

WARISAN PARADIGMATIK KEBIJAKAN POLITIK KERUKUNAN ANTARAGAMA KOLONIAL PADA MASA REFORMASI

Munawir Haris

Dosen Tetap STAIN Sorong Papua Barat

Abstract: *In the matter of political harmony, the emergence of policies variety that smelled past at least it is sufficient evidence that the policy line of the sustainability paradigm. KUB bill that many feared would make a significant setback, indeed fail enacted. However, the advent of the Joint Regulation of the Minister of Religious numbers 9 and Minister of the Interior No. 8 of 2006, which revised the decree number 1 in 1979, seems to have been present the past in the midst of this reform. At the beginning of the reforms, the changes were encouraging, especially during the reign of Abdurrahman Wahid (1999-2001). Gus Dur did significant movement to repeal Presidential Decree No. 14 of 1967 On Religion, Beliefs and Customs of China through Presidential Decree No. 6 of 2000 dated 17 January 2000. Since that time, the rapidly growing Chinese culture, including religious activities. In the reign of Gus Dur, as K.H. Tolhah Hasan served as Minister of Religion, once there is a suggestion that the government (in this case the Ministry of Religion) ratified the United Nations Declaration on the elimination of various forms of intolerance or disharmony and discrimination based on religion or belief (endorsed 25 November 1981). It is an initiative developed from the Ministry of Religious Affairs (MORA Now) to guarantee the principle that no one should be subjected to discrimination by the state, institution, group of persons, or person on grounds of religion or other beliefs.*

Keywords: *Legacy Government, Politicization and Harmony between Diverse People.*

Pendahuluan

Pertanyaan yang sering mengemuka adalah apakah kebijakan kerukunan antaragama dalam era Indonesia reformasi juga merupakan kesinambungan paradigma tersebut. 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 dijalankannya. 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 paradigmatis 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.¹

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 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.

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.

¹ Ahmad Baso, *Islam Pasca Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme*, (Bandung: Mizan, 2005), h. 196.

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.

Garis Kesenambungan Paradigma Kebijakan Politik Agama

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 canggih 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, kegiatankegiatan 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 memperlambat 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 d a l a m 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).² Untuk mengefektifkan 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 Garisgaris Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969.³ Jaminan perlindungan, atau, konkretnya,

² 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.

³ 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

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.

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.

gerakan agama, semua aliran kepercayaan/kebatinan, memeriksa/mempelajari buku-buku, brosurbrosur 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.

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 pelanggengan 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, 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 paradigmatik, semuanya menghegemoni agama, termasuk relasi-relasi antaragama, untuk kepentingan kekuasaan.

Pada awal era refomasi, 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.⁴

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.⁵ Muhaimin Iskandar mencatat, selama pemerintahan Gus

⁴ Muhaimin Iskandar, *Gus Dur yang Saya Kenal: Catatan Transisi Demokrasi Kita*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), h. 162

⁵ Barangkali era kepemimpinan Gus Dur ini bisa disebut apa yang diistilahkan Weber sebagai kekuasaan yang dipegang oleh rezim hierokrat (tokoh berbasis keagamaan

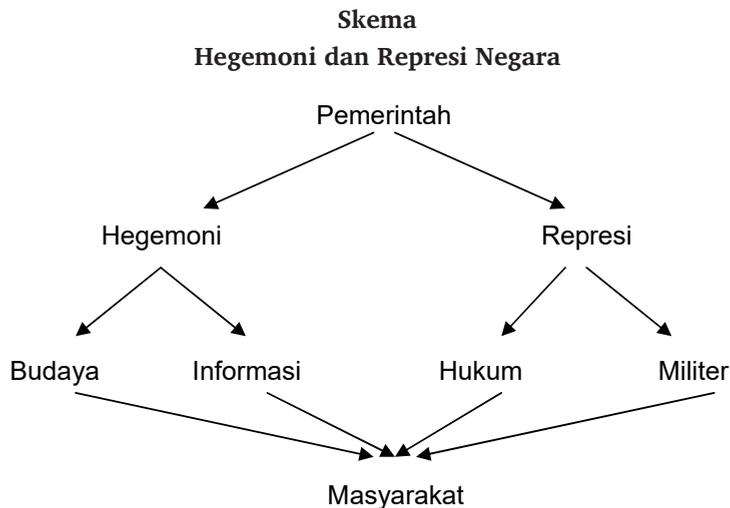
Dur, kecenderungan untuk memperbanyak regulasi tersebut justru tidak ditemukan. Tindak lanjut dari pidato Gus Dur di Istiqlal itu diwujudkan dalam bentuk keluarnya Keputusan Presiden NO. 6 tahun 2000 tanggal 19 Januari 2000 yang mencabut Inpres No.14 Tahun 1967. Kepres tersebut merupakan salah satu bentuk 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. Gagasangagasan 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, kecenderuang ini akan tampak nyata. Dalam soal hubungan antaragama, pilihan kebijakan ini pada akhirnya berakibat pada keberhasilan menangani berbagi konflik sebagaimana tampak pada Tabel 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 akan dikaji dalam bagian berikut. _____

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.

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:⁶



Pola seperti itulah yang sesungguhnya tampak dari berbagai kebijakan kerukunan agama, dan kebijakan politik agama pada 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

⁶ Gregorius B Subanar “Visi dan Relevansi Kelompok-kelompok Antariman dalam Konteks Bermasyarakat”, dalam *Newsletter Interfidei* (Yogyakarta), Edisi Khusus 2002.

melakukan hegemoni terhadap masyarakat dan segenap pengetahuan serta kesadarannya.⁷ 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 kekuasaan, maka tampak para 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.⁸

Represi dan hegemoni terhadap agama, sebagaimana diketahui sejak awal kajian ini, sebenarnya merupakan taktik penguasa mengendalikan

⁷ 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).

⁸ Zaenuddin Maliki, *Agama Rakyat Agama Penguasa*, (Yogyakarta: Galang Press, 2000), h. 132.

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).⁹

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 stabilitas politik dan sosial.¹⁰ 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.¹¹ Rezim

⁹ Lihat Imam Nur Subono, *Taktik Negara Menguasai Rakyat: Sebuah Studi Teori Bentuk Pemerintahan Korpopatisme*, (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2003), h. 2

¹⁰ 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), h. 34

¹¹ 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

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 dari pada perbedaan beranekaragam 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.¹²

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.¹³ 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 paradigmatik yang ditancapkan oleh Orde Baru dalam kesadaran masyarakat dan penyelenggara negara sangat kuat. Politisasi SARA yang kini masih

terpadu, dinamis, menyebar, represif, birokratis dan teknokratis guna menjaga akselerasi industrialisasi agar tidak terganggu.

¹² Baca Th. Sumartana “Penebar Pluralisme” dalam Tim INCREs, *Beyond the Symbols: Jejak Antropologis Pemikiran dan Gerakan Gus Dur* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000), h. 119.

¹³ Menurut Roger Griffith, sebagaimana dikutip Tamrin Amal Tomagola, salah satu persyaratan minimum sebuah ideologi dianggap fasis adalah *fasism is anti-conservative*—sistem kekuasaan turun-temurun, pemulihan keamanan dan ketertiban, tanpa membangun identitas baru, seperti dalam Orde Baru.

bercokol dalam berbagai kebijakan adalah salah satu contohnya.¹⁴ Setelah Soeharto lengser, Soehartoisme tanpa disadari masih tetap hidup.

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.¹⁵

¹⁴ 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).

¹⁵ Dikutip dari Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, h. 248

Jika itu terjadi, di lingkungan Departemen Agama (Kemenag RI Sekarang) tidak akan muncul lagi kasus-kasus pelarangan Ahmadiyah, Darul Arqam, atau penyebutan sesat, juga tidak ada lagi masalah pengharaman 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”.

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 2006.¹⁶ Peraturan yang ditandatangani Menteri Dalam Negeri M. Ma'ruf dan Menteri Agama Maftuh Basyuni itu mengejutkan banyak orang.¹⁷

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.¹⁸ 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, melalui kepala daerah tersebut, pemerintah akan melakukan pengawasan (atau dalam bahasa peraturan itu disebut pembinaan) kehidupan keagamaan dan kerukunan antaragama

¹⁶ *SUARA MERDEKA*, 23 Maret 2006

¹⁷ 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.

¹⁸ Baca lebih lanjut Peraturan Bersama Menteri Agama nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 tahun 2006

sampai pada tingkat desa. Jika dibandingkan, Peraturan Bersama ini jauh lebih ekstensif dibandingkan dengan pendahulunya.¹⁹

Dalam SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1969 tugas pengaturan kerukunan tidak sampai dioperasionalkan 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).²⁰ Dalam SKB sebelumnya, pendirian rumah ibadah tidak diatur sedemikian detail dan membatasi. SKB itu hanya mengatur bahwa pendirian rumah ibadah perlu mendapatkan izin dari kepala daerah atau pejabat pemerintahan di bawahnya yang dikuasakan untuk itu.

Pertimbangan pemberian izin juga tidak seketat Peraturan Bersama yang baru ini. Pemberian izin 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. 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

¹⁹ 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.

²⁰ *Ibid.*, Bab IV Pasal 14

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.²¹ 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 (*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

²¹ Caswiyono Rusydie Cw, *Catatan Terserak: Dari Teologi Hingga Gerakan Sosial* (Yogyakarta: Insania Cita Press, 2006), h. 142

berdasarkan pada *logical structure*; dan f) perubahan paradigma dari *a low trust society* ke arah *a high trust society*.²²

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 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.²³ 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.

²² Lebih lanjut baca Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), h. 190-194.

²³ 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), h. 71-89

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 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.²⁴

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

²⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *TAP MPR RI No. I/MPR/2003*, h. 83

mencerminkan latar belakang menteri agamanya, meski selalu dikatakan bahwa tujuannya mulia.

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 pemberlakuan 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 "kebakapan 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.²⁵ Hal ini persis dengan watak serba curiga pemerintah Orde Baru dan pemerintah yang berkuasa saat ini yang mengintervensi 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

²⁵ Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial...*, h. 215

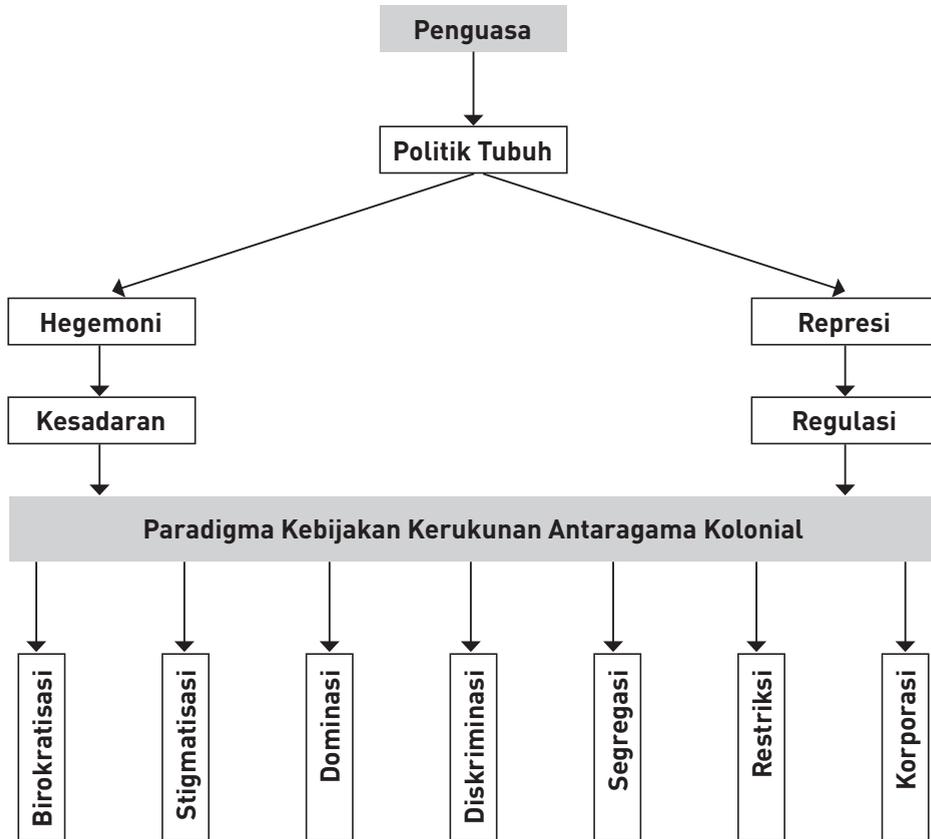
yang berusaha mengawasi dan merukunkan pemeluk agama sampai pada level sosial yang paling bawah. Negara masih saja memanfaatkan sentimen-sentimen komunal untuk mematikan suara-suara resistensi dalam masyarakat. Di sinilah kita seperti kembali ke masa kolonial, masa yang selalu dibenci, dijauhi, tapi sekaligus ditiru dan dilestarikan terus-menerus.

Penjiplakan gaya kolonial ini tidak lepas dari bagaimana, sebagaimana penelurusan di atas, kesinambungan paradigm 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 dioperasionalisasikan melalui regulasi. Namun keduanya tidak dapat dipisahkan. Kedua bentuk penaklukan masyarakat itu, hegemoni dan represi, saling menguatkan satu sama lain. Represi yang beroperasi secara structural 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.²⁶ 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:

²⁶ Baca Disdjosisworo, Sudjono, SH, *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial* (Jakarta: Rajawali, 1983), h. 27.

Skema
Paradigma Kolonial dalam Kebijakan Politik Kerukunan Antaragama



Berikut karakter-karakter kolonial dalam regulasi kerukunan antaragama itu bisa dijelaskan:

Birokratisasi

Salah satu yang dilakukan oleh penguasa kolonial terhadap agama adalah membirokratisasikannya. 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, 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.²⁷ 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 kecilkecil. 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

²⁷ Ahmad Baso, *Islam Pasca-kolonial*, h. 199

menjadikan kerukunan sebagai urusan birokrasi. Padahal kita tahu persis bahwa birokrasi sebagai instrument kekuasaan adalah karakteristik Orde Baru.²⁸

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.²⁹ Tentu ceritanya akan jadi berbeda seandainya 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

²⁸ 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*, h. 133. Kultur kekuasaan Orde Baru masih sering dijumpai dalam birokrasi pada era reformasi (h. 136)

²⁹ Ahmad Baso, *Islam Pasca-Kolonial*, h. 200.

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.

Diskriminasi

Karakter lain yang menjadi ciri dari paradigma kolonial adalah diskriminasi. Pendekatan yang diskriminatif ini telah lama membenteng 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 HinduBuddha 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.³⁰ 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 menyatakan bahkan tidak dikenal tata cara penguburan jenazah menurut aliran kepercayaan.

³⁰ 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 Keagamaan dan Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Komnas HAM dan ICRP, 2005).

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 antarumat 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.³¹ Mungkin hal ini terjadi karena 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

³¹ 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 putusputus 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 Katholik dan Protestan. Baca Ibnu Hasan Muchtar, "Peta Kerukunan Umat Beragama Propinsi Nusa Tenggara Timur" dalam Departemen Agama RI, *Riuh di Beranda Satu*, h. 231.

lain-lain. Sebagaimana pengalaman masa lalu, diskriminasi merupakan alat picu terjadinya ketegangan hubungan antaragama.

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 colonial 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 (pemerintahan) 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.³² 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.

Segregasi

Segregasi merupakan bahasa kekuasaan yang sangat mujarab untuk mengendalikan masyarakat yang beragam. Ia menghisai hampir semua regulasi hubungan antaragama, sejak masa kolonial hingga kini. 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

³² 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.

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 membaaur. 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.

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 penasihat 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 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). Ketatnya persyaratan pembangunan rumah ibadah ini mengingatkan kita pada restriksi yang pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial. Kebebasan beragama sangat dirundung pembatasan (restriksi).

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 dimunculkannya kelompok-kelompok perwakilan kepentingan yang terus dikontrol.³³

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'la Indonesia), organisasi bentukan bersama NU dan Muhammadiyah pada tahun 1937.³⁴

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), Konferensi 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

³³ 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 subtype, 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), h. 3.

³⁴ 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 alimulama. Bukti bahwa Masyumi merupakan lembaga korporatisme pemerintah kolonial tampak dari keberpihakan organisasi ini terhadap pemerintahan Jepang.

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 nonkooperatif.

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

kesarjanaan, hingga keyakinan pribadi dan ideology,, semuanya pernah atau hingga kini masih tersentuh oleh tangan kolonialisme.³⁵

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 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, apa pun 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 paradigmatik. 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

³⁵ Ahmad Baso, *Islam Pascakolonial*, h. 48

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”.*³⁶

(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. Memang, saat ini Indonesia masih

³⁶ Franz Fanon, *The Wretched of the Earth* (New York: Penguins Books, 1967) sebagaimana dikutip Ahmad Baso, *Islam Pascakolonial* h. 51.

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 paradigmatik yang baru seharusnya sudah dirintis mengiringi perubahan Indonesia menuju peradaban baru.

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.³⁷ 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.³⁸

³⁷ <http://www.eramuslim.com>,

³⁸ <http://www.tempointeraktif.com>

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 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.³⁹

Demikian juga temuan dalam interaksi sosial dalam masyarakat Ambarawa yang plural. Tulisnya lebih lanjut: Umat beragama juga sering

³⁹ Agus Nurhadi, "Kerukunan Umat Beragama dan Resolusi Konflik: Studi Kasus Umat Beragama di Ambarawa Jawa Tengah" dalam *TEOLOGIA*, Volume 16, Nomor 1, Januari 2003, h. 185.

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 bentukan masyarakat, bukan pemerintah. Sebelum terbit Peraturan Bersama tidak ada aturan.

Penelitian tersebut setidaknya menunjukkan bahwa masyarakat Ambarawa, sebagai miniature 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 keberagaman 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.⁴⁰

Masyarakat bukan berarti tidak bisa secara mandiri membangun harmonitas sosial antaragama. Kekuatan *civil society* di Indonesia sesungguhnya memiliki potensi untuk melakukan itu. Salah satu contoh menarik adalah Forum Sarasehan Ulama dan Pendeta yang diselenggarakan

⁴⁰ Achmad Syahid, "Peta Kerukunan Umat Beragama di Bengkulu" dalam Departemen Agama, *Riuh di Beranda Satu*, h. 37

oleh FSUB (bukan FKUB buatan pemerintah)⁴¹ 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.⁴²

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 satu payung agama yang sama. Warna-warni religius ini pada gilirannya ketika tidak diberikan ruang

⁴¹ 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*, h. 146-149

⁴² Pradjata Dirdjosanjoto dkk. (ed.), *Menghilangkan Sakit Hati Antar Umat yang Lahir oleh Sejarah: Rekaman Proses Forum Sarasehan Ulama dan Pendeta* (Salatiga: Pustaka Percik, 2003), h. 2. Menurut Mahfudz Ridwan, salah satu yang menyakitkan hati bagi umat Kristen adalah Keputusan Menteri Agama No. 70 tahun 1987 tentang Pedoman Penyiaran Agama (h. 44)

dialektika yang memadai niscaya akan menimbulkan kesalahpahaman, bahkan distorsi.⁴³

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*". Dialog antaragama menitikberatkan pada keinginan 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 secara sepihak menyalahkan, mengkafirkan, memperolok-olok, menganggap tidak selamat sistem kepercayaan yang dimiliki oleh orang lain.

⁴³ 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*, h. 110

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. 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-kekuatan di luar pertemuan itu.⁴⁴ 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*).⁴⁵ Arena publik adalah suatu ruang di mana setiap warga negara mengembangkan dirinya secara maksimal dalam segala aspek kehidupan. Dalam konteks kehidupan agama, mereka yang hendak menjalankan kegiatan keagamaan atas dasar keyakinan, dapat melakukannya dengan bebas. Demikian juga dalam soal relasi antaragama

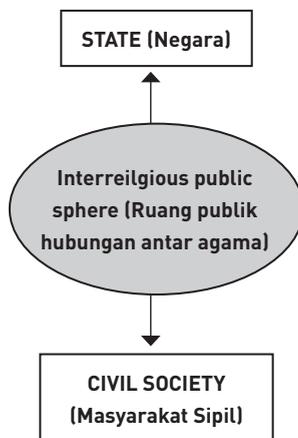
⁴⁴ F. Budi Hardiman, “Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis dalam Masyarakat Majemuk” dalam Sudibyo, Agus dkk, *Republik Tanpa Ruang Publik*, h. 45

⁴⁵ 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).

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.⁴⁶ Hal ini karena harmonitas itu dibangun di atas landasan kebutuhan riil dan kesadaran masyarakat. Pluralisme (yang sesungguhnya) menjadi kesadaran yang melandasi hubungan antaragama.

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 2
Ruang Publik Agama-Agama
dalam Relasinya dengan Negara dan Masyarakat Sipil



⁴⁶ Tentang pergulatan agama-agama dengan pluralisme religius, urgensi kebebasan berakspresi dalam beragama, serta pola dialektika yang proporsional, egaliter dan kritisdinamis antara agama dan negara sebagai bagian dari paradigma *civil society* lebih 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).

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.⁴⁷

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.⁴⁸ Kesadaran semacam inilah yang pada gilirannya

⁴⁷ Mengenai fungsi agama sebagai kekuatan kritik sosial lihat Moh, Asror Yusuf (ed.), *Agama sebagai Kritik Sosial di Tengah Arus Kapitalisme Global*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2006).

⁴⁸ 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 worldviews*); (3) Agama sebagai pandangan dunia yang berpusat ganda (*religions as bi-centered world view*); (4) Agama sebagai pandangan dunia yang berpusat banyak (*religions as multicentered world-view*). Lihat Hendrik M. Vroom, *Religions and the Truth: Philosophical Reflection and Perspectives*, (Amsterdam: Wm. B. Eerdmans Publishing Co, 1988), h. 376-383. Konsep terakhir, menurut peneliti, merupakan relasi antaragama yang relevan dan mendukung bagi pembangunan ruang publik bersama.

akan membuat agama-agama semakin kuat dan tidak dapat diintervensi oleh negara. Hubungan yang 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 Denni JA, makin tinggi *level of trust* dalam kesadaran publik, maka semakin stabil dan damai masyarakat. Rasa percaya yang tinggi terhadap kelompok agama lain membuat kerukunan lebih mudah digalang, lebih harmonis dan masyarakat makin produktif karena berkurangnya konflik dan kekerasan.

Penutup

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.⁴⁹

Dalam struktur besar atau kecil konflik *in-group* dapat merupakan indikator adanya suatu hubungan yang sehat. Coser menentang para ahli

⁴⁹ Poloma, Margaret M, *Contemporary Sociological Theory*, terj. Tim Yasogama, *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), h. 114

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 dipraktekkam 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 amanan 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*).⁵⁰ Artinya, negara Indonesia belum memberikan kebebasan sepenuhnya bagi warganya untuk memilih dan memeluk agama dan kepercayaannya sebagaimana yang dijamin konstitusi.⁵¹

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 memberikan ruang bagi terciptanya harmonitas hubungan antaragama yang hakiki.

DAFTAR PUSTAKA

- AE. Priyono, dkk. *Warisan Orde Baru: Studi Fenomena dan Sistem Bablasan Rezim Suharto di Era Reformasi* (Jakarta: ISAI, USAID, 2005).
- Agus Nurhadi, “Kerukunan Umat Beragama dan Resolusi Konflik: Studi Kasus Umat Beragama di Ambarawa Jawa Tengah” dalam *TEOLOGIA*, Volume 16, Nomor 1, Januari 2003.
- Agus Sudibyo dkk, *Republik Tanpa Ruang Publik* (Yogyakarta: IRE Press, 2005).

⁵⁰ Sukidi Mulyadi, “Survey Kebebasan Beragama” dalam *KOMPAS*, 26 Agustus h. 4

⁵¹ 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.

- Ahmad Baso, *Islam Pasca Kolonial: Perselingkuhan Agama, Kolonialisme, dan Liberalisme*, (Bandung: Mizan, 2005).
- Ahmad Nurkholis dan Ahmad Baso, *Pernikahan Beda Agama: Kesaksian, Argumen Kaegamaan dan Analisis Kebijakan*, (Jakarta: Komnas HAM dan ICRP, 2005).
- Caswiyono Rusydie Cw, *Catatan Terserak: Dari Teologi Hingga Gerakan Sosial* (Yogyakarta: Insania Cita Press, 2006).
- Disdjosisworo, Sudjono, SH, *Sosiologi Hukum: Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial* (Jakarta: Rajawali, 1983).
- Franz Fanon, *The Wretched of the Earth* (New York: Penguins Books, 1967).
- Gelner, Ernest, *Conditions of Liberty, Civil Society and Its Rivals*, terj. Ilyas Hasan, *Membangun Masyarakat Sipil: Prasyarat menuju Kebebasan* (Bandung: Mizan, 1995).
- Gregorius B Subanar “Visi dan Relevansi Kelompok-kelompok Antariman dalam Konteks Bermasyarakat”, dalam *Newsletter Interfidei* (Yogyakarta), Edisi Khusus 2002.
- <http://www.eramuslim.com>,
- <http://www.temppointeraktif.com>
- Imam Nur Subono, *Taktik Negara Menguasai Rakyat: Sebuah Studi Teori Bentuk Pemerintahan Korpopatisme*, (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2003).
- Imam Nur Subono, *Taktik Negara Menguasai Rakyat: Sebuah Studi Teori Bentuk Pemerintahan Korporatisme*, (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2003).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *TAP MPR RI No. I/MPR/2003*.
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003).

- Moh. Asror Yusuf (ed.), *Agama sebagai Kritik Sosial di Tengah Arus Kapitalisme Global*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2006).
- Muhaimin Iskandar, *Gus Dur yang Saya Kenal: Catatan Transisi Demokrasi Kita*, (Yogyakarta: LKiS, 2004).
- Nezar Patria dan Andi Arief, *Antonio Gramsci, Negara dan Hegemoni* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003).
- Peraturan Bersama Menteri Agama nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri nomor 8 tahun 2006
- Poloma, Margaret M, *Contemporary Sociological Theory*, terj. Tim Yasogama, *Sosiologi Kontemporer* (Jakarta: Rajawali Pers, 2003).
- Pradjata Dirdjosanjoto dkk. (ed.), *Menghilangkan Sakit Hati Antar Umat yang Lahir oleh Sejarah: Rekaman Proses Forum Sarasehan Ulama dan Pendeta* (Salatiga: Pustaka Percik, 2003).
- 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).
- SUARA MERDEKA, 23 Maret 2006
- Sukidi Mulyadi, "Survey Kebebasan Beragama" dalam KOMPAS, 26 Agustus.
- Th. Sumartana "Penebar Pluralisme" dalam Tim INCRoS, *Beyond the Symbols: Jejak Antropologis Pemikiran dan Gerakan Gus Dur* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000).
- Zaenuddin Maliki, *Agama Rakyat Agama Penguasa*, (Yogyakarta: Galang Press, 2000).