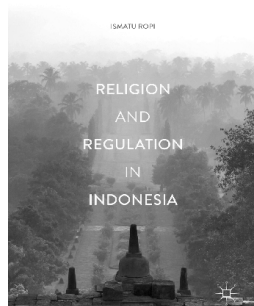


# DINAMIKA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KEAGAMAAN DI INDONESIA

M. Saifullah Rohman

Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI  
saifullah.rohman01@gmail.com



Judul	: Religion and Regulation in Indonesia
Penulis	: Ismatu Ropi
Penerbit	: Palgrave Macmillan-Springer Nature
Cetakan	: I
Tahun	: 2017
Tebal	: 263 halaman

## Pendahuluan

Diskursus mengenai hubungan agama dan negara di Indonesia seolah tidak akan pernah habis untuk dibahas. Se jauh mana negara sebagai pihak yang dianggap memiliki otoritas dapat masuk dan mengatur kehidupan keagamaan warga negaranya merupakan hal fundamental di dalam pembahasan relasi agama-negara. Dalam kasus Indonesia, sejak awal para *founding fathers* telah menyepakati bahwa bentuk negara Indonesia bukanlah negara sekuler yang memisahkan urusan agama sebagai ranah privat dengan negara sebagai ranah publik, pun juga bukan negara agama yang melihat bahwa agama dan politik merupakan satu kesatuan, tetapi sebagai negara berdasarkan Pancasila. Indonesia sebagai negara Pancasila bukanlah negara yang terpisah dari agama, tetapi juga tidak menyatu dengan agama, sebagaimana yang lazim disebut bahwa negara Indonesia bukanlah negara sekuler dan juga bukan negara agama (Latif, 2011: 95).

Salah satu cara untuk mengetahui pola relasi antara agama dan negara dapat dilakukan dengan melihat bentuk-bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh negara terkait hal-hal yang berkenaan dengan agama. Menurut Paul Weithman dalam Ismatu Ropi (2017), setidaknya ada tiga pola relasi kebijakan negara tentang agama, yakni pemisahan, penyatuan, dan pengakuan (Ropi, 2017: 15). Ketiga pola tersebut diterapkan di beberapa negara yang menganutnya, seperti pola pemisahan diterapkan di Amerika Serikat dan Australia, pola penyatuan diterapkan di Arab Saudi dan Vatikan,

serta pola pengakuan yang diterapkan di Inggris, Yunani dan Thailand. Adapun Indonesia menurut penulis buku ini merupakan contoh dari pola ketiga yang mengadopsi pola pengakuan (hlm.15-17). Oleh karena itu, Indonesia hingga kini hanya mengakui 6 agama; yakni Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu, sebagai agama resmi negara. Di sisi lain, jika kita mengacu pada kategorisasi yang diberikan oleh Elizabeth S. Hurd, keenam agama tersebut dapat disebut sebagai *governed religion* dan *expert religion*. Elizabeth S. Hurd (2015) memberikan 3 kategori terhadap bentuk agama; (1) *Governed Religion* (agama yang diregulasi) adalah agama yang dikonstruksi oleh mereka yang memiliki posisi kekuatan politis dan agama sehingga memiliki otoritas untuk menentukan apa yang bisa disebut sebagai agama atau tidak, (2) *Expert Religion* (agama yang dikaji oleh para ahli) merupakan agama yang dikonstruksi oleh mereka yang dianggap memiliki pengetahuan tentang agama dengan berbagai konteks yang melingkupinya, (3) *Lived Religion* (agama yang dipraktikkan sehari-hari) adalah agama yang dipraktikkan sehari-hari oleh pemeluk agama baik secara individual maupun berkelompok, ia memiliki banyak ragam karena mencakup apa yang disebut sebagai agama atau non-agama oleh hukum dan pemerintahan (Hurd, 2015:8 dan Bagir, 2017). Lalu, persoalan yang mengemuka adalah bagaimana peran negara dalam mengatur *lived religion* ini? Apakah sudah mengutamakan asas kebebasan beragama dan pemenuhan hak asasi di dalam mengeluarkan kebijakan dan peraturan terkait kehidupan beragama?

Di Indonesia, agama hadir bukan sekadar di ranah privat tetapi sudah memasuki ranah publik sehingga diperlukan kehadiran negara untuk mengaturnya. Oleh karena itu, penulis buku ini mengungkapkan fakta sejarah telah menunjukkan bahwa regulasi terkait agama di Indonesia sudah banyak dikeluarkan oleh negara. Adanya kebijakan dan regulasi yang banyak tersebut tidak serta merta mampu menyelesaikan masalah keagamaan. Hal itu terjadi karena meningkatnya kehadiran agama di ruang publik menjadikan isu pengelolaan (kebijakan) terkait keagamaan semakin kompleks. Lebih lanjut, hal tersebut juga menuntut pengetahuan yang baik sehingga akan dapat dirumuskan kebijakan yang produktif, akomodatif, dan bermutu (Bagir, 2017: 50). Namun, pada kenyataannya, kebijakan yang dihasilkan cenderung menempatkan mayoritas sebagai kelompok yang difavoritkan/diutamakan untuk mendapat keuntungan dari kebijakan-kebijakan tersebut. Kebijakan tentang agama seharusnya tidak hanya menempatkan *governed religion* dan *expert religion* di posisi yang menguntungkan, tetapi juga mengakomodasi kepentingan dari *lived religion* yang beragam agar setiap warga negara dapat menjalankan agama dan kepercayaan yang diyakininya itu dengan baik sesuai amanat undang-undang.

Dinamika kebijakan negara terkait agama di Indonesia dapat dilihat melalui sejarah sejak berdirinya negara Indonesia hingga sekarang. Kompleksitas permasalahan di dalam kehidupan beragama menuntut kebijakan yang tepat sehingga dapat menyelesaikan permasalahan tersebut tanpa menimbulkan masalah baru. Namun, pada kenyataannya, lahirnya sebuah kebijakan khususnya terkait agama sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti kepentingan politik, rezim yang berkuasa, pengaruh dari kelompok mayoritas, dan sebagainya. Buku ini dengan sistematis mengurai betapa kompleksnya mengatur “agama” di Indonesia lewat aturan-aturan kebijakan yang dikeluarkan dan implikasi dari kebijakan tersebut bagi warga negara di dalam menjalankan kehidupan keagamaan mereka.

Selain mengurai dengan detail mengenai dinamika kebijakan yang dikeluarkan oleh negara mengenai agama dari beberapa periode kepemimpinan, buku ini juga diperkuat dengan analisis beberapa kasus terkini berkenaan dengan kebijakan agama. Kasus-kasus keagamaan tersebut oleh penulis dianggap sebagai isu lama

yang dikemas dengan kontroversi baru. Kasus-kasus tersebut sejatinya sudah cukup lama terjadi, tetapi baru-baru ini mendapat perhatian yang intens dan mempengaruhi keharmonisan kehidupan beragama di Indonesia. Beberapa kasus yang dibahas dalam buku ini diantaranya SKB (Surat Keputusan Bersama) tentang pembangunan rumah ibadah, kontroversi Jemaah Ahmadiyah, serta *judicial review* mengenai UU penodaan agama. Semua isu tersebut menggambarkan bagaimana peran negara sebagai pihak yang paling utama di dalam penyelesaian sengketa keagamaan. Peran tersebut merupakan bentuk usaha negara di dalam mewujudkan kehidupan beragama yang penuh dengan toleransi dan kedamaian sehingga keutuhan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) tetap terlindungi. Oleh karena itu, buku ini dipandang sangat perlu sebagai bahan kajian bagi para pengambil kebijakan terkait agama, para akademisi, maupun masyarakat pemerhati masalah kehidupan keagamaan.

Buku ini menunjukkan bahwa di dalam sejarah bangsa ini, kebijakan keagamaan yang dibuat sangat terkait erat dengan rezim pemerintahan yang sedang berkuasa. Adanya dinamika dan perubahan kebijakan, baik itu berakibat positif maupun negatif terhadap kehidupan beragama warga negara, sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan dan kepentingan politik. Kita dapat belajar dari sejarah bahwa upaya untuk menciptakan sebuah kebijakan keagamaan itu hendaknya dapat mengakomodasi kepentingan semua tanpa mendiskriminasikan kelompok tertentu. Hal tersebut perlu dilakukan agar tercipta kehidupan keagamaan yang harmonis dan mendukung keutuhan NKRI sebagai negara yang tidak hanya ber-*bhineka*, tetapi juga *tunggal ika*; berbeda agama dan kepercayaan tetapi bersatu dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Polemik Pendefinisian Agama dan Implikasinya**

Salah satu tema yang dibahas dalam buku ini adalah konsep “agama” di Indonesia. Konsep agama yang dipakai di Indonesia dapat dianggap sebagai titik awal lahirnya beragam kebijakan terkait kehidupan keagamaan. Hal ini disebabkan agama tidak semata berarti sebuah kepercayaan dan ketaatan kepada Tuhan, tetapi juga mencakup identitas komunal ataupun tradisi yang sekaligus sebagai sumber kekuatan, legitimasi, dan kekayaan (hlm.43). Oleh karena itu, konsep agama di Indonesia mengakibatkan

adanya dikotomi di dalam masyarakat itu sendiri; ada yang dikelompokkan sebagai sebuah agama dan juga ada yang tidak dikategorikan sebagai agama. Pengelompokan ini dilakukan oleh mereka yang memiliki kekuasaan, baik secara politis maupun secara agama, sehingga konstruksi definisi tersebut sarat akan banyak kepentingan.

Problem pendefinisian agama terjadi hampir di semua negara dan membawa dampak pada kebijakan negara yang mengatur tentang kehidupan beragama. Charles Kimball (2013) menyatakan bahwa problem pendefinisian agama terjadi karena terbatasnya perspektif kita. Kata agama (*religion*) menampilkan sejumlah citra, gagasan, praktik, keyakinan, dan pengalaman—sebagian positif dan sebagian negatif—sehingga agama sangat sulit didefinisikan secara tepat (Kimball, 2013: 23-24). Dalam kasus pendefinisian agama di Indonesia, maka dapat ditelusuri dari asal muasal kata agama itu berasal. Agama yang merupakan terjemahan langsung dari *religion* adalah definisi Barat yang cenderung ke pengertian Kristiani maupun agama Samawi ini berimplikasi pada tidak diakuiinya agama-agama lokal maupun kepercayaan karena tidak dapat mengikuti “syarat” untuk dinyatakan sebagai sebuah agama. Sebagai warisan dari Barat, definisi tersebut awalnya digunakan untuk mengklasifikasi masyarakat sebagai bentuk hegemoni Barat atas Timur.

Demikian pula yang disimpulkan oleh Samsul Maarif (2017) mengenai problem pendefinisian agama yang didominasi oleh paradigma agama dunia yang dikonstruksi di Eropa pada abad ke-19. Paradigma agama dunia tersebut telah mengukuhkan definisi agama yang teologis-monoteisme, esensial, dan etnosentrisme. Barat menjadikan Kristen sebagai prototipe dalam mendefinisikan agama, demikian pula Indonesia menjadikan Islam sebagai rujukan di dalam mendefinisikan agama. Definisi tentang agama di Indonesia telah menetapkan perbedaan status warga negara berdasarkan agama yang dipeluknya (Maarif, 2017: 39). Hal itu disebabkan warga negara yang menganut agama resmi pemerintah mendapat status yang lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang menganut agama leluhur. Jika agama-agama leluhur ataupun *lived religion* lainnya tidak bisa mengikuti konstruksi agama yang dibuat oleh negara, maka tidak dianggap sebagai agama. Akibatnya, penganutnya tidak mendapat kepastian jaminan pemenuhan hak-hak mereka

sebagai warga negara. Definisi agama tersebut terlihat sangat politis karena di satu sisi sangat mengkomodasi pandangan-pandangan dan nilai yang diyakini oleh kelompok mayoritas (Islam, Kristen, dan agama dunia), dan di lain pihak malah menegaskan keberadaan kelompok-kelompok kecil penganut aliran kepercayaan.

Kata “agama” sendiri juga dianggap memiliki makna yang kompleks. Kata tersebut bukan asli dari bahasa Indonesia, melainkan serapan dari bahasa Sansekerta klasik untuk “teks”, yang telah digunakan oleh Barat untuk gagasan mengenai “religion” (Smith, 1962: 57). Dalam *Britannica Encyclopedia of World Religion*, kata agama berasal dari bahasa Sansekerta yang berarti “tradisi, ajaran yang diterima”, Kitab-kitab suci *post-Vedic* yang membawa pengetahuan ritual, yang telah dianggap telah diungkapkan oleh keilahian pribadi (Doniger and Eliade [ed.], 2006: 22). Sita Hidayah (2012) mengemukakan bahwa problemnya bukan sekedar mengangkut makna-makna tersebut dari Sansekerta (India) ke Indonesia, tetapi agama di sini bukan hanya sebagai konsep melainkan sebuah ide dan pengetahuan apriori yang historis dan tergantung. Oleh karena itu, apa yang dianggap “benar”—dalam hal ini “agama”—itu diproduksi dan dilanggengkan oleh aparat negara dan/atau rezim kebenaran. Aparat negara dan pendukungnya memainkan peran eksklusif yang memuat garis batas manakah yang dapat diterima dan yang tidak tentang agama (Hidayah, 2012: 123).

Pro dan kontra terkait kebijakan agama merupakan fenomena umum yang terjadi di beberapa negara di berbagai belahan dunia, tak terkecuali di Indonesia. Pertanyaan yang sering muncul adalah sejauh mana negara dapat mengatur mengenai kebebasan beragama? Dalam hal apa sajakah negara dapat mengintervensi kebijakan terkait agama di sebuah negara? Kebijakan sebuah negara menyangkut kehidupan beragama tak bisa dilepaskan dari bentuk negara tersebut, apakah demokrasi, liberal, atau diktator. Meskipun negara dengan bentuk demokrasi dipandang sebagai negara yang mengakomodasi kebebasan beragama, tetapi tidak serta merta luput dari permasalahan di tingkat *grass root*. Ada anggapan bahwa hadirnya negara dengan kebijakan terhadap agama merupakan bentuk intervensi terhadap kebebasan beragama. Namun, pada kenyataannya, kebijakan tersebut dapat menghindarkan terjadinya konflik atas dua

kelompok agama yang berbeda. Kebijakan negara tentang agama di satu sisi memang dapat melindungi kelompok minoritas dari diskriminasi, tetapi di sisi lain juga malah dapat melanggengkan diskriminasi tersebut terhadap kelompok minoritas maupun kelompok non-*mainstream* agama. Lihat bagaimana kebijakan terkait Surat Keputusan Bersama tentang pendirian rumah ibadah yang akhirnya keputusan tersebut malah memberikan hambatan yang cukup berarti bagi kelompok minoritas untuk mendirikan tempat ibadah mereka (hlm. 200).

Terlepas dari sisi negatifnya, peraturan/regulasi itu memiliki tujuan. Peter W. Edge (2006: 4-6) menyatakan bahwa regulasi itu adalah bentuk dari pelayanan pemerintah terhadap warga negaranya. Peraturan/regulasi memiliki tujuan antara lain untuk menjaga stabilitas sosial, menyelesaikan persoalan antarindividu maupun kelompok, atau sebagai respon dari problem sosial, serta sebagai kontrol dari kekuatan pemerintah (hlm.30). Hal itu juga membawa implikasi bagi setiap warga negara untuk mengikuti peraturan/regulasi tersebut sebagai bentuk kesetiaan kepada negara. Namun, hal yang perlu menjadi catatan adalah aturan-aturan tersebut hendaknya tidak dipakai sebagai alat untuk mendiskriminasi kelompok-kelompok tertentu.

### **Kebijakan Agama di Indonesia dalam Bentang Sejarah**

Isu kebebasan beragama juga merupakan hal yang menjadi perdebatan di kalangan kelompok Muslim sendiri. Salah satu pasal di dalam UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*) menyatakan tentang persoalan pindah agama sebagai bagian dari hak asasi yang dimiliki oleh seseorang.<sup>1</sup> Bagi kelompok agamawan Muslim, hal tersebut tentu bertentangan dengan ajaran Islam yang melarang Muslim untuk keluar dari Islam. Namun, isu semacam ini menjadi sebuah perdebatan panjang bahkan di dunia internasional, terutama mengenai hak seseorang

---

<sup>1</sup>Lihat Pasal 18 UDHR (*Universal Declaration of Human Right*) yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama: dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaan dengan cara mengajarkannya, mempraktikkannya, melaksanakan ibadahnya dan mentaatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, di muka umum maupun sendiri."

untuk memeluk atau tidak sebuah agama. Oleh karena itu, pada tataran implementasi kebijakan terkait agama yang mengakomodasi prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia tidak serta merta dapat diterapkan dengan mudah. Faktor sosial budaya, religiositas, ajaran agama, politik, dan sebagainya dapat mempengaruhi suatu pembuatan kebijakan dan implementasinya.

Salah satu contoh kebijakan negara terkait agama adalah lahirnya UU No.1 PNPS tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Pasal 1 UU No.1/PNPS/1965 yang menyebutkan "*Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan, dan mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari pokok-pokok ajaran agama itu*" dianggap kurang jelas sehingga menimbulkan banyak tafsiran. Dalam praktiknya, undang-undang tersebut kerap dijadikan alat resmi oleh pemerintah untuk membatasi kelompok-kelompok minoritas agama yang dianggap berbeda dari kelompok agama *mainstream*. Pembatasan ini mengakibatkan tidak diakuiinya status keagamaan mereka karena dianggap bersinggungan dengan agama-agama *mainstream* yang ada sehingga berdampak pada status sosial dan pengakuan keberadaan mereka di masyarakat. Bahkan, beberapa pihak menggunakan undang-undang ini sebagai alat legitimasi pelanggaran keyakinan, kepercayaan, pengalaman, dan aktivitas penganut aliran kepercayaan yang dituduh sesat.

Berkenaan dengan kehidupan keagamaan di Indonesia dan kebijakan yang melingkupinya, tema tersebut dikupas secara mendalam oleh penulis di bab 4 yang berjudul "*Religion and Religious Life in Indonesia: Legacies from the Past*". Menelusuri kehidupan beragama di Indonesia memang tidak bisa lepas dari problem pendefinisian apa itu agama, sebagaimana telah dibahas pada bagian di atas. Agama juga tidak sekedar dimaknai sebagai sebuah kepercayaan dan kepatuhan terhadap Tuhan tetapi juga sebagai sebuah identitas komunal yang menjadi sumber legitimasi, kekuatan, dan kemakmuran (hlm. 43). Kebijakan terkait agama di Indonesia bisa dilihat dalam bentang sejarah sejak zaman penjajahan hingga sekarang. Setiap rezim penguasa di negeri ini memiliki prioritas

kebijakan tersendiri menyangkut kehidupan beragama warga negara yang sangat plural.

### 1. Masa Penjajahan Belanda dan Permasalahan Keagamaan

Pada masa pemerintah kolonial Belanda, salah satu kebijakan yang diambil adalah dengan melakukan represi dan penindasan terhadap kelompok Muslim. Penindasan tersebut menimbulkan perlawanan dari kelompok Muslim dan hal itu berkontribusi besar terhadap perjuangan kemerdekaan Indonesia. Kemudian atas kontribusi yang besar dari kelompok Muslim ini, mereka ingin mengarahkan bentuk negara sesuai dengan ajaran Islam yang mereka yakini ketika Indonesia telah merdeka.

Ada 3 (tiga) karakteristik pemerintah kolonial Belanda dalam memperlakukan agama dan kelompok agama; (1) Netralitas dan menjaga jarak (tahun 1500–1700-an), (2) Akomodatif (tahun 1800-an), (3) Represif dan kontrol ketat terhadap Islam (tahun 1800–1900-an). Kebijakan pemerintah Kolonial terkait keagamaan berubah dari netral menjadi *favoritism* (mengutamakan kelompok agama Protestan dan Katolik untuk mendapat bantuan dana dari pemerintah). Adapun kebijakan pertama yang diberlakukan oleh kolonial Belanda terhadap kelompok Muslim adalah kebijakan tentang ibadah haji. Beberapa aturan dikeluarkan untuk membatasi jumlah jamaah haji Indonesia untuk menghindari gejala dari Pan-Islamisme dari jamaah haji yang pulang Mekkah.

### 2. Masa Kemerdekaan dan Orde Lama dalam Kebijakan Keagamaan

Pada masa awal kemerdekaan, kebijakan terkait agama dapat dilihat dari perdebatan para *founding father* saat merumuskan bentuk negara dan dasar negara. Pada akhirnya, disepakati bahwa Pancasila menjadi dasar negara meskipun diwarnai dengan diskusi dan perdebatan panjang. Salah satu isu yang mendapat perhatian cukup besar dari penulis buku ini adalah mengenai frasa “Ketuhanan Yang Maha Esa”. Munculnya frasa ini menurut penulis memerlukan sebuah penelitian yang mendalam karena literatur yang membahasnya sangat minim. Menurutnya, kemunculan frasa ini adalah imbas dari perdebatan kelompok nasionalis dan Islamis di dalam memutuskan dasar negara. Penulis menyoroti bahwa tidak ada fakta maupun bukti yang menunjukkan adanya kepentingan politik

dari kompromi yang dilakukan oleh kelompok Muslim. Hanya saja, lima tahun kemudian ada kelompok Muslim yang berpandangan negatif karena melihatnya sebagai trik yang dilakukan oleh kalangan nasionalis dengan menghilangkan 7 (tujuh) kata dalam piagam Jakarta sehingga menimbulkan debat baru tentang negara Islam pada sidang konstituante pada akhir 1950-an (hlm.75).

Di sisi lain, frasa “Ketuhanan Yang Maha Esa” menurut M. Yamin merupakan esensi penting dari kepercayaan yang ada di Indonesia, bahkan jauh sebelum kedatangan agama-agama, seperti Islam atau Kristen. Menurutnya, “Ketuhanan Yang Maha Esa” asli berasal dari kepercayaan lokal yang kemudian diperkaya cakupannya dengan datangnya misi-misi doktrinal (hlm. 96). Jika demikian adanya, maka agama-agama dan kepercayaan yang ada di Indonesia pada hakikatnya tidak bertentangan dengan frasa tersebut sehingga seharusnya tidak ada sekat-sekat bagi penganut agama lokal untuk diakui hak-hak mereka sebagai warga negara Indonesia.

Dalam kaitan dengan konstitusi sebagai dasar negara, maka akan terlihat di manakah letak posisi negara di dalam hubungannya dengan agama. Hubungan tersebut di dalam amatan penulis buku ini tampak semakin eksplisit ketika posisi agama berada di dalam konstitusi. Oleh karena itu, semakin eksplisit pula peran negara di dalam mengatur kehidupan beragama. Peran itu bisa mengambil dari segi positif maupun negatif (hlm.19). Hal terpenting berikutnya adalah bagaimana para aktor dapat meminimalisasi sisi negatif dari peran negara di dalam mengatur kehidupan beragama warga negaranya.

Kebijakan keagamaan pada masa Orde Lama yang paling dicatat dalam sejarah Indonesia adalah lahirnya UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Awal mula lahirnya undang-undang tersebut dilatarbelakangi oleh kepentingan pemerintah saat itu (masa Soekarno) untuk membendung ateisme dan kekhawatiran digunakannya cara-cara “merekayasa aliran baru” dengan tujuan merusak agama-agama yang ada oleh kelompok ateis (Rahmat, 2017). Akan tetapi, banyaknya kelompok yang punya tafsir berbeda atas pasal-pasal di dalam undang-undang tersebut menjadikannya sumber problem lain (misal: diskriminasi) terkait kebebasan beragama.

### 3. Orde Baru dan Kebijakan Agama

Pemerintahan Orde Baru dimulai dengan kepemimpinan Soeharto menggantikan Soekarno. Pada masa awal kepemimpinannya, fokus kebijakan negara adalah pembangunan. Dominasi kuasa rezim Soeharto di segala aspek bidang kehidupan berbangsa dan bernegara juga terlihat di dalam kontrol pemerintah terhadap kehidupan beragama. Kontrol pemerintah tersebut bertujuan untuk menciptakan stabilitas politik dan sosial agar proses menjadi negara berkembang dapat terwujud. Intervensi dilakukan oleh negara ditopang kekuatan militer yang menjadi basis kekuatan rezim Soeharto juga sudah merambah kehidupan beragama. Kemajemukan bangsa diatur dengan mengatasmakan kesamaan identitas nasional dengan tujuan mencegah terjadinya konflik dari perbedaan-perbedaan. Artinya, kebijakan negara di satu sisi mengakomodasi kebebasan beragama, tetapi pada saat yang sama melakukan kontrol ketat atas nama stabilitas.

Pada masa rezim Orde Baru, hubungan antara negara dengan kelompok Muslim diwarnai beberapa ketegangan, seperti kebijakan pemerintah yang menghambat berdirinya Masyumi sebagai partai yang mendukung masuknya piagam Jakarta kembali ke dalam undang-undang. Orde Baru menganggap hal itu akan berdampak pada ketidakstabilan di masyarakat yang pada saat bersamaan sedang berjuang untuk meningkatkan perekonomian negara setelah peristiwa G30S PKI.

Di sisi lain, kebijakan negara terkait agama pada masa Orde Baru dapat dilihat dari terbitnya Surat Keputusan Bersama (SKB) tahun 1969 tentang Pendirian Rumah Ibadah. Kebijakan ini dibuat untuk mengatur pendirian rumah ibadah agar tidak memicu konflik. Akan tetapi, implementasi di lapangan menunjukkan bahwa aturan tersebut digunakan untuk membatasi kelompok non-Muslim, terutama Kristen, sehingga kesulitan untuk mendirikan tempat ibadah baru. Salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah ijin dari komunitas keagamaan lain di sekitar tempat yang akan dibangun tempat ibadah tersebut. Sebagai solusi mereka menjadikan tempat tinggal sebagai rumah ibadah sementara dan hal itu malah menimbulkan permasalahan lain dengan komunitas agama lain di sekitar tempat tinggal tersebut (hlm.164). Adanya berbagai permasalahan mengenai pendirian rumah ibadah di tingkat lapangan menunjukkan bahwa aturan dan kebijakan

tersebut dibuat dengan kurang terencana. Ada banyak ruang yang menimbulkan tafsir berbeda sehingga memicu tindak diskriminasi, khususnya kepada kelompok minoritas agama.

Kebijakan keagamaan pada masa Orde Baru juga mendapat perhatian khusus oleh penulis buku ini yang dibahas secara mendalam pada bab 10 tentang rezim Orde Baru Soeharto dan program pembangunan serta agama. Secara khusus, rezim Orde Baru ini mengontrol arah kebijakan agama agar sejalan dengan program-program pembangunan (hlm. 127). Aturan pertama dalam hal keagamaan yang dikeluarkan oleh Orde Baru adalah regulasi tentang zakat. Akan tetapi, terjadi banyak penolakan dari kelompok Muslim terkait regulasi ini karena belum percaya sepenuhnya terhadap pemerintah tentang pengelolaan zakat berdasarkan ajaran agama. Contoh lain adalah kebijakan negara untuk mendapatkan modal dari kelompok Muslim dengan mengatur ibadah haji. Pemerintah mencabut subsidi haji dan mulai menerapkan administrasi haji di bawah Kementerian Agama (hlm.131).

Dari sisi politik, ada perubahan arah politik yang dilakukan oleh Soeharto dengan lebih akomodatif terhadap Islam. Hal itu terlihat dari kedekatan beliau terhadap para cendekiawan Muslim dengan mendukung pembentukan ICMI (Ikatan Cendekiawan Muslim) yang diketuai oleh BJ. Habibie. Kelompok yang dipelopori oleh intelektual muda Muslim moderat ini mulai mendekati Soeharto dan mendukung program pemerintah terkait pembangunan. Kelompok ini ingin menunjukkan bahwasanya gerakan mereka lebih bersifat kultural semata dan tidak memiliki kepentingan politik sehingga tidak perlu diawasi dan dianggap ancaman oleh pemerintah (hlm.183). Kedekatan rezim yang sedang berkuasa dengan kelompok Muslim ini menunjukkan hubungan simbiosis mutualisme. Meskipun pada masa Orde Baru aktivis Muslim secara politis dibatasi ruang geraknya, tetapi di lain pihak kebijakan yang dikeluarkan oleh negara cenderung menempatkan Islam sebagai kelompok yang difavoritkan dan mendapat cukup banyak manfaat dari penerapan kebijakan negara terkait kehidupan beragama (hlm.157).

### 4. Kebijakan Agama setelah Era Reformasi.

Setelah lebih dari tiga dekade rezim Orde Baru memimpin, pada tahun 1998 akhirnya kekuatan rezim tersebut runtuh. Keruntuhan

rezim Orde Baru merupakan awal dimulainya Era Reformasi. Kemudian, lahir Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22 Tahun 1999 yang menjadi dasar kebijakan desentralisasi dan membawa implikasi pula terhadap kebijakan pemerintah daerah di dalam mengatur kehidupan beragama warganya. Beberapa daerah mengeluarkan Perda-Perda (Peraturan Daerah) Syariah, sebagai bentuk kompensasi politis atas dukungan mayoritas Muslim terhadap pemimpin daerah tersebut. Arskal Salim (2003) melihat bahwa Perda-Perda Syariah itu muncul lebih karena alasan politis daripada alasan keagamaan, karena ia melihat bahwa di beberapa daerah lahirnya perda-perda tersebut menjadi basis legitimasi kekuasaan para pemimpin daerah tersebut (hlm.197).

Selain isu penerapan perda syariah di beberapa daerah di Indonesia, beberapa kasus terkait agama juga terjadi pada Era Reformasi. Dari kasus-kasus tersebut, terlihat bagaimana peran negara di dalam mengelola keragaman dan keberagaman warganya. Kasus yang dibahas oleh penulis buku ini di antaranya kasus Jemaah Ahmadiyah, sengketa pendirian rumah ibadah, dan *judicial review* tentang Undang-Undang Penodaan Agama. Beberapa SKB (Surat Keputusan Bersama) yang dibuat untuk menyikapi kasus pendirian rumah ibadah maupun Jemaah Ahmadiyah hanya sebagai bentuk usaha untuk meminimalisasi intervensi keterlibatan dan campur tangan negara karena akan berdampak secara politis. Penyelesaian kasus-kasus keagamaan yang dilakukan selama ini juga masih memperhitungkan faktor politik. Rezim yang berkuasa tentu mengkalkulasi resiko politis dari kebijakan yang akan dikeluarkan terkait kasus keagamaan tertentu, apalagi jika kebijakan tersebut dianggap merugikan kelompok mayoritas yang dapat memberi dukungan politik bagi rezim pemerintah. Ada kekhawatiran bahwa suatu kebijakan keagamaan akan menurunkan angka elektabilitas dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah atau rezim yang sedang berkuasa. Oleh karena itu, beberapa kasus keagamaan tidak ditemukan ujung penyelesaiannya karena banyak faktor yang menjadi pertimbangan, termasuk faktor politik.

Menurut penulis buku ini, ada tiga faktor yang melandasi hubungan agama dan negara, yaitu (1) Konstitusi, (2) Tipe rezim, dan (3) Komposisi kelompok agama (hlm.18-26). Ketiga faktor tersebut terlihat sangat berpengaruh di dalam dinamika kebijakan negara terkait agama

di Indonesia dan implementasinya. Ketika komposisi kelompok agama di Indonesia yang mayoritas adalah Muslim, maka mereka akan memainkan peran yang penting di dalam sistem pemerintahan. Hasilnya, konstitusi Indonesia yang dibuka dengan “Atas berkat dan rahmat dari Tuhan yang Maha Esa” menunjukkan keberhasilan kelompok mayoritas Muslim di dalam meletakkan dasar suatu negara. Meskipun demikian, Indonesia yang terdiri dari beragam suku, agama, dan ras tidak serta merta menjadi negara Islam karena kompromi kelompok Muslim yang mengakomodasi keragaman tersebut dalam bingkai NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia).

### **Kementerian Agama: Bentuk Kehadiran Negara dalam Kehidupan Keagamaan**

Di dalam negara demokrasi, pemerintah mengutamakan adanya persamaan hak dan kewajiban bagi semua warga negara. Perlakuan yang sama ini berlaku di segala sendi kehidupan bangsa sehingga tidak terjadi diskriminasi, khususnya terhadap kelompok-kelompok minoritas. Dalam hal kehidupan beragama, negara melalui sistem pemerintahan membentuk sebuah kementerian yang khusus mengatur kehidupan keagamaan warganya, yaitu Kementerian Agama. Keberadaan Kementerian Agama pada awalnya digadang-gadang sebagai kepanjangan tangan pemerintah yang bersifat netral dan adil di dalam memperlakukan semua kelompok agama. Namun, pada perkembangannya, Kementerian Agama lebih banyak mengakomodasi kepentingan mayoritas, yakni umat Islam.

Pembentukan Kementerian Agama merupakan bentuk peran negara di dalam mengatur kehidupan keagamaan warga negara. Selain itu, keberadaan Kementerian Agama di Indonesia tidak sekadar untuk mengarahkan kebijakan mengenai agama berdasarkan kepentingan kelompok mayoritas Muslim, tetapi juga menyebarkan pemahaman dan tafsir mengenai *Ketuhanan yang Maha Esa* menurut nilai-nilai ajaran Islam. Kita bisa melihat hal itu pada kebijakan terkait pembatasan dan pelarangan kelompok kepercayaan dan aliran kebatinan yang telah banyak didiskusikan dalam buku ini (Hlm.112). Meskipun kementerian ini lebih banyak mengatur urusan umat Islam, tetapi urusan lima agama resmi lainnya (Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu) juga diakomodasi lewat keberadaan dirjen (direktur jenderal) di dalam struktur organisasi

Kementerian Agama.<sup>2</sup> Akan tetapi, kelompok penganut kepercayaan, aliran kebatinan, dan kelompok lainnya diatur di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) karena lebih dikategorikan sebagai produk budaya.<sup>3</sup> Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan tersendiri dan diskusi lebih lanjut tentang kelompok aliran kepercayaan dan kebatinan di bawah organisasi Kemdikbud.

Keberadaan direktorat jendral yang membidangi 6 agama resmi di kementerian agama menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut sistem *official or governed religion*. Sebagaimana tiga klasifikasi Elizabeth Shakman Hurd (2015) di atas tentang agama, maka keenam agama resmi tersebut mendapat perlindungan dari pemerintah dan beberapa bantuan dana operasional karena termasuk kategori sebagai *governed religion*. Namun, berbeda dengan keenam agama resmi yang diakui oleh pemerintah, aliran kepercayaan dan kebatinan dianggap sebagai *lived religion* yang hidup dan dijalankan oleh sebagian warga negara Indonesia. Oleh karena itu, *lived religion* ini tidak mendapat jaminan dari Kementerian Agama dalam bentuk bantuan dana hingga jaminan dari bentuk-bentuk diskriminasi dan persekusi.

Penulis buku ini secara khusus membahas kehadiran Kementerian Agama dalam satu bab tersendiri, yakni bab 8. Hadirnya Kementerian Agama sebagai institusi pemerintahan berfungsi sebagai administrator urusan keagamaan di Indonesia agar berjalan damai dan tertib, tetapi fungsi itu tidak lepas dari unsur siapa yang memimpin lembaga tersebut dan prioritas kebijakan yang diambil. Pada awalnya, institusi ini diharapkan mengedepankan prinsip netralitas dan keadilan bagi semua kelompok agama, tetapi sejarah keberadaan Kementerian Agama sendiri tidak lepas dari iklim politik yang berkembang di Indonesia (hlm. 101). Sebagai contoh, kebijakan menteri pertama Kementerian Agama, Muhammad Rasjidi, yang mengambil kontrol administrasi terkait agama Islam, seperti pernikahan Islam, pengadilan Islam, masjid, haji, hingga pendidikan

Islam (hlm. 104). Beberapa kebijakan administrasi kependudukan tersebut sebelumnya dikelola oleh kementerian lain, seperti pernikahan oleh kementerian dalam negeri, pendidikan oleh kementerian pendidikan, dan sebagainya. Dalam perkembangannya, domain kewenangan kementerian agama atas administrasi tersebut, yang berhubungan dengan Islam, masih berlaku hingga kini.

## Penutup

Negara memiliki peran sebagai pengatur, peregulasi, dan pembuat kebijakan dalam hal yang terkait dengan agama, kehidupan keagamaan, dan warga negara. Berbagai bentuk negara—demokrasi, liberal, teokrasi, hingga dikatator—akan menggambarkan bagaimana sebuah negara mengatur kehidupan keagamaan warganya. Indonesia sebagai negara demokrasi, memiliki sejarah panjang terkait kebijakan yang dibuat untuk mengatur kehidupan keagamaan warganya. Kebijakan tersebut dapat ditelusuri sejak jaman pemerintah kolonial Belanda hingga sekarang. Berbagai kebijakan terkait agama dan kehidupan keagamaan telah dikeluarkan oleh tiap rezim pemerintahan, baik yang membawa dampak positif maupun negatif bagi kerukunan umat beragama dan keutuhan NKRI. Buku ini mengurai dengan lugas hal tersebut dalam tiap bab sehingga pembaca dapat memahami dinamika dan kompleksitas kebijakan keagamaan di Indonesia. Lahirnya kebijakan keagamaan di Indonesia, sekali lagi, terkait erat dengan berbagai faktor, seperti: rezim yang berkuasa, pengaruh kelompok mayoritas, dan kepentingan politik.

Kebijakan keagamaan di Indonesia boleh dikatakan masih belum lepas dari berbagai permasalahan sebagaimana diungkap dalam buku ini. Hal tersebut tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di beberapa negara Asia Tenggara lainnya. Malaysia, misalnya, sebagai negara dengan Islam sebagai agama resmi pemerintah dan negara mengatur agama di semua aspek kehidupan, pun tak lepas dari beragam persoalan kehidupan keagamaan. Kelompok minoritas di Malaysia, seperti Syiah dan al-Arqam yang merupakan kelompok non-Sunni kerap menjadi objek intoleransi dan negara pun mengontrol doktrin dan ajaran mereka. Pemerintah Malaysia juga mengontrol jumlah kunjungan (ziarah) warganya ke Israel tanpa memandang latar belakang agama apa pun dan hal tersebut berimbas pada umat Kristen

---

<sup>2</sup>Lihat struktur organisasi kemenag (kementerian agama) pada <https://kemenag.go.id/home/artikel/42867>, diakses tanggal 1 Februari 2018.

<sup>3</sup>Lihat stuktur organisasi kemdikbud pada <https://www.kemdikbud.go.id/main/tentang-kemdikbud/struktur-organisasi>, diakses tanggal 1 Februari 2018.



yang sebagian besar situs ziarahnya berada di Israel (Long, 2015: 263-264). Di negara Asia Tenggara lainnya juga terjadi beberapa kasus terkait kebebasan beragama yang menunjukkan bagaimana kebijakan suatu negara yang diimplementasikan berimbang pada situasi kehidupan keagamaan di negara tersebut.<sup>4</sup> Oleh karena itu, buku ini hadir untuk menggambarkan kehidupan keagamaan yang terjadi di Indonesia yang juga sangat dipengaruhi oleh kebijakan rezim yang sedang berkuasa sebagaimana di negara Asia Tenggara lainnya.

Kemudian, salah satu yang menjadi kekuatan dari buku ini adalah penulis juga menengahkan kasus yang cukup menyita perhatian publik terkait kehidupan keagamaan di Indonesia. Penulis mendeskripsikan bagaimana negara melalui alat pemerintahan terkait dalam menyikapi kasus-kasus keagamaan, seperti kasus Ahmadiyah, kasus pendirian rumah ibadah, serta *judicial review* terhadap UU No.1/PNPS/1965. Dari ketiga kasus yang menjadi unit analisis dalam buku ini, terlihat bagaimana negara masih memegang peran penting dalam mengontrol kehidupan beragama warga negara. Argumen yang dipakai oleh negara adalah stabilitas, keamanan, kedamaian, dan persatuan warga negara harus diprioritaskan atas apa pun. Lalu, bagaimana mencari titik temu penyelesaian dari kasus-kasus tersebut yang sudah menjadi polemik berkepanjangan dalam kehidupan keagamaan di Indonesia. Hematnya, sebagai negara demokrasi, pemerintah Indonesia hendaknya tetap menjamin kebebasan beragama seluruh warga negara tanpa menganaktirikan kelompok minoritas agama. Apalagi hak kebebasan beragama tersebut dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi landasan konstitusi Indonesia.

#### Pustaka

Bagir, Zainal Abidin. (2017). *Kajian tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dan Implikasinya untuk Kebijakan dalam Kebebasan, Toleransi, dan Terorisme; Riset dan Kebijakan Agama di Indonesia*. Editor: Ihsan Ali-Fauzi, Zainal Abidin Bagir, dan Irsyad Rafsadi.

---

<sup>4</sup>Lihat bagian *Country Report* dalam buku *“Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN”*. Editor: David Cohen dan Kevin Tan. 2015. Jakarta: *Human Rights Resource Center*.

Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Yayasan Paramadina.

\_\_\_\_\_. (2017). *Melampaui Kebebasan Beragama*. Tinjauan buku Elizabeth Shakman Hurd; *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion* (2015). Dalam internet online: <http://crcs.ugm.ac.id/news/11230/melampaui-kebebasan-beragama.html>, diakses tanggal 29/9/ 2017.

Doniger, Wendi and Eliade, Mircea [ed.]. (2006). *Britannica Encyclopedia of World Religions*. Chicago, London, New Delhi, Paris, Seoul, Sydney, Taipei, Tokyo: Encyclopedia Britannica, Inc.

Edge, Peter W. (2006). *Religion and Law*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited.

Hidayah, Sita. (2012). *The Politics of Religion: The Invention of “Agama” in Indonesia*. Yogyakarta: Jurnal Ilmiah Sosial dan Humaniora, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada. Kawistara, Vol. 2, No. 2, 17 Agustus 2012, hlm. 105-224.

Hurd, Elizabeth Shakman. (2015). *Beyond Religious Freedom: The New Global Politics of Religion*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Kimball, Charles. (2013). *Kala Agama Jadi Bencana*. Terj. *When Religion Become Evil*. Jakarta: Mizan Publika.

Latif, Yudi. (2011). *Negara Paripurna; Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Long, Seh Lih. (2015). *Country Report of Malaysia*, dalam *“Keeping the Faith: A Study of Freedom of Thought, Conscience, and Religion in ASEAN”*, Editor: David Cohen dan Kevin Tan. Jakarta: Human Rights Resource Center.

Maarif, Samsul. (2017). *Meninjau Ulang Definisi Agama, Agama Dunia, dan Agama Leluhur dalam Kebebasan, Toleransi, dan Terorisme; Riset dan Kebijakan Agama di Indonesia*. Editor: Ihsan Ali-Fauzi, Zainal Abidin Bagir, dan Irsyad Rafsadi. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Yayasan Paramadina.

Rahmat, Imdadun dalam Kristian Erdianto. (2017). *Penetapan Presiden 1965 soal Penodaan Agama Kerap Ditafsirkan Diskriminatif*. Dalam internet online: <http://nasional.kompas.com/read/2017/10/23/15091911/penetapan-presiden->

1965-soal-penodaan-agama-kerap-ditafsirkan-diskriminatif. Diakses tanggal 31 Januari 2018.

Smith, Wilfred Cantwell. (1962). *The Meaning and The End of Religion*. USA: MENTOR Books.