

## **Problematika dan Prospek Hubungan Antarumat Beragama di Indonesia Masa Orde Baru**

**Agus Permana**

*Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung  
Prodi S3 Studi Agama-Agama Konsentrasi Agama dan Budaya  
aguspermana978@gmail.com, aguspermana@uinsgd.ac.id*

### **Abstract**

*The objective of this article is to reconstruct the political policies of the New Order government regarding inter-religious relations in Indonesia, particularly in chiming with the relationship between religious communities and the government during 1966-1998. The method applied in this research is the historical method with research steps, namely, source collection (heuristic), source analysis (criticism), interpretation and historiograph). The results of the study reveal that in general the New Order government in the period 1966-1998 took a two-way policy towards the religious community, namely on the one hand developing religious life in rituals and avoiding the religious community from political discourse. From this policy, the term "Tri Kerukunan" (Tri Harmony) emerges, which indicates a tripartite relationship between religious adherents, internal religious communities, people and the government which is more dominated by discourse on the relationship between Muslims and the government or the state. At the level of ideological-political policies related to inter-religious relations, the government develops exclusive and centralistic policies. Meanwhile, at the socio-religious level, since the beginning the government has developed quite pluralist policies. This pluralist tendency can be seen from the participation of extra state elements in policy formulation. Thus the format of government policies regarding inter-religious relations is not merely religious, but is framed with macro policies, especially in the fields of politics and ideology.*

**Kata Kunci:** Interfaith relation, Public Policy, Religious Problem, New Order

### **Pendahuluan**

Secara teoritis, agama bisa menjadi perekat sosial dan bisa juga menjadi sumber konflik sosial. Agama bisa mempersatukan kelompok penganutnya begitu kuat, akan tetapi di sisi lain agama juga bisa menjadi katalisator bagi disintegrasi sosial. Agar agama bisa diarahkan sebagai motivasi sosial menuju integrasi, maka perlu diciptakan kondisi yang mendukung ke arah itu. Pada dataran inilah diperlukan campur tangan pemerintah agar pola hubungan antar umat beragama berjalan secara harmonis. Apalagi bila dibingkai dalam konsep nation state di mana semua elemen harus dikondisikan untuk mencapai tujuan nasional. Berangkat dari kenyataan inilah akhirnya pemerintah mengeluarkan kebijakan tersendiri dalam menangani fenomena hubungan antar umat beragama.

Kalau melihat pada perjalanan historis bangsa bisa diketahui bahwa kejatuhan pemerintahan Orde Lama menyisakan berbagai masalah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam bidang ideology kejatuhan rezim ini menyisakan konflik ideology yang cukup dalam antara kelompok yang berhaluan kiri yang diwakili oleh komunis yang berhadapan dengan kaum nasionalis dan kaum agama. Dalam bidang ekonomi jatuhnya Orde Lama menyisakan

kehancuran ekonomi yang cukup dalam. Terjadinya inflasi, jatuhnya nilai tukar rupiah serta mahalannya komoditas keperluan sehari-hari masyarakat menjadi pekerjaan rumah yang tidak mudah diselesaikan oleh rezim selanjutnya. Dalam bidang politik, instabilitas dan ketidakpastian politis menjadi isu utama yang muncul ke permukaan. Sementara dalam bidang social muncul kemiskinan yang memicu instabilitas politik dan menciptakan konflik yang berkepanjangan.

Dalam bidang kehidupan beragama pemerintah yang baru juga dihadapkan dengan potensi perpecahan dan konflik baik di antara pemeluk beragama yang berbeda, maupun dalam sesama pemeluk agama yang sama. Potensi konflik juga masih menghantui pemerintah yang baru berkuasa sebagai akibat dari perbincangan ideogi dan relasi antara agama dan negara yang secara konseptual dan praktikal terkesan belum selesai.

Di tengah kondisi semacam itu pemerintahan yang baru kemudian mengambil kebijakan ekonomi pembangunan atau *developmentalisme* sebagai panglima dalam menyelesaikan persoalan bangsa. Pembangunan sangat membutuhkan stabilitas sebagai kata kunci dalam menyukseskan keseluruhan program yang telah dirancang. Stabilitas ini bukan hanya dibidang social dan politik semata, akan tetapi termasuk juga stabilitas di antara pemeluk agama baik intra maupun inter-religius.

Dengan dasar inilah kemudian pemerintah Orde Baru merang kebijakan politik hubungan antar umat beragama yang kemudian lebih terkenal dengan sebutan trilogi kerukunan yaitu kerukunan Kerukunan intern masing-masing umat dalam satu agama, yaitu 1)kerukunan di antara aliran-aliran/paham-paham/mazhab-mazhab yang ada dalam suatu umat atau komunitas agama. 2) Kerukunan di antara umat/komunitas agama yang berbeda-beda ialah kerukunan di antara para pemeluk agama-agama yang berbeda-beda yaitu di antara pemeluk islam dengan pemeluk Kristen Protestan, Katolik, Hindu, dan Budha. 3) Kerukunan antar umat/komunitas agama dengan pemerintah ialah supaya diupayakan keserasian dan keselarasan di antara para pemeluk atau pejabat agama dengan para pejabat pemerintah dengan saling memahami dan menghargai tugas masing-masing dalam rangka membangun masyarakat dan bangsa Indonesia yang beragama.<sup>1</sup>

### **Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini bertumpu pada metode sejarah. Tahapan kerja dalam penelitian sejarah<sup>2</sup> dimulai dari penentuan pengumpulan data

---

<sup>1</sup> Depag RI, *Bingkai Teologi Kerukunan Hidup Umat Beragama Di Indonesia* (Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Proyek Peningkatan Kerukunan Umat Beragama di Indonesia, 1998), 8–10.

<sup>2</sup>Lihat Kuntowijyo, *Pengantar Ilmu Sejarah* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995). Bandingkan dengan Helius Sjamsudin, *Metodologi Sejarah* (Yogyakarta: Ombak, 2007). Sartono

(*heuristik*), kritik sumber (*verifikasi*), penafsiran (*interpretasi*) dan penulisan (*historiografi*). Penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai dokumentasi kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hubungan antar umat beragama. Sebagai bahan komparatif digunakan pula referensi sekunder yang berupa hasil penelitian sebelumnya. Bahan yang telah terkumpul tersebut kemudian dianalisis secara kritis sesuai dengan konteks sosial historis yang melingkupinya. Pada proses analisis digunakan perspektif teoritis dengan bertumpu pada teori-teori dalam *religious studies* dan *sosiologi politik*.

### **Urgensi Pengaturan Hubungan Antaragama**

Agama merupakan sumber motivasi sosial yang menempati posisi penting dalam proses pembangunan. Ini berarti bahwa agama tidak hanya memahami tentang sesuatu dari segi baik dan buruk saja, namun lebih jauh dari itu agama merupakan sebuah sistem total yang melingkupi seluruh dimensi kehidupan.

Bagi bangsa Indonesia totalitas agama sebagai suatu sistem bisa menjadi faktor pendorong proses pembangunan dan integrasi. Akan tetapi di sisi lain agama berpotensi menciptakan konflik sosial. Menurut Elizabeth K. Nottingham (1993) agama mempunyai kekuatan untuk mempersatukan, mengikat dan melestarikan, namun ia pun mempunyai fungsi lain yang dapat mengarah kepada sesuatu yang bersifat destruktif. Agama bisa berfungsi mempersatukan kelompok penganutnya begitu kuat, sehingga apabila tidak dianut oleh seluruh atau sebagian anggota masyarakat, agama dapat menjadi sesuatu kekuatan yang menceraiberaikan, memecah belah dan bahkan menghancurkan. Pada kaitan ini, agama tidak senantiasa memainkan peranan yang bersifat memelihara dan menstabilkan. Pada saat terjadinya perubahan besar di bidang ekonomi, politik dan sosial, agama sering memainkan peranan yang bersifat kreatif, inovatif dan bahkan revolusioner.<sup>3</sup>

Secara antropologis bisa dilihat bahwa agama terintegrasi sangat kuat dan berakar dalam struktur budaya dan sosial bangsa Indonesia. Agama mempunyai relasi timbal balik dengan dinamika sosial serta perkembangan ekonomi, politik, baik secara internal maupun eksternal. Realitas inilah yang menjadi kausalitas bagi perubahan orientasi kebijakan politik pemerintah kolonial Belanda di masa lalu dari politik netral agama ke arah politik campur tangan.<sup>4</sup> Paling tidak peristiwa sejarah ini bisa menjadi pelajaran berharga bagi bangsa Indonesia,

---

Kartodirjo, *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992). dan Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah* (Jakarta: UI-Press, 2015).

<sup>3</sup> Elizabeth K. Nottingham, *Agama Dan Masyarakat, (Terj.) Abdul Muis Naharong* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), 42. Lihat pula Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe Illinois: The Free Press, 1949), 30–31.

<sup>4</sup> Untuk lebih jelas lihat penelitian Aqib Suminto, “Kebijakan Politik Islam Hindia Belanda; Het Kantoor Voor Indlansche Zaken” (IAIN Syarif Hidayatullah, 1984).

bahwa persoalan intern dan ekstern umat beragama sangat mempengaruhi pola pikir dan perilaku, sehingga pada dataran makro peranan pemerintah dalam menangani kehidupan umat beragama sangat diperlukan.

Pentingnya campur-tangan pemerintah dalam menangani kehidupan antar umat beragama akan semakin terasa dalam sebuah komunitas yang heterogen seperti di Indonesia. Heterogenitas bangsa, inklusif didalamnya agama, bila tidak ditangani secara bijaksana akan berakibat fatal bagi kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Urgensi inilah yang mendorong pemerintah Orde Baru menyusun sebuah kompilasi perundang-undangan kerukunan hidup umat beragama sebagai solusi untuk mencegah terjadinya proses disintegrasi.

Pada bab II bagian 2 kompilasi perundang-undangan kerukunan hidup beragama yang memuat kebijaksanaan pemerintah tentang agama di Indonesia disebutkan bahwa negara Indonesia bukan negara teokrasi dan bukan negara sekuler. Kemudian sebagai lanjutan dari pola kebijakan tersebut kompilasi juga menyatakan tentang kebebasan agama yang bertanggung jawab.<sup>5</sup> Ini merupakan penjabaran atas pesan yang termuat dalam UUD 1945 pasal 29 ayat 1 dan 2.

Timbulnya kebijakan politik seperti ini dilandasi oleh kondisi sosial historis masa itu. Adanya ketegangan antar umat beragama, khususnya Islam dan Kristen, telah mendorong Soeharto yang pada waktu itu, menjabat sebagai pejabat presiden untuk mengadakan musyawarah antar agama yang diselenggarakan pada tanggal 30 September 1967. Dalam pidatonya, Soeharto menyatakan;

Secara jujur dengan hati terbuka kita harus berani mengajui bahwa, musyawarah antar agama ini justru diadakan karena timbul gejala di berbagai daerah yang mengarah pada pertentangan agama. Pemerintah memang sangat berhati-hati dalam memberikan penilaian terhadap gejala-gejala itu, yang secara lahiriah bersifat lokal dan bersumber pada salah pengertian; bahkan mungkin telah pula sengaja ditimbulkan oleh kegiatan gerpol sisa-sisa Gerakan 30 September/PKI. Alat-alat negara kemudian cukup mempunyai dokumen-dokumen bukti bahwa sisa-sisa Gerakan 30 September/PKI merencanakan memecah belah persatuan bangsa kita dengan mengadu dombakan antar suku dan antar golongan, antar agama dan lain-lain. Pemerintah sungguh-sungguh merasa prihatin yang sangat mendalam; sebab jika masalah tersebut tidak segera dipecahkan dapat menjalar ke mana-mana yang dapat menjadi masalah nasional. Bahkan mungkin bukan sekedar masalah nasional melainkan dapat mengakibatkan bencana nasional.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Departemen Agama RI, *Kompilasi Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama* (Jakarta: Balitbang Depag, 1996), 11.

<sup>6</sup> Departemen Agama RI, 2-3.

Olaf Schuman mengidentifikasi ketegangan yang timbul masa awal Orde Baru ini sebagai akibat persoalan misi dan dakwah.<sup>7</sup> Karena itu sangat logis jika Soeharto kemudian memberikan pokok-pokok yang mendasar tentang perlunya tata cara atau kode etik dalam penyiaran agama yang disertai dengan keharusan mematuhi ketentuan hukum dan segala perundang-undangan yang berlaku. Dalam pidatonya, Soeharto menegaskan bahwa pemerintah tidak akan menghalangi penyiaran dan penyebaran agama hendaknya tidak semata-mata ditujukan untuk memperoleh pengikut apalagi terkesan sebagai proses konversi.<sup>8</sup>

Meski Musyawarah agama yang diselenggarakan pada awal Orde Baru ini belum menghasilkan kesepakatan yang memuaskan, tapi keberanian untuk mengumpulkan tokoh-tokoh agama yang ada di Indonesia merupakan suatu langkah maju dalam mengupayakan kerukunan hidup antar umat beragama.<sup>9</sup>

Dari sudut pandang historis sebenarnya inilah awal dari kebijakan politik pemerintah yang kemudian ditindak lanjuti melalui elemen-elemen yuridis. Tindak lanjut kebijakan politik ini, serta implikasinya terhadap kehidupan secara umum, merupakan fenomena yang menarik diteliti. Hal ini bukan saja disebabkan oleh adanya perubahan-perubahan secara mendasar dalam perkembangan sejarah bangsa, tetapi lebih jauh dari itu berkaitan pula dengan tekad Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Untuk mewujudkan tekad itu, pemerintah Orde Baru memilih modernisasi sebagai satu-satunya alternatif dalam memajukan kehidupan bangsa pasca tumbangannya rezim lama yang dianggap gagal memenuhi tuntutan dan harapan rakyat. Pada bagian lain, pemilihan modernisasi sebagai alternatif membawa konsekuensi terjadinya pengadopsian terhadap pola kehidupan, budaya, serta peradaban Barat, terutama yang berhubungan dengan sains dan teknologi.<sup>10</sup> Implikasi lebih jauh, modernisasi akan berpengaruh besar terhadap cara pandang dalam menangani suatu persoalan. Perubahan cara pandang ini sudah tentu akan diikuti oleh perubahan perilaku dan budaya. Idealnya setiap kebijakan public politik harus selaras dengan pola perubahan tersebut.

Di samping memilih modernisasi sebagai landasan pembangunan, fenomena politik Orde Baru juga ditandai dengan terciptanya sebuah sistem birokrasi yang berporos pada eratnya hubungan militer dan teknokrat. Strategi ini memang penting untuk mewujudkan pemerintahan yang stabil, akan tetapi pola seperti ini telah menjadikan birokrasi memperlebar fungsinya hingga menjadi mesin politik (*political machine*). Dalam dataran praktis, birokrasi semacam ini bukan saja

---

<sup>7</sup> Olaf Schuman, *Christian Muslim Encounter* (Florida: University Press of Florida, 1995).

<sup>8</sup> Departemen Agama RI, *Kompilasi Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, 3.

<sup>9</sup> Schuman, *Christian Muslim Encounter*, 289.

<sup>10</sup> M. Syafe'I Anwar, *Pemikiran Dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Tentang Pemikiran Cendekiawan Muslim Orde Baru* (Jakarta: Paramadina, 1995), 4.

sebagai alat administrasi pemerintahan, tetapi berkembang menjadi suatu wadah kekuatan politik dan perpanjangan tangan pemerintah dalam menjalankan roda kekuasaan maupun rekayasa politik demi tercapainya strategi atau kebijakan politik yang telah ditetapkan. Karena itu dalam mencermati pola kebijakan pemerintah, termasuk mengenai hubungan antara umat beragama, tidak bisa terlepas dari masalah tersebut. Kehidupan beragama sangat erat kaitannya dengan konstruksi politis dan ideologis.

Akhirnya akan didapati satu spektrum bahwa kebijakan politik pemerintah Orde Baru tentang hubungan antar umat beragama ternyata mempunyai dua sisi. Sisi pertama terletak pada pengaturan komunitas umat beragama dalam kehidupan sosial keagamaan, dan sisi yang lain adalah strategi untuk menciptakan hubungan yang harmonis antara umat beragama dan pemerintahan. Pada sisi kedua inilah pemerintah mengembangkan kebijakan dalam lapangan politik dan ideologis.

Terlepas dari berbagai kekurangan dan kelebihan, ternyata kebijakan politik pemerintah orde baru (1966-1998) telah berhasil menciptakan stabilitas yang cukup menakjubkan. Selama hampir 32 tahun Indonesia menjadi contoh masyarakat dunia dalam kehidupan antar umat beragama. Akan tetapi seiring dengan terjadinya reformasi di Indonesia, integrasi bangsa ini mulai sedikit terkoyak. Isu SARA selalu mewarnai berbagai proses kekerasan yang muncul dewasa ini. Pondasi kerukunan hidup beragama yang dibangun selama 32 tahun seakan tidak berbekas sama sekali. Mengapa semua ini bisa terjadi?. Jangan-jangan, seperti yang disinyalir oleh Nurcholis Madjid, kerukunan hidup antar umat beragama selama ini hanyalah sebatas prosedural belaka dan tidak menyentuh pada persoalan substansialnya. Atau mungkin, seiring dengan lajunya modernisasi sebagai landasan politik orde baru, ada sesuatu yang terlupakan dalam pola pembinaan dan kebijakan pemerintah sehingga pola ideal yang selama ini tertanam akhirnya mengalami kehancuran.

### **Problematika Hubungan Internal dan Antarumat Beragama**

Konsep ideal yang ingin dicapai dalam hubungan antarumat beragama adalah menciptakan suatu tatanan kehidupan yang harmonis atau dengan istilah lain menciptakan kerukunan hidup antarumat beragama. Untuk mewujudkan tatanan ideal itu memang tidak mudah sebab sampai saat ini fenomena hubungan antarumat beragama masih dilingkupi dengan berbagai problem mendasar yang sulit untuk dipecahkan.

Sepanjang sejarah umat manusia, hubungan antarumat beragama biasanya bersifat ambivalen, bisa konstruktif bisa juga destruktif, bisa harmonis bisa juga penuh ketegangan. Sebagai contoh hubungan antara Islam dan Kristen. Penyebab utama ketegangan hubungan antara kedua komunitas beragama ini berakar dari sikap interaksi superior-inferior. Penganut kedua agama (Muslim dan

Kristen) mengklaim dirinya sebagai pengikut agama yang lebih unggul, dan dengan demikian masing-masing menyatakan bahwa agama mereka merupakan satu-satunya jalan menuju keselamatan.<sup>11</sup> Hal serupa berlaku pula bagi komunitas agama lain termasuk Hindu dan Buddha.

Di samping dimensi teologis seperti terungkap di atas masih ada problem lain yang cukup mendesak untuk dicari solusinya yaitu: pertama, adanya tendensi untuk membuka peluang agama dimanipulasi oleh pemimpin-pemimpin agama dengan memberikan pemahaman yang sempit terhadap umatnya. Kedua, lebih sering terjadi teori-teori dan pemikiran yang baik masih diabaikan dan tetap tidak efektif di tingkat praktis. Sebagai contoh Konsili Vatikan II memulai pernyataannya tentang Islam dengan mengatakan "Bahwa" Orang Kristen sudah semestinya menaruh hormat terhadap Muslim," Tetapi gereja Katolik justru menyusun program ambisius mengenai misi Kristen yang bertentangan dengan pesan Konsili. Ketiga hampir Sebagian kasus, kedua komunitas itu tidak bersedia melakukan kritik diri dengan keberadaan satu sama lain, tapi lebih bersifat defensif dalam menghadapi konflik dan realitas. Keempat proses dialog apapun harus mengandaikan hubungan yang sederajat. Akan tetapi dalam realitasnya jurang posisi kesetaraan ini sangat sulit untuk dijembatani, apalagi dewasa ini banyak aktivis misionaris Kristen lebih banyak didominasi oleh para pendakwah *evangelicals* yang tidak bisa menerima kenyataan pluralisme agama. Begitu pula dengan mubaligh muslim yang aktif adalah mereka yang merasa bahwa satu-satunya agama yang diterima di sisi Tuhan adalah Islam. Kelima, tak dapat diingkari bahwa salah satu hambatan terbesar dalam membangun hubungan Kristen-Muslim adalah ide tentang dakwah atau penyiaran agama.<sup>12</sup>

Problematika di kalangan umat Buddha setelah melalui fase kebangkitan pada tahun 1950 adalah adanya masalah intern yang berkaitan dengan doktrin teologis. Jinarakhita ingin mempromosikan agama Buddha secara umum dengan menggabungkan Mahayana dan Theravada yang disebut dengan Buddhadharma atau Buddhayana, sementara beberapa bikhu tidak menginginkan kembali pada Kmahayanikan Jawa Kuno. Namun mereka juga tidak mau sepenuhnya lepas dari tradisi China.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Alwi Shihab, *Islam Inklusif Menuju Sikap Terbuka Dalam Beragama* (Bandung: Mizan, 1997), 92.

<sup>12</sup> Shihab, 112–14.

<sup>13</sup> Menurut catatan sejarah, ketika umat islam berhasil menguasai kepulauan Nusantara abad ke 15 agama Buddha semakin lama semakin terdesak, bahkan akhirnya hilang dari panggung sejarah hampir selama lima abad. Baru pada tahun 1950-an agama Buddha kembali mengalami kebangkitan dengan datangnya para imigran yang berasal dari China. Kebanyakan imigran itu beragama Buddha, hingga tidak mengherankan apabila dalam perjalanan selanjutnya ada perpecahan teologis dengan merujuk pada unsur tradisi China. Lihat Suyatno Suyatno, "Budhisme Di Indonesia," in *Buddhisme Dan Pengaruhnya Dalam Abad Modern*, ed. Mudji Sutrisno (Yogyakarta: Kanisius, 1993), 105.

Masalah lain yang dihadapi umat Buddha adalah tentang kepercayaan pada Tuhan. Masyarakat Indonesia menerima dan percaya pada Tuhan, sedangkan dalam buku suci agama Buddha dengan jelas tak meyakini tempat bagi Tuhan. Akhirnya para penganut Buddha menyatakan bahwa tentang Tuhannya dengan kata-kata:” Kalau orang lain (penganut agama selain Buddha) memanggil nya dengan Tuhan, Kami memanggil dengan *Kahyang Buddha* (Tuhan Buddha)”. Penganut Buddha juga menolak kalau dikelompokkan sebagai ateis. Akibat dari ketidakjelasan konsepsi ketuhanan ini, maka orang-orang muslim di Indonesia menyebut Buddha sebagai ateis. Sementara itu dalam hubungan dengan pemerintah, ada keraguan di kalangan pemerintah terhadap partisipasi umat Buddha dalam pembangunan sebagai akibat dari adanya keyakinan tentang moksa dan doktrin yang tidak mementingkan masalah duniawi. Fenomena tersebut jelas sangat mengganggu keharmonisan hubungan antar umat beragama.<sup>14</sup>

Secara umum dapat disimpulkan bahwa problematika yang dihadapi dalam hubungan antar umat beragama adalah:

1. Di dalam agama-agama masih terdapat sekelompok orang yang berpandangan sempit, eksklusif dan menganggap pihak lain sebagai ancaman. Di sana-sini terdengar adanya keresahan masyarakat terhadap praktek-praktek pelaksanaan penyiaran agama dan pendirian rumah ibadah.
2. Masih adanya kesenjangan sosial di antara kelompok-kelompok agama atau golongan masyarakat, karena salah paham dapat menimbulkan keresahan sosial yang dipicu oleh ”isu” agama. Yang sangat penting adalah akumulasi kebencian tersembunyi dalam masyarakat karena kesenjangan sosial dan ekonomi yang tidak kunjung ada jalan keluarnya. Akumulasi kebencian tersebut dapat meledak-ledak sewaktu-waktu (yang paling gampang) dipicu oleh ”isu” agama.
3. Di antara kelompok-kelompok agama ada yang menganggap bahwa kerukunan itu hanya semu dan, basa-basi saja.
4. Akibat negatif dari dampak globalisasi informasi dan ekonomi yang sangat cepat adalah kegelisahan bagi kelompok-kelompok agama yang belum siap untuk menerima perubahan yang terjadi. Hal ini dapat menimbulkan reaksi balik terhadap perubahan, sehingga kelompok-kelompok agama tersebut menjadi reaktif dan agresif. Akibatnya akan timbul keberingasan dalam masyarakat.<sup>15</sup>

### **Dialog Sebagai Solusi**

Untuk menjembatani problematika tersebut diperlukan suatu mekanisme yang bisa diterima oleh semua pihak. Mekanisme yang dikembangkan saat itu adalah

---

<sup>14</sup> Suyatno, 109.

<sup>15</sup> Suyatno, 12.



melalui dialog antar agama. Akan tetapi dalam dialog biasanya timbul hambatan-hambatan yang bersifat manusiawi antara lain:

1. Tidak cukup memiliki pengetahuan dan pemahaman tentang agama-agama lain secara benar dan seimbang akan menyebabkan kurangnya penghargaan dan sekaligus akan mudah memunculkan sikap curiga yang berlebihan.<sup>16</sup>
2. Perbedaan kebudayaan karena tingkat pendidikan yang tidak sama; juga masalah bahasa yang sangat peka dalam kelompok-kelompok tertentu.
3. Faktor-faktor sosial politik dan beban ingatan traumatis akan konflik-konflik sejarah sebagai contoh beban traumatis ekonomi umat Kristen di Indonesia yang dipandang sebagai kepanjangan tangan penjajah di masa kolonial Belanda.<sup>17</sup>
4. Pemahaman yang salah mengenai beberapa istilah yang ada dalam tiap agama seperti pertobatan, pembaptisan, dan lain sebagainya.
5. Merasa diri cukup atau paling sempurna sehingga memunculkan sikap defensive dan agresif.
6. Kurang yakin terhadap nilai-nilai dialog antar agama.<sup>18</sup>
7. Kecenderungan untuk berpolemik bila mengungkapkan keyakinan gagasannya.
8. Adanya sikap intoleran yang kerap kali diperparah oleh faktor-faktor politik, ekonomi, ras, etnis, aneka kesenjangan lainnya.

Pada saat itu pemerintah begitu gencar mengenalkan paradigma dialog sebagai salah satu instrument untuk menjembatani eksklusivitas. Akan tetapi dalam realitanya, dialog hanya sanggup mencairkan eksklusivitas pada tingkat elit agama. Tanpa mengurangi arti penting dari dialog tersebut, layak kiranya untuk memikirkan bahwa fenomena hubungan antar umat bergama sangat erat kaitannya dengan formulasi ideologis, konstelasi politik serta perkembangan ekonomi.

---

<sup>16</sup> Sikap curiga itu berkembang dari prasangka negatif terhadap komunitas lain. Ada banyak pendapat yang menyatakan bahwa satu-satunya resep yang paling manjur untuk menentang prasangka adalah agama itu sendiri. Akan tetapi ada pendapat yang mengatakan bahwa resep untuk menghilangkan prasangka adalah dengan melenyapkan peran agama. J. Garang, "Sekitar Prasangka Suatu Pengamatan Awal," in *Konteks Berteologi Di Indonesia, Buku Penghormatan Untuk HUT Ke70 Prof.DR.PD. Laluihamallo*, ed. Eka Darmaputera (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1997), 276.

<sup>17</sup> Sebenarnya sudah ada usaha untuk menetralsir trauma historis diantaranya dengan memberikan rekonstruksi dan reinterpretasi historis seperti yang ditempuh oleh Zakaria Z. Ngelow dengan menyatakan bahwa di masa VOC, umat Kristiani sama sekali tidak ada hubungan penjajah. Untuk penjelasan lebih lanjut lihat Zakaria Z. Ngelow, "Gereja di Tengah Bangsa dan Masyarakat Indonesia dalam Garang, 14.

<sup>18</sup> Keraguan atas dialog bisa juga disebabkan oleh adanya fakta bahwa dialog oleh umat Kristen dijadikan sebagai bagian integral dari misi rekonsiliasi gereja dengan kelompok agama lain. Implementasinya melalui dialog antar umat beriman, dialog teologis antariman dan dialog aksi bersama. Selanjutnya lihat Widi Artanto, *Menjadi Gereja Misioner Dalam Konteks Indonesia* (Yogyakarta: Kanisius, 1997), 68–72.

Karena sangat erat kaitannya dengan kehidupan secara makro, maka ganjalan yang muncul adalah formulasi kebijakan makro baik pada dataran politik, ideologi maupun kebijakan pembangunan ekonomi. Untuk bidang ideologi, pemerintah terlalu mendominasi penafsiran Pancasila, padahal Pancasila dikatakan sebagai ideologi terbuka yang bisa dikaji dan ditafsirkan secara sesuai dengan tuntutan jaman yang selalu berubah. Dalam lingkup politik, depolitisasi umat beragama juga menjadi kendala bagi pengembangan hubungan yang dialogis dan pluralalistis, sedangkan pada dataran ekonomi, pembangunan selama ini dipandang hanya menguntungkan Sebagian kecil komunitas rakyat. Kesenjangan ekonomi yang terlalu dalam akibatnya akan sangat fatal bagi fenomena hubungan antar umat beragama.

Akan tetapi dibalik problem yang menghantui keharmonisan hubungan antar umat beragama masih ada beberapa peluang yang bisa mendukung terwujudnya kehidupan yang lebih dialogis dan pluralistis. Di antara peluang-peluang tersebut adalah:

1. Pada prinsipnya semua agama ingin mensejahterakan para pemeluknya. Secara universal agama ingin menolong-orang-orang miskin dan teraniaya. Persamaan pandangan tersebut memungkinkan berbagai agama dapat bekerjasama untuk melakukan kegiatan dalam rangka penanggulangan kemiskinan, yang di masyarakat cukup banyak.
2. Agama-agama di Indonesia bersedia mengembangkannya wawasan keagamaan yang inklusif, mau menerima dan menghargai kehadiran golongan agama lain di luar dirinya.
3. Hubungan kekerabatan dalam masyarakat Indonesia dapat meredam pertentangan agama yang berbeda.
4. Dalam masyarakat secara tradisional ada kebiasaan-kebiasaan/ adat-istiadat yang sudah melembaga untuk memelihara ketertiban masyarakat walaupun berbeda agama seperti adat Pela di Maluku, Mapalus di Minahasa, Rumah Bentang di kalangan suku Dayak di Kalimantan Tengah.
5. Berbagai upaya pemerintah yang telah dilakukan untuk mendekatkan perbedaan-perbedaan di antara masyarakat didukung oleh semua pemuka agama. Indikasinya terlihat dari adanya musyawarah baik intern maupun bergama yang bisa berjaan dengan baik.
6. Akibat positif dari dampak globalisasi informasi dan ekonomi, wawasan keberagaman beberapa masyarakat makin meningkat dan luas, juga adanya kemudahan bagi pemeluk agama untuk mendapatkan pengetahuan agama dari media informasi yang beragam.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Sudjangi Sudjangi, "Kebijakan Pemerintahan Dalam Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama" (Yogyakarta: Seminar Nasional Cendekiawan Agama, 1996), 11.

Sebagai tambahan atas pandangan di atas, berdasarkan pada penelitian ini cukup realistis kiranya untuk mengemukakan kondisi objektif umat beragama yang berkaitan dengan aksesnya untuk berpartisipasi dalam bidang politik praktis. Adanya tendensi akomodatif yang berjalan sejak 1990 merupakan peluang yang bisa dimanfaatkan untuk menyalurkan aspirasi dari berbagai komunitas umat beragama. Lebih jauh lagi dengan terbukannya akses di bidang politik berarti komunitas umat beragama bisa mewarnai kebijakan makro, yang akhirnya akan berimbas pula pada peran agama dalam konstelasi politik bangsa.

### **Tendensi Pluralis dan Akomodatif dalam Hubungan Umat Beragama dan Pemerintah**

Ada beberapa kebijakan politik yang membuat hubungan tidak harmonis antara umat beragama (Islam) dengan negara. Menurut Bachriar Effendy, puncak dari hubungan yang kurang harmonis ini tercapai ketika akses para politisi Islam ke koridor kekuasaan menyusut drastis dan posisi politik mereka merosot terutama seapnajang 25 tahun pemerintahan Orde Baru.

Beberapa ilustrasi yang menggambarkan kekalahan Islam politik itu adalah pembubaran Partai Masyumi dan ditolaknya rehabilitasi partai tersebut (1960); tidak diperkenankannya tokoh-tokoh penting bekas Masyumi untuk memimpin Parmusi (1968); dibatasinya jumlah partai politik Islam dari empat (NU, MI, PSII, dan PERTI) menjadi satu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tahun 1973; berkurangnya jumlah wakil Islam dalam parlemen dan cabinet; dan lewat pengasastungglan pancasila, serta tidak dibolehkannya Islam sebagai asas organisasi social politik telah menajdi sasaran kecurigaan ideologis.<sup>20</sup>

Kondisi politik seperti inilah yang mendorong para aktivis dan pemikir Islam mencari format baru yang lebih realistis dan akomodatif. Upaya yang ditempuh adalah mentransformasikan idealisme dan aktivisme dari corak legalistic ke arah integrative. Dengan staregi seperti ini diharapkan akan terjadi sintesis politik yang sesuai antara Islam dan negara. Hal itulah yang akan memungkinkan Islam berfungsi sebagai rahmat tidak hanya bagi umat Islam, tapi juga bagi masyarakat Indonesia secara keseluruhan.<sup>21</sup> Dari asumsi dasar ini kemudian lahir para pemikir dan politisi Islam yang menggunakan pendekatan kultural. Oleh banyak pihak perubahan pendekatan ini disinyalir sebagai era baru menuju startegi yang lebih akomodatif.

Pada konteks hubungan antara agama dan pemerintah, landasan untuk menuju demokratisasi politik dalam mewujudkan masyarakat majemuk sudah cukup jelas. Pertama, adanya ideologi jalan tengah yakni Pancasila meskipun

---

<sup>20</sup> Bahtiar Effendy, *Islam Dan Negara : Tansformasi Pemikiran Dan Praktik Politik Islam Di Indonesia* (Jakarta: Paramadina, 1998), 270.

<sup>21</sup> Effendy, 271.

dalam bentuk sosialisasinya belum benar-benar final.<sup>22</sup> Kedua, munculnya kaum substansialis modernis sebagai penyeimbang atas kaum skripturalis.

Paling tidak dari kemunculan kaum substansialis yang bertumpu pada empat gagasan yakni: Pertama, bahwa pemahaman akan substansi atau kandungan iman dan amal lebih penting adalah kandungan moral dan etikanya; kedua, pesan al-Qur'an dan Hadith yang tidak mengalami perubahan karena zaman dan esensinya bersifat universal harus ditafsirkan kembali oleh generasi selanjutnya sesuai dengan kondisi yang ada pada waktu itu. Ketiga, karena ada manusia yang lainnya, maka kaum muslimin harus toleran terhadap sesamanya, bahkan terhadap kaum nasionalis seklaipun; dan keempat, kaum substansialis menerima struktur pemerintah sekarang sebagai bentuk final dari negara Indonesia.<sup>23</sup>

Dari pihak Islam muncul arus pemikiran terbuka dan bisa dikatakan modern dengan tampilnya tokoh-tokoh muda seperti Nurcholish Madjid, Abdurrahman Wahid, Djohan Effendy, disusul Mohammad Sobary, Emha Ainun Najib dan lain-lain. Arus Islam ini lebih siap berdialog dengan golongan agama yang lain dalam menghadapi perubahan sosial-politik-ekonomi di Indonesia. Nama-nama dari golongan Kristen dan Katolik yang bisa disebutkan antara lain YB Mangunjiwa, J.B. Banawiratma, E.G. Singgih, Eka Darmaputera, Mudji Sutrisno, Th. Sumartana dan dari Budjha Sri Pangyavaro Thera.<sup>24</sup>

Sikap akomodatif dari unsur extra-state ini diimbangi oleh kemauan politik pemerintah untuk mengakomodasi gagasan aspirasi umat Islam. Harapan akan melunaknya sikap pemerintah menjadi kenyataan pada deakade 1980-an. Sikap akomodatif ini terlihat ketika pemerintah mensahkan undang-undang pendidikan yang mewajibkan pengajaran agama pada tahun 1988. Setahun kemudian, tepatnya tahun 1989, pemerintah juga mensahkan undang-undang peradilan agama yang memperkuat kedudukan peradilan Islam untuk memutuskan masalah-masalah perkawinan, perceraian dan pewarisan. Pada tahun 1990 dibentuk Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia ICMI sebagai wadah para cendekiawan muslim.

Di era 1990-an kebijakan akomodatif pemerintah terhadap umat islam ditandai dengan disahkannya kompilasi hukum islam (1991); keputusan bersama tingkat menteri mengenai lembaga lembaga pengumpulan dan pembagian zakat-basis (1991); diubahnya kebijakan yang melarang siswa muslim di SMA untuk mennakan jilbab (1991), penyelenggaraan Festival Kebudayaan Islam (1991-1995), pendirian Bank Muamalat Indonesia BMI (1992) serta penghapusan

---

<sup>22</sup> Yang dimaksud dengan ideologi jalan tengah yaitu ideologi yang menyiratkan pesan toleran berbagai heterogenitas bangsa. Selanjutnya lihat Douglass K. Ramage, *Politic in Indonesia, Democracy, Islam and Ideology of Tolerance* (Canada-USA: Routledge, 1995), 1.

<sup>23</sup> R.William Liddle, *Islam Politik Dan Modernisasi* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), 102-3.

<sup>24</sup> Artanto, *Menjadi Gereja Misioner Dalam Konteks Indonesia*, 189.

Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB) pada tahun 1993. Kebijakan tersebut diikuti dengan perkembangan infrastruktur keagamaan seperti masjid-masjid, lembaga-lembaga pendidikan keagamaan serta pemanfaatan media komunikasi baik cetak maupun elektronik untuk kegiatan keagamaan.<sup>25</sup>

Pada tahun 1973 pemerintah memperkenalkan rancangan Undang-undang Perkawinan yang bersifat nasional. Sudah terlihat dari awal kendati rancangan undang-undang itu tidak secara jelas melayani maksud Kristen, rancangan tersebut sangat didukung oleh umat Kristen dan nasionalis sekuler. Tetapi rancangan undang-undang tersebut dianggap oleh umat Islam sebagiannya tidak sesuai dengan ajaran Islam. Titik penting pada rancangan undang-undang tersebut adalah pasal 10 ayat 2 yang mengatakan bahwa “perbedaan kebangsaan, suku, negara asal, tempat asal, agama, keyakinan dan leluhur bukan merupakan halangan untuk menikah”. Rancangan ini ditolak oleh umat Islam dan setelah menghadapi tekanan keras akhirnya pemerintah menyetujui untuk mengubah rancangan tersebut. Undang-undang Perkawinan ini disetujui pada tahun 1974.<sup>26</sup>

Kalau pada tahun 1974 umat Islam yang menolak rancangan-rancangan undang-undang perkawinan, maka pada tahun 1989 terjadi sebaliknya. Umat Kristen menolak peraturan No 7 tahun 1989 mengenai Peradilan Agama dan peraturan No.2 tahun 1989 mengenai Peradilan Agama dan Peraturan No. 2 tahun 1989 mengenai Sistem Pendidikan Nasional. Kedua RUU tersebut ditentang keras oleh umat Kristen dan kaum sekuler dengan alasan bertentangan dengan Pancasila sebagai ideologi negara. Umat Kristen beragumen bahwa semua usaha yang menerapkan satu kriteria agama tertentu yang mereka maksudkan adalah Islam berarti mendiskriminasi orang-orang yang tidak memeluk agama tersebut. Kelompok Islam yang bergabung dengan pemerintah melawan asumsi umat Kristen dan kaum sekuler ini dengan menyatakan bahwa “karena mayoritas penduduk adalah muslim, mengapa tidak mempunyai RUU yang mengandung tradisi dan ajaran muslim?”<sup>27</sup>

Penolakan umat Kristen terhadap Peraturan No 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan nasional, karena menurut ketentuan ini sekolah-sekolah Kristen harus menyediakan guru-guru muslim untuk mengajari siswa-siswa yang beragama Islam yang belajar pada lembaga tersebut. yang lebih penting peraturan tersebut merusak sifat khas sekolah swasta terutama sekolah Kristen yang menganjurkan nilai-nilai dan doktrin-doktrin Kristiani kepada murid-muridnya.<sup>28</sup> Akan tetapi berdasarkan pada suara mayoritas akhirnya peraturan tersebut dapat disetujui.

---

<sup>25</sup> Artanto, 236.

<sup>26</sup> Shihab, *Islam Inklusif Menuju Sikap Terbuka Dalam Beragama*, 30.

<sup>27</sup> Shihab, 31.

<sup>28</sup> Shihab, 32.

Untuk mengurangi perselisihan selanjutnya yang bisa menyebabkan ketidak harmonisan antar agama, pemerintah mendukung pola hubungan tidak langsung antara agama-agama tersebut, khususnya mengenai permasalahan teologis yang sensitive, akibatnya ada keenganan pada kelompok-kelompok agama untuk menyelenggarakan pembahasan bersama mengenai masalah keimanan.

Fenomena lain dari kecenderungan akomodatif ini misalnya tercatat makin lama makin banyak pemikir dan aktivis politik muslim yang mampu berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan baik di lembaga legislatif maupun eksekutif. Pada tahun-tahun belakangan ini, terjadi peningkatan jumlah wakil Islam di parlemen, meskipun tidak harus melalui partai semacam PPP. Pada masa ini, para aktivis muslim yang tergabung dalam Himpunan Mahasiswa Islam HMI memegang peranan penting dan sangat strategis.

Sebagai contoh, bisa dilihat dari komposisi kabinet 1987-1992. Aktivis muslim yang duduk di kabinet di antaranya Saleh Afif, Azwar Anas, Hasrul Harahap, Akbar Tanjung, Arifin Siregar, Syamsudin Sumintapura, Saadilah Mursyid dan Syamsudin Baharsyah. Demikian pula, kabinet periode 1993-1998, masih mengindikasikan watak akomodatif pemerintah terhadap para aktivis muslim. Susunan kabinet periode ini mencakup nama-nama Saleh Afif, Azwar Anas, Akbar Tanjung, Saadilah Mursyid, Mar'ie Muhammad, Abdul Latief dan Tarmizi Taher.

Bukti akomodatif pemerintah tersebut jika dikategorikan secara luas dapat digolongkan dalam empat jenis, yaitu: akomodasi struktural, akomodasi legislatif, akomodasi infrastruktural dan akomodasi kultural.<sup>29</sup> Bentuk konkret dari akomodasi structural sebagaimana dikemukakan di atas adalah dengan lebih banyaknya para aktivis Islam terutama yang tergabung dalam HMI, yang direkrut di lembaga-lembaga eksekutif (birokrasi) dan legislatif negara. Sedangkan bukti untuk menyatakan sikap akomodatif pemerintah dalam bentuk legislasi tercermin dengan disahkannya Undang-undang Pendidikan Nasional tahun 1989 yang memuat keputusan tentang urgensi Pendidikan Agama dalam Sistem Pendidikan Nasional. Sejalan dengan itu, sikap akomodatif pemerintah terhadap umat Islam ditandai dengan diberlakukannya Undang-undang Peradilan Agama dan<sup>30</sup>an kompilasi hukum Islam pada tahun 1991, diubahnya kebijakan tentang jilbab, pembentukan Bazis dan penghapusan Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB).

Jenis akomodasi infrastruktural dirancang dengan menyediakan infrastruktur yang diperlukan guna pengembangan sarana keagamaan termasuk di dalamnya

---

<sup>29</sup> Kategori pembagian bukti akomodatif ini didasarkan atas pandangan Effendy, *Islam Dan Negara : Transformasi Pemikiran Dan Praktik Politik Islam Di Indonesia*, 273–310.

<sup>30</sup> Laporan tentang alokasi dana tersebut lihat “Sujud Syukur Semoga Maburr,” *Tempo*, July 6, 1991, 28.

pengembangan dakwah. Indikasi penting pendekatan akomodatif dimanifestasikan dalam bentuk penyediaan anggaran belanja negara untuk membiayai “proyek keagamaan”. Pada Repelita pembangunan pertama 1969-1974, negara telah mengalokasikan dana sebesar 475 juta rupiah untuk pembangunan masjid. Pada saat negara memasuki Repelita keempat jumlah anggaran tersebut meningkat mencapai 29 milyar rupiah. Sementara itu pada tahun 1982, Presiden Suharto mendirikan Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila, sebuah Yayasan semi-negara yang didirikan terutama untuk mengembangkan infrastruktur sosial-keagamaan umat Islam. Pada tahun 1991 yayasan ini telah berhasil mengumpulkan dana sebesar 83 milyar rupiah, dan dari jumlah tersebut telah digunakan untuk membangun 449 masjid dengan total biaya 49 milyar rupiah.<sup>31</sup> Bentuk fenomenal dari akomodasi infrastrukural yang lainnya adalah kesediaan negara untuk tidak hanya mengizinkan juga membantu pendirian sebuah bank Islam yakni Bank Muamalat Indonesia (BMI).<sup>32</sup>

Bagi umat beragama di luar Islam, pemerintah juga memberikan bantuan baik dalam bidang pendidikan, maupun prasarana sosial keagamaan. Sebagai contoh untuk umat Buddha disediakan dana untuk pembangunan kembali vihara-vihara, menderikan Universitas Buddha di Bandung dengan nama Universitas Budhakarta, memberikan bantuan untuk penerjemahan buku-buku yang berbahasa Jawa Kuno dan megupayakan dana untuk pembangunan kembali Borobudur dengan bantuan dari UNESCO.<sup>33</sup>

Bentuk akomodasi kultural dalam konteks lebih luas sebenarnya bukanlah merupakan fenomena baru. Sejak awal bentuk akomodasi sudah berlangsung sejak pertemuan berbagai agama yang ada dengan sistem budaya asli bangsa Indonesia. Hasil-hasil yang muncul dari perjumpaan kultural itu amat beragam, Sebagian besar tergantung pada tingkat kemampuan kelompok-kelompok yang terlibat dalam melakukan rekonsiliasi atas keduanya. Tetapi pada umumnya akomodasi itu mencakup dari yang parsial (sinkretis) sampai total (murni).

Berkaitan dengan fenomena hubungan antar agama, proses akulturasi ini telah terakomodasi secara berakar dalam struktur sosial dan struktur budaya. Sebagai contoh banyak idiom sansekerta yang bernuansan Hindu masuk istilah Islam. Menurut Nurcholis Madjid, banyak idiom Islam yang masih actual dan sangat kentara hadir dalam wacana politik bangsa baik dalam lapangan ideologi, konstitusi negara, maupun peraturan-peraturan pemerintah dan lembaga-lembaga

---

<sup>31</sup> Laporan lebih lanjut mengenai Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila serta kontribusinya dalam pengembangan infrastruktur keagamaan bisa dilihat dalam “Ratusan Mesjid, Seribu Dai,” *Tempo*, July 6, 1991.

<sup>32</sup> Menurut informasi, bertempat di Istana Bogor, Presiden Suharto telah mensponsori mobilisasi dana besar-besaran sebagai modal awal bagi bank Muamalat. Saat itu telah terkumpul dana hampir 110 milyar rupiah. Untuk paparan lebih lengkap silahkan baca “Bank Dengan Agunan Amanah,” *Tempo*, November 9, 1991.

<sup>33</sup> Suyatno, “Budhisme Di Indonesia,” 106.

politik.<sup>34</sup> Akomodasi kultural yang paling terlihat adalah dengan penggunaan istilah-istilah sanskekerta yang bernuansa Hinduisme. Istilah-istilah Snsekertta ini digunakan terutama untuk nama- nama gedung dan istilah di kemiliteran.

Simbolisme akomodasi kultural ini semakin diperkuat dengan peristiwa-peristiwa yang memungkinkan berbagai ekspresi kebudayaan teraktualisasi secara konkret baik melalui pameran, festival, maupun visualisasi karya-karya seni. Peristiwa historis ini bisa menjadi pertanda baik lagi bagi mencairnya eksklusifitas, dan pada akhirnya akan menyimbolkan apresiasi negara terhadap dimensi-dimensi kultural hingga proses integrasi antara berbagai macam unsur budaya akan tercipta secara alamiah. Akomodasi ini tidak hanya berlaku untuk umat Islam saja, tapi bagi seluruh komponen umat beragama baik Kristen Hindu maupun Buddha.

Dari telaah di atas, akhirnya bisa ditarik satu kesimpulan bahwa fenomena hubungan antara umat beragama, khususnya Islam, dan negara. Selama kurun waktu pemerintahan Orde Baru dapat dibagi menjadi dua periode. Periode pertama, yang dimulai pada tahun 1966-1990, ditandai dengan penerapan kebijakan dan strategi yang sangat eksklusif dan bersifat sentralistis. Periode kedua dimulai sejak tahun 1990-an yang ditandai dengan adanya kecenderungan akomodatif pada pihak pemerintah dan umat beragama (Islam). Bukti akomodatif dari pihak umat beragama ditandai dengan munculnya substansialis, sedang di pihak pemerintah ditandai dengan keluarnya seperangkat kebijakan sebagaimana tersebut di atas. Pada periode terakhir inilah, hubungan antar umat beragama dan pemerintah memasuki fase baru yang relatif bersifat lebih pluralis.

Tendensi pluralis yang diambil oleh pemerintah dan komunitas umat beragama pada dekade 1990-an bisa dipandang sebagai satu keharusan sejarah, sebab proses modernisasi dengan berbagai konsekuensinya telah merubah struktur sosial secara nyata. Dengan berubahnya struktur sosial berarti akan ada perubahan orientasi dan cara pandang, termasuk dalam fenomena hubungan antara umat beragama. Apalagi berdasarkan kajian yang serius bisa diidentifikasi bahwa tendensi pluralis ini sebenarnya merupakan kelanjutan dari pola kebijakan pemerintah pada dataran sosial keagamaan.

Sifat eksklusif dan sentralitiss kebijakan pemerintah tersebut hanya pada lingkup politik dan ideologis, sedangkan pada lingkup sosial keagamaan pemerintah telah mengembangkan kebijakan yang lebih pluralis. Hal ini terbukti dengan adanya partisipasi unsur *extra-state* terutama para pemuka agama dan majelis-majelis agama. Beberapa kebijakan yang dikeluarkan dalam lingkup ini, biasanya didasarkan atas masukan dari majelis agama seperti kebijakan tentang penyiaran agama, pendirian rumah ibadah, penodaan agama, dan hubungan antara

---

<sup>34</sup> Untuk penjelasan lebih lanjut, baca Nurcholish Madjid, "Islam Dan Birokrasi," *Tempo*, December 28, 1991.



pemeluk agama yang berbeda dalam hal perkawinan, penguburan jenazah serta peringatan hari-hari besar keagamaan.

Sikap pluralis di antara pemeluk agama yang berbeda tercermin dengan adanya apresiasi positif terhadap komunitas di luar agamanya. Di lingkungan Kristen sikap tersebut dimanifestasikan dengan adanya perubahan doktrin teologis yang bersifat eksklusif ke arah yang lebih pluralis, dan adanya peninjauan atas misi gereja dari evangelis ke ekumenis.<sup>35</sup>

Perkembangan yang lebih menggembirakan adalah terjadinya perubahan orientasi dan titik tekan dalam hubungan antar umat beragama baik Kristen, Islam Hindu maupun Buddha. Setiap komunitas umat beragama merasa mempunyai kesamaan visi untuk sama-sama menuntaskan masalah-masalah sosial dan ekonomi yang dewasa ini melanda bangsa Indonesia. Kemiskinan, keterbelakangan, ketidakadilan, pelanggaran HAM dan isu lainnya mulai mendapat perhatian. Dari perspektif ini akhirnya seluruh komponen umat beragama menepakati akan perlunya kerjasama yang lebih intensif dengan semaksimal mungkin berusaha untuk mengeliminir perbedaan-perbedaan.

### **Beberapa Kebijakan Pemerintah Orde Baru Berkaitan dengan Hubungan Antarumat Beragama dan Pemerintah.**

Suatu tesis yang dikedepankan dari seputar perbincangan masalah ideologis adalah bahwa penetapan Pancasila sebagai ideologi negara sebenarnya mempunyai signifikansi positif bagi terciptanya harmonisasi dalam hubungan antar umat beragama. Upaya revitalisasi Pancasila sebagai ideologi negara bisa dikategorikan sebagai langkah strategis yang cukup bermakna dalam membina kerukunan antar umat beragama dan pemerintah. Yang menjadi problem adalah ketika kepentingan-kepentingan politis ternyata lebih dominan ketimbang upaya menciptakan saling pengertian dan saling memahami.

Harus disadari bahwa dalam perjalanan sejarahnya Pancasila merupakan produk hasil konsensus dari masyarakat yang sangat pluralistis. Pancasila tak mungkin lahir jika tidak ada antagonisme politik.<sup>36</sup> Oleh sebab itu sangat wajar apabila dalam perjalanan waktu timbul kembali letupan-letupan yang berusaha merongrong hasil consensus tersebut. Ketika letupan-letupan itu muncul ke permukaan, idealnya setiap komponen bangsa, khususnya para pembuat

---

<sup>35</sup> Mengenai perubahan orientasi misi baca Komisi kataketik KWI, *Katakese Umat Dan Evangelisasi Baru* (Yogyakarta: Kanisius, 1995).

<sup>36</sup> Menurut Alamsyah Ratu Perwiranegara, Pancasila merupakan hasil kompromi antara kaum nasionalis dan kaum agama. Sebenarnya jika umat islam mengatakan harus tetap mendirikan negara Islam, maka tidak ada kekuatan yang bisa menerobos. Tetapi berkat kebesaran jiwa umat islam akhirnya muncul hasil consensus yang bisa diterima oleh semua pihak. Almsyah Ratu Perwiranegara, "Antara Islam Kultural dan Islam Struktural", dalam Gatot Indroyono, ed., *Islam Di Mata Para Jenderal* (Bandung: Mizan, 1997), 117. bandingkan dengan Anwar, *Pemikiran Dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Tentang Pemikiran Cendekiawan Muslim Orde Baru*, 146.

kebijakan, harus mengembalikan kepada substansi permasalahannya, yaitu esensi daro konsensus tersebut yang tampaknya bagi Sebagian golongan dianggap kurang memuaskan.

Contoh nyata dari ketidak puasan teersebut adalah bangkitnya kembali fenomena politik aliran di pentas politik nasional. Di tambah lagi dengan format kebijakan politik pemerintah yang mengambil kebijakan politik dua jurusan yakni memajukan kehidupan beragama dalam realitas sosial keagamaan dan menjauhkan komunitas agama dari diskursus politik. Kebijakan dalam lingkup politik yang terkenal dengan dengan istilah deidologisasi dan depolitisasi umat beragama ini sangat memukul sebagian aktivitas politik terutama dari kalangan muslim.

Dari format kebijakan seperti ini sebenarnya ada beberapa catatan penting yang bisa dikemukakan yakni:

1. Pancasila sebagai ideologi sebenarnya telah diterima oleh seluruh bangsa sejak tahun-tahun permulaan Indonesia merdeka. Kalaupun pada perjalannya mengalami pasang surut itu tidak berarti bangsa Indonesia tidak apresiatif terhadap ideologi yang sudah disepakati tersebut. Permasalahannya lebih banyak pada masalah interpretasi. Bahkan PKI sendiri yang dipandang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila diisnyalir telah menginterpretasikan Pancasila dari sudut pandangnya sendiri. Ini membuktikan bahwa Pancasila bisa multi interpretatif. Untuk menginterpretasikan Pancasila sebagai ideologi negara, idealnya menjadi tugas segenap komponen bangsa, tetapi pada kenyatannya pemerintah mengeksploitasi tugas itu dengan dalih yang dibungkus perangkat konstitusi.<sup>37</sup> Dengan dibekali Tap MPR NO. 11 tahun 1978 Presiden membentuk lembaga BP 7 yang menjadikan Pancasila sebagai ideologi tertutup. Kebijakan ini jelas sangat sentralistis dan monolitik. Secara tidak langsung pemerintah telah menanamkan benih-benih konflik dan ketidakpuasan yang bisa mengancam integritas bangsa.
2. Depolitisasi umat beragama dengan perangkat kebijakannya yaitu proses fusi partai, yang diikuti dengan penetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas, pada dataran abstraksi filosofis sangat kontradiktif dengan prinsip-prinsip pluralitas yang pada awalnya sangat dijunjung tinggi oleh para pendiri Republik ini. Pada konteks lebih luas kebijakan ini telah memasung kreatifitas dan buadaya politik bangsa, bahkan tidak berlebihan bila ada

---

<sup>37</sup> Tentang perlunya interpretasi baru terhadap Pnacasila sebagai ideologi terbuka baca Komaruddin Hidayat, "Tiga Model Hubungan Agama Dan Demokrasi," in *Demokratisasi Politik, Budaya Dan Ekonomi: Pengalaman Masa Orde Baru*, ed. Elza Peldi Taher (Jakarta: Paramadina, 1994).

pandangan depolitisasi ini sangat bertentangan dengan semangat dan nilai-nilai demokrasi.<sup>38</sup>

3. Kebijakan politik pemerintah yang paralel dengan kebijakan pemerintah Hindia Belanda sebagaimana yang digariskan oleh Snouck ini sebenarnya hanya cocok untuk masa transisi. Dari penelitian Benda dan dan Aqib Suminto sesungguhnya bisa ditarik sebuah kesimpulan bahwa kebijakan seperti ini sangat rentan terhadap perubahan. Dengan kata lain arus modernisasi makin kuat, akan diikuti oleh perubahan struktur sosial. Harusnya ketika struktur sosial mulai berubah pemerintah harus merubah orientasi kebijakannya, kalau tidak potensi konfliklah yang muncul ke permukaan.
4. *Developmentalism* yang dikembangkan oleh pemerintah Orde Baru dengan stabilitas sebagai kata kunci sering mengalami distorsi dan lebih ditujukan sebagai *back up* untuk kepentingan politik penguasa. Implikasinya sudah jelas yakni terjadinya “otorianisme birokrasi”. Peran birokrasi sebagai pelayan rakyat bergeser ke arah mesin politik yang menjadi kepanjangan tangan pihak penguasa. Dari perspektif ini, kekuatan birokrasi kehilangan otoritasnya dan secara tidak langsung telah menyebar benih ketidakpuasan. Implikasi lebih jauh wibawa birokrasi semakin lemah. Hancurnya wibawa pemerintah berarti pula tidak adanya legitimasi. Krisis inilah yang menimpa bangsa Indonesia saat itu. Sejauh tidak menimbulkan konflik terbuka mungkin tidak bermasalah, tetapi ketika konflik menjadi terbuka mungkin tidak bermasalah, tetapi ketika konflik menjadi terbuka permasalahannya menjadi lain. Setiap konflik perlu justifikasi dan kalau agama dijadikan sebagai justifikasi jelas efeknya sangat destruktif.
5. Konsep Tri kerukunan yang dikembangkan pemerintah merupakan upaya yang patut mendapat penghargaan. Ini merupakan prestasi dalam mengusahakan terciptanya kerukunan hidup antar umat beragama. Tidak ada yang harus dikritisi dari sosialisasi konsep tersebut terutama yang menyangkut hubungan antara pemerintah dan umat beragama. Sejauh ini masih ada diskusi panjang mengenai hubungan antar agama dan negara. Konsepsi negara Pancasila bukan negara agama dan bukan pula negara sekuler masih perlu penerjemahan lebih lanjut. Hal yang paling krusial untuk dipikirkan adalah bagaimana merumuskan batasan yang jelas mengenai konsep ini agar dalam dataran operasionalnya tidak bersifat ambigu. Apapun alasannya ambiguitas sering didistorsikan untuk menjustifikasi kepentingan kelompok tertentu. Dengan kejelasan paradigmanya diharapkan bisa

---

<sup>38</sup> Fenomena ini menunjukkan bahwa sejak awal Orde Baru telah terjadi upaya marginalisasi politisi Islam, hingga menjelang kehancuran Soeharto (era 1990-an) peran politisi Islam sangat kecil kalau tidak disebut hilang sama sekali. Padahal seperti disinyalir Ali Sadikin, Orde Baru sebenarnya dibangun di atas partisipasi politik umat Islam. Lihat rangkuman pendapat dalam Indroyono, *Islam Di Mata Para Jenderal*, 5.

menjembatani kesimpang siuran asumsi yang selama ini berkembang di masyarakat.

Untuk menyusun konsep yang diterima oleh semua pihak memang tidak mudah. Konsep negara Pancasila sebagai jalan tengah yang menjembatani dua konsep yang selama ini berkembang mapan yaitu teokrasi dan sekuler ternyata belum mendapat kejelasan. Ketika menyatakan negara Indonesia bukan negara teokrasi pihak pemerintah hanya merujuk pada kenyataan bahwa negara tidak pernah memilih agama-agama yang resmi atau tidak resmi, bahkan menurut versi pemerintah, Indonesia tidak akan pernah memilih salah satu agama sebagai negara.<sup>39</sup> Sedangkan ketika menerangkan bahwa negara Pancasila bukan negara sekuler, pihak pemerintah memberikan argumen: ketika sebuah negara menganut paham sekuler, maka pemerintah tidak ikut campur tangan terhadap masalah agama warga para warganya. Indonesia tidak demikian, pemerintah justru ikut campur tangan secara langsung dalam pemupukan rohani serta kehidupan Bergama rakyatnya.<sup>40</sup>

Pada dataran praktis, apa yang dikemukakan oleh pemerinah itu memang riil. Artinya secara aksiologis konsepsi jalan tengah di antara dua konsep itu, memang telah lama berjalan dan secara tidak langsung telah diikuti oleh masyarakat serta teruji dalam perjalanan sejarah mampu memberikan solusi terbaik. Akan tetapi seiring dengan pesatnya laju modernisasi, komposisi masyarakat juga telah bergeser. Timbulah kalangan menengah baru yang tidak berpikir tentang aspek-aspek yang praktis saja. Mereka mulai menanyakan kejelasan landasan filosofis serta kerangka konseptualnya.

Bertolak dari kenyataan di atas, tampaknya semua komponen bangsa harus mulai berpikir realistis. Konsepsi versi pemerintah yang selama ini dikembangkan terlalu sederhana untuk menjawab problematika bangsa. Sudah waktunya berpikir secara dewasa dengan menarik dikursus ini ke arah pemikiran yang lebih konseptual, sehingga konsepsi negara Pancasila mempunyai batas yang jelas. Impikasi lebih jauh tentu saja menyangkut status dan peran agama dalam kehidupan bangsa dan pada spektrum akhir akan berimbas terhadap peran umat beragama dalam kejidupan berbangsa dan bernegara.

Untuk memberikan kejelasan arah terhadap fenomena ini, pihak pemerintah mulai membuka diri dengan melihat signifikansi unsur *extra state*, terutama kalangan perguruan tinggi dan professional. Kebijakan saat itu terlampau sentralistis dan kurang memperhatikan masukan dari luar. Akibatnya setiap

---

<sup>39</sup> Lihat sambutan “Sambutan Presiden Soeharto Upacara Rapat Kerja Depag ” (Jakarta., March 28, 1989).

<sup>40</sup> “Pidato Menteri Agama Pada Pembukaan Sidang Raya Dewan Gereja-Gereja Indonesia” (October 21, 1984).

kebijakan yang diluncurkan cenderung lebih berorientasi dari atas ke bawah. Sudah waktunya dikembangkan prinsip “bottom up” dan bukan sebaliknya.

Demikian pula dengan pemberlakuan Pancasila sebagai satu-satunya asas melalui UU NO.8/1985. Dalam konteks kehidupan masyarakat seakan menafikan realitas kemajemukan. Jauh sebelum tahun 1985 banyak organisasi kemasyarakatan yang menggunakan asas beragam. Variasi asas ini ternyata secara historis tidak pernah mengganggu jalannya pembangunan dan integritas bangsa. Kecurigaan pemerintah terhadap golongan muuslim terutama yang menjadikan Islam sebagai asas dalam kehidupan organisasi sama sekali tidak beralasan. Dari sini terkesan kebijakan tersebut sangat sentarlistis apalagi dengan bingkai oleh isu Suku, Agama dan Ras (SARA) sebagai elemen politis untuk membungkam kekuatan lain, termasuk kekuatan Islam yang sebenarnya rill adanya dan mmeebrikan kontribusi luas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>41</sup>

Ketika konflik muncul ke permukaan, terutama yang bersentuhan dengan agama, idealnya pemerintah harus sanggup mencari akar permasalahan dari konflik tersebut. sejauh ini pemerintah menjadikan ruang sensitif sosial politis bernama SARA sebagai kotak peredam dan pengkambinghitaman. SARA telah “merepresi” ke alam bawah sadar hidup bersama. Permasalahannya adalah akan tahankah redaman-redaman ini bila akar konflik tidak diangkat lalu dibicarakan dengan sadar dan terbuka? Gambarnya sangat jelas, SARA sesungguhnya tampil sebagai mekanisme psikologis sosial yang tidak berani menghadapi dan mencairkan atau menyelesaikan konflik secara terbuka.<sup>42</sup>

Proses pengkambinghitaman unsur SARA terutama agama harus segera direvisi sebab pada kenyatannya agama justru bisa menjadi perekat sosial. Dalam perspektif Islam umpamanya, jelas sekali bahwa dasar-dasar untuk hidup bersama dalam masyarakat yang pluralistik secara religius sejak semula telah dibangun di atas landasan normatif dan historis sekaligus. Jika ada hambatan atau anomali-anomali di sana, sini penyebab utamanya bukan karena inti ajaran agama Islam (yang menyangkut hubungan antar agama) sendiri yang bersifat intoleran dan eksklusif, tetapi lebih banyak ditentukan dan dikondisikan oleh situasi historis-ekonomi-politis yang melingkari komunitas umat islam di berbagai tempat. Kompetisi untuk menguasai sumber ekonomi, hegemoni kekuasaan, jauh lebih mewarnai ketikmesraan hubungan antara pemeluk agama dan bukannya oleh

---

<sup>41</sup> Ketika menanggapi usulan Gus Dur tentang keterbukaan yang Bersifat Mendasar seperti yang dimuat dalam “Kampus 13 Maret 1993” Liddle sangat apresiatif. Ia berpandangan usul Gus Dur ini sangat menarik untuk menguji kemampuan politik di Indonesia. Serta sejauh peta politik di Indonesia telah nerubah, apakah anasir-anasir sara itu masih mengancam kestabilan politik dan pembangunan, ataukah bahaya itu suah mereda? Liddle, *Islam Politik Dan Modernisasi*, 196.

<sup>42</sup> Mudji Sutrisno SJ, “Dialog Antar Agama Dalam Pigura Humnisasi,” *Ulumul Qur'an* IV (1993): 31.

kandungan etika agama itu sendiri.<sup>43</sup> Pada konteks ini layak kiranya bertanya apakah elemen SARA yang selama ini dijadikan kambing hitam itu merupakan ancaman bagi disintegrasibangsa atau jangan-jangan ada elemen lain yang lebih dominan, baik dalam lapangan, politik, sosial maupun ekonomi.

Dengan demikian dalam dataran teoritis dan abstraktif filosofis, untuk kepentingan ketajaman analisa, memang perlu membedakan antara dimensi “ajaran” agama dan “perilaku” umat beragama. Perilaku umat beragama selain ditentukan oleh nilai juga dipengaruhi oleh kekuatan sosio-historis dan politis yang melingkarinya. Ajaran agama yang fundamental hanya bersifat pemberi peringatan terhadap adanya berbagai macam sekat-sekat historis-politis-ekonomis yang seringkali berlindung pada naungan payung emosional aliran teologis tertentu.<sup>44</sup>

Berangkat dari kenyataan tersebut tampaknya cukup realistis apabila mulai memikirkan bagaimana membuat formula baru kebijakan politik yang bersentuhan langsung dengan umat beragama. Meskipun secara historis sebagai akibat dari lajunya modernisasi telah lahir komunitas baru yang lebih menekankan pada pendekatan kultural, tetapi dalam realitas empiris masih banyak kalangan umat beragama yang masih menggunakan pendekatan struktural.<sup>45</sup> Yang perlu diupayakan adalah membangun jalan tengah agar kedua kelompok ini bisa terakomodasi hingga tidak menimbulkan instabilitas baik sosial dan politik.

Kalau dilihat secara ideologis upaya untuk membangun jalan tengah ini telah disepakati oleh seluruh komponen bangsa yaitu dengan menjadikan Pancasila sebagai ideologi negara. Persoalan mendasar yang dihadapi oleh bangsa Indonesia sehubungan dengan diskursus ideologi ini menurut Alamsyah Prawiranegara adalah berpangkal pada bagaimana pemahaman tentang agama dan Pancasila. Sudah terlalu lama soal Pancasila tidak dimasyarakatkan dan dijelaskan kepada umat, sehingga umat yang ada di desa-desa itu tahunya hanya agama saja. Hal ini bisa terjadi karena adanya analogi yang dibuat oleh orang-orang anti Islam anti Pancasila. Pada masa itu boleh dikeroyok, hingga agama, khususnya Islam, di Indonesia pernah mengalami dua tragedi. Pertama pada zaman penjajahan ketika orang malu mengakui Islam dan kedua pada zaman DI ketika orang takut mengakui Islam.<sup>46</sup>

Dengan melihat fakta tersebut di atas maka sangat wajar apabila selama menjabat sebagai Menteri agama Alamsyah sangat menekankan sosialisasi

---

<sup>43</sup> M. Amin Abdullah, “Etika Dan Dialog Agama: Perspektif Islam,” *Ulumul Qur’an* IV (1993): 82.

<sup>44</sup> Abdullah, “Etika Dan Dialog Agama: Perspektif Islam.”

<sup>45</sup> Mengenai pendekatan struktural dan kultural serta relasinya dengan fenomena antara hubungan agama dan pemerintah, baca Alamsyah Ratu Perwiranegara, “Antara Islam Kultural Dan Islam Politik,” in *Islam Di Mata Para Jenderal*, ed. Gatot Indroyono (Bandung: Mizan, 1997), 175–79.

<sup>46</sup> Perwiranegara, 176.

Pancasila sebagai ideologi negara. Kebijakan ini dilanjutkan oleh para penerusnya, hingga berdasarkan hasil musyawarah intern beragama, demikian pula sebaliknya. Sukses besar dari upaya sosialisasi Pancasila terlihat dengan diterimanya Pancasila sebagai ideologi negara dalam Musyawarah Intern Umat Beragam.

Penerimaan umat beragama terhadap Pancasila megisyaratkan bahwa sosialisasi ideologi negara melalui forum musyawarah ternyata cukup efektif. Akan tetapi masih ada hal mendasar yang harus dipikirkan lebih lanjut. Sosialisasi melalui forum tersebut hanya berlaku pada kalangan atas, sedangkan pada tingkat *grass root* sosialisasi Pancasila tidak bisa hanya menggunakan pendekatan politis saja, apalagi dengan sistem indoktrinasi semacam penataran P4 seperti yang berlaku di dunia pendidikan dan lembaga-lembaga formal pemerintahan. Kebijakan seperti ini terkesan sangat sentralistis dan menafikan aspek pluralitas bangsa. Alangkah baiknya apabila sosialisasi pada level *grass root* menggunakan saluran-saluran budaya. Disinilah pentingnya pemerintah mempertimbangkan pendekatan antropologis, yaitu dengan memanfaatkan pola-pola budaya yang akrab dan sangat dikenal dalam sebuah komunitas sosial.

Berbeda dengan diskursus ideologis, diskursus dalam bidang politik justru lebih rumit. Kebijakan politik yang dikembangkan oleh pemerintah Orde Baru dengan depolitisasi umat beragama, khususnya Islam telah mengakibatkan terlemparnya Sebagian politisi islam hingga mereka tidak bisa mengartikulasikan gagasan politisnya. Akibatnya, saluran-saluran untuk mengekspresikan diri dalam panggung politik menjadi tersumbat. Proses penyumbatan ini secara politis jelas sangat berbahaya. Menurut Nurcholish Madjid apapun alasannya dalam setiap negara diperlukan kelompok-kelompok penekan yang berjalan secara terbuka legal dan formal. Kelompok ini berfungsi sebagai *chek and balance* atas kekuatan pemerintah.<sup>47</sup> Kalau Orde Baru, sebagaimana yang dilansir oleh peneliti semacam Liddle, menganggap Islam sebagai kekuatan yang membahayakan dan dalam terminologi Nurcholish bisa jadi sebagai kelompok penekan. Idealnya kelompok tersebut dikepinggirkan apalagi tidak bisa diberi peran sama sekali. Tetapi kenyataannya tidak demikian, di masa Orde Baru kekuatan lain yang dipandang bisa membahayakan kelangsungan pemerintahan yang sedang berkuasa diberangus habis-habisan, termasuk kekuatan Islam. Inilah kebijakan yang patut dikritisi dan tentu saja sangat disesalkan.

Kalau mekanisme seperti yang dikemukakan oleh Nurcholish bisa berjalan, maka akan memberi dampak positif bagi percaturan politik bangsa. Sebab aspirasi para politisi yang menjadikan agama sebagai landasan politiknya, secara eoritis akan menempatkan agama sebagai fungsi kolektif terhadap realitas politik di

---

<sup>47</sup> Nurcholish Madjid, *Dialog Keterbukaan: Artikulasi Nilai Islam Dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer* (Jakarta: Paramadina, 1988), 67.

samping perangsang (*elective affinity*) terhadap kekuasaan itu sendiri. Ini bisa terjadi ketika para penguasa politik secara tidak sengaja menjadikan agama marginal dan domestik secara profan. Namun sulit dibayangkan bila penguasa telah larut dalam kegelisahan dan keresahan duniawi. Mereka akan tidak segan melakukan intimidasi terhadap kebijakan kekuasannya, agama pun akhirnya dipolitisasi demi kepentingan sesaat atas nama kepentingan bersama dan stabilitas.<sup>48</sup>

Pemerintah seakan menafikan realitas historis agama sebagaimana diungkapkan oleh Collin (1986), yang menyatakan bahwa "agama dalam kenyataannya adalah ekonomi politik." Dalam perspektif Weberian itu, agama berwujud dalam bentuk nilai aktual yang terkait dengan struktur kelas, status sosial, partai politik yang memberi warna makna subjektif dalam kehidupan kolektif masyarakat.<sup>49</sup> Inilah sesungguhnya yang niscaya dalam system sosial bangsa Indonesia.

Realitas empiris dari keniscayaan tersebut sebenarnya telah diisyaratkan oleh beberapa ahli, Liddle umpamanya, menyebut bahwa agama memegang peranan dominan dalam struktur sosial bangsa Indonesia. Berkaitan dengan fenomena politik Liddle mengisyaratkan bahwa urgensi agama itu sesungguhnya ada pada tiap golongan masyarakat, dan yang membedakan adalah pada dataran artikulasi politiknya saja. Menurut Liddle, kalangan skripturalis yang menonjolkan peran agama dengan pendekatan struktural lebih mengorientasikan diri pada struktur politik, sedangkan kalangan substansial yang menekankan pada pendekatan kultural lebih mengorientasikan diri kepada sub sistem, dengan kata lain struktur sosial yang lebih dominan.<sup>50</sup> Tetapi dua golongan ini pada umumnya sepakat bahwa agama memainkan peranan penting dalam struktur masyarakat.

Selaras dengan analisis yang dikemukakan oleh Liddle, maka untuk format baru yang lebih dialogis dan pluralis, pemerintah harus mengembangkan budaya keterbukaan atau demokratisasi. Sudah tentu pengertian demokratisasi ini tidak seperti yang berkembang di dunia Barat, apalagi identik dengan demokrasi yang berkembang di Amerika. Dalam beberapa hal perlu adanya modifikasi sesuai

---

<sup>48</sup> Zully Qadir, "Agama Dan Legitimasi Politik," in . . . *Atas Nama Agama: Wacana Dialog Bebas Konflik*, ed. Andito Andito (Bandung: Pustaka Hidayah, 1998), 19.

<sup>49</sup> Haedar Nashir, "Agama Dan Mobilisasi Politik Massa," in *Atas Nama Agama*, ed. Andito Andito (Bandung: Pustaka Hidayah, 1998), 174.

<sup>50</sup> Munculnya kalangansubstansialis ditenggarai sebagai akibat dari keberhasilan kebijakan pemerintah dalam menangani dan meredam gagasan kaum skripturalis terutama ide tentang negara Islam. Terhadap kebijakan seperti ini respon kaum substansialis lewat jargon "Islam Yes Partai Islam No" sangat selaras dengan keinginan pemerintah yang berkuasa. Hal ini didasari bukan saja oleh adanya titik temu untuk menentang dijadikannya syaria'ah sebagai hukum positif, namun juga berkaitan dengan komitmen mereka terhadap versi nasionalisme Indonesia yang mengakui hak-hak yang sama bagi kaum Muslim, Kristen dan pemeluk agama lainnya sebagai warga negara. Liddle, *Islam Politik Dan Modernisasi*, 57-58.



dengan struktur sosial dan budaya yang ada.<sup>51</sup> Tentu saja ini tidak mudah, sebab seperti disinyalir oleh Nurcholish, “orang tidak bisa mengembangkan demokrasi kalau tidak berpikir alternatif, karena itu berkaitan dengan kesediaan untuk berbeda pendapat orang lain dan menyatakan pikiran.”<sup>52</sup>

Sedangkan dalam membentuk masyarakat plural (*plural society*) menurut Nurcholis diperlukan adanya kematangan politik, bernegara dan bermasyarakat. Orang harus yakin tetapi cukup dewasa, sehingga terjadi dua hal dalam waktu bersamaan, yakni yakin betul atas nilai masing-masing dan bersamaan dengan itu yakin pula bahwa orang lain berhak untuk menikmati dan meyakini sistem-sistem nilai mereka.<sup>53</sup> Dengan prinsip seperti ini maka bahaya pluralisme yang bisa memunculkan faksionalisme sedikit banyak bisa diatasi. Orang boleh berbeda, tapi dalam konsep *nation state building*, perbedaan itu justru diarahkan untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati.

Untuk mengeliminir gagasan tentang “negara Islam” pemerintah idealnya harus bisa mengembangkan gagasan kaum substansialis. Akan tetapi dalam proses pengembangannya tidak berarti bahwa kaum skripturalis harus diredam dengan pendekatan refresif. Kekerasan politik yang selama ini dijalankan berakibat sangat desktruktif bagi fenomena hubungan antar umat beragama dan pemerintah. Biarkanlah salura-saluran politis tetap berjalan sebagaimana adanya dan sebagai penyeimbangannya pemerintah bisa menggunakan media komunikasi baik yang berupa cetak maupun elektronik untuk mengenalkan gagasan baru, di samping melalui pendewasaan politik rakyat. Harus disadari bahwa demokratisasi adalah merupakan proses yang bersifat evolutive dan bukan revolutif. Karena itu perlu waktu dan kondisi yang kondusif untuk merealisasikan.

## **Simpulan**

Untuk membina hubungan baik dengan komunitas beragama yang sangat beragama yang sangat majemuk, pemerintah meluncurkan paket kebijakan yang

---

<sup>51</sup>Pentingnya modifikasi ini berkaitan erat dengan struktur sosial dan struktur budaya. Seperti dikemukakan oleh Alexis Toqeville, demokrasi ala Amerika Serikat pada hakikatnya sebuah sistem yang memberi peluang kepada mayoritas untuk bertindak semaunya. Demokrasi adalah semacam dictator mayoritas. Jika kita masuk ke dalam golongan minoritas maka kata Toqeville tidak akan mendapat apa-apa karena semuanya telah ditentukan oleh mayoritas yang memenangkan pemilu. Tentu saja efek negatif ini harus menjadi bahan renungan mendalam agar bangsa Indonesia tidak terjerumus dalam apa yang disebut sebagai diktator mayoritas. Nurcholish Madjid, “Kebebasan Nurani (*Freedom of conscience*) dan kemanusiaan Universal sebagai pangkal Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Keadilan” dalam Nurcholish Madjid, “Kebebasan Nurani (*Freedom of Conscience*) Dan Kemanusiaan Universal Sebagai Pangkal Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Keadilan,” in *Demokratisasi Politik, Budaya Dan Ekonomi: Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, ed. Elza Peldi Taher (Jakarta: Paramadina, 1998), 132.

<sup>52</sup> Madjid, *Dialog Keterbukaan: Artikulasi Nilai Islam Dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*, 76.

<sup>53</sup> Madjid, 84–85.

disebut Tri Kerukunan yaitu kerukunan intern umat beragama, antar pemeluk agama dan kerukunan antara umat beragama dengan pemerintah. Konsep Tri Kerukunan ini mengindikasikan pola hubungan tripartit antara pemerintah dan umat beragama, umat beragama yang berbeda dan internal umat beragama. Kebijakan tersebut ternyata tidak an-sich berurusan dengan fenomena keagamaan semata, tetapi dibingkai dalam bentuk kebijakan politik makro yang bersentuhan dengan kebijakan politik dan ideologis. Ketika bersinggungan dengan lapangan ideologis dan politis, pemerintah menerapkan kebijakan deideologisasi dan depolitisasi umat beragama. Paket kebijakan yang diluncurkan terkesan sangat eksklusif dan sentralistis, dalam arti setiap kebijakan politik dirumuskan oleh para pemegang kekuasaan di pusat dan kurang memperhatikan aspirasi dan masukan dari unsur *extra-state*.

Dalam penanganan kehidupan sosial keagamaan pemerintah mengambil kebijakan dalam penyiaran agama, pendidikan, pembinaan lembaga keagamaan, pendiri rumah ibadah dan yang lainnya dirumuskan setelah terlebih dahulu dibicarakan dengan unsur *extra-state* yakni para pemimpin agama dan majelis-majelis agama. Pemerintah juga sangat memberikan perhatian terhadap pengembangan infrastruktur keagamaan, selama tidak menyentuh perbincangan politis dan ideologis. Pola kebijakan ini secara historis pernah diterapkan oleh penjajah Belanda. Karena itu cukup absah untuk mengatakan adanya paralelisme antara kebijakan pemerintah Orde Baru 1966-1998 tentang penanganan hubungan antar umat beragama dengan kebijakan yang dikembangkan kolonial Belanda.

Kebijakan seperti ini membawa implikasi yang sangat luas. Implikasi pada dataran ideologi dan politis yakni terjadinya reorientasi dan rekonstruksi doktrin teologi termasuk strategi dalam mengekspresikan gagasan politik. Format kebijakan yang eksklusif dan sentralistis ini telah melahirkan kelompok baru yang menggunakan pendekatan kultural dalam menanggapi hubungan antara agama dan negara. Kelompok baru ini disebut kaum substansialis. Implikasi lainnya adalah semakin pudarnya fenomena politik aliran di tengah percaturan polituik nasional. Akan tetapi adanya depolitisasi yang terlalu ketat menimbulkan terlemparnya Sebagian politisi yang beraliran agama. Kelompok yang disebut skripturalis ini sama sekali tidak mendapatkan akses dalam bidang politik. Akibatnya cukup jelas, yakni tersumbatnya saluran untuk mengekspresikan aspirasi politik. Jadi meskipun pemerintah telah berhasil mengeliminir fenomena politik aliran, aliran tidaklah berarti politik aliran sama sekali hilang dari pentas politik. Bahkan satu saat jika kran demokratisasi kembali terbuka, mereka yang beraliran skripturalis ini akan kembali muncul dan mengekspresikan gagasannya secara terbuka. Ini terbukti ketika pemerintah Soeharto mengalami kehancuran pada tahun 1998 politik aliran kembali berkibar di pentas politik nasional.

Di balik eksklusivitas kebijakan pemerintah tersebut, masih ada secercah harapan ketika pada dekade 1990-an pemerintah mengambil pola kebijakan yang lebih akomodatif. Meskipun secara general ini tidak merubah orientasi kebijakan politik makronya, terutama berkaitan dengan konstruksi ideologis dan politis, tetapi dalam fenomena hubungan antar umat beragama, khususnya umat Islam dan pemerintah, peristiwa historis ini membawa implikasi yang cukup signifikan. Setidaknya pemerintah telah mulai membuka diri terhadap aspirasi di luar pusat kekuasaan (*centre power*)

Berbeda dengan fenomena antara hubungan umat beragama dan pemerintah, fenomena hubungan antar dan intern beragama lebih pluralis. Implikasinya secara ideologis adalah adanya penerimaan terhadap Pancasila sebagai ideologi negara. Proses penerimaan ini tercermin dari hasil musyawarah intern antar umat beragama. Dalam kehidupan sosial keagamaan, beberapa masalah yang sering mengganggu hubungan antar umat beragama juga berhasil dieliminir, seperti masalah penyiaran agama, perkawinan antar agama, pendirian rumah ibadah serta pelecehan dan penodaan agama sedikit demi sedikit komunitas beragama berhasil menciptakan *mutual understanding* dengan semakin meredanya konflik yang disebabkan oleh isu agama.

Dari penelaahan terhadap kebijakan pemerintah akhirnya dapat diketahui kondisi objektif untuk menuju hubungan antar umat beragama yang dialogis dan pluralis yaitu: *pertama*, adanya ideologi jalan tengah yang bisa menjembatani dan mengakomodir semua kepentingan umat beragama yakni beragama yakni Pancasila; *kedua* adanya Indikasi tendensi pluralis tersebut terlihat dari perubahan. Doktrin teologis yang mengarah pada inklusivitas dan pluralitas religius. Di Pihak pemerintah tendensi pluralis ini ditandai dengan adanya pendekatan yang lebih akomodatif terhadap umat beragama. Pendekatan akomodatif ini meliputi akomodasi struktural, legislatif, infrastruktural dan kultural. Sedangkan di kalangan umat beragama tendensi pluralis ditandai oleh adanya kesediaan untuk duduk dalam satu meja guna membicarakan berbagai macam problematika yang dihadapi umat beragama.

### **Daftar Sumber**

- Abdullah, M. Amin. "Etika Dan Dialog Agama: Perspektif Islam." *Ulumul Qur'an* IV (1993).
- Anwar, M. Syafe'I. *Pemikiran Dan Aksi Islam Indonesia: Sebuah Kajian Tentang Pemikiran Cendekiawan Muslim Orde Baru*. Jakarta: Paramadina, 1995.
- Artanto, Widi. *Menjadi Gereja Misioner Dalam Konteks Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, 1997.
- "Bank Dengan Agunan Amanah." *Tempo*, November 9, 1991.

- Depag RI. *Bingkai Teologi Kerukunan Hidup Umat Beragama Di Indonesia*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Agama Proyek Peningkatan Kerukunan Umat Beragama di Indonesia, 1998.
- Departemen Agama RI. *Kompilasi Perundang-Undangan Kerukunan Hidup Umat Beragama*. Jakarta: Balitbang Depag, 1996.
- Effendy, Bahtiar. *Islam Dan Negara : Tansformasi Pemikiran Dan Praktik Politik Islam Di Indonesia*. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Garang, J. "Sekitar Prasangka Suatu Pengamatan Awal." In *Konteks Berteologi Di Indonesia, Buku Penghormatan Untuk, HUT Ke70 Prof.DR.PD. Laluihamallo*, edited by Eka Darmaputera. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1997.
- Gottschalk, Louis. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI-Press, 2015.
- Hidayat, Komaruddin. "Tiga Model Hubungan Agama Dan Demokrasi." In *Demokratisasi Politik, Budaya Dan Ekonomi: Pengalaman Masa Orde Baru*, edited by Elza Peldi Taher. Jakarta: Paramadina, 1994.
- Indroyono, Gatot, ed. *Islam Di Mata Para Jenderal*. Bandung: Mizan, 1997.
- Kartodirjo, Sartono. *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Komisi kataketik KWI. *Katakese Umat Dan Evangelisasi Baru*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Kuntowijyo. *Pengantar Ilmu Sejarah*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995.
- Liddle, R.William. *Islam Politik Dan Modernisasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997.
- Madjid, Nurcholish. *Dialog Keterbukaan: Artikulasi Nilai Islam Dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*. Jakarta: Paramadina, 1988.
- . "Islam Dan Birokrasi." *Tempo*, December 28, 1991.
- . "Kebebasan Nurani(Freedom of Conscience) Dan Kemanusiaan Universal Sebagai Pangkal Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Keadilan." In *Demokratisasi Politik, Budaya Dan Ekonomi: Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, edited by Elza Peldi Taher. Jakarta: Paramadina, 1998.
- Merton, Robert K. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe Illonis: The Free Press, 1949.
- Nashir, Haedar. "Agama Dan Mobilisasi Politik Massa." In *Atas Nama Agama*, edited by Andito Andito. Bandung: Pustaka Hidayah, 1998.
- Notingham, Elizabeth K. *Agama Dan Masyarakat, (Terj.) Abdul Muis Naharong*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993.
- Perwiranegara, Alamsyah Ratu. "Antara Islam Kultural Dan Islam Politik." In *Islam Di Mata Para Jenderal*, edited by Gatot Indroyono. Bandung: Mizan, 1997.

- “Pidato Menteri Agama Pada Pembukaan Sidang Raya Dewan Gereja-Gereja Indonesia.” October 21, 1984.
- Qadir, Zully. “Agama Dan Legitimasi Politik.” In . . *Atas Nama Agama: Wacana Dialog’Bebas Konflik*, edited by Andito Andito. Bandung: Pustaka Hidayah, 1998.
- Ramage, Douglass K. *Politic in Indonesia, Democracy, Islam and Ideology of Tolerance*. Canada-USA: Routledge, 1995.
- “Ratusan Mesjid, Seribu Dai.” *Tempo*, July 6, 1991.
- “Sambutan Presiden Soeharto Upacara Rapat Kerja Depag .” Jakarta., March 28, 1989.
- Schuman, Olaf. *Christian Muslim Encounter*. Florida: University Press of Florida, 1995.
- Shihab, Alwi. *Islam Inklusif Menuju Sikap Terbuka Dalam Beragama*. Bandung: Mizan, 1997.
- SJ, Mudji Sutrisno. “Dialog Antar Agama Dalam Pigura Humnisasi.” *Ulumul Qur’an* IV (1993).
- Sjamsudin, Helius. *Metodologi Sejarah*. Yogyakarta: Ombak, 2007.
- Sudjangi, Sudjangi. “Kebijakan Pemerintahan Dalam Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama.” Yogyakarta: Seminar Nasional Cendekiawan Agama , 1996.
- “Sujud Syukur Semoga Maburr.” *Tempo* , July 6, 1991.
- Suminto, Aqib. “Kebijakan Politik Islam Hindia Belanda; Het Kantoor Voor Indlansche Zacken.” IAIN Syarif Hidaytullah, 1984.
- Suyatno, Suyatno. “Budhisme Di Indonesia.” In *Buddhisme Dan Pengaruhnya Dalam Abad Modern*, edited by Mudji Sutrisno. Yogyakarta: Kanisius, 1993.