

Islam, Agama-agama, dan Nilai Kemanusiaan

FESTSCHRIFT UNTUK
M. Amin Abdullah



Editor:
Moch Nur Ichwan
Ahmad Muttaqin

ISLAM, AGAMA-AGAMA, DAN NILAI KEMANUSIAAN:

FESTSCHRIFT UNTUK M. AMIN ABDULLAH



Editor:

**Moch Nur Ichwan
Ahmad Muttaqin**

ISLAM, AGAMA-AGAMA, DAN NILAI KEMANUSIAAN:
FESTSCHRIFT UNTUK M. AMIN ABDULLAH

Bibliografi, xii + 372 hal
ISBN: 978-602-1562-06-2

Editor : Moch Nur Ichwan dan Ahmad Muttaqin

Penulis :

1. Alim Roswantoro
2. Muhammad Azhar
3. Waryani Fajar Riyanto
4. Sahiron Syamsuddin
5. Khoiruddin Nasution
6. Ahmad Muttaqin
7. M. Sastrapratedja, S.J
8. G. Budi Subanar, SJ
9. Elga Joan Sarapung
10. Zuly Qodir
11. Moch Nur Ichwan
12. Al Makin
13. Siti Ruhaini Dzuhayatin
14. Alimatul Qibtiyah
15. Emanuel Gerrit Singgih
16. Sasanabodhi Bhikhu
17. Haidar Bagir

Desain cover : Erham Budi

Layout : Ahmad Sobirin

Cetakan I : Agustus 2013

Hak Cipta pada para penulis

Diterbitkan oleh:

CISForm (Center for the Study of Islam and Social Transformation)
UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta

DAFTAR ISI



Pengantar Editor ~ v

Daftar Isi ~ ix

Bagian I: M. Amin Abdullah dan Pemikiran Islam

1. Alim Roswantoro, *Epistemologi Pemikiran Islam M. Amin Abdullah* ~ 3
2. Muhammad Azhar, *Telaah Reflektif Pemikiran Amin Abdullah: Dari Epistemologi ke Teori-Aksi* ~ 41
3. Waryani Fajar Riyanto, *Integrasi-Interkoneksi Pro(f)etik* ~ 69
4. Sahiron Syamsuddin, *Pendekatan Orientalis dalam Studi Al-Qur'an* ~ 95
5. Khoiruddin Nasution, *Hukum Keluarga Islam dengan Kajian Interdisipliner* ~ 111

Bagian II : M. Amin Abdullah dan Agama-agama

6. Ahmad Muttaqin, *Meneguhkan Harmoni Muslim-Kristen: Mengayuh di antara Problem dan Potensi* ~ 133
7. M. Sastrapragedja, S.J., *Hospitalitas dalam Dialog Intereligi* ~ 149
8. G. Budi Subanar, SJ, *Spirit of Hospitality* ~ 163
9. Elga Joan Sarapung, *Dialog, Cara Memaknai Perbedaan, Mengatasi Ketidakadilan* ~ 171
10. Zuly Qodir, *Etika Sosial dan Dialog Antaragama di Indonesia* ~ 203
11. Moch Nur Ichwan, *Manusiawi, Adil, dan Beradab: Menuju Tadbir Humanistik atas Keragaman Agama* ~ 221

Bagian III : M. Amin Abdullah dan Nilai Kemanusiaan

12. Al Makin, *Teladan Intelektual-Pemimpin yang Berkarakter* ~ 249
13. Siti Ruhaini Dzuhayatin, *Pertaruhan Idealisme Islam Substantif dan Keharusan Pragmatis* ~ 277
14. Alimatul Qibtiyah, *Melawan Penindasan, Menegakkan Keadilan Gender Bersama Amin Abdullah* ~ 289
15. Emanuel Gerrit Singgih, *Aku Tidak Bersalah! Memahami Kitab Ayub dalam Konteks Indonesia Sebuah Percakapan dengan Davidson dan Capps* ~ 301
16. Sasanabodhi Bhikhu, *Pencerahan Peradaban Agama-Agama dalam Konteks Budhisme* ~ 321
17. Haidar Bagir, *Dari Kearifan Perenial ke Dialog Peradaban: Perspektif Muslim* ~ 327

Referensi ~ 343

Biografi Penulis ~ 363

MANUSIAWI, ADIL, DAN BERADAB: MENUJU TADBIR HUMANISTIK ATAS KERAGAMAN AGAMA*

Moch Nur Ichwan



Menguatnya agama-agama di ruang publik di berbagai belahan dunia dalam tiga dasa warsa terakhir membuat sejumlah ahli berfikir-ulang tentang sekularisasi yang telah mapan baik sebagai ideologi dan teori dalam ilmu sosial, maupun sebagai model kebijakan negara terhadap agama, terlebih lagi setelah serangan teroris atas WTC Amerika pada 11 September 2001.¹ Mereka, dan juga para penentu kebijakan, lantas berfikir bagaimana seharusnya negara memperlakukan dan menadbir keragaman agama yang ada di negara mereka

* Tulisan ini awalnya adalah paper yang saya presentasikan dalam seminar “64 Tahun Kementerian Agama: antara Harapan dan Kenyataan,” yang diselenggarakan oleh Kementerian Agama pusat, Jakarta, pada 21 Januari 2010, di mana Prof. Dr. M. Amin Abdullah hadir, bersama para rektor dan ketua PTAIN serta Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama se-Indonesia. Tulisan ini saya dedikasikan kepada Prof Dr. M. Amin Abdullah untuk ulang tahun beliau yang keenam puluh.

¹ Lihat, misalnya, N.J. Demerath dan Rhys H. Williams, *A Bridging of Faiths: Religion and Politics in a New England City* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992); Jose Casanova, *Public Religions in the Modern World* (Chicago, London: University of Chicago Press, 1994); Lester Kurtz, *Gods in the Global Village* (Thousand Oaks, California: Pine Forge Press, 1995); Ronald F. Thiemann, *Religion in Public Life: A Dilemma for Democracy* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1996); Veit Bader, *Secularism or Democracy? Associational Governance of Religious Diversity*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.

masing-masing.² Mereka mempertimbangkan apakah paradigma lama, yakni pemisahan antara negara dan agama, dengan berbagai variasinya, dari yang ketat sampai yang longgar, yang mereka terapkan selama ini masih relevan, ataukah harus direvisi. Indonesia mempunyai pengalaman tersendiri dalam mengelola pluralitas dan pluralisme agama, yakni dengan konsep “Negara dengan Kementerian Agama”. Di tengah-tengah sejumlah model tadbir keberagaman agama, ini sebenarnya dapat menjadi satu teori alternatif. Namun, tidak dapat dipungkiri, problemnya selama ini muncul pula anomali-anomali yang justru menciptakan problem keagamaan, dari diskriminasi agama dan keyakinan minoritas sampai pada konflik antaragama dan absennya negara dalam upaya situasi konflik itu.

Tulisan ini merupakan refleksi atas politik tadbir keagamaan di Indonesia sejak masa kolonial sampai saat ini, secara garis besar, dan tidak akan masuk dalam detil-detil masalah. Meskipun menyinggung Kementerian Agama, artikel ini lebih mendiskusikan tentang tadbir keberagaman agama (*governance of religious diversity*) oleh negara secara luas yang mempunyai kementerian khusus yang menangani masalah agama. Dengan refleksi ini diharapkan kita dapat mengetahui arti penting tadbir keragaman agama di Indonesia, mengevaluasinya dan berupaya menawarkan konsep yang relevan dengan konteks Indonesia masa kini. Apa yang saya maksud dengan tadbir humanistik atas keragaman agama dengan mendasarkan diri pada nilai humanisme Indonesiawi, yakni tadbir keragaman agama di Indonesia berdasarkan atas prinsip kemanusiaan, keadilan dan keberadaban. Sebelum sampai pada tawaran itu, penulis akan melihat perkembangan tadbir keragaman agama di Indonesia selama ini secara kritis.

Negara Pancasila dengan Kementerian Agama: Eksperimentasi Sambil Jalan?

Perlu diingat bahwa Indonesia pasca-kolonial pernah melakukan eksperimentasi “Negara Tanpa Kementerian Agama”, implementasi konsep kelompok “nasionalis netral agama” (*religiously neutral*). Saat

² Di dalam tulisan ini saya menggunakan istilah “tadbir”, ketimbang “tata kelola”, untuk “governance”. Terima kasih kepada Eko Endarmoko, penulis *Tesaurus Bahasa Indonesia* (2007), atas sarannya untuk menggunakan istilah ini.

itu urusan agama dimasukkan dalam Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Budaya, yang saat itu mentrinya adalah Ki Hajar Dewantara. Ternyata eksperimentasi “nasionalis netral agama”, yang saya sebut sebagai “eksperimentasi pertama” tadbir keagamaan gagal. Eksperimentasi ini hanya bertahan selama empat bulan pertama negara ini berdiri, yakni dari 2 September 1945 sampai dengan saat Kementerian Agama berdiri 3 Januari 1946. Mengapa eksperimentasi ini gagal? Menurut saya, kegagalan ini disebabkan karena negara saat itu menghadapi ancaman kembalinya tentara Belanda dengan mendompleng NICA dalam Agresi Belanda II, sementara negara saat itu membutuhkan peran serta umat Islam sebagai majoritas. Kekecewaan tokoh-tokoh Muslim saat itu terkait dengan dihapuskannya tujuh kata dalam Piagam Jakarta, tidak disetujuinya persyaratan presiden beragama Islam, dan tidak disetujuinya pendirian Kementerian Agama dikhawatirkan akan berpengaruh pada mobilisasi rakyat menghadapi ancaman itu. Usulan kembali adanya Kementerian Agama muncul pada siding BPKNIP pada 26 November 1945, diusulkan oleh KH Abudardiri, KH Saleh Suaidy dan M Sukoso Wirjosaputro perwakilan KNI Karesidenan Banyumas.³ Usulan itu segera ditanggapi positif oleh Soekarno dan Sjahrir, dan kemudian disetujui “secara aklamasi” oleh sidang BPKNIP. Baru kemudian secara resmi dikeluaran Penetapan Pemerintah pada 3 Januari 1946. Saat itu masih disebut “Departemen Agama”, padahal nama-nama yang lain adalah “Kementerian”. Status “kementerian” baru diberikan pada masa cabinet Sjahrir II pada 12 Maret 1946. Oleh karena itu sempat diperdebatkan kapan kementerian ini didirikan, apakah 3 Januari 1946 ataukah 12 Maret 1946. Namun Kementerian Agama kemudian pada 1956 mengeluarkan “Penetapan Menteri Agama No 6 tahun 1956 tentang Berdirinya Kementerian Agama RI”, tertanggal 1 Maret 1956, menetapkan 3 Januari 1946 sebagai tanggal berdirinya Kementerian Agama.⁴ Muncul lah kritik dari sejumlah pihak bahwa Kementerian

³ Ini adalah usulan ketiga. Usulan pertama dilakukan pada akhir masa penjajahan Belanda pada 1941 oleh MIAI melalui GAPI (Gabungan Politik Indonesia) dengan nama “Kementerian Urusan Islam Khusus”. Memorandum GAPI diajukan melalui Komisi Visman, namun tidak disetujui. Usulan kedua melalui sidang PPKI, 2 hari setelah Proklamasi Kemerdekaan, dengan usulan nama “Kementerian Urusan Agama”.

⁴ Saat itu yang menjadi “pejabat Menteri Agama” adalah Moh. Sardjan, yang

ini akan menjadi “langkah pertama penciptaan negara Islam”.⁵ Sejak awal, para Menteri-menteri Agama menunjukkan bahwa anggapan itu tidak benar. Sejak awal pula Menteri-menteri agama meyakinkan bahwa Kementerian ini hanya mengurus “administrasi urusan agama”, dan tidak akan masuk dalam urusan “internal agama”. Nanti akan kita lihat bahwa *khittah* Kementerian Agama ini perlahan-lahan bergeser, jika tidak diingkari, karena kemudian kita menyaksikan bahwa kementerian ini telah jauh masuk dalam urusan internal agama.

Indonesia pada akhirnya adalah *religiously engaged state*, bukan *religiously neutral state*, dengan konsep “Negara dengan Kementerian Agama”, sejak didirikannya kementerian ini pada 3 Januari 1946. Ini adalah “eksperimentasi kedua” bangsa Indonesia dalam mengelola politik keagamaan. Tidak ada negara-negara di dunia pada saat itu yang mempunyai Kementerian Agama, terutama dengan bentuk dan kewenangan sebagaimana yang dimiliki Kementerian Agama kita. Di negara-negara Islam, semua kementerian ada kaitan dengan agama, sehingga tidak perlu kementerian agama. Jikalau ada maka itu Kementerian Wakaf, atau Kementerian Wakaf dan Urusan Haji. Di Denmark ada semacam Kementerian Agama, yakni *Ministry for Ecclesiastical Affairs*, namun hanya mengurus masalah kecil administrasi keagamaan, seperti pencatatan anak-anak yang dibaptis, karena Denmark mempunyai agama negara dengan gereja resmi, Gereja Lutheran Evangelis.⁶ Di Malaysia ada negara-negara bagian, di mana masing-masing mempunyai Mufti dan kebijakan sendiri, walau pada level pusat terdapat JAKIM di kantor Perdana Menteri. Semuanya tidak

meneruskan periode M Ilyas (19 Januari 1956-24 Maret 1956)—pada kabinet berikutnya kembali M. Ilyas menjadi Menag). Siapakah Moh. Sardjan tidak banyak diketahui. Azra dan Umam (1998) tidak menyebut namanya sama sekali. Kementerian Agama saat ini seharusnya menelusuri kembali sejarah hidup dan perannya dalam kementerian Agama. Azyumardi Azra dan Saiful Umam (ed.), *Menteri-menteri Agama RI: Biografi sosial politik* (Jakarta: INIS dan PPIM, 1998).

⁵ J.W.M Bakker SJ, *De Godsdienstvrijheid in de Indonesische Grondwetten*, dalam *Het Missiewerk*, No. 4, 1956, 215; dikutip B.J. Boland, *The Struggle of Islam in Modern Indonesia*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1971/1982), 106-7.

⁶ Udenrigsministeriet, “Church and Religion,” <http://web.archive.org/web/2006020803036/http://www.um.dk/Publikationer/UM/English/Denmark/kap1/1-14.asp>, diakses 29 Mei 2013.

seperti Kementerian Agama kita. Jadi, ini menjadi tantangan bagi negara Indonesia untuk membuktikan (atau tidak membuktikan) bahwa dengan keberadaan kementerian ini politik keagamaan di negara kita dapat ditadbir dengan baik lebih baik di bandingkan negara-nagaae itu. Fakta bahwa Kementerian Agama masih bertahan, atau tepatnya dipertahankan, sampai saat ini, menunjukkan bahwa kementerian ini menjadi *kementerian yang mungkin paling sensitif*. Belum ada presiden yang berani berspekulasi menghapuskan Kementerian Agama, termasuk Gus Dur—walau beliau berani menghapuskan Departemen Sosial dan Departemen Penerangan. Bahkan keberadaannya telah diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Munawir Sjadzali menegaskan bahwa dengan adanya Kementerian Agama ini pula negara kita bukanlah negara sekuler. Pernyataan ini benar dalam pengertian sekularisme sebagai “laicite”, pemisahan yang ketat antara negara dan agama. Namun, negara-negara sekular pun banyak yang tidak bisa sepenuhnya menjauhkan dirinya dari agama, karena memang mereka mempunyai penduduk beragama. Atas nama Hak Asasi Manusia, termasuk hak beragama dan hak kewarganegaraan, mereka harus memberikan kebebasan dan proteksi. Inggris mempunyai gereja resmi (Anglikan) meskipun ia negara sekular. Perancis pun memberikan subsidi kepada rumah-rumah ibadah, termasuk gereja, sinagog, dan masjid. Artinya, sebenarnya negara kita masuk dalam kategori negara sekular juga, apalagi bukan berdasarkan atas agama tertentu, namun negara sekular yang lunak (*weak secular state*). Kelunakan itu karena dalamnya keterlibatah negara dalam urusan agama, meskipun bukan negara agama. Saya menyebutnya “religiously engaged state”, negara yang melibatkan diri dalam urusan agama.⁷ Negara sekular bukan berarti tidak bisa “religius”. Pemilahan secular-religious yang ketat hanya ada dalam teori dan imajinasi. Banyak ahli studi agama yang menilai Amerika, misalnya, sebagai negara religius. Tentu bukan dalam makna teokrasi.

Namun, negara kita bukan negara yang sepenuhnya negara agama, dan bukan pula negara yang sepenuhnya sekular. Namun, dengan demikian, langkah politik keagamaan kita selalu *mondar-mandir* dan *bersaling tangkap* antara agamaisasi dan sekularisasi, dan juga merupakan hasil ketegangan, negosiasi dan kompromi di antara

keduanya. Manusia yang dihasilkannya pun tidak sepenuhnya sekular dan tidak sepenuhnya religius, tapi moderat. Atau, ada pula seorang yang sangat sekular dalam orientasi politik dan ekonomi, namun sangat religius dalam orientasi kultural dan pendidikan. Walau tentu saja ada yang sangat sekular sehingga menafikan agama dan ada pula yang sangat religius sehingga menolak semua hal sekular.

Politik Tadbir Keragaman Agama: Warisan Kolonial?

Bagaimana politik tadbir keragamaan agama pasca-Kemerdekaan? Politik keagamaan kita pada pasca-kemerdekaan justru terinspirasi banyak oleh “model Shumubu”, yakni tadbir berbasis “mobilisasi agama”. Pada masa pendudukan, Jepang menerapkan “politik mobilisasi agama”, terutama Islam, melalui Shumubu (pusat) dan Shumuka (karesidenan). Islam dimobilisasi untuk kemenangan perang Nippon di Asia Timur. Pendekatan elitis dengan menggandeng tokoh-tokoh agama mulai dilakukan pada masa ini. Dengan memobilisasi mereka diharapkan mereka dapat memobilisasi umat Islam yang ada di bawah binaan mereka. Oleh karena itu MIAI mendapatkan tempat yang sentral, sementara organisasi lain dilarang. MIAI ini nanti diubah namanya menjadi Masjumi. Pemerintah pendudukan Jepang pun membentuk pasukan perang Hizbulullah dan Sabilillah, yang keduanya di bawah koordinasi Masjumi. Para ulama (kiyai) pada masa ini juga mendapatkan perhatian yang cukup besar. Shumubu mengadakan “Latihan Ulama” (Kyai Kosyukai) yang dilaksanakan di auditorium Shumubu di Gambir Timur.⁸ Keterlibatan negara dalam

⁷ Saya memilih tipe negara menjadi “religiously established state”, “religiously neutral state”, dan “religiously engaged state”. Moch Nur Ichwan, “Official Reform of Islam: State Islam and the Ministry of Religious Affairs in Contemporary Indonesia, 1966-2004,” (Disertasi PhD, Tilburg University, 2006), 11-12.

⁸ *Latihan Ulama* diumumkan pertama kali di *Suara M.I.A.I.* 1: 10 (15 Mei 2603/1943), i-1. Rencananya saat itu *Latihan Ulama* saat itu dilaksanakan sebulan penuh pada bulan Juli, Agustus dan November 1943. Para pengajar dalam *Latihan Ulama* adalah: Mr. Soebagio, Dr. Priyono, KH Mas Mansoer, H. Agus Salim, Dr. Poerbotjaroko, Prof. Hoesein Djajadiningrat, Dr. H. Abdul Karim Amrullah, Kyai Achmad Sanoesi, Hoesein Iskandar dan H. Abd. Halim. *Soeara M.I.A.I.* 1: 11 (1 Juli 2603/1943), 14. Tentang *Latihan Ulama* pertama dan kedua, lihat ‘Berita Hal Latihan Oelama’ dan H.A. Musaddad, ‘Pendapat Selama Latihan Oelama’, *Soeara M.I.A.I.* 1: 17 (1 September 2603/1943), 10, 11.

penentuan Idul Fitri sudah dimulai pada masa ini, melalui Sooryo Hoooin (Pengadilan Agama).⁹

Pada awal kemerdekaan, misalnya, Kementerian Agama turut serta melawan kembalinya Belanda dalam Agresi II. Kementerian Agama saat itu ikut terlibat gerilinya. KH Masjkur yang menjadi Menteri Agama dalam empat cabinet dari 11 November 1947 s.d 21 Januari 1950—ada periode di mana terdapat dua Menteri Agama (dengan Mr TM Hasan) pada masa pemerintahan darurat, 19 Desember 1948-13 Juli 1949) disebut sebagai “Menteri Agama gerilya”.¹⁰ Dan Kementerian Agama pada saat itu adalah Kementerian Agama gerilya.

Kementerian Agama juga terlibat secara ideologis dalam projek-projek politik Soekarno.¹¹ Saat itu semboyan Kementerian Agama adalah “Agama adalah unsur mutlak dalam revolusi indonesia dan nation-building”.¹² Kadang juga dengan ekspresi “nation and character building”. Kementerian Agama juga terlibat dalam mendukung “ganyang Malaysia”, Manipol Usdek, Trikora, dan projek ideologis lainnya. Dalam upaya pembebasan Irian Barat (Papua), kementerian ini mempunyai “Staf Chusus Komando Pembebasan Irian Barat Departemen Agama”.¹³

Banyak yang mengatakan bahwa politik kegamaan Soeharto lebih mengadopsi pendekatan Snouck Hurgronje. Ini tidak sepenuhnya salah, tapi juga tidak sepenuhnya benar. Namun, menurut saya, Soeharto dengan projek pembangunan dan ideologis Orde Baru-nya memadukan baik politik mobilisasi ala *Shumubu* dan *surveillance* ala Snouck-Hurgronje. Pemerintah kolonial Belanda menerapkan “politik *surveillance*” terhadap agama, terutama Islam, meskipun secara official

⁹ “Penetapan tentang Permoelaan Poeasa Ramadhan dan Hari Raja ‘Idil Fitri tahoen 2602 Soemera atau 1361 Hidjrah,” *Kan Po*, 1:1, boelan 8, 2602/1942, 13.

¹⁰ Ahmad Syafi'i, 'K.H. Masjkur: Kementerian Gerilya dan Waliyul Amri', dalam Azra dan Umam (1998), 53-79.

¹¹ Saifuddin Zuhri, 'Peranan Agama dalam Manifesto-Politik', dalam *Agama Unsur Mutlak dalam Nation Building* (Jakarta: Lembaga Penggali dan Penyebar 'Api Islam', 1965), 244.

¹² Saifuddin Zuhri, 'Departemen Agama sebagai Alat Revolusi dan Alat Nation dan Character Building', dalam *Agama Unsur Mutlak dalam Nation Building* (Jakarta: Lembaga Penggali dan Penyebar 'Api Islam', 1965), 395.

¹³ Saifuddin Zuhri, 'Departemen Agama 17 Tahun', dalam *Agama Unsur Mutlak dalam Nation Building* (Jakarta: Lembaga Penggali dan Penyebar 'Api Islam', 1965), 275.

memperkenalkan politik keagamaan yang netral (*religiously neutral*). Secara umum masalah agama secara umum ditangani oleh *Departement van Onderwijs en Eeredienst* (Departemen Pendidikan dan Agama), namun untuk masalah agama pribumi/Islam ditangani oleh Kantor voor Inlandsche Zaken. Terkait dengan agama pribumi (terutama Islam) diterapkan “politik *surveillance*” (mengamat-amati). Ini didasarkan atas pemilihan “Islam ritual” yang tidak berbahaya, dan “Islam politik” yang dianggap berbahaya. Pada hakekatnya pelaksana *surveillance* adalah penguasa-penguasa pribumi sendiri. Ini nampak dalam surat-surat yang ditujukan kepada Snouck Hurgronje yang saat itu berperan sebagai “konsultan resmi” urusan-urusan agama Hindia Belanda.

Dalam konteks ini Kementerian Agama lebih menjalankan strategi mobilisasi (ala Shumubu). Fungsi Kantoor voor Inlandsche Zaken untuk memberikan nasihat dalam bidang agama lebih diperankan oleh Balitbang Kementerian Agama, tapi minus *surveillance*. *Surveillance* dilakukan justru oleh badan intelejen, polisi dan militer (pada masa Orde Baru). *Surveillance* dilakukan Orde Baru untuk menggencet kelompok-kelompok Islam politik dan radikal (yang disebutnya anti Pancasila dan anti-Pembangunan), sedangkan politik mobilisasi dipergunakan untuk memobilisasi umat beragama, terutama Islam, untuk mendukung projek pembangunan nasional. Pancasila dinobatkan sebagai Asas Tunggal pada 1985, dan semua organisasi massa yang menentang dibubarkan. Strategi *surveillance* yang keras dipergunakan Soeharto dalam peristiwa Tanjung Priuk, di mana lebih dari seratus Muslim mati terbunuh tentara (ABRI). Namun Soeharto mengendurkan politik *surveillance*-nya setelah 1989, terutama setelah berdirinya ICMI. Halaqah-halaqah di kampus-kampus (terutama universitas umum) semarak bermunculan. Gerakan Tarbiyah mendapatkan lahan persemaian yang subur.

Lantas, bagaimana tadbir keagamaan pasca-Orde baru? Reformasi memberikan peluang politik (political opportunity structure) bagi kelompik-kelompok masyarakat sipil untuk mengartikulasikan diri mereka secara lebih terbuka. Namun, sejalan dengan itu, pemerintah justru mengalami pelemahan yang cukup akut. Timor Timur lepas dari NKRI. Banyak konflik horizontal berdasarkan etnis dan agama, seperti di Poso dan Maluku. Ini adalah masa transisi menuju demokrasi yang membuat negara gagap dan terkejut-kejut dengan perkembangan

masyarakat sipil yang makin menguat. Dalam konteks demokratisasi ini pula gerakan-gerakan bawah tanah bermunculan dengan kepercayaan diri yang tinggi. Gerakan Tarbiyah dan gerakan-gerakan Islam lainnya yang sudah mulai disemai pada masa akhir Soeharto semakin mempertegas eksistensinya dengan mendirikan organisasi, lembaga, dan partai politik. Lantas terjadi Bom Bali, Bom Marriot, dan bom-bom terror lainnya. Artinya, negara tidak lagi mampu menjalankan baik politik surveillance—karena tidak popular di tengah-tengah iklim demokratisasi—maupun politik mobilisasi, karena kepercayaan masyarakat kepada negara sangat lemah. Mobilisasi yang dilakukan kelompok-kelompok masyarakat sipil-lah yang justru mendapatkan sambutan yang gempita.

Yang terjadi adalah masa kegamangan (*disoriented*) dalam politik keagamaan Indonesia, terjebak dalam dua tuntutan utama: demokratisasi pada satu sisi, dan desakan “religionisasi majoritas” (dalam hal ini Islamisasi) pada sisi yang lain. Yang terjadi kemudian adalah “religionisasi dalam konteks demokratisasi”, yakni religionisasi melalui prosedur-prosedur demokratis—melalui partai politik dan parlemen. Tekanan ini sedemikian kuatnya, sehingga pemerintah, dalam hal ini Departemen/Kementerian Agama, lebih memilih kecenderungan ini. Ini yang kemudian mengarahkan kepada “politik representasi” dalam governasi agama. Ini terlihat dalam berbagai produk legislasi pasca-Orde Baru yang lebih bernuansa keagamaan. Ini adalah pilihan pragmatis untuk berpihak kepada majoritas, dengan sebuah logika “representasi” dan legitimasi pemaknaan demokrasi sebagai “pemerintahan [kekuasaan?] di tangan majoritas.” Singkatnya: *The winner takes all.*

Van Nieuwenhuijze dalam artikelnya “The Indonesian State and ‘Deconfessionalized’ Muslim Concept” mengatakan bahwa sila pertama Pancasila (Ketuhanan yang Mahaesa) dan keberadaan Departemen Agama justru mampu melakukan “dekonfessionalisasi” terhadap Islam, sehingga Islam Indonesia menjadi “toleran dan moderat.” Dekonfessionalisasi di sini adalah: “sebuah upaya untuk menghilangkan ujung-ujung tajam eksklusifitas, sehingga terhindar dari hal-hal yang menurut hukum tak tertulis adalah tabu bagi pertukana pandangan antarkelompok keagamaan.”¹⁴ Untuk mencapai ini, seseorang harus

¹⁴ Dikutip dalam Bahtiar Effendy, *Islam and the State: The Transformation of Islamic Political Ideas and Practices in Indonesia*, (Disertasi PhD, Ohio State Uni-

telah mencapai tingkat tertentu sofistikasi atau sekularisasi. Pendapat ini dikritik oleh Bahtiar Effendy (1994) bahwa teori Nieuwenhuijze didasarkan atas asumsi bahwa Islam dan politik itu tidak dapat dipisahkan dan melihat realitas politik Islam Indonesia dalam kerangka yang statis dan dikotomis, ketimbang dinamik.¹⁵

Namun, kendatipun demikian, kritik Bahtiar Effendy tidak menggugurkan relevansi teori van Nieuwenhuijze ini, karena kebanyakan Muslim sendiri (kecuali yang liberal-progresif) dan juga sejumlah aktor dalam pemerintah melihat Islam dan politik sebagai tak terpisahkan, walau pemaknaan mereka belum tentu sama. Teori van Nieuwenhuijze ini tetap valid dalam melihat keberadaan Kementerian Agama, paling tidak sampai runtuhnya Orde Baru. Dan pada era reformasi yang kita saksikan justru sebaliknya, di mana Sila pertama Pancasila dan Kementerian Agama mengarah kepada "semi-konfessionalisasi" atau malah "konfessionalisasi" agama, dengan munculnya sejumlah undang-undang, perundang-undangan, perda-perda berbasis Islam, dan penerapan secara resmi syariat Islam di Aceh.¹⁶ Selama ini politik tadbir keagamaan pasca-Orde Baru lebih mengarah pada politik representasi dan konfessionalisasi.

Selain hal di atas, pada masa pasca-Orde Baru, *legacy* Soeharto ini tidak serta-merta hilang. Tentara memang sudah kembali ke barak dan dwi-fungsi ABRI/TNI telah dipreteli. Namun ada lembaga negara lain yang mengantikan, terutama setelah Bom Bali 2002, yakni Densus 88 (Detasemen Khusus 88) Anti-Teror, dan Badan Intelejen Negara (BIN), sebagai lembaga yang melakukan surveillance dan sekaligus tindakan bersenjata, bahkan seakan-akan punya *licence to kill* terhadap orang-orang yang dicurigai sebagai teroris.

¹⁵ versity, 1994), 51-2.

¹⁵ Effendy, *Islam and the State*, 51-2.

¹⁶ Tentang penerapan syariat di Aceh, lihat, misalnya, Moch Nur Ichwan, "The Politics of *Shariatization*: Central Governmental and Regional Discourses of Shari'a Implementation in Aceh," dalam Michael Feener dan Mark Cammack (ed.), *Islamic Law in Modern Indonesia*, (Harvard: Islamic Legal Studies Program, Harvard University Press, 2007) dan R. Michael Feener, *Shari'a and Social Engineering: The Implementation of Islamic Law in Contemporary Aceh, Indonesia* (Oxford: Oxford University Press, forthcoming 2013).

Beberapa Problem Politik Tadbir Keragaman Agama

Berikut ini adalah beberapa—belum semuanya—problem krusial politik tadbir agama yang muncul beberapa dekade terakhir.

Agama dan “Agama Resmi”: Politik(ing) Definisi

Sering kita dengar bahwa agama resmi di Indonesia adalah Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu. Pada masa Orde Baru, ini lebih ditegaskan lagi bahwa “agama” itu haruslah mempunyai tuhan, nabi, kitab suci. Ini adalah bias agama samawi. Kementerian Agama harus mendefinisikan kembali “agama” dan dengan demikian juga “urusan agama”, supaya jelas batas-batas aspek apa saja yang boleh dimasuki oleh negara, dan aspek-aspek apa saja yang tidak. Pada masa awalnya, Kementerian Agama hanya menangani masalah administratif agama. Memang pada tahap selanjutnya, Kementerian Agama melakukan pula peran-peran ideologis, baik dalam nation-building maupun pembangunan nasional. Dalam hal tertentu Kementerian ini juga bersinggungan dengan partai politik, misalnya, Partai NU pada masa Orde Lama dan Golkar pada masa Orde Baru. Kementerian ini juga mencatat perebutan kuasa antara organisasi Islam terbesar di negeri ini, Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah.

Pendefinisian kembali agama dan urusan agama menjadi penting, karena ini terkait dengan cakupan kerja Kementerian Agama. Menteri Agama pertama, H.M. Rasjidi, mengatakan bahwa *Kementerian Agama tidak akan mengintervensi urusan internal agama, namun sebaiknya, akan memberikan tempat yang layak kepada semua agama untuk hidup.*¹⁷ Namun, nampaknya Kementerian Agama pasca-Orde Baru lebih terinspirasi oleh *Agenda Kementerian Agama 1951-1952*, yang mengatakan bahwa lapangan pekerjaan Kementerian Agama ialah *mengurus segala hal yang bersangkut paut dengan agama dalam arti seluas-luasnya.*¹⁸ Namun ini memang yang terjadi akhir-akhir ini adalah bahwa definisi agama itu “meluas tapi menyempit”: meluas karena hal-hal yang dulu tidak

¹⁷ Departemen Agama, *Amal Bakti Departemen Agama RI: Eksistensi dan Derap Langkahnya* (Jakarta: Departemen Agama RI, 1996), 19-20.

¹⁸ Ini juga terefleksikan dalam Koordinator Bidang Seminar, “Proposal Kegiatan Seminar Sehari ‘64 Tahun Kementerian Agama: Antara Harapan Dan Kenyataan’,” Desember 2009, 1.

dianggap bagian dari “urusan agama”, kini menjadi “urusan agama”, karena memang pemahaman “seluas-luasnya”. Dan meskipun meluas, tetapi ini semua justru *menyempit dan mengerucut* menjadi urusan salah satu agama tertentu. Sudah lama muncul kritik dan sindiran “Departemen/Kementerian Agama Islam”.

Saya kira ini harus dipertegas, karena tidak mungkin mengurus *agama dalam arti seluas-luasnya*, karena memang Indonesia bukan negara agama. Selain itu, jika tetap diterapkan *agama dalam arti seluas-luasnya* dikhawatirkan akan muncul anarkisme, karena cakupan agama menurut masing-masing agama di Indonesia berbeda-beda. Dalam konteks semacam ini agama minoritas akan semakin terpinggirkan. Jika agama dan urusan agama ini tidak didefinisikan secara baik, dengan melibatkan unsur-unsur agama di Indonesia, maka *agama bisa tetap menjadi sumber konflik dan perpecahan*, dan ini dilanggengkan oleh Kementerian Agama. Saya kira ini akan memberikan citra yang kurang baik terhadap Kementerian Agama. Bagaimana pun juga harus ada batasan, aspek apa saja dari agama yang boleh diatur oleh Kementerian Agama. Saya kira perlu kembali kepada “khittah” Kementerian Agama sebagaimana dikatakan H.M. Rasjidi di atas.

Berkaitan dengan “agama resmi”, kapan istilah ini muncul? Sepanjang pembacaan saya atas buku *Peraturan Perundang-undangan Kehidupan Beragama* (Depag, 1999), yang mencakup paling tidak ada 110 regulasi negara tentang agama dalam bentuk undang-undang, Surat Keputusan atau Surat Keputusan Bersama, Instruksi, Surat Edaran, Radiogram/Telegram, Pedoman dasar yang ditandatangani soleh Presiden, Jaksa Agung, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri,¹⁹ tidak ada yang menyebutkan adanya “agama resmi”. Kalau kita cermati Konstitusi kita, istilah “agama resmi” dan “agama tidak resmi” juga tidak muncul. UUD 45 (amandemen) Pasal 28E:1: “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya...” Pasal 28i:1, menyebutkan “....hak beragama...adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.” Pasal 29:2: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya

¹⁹ Departemen Agama, *Peraturan Perundang-undangan Kehidupan Beragama* (Jakarta: Departemen Agama RI, 1999).

itu.” Juga dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (4 dan pasal 22) juga tidak ada istilah agama resmi dan tidak resmi. Agama dalam konstitusi kita bersifat umum.

Nampaknya istilah “agama resmi” ini muncul sebagai interpretasi atas UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/ atau Penodaan Agama, yang menyebutkan bahwa “agama-agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia, yaitu Islam, Kristen Katolik, Hindu, Buddha dan Khonghucu (Confusius)” (Pasal 1). Dari redaksinya, pasal itu sama sekali tidak menegaskan keenamnya sebagai agama resmi (Khonghucu nanti dianulir pada awal pemerintahan Soeharto). Istilah agama resmi pun tidak depergunakan dalam UU itu. Penjelasan pasal ini justru menyebutkan adanya agama-agama lainnya seperti Yahudi, Zoroaster, Shinto, dan Taoisme.

Istilah “agama resmi” justru muncul dalam dokumen resmi negara pada masa Pasca-Orde Baru, yakni dalam Keputusan Presiden RI No. 40/2004 tentang Rencana Aksi Nasional hak Asasi Manusia Indonesia tahun 2004-2009, bagian III:3:1: “Pencatatan perkawinan bagi pemeluk agama dan keyakinan di luar 5 *agama resmi*”. Di sini pun hanya lima agama yang disebut “agama resmi”—tanpa Khonghucu. *Namun Keputusan Presiden ini bukan landasan yang kuat*, dan hanya terkait dengan suatu program tertentu dan mempunyai jangka waktu terbatas. Nampaknya ini muncul karena sikap *taken for granted* terhadap istilah “agama resmi” yang dipakai selama Orde Baru.

Istilah baru malah muncul, “agama yang belum diakui”, dalam UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan (pasal 8:2; 61:4; 64:2). Apakah ini berarti bahwa ada kemungkinan “agama-agama yang belum diakui” itu akan “diakui” pada masa mendatang?

Sikap Kementerian Dalam Negeri (cq Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil) pun belum menunjukkan arah yang akomodatif terhadap penganut Konghucu dalam pencantuman agama dalam KTP, kartu Keluarga dan pernikahan, walau Kementerian Agama sudah cukup tanggap dalam memasukkan Konghucu sebagai agama. Pada 24 Januari 2006, Menteri Agama mengirimkan surat kepada Menteri Dalam Negeri yang menegaskan bahwa Departemen Agama “melayani umat Konghucu sebagai sebagai umat penganut agama Konghucu”.²⁰

²⁰ Nicola Colbran, “Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia: Jaminan Normatif dan Pelaksanaannya dalam Kehidupan Berbangsa dan

Atas dasar ini seharusnya Konghucu juga mempunyai Direktorat Jendral tersendiri.

Agama Pribumi: Termarginalisasi, Terviktimisasi

Pengertian agama di dalam UUD 1945 dan amandemennya selalu dipahami sebagai agama “resmi”, bukan termasuk agama-agama pribumi. Padahal tidak ada satu pasal pun yang menyebutkan bahwa agama itu adalah agama “resmi” dan aliran kepercayaan. Padahal Indonesia mempunyai ribuan agama pribumi. Mereka adalah agama yang muncul di wilayah negara ini. Di antaranya adalah agama yang sangat kuno yang dianut oleh suku-suku bangsa yang ada di Indonesia, dan di antaranya muncul pada periode modern. Di antara mereka ada yang sudah punah, dan ada pula yang masih bertahan. Mereka ini dikategorikan bukan sebagai “agama” tetapi sebagai “aliran kepercayaan”. Agama telah didefinisikan oleh negara sebagai keyakinan yang, antara lain, mempunyai tuhan, kitab suci, nabi, dan ritual tertentu. Definisi ini jelas bias agama monoteistik yang mengklaim bersumber pada wahyu dari Tuhan kepada seorang nabi dan mewujud dalam kitab suci, yang diantaranya mengajarkan ritual-ritual tertentu. Dalam konteks Islam, agama semacam ini disebut *din samawi* (agama langit). Adapun agama-agama yang tidak mempunyai kriteria semacam itu disebut sebagai *din ardhi* (agama bumi). Para ulama Islam klasik pun, dengan pemilihan ini, sebenarnya telah mengakui bahwa agama yang muncul dari akal budi manusia itu juga agama (*din*). Yang menjadi masalah adalah apabila dengan otoritasnya negara berpihak kepada agama langit (asing), dan mengabaikan, memmarginalisasi, dan tidak jarang malah mem-viktimisasi agama bumi (pribumi). Ini jelas merupakan perilaku yang tidak adil negara kepada warganegaranya dan juga kepada warisan peradaban bangsa sendiri.

Setelah pemberangusannya Partai Komunis Indonesia (PKI), pemerintah memaksakan tafsir bahwa, berkaitan dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, manusia Indonesia harus beragama, dan hanya ada lima agama resmi, yakni Islam, Protestan, Katolik, Hindu dan Buddha. Konghucu yang awalnya diakui oleh Soekarno pun dianggap

Bernegara,” dalam Tore Lindholm et al (eds), *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?* Yogyakarta: Kanisius, 2010, 693.

bukan agama lagi. Agama-agama pribumi dipaksa berafiliasi kepada salah satu dari lima agama itu. Ini jamak disebut sebagai "politik agamaisasi". Orang yang tidak beragama salah satu dari kelimanya terancam dianggap sebagai komunis, stigma yang saat itu, dan bahkan sampai berakhirnya Orde Baru pada 1998, dapat menimbulkan bahaya besar. Agama Towani Tolotang, misalnya, harus menjadi bagian dari agama Hindu berdasarkan atas Keputusan Dirjen Bimas Hindu Bali/Budha No. 2/1966.²¹ Alasan penggabungan Towani Tolotang ke dalam agama Hindu berdasarkan atas pertimbangan bahwa ia mempunyai praktek keagamaan yang mirip dengan agama Hindu. Alasan yang sama juga dilakukan atas Agama Kaharingan yang menjadi Hindu Kaharingan. Dan masih banyak lagi agama pribumi di Indonesia yang mengalami nasib yang sama, bahkan lebih parah, seperti Samin, Tengger, Permalim, Sunda Wiwitan, Patuntung dan banyak agama Jawa. Karena pemaksaan pengagamaan ini, data sensus di Indonesia, terkait masalah agama, tidak sepenuhnya dapat dipertanggung-jawabkan.

Saya kira sudah waktunya negara mengakui bukan hanya agama langit-asing-import, tetapi juga agama bumi-pribumi-pertiwi. Tidak perlu lagi yang terakhir ini dikategorikan sebagai aliran kepercayaan, karena masing-masing agama sebenarnya juga mempunyai aliran-aliran kepercayaannya sendiri walau dalam pengertian yang berbeda. Memaksa penganut-penganut agama pribumi berafiliasi kepada lima dan kemudian enam agama "resmi" adalah penafian, jika bukan penghinaan terhadap eksistensi mereka. Seringkali mereka yang menolak akomodasi agama-agama pribumi berargumen bahwa jika mereka juga diurus oleh Kemenag, itu artinya akan lebih banyak anggaran yang dikeluarkan untuk urusan agama. Logika budgeting semacam ini tidaklah dapat diterima. Selama ini, mereka juga mendapatkan bantuan negara melalui Kementerian Pariwisata dan Kebudayaan atau Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, atau melalui jalur-jalur lain, dan tidak ada masalah. Ini adalah masalah

²¹ Lihat, misalnya, Martin Ramstedt, *'Hinduism' in Modern Indonesia: A Minority Religion Between Local, National and Global Interests* (London: Curzon in Association With IIAS, 2003); Hasse J, "Kebijakan Negara Terhadap Agama Lokal 'Towani Tolotang' di Kabupaten Sidrap, Sulawesi Selatan," *Jurnal Studi Pemerintahan*, 1: 1 (Agustus 2010), 145-164.

tidak adanya kebijakan yang manusiawi, adil, dan beradab bagi sesama warganegara dalam menggunakan hak mereka dalam beragama dan berkeyakinan. Dalam konteks ini, agama-agama pribumi haruslah juga diakui sebagai agama Indonesia, dan berhak hidup di Indonesia sebagai agama, bukan sebagai aliran kepercayaan atau penghayat kepercayaan kepada Tuhan yang Maha Esa, kecuali jika mereka sendiri menolaknya. Oleh karena itu diperlukan satu direktorat jenderal khusus dalam Kementerian Agama yang mengurus semua (bukan satu persatu) agama-agama pribumi. Kemungkinan lain adalah bahwa tidak perlu lagi ada direktorat khusus bagi agama-agama tertentu; direktorat lebih diarahkan pada perlindungan atas hak beragama dan berkeyakinan semua warganegara, dan dialog serta hubungan harmonis antarumat beragama.

Hubungan dan Dialog Antaragama: Projek Peradaban yang Terabaikan

Indonesia adalah negara yang plural secara agama, sehingga apabila tidak ditadbir dengan baik akan melahirkan perpecahan bangsa. Pada masa Mukti Ali sebagai Menteri Agama, hubungan dan dialog antaragama (antariman) mendapatkan penekanan yang signifikan. Mungkin karena beliau adalah seorang pakar dalam ilmu Perbandingan Agama dan praktisi dialog antaragama, baik di dalam maupun di luar negeri. Program ini dilanjutkan oleh para menteri agama setelahnya dengan intensitas yang berbeda-beda, tetapi semakin ke sini nampaknya semakin menipis.

Tak dapat dipungkiri bahwa pada masa Orde Baru, umat-umat beragama “dipaksa damai” oleh rejim Soeharto: damai internal umat beragama, antarumat beragama, dan umat beragama dengan pemerintah. Hasilnya banyak upaya dialog diupayakan. Tak dapat dipungkiri bahwa dialog itu biasanya bersifat elitis dan formalistik, dan tidak menyetuh akar-rumput. Namun, itu sudah lumayan bagus. Dampaknya, pada masa itu Indonesia dikenal sebagai negara yang patut dicontoh setidaknya oleh negara-negara mayoritas muslim dalam hal hubungan antaragama.

Pasca-Orde Baru hubungan dan dialog antaragama ini justru kurang pendapatkan penekanan yang memadai bahkan terabaikan. Yang muncul malah Peraturan Bersama Menteri No. 9 tahun 2006/No. 8 tahun 2006 tentang Pedoman pelaksanaan Tugas Kepala daerah/Wakil Kepala daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama,

pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Ini memang perlu. Namun dampaknya adalah bahwa hubungan dan dialog antaragama *diperas* hanya sebatas masalah pendirian rumah ibadah dan pendirian Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), sementara problem hubungan antaragama sangat kompleks. FKUB pun terlalu “elitis”, tidak jauh beda, atau bahkan lebih elitis daripada lembaga serupa pada masa Orde Baru. Dalam FKUB pun paradigma yang dipakai lebih bersifat “politis” dan lebih menyuburkan penegasan identitas masing-masing “perwakilan” agama. Dukungan pemerintah yang terfokus pada FKUB ini berdampak pada melemahnya dialog antaragama akhir-akhir ini pada level masyarakat sipil. Lembaga-lembaga dialog antaragama atau antarimam, seperti Dian/Interfidei, juga tidak sebergairah dulu. Bahkan muncul berbagai “penghinaan” dan “pidato kebencian” terhadap agama lain dim masyarakat—baik disengaja maupun tidak dalam diskusi-diskusi, seminar-seminar, pertemuan-pertemuan dan khutbah-khutbah keagamaan. Upaya-upaya pada level akar rumput dan pendekatan-pendekatan kultural dalam hubungan dan dialog antaragama tidak didorong untuk berkembang lebih baik.

Penyesatan dan Labelling “Penodaan Agama”: Negara Perpanjangan Tangan Ortodoksi

Penyesatan kelompok minoritas karena ia berbeda memang sudah berjalan di negeri ini sejak awal Islamisasi nusantara, seperti yang terjadi pada Syaikh Siti Jenar di Jawa dan Hamzah Fansuri dan Syamsuddin Sumatrani di Aceh. Penyesatan ini terus terjadi pada masa-masa berikutnya. Setelah didirikannya Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada 1975, terdapat banyak kelompok keagamaan Muslim yang disesatkan oleh lembaga ini, dan semakin banyak lagi sejak 2005, ketika sejumlah fatwa sesat dikeluarkan, atau lebih tepatnya sejak 2007, ketika “kriteria aliran sesat” dikeluarkan. Sejak dikeluarkannya kriteria ini, MUI di level nasional dan lokal cukup aktif memantau kelompok-kelompok keagamaan Muslim minoritas yang dianggap keluar atau bukan dari mainstream Sunni, seperti Syi’i, yang jelas-jelas berbeda dari Sunni sejak awalnya. Kriteria aliran sesat yang tak pernah didiskusikan dengan organisasi-organisasi massa Islam ini lalu dipergunakan, bukan hanya oleh MUI lokal tetapi juga oleh kelompok-kelompok masyarakat sendiri, untuk menilai kelompok-kelompok

lainnya. Yang menjadi masalah adalah adanya sejumlah kriteria seperti “pasal karet” yang bisa dipahami sesuai dengan kepentingan kelompok tertentu. Dan yang lebih berbahaya lagi adalah hal ini seringkali diikuti oleh tindak kekerasan dan pengusiran terhadap kelompok minoritas ini. Kasus Ahmadiyah di Mataram dan beberapa daerah lainnya, serta kasus Syiah di Sampang, Madura, menunjukkan hal ini. Bahkan dalam kedua kasus terakhir ini pemerintah daerah membiarkan dan bahkan menyetujui serta mengintimidasi pengusiran dan diskriminasi hak-hak kewarganegaraan mereka, dan dalam hal tertentu sejumlah aparat juga terlibat dalam kekerasan terhadap mereka.

Hal ini diperparah dengan pengaitan issu kesesatan ini dengan “penodaan” dan “penyalahgunaan” agama dalam UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, dan KUHP pasal 156A. Namun, dari 110 aturan tentang agama (tahun 1999, sekarang lebih), terdapat 51 aturan yang berisi tentang pelarangan sekte, ajaran, kegiatan agama, buku-buku, kalender dan lain sebagainya, yang oleh negara dianggap menyebarkan paham sesat, menyimpang dari arus utama, atau menodai suatu tradisi agama tertentu. Dari 51 larangan yang dikeluarkan pemerintah itu: 32 aturan (63%) berhubungan dengan umat Islam; 7 aturan (14%) berkaitan dengan umat Kristiani (Protestan/Katolik); 11 aturan (21%) berkaitan dengan Aliran Kepercayaan; dan 1 aturan (2%) berkenaan dengan kelompok lain. Dari 51 larangan ini pula, terdapat: 31 aturan (31%) tentang larangan sekte atau doktrin tertentu yang dianggap menyimpang; 15 (29%) larangan buku, majalah, symbol, kalender, komik atau gambar; dan 5 aturan (10%) tentang lainnya, seperti pernikahan beda agama.²²

Yang menjadi masalah adalah, selain bagaimana menafsir kriteria sesat, bagaimana menafsirkan UU PNPS di atas. Sejauh mana seseorang atau sebuah kelompok dianggap melakukan “penyalahgunaan” dan “penodaan” agama? Ini terkait dengan siapa yang ada dalam kekuasaan. Jika tidak ditafsirkan secara objektif, pengertiannya bisa sangat melebar, dan dapat dipergunakan oleh suatu kelompok agama untuk menyerang kelompok agama lainnya, terutama yang

²² Ismatu Ropi, “Masa Depan Pluralisme dan Kebebasan Beragama di Indonesia,” 26 September 2007; dikutip dalam Lindholm et al (2010), 779.

bukan mainstream. Bukan berarti tidak diperlukan aturan dalam hal ini. UUD 1945 (Amandemen) telah mengatur ini pula dalam pasal 28 J ayat 1 dan 2, dalam konteks perlindungan hak asasi manusia orang lain dalam “tertib bermasyarakat, berbangsa dan benegara” yang dengannya setiap orang wajib tunduk pada “pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Fajrul Falaakh, pakar hukum UGM, melihat tidak adanya masalah dengan UU PNPS, dengan mempertimbangkan luasnya definisi agama dalam penjelasannya, namun mempermasalahkan “law in action”-nya yang berpihak kepada tafsir yang diskriminatif.²³ Yang menjadi masalah adalah bahwa apa yang dikatakan Fajrul Falaakh itu terkait dengan masalah agama. Penerapannya pada kelompok minoritas dalam agama yang dianggap sesat masih merupakan persoalan serius.

Yang perlu diperjelas adalah posisi Kementerian Agama dalam kasus-kasus yang disebut “penyalahgunaan” dan “penodaan” agama. Seringkali nampak kegamangan Kementerian ini untuk masuk ke dalamnya, jika tidak sengaja cuci tangan. Ini hanya dilihat sebagai kasus hukum, sehingga diserahkan ke pengadilan. Komentar Presiden SBY dan Menteri Agama Suryadarma Ali yang menyetujui penyesatan kepada Ahmadiyah dan Syiah makin membingungkan peran negara dalam melindungi hak konstitusional warganya dalam beragama. Dengan sikap semacam ini, pemerintah mempunyai andil dalam viktimisasi warga Ahmadiyah dan Syi’ah. Warga Ahmadiyah di Mataram tidak dapat kembali ke rumahnya lagi, dan dipaksa tinggal di Transito. Bahkan mereka tidak mendapatkan KTP, sehingga mereka tidak mendapatkan berbagai fasilitas, seperti Jamkesmas, Jampsersal, Jamkesda dan tidak dapat bekerja. Di tempat lain, di Cikesik, warga Ahmadiyah diserang, dibakar rumahnya, dan dibunuh. Orang-orang Syiah di Sampang, Madura, juga demikian, 49 rumah mereka dibakar dan diusir dari kampung mereka. Setelah diusur ke GOR Sampang, kemudian mereka diusir lagi dengan alasan GOR akan dipergunakan untuk suatu acara kelompok majoritas. Di sini jelas negara gagal memberikan jalan keluar yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yakni melindungi mereka sebagai warganegara, yang

²³ Ini adalah pendapat Fajrul Falaakh dalam Seminar dan launching buku *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh?*, diselenggarakan oleh CRSD-UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 10 Desember 2009.

mempunyai hak-hak sipil yang setara dengan warganegara lainnya yang berafiliasi ke ormas-ormas Islam lainnyadiam.

Konflik Antaragama dan Perlindungan Negara

Pada masa Orde Baru, Indonesia pernah dianggap sebagai contoh negara Muslim yang ideal dalam hubungannya dengan kerukunan umat beragama. Namun, tidak lama setelah Orde Baru runtuh, konflik horizontal muncul di mana-mana di antaranya bernuansa agama, misalnya di Poso dan Maluku. Konflik agama semacam ini selalu dikatakan bukan konflik agama, namun konflik bermotifkan ekonomi yang menggunakan agama sebagai tameng ideologis. Apa bedanya? Yang jelas agama dilibatkan sebagai salah satu—jika bukan satu-satunya—legitimasi konflik. Pertanyaannya adalah di manakah peran Kementerian Agama? Dalam kasus Poso dan Maluku yang paling banyak berperan justru Menkopolkam. Konflik agama selalu didefinisikan sebagai masalah “keamanan”, bukan masalah agama. Padahal, seharusnya Kementerian Agama mengambil peran sentral dalam upaya pencegahan, penanganan, rekonsiliasi dan rehabilitasi pasca-konflik. Jawaban paling relevan adalah bahwa Kementerian Agama di daerah-daerah konflik tersebut dianggap sebagai “bagian dari masalah”, karena biasnya yang kental pada agama tertentu—yang kebetulan merupakan salah satu pihak yang berkonflik.

Masalah konflik antaragama (seberapa pun nuansanya) adalah masalah perlindungan atau proteksi agama, yang merupakan kewajiban pemerintah (UUD'45, 28 I:4). Ini memerlukan pemikiran yang serius, bagaimana Kementerian Agama benar-benar menjadi pelindung bagi semua agama yang ada di Indonesia, bukan hanya pelindung bagi agama tertentu, sehingga ketika ada konflik antaragama, kementerian ini bisa mengambil peran untuk memproteksi masing-masing agama.

Kalau kita melihat konstitusi kita, maka UUD 1945, Pasal 28i:1, menyebutkan “....hak beragama...adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.” Ini diikuti dengan Pasal 28i:4 yang menyebutkan: *“Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”* Kalau kita terjemahkan dalam kaitannya dengan Pasal 28i:1, maka: “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak beragama sebagai bagian dari hak asasi manusia adalah tanggung-

jawab negara, terutama pemerintah."

Perlindungan ini memang umum, diberikan kepada semua agama, baik majoritas maupun minoritas. Kata "perlindungan" atau proteksi merefleksikan adanya kemungkinan ancaman, tekanan, dan diskriminasi. Namun dalam kenyataan sehari-hari minoritaslah yang paling banyak mengalami ancaman, tekanan, dan diskriminasi. Sekeras apapun mereka dizalimi, mereka selalu terkalahkan tanpa perlindungan negara. Jika bukan negara, siapa yang memberikan proteksi kepada agama-agama di negeri ini?

Pertanyaannya: "pemerintah" di sini merujuk kepada siapa? Kalau HAM secara umum ada Kementerian Hukum dan HAM—dibantu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Kalau spesifik agama, tentunya adalah Kementerian Agama. Banyak kritik muncul dalam masyarakat bahwa Kementerian Agama kurang menjalankan "kewajiban" ini. Istilah yang digunakan dalam UUD adalah "kewajiban", bukan sekedar fungsi atau tugas. Kalau Kementerian Agama menjalankan "kewajiban" ini, para korban ancaman, tekanan, diskriminasi ini tidak perlu datang kepada tokoh-tokoh pembela minoritas, seperti almarhum Gus Dur. Ini agenda penting Kemenag ke depan.

Haruslah diakui bahwa UUD 1945 dan amandemennya menjamin kebebasan beragama dan beribadah, dan menjadikan agama sebagai bagian dari hak dasar manusia. Namun, haruslah diakui bahwa sejarah telah mencatat adanya apa yang saya sebut "piramida terbalik proteksi agama", di mana terjadi reduksi, jika tidak manipulasi, dari UUD ke perundang-undangan, ke peraturan-peraturan turunan, ke interpretasi resmi, ke implementasi. Jika UUD proteksi agama itu kuat, semakin ke bawah semakin melemah. Masyarakat politik (baik yang ada dalam pemerintahan ataupun parlemen) yang tidak atau kurang setuju dengan isi UUD mereduksinya dalam perundang-undangan; yang tidak setuju pada isi suatu perundang-undangan, mereduksinya dalam peraturan-peraturan turunannya; lalu mereduksi pada level interpretasi resmi; dan kemudian pada level implementasinya. Kelompok-kelompok dalam masyarakat sipil pun bisa pula melakukannya melalui desakan kepada pemerintah maupun kepada parlemen.

Tadbir Humanistik atas Keragaman Agama: Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Ada beberapa hal mendasar yang harus dipikirulang oleh pemerintah adalah bagaimana politik “tadbir keagamaan” relevan dengan nilai-nilai kemanusiaan, baik dalam konteks hak asasi manusia, maupun nilai-nilai kemanusiaan yang “Indonesiawi”, yakni “kemanusiaan yang adil dan beradab.” Nilai ini juga relevan bagi agama-agama yang ada di Indonesia. Dengan demikian “Tadbir Humanistik atas Keragamaan Agama” (*humanistic governance of religious diversity*) di sini adalah tadbir yang mempertimbangkan humanisme ala Indonesia, yakni “kemanusiaan yang adil dan beradab”. Dengan kata lain humanisme Indonesiawi memadukan tiga unsur: kemanusiaan, keadilan dan keberadaban.

Selama ini agama selalu dikaitkan dengan ketuhanan yang Maha Esa yang dipisahkan dari kemanusiaan yang adil dan beradab, sehingga agama-agama dan tadbir keragaman agama menjadi kehilangan aspek kemanusiaan, keadilan dan keberadabannya. Secara subjektif, teologis dan spiritual, masing-masing pemeluk agama berhak mengklaim bahwa Ketuhanan yang Maha Esa adalah yang paling mendasar. Namun, secara sosial, politis, kultural dan ekonomik, yang paling mendasar adalah kemanusiaan yang adil dan beradab. Pada level objektifikatif, ketuhanan yang Maha Esa pun harus berwajah kemanusiaan yang adil dan beradab. Demikian pula, aspek persatuan Indonesia, permusyawaratan, dan keadilan sosial pun harus berwajah kemanusiaan yang adil dan beradab, walau secara subjektif bisa disemangati oleh nilai agama masing-masing.

Oleh karena itu agenda penting negara, terutama Kementerian Agama, adalah merumuskan tadbir humanistik atas keragaman agama dalam konteks “kemanusiaan yang adil dan beradab” di atas, dalam pengertian bahwa politik dan kebijakan keagamaan dirumuskan secara deliberatif baik bersama masyarakat politik dan masyarakat sipil dengan mempertimbangkan aspek kemanusiaan para pemeluk agama dan berorientasi pada perlindungan kepada hak beragama sebagai hak mendasar manusia. Praktik-praktik terbaik dalam masyarakat (*best practices*) perlu dipelajari dan diteliti dengan baik serta dilihat kemungkinannya diangkat sebagai bagian dari strategi tadbir keragaman agama. Praktik-praktik terbaik itu muncul justru sebagai buah alami

dari hubungan intens yang biasanya berdasarkan atas prinsip *saling memanusiakan* antaranggota masyarakat untuk dapat hidup bersama dan bersesama dengan damai dan sehat. Praktik-praktik terbaik ini telah teruji dalam masyarakat. Kebijakan yang dirumuskan “di atas” dan diterapkan “dari atas” penuh nuansa politik, karena perumusannya melibatkan proses politik, seringkali justru tidak dapat diterapkan dalam masyarakat, atau jika dipaksakan diterapkan justru memunculkan problem baru. Praktik-praktik terbaik ini adalah “puncak-puncak peradaban” kita dalam menadbir keragaman yang tak dapat kita abaikan.

Terkait keadilan, tentu saja masing-masing kelompok akan menuntut pemaknaannya sejalan dengan kepentingannya masing-masing. Namun, pertimbangan dan keberpihakan negara haruslah pada konstitusi dan hukum perundang-undangan, bukan pada penguasa atau kelompok yang berkuasa (baik majoritas yang berkuasa atau minoritas yang berkuasa). Semua harus tunduk pada konstitusi dan hukum perundang-undangan. Tidak ada satu kelompok pun yang berada di atasnya. Konstitusi kita (UUD 1945) sudah ideal, walau itu masih di atas kertas, termasuk tentang hak beragama dan berkeyakinan, tinggal bagaimana menerjemahkannya dalam perundang-undangan yang sejalan dengannya. Perundang-undangan dan peraturan haruslah dinilai dalam sinaran konstitusi, dan bukan sebaliknya, dan jika ada yang menyimpang dari konstitusi haruslah ditinjau kembali dan diluruskan. Pertimbangan pemerintah dalam memperlakukan kelompok-kelompok kegamaan adalah konstitusi dan hukum yang berlaku—yang dipahami dalam sinaran konstitusi—bukan opini agamawan tertentu. Kelompok-kelompok kegamaan haruslah diperlakukan sebagai warga negara, dan sebagaimana warga negara lainnya, mempunyai hak dalam beragama dan berkeyakinan sesuai dengan yang diyakininya.

Tadbir keagamaan itu selain berkemanusiaan dan berkeadilan, harus pula beradab. Dalam bahasa Arab kata “*aduba-ya'dubu-adab*” bermakna “melatih jiwa atau diri dengan kebaikan-kebaikan” dan kata “*al-adab*” bermakna “*riyadhat al-nafs bi al-ta'lim wa al-tahdzib 'ala ma yanbaghi* (melatih jiwa dengan pengajaran dan pendidikan terhadap apa yang seharusnya dilakukan).²⁴ Kata ini diadopsi ke dalam bahasa

²⁴ Ibrahim Anis et al, *Al-Mu'jam al-Wasith*, vol. 1 (Beirut: Dar al-Fikr, t.th), 10.

Indonesia dengan makna, sebagaimana dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), “kehalusan dan kebaikan budi pekerti; kesopanan; akhlak”, dan kata “beradab” bermakna “mempunyai adab; mempunyai budi bahasa yg baik; berlaku sopan”, serta kata “peradaban” bermakna “kemajuan (kecerdasan, kebudayaan) lahir batin.”²⁵ Nampaknya makna dalam KBBI tidak terlalu jauh dari makna yang digunakan pada tahun 1940-an, yang intinya bahwa kata “beradab” mengandung makna berkemajuan dan sekaligus berbudi pekerti yang luhur. Dengan kata lain, kata beradab dalam “adil dan beradab” nampaknya lebih dekat kepada “berperadaban” (*civilized*), yang ditandai dengan dua hal berkemajuan dan sekaligus berbudi pekerti yang luhur. Ini artinya bahwa rumusan kebijakan keagamaan, selain harus adil juga harus berorientasi pada kemajuan kemanusiaan dengan pertimbangan moral atau budi pekerti yang luhur. Pertimbangan politis menang-kalah dan majoritas-minoritas bukanlah pertimbangan berkemajuan kemanusiaan yang adil dan beradab. Pertimbangan utamanya adalah umat beragama sebagai manusia sesama warganegara yang berhak hidup dan diperlakukan secara adil dan bersama-sama mengembangkan jiwa dan bangsa yang maju dan budi pekerti yang luhur. Dalam bahasa Amin Abdullah:

Agama bagi setiap orang adalah suatu kebenaran mutlak yang perlu dipertahankan. Namun demikian, klaim kebenaran tersebut tidak boleh menghalangi hak-hak asasi orang lain yang dijamin oleh negara. Sebagai suatu negara bangsa yang bersifat teritorial dan tidak bersifat primordial, negara memiliki kewajiban memperlakukan semua agama dan pengikut agama dan kepercayaan apapun dengan cara sama dan adil dalam mendapatkan hal-hak dasar seperti keamanan, tempat tinggal, kesehatan, pendidikan, akses ekonomi dan partisipasi politik dan ekspresi kebudayaan.²⁶

Politik keragaman agama tidak hanya dikendalikan oleh “negara” semata dari atas ke bawah. Karena, negara itu, sebagaimana disinyalir oleh Antonio Gramsci dan Joel Migdal,²⁷ baik di aras eksekutif, legislatif,

²⁵ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), 9.

²⁶ M. Amin Abdullah, “Agama dan Pembentukan Kepribadian Bangsa di Indonesia,” <http://aminabd.wordpress.com/2010/06/03/71/>. Penekanan (*italic*) ditambahkan.

²⁷ Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci* (New

maupun judikatif, sebenarnya juga diisi dan bahkan dihegemoni oleh kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang tidak *vacuum* kepentingan dan ideologi. Dalam hal ini tidak selalu kelompok majoritas menghegemoni minoritas, bisa juga sebaliknya. Semuanya tergantung pada proses politik. Oleh karena itu, masyarakat sipil dan komunitas-komunitas keagamaan haruslah mengontrol perilaku politik dan kebijakan negara terkait dengan keragaman agama. Jika tidak, maka bukanlah tidak mungkin akan muncul kesewenang-wenangan dari representasi warga yang menghegemoni, jika tidak mendominasi, negara atas kelompok-kelompok keagamaan lain yang tersisih, minoritas, dan sedikit jika tidak sama sekali terepresentasikan di dalam negara. Pengalaman berbagai negara sudah menunjukkan hal ini, dan Indonesia bukan perkecualian.

Penutup

Meskipun seringkali terdengar gugatan pembubaran Kementerian Agama, di antaranya justru datang dari umat Islam sendiri, nampaknya saat ini *hampir-hampir* mustahil membayangkan, setidaknya sampai saat ini, "Indonesia tanpa Kementerian Agama". Kementerian ini menjadi kementerian yang sangat sensitif, karena merekam sejarah emosional dan politik umat Islam sebelum dan di awal Kemerdekaan. Tidak mudah mereka memperjuangkan keberadaan kementerian ini. Namun, pembubaran kementerian ini bukanlah hal yang tidak mungkin terjadi, jika masyarakat Indonesia tidak melihat lagi manfaat dari keberadaannya. Apalagi jika keberadaannya justru dirasakan mengganggu, atau bahkan justru menjadi salah satu masalah dalam penadbiran hubungan antarumat beragama yang berkemanusiaan yang adil dan beradab itu sendiri. Jika Kementerian Agama ingin tetap dipertahankan, ia mesti kembali kepada *khittah*-nya, sebagaimana dikatakan H.M. Rasjidi, Menteri Agama yang pertama: *Kementerian Agama tidak akan mengintervensi urusan internal agama, namun sebaiknya, akan memberikan tempat yang layak kepada semua agama untuk hidup*.²⁸

Kalau kita mengikuti perkembangan dua dan secara khusus satu dekade terakhir, nampak bagi kita bahwa menjaga pluralitas dan

York: International Publishers, 1971); Joel Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

²⁸ Departemen Agama, *Amal Bakti Departemen Agama RI: Eksistensi dan Derap Langkahnya* (Jakarta: Departemen Agama RI, 1996), 19-20.

hubungan antaragama yang tak hanya harmonis tapi juga sehat bukanlah merupakan prioritas negara. Saat muncul konflik antaragama, negara dengan segera mendefinisikan bahwa itu konflik sosial, politik atau ekonomi. Dengan demikian, kementerian yang selama ini menangani urusan agama bisa lepas tangan, atau justru menambah masalah baru, seperti dalam masalah aliran-aliran keagamaan yang lebih memihak mainstream di atas. Tetapi dalam urusan-urusan keagamaan yang ‘aman’ dan terkait mayoritas negara dengan bersemangat mengatur dan menguasainya, seperti pendidikan agama, zakat, wakaf, haji, pernikahan, penerjemahan, penafsiran dan pengadaan kitab suci, perbankan syariah, penerapan syariat Islam di Aceh dan perda-perda bernuansa agama, baik melalui Kementerian Agama maupun lembaga pemerintah lainnya.

Oleh karena itu, wajarlah apabila muncul asumsi bahwa apabila umat beragama itu damai, sebenarnya itu karena kesadaran dan upaya umat-umat beragama itu sendiri, dan apabila muncul konflik internal atau antaragama, sebagian besar itu juga karena masyarakat yang mengambil inisiatif atau mencari jalan keluar sendiri. Hal ini tidak boleh dibiarkan berlarut-larut Negara harus menempatkan diri sebagai regulator dan penjamin hak beragama dan berkeyakinan warga negara, bukan sebagai pemain yang memihak. Keberpihakan negara adalah pada konstitusi dan perundang-undangan yang berlaku, bukan pada pendapat orang atau ormas tertentu. Akhirnya, hubungan sehat antara umat beragama pada satu sisi dan tadbir humanistik negara atas keragaman agama pada sisi lain tak dapat tidak harus berdasarkan atas nilai dasar bersama sebagai bangsa, yakni nilai kemanusiaan yang adil dan beradab. *Wallahu a'lam bi sh-shawab.*