____, edisi 22/ Agustus 2005

Jurnal Orientasi Baru, November 1998

KOMPAS, 2 November 2004

_____, 23 Juli 2005

_____, 26 Agustus 2005

_____, 29 Oktober 2005

_____, 19 Nopember 2005

_____, 27 Nopember 2005

_____, 24 Maret 2006

Newsletter Interfidei, edisi khusus 2002

Rindang, No. 10 TH. XXXI Mei 2006

_____, No. 08 TH. XXXII Maret 2007

SUARA MERDEKA, 30 Desember 2005

_____, 23 Maret 2006

_____, 24 Maret 2006

TEOLOGIA, Volume 16, Nomor 1, Januari 2003

TEMPO, 12 Januari 2003

_____, 20 Agustus 2006

<http://www.tempointeraktif.com>

<http://en.wikipedia.org>

<http://www.fortunecity.com>.

<http://www.erasuslim.com>

<http://bank.urgen.be>

Lampiran 1

**KEPUTUSAN BERSAMA
MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI
Nomor 01/BER/mdn-mag/1969**

TENTANG

**PELAKSANAAN TUGAS APARATUR PEMERINTAHAN
DALAM MENJAMIN KETERTIBAN DAN KELANCARAN
PELAKSANAAN PENGEMBANGAN DAN IBADAT AGAMA
OLEH PEMELUK-PEMELUKNYA**

MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI

- Menimbang:
1. bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya masing-masing;
 2. bahwa pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan bantuan guna memperlancar usaha mengembangkan agama sesuai dengan ajaran agama masing-masing dan melakukan pengawasan sedemikian rupa, agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan dalam usaha mengembangkan agama itu dapat berjalan dengan lancar, tertib dan dalam suasana kerukunan;
 3. bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha pengembangan agama dan pelaksanaan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang kegiatan-kegiatan tersebut tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku dan tidak mengganggu keamanan dan ketertiban umum;
 4. bahwa untuk itu, perlu diadakan ketentuan-ketentuan mengenai pelaksanaan tugas aparatur Pemerintah dalam menjamin ketertiban dan kelancaran pelaksanaan pengembangan dan ibadat agama oleh pemeluk-pemeluknya.
- Mengingat:
1. Pasal 17 ayat (3) dan pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945;
 2. Ketetapan MPRS Nomor XXVII/RS/1966;
 3. Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965;
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1956;
 5. Keputusan Presiden R.I Nomor 319 tahun 1968;

MEMUTUSKAN

Menetapkan: KEPUTUSAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG PELAKSANAAN TUGAS APARATUR PEMERINTAHAN DALAM MENJAMIN KETERTIBAN DAN KELANCARAN PELAKSANAAN PENGEMBANGAN DAN IBADAT AGAMA OLEH PEMELUKPEMELUKNYA.

Pasal 1

Kepala Daerah memberikan kesempatan kepada setiap usaha penyebaran agama dan pelaksanaan ibadat oleh pemeluk-pemeluknya, sepanjang kegiatan tersebut tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku dan tidak mengganggu keamanan dan ketertiban umum.

Pasal 2

- (1) Kepala Daerah Membimbing dan mengawasi agar pelaksanaan penyebaran agama dan ibadat oleh pemeluk-pemeluknya tersebut:
 - a. Tidak menimbulkan perpecahan di antara umat beragama;
 - b. Tidak disertai dengan intimidasi, bujukan, paksaan atau ancaman dalam segala bentuknya;
 - c. Tidak melanggar hukum serta keamanan dan ketertiban umum;
- (2) Dalam melaksanakan tugasnya tersebut pada ayat (1) pasal ini, Kepala Daerah dibantu dan menggunakan alat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat.

Pasal 3

- (1) Kepala Perwakilan Departemen Agama memberikan bimbingan, pengarahan dan pengawasan terhadap mereka yang memberikan penerangan/ penyuluhan/ ceramah agama/ khotbah-khotbah di rumah-rumah ibadat, yang sifatnya menuju ke persatuan antara semua golongan masyarakat dan saling pengertian antara pemeluk-pemeluk agama yang berbeda-beda.
- (2) Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat berusaha agar penerangan agama yang diberikan oleh siapapun tidak bersifat menyerang atau menjelekan agama lain.

Pasal 4

- (1) Setiap pendirian rumah ibadat perlu mendapatkan izin dari Kepala Daerah atau pejabat pemerintahan di bawahnya yang dikuasakan untuk itu.
- (2) Kepala Daerah atau pejabat yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan izin yang dimaksud, setelah mempertimbangkan :
 - a. Pendapat Kepala Perwakilan Departemen Agama setempat;
 - b. Planologi;
 - c. Kondisi dan keadaan setempat.
- (3) Apabila dianggap perlu, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuknya itu dapat meminta pendapat dari organisasi-organisasi keagamaan dan ulama/rokhaniawan setempat.

Pasal 5

- (1) Jika timbul perselisihan atau pertentangan antara pemeluk-pemeluk agama yang disebabkan karena kegiatan penyebaran/ penerangan/ penyuluhan/ ceramah/ khotbah agama atau pendirian rumah ibadat, maka Kepala Daerah segera mengadakan penyelesaian yang adil dan tidak memihak.
- (2) Dalam hal perselisihan/pertentangan tersebut menimbulkan tindakan pidana, maka penyelesaiannya harus diserahkan kepada alat-alat penegak hukum yang berwenang dan diselesaikan berdasarkan hukum.
- (3) Masalah-masalah keagamaan lainnya yang timbul dan diselesaikan oleh Kepala Perwakilan Departemen Agama segera dilaporkannya kepada Kepala Daerah setempat.

Pasal 6

Keputusan bersama ini mulai berlaku pada hari ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta

Pada tanggal : 13 September 1969

MENTERI AGAMA

MENTERI DALAM NEGERI

KH. MOH. DAHLAN

AMIR MAHMUD

Lampiran 2

**PERATURAN BERSAMA
MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR: 9 TAHUN 2006
NOMOR: 8 TAHUN 2006**

TENTANG

**PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA DAERAH/WAKIL
KEPALA
DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA,
PEMBERDAYAAN FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA,
DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI,**

- Menimbang: a. bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun;
- b. bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya;
- c. bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu;
- d. bahwa Pemerintah berkewajiban melindungi setiap usaha penduduk melaksanakan ajaran agama dan ibadat pemeluk-pemeluknya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, tidak menyalahgunakan atau menodai agama, serta tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. bahwa Pemerintah mempunyai tugas untuk memberikan bimbingan dan pelayanan agar setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agamanya dapat berlangsung dengan rukun, lancar, dan tertib;
- f. bahwa arah kebijakan Pemerintah dalam pembangunan nasional di bidang agama antara lain peningkatan kualitas pelayanan dan pemahaman agama, kehidupan beragama, serta peningkatan kerukunan intern dan antar umat beragama;

- g. bahwa daerah dalam rakyat menyelenggarakan otonomi, mempunyai kewajiban melaksanakan urusan wajib bidang perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang serta kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- h. bahwa kerukunan umat beragama merupakan bagian penting dari kerukunan nasional;
- i. bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan wewenangnya mempunyai kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- j. bahwa Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya untuk pelaksanaannya di daerah otonom, pengaturannya perlu mendasarkan dan menyesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf l, dan huruf j, perlu menetapkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat;

- Mengingat:
1. Undang-Undang Penetapan Presiden Nomor I Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2726);
 2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3298);
 3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara

Nomor 3886);

4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah rnenjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 4 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4468);
7. Peraturan Pemerintah Nonor 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 (Lembaran Negara Repubiik Indonesia Tahun 1986 Nornor 24 Tambahan Lembarn Negara Republik Indonesia Momor 3331);
8. Peraturan Presiden Nornor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009;
9. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tatakerja Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nornor 62 Tahun 2005;
10. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dan terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2005;
11. Keputusan Bersama Menten Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MGN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan

Pengembangan dan Ibadat Agama oleh. Pemeluk-Pemeluknya;

12. Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MON-MAG/1979 tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia;
13. Keputusan Menteri Agama Nomor 373 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi dan Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota;
14. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2003 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri;
15. Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Agama;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI TENTANG PEDOMAN PEIAKSANAAN TUGAS KEPALA DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT.

BAB I**KETENTUAN UMUM****Pasal 1**

Dalam Peraturan Bersama ini yang dimaksud dengan:

1. Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kesetaraan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945.
2. Pemeliharaan kerukunan umat beragama adalah upaya bersama umat beragama dan Pemerintah di bidang pelayanan, pengaturan, dan pemberdayaan umat beragama.
3. Rumah ibadat adalah bangunan yang memiliki ciri-ciri tertentu yang khusus dipergunakan untuk beribadat bagi para pemeluk masing-masing agama secara permanen, tidak termasuk tempat ibadat keluarga.
4. Organisasi Kemasyarakatan Keagamaan yang selanjutnya disebut: Ormas Keagamaan adalah organisasi nonpemerintah bervisi kebangsaan yang dibentuk berdasarkan kesamaan agama oleh warga negara Republik Indonesia secara sukarela, berbadan hukum, dan telah terdaftar di pemerintah daerah setempat serta bukan organisasi sayap partai politik.
5. Pemuka Agama adalah tokoh komunitas umat beragama baik yang memimpin ormas keagamaan maupun yang tidak memimpin ormas keagamaan yang diakui dan atau dihormati oleh masyarakat setempat sebagai panutan.
6. Forum Kerukunan Umat Beragama, yang selanjutnya disingkat FKUB, adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh Pemerintah dalam rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan.

7. Panitia pembangunan rumah ibadat adalah panitia yang dibentuk oleh umat beragama, ormas keagamaan atau pengurus rumah ibadat.
8. Ijin Mendirikan Bangunan rumah ibadat yang selanjutnya disebut IMB rumah ibadat, adalah ijin yang diterbitkan oleh bupati/walikota untuk pembangunan rumah ibadat.

BAB II
TUGAS KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN
KERUKUNAN UMAT BERAGAMA

Pasal 2

Pemeliharaan kerukunan umat beragama menjadi tanggung jawab bersama umat beragama, pemerintah daerah dan Pemerintah.

Pasal 3

- (1) Pemeliharaan kerukunan umat beragama di provinsi menjadi tugas dan kewajiban gubernur.
- (2) Pelaksanaan tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi.

Pasal 4

- (1) Pemeliharaan kerukunan umat beragama di kabupaten/kota menjadi tugas dan kewajiban bupati/walikota.
- (2) Pelaksanaan tugas dan kewajiban bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

Pasal 5

- (1) Tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 meliputi:
 - a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di provinsi;
 - b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal provinsi dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama;
 - c. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama; dan
 - d. membina dan mengoordinasikan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama.

- (2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h, huruf c, dan huruf d dapat didelegasikan kepada wakil gubernur.

Pasal 6

- (1) Tugas dan kewajiban bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi:
- a. memelihara ketenteranan dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat taeragama di kabupaten/kota;
 - b. mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di kabupaten/kota dalam pemeliharaan kerukunan urnat beragama;
 - c. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama;
 - d. membina dan mengoordinasikan camat, lurah, atau kepala desa dalam penyelenggaraan pernerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama;
 - e. menerbitkan IMB rumah ibadat.
- (2) Pelaksanaan tugas sebagairnana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d dapat didelegasikan kepada wakil bupati/wakil walikota.
- (3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c di wilayah kecamatan dilimpahkan kepada camat dan di wilayah kelurahan/desa dilimpahkan kepada lurah/kepala desa melalui camat.

Pasal 7

- (1) Tugas dan kewajiban camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) meliputi:
- a. memelihara ketenteranan dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di wilayah kecamatan;
 - b. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghorrnati, dan saling percaya di antara umat beragama; dan
 - c. membina dan mengoordinasikan lurah dan kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban rnasyarakat dalam kehidupan keagamaan.
- (2) Tugas dan kewajiban lurah/ kepala desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) meliputi:
- a. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk

memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di wilayah kelurahan/desa; dan

- b. menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati dan saling percaya di antara umat beragama.

BAB III

FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA

Pasal 8

- (1) FKUB dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota
- (2) Pembentukan FKUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah daerah.
- (3) FKUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki hubungan yang bersifat konsultatif.

Pasal 9

- (1) FKUB provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) mempunyai tugas:
 - a. melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;
 - b. menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;
 - c. menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan gubernur; dan
 - d. melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.
- (2) FKUB kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) mempunyai tugas:
 - a. melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat;
 - b. menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat;
 - c. menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan bupati/walikota;
 - d. melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat; dan
 - e. memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadah.

Pasal 10

- (1) Keanggotaan FKUB terdiri dari pemuka-pernuka agama setempat.
- (2) Jumlah anggota FKUB provinsi paling banyak 21 orang dan jumlah anggota FKUB kabupaten/kota paling banyak 17 orang.
- (3) Komposisi keanggotaan FKUB provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan berdasarkan perbandingan jumlah pemeluk agama setempat dengan keterwakilan minimal 1 (satu) orang dari setiap agama yang ada di propinsi dan kabupaten/kota.
- (4) FKUB dipimpin oleh 1 (satu) orang ketua, 2 (dua) orang wakil ketua, 1 (satu) orang sekretaris, 1 (satu) orang wakil sekretaris, yang dipilih secara musyawarah oleh anggota,

Pasal 11

- (1) Dalam memberdayakan FKUB, dibentuk Dewan Penasihat FKUB di provinsi dan kabupaten/kota.
- (2) Dewan Penasihat FKUB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas:
 - a. membantu kepala daerah dalam merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama; dan
 - b. memfasilitasi hubungan kerja FKUB dengan pemerintah daerah dan hubungan antar sesama instansi pemerintah di daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.
- (3) Keanggotaan Dewan Penasehat FKUB provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh gubernur dengan susunan keanggotaan:
 - a. Ketua : wakil gubernur;
 - b. Wakil Ketua : kepala kantor wilayah departemen agama provinsi;
 - c. Sekretaris : kepala badan kesatuan bangsa dan politik provinsi;
 - d. Anggota : pimpinan instansi terkait.
- (4) Dewan Penasehat FKUB kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh bupati/walikota dengan susunan keanggotaan:
 - a. Ketua : wakil bupati/wakil walikota;
 - b. Wakil Ketua : kepala kantor wilayah departemen agama kabupaten/kota;
 - c. Sekretaris : kepala badan kesatuan bangsa dan politik kabupaten/kota;
 - d. Anggota : pimpinan instansi terkait.

Pasal 12

Ketentuan lebih lanjut mengenai FKUB dan Dewan Penasihat FKUB provinsi dan kabupaten/kota diatur dengan Peraturan Gubernur.

BAB IV

PENDIRIAN RUMAH IBADAT

Pasal 13

- (1) Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa.
- (2) Pendirian rumah ibadat sehagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tetap menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa di maksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi.

Pasal 14

- (1) Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.
- (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:
 - a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);
 - b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
 - c. rekomendasi tertulis kepala Kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
 - d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Pasal 15

Rekomendasi FKUB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf d

merupakan hasil musyawarah dan mufakat dalam rapat FKUB, dituangkan dalam bentuk tertulis.

Pasal 16

- (1) Permohonan pendirian rumah ibadat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 diajukan oleh panitia pembangunan rumah ibadat kepada bupati/walikota untuk memperoleh IMB rumah ibadat.
- (2) Bupati/walikota memberikan keputusan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak permohonan pendirian rumah ibadat diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

Pasal 17

Pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah.

BAB V

IJIN SEMENTARA PEMANFAATAN BANGUNAN GEDUNG

Pasal 18

- (1) Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan:
 - a. laik fungsi; dan
 - b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- (2) Persyaratan laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung.
- (3) Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketenteraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi:
 - a. izin tertulis pemilik bangunan;
 - b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa;
 - c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan
 - d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor Departemen Agama kabupaten/kota.

Pasal 19

- (1) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat oleh bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) diterbitkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepada kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.
- (2) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku paling lama 2 (dua) tahun.

Pasal 20

- (1) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dapat dilimpahkan kepada camat.
- (2) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.

BAB IV PENYELESAIAN PERSELISIHAN

Pasal 21

- (1) Perselisihan akibat pendirian rumah ibadat diselesaikan secara musyawarah oleh masyarakat setempat.
- (2) Dalam hal musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan oleh bupati/walikota dibantu kepala kantor departemen agama kabupaten/kota melalui musyawarah yang dilakukan secara adil dan tidak memihak dengan mempertimbangkan pendapat atau saran FKUB kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan setempat.

Pasal 22

Gubernur melaksanakan pembinaan terhadap bupati/walikota serta instansi terkait di daerah dalam menyelesaikan perselisihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21.

BAB VII PENGAWASAN DAN PELAPORAN

Pasal 23

- (1) Gubernur dibantu kepala kantor wilayah departemen agama provinsi melakukan pengawasan terhadap bupati/walikota serta instansi terkait di daerah atas pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama dan pendirian rumah ibadat.
- (2) Bupati/walikota dibantu kepala kantor departemen agama kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap camat dan lurah/kepala desa serta instansi terkait di daerah atas pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadat.

Pasal 24

- (1) Gubernur melaporkan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pengaturan pendirian rumah ibadat di provinsi kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama dengan tembusan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, dan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat.
- (2) Bupati/walikota melaporkan pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pengaturan pendirian rumah ibadat di kabupaten/kota kepada gubernur dengan tembusan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan setiap 6 (enam) bulan pada bulan Januari dan Juli, atau sewaktu-waktu jika dipandang perlu.

BAB VIII

BELANJA

Pasal 25

Belanja pembinaan dan pengawasan terhadap pemeliharaan kerukunan umat beragama serta pemberdayaan FKUB secara nasional didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 26

- (1) Belanja pelaksanaan kewajiban menjaga kerukunan nasional dan memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di bidang pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB dan pengaturan pendirian rumah ibadat di provinsi didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi.
- (2) Belanja pelaksanaan kewajiban menjaga kerukunan nasional dan

memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di bidang pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB dan pengaturan pendirian rumah ibadat di kabupaten/kota didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/ kota.

BAB IX KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 27

- (1) FKUB dan Dewan Penasehat FKUB di provinsi dan kabupaten/kota dibentuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak Peraturan ini ditetapkan.
- (2) FKUB atau forum sejenis yang sudah dibentuk di provinsi dan kabupaten/kota disesuaikan paling lambat 1(satu) tahun sejak Peraturan Bersama ini ditetapkan.

Pasal 28

- (1) Izin bangunan gedung untuk rumah ibadat yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebelum berlakunya Peraturan Bersama ini dinyatakan sah dan tetap berlaku.
- (2) Renovasi bangunan gedung rumah ibadat yang telah mempunyai IMB untuk rumah ibadat, diproses sesuai dengan ketentuan IMB sepanjang tidak terjadi pemindahan lokasi.
- (3) Dalam hal bangunan gedung rumah ibadat yang telah digunakan secara permanen dan/atau memiliki nilai sejarah yang belum memiliki IMB untuk rumah ibadat sebelum berlakunya Peraturan Bersama ini, bupati/walikota membantu memfasilitasi penerbitan IMB untuk rumah ihadat dimaksud.

Pasal 29

Peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh pemerintahan daerah wajib disesuaikan dengan Peraturan Bersama ini paling lambat dalam jangka waktu 2 (dua) tahun.

BAB X KETENTUAN PENUTUP

Pasal 30

Pada saat berlakunya Peraturan Bersama ini, ketentuan yang mengatur pendirian rumah ibadat dalam Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin

Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-Pemeluknya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 31

Peraturan Bersanna ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 21 Maret 2006

MENTERI AGAMA

MENTERI DALAM NEGERI

MUHAMMAD M. BASYUNI

H. MOH. MA'RUF

DRAFT
BADAN LITBANG AGAMA DAN DIKLAT KEAGAMAAN
RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA
NO.: TAHUN 2003
TENTANG KERUKUNAN UMAT BERAGAMA
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

- Menimbang :
- a. bahwa Negara Republik Indonesia yang berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, bertanggung jawab untuk menciptakan kehidupan bernegara yang harmonis, aman sejahtera lahir dan batin;
 - b. bahwa kemajemukan masyarakat Indonesia merupakan realitas, kekayaan dan kekuatan bangsa serta anugerah Tuhan yang patut disyukuri namun di sisi lain kemajemukan itu dapat mengundang kerawanan sosial yang dapat mengganggu kerukunan umat beragama dan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa yang harus diwaspadai;
 - c. bahwa kerawanan sosial dapat terjadi akibat faktor-faktor non agama seperti kesenjangan ekonorni, politik, sosial budaya, dan faktor-faktor agama seperti pendirian rumah ibadah, penyiaran agama, penodaan agama, peringatan hari-hari besar keagamaan, perkawinan antar pemeluk beda agama serta bantuan keagamaan dari pihak asing;
 - d. bahwa dalam usaha mengatasi kerawanan sosial serta. mewujudkan, memelihara dan mengembangkan kehidupan masyarakat yang rukun, saling pengertian, saling menghormati diperlukan pengaturan yang lebih seksama dan terarah melalui perundang-undangan;

- e. bahwa aturan-aturan hukum dapat berfungsi sebagai instrumen perekayasa sosial agar tenwujud kehidupan masyarakat dan bangsa yang lebih harmonis, namun peraturan-peraturan yang ada sekarang yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama kurang memadai lagi untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sehingga diperlukan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama.

- Mengingat : 1. Pasal 5 ayat (1), pasal 20, pasal 29 ayat (1) dan (2), dan pasal 31 ayat (3) UUD 1945;
2. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004;
3. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2001 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 2000-2004.

DENGAN PERSETUJUAN BERSAMA DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG KERUKUNAN UMAT BERAGAMA.

BAB I KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan

- (1) Agama adalah agama yang dianut penduduk Indonesia, yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha.
- (2) Kerukunan umat beragama adalah kondisi hubungan antar umat beragama yang ditandai oleh adanya suasana harmonis, serasi, damai, akrab, saling menghormati, toleran dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat baik intern maupun antar umat beragama.
- (3) Pemerintah adalah pemerintah pusat, propinsi, kabupaten dan atau kota.
- (4) Penyiaran agama adalah segala bentuk kegiatan yang menurut sifat dan tujuannya untuk menyebarkan ajaran sesuatu agama baik melalui media cetak, elektronik maupun komunikasi

lisan.

- (5) Bantuan asing keagamaan adalah segala bantuan dari luar negeri untuk lembaga keagamaan di Indonesia baik berupa tenaga, dana, sarana maupun prasarana keagamaan lainnya.
- (6) Lembaga keagamaan adalah organisasi, perkumpulan, yayasan dan bentuk kelembagaan lainnya termasuk kelompok orang yang usahanya bertujuan membina, mengembangkan dan atau menyiarkan agama yang dari segi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah termasuk dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Departemen Agama.
- (7) Peringatan hari besar keagamaan adalah upacara keagamaan yang diselenggarakan oleh komunitas agama tertentu yang menurut ajaran agama yang bersangkutan bukan merupakan ibadah atau kebaktian khusus.
- (8) Tempat ibadah umum adalah segala bangunan fisik yang khusus dipergunakan sebagai tempat ibadah secara berkala oleh umatnya.
- (9) Kebebasan beragama adalah kebebasan atau kemerdekaan setiap penduduk Indonesia untuk memeluk agama tertentu dan beribadat menurut ajaran agama yang dianutnya.
- (10) Pendidikan agama adalah pendidikan agama sebagaimana yang diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang pendidikan nasional.
- (11) Perkawinan antar pemeluk beda agama adalah suatu perkawinan dimana kedua belah pihak memeluk agama yang berbeda.
- (12) Pengangkatan anak beda agama adalah pengangkatan anak yang berbeda agama antara orang tua anak yang diangkat dengan calon orang tua angkat.
- (13) Pemakaman jenazah adalah keseluruhan upacara keagamaan dalam proses perawatan dan penguburan jenazah.

BAB II

ASAS DAN TUJUAN

Pasal 2

Asas-asas yang dianut dalam Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama ini ialah:

- (1) Ketuhanan Yang Maha Esa;
- (2) Kebebasan beragama dan menjalankan ibadah agamanya;
- (3) Kesamaan kedudukan setiap warga negara di hadapan hukum;
- (4) Negara tidak mencampuri ajaran/doktrin agama;
- (5) Pengakuan adanya perbedaan;

- (6) Toleransi, tolong menolong dan kerjasama;
- (7) Ketertiban dan keserasian hubungan antar warga negara dan penduduk Indonesia.

Pasal 3

Tujuan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama adalah untuk memelihara dan mengembangkan kerukunan umat beragama yang dinamis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB III HAK DAN KEWAJIBAN

Pasal 4

Setiap pemeluk agama berhak memperoleh perlindungan dalam melaksanakan ajaran agamanya.

Pasal 5

Pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan keagamaan sesuai kemampuan, secara adil dan proporsional.

Pasal 6

Setiap pemeluk agama berkewajiban memelihara ajaran dan nilai-nilai luhur agama, serta menjauhkan diri dari usaha yang akan merusak ajaran agama.

Pasal 7

Setiap pemeluk agama berkewajiban menjaga kerukunan umat beragama serta menjaga persatuan dan kesatuan nasional.

**BAB IV
PENYIARAN AGAMA****Pasal 8**

- (1) Penyiaran agama harus memperhatikan kewajiban memelihara kerukunan umat beragama sebagaimana tersebut dalam pasal 7.
- (2) Penyiaran agama harus dilandaskan pada penghormatan terhadap hak dan kemerdekaan seseorang untuk memeluk agama dan melakukan ibadah menurut agamanya.
- (3) Pelaksanaan penyiaran agama tidak dibenarkan untuk ditujukan terhadap orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama lain.
- (4) Penyiaran agama tidak dibenarkan dengan menggunakan bujukan atau pemaksaan dengan atau tanpa pemberian barang dan pemberian dalam bentuk apapun agar orang atau kelompok orang yang telah memeluk agama lain berpindah dan memeluk agama yang disiarkan tersebut.

**BAB V
BANTUAN ASING KEAGAMAAN****Pasal 10**

- (1) Bantuan keagamaan dari luar negeri baik yang ditujukan untuk perorangan maupun lembaga keagamaan harus sepengetahuan pemerintah.
- (2) Penggunaan tenaga asing keagamaan harus mendapat izin dari pemerintah.

BAB VI
PERINGATAN HARI BESAR KEAGAMAAN

Pasal 10

- (1) Pemeluk agama berhak menyelenggarakan perayaan dan peringatan hari-hari besar keagamaan, sesuai dengan ajaran agamanya.
- (2) Peringatan hari besar keagamaan pada prinsipnya hanya diikuti oleh pemeluk agama yang bersangkutan;
- (3) Perayaan dan peringatan hari-hari besar keagamaan dilaksanakan dengan kewajiban memelihara kerukunan umat beragama dan keutuhan bangsa.

BAB VII
PENDIRIAN TEMPAT IBADAH UMUM

Pasal 11

- (1) Pendirian tempat ibadah umum didasarkan atas kebutuhan dengan memperhatikan kerukunan umat beragama sebagaimana tersebut dalam pasal 7.
- (2) Pendirian tempat ibadah umum tidak boleh melanggar hukum, mengganggu ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat.

Pasal 12

- (1) Setiap pendirian tempat ibadah umum harus mendapatkan izin dari pemerintah.
- (2) Pemerintah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberikan izin yang dimaksud, setelah mempertimbangkan pendapat Kepala Kantor Departemen Agama setempat, planologi, dan kondisi setempat.
- (3) Pemerintah dapat meminta pendapat dari organisasi keagamaan dan pemuka agama atau pemuka masyarakat setempat.
- (4) Jika terjadi perselisihan dalam pendirian tempat ibadah umum, maka pemerintah harus segera mengadakan penyelesaian yang adil dan tidak memihak, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VIII
PENGUBURAN JENAZAH

Pasal 13

- (1) Upacara keagamaan penguburan jenazah dilaksanakan menurut ajaran agama orang yang meninggal dunia.

- (2) Orang yang tidak jelas agamanya, penguburannya dilaksanakan berdasarkan kesaksian anggota keluarga terdekat atau berdasarkan ajaran agama yang dianut oleh mayoritas lingkungan masyarakat setempat.

BAB IX PENDIDIKAN AGAMA

Pasal 14

- (1) Pelaksanaan pendidikan agama harus sesuai dengan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional beserta peraturan pelaksanaannya.
- (2) Pendidikan agama harus dapat mewujudkan keharmonisan, kerukunan dan penghormatan terhadap pemeluk agama lain.
- (3) Pendidikan agama tidak boleh menumbuhkan rasa kebencian, permusuhan, meresahkan dan merendahkan agama lain.

BAB X PERKAWINAN ANTAR PEMELUK BEDA AGAMA

Pasal 15

- (1) Perkawinan pada prinsipnya hanya dilakukan oleh pasangan laki-laki dan perempuan yang seagama.
- (2) Jika terjadi perkawinan antar pemeluk beda agama maka dicatatkan sesuai dengan hukum agama yang disepakati kedua belah pihak.

BAB XI PENGANGKATAN ANAK BEDA AGAMA

Pasal 16

- (1) Pengangkatan anak hanya dapat dilakukan oleh orang yang seagama dengan kedua atau salah satu orang tua kandung dari anak dimaksud.
- (2) Dalam hal agama orang tua anak tidak diketahui, maka agama anak mengikuti agama yang dianut oleh mayoritas lingkungan masyarakat setempat.

BAB XII PENODAAN, PENGHINAAN, DAN PENYALAHGUNAAN AGAMA

Pasal 17

- (1) Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum

menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu; penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.

- (2) Setiap orang dilarang menghimpun atau menggerakkan orang lain dengan mengatasnamakan agama untuk melakukan tindakan yang merusak ketertiban dan atau keamanan masyarakat dan atau eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**BAB XIII
KETENTUAN PIDANA**

Pasal 18

- (1) Barang siapa yang melanggar pasal 8, 9, 10, 11, 12, 13, atau 14, diberikan teguran atau peringatan hukum oleh pihak-pihak yang bewenang agar semua pelanggaran tersebut dihentikan dan tidak diulang kembali, dan apabila dilakukan kembali maka kepadanya diancam dengan ketentuan pidana paling lama 3 tahun penjara.
- (2) Bantuan tenaga asing keagamaan yang tidak melalui prosedur dan persyaratan administrasi keimigrasian seperti dimaksud pada basal 9 ayat 1 dan 2, maka secara paksa oleh instansi yang benwenang untuk dideportasikan ke negara asalnya; sedangkan bantuan asing keagamaan lainnya seperti buku-buku, barang dan uang dapat dicekal secara hukum.

Pasa1 19

Pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 156 a

Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 5 tahun barang siapa dengan sengaja dimuka umum mengeluarkan perkataan atau melakukan perbuatan:

- (a) yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- (b) Dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

**BAB XIV
KETENTUAN PERALIHAN**

Pasal 20

Hal-hal yang belum diatur dalam Undang-undang ini akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan lain.

**BAB XV
KETENTUAN PENUTUP**

Pasal 21

- (1) Dengan berlakunya Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama ini maka Undang-Undang No. I/PNPS/1965 Jo Undang-Undang Nomor 5 tahun 1969 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama beserta segala peraturan-peraturan

pelaksanaannya yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan kerukunan umat beragama dinyatakan tidak berlaku.

(2) Undang-Undang ini dinyatakan mulai berlaku sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta,
Pada Tanggal,

**PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA**

**MEGAWATI
SOEKARNOPUTRI**

Diundangkan di Jakarta
Pada Tanggal,

**MENTERI NEGARA SEKRETARIS
NEGARA
REPUBLIK INDONESIA**

(.....)

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN.....NOMOR.....

Curriculum Vitae

Nama : **CASWIYONO RUSYDIE CAKRAWANGSA**
 Tempat, tanggal lahir : Batang, 15 Januari 1980
 Alamat Asal : Ngadirejo 05/II No. 6 Kecamatan Reban
 Kabupaten Batang Jawa Tengah 51273
 Alamat tinggal Batang : - Jl. A.Yani Gg.Rinjani No.23B Kauman
 - Jl. Kramat Raya No. 164 Jakarta Pusat.
 Phone/mobile : 08179501600
 E-mail : cakrawangsa_cw@yahoo.co.id
 mahdani_indonesia@yahoo.co.id
 derap_batang@yplasa.com

Riwayat Pendidikan Formal

No.	Sekolah	Tahun
1	SDN Ngadirejo I Reban	1987 - 1993
2	MTs. Sunan Kalijaga Bawang Batang	1993 – 1994
3	TMI Darul Amanah Sukorejo Kendal	1994 – 1996
4	SMU Futuhiyyah Mranggen Demak	1996 – 1999
5	Fakultas Ushuluddin IAIN Walisongo Semarang	2000 – 2007

Riwayat Pendidikan Informal

No.	Pendidikan	Tahun Lulus
1	Madrasah Diniyyah Miftahussibyan Batang	1993
2	Pon-Pes Darul Amanah Sukorejo Kendal	1996
3	Pon-Pes Futuhiyyah Mranggen Demak	1999

Riwayat Prestasi

No.	Pendidikan	Tahun
1	Juara I Lomba Mufrodath (Inggris dan Arab)	1995
2	Lulusan Terbaik MTs. Se-Kabupaten Kendal	1996
3	Juara I Lomba Karya Tulis Ilmiah se-Jawa Tengah	1998
4	Lulusan Terbaik Jurusan IPS SLTA se-Kab. Demak	1999
5	Pemenang 10 Besar Lomba Riset Nasioanl	2005

Riwayat Pelatihan dan Workshop

No.	Nama Pelatihan/Workshop	Tempat	Penyelenggara	Tahun
1	MAKESTA	PP Hidayatul Muhtadin	PAC IPNU Reban	1994

2	LAKMUD	MTs. Al-Huda Reban	PAC IPNU Reban	1995
3	Pelatihan Jurnalistik Dasar	Universitas Diponegoro	KOMPAS dan Manunggal UNDIP	1997
4	LAKUT	Gedung NU Pemalang	PC IPNU Pemalang	1998
5	LATPEL /TOT	Wisma Mahkota Agung	PC IPNU Batang	1999
6	MAPABA	Semarang	PMII Rayon Ushuluddin	2000
7	Pelatihan Jurnalistik Mahasiswa	IAIN Walisongo Semarang	IAIN Walisongo	2000
8	PKD	Boja Kendal	PMII KOMisariat Walisongo	2001
9	Worshop Nasional Polling Media Massa	Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta	KOMPAS dan Himmah UII	2001
10	Pelatihan Jurnalistik Madya	PHI Jawa Tengah, Semarang	Suara Merdeka-IPNU	2001
11	Pelatihan Jurnalistik Antara	IAIN Walisongo Semarang	LKBN Antara-IAIN Walisongo	2002
12	Pelatihan Investigative Reporting	IAIN Sunan Ampel Surabaya	TEMPO dan IAIN Sunan Ampel	2003
13	Wokshop Nasional Pengkaderan	Pon-Pes Al-Masturiyah Sukabumi	PP IPNU	2004
14	TOT Simpul Nasional Pelajar Anti-Narkoba	PP Assiddiqiyah	PP IPNU-YCAB	2004
15	Training of Trainer (TOT) Nasional IPNU	Wisma MUI Puncak Bogor	PP IPNU	2005
16	Workshop Advokasi Pelajar Tingkat Jawa Tengah	Wisma Andini Baturraden Banyumas	PW IPNU Jateng	2005
17	Triaining of Trainer (TOT) "Jateng Drug Free"	Pon-Pes Edi Mancoro Gedangan Semarang	PW IPNU Jawa Tengah	2005
18	Pekan Ilmiah Mahasiswa Tingkat Nasional	TMII Jakarta	Ditperta is DEPAG RI	2005
19	Pelatihan <i>Community Organizing</i>	Majlis Ta'lim Darul Falah	Lakpesdam NU Batang	2006

20	Workshop PD-PRT dan Citra Diri	Pon-Pes Mlangi Slema Yogyakarta	PP IPNU	2006
21	Training of Trainer (TOT) Nasional "Pro-Poor Budget"	Hotel Dwima Cipayung Puncak Bogor	Kaukus 17++ dan JARI Indonesia	2006
22	Workshop "Capacity Building" Forum Warga	Pon Pes Subhannah, Tulis, Batang	Lakpesdam NU Batang	2006
23	Halaqoh Pelajar SMU Unggulan se-Jawa Tengah - DIY	Wisma Kaliurang Yogyakarta	PP IPNU	2007
24	Workshop Nasional Pengkaderan 2007	Kampus Hijau Indramayu Jawa Barat	PP IPNU	2007
25	Worshop Nasional Penguatan Kelembagaan	PP Maslahul Huda Pati Jawa Tengah	PP IPNU	2007

Riwayat Organisasi

No.	Nama Organisasi	Jabatan	Tahun
1.	PR IPNU Desa Ngadirejo	Pengurus	1993 – 1995
2.	Remaja Masjid IKRAM	Pengurus	1993 – 1996
3.	OSIS MTs. Darul Amanah	Pengurus	1994 – 1996
4.	Majalah Sekolah <i>AL-FATH</i>	Sekretaris Redaksi	1996 – 1997
		Pemimpin Redaksi	1997 – 1998
		Pemimpin Umum	1998 – 1999
5.	Badan Perwakilan Siswa (BPS) SMU Futuhiyyah	Anggota	1997 – 1999
6.	Kader Penegak Displin (KPD) SMU Futuhiyyah	Anggota	1999
7.	PAC IPNU Kec. Reban	Ketua	1999-2001
8.	PR PMII Ushuluddin	Litbang	2000 – 2001
9.	Walisongo English Club	Human Relation	2000-2001
10.	LPM IDEA	Redaktur Pelaksana	2000-2001
		Sekretaris Redaksi	2001 – 2002
		Pemimpin Redaksi	2003
		Litbang	2003 – sekarang
11.	DPW PPM Ushuluddin	Litbang	2001 – 2002
12.	DPM Fakultas Ushuluddin	Anggota	2001 – 2002

13.	PC IPNU Kab. Batang	Dep.Pengembangan Org	2001 – 2003
14.	Litbang Islamic Studies Club (ISC)	Litbang	2001 – 2003
15.	Keluarga Mahasiswa Batang di Semarang (KMBS)	Dep. Jaringan	2001 – 2003
16.	PW IPNU Jawa Tengah	Lembaga Pers	2001 – 2004
		Sekretaris	2004 – 2006
17.	HMJ Perbandingan Agama Ushuluddin	Dep. Pengembangan Keilmuan	2002 – 2003
18.	SKM AMANAT	Wartawan/Reporter	2000 – 2002
19.		Redaktur Pelaksana	2002 – 2003
20.	GAMAFISA	Dep. Jaringan	2002 – 2003
21.	Buletin <i>KADER</i>	Pemimpin Umum	2002 – 2003
22.	Lembaga Kajian <i>Rausanfekran Community</i>	Litbang	2002 – 2004
23.	FORMADA	Dep. Litbang	2002 – 2004
24.	LAKPESDAM NU Batang	Divisi Penerbitan	2002 – sekarang
25.	GALAKSI (<i>Inter-religious Studies Community</i>)	Ketua Presidium	2002 – sekarang
26.	PMII Komisariat Walisongo	Dep. Kajian	2003 – 2004
27.	Majalah <i>RISALAH</i>	Wartawan Freelance	2003 – 2005
28.	Buletin Badan Amalan Islam (BAI) Jateng	Editor	2003 – 2005
29.	Majalah <i>MA'ARIF</i>	Redaktur	2004 – sekarang
30.	PW LDNU Jawa Tengah	Dep.Penerbitan	2004 - sekarang
31.	<i>Indonesian Grennchoice Foundation</i>	Div. Informasi Lingkungan	2004 – sekarang
32.	Komite Pembangunan USB SMP N 03 Reban	Sekretaris	2004 – 2005
33.	Komite MTs. Al-Huda Reban	Div. Pengembangan Pendidikan	2004 – sekarang
34.	Majalah <i>Al-Mihrab</i>	Redaktur	2005 – sekarang
35.	News Letter <i>ARUS</i>	Pemimpin Umum/ Pemimpin Redaksi	2005 – sekarang
36.	PP IPNU	Koordinator Dep.Pengembangan Organisasi	2006 – sekarang

37.	Konsorsium DERAP (Demokrasi Rakyat untuk Perubahan)	Presiden	2006 - sekarang
38.	Mahdani Indonesia (Research, Publication and Training)	Direktur	2006 – sekarang
39.	Kelompok Tani “Ngadi Mukti”	Ketua	2007- Sekarang

Riwayat Karya Tulis

A. Artikel, Kolom, Makalah, Resensi

No	JUDUL	JENIS	TAHUN	KETERANGAN
1	Usahaku Mengejar Cita-Cita	Esai	1992	Diajukan pada Lomba Karya Tulis tingkat SD se-Kabupaten Batang
2	Sikap Kristis Bagi Siswa, Mengapa Tidak?	Artikel	1995	-
3	LDK	Artikel	1996	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 21/ Nopember 1996
4	Siswa Harus Idealis	Artikel	1996	-
5	Ketua OSIS Masa Depan	Artikel	1996	-
6	Pemuda dan Optimalisasi Peranannya	Artikel	1996	Diikutsertaka dalam sebuah lomba penulisan artikel tingkat nasional
7	Plus-Minus Pesantren Futuhiyyah	Artikel	1997	-
8	Pemuda Sebagai <i>The Agent of Social Change</i>	Artikel	1997	-
9	Sembako	Kolom	1997	
10	Siswa dan Politik	Artikel	1997	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 22/ Mei 1997
11	Pertiwi Loh Jinawi, Pertiwi Sakit	Kolom	1997	-
12	Trofi, Bukan Ukuran Prestasi	Artikel	1997	
13	Anak Sapi yang Iseng	Kolom	1997	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 22/ Mei 1997

14	Mengungkap Nepotisme Yayasan	Artikel	1997	-
15	Memasyarakatkan Budaya Membaca	Artikel	1997	-
16	GDN	Editorial	1997	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 23/ Januari 1998
17	Siti Rupiah Yang Malang	Kolom	1998	
18	Apa Arti Sebuah Simbol?	Artikel	1998	-
19	Pemuda dan Peranannya dalam Pemilu	Artikel	1998	Diikutsertakan dalam sebuah lomba penulisan artikel
20	ABG	Kolom	1998	-
21	Wanita dan Masa Depan Bangsa	Artikel	1998	-
22	Pertumbuhan, Perkembangan dan Penyebaran Agama Islam	Makalah	1998	Disampaikan dalam sebuah diskusi kecil
23	Kala Nilai Menjadi Orientasi Belajar	Kolom	1998	-
24	Mengapa Displin Diperlukan?	Artikel	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 23/ Januari 1998
25	Surat Terbuka untuk "Kyai" Afifuddin	Artikel	1998	-
26	Reformasi Pesantren	Artikel	1998	-
27	LDK, Kedisiplinan Sesaat	Artikel	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 23/ Januari 1998
28	Futuhiyyah dan Demokratisasi Pesantren	Artikel	1998	-
29	Pemuda	Kolom	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 23/ Januari 1998
30	Ekonomi Indonesia Sebelum dan Sesudah Proklamasi	Makalah	1998	-
31	Konsep Dwi-Fungsi ABRI	Analisis	1998	-
32	Islam Berbicara Tentang Kloning	Resensi Buku	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath

				edisi 23/ Januari 1998
33	Sang Diktator di Desaku	Esai		-
34	"Saya Bukan PRD"		1998	Disampaikan sebagai jawaban atas tuduhan pihak sekolah tentang keterlibatan saya dalam Partai Rakyat Demokratik (PRD)
35	Saat Hak-Hak Itu Tergusur...	Esai	1998	-
36	Apa Jadinya Saat Nilai Menjadi Tujuan Belajar	Kolom	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 24/ Agustus 1998
37	Ketika PB Hanya Sebuah Formalitas	Artikel	1998	-
38	Reformasi LDK, LDK Reformasi	Esai	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 24/ Agustus 1998
39	Pemuda	Kolom	1998	-
40	SMU Futuhiyyah Siap Menjadi Sekolah Unggulan?	Artikel	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 24/ Agustus 1998
41	Ada U(d)ang di Balik Point	Kolok	1998	-
42	Kancil dan Arus Reformasi	Kolom	1998	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 24/ Agustus 1998
43	Kancil Tuntut Reformasi	Kolom	1998	-
44	Krisis Moneter dan Kepercayaan Rakyat	Artikel	1998	-
45	Catatan Senja	Refleksi	1998	-
46	Pembaharuan Kependidikan Islam dalam Menghadapi Tantangan Global	Karya Tulis Ilmiah	1998	Diajukan dalam LKTI tingkat SLTA Se-Jawa Tengah dan berhasil menyabet Juara I (Piala Gubernur)
47	SMU Futuhiyyah dan Kultur Pesantren (Kritik	Artikel	1999	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath

	Atas Pengajaran Agama di SMU Futuhiyyah)			edisi 25/April 1999
48	Potret Seorang Aktivist: Tragedi yang Tak Pernah Habis	Esai	1999	-
49	Sepenggal Do'a untuk Putri Cahaya	Puisi	1999	Diterbitkan oleh majalah Al-Fath edisi 25/April 1999
50	Membangun Islam Inklusif dalam Konteks Demokratisasi di Indonesia	Makalah	2000	Diajukan dalam LKTI PASSKA 2000 IAIN Walisongo
51	Pers Mahasiswa di Tengah Industrialisasi Pers	Artikel	2000	Diajukan sebagai persyaratan menjadi wartawan AMANAT
52	Islam di Mata Pakar Kristen (studi singkat pandangan para pemikir Kristen terhadap Islam)	Makalah	2000	Disampaikan dalam sebuah diskusi
53	Islam dan Pembangunan: Upaya Membumikan Rukun Islam Sebagai Kekuatan <i>Mental Building</i>	Makalah	2000	Disampaikan dalam sebuah diskusi
54	Konflik Sosial dan Penderitaan Masyarakat	Artikel	2000	-
55	Islam dan Kemajuan Intelektual pada Masa Spanyol	Makalah	2000	Disampaikan pada sebuah diskusi
56	Runtuhnya "The Holy Trinity" (Refleksi Hari Sumpah Pemuda)	Artikel	2000	Dipublikasikan dalam www.ipnu.or.id
57	Islam dalam Pandangan Willam Montgomery Watt	Makalah	2002	Disampaikan pada sebuah diskusi
58	Maqamat dan Ahwal: Menapaki "Jalan" Menuju Kesempurnaan	Makalah	2000	Disampaikan dalam sebuah diskusi
59	Ijtihad: Penggalan Hukum yang Tak Pernah Tertutup	Artikel	2000	-
60	Konsep Ketuhanan Agama Hindu	Makalah	2000	Disampaikan dalam sebuah diskusi
61	Mengurai Akar Terorisme Berwajah Islam	Artikel	2001	Diterbitkan oleh Tabloid AMANAT
62	Qowa'idul Fiqhiyyah: Pedoman Penetapan	Makalah	2001	Disampaikan dalam sebuah diskusi

	Hukum Islam			
63	Perempuan dalam Kancan Politik (Tinjauan Islam Terhadap Peran Politik Perempuan dalam Islam)	Makalah	2001	Disampaikan dalam sebuah diskusi
64	Agama dalam Tinjauan Psikoanalisis (studi singkat pemikiran Sigmund Freud)	Makalah	2001	Disampaikan dalam sebuah diskusi
65	IPNU-IPPNU dan Pemberdayaan Pelajar (Refleksi Kembalinya IPNU-IPPNU pada Visi Kepelajaran)	Makalah	2001	Disampaikan pada Dialog PK IPNU-IPPNU MANU Limpung, 20 Januari 2002, Orientasi IPNU-IPPNU MA Sunan Kalijaga, 14 September 2001
66	Filsafat Pragmatisme dan Sumbangannya dalam Kehidupan Masyarakat	Makalah	2001	Dipresentasikan dalam sebuah diskusi dan sempat memunculkan "geger" dengan seorang dosen.
67	Merajut Kembali Hubungan Islam-Nasionalis	Artikel	2001	-
68	Agama dan Magi (kajian analitis singkat atas Teori JG. Frazer)	Makalah	2001	Disampaikan dalam sebuah diskusi
69	Agama Orang Kampung	Esai	2001	-
70	Pemikiran Khawarij dan Implementasinya di Abad Modern	Makalah	2001	Disampaikan dalam sebuah diskusi
71	Kampus Biru dan Realitas yang Paradoksal	Artikel	2001	-
72	Alam dan Manusia dalam Ajaran Kebatinan	Makalah	2001	Disampaikan dalam diskusi
73	Kampus Biru dan Bara yang Tak Pernah Padam (Pesngamatan atas Konflik HMI-PMII di IAIN Walisongo)	Esai	2002	-
74	Prostitusi: <i>social problem</i> yang kompleks	Esai	2002	-

75	Tragedi di Abad Modern (refleksi atas invasi AS ke Irak)	Refleksi	2002	Disampaikan sebagai bahan refleksi penyerangan Amerika dan sekutunya terhadap Irak
76	Tuhan: antara Ada dan Tidak Ada (Kritik atas Argumen Ontologis dalam Filsafat Ketuhana)	Makalah	2002	Disampaikan dalam sebuah diskusi
77	Mencari Tuhan dalam Ranah Sosial	Resensi Buku	2002	Diterbitkan dalam Tabloid AMANAT
78	Islam dan Kebebasan Beragama (Studi Tafsir Al-Qur'an tentang Kebebasan Memeluk Agama)	Makalah	2002	-
79	Catatan untuk Sahabat (beberapa kekecewaan atas kebijakan politik PMII)	Surat terbuka	2002	Disampaikan sebagai kritik terhadap dominasi PMII di IAIN Walisongo
80	<i>The Sacred Reality</i> (butir-butir pemikiran Mircea Eliade)	Artikel	2002	-
81	Mengeja Kembali Indonesi	Editoril	2002	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 17/Agustus 2002
82	Penyatuan Diri dengan Tuhan (kajian fenomenologis atas pengalaman mistik dalam tradisi Hindu dan Islam)	Makalah	2002	Disampaikan dalam sebuah diskusi
83	Tuhan vs Hukum Alam (sebuah catatan yang membingungkan)	Esai	2002	-
84	PASSKA dan Pisang Bangkok	Kolom	2002	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 17/Agustus 2002
85	Ironi di Tengah Kebanggaan	Analisis Polling	2002	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 18/Maret 2002
86	Magi dan Teknologi: Hilangnya Realitas yang Sakral	Artikel	2002	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 18/Maret 2002

				(ditulis dengan nama Fahrudin)
87	Manapaki "Tangga" di Dua Disiplin	Resensi Buku	2002	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 18/Maret 2002
88	Kata: Sebuah Catatan	Kolom	2002	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 18/Maret 2002
89	Menelusuri Otentisitas Injil (Sebuah Tinjauan Historis atas Injil Matius, Markus, Lukas dan Yohanes)	Makalah	2002	-
90	Mencari Formula Manajemen Ala Nahdliyin	Makalah	2002	Disampaikan sebagai pengantar pada LAKMUD PAC IPNU-IPPNU Warungasem
91	Piala Dunia dan Perang Dunia	Kolom	2002	-
92	Gerbong Orde Baru Telah Kembali (Catatan Berlakunya UU Penyiaran)	Esai	2002	Diterbitkan oleh Tabloid AMANAT edisi 94/ Desember 2002
93	Mempertemukan Tasawuf dan Psikologi	Resensi Buku	2003	Diterbitkan oleh Harian Sore WAWASAN, 19 April 2003
94	Dewi Kampus	Puisi	2003	-
95	IPNU-IPPNU, Jurnalisme dan Pengawasan Transisi Menuju Demokrasi	Makalah	2003	Disampaikan dalam LAKSUS IPNU-IPPNU Unnes, 7-9 Maret 2003 dan Pelatihan Jurnalistik IPNU-IPPNU Magelang
96	Kembali ke "Pelajar", Menata Segmentasi NU	Artikel	2003	Diterbitkan oleh Buletin KADER edisi khusus Kongres/VI/2003
97	Agnes dan Rumiwati	Kolom	2003	Diterbitkan oleh Tabloid AMANAT edisi 97/Agustus 2003 (ditulis atas nama Elin Nur Aslihah)

98	Reportase Investigatif: sekadar pengantar	Makalah	2003	Disampaikan dalam Pelatihan Investigatif Reporting yang diselenggarakan oleh LPM PARADIGMA STAIN Kudus
99	Mencari Formula Dialog Agama (Upaya Marajut Kerukunan Sejati)	Artikel	2003	Diterbitkan oleh Majalah RISALAH edisi IV/2003
100	Pesantren dalam Pembentukan Peta Pemikiran Islam Indonesia	Esai	2003	Diterbitkan sebagai pengantar Kupasan Khusus IDEA edisi 19/Oktober 2003
101	Memilih Demi Reformasi	Analisis Polling	2003	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 19/Oktober 2003
102	Menggugat Agama Komunal, Membangun Agama Kebajikan	Resensi Buku	2003	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 19/Oktober 2003
103	Li(n)ce: Sebuah Paradoks	Kolom	2003	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 19/Oktober 2003
104	Kampus dan Potensi Seks Bebas Mahasiswa	Artikel	2003	-
105	RUU Kerukunan Umat Beragama: Lahirnya Kembali Paradigma Intervensi	Esai singkat	2003	Disampaikan sebagai pengantar kajian RUU KUB
106	Quo vadis Studi Perbandingan Agama	Artikel	2003	Ditulis sebagai bahan diskusi pada Kongres KMPAI di Yogyakarta, September 2003
107	Agama: antara Ideologi dan Mitologi	Esai singkat	2004	Disampaikan sebagai tanggapan untuk Redaksi IDEA
108	Agama: Misteri yang Menggeliaskan	Artikel	2004	-
109	Teknik Menulis Berita (sebuah outline singkat)	Makalah	2004	Disampaikan pada Workshop Jurnalistik 2004 SLTA se-Jawa Tengah di

				UNWAHAS yang diselenggarakan PW IPNU-IPPNU dan PW LP. Ma'arif Jawa Tengah, Maret 2004
110	Menemukan Kembali Identitas	Pengantar Editor	2004	Sebagai Pengantar Editor buku <i>Demi IPNU: Upaya Memformat Gerakan IPNU Pasca Kongres Surabaya</i>
111	IPNU, Sekolah dan Pesantren: "the power to do more"	Artikel	2004	Diterbitkan dalam buku <i>Demi IPNU: Upaya Memformat Gerakan IPNU Pasca Kongres Surabaya</i>
112	Jalan Panjang Menuju Khittah	Catatan Sejarah	2004	Sebagai epilog buku <i>Demi IPNU: Upaya Memformat Gerakan IPNU Pasca Kongres Surabaya</i>
113	Menyelamatkan IPNU dari Godaan Politik	Artikel	2004	Diterbitkan oleh Harian SUARA MERDEKA, 25 Juni 2004
114	Duet Mega-Hasyim dan Konsekuensinya bagi NU	Artikel	2004	-
115	Ini Tanah Mer(d)eka	Refleksi	2004	Ditulis sebagai bahan refleksi Kemerdekaan RI ke-58 PW IPNU-IPPNU Jawa Tengah
116	Mangakhiri Kegamangan Eksistensi (Meraba Format Ideal IPNU-IPPNU)	Artikel	2004	Diterbitkan oleh Majalah SUKMA edisi VI/2004
117	Mengembalikan Sang Macan ke Hutan	Artikel	2004	Diterbitkan sebagai epilog buku <i>Mengendalikan 'Syahwat Politik' Kiai NU</i>

118	Natal 2004, Momen Tepat Merajut Kembali Harmonitas	Artikel	2004	-
119	Agama untuk Kemanusiaan	Esai	2004	-
120	Natal, Tsunami, Korupsi: catatan di akhir tahun lalu	Kolom	2004	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 21/Pebruari 2005
121	Reparadigmatisasi Hubungan Antaragama (Mendobrak "Pluralisme Setengah Hati")	Artikel	2005	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 21/Pebruari 2005
122	Saya, Agama dan Tuhan: pencarian tak berujung	Refleksi	2005	Ditulis sebagai catatan perjalanan seperempat abad
123	"Masuk Sekolah", Siapa Takut? (Menanam Investasi Perjuangan degan Menancapkan IPNU-IPPNU di Sekolah)	Makalah	2005	Disampaikn pada seminar "Paradigma IPNU-IPPNU dalam Menyikapi Konteks Kepelajaran" PC IPNU-IPPNU Kota Pekalongan
124	<i>Scientific Problem Solving</i> (SPS) dan Pengambilan Keputusan Organisasi	Makalah	2005	Disampaikan pada LAKMUD IPNU-IPPNU Banjarnegara
125	Berpijak Sejarah, Meraba Masa Depan (membaca derap perjuangan IPNU-IPNU)	Makalah	2005	Ditulis sebagai refleksi Harlah IPNU dan disampaikan pada LAKMUD IPNU-IPPNU Kab. Batang, Banjarnegara dan LATPEL I Demak.
126	Gimana sih Cara Ngelola Media (outline singkat manajemen media)	Makalah	2005	Disampaikan pada Pelatihan Jurnalistik PAC IPNU-IPPNU Warungasem Batang, 27 Mei 2005
127	Menebar Sejuta Benih (pengantar manajemen kaderisasi IPNU-IPPNU)	Makalah	2005	Disampaikan pada LATPEL I PC IPNU-IPPNU Kab.

				Pekalongan, 9-12 Juni 2005
128	Saatnya Melawan...: pengantar untuk Advokasi Pelajar	Makalah	2005	Disampaikan pada Workshop Advokasi Pelajar se-Jawa Tengah, 1-3 Juli 2005
129	Tragedi Ahmadiyah: Potret Ekstrimisme Mayoritas	Artikel	2005	Diterbitkan oleh majalah IDEA edisi 22/September 2005
130	Ngelola Pelatihan: Beberapa Pointers Tentang Manageman Pelatihan	Makalah	2005	Disampaikan dalam beberapa Latihan Fasilitator
131	Ayo Bergerak... (Metode Pengorganisasi Pelajar)	Makalah	2005	Disampaikan dalam Latihan Kader Utama (LAKUT) PC IPNU-IPPNU Kab. Pematang.
132	Mengawali dengan Kata	Kolom	2005	Dimuat dalam News Letter ARUS edisi 1/Oktober 2005
133	Merebut Partisipasi	Editorial	2005	Dimuat sebagai editorial News Letter ARUS edisi 1/Oktober 2005
134	Majut Kembali Islam Indonesia	Artikel	2006	-
135	Pisau Tanpa Roti	Kolom	2006	Diterbitkan oleh Majalah IDEA edisi 23/April 2006
136	Kala Bencana Melanda		2006	Diterbitkan Oleh Majalah ALMIHRAB edisi 24
137	Ulah Berujung Duka	Artikel	2006	Diterbitkan Oleh Majalah ALMIHRAB edisi 24
138	Hubungan Antaragama vs Kebijakan Negara	Artikel	2006	-
139	SKB, Politik Kerukunan Agama Orde Baru	Artikel	2006	-
140	Ada Apa Gus Dur FPI	Artikel	2006	Diterbitkan Oleh Majalah ALMIHRAB edisi 25
141	Memahami Konflik Gus	Artikel	2006	Diterbitkan Oleh

	Dur dan FPI			Majalah ALMIHRAB edisi 24
142	IPNU Membumikan Ilmu Agama	Artikel	2006	Diterbitkan oleh SUARA MERDEKA Selasa, 11 Juli 2006
143	IPNU-IPPNU: Ikhtiar Penguatan Gerakan Pelajar	Artikel	2006	Diterbitkan oleh Majalah Ma'arif edisi 13/V/Juni 2006
144	Kala Otonomi Berujung Ketergantungan	Editorial	2006	Diterbitkan Oleh Majalah ALMIHRAB edisi 25
145	Mencermati APDB Batang 2006: Pos-Pos Penuh "Celah"	Artikel	2006	Diterbitkan oleh Neswletter ARUS edisi 2/ Agustus 2006
146	Israel: Arang Hitam Peradaban	Artikel	2006	Diterbitkan Oleh Majalah ALMIHRAB edisi 25
147	Kebudayaan di Tengah Peradaban	Artikel	2006	Diterbitkan Oleh Majalah ALMIHRAB edisi 25
148	Menguak Sufisme Al-Syafi'i	Resensi Buku	2006	Diterbitkan Oleh Majalah ALMIHRAB edisi 25
149	Memahami Realitas Sosial	Makalah	2006	Disampaikan pada Latihan Kader Utama IPNU-IPPNU Kab. Tegal,
150	Memasuki Medan Pertempuran Baru	Artikel	2006	-
151	Kebijakan Kerukunan Antaragama di Indonesia	Artikel	2006	Dalam proses penerbitan oleh Depag RI
152	Bagaimana Menjadi Fasilitator yang Baik?	Makalah	2006	Disampaikan pada Latihan Pelatih di Pemalang
153	Mengendalikan Peserta (pengantar psikologi pelatihan)	Makalah	2006	Disampaikan dalam Latihan Pelatih
154	Bertempur dari Forum (Paradigma Pendidikan dan Implikasinya dalam Praktek Pelatihan)	Makalah	2006	Disampaikan dalam Latihan Pelatih
155	Berlatih dengan Nyaman	Makalah	2006	Disampaikan dalam

	(Penggunaan Metode dan Media Pelatihan)			Latihan Pelatih
156	Belajar sambil Bermain (Teknik Game, Energizer dan Ice Breaking)	Makalah	2006	Disampaikan dalam Latihan Pelatih
157	Selaksa Makna Silaturahmi	Esai	2006	Diterbitkan oleh Majalah Al-Mihrab edisi 25/2006
158	Paradigma Politik Kerukunan Antaragama Masa Orde Baru dan Pasca-Reformasi	Artikel	2006	Dikirim ke LIPI
159	Memaknai Hari Kemengan (Refleksi Idul Fitri)	Artikel	2006	-
160	Melawan Politik Uang	Artikel	2006	
161	Idul Fitri, Kemenangan dan Tuhan Kecil	Kolom	2006	Dibuplikasikan dalam www.ipnu.or.id dan diterbitkan oleh IDEA edisi 24/Oktober 2006
162	Haji: Membangun Kesalehan Sosial	Artikel	2006	Diterbitkan Oleh Al-Mihrab edisi 26/2006
163	Membangun Ruang Pubik Pasca-Pilkada Batang 2006	Artikel	2007	Disampaikan pada Refleksi Ulang Tahun ke-27
164	IPNU, "Second School" dan Pendidikan Pembebasan	Makalah	2007	Diterbitkan dalam M.Suyanto (ed.), <i>Khittah IPNU</i> (Yogyakarta: Pustaka Madani), 2007
165	Partai Politik dan Penyakit Pragmatisme	Artikel	2007	
166	Ketika Pengusaha Bermain Politik	Artikel	2007	
167	Skripsi, Sarjana dan "Para Pengkhianat"	Kolom	2007	Diterbitkan oleh IDEA edisi 25/April 2007
168	Memperebutkan Kyai	Artikel	2007	
169	Anggaran (Bukan) untuk Rakyat	Editorial	2007	Diterbitkan oleh Newsletter ARUS edisi 4/Mei 2007

B. Buku dan Bunga Rampai

No.	JUDUL	PENERBIT	TAHUN	KET.
1	Demi IPNU: Upaya Memformat Gerakan IPNU Pasca-Kongres Surabaya	PW IPNU Jawa Tengah	2004	Bunga Rampai
2	Mengendalikan "Syahwat Politik" Kiai NU: Meneguhkan Khittah 1926 Sebagai Komitmen Gerakan	PW IPNU Jateng dan CV. Aneka Ilmu	2004	Bunga Rampai
3	Catatan Terserak: Dari Teologi hingga Gerakan Sosial	Insania Citra Press	2006	
4	PILKADA Batang 2006: Gerbang Demokratisasi Lokal	KPUD Kabupaten Batang	2007	