

# HUBUNGAN ANTARA AGAMA DAN NEGARA DALAM KONTEKS KETAHANAN NASIONAL: SEBUAH TINJAUAN KEBIJAKAN DAN OPERASIONAL

Saafroedin Bahar\*)

*Masalah hubungan antara agama dan negara dalam rangka proses pembentukan negara kebangsaan di Indonesia diajukan pertama kalinya pada tanggal 30 Mei 1945 oleh anggota Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Ki Bagus Hadikusumo dari Pengurus Besar Muhammadiyah yang berpusat di Yogyakarta. Beliau menyatakan bahwa oleh karena sebagian besar orang Indonesia beragama Islam maka adalah layak jika negara Indonesia yang akan dibentuk itu didasarkan pada agama Islam<sup>1</sup>.*

Seperti dapat diduga, pandangan tersebut segera mendapat reaksi dari para anggota BPUPKI, terutama dari Drs. Mohammad Hatta, Prof. Mr. Dr. Soepomo dan Ir. Soekarno, yang berpendirian bahwa oleh karena yang akan dibentuk itu adalah negara kebangsaan yang meliputi seluruh rakyat Indonesia yang menganut beranekaragam agama, maka urusan negara hendaknya dipisahkan dari urusan agama.<sup>2</sup> Dalam pidatonya tanggal 1 Juni yang terkenal itu, Ir Soekarno mengusul-

kan suatu modus mengenai masalah ini - sebagai prinsip kelima dari lima prinsip yang diusulkannya - yaitu prinsip Ketuhanan yang berkebudayaan.<sup>3</sup>

Dalam masyarakat Indonesia yang amat religius, masalah hubungan antara agama dan negara ini jelas merupakan masalah yang mendasar dan mempunyai dampak yang luas<sup>4</sup>. Oleh karena itu, masalah ini dibahas dengan sungguh-sungguh dalam mempersiapkan rancangan Pembukaan Undang-Undang

---

\*) Dr. Saafroedin Bahar, Dosen Program Studi Ketahanan Nasional Pascasarjana UGM dan Asisten Menteri Sekretaris Negara Bidang PKB.

Dasar 1945 oleh Panitia Sembilan, yaitu panitia kecil yang dibentuk oleh 38 orang anggota BPUPKI yang masih tinggal di Jakarta selama masa reses antara tanggal 2 Juni sampai 9 Juli 1945.<sup>5</sup> Pada tanggal 22 Juni 1945 Panitia Sembilan ini berhasil menyepakati sebuah rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Mengenai masalah hubungan antara agama - dalam hal ini agama Islam - dengan negara, disetujui sebuah rumusan kompromi berbunyi "Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya."

Ki Bagus Hadikusumo ternyata merenungkan kembali usulnya tentang negara berdasar agama Islam itu, Beliau kemudian menyadari bahwa penerapan begitu saja ajaran agama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dapat menimbulkan perpecahan, seperti terbukti timbulnya perpecahan dalam masyarakat sewaktu dilarangnya meminum minuman keras di Amerika Serikat dalam dasawarsa 30-an. Kelihatannya beliau berkesimpulan bahwa usulnya semula tidak tepat. Oleh karena itulah pada tanggal 15 Juli 1945 beliau meminta keterangan tentang makna rumusan kompromis yang tercantum dalam rancangan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Beliau bah-

kan secara lugas menyatakan tidak setuju dengan rumusan "berdasar Ketuhanan dengan [kewajiban] menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya" yang dipandanginya tidak jelas maknanya<sup>6</sup>. Namun, anehnya permintaannya ini ditolak oleh Ketua BPUPKI Dr. Radjiman Wedyodiningrat, karena khawatir akan mentahnya kembali kompromi antara apa yang disebut sebagai "golongan Islam" dan "golongan kebangsaan".

Masalah hubungan kompromis antara agama dan negara tersebut akhirnya dapat diselesaikan dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Dalam sebuah rapat kecil menjelang sidang pleno PPKI, yang dipimpin oleh Drs. Mohammad Hatta dan dihadiri oleh K.H. Wahid Hasjim, Ki Bagus Hadikusumo, Mr. Tengku Muhammad Hassan dan Mr. Kasman Singodimedjo, telah disepakati untuk menghapuskan anak kalimat "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" sehingga hanya berbunyi "Ketuhanan Yang Maha Esa". Pasal 29 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 juga hanya berbunyi "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa".<sup>7</sup>

Namun masalahnya ternyata tidak selesai begitu saja. Rumus-

an tersebut masih memerlukan sosialisasi internalisasi serta institusionalisasi baik dalam jajaran lembaga penyelenggara negara maupun dalam jajaran komunitas umat beragama sendiri. Hal itu jelas akan memakan waktu dan memerlukan rangkaian wacana politik yang berkesinambungan dalam rangka proses *nation and state building*.

### Masalah Dasar

Tidaklah mudah untuk membahas masalah hubungan antara agama dengan negara ini, oleh karena walaupun mempunyai kawasan kewenangan yang berbeda, namun keduanya mempunyai klaim total terhadap loyalitas pribadi setiap warga negara. Kawasan kewenangan agama adalah masalah iman, teologi serta moral, yang mencakup keseluruhan hidup manusia, sejak sebelum lahir sampai pada hidup setelah mati. Kawasan kewenangan negara adalah masalah politik yang berkenaan dengan hubungan menyeluruh antara rakyat, wilayah serta pemerintah. Masalah ini akan semakin sulit apabila ajaran agama mengenai kehidupan bernegara bertolak belakang dengan hukum negara. Hubungan antara agama dan negara yang ideal adalah apabila antara ajaran agama yang dianut rakyat dengan hu-

kum negara terdapat suatu simbiosis mutualis.

Hubungan antara agama dan negara tidaklah dapat diterangkan hanya dari aspek teoritikal, oleh karena baik agama maupun negara berwujud dalam lembaga, yang masing-masing mempunyai struktur, kultur serta prosedurnya sendiri. Walaupun dari segi sistem nilainya cukup kompatibel tidak tertutup kemungkinan timbulnya konflik kelembagaan antara agama dan negara.

Oleh karena itu, jika kita telaah baik-baik, masalah hubungan antara agama dan negara ini sesungguhnya terdiri dari dua masalah. Masalah pertama berkenaan dengan dimensi ideologi dari ajaran-ajaran agama, yaitu ajaran agama tentang negara, khususnya tentang rakyat, wilayah dan pemerintahan, baik yang terdapat dalam kitab-kitab suci maupun yang tumbuh dalam tradisi keagamaan. Masalah kedua adalah dimensi politik dari komunitas keagamaan, khususnya mengenai rivalitas, konflik dan konsensus antara elite komunitas keagamaan dengan elite negara nasional, baik pada cabang legislatif, cabang eksekutif maupun cabang yudikatif, di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Marilah kita coba menelaah masalah-masalah ini lebih jauh.

## Dimensi Ideologi dari Hubungan antara Agama dan Negara

### a. Dua Jenis Ideologi Agama tentang Negara

Adalah merupakan suatu kenyataan sejarah, bahwa tidak satu pun di antara lima agama universal yang dianut oleh rakyat Indonesia yang "lahir" di Indonesia. Oleh karena itu, mau tidak mau pembahasan mengenai hubungan antara agama dan negara ini tidak dapat dibatasi dalam lingkungan Indonesia sendiri, tetapi juga dalam konteks sejangat, khususnya dalam membahas dimensi ideologi dari ajaran agama-agama universal itu. Menurut urutan kronologis kedatangannya di Indonesia, agama-agama universal yang dianut oleh rakyat terdiri dari agama Hindu, Budha, Islam, Kristen Katolik dan Kristen Protestan. Masing-masing agama ini mempunyai ajaran dan tradisinya sendiri-sendiri tentang hubungan antara agama dan negara.

Terdapat perbedaan yang cukup substantial antara apa disebut sebagai agama-agama misioner (*missionary religions*), dengan agama-agama nonmisioner (*nonmissionary religions*). Pada umumnya yang termasuk dalam agama misioner ini adalah agama Kristen, baik Protestan maupun Katolik, dan agama Islam.<sup>8</sup>

Agama-agama misioner mengajarkan adanya kewajiban religius untuk membebaskan umat manusia dari kondisi ketidaksucian dan untuk membentuk suatu komunitas keagamaan yang ideal. Untuk mewujudkan ajarannya itu, sering agama-agama misioner ini memerlukan dukungan melembaga dari kekuasaan negara. Oleh karena itu masalah hubungan agama dengan negara akan lebih banyak timbul pada negara di mana terdapat banyak penganut agama-agama misioner ini.

Sebaliknya agama nonmisioner, yang lebih memenangkan kebersihan batin manusia seorang demi seorang, lazimnya tidak demikian terikat oleh kekuasaan negara. Tidak jarang agama nonmisioner ini malahan mengajarkan untuk dijaganya jarak yang aman dengan kekuasaan negara itu. Dengan beberapa pengecualian dalam sejarahnya yang panjang, agama Hindu dan agama Budha pada umumnya tidaklah dipandang sebagai agama misioner, dan karena itu lazimnya tidak banyak menimbulkan masalah antara agama dan negara.

"Penemuan" benua Amerika pada tahun 1492 oleh Christopher Colombus telah membuka era baru mengenai hubungan antara agama dan negara ini. Untuk mendamaikan dua kera-

jaan Katolik Portugis dan Spanyol - dua *superpower* saat itu Paus Alexander VI Borgia mengeluarkan Dekrit Toerdesilas dalam tahun 1494, yang menentukan bahwa seluruh dunia dibagi dua. Sebelah timur pulau-Tordesilas di Lautan Atlantik diserahkan kepada Portugis, dan sebelah baratnya kepada Spanyol.<sup>9</sup> Sekedar sebagai catatan dapat ditambahkan bahwa dekrit tersebut dikeluarkan setelah selesainya Perang Salib antara kerajaan-kerajaan Kristen di benua Eropa dengan kerajaan-kerajaan Islam di kawasan Timur Tengah.

Sejarah Indonesia modern mengenai hubungan antara agama dan negara merupakan bagian dari sejarah dunia dan sejarah Asia Tenggara, khususnya sejak kedatangan pelaut-pelaut Portugis dalam tahun 1511 di pelabuhan Malaka sampai berakhirnya kekuasaan kolonial dalam pertengahan pertama abad ke-90. Seperti juga dengan penyebaran agama Hindu dan agama Budha sebelumnya, penyebaran agama Islam dilakukan praktis secara sambil lalu oleh para pedagang Gujarat di sepanjang pesisir jalur pelayaran niaga saat itu, yang mendorong timbulnya bentuk-bentuk akulturasi baru dengan kebudayaan penduduk setempat. Pola penyebaran secara damai ini oleh para

ahli antropologi disebut sebagai *penetration pacifique et constructive*. Sesuai dengan Dekrit Toerdesilas 1494, penyebaran agama Kristen dilakukan dengan dukungan penuh negara dan dilaksanakan secara lebih terencana dan terpadu antara kegiatan komersial penyebaran Injil, dan penguasaan wilayah baru, yang lazimnya dirangkum dalam trilogi *Gold, Gospel and Glory*. Kombinasi tiga kegiatan ini menimbulkan pola dan suasana baru dalam hubungan antara agama dan negara, khususnya antara kerajaan-kerajaan Eropa Barat yang masyarakatnya menganut agama Kristen dengan kerajaan-kerajaan di Asia Tenggara dan bagian dunia lainnya, yang masyarakatnya tidak atau belum beragama Kristen. Pola dan suasana baru ini dinamakan oleh para ahli antropologi sebagai *penetration violente et destructive*. Dengan demikian, terdapat perbedaan yang besar dalam pola penyebaran agama Kristen di belahan bumi bagian barat, yang umumnya berlangsung dengan damai dengan yang terjadi di belahan bumi bagian timur, yang umumnya merupakan bagian dari kegiatan perdagangan yang didukung oleh kekuatan bersenjata, sehingga tidak jarang menimbulkan peperangan. Indonesia mewarisi konflik historis antara Kristen dan Islam ini, yang ha-

rus diatasinya secara mendasar dalam proses pembentukan sebuah negara kebangsaan.

Pola tersebut berlanjut setelah kerajaan Portugis yang Katolik digantikan oleh kerajaan Belanda yang Protestan. Seluruh kebijakan pemerintah kolonial Hindia Belanda bukan saja didasarkan pada diskriminasi rasial antara golongan Eropa, Timur Asing dan Bumiputera, tetapi juga diskriminasi agama antara agama Kristen dan agama Islam.<sup>10</sup> Pada dasarnya kebijakan diskriminatif tersebut dilanjutkan oleh rezim *interregnum* pendudukan Jepang antara tahun 1942-1945, kali ini dengan memberikan preferensi kepada para penganut agama Islam, untuk mendapatkan simpati umat Islam Indonesia dalam Perang Asia Timur Raya.

#### b. Dinamika Ideologi Keagamaan tentang Negara

Visi ideologis dari setiap agama misioner tentang negara tidaklah statis. Dari waktu ke waktu terdapat perubahan dan perkembangan.

Sejarah agama Kristen menunjukkan perkembangan yang menarik.

Komunitas kecil-kecil dari pengikut Yesus Kristus, yang dalam abad-abad pertama harus menyelamatkan diri dari permusuhan masyarakat Yahudi serta para penguasa imperium

Romawi, tumbuh menjadi suatu imperium besar yang mampu menyatukan kekuasaan agama dengan kekuasaan negara selama kurang lebih seribu tahun. Setelah terjadinya skisma antara gereja Katolik dengan gereja-gereja Protestan, imperium Kristiani ini terfragmentasi dalam negara-negara yang lebih kecil sesuai dengan agama yang dianut oleh raja-raja serta rakyatnya. Setiap negara berusaha memperoleh legitimasi religius dari otoritas keagamaan yang ada di dalam negaranya sendiri, yang tidak jarang mendiskriminasi umat kristiani lain yang tidak berada di bawah hirarki gereja nasionalnya. Oleh karena itu, tidak jarang terjadi pemberontakan, perang saudara serta peperangan antara negara-negara yang pada dasarnya menganut agama yang sama ini.

Adalah menarik untuk diperhatikan bahwa wawasan kebangsaan serta negara kebangsaan pertama timbul di daerah-daerah yang masyarakatnya beragama Kristen ini, yaitu di Amerika Utara dalam tahun 1776 dan di Perancis dalam tahun 1789. Wawasan kebangsaan bertujuan membentuk negara yang terbebas dari konflik agama, ras, etnik maupun golongan, dan dari kemajemukan itu membangun suatu entitas politik baru yang mampu menciptakan masa de-

pan yang baik bagi semua orang. Sebagai konsekuensinya, pemikiran untuk memisahkan urusan agama dari urusan negara (*scheiding Van Staat en Kerk*) mendapatkan dukungan yang lebih luas.

Walaupun terdapat beberapa persamaan dengan sejarah agama dan umat Kristen, namun ada ciri khas sejarah agama dan umat Islam yang tumbuh kemudian di wilayah yang masyarakatnya pernah menganut agama Kristen dan agama-agama lokal. Setelah melalui masa kritis sebagai umat yang dikejar-kejar oleh penduduk Mekkah dan akhirnya terpaksa menyelamatkan di Madinah – kurang lebih 300 kilometer ke Barat Laut Mekkah – umat Islam ini dapat mendirikan suatu komunitas politik yang kuat di Madinah, di bawah pimpinan langsung Muhammad saw. Komunitas politik ini berlangsung sampai akhir hayat beliau dalam usia 63 tahun. Dalam kurun yang demikian lama, ajaran Islam berkembang dari sekedar iman, ibadah dan akhlak menjadi ajaran yang amat kompleks dan meliputi bidang yang lebih luas, yang kemudian disistematisasikan dalam beberapa mazhab. Setiap mazhab mempunyai faham sendiri-sendiri tentang hubungan antara agama dan negara ini.

Komunitas Islam ini berkem-

bang sedemikian rupa, sehingga bukan saja tumbuh menjadi negara yang mampu merebut dan mengalahkan kota Mekkah, tetapi juga dapat berkembang menjadi beberapa imperium ke kawasan Timur Tengah lainnya. Penyebaran agama Islam beriringan dengan perkembangan imperium-imperium Islam ini.

Masa berkembangnya imperium-imperium Islam ini hampir bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya imperium Kristiani di benua Eropa. Pada beberapa daerah kedua kekuatan ini berhadapan secara langsung. Seperti tercatat dalam sejarah, antara abad ke-11 sampai ke-14 akhirnya keduanya terlibat langsung dalam rangkaian Perang Salib, yang memberi bekas dalam tradisi kedua agama serta visinya tentang negara dan agama lain.<sup>11</sup>

#### c. Keadaan di Indonesia

Pada umumnya agama dan penganut agama Kristen mempunyai status yang tinggi dalam struktur sosial kolonial Hindia Belanda dibandingkan dengan agama dan penganut agama Islam. Diskriminasi terhadap agama serta penganut agama Islam terdapat hampir dalam segala bidang kehidupan. Oleh karena itu dapatlah dipahami bahwa dalam perjuangan panjang bangsa Indonesia melawan re-

zim kolonial, legitimasi religius lebih banyak diambil dari ajaran agama Islam. Sebagai reaksi, rezim kolonial Hindia Belanda mengembangkan berbagai kebijakan untuk membatasi pengaruh agama Islam ini, antara lain dengan mengeluarkan apa yang disebut sebagai *Goeroe-Ordonnantie*, yang mengharuskan dimilikinya izin untuk semua pengajaran agama Islam.

Balatentara pendudukan Jepang membalikkan kebijakan Hindia Belanda itu, dengan memberi status yang lebih tinggi kepada umat Islam, seperti terlibat dengan dibentuknya *Hizbullah* dan tentara Pembela Tanah Air (Peta) yang panji-panjinya adalah bulan bintang dan matahari terbit di atas latar belakang hijau daun.

Sebagai catatan, dalam suasana itulah Ki Bagus Hadikusumo menyampaikan sarannya mengenai dasar negara seperti yang disampaikan dalam bagian Pendahuluan tulisan ini.

Dalam proses mendirikan serta mengelola negara kebangsaan, para pemimpin umat beragama serta pemimpin negara Republik Indonesia bukan saja harus mengembangkan sendiri kebijakan yang tepat mengenai hubungan antara agama dan negara ini, tetapi juga mengatasi tradisi konflik Kristen dan Islam, yang diwariskan sejarah kepada

bangsa ini. Hal itu jelas tidak tercapai sekaligus. Wacana para pendiri negara dalam BPUPKI-PPKI, yang akhirnya berhasil merumuskan lima sila Pancasila, adalah merupakan langkah pertama ke arah itu.

Perkembangan pemikiran dalam kalangan umat Kristen sendiri dalam pertengahan kedua abad ke-20 amat membantu tumbuhnya suasana yang lebih baik dalam hubungan antara agama Kristen dan Islam di Indonesia. Antara tahun 1961-1965 telah berlangsung Konsili Vatikan II yang amat bersejarah, yang memberikan citra yang lebih baik kepada umat Islam. Dengan semakin tersebarinya semangat yang terkandung dalam konsili tersebut semakin cerahlah kemungkinan hubungan antara umat Kristen dan umat Islam ini dalam negara kesatuan Republik Indonesia, kecuali untuk Propinsi Timor Timur.<sup>12</sup> Perkembangan pemikiran yang sejajar juga terdapat dalam kalangan Kristen Protestan Indonesia.

Perkembangan yang kurang lebih sama juga terdapat dalam kalangan umat Islam. Walaupun di sana sini masih terdapat gagasan "negara Islam", namun sejak Muktamar Nahdlatul Ulama dalam tahun 1984 di Situbondo, yang menyatakan bahwa negara Republik Indonesia yang berdasar Pancasila adalah ben-

tuk final negara yang dicari oleh umat Islam Indonesia, pengaruh konsepsi tersebut telah sangat jauh berkurang.

### Dimensi Politik dari Komunitas Keagamaan

#### a. Agama dan Umat Beragama sebagai Kekuatan Politik

Baik disadari atau tidak dan baik disengaja atau tidak, agama dan umat beragama dapat tumbuh serta dikembangkan menjadi kekuatan politik yang ampuh dalam suatu negara. Sebabnya ialah agama mengandung ajaran yang menyangkut kehidupan bernegara, didukung oleh komunitas seiman yang jika perlu bersedia menyerahkan nyawa dan hartanya untuk tujuan yang ditentukan oleh agama, serta dipimpin oleh tokoh-tokoh kharismatis yang secara rohaniah dipandang memperoleh wibawanya dari suatu kekuatan supernatural. Sebaliknya, tidak ada negara yang akan membiarkan adanya loyalitas ganda dari warga negaranya, khususnya mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan hidup matinya negara. Oleh karena itu, tidak ada negara yang dapat mengabaikan agama serta umat beragama yang menjadi warga negaranya.

Adalah suatu kenyataan bahwa upaya negara untuk menegakkan kekuasaannya terhadap

warga negaranya yang menganut suatu agama dapat berhadapan langsung dengan kegiatan kepemimpinan agama dalam membina umatnya, yang menjadi warga negara dari suatu negara. Dalam hubungan ini, walaupun para pejabat negara secara pribadi adalah penganut suatu agama, namun dalam hubungan jabatannya mereka dapat berkonflik langsung dengan tokoh-tokoh pimpinan agama. Potensi konflik tersebut secara struktural terdapat pada negara mana pun dan dengan masyarakat yang menganut agama apa pun. Oleh karena itu, untuk mendapatkan suatu tatanan kenegaraan yang lebih damai, cepat atau lambat terdapat semacam pembagian kerja antara lembaga keagamaan, umat beragama dan negara.

Dalam abad ke-20 ini pada umumnya dikehendaki agar lembaga keagamaan lebih memusatkan diri pada pembinaan kerohanian umatnya, dan hanya secara tidak langsung dan dilakukan secara persuasif ikut serta dalam kegiatan kenegaraan. Bersamaan dengan itu, negara diharapkan untuk tidak melakukan campur tangan dalam masalah-masalah internal umat beragama dan membatasi diri dalam memberikan perlindungan terhadap perwujudan hak kebebasan beragama.

## b. Peranan Kepribadian dari Tokoh Kepemimpinan Agama dan Negara

Walaupun secara struktural terdapat potensi konflik antara lembaga keagamaan dan negara, namun manifes tidaknya konflik itu banyak tergantung pada kepribadian tokoh-tokoh yang memimpin kedua lembaga tersebut. Sesuai dengan keterbatasan cakupan kehidupan kenegaraan, pada umumnya dapat dipahami bahwa tidak terlalu banyak tokoh-tokoh kenegaraan yang secara pribadi mampu mempunyai kewibawaan dalam kehidupan keagamaan. Yang lebih mungkin terjadi adalah tokoh-tokoh keagamaan yang dapat dan bersedia untuk campur tangan dalam kehidupan kenegaraan, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Memang besar manfaatnya bagi masyarakat jika ada komunikasi yang baik dan saling menghargai antara kepemimpinan keagamaan dengan kepemimpinan kenegaraan. Hal itu misalnya dapat terwujud jika mereka berasal dari lingkungan kultural yang sama atau setidaknya mempunyai wawasan lintas kultural yang luas. Wawasan-wawasan tersebut dapat dikembangkan baik melalui lembaga pendidikan umum yang nelatarbelakangi pembentukan

kedua jenis kepemimpinan ini atau melalui pertemuan berkala untuk membahas masalah-masalah yang merupakan kepentingan bersama.

Namun tidak dapat disangkal bahwa sesekali memang tampil ke depan publik tokoh-tokoh keagamaan, yang selain mempunyai kharisma pribadi dan merupakan otoritas dalam ajaran agama, juga mempunyai ambisi yang kuat untuk ikut terlibat langsung dalam masalah-masalah kenegaraan. Tokoh-tokoh seperti ini bisa terdapat pada tingkat nasional dan juga bisa pada tingkat lokal. Konflik dengan kepemimpinan negara akan berlangsung dalam bidang politik jika ambisi tersebut diarahkan pada masalah politik belaka, tetapi dapat berlangsung dalam bidang yang lebih luas jika ambisi itu mencakup keseluruhan kehidupan kenegaraan. Tidaklah dapat dihindari bahwa jika ambisi tersebut tidak dibatasi pada suatu saat, akan timbul konflik bersenjata antara para pengikut agama dengan angkatan bersenjata negara. Oleh karena umumnya secara menyeluruh para pengikut agama bukanlah prajurit profesional dan tidak mempunyai dukungan logistik yang berlanjut seperti yang dimiliki oleh angkatan perang, lazimnya cepat atau lambat mereka kalah dalam konflik bersenjata itu.

## Proses Akomodasi antara Agama dan Negara di Indonesia

### a. Aspek Ideologi

Dalam usia lebih dari setengah abad dan setelah melalui proses sosialisasi, internalisasi serta pengembangan yang intensif sejak tahun 1966, secara perlahan telah terdapat konsensus yang luas di Indonesia, bahwa Pancasila baik sebagai pandangan hidup bangsa maupun sebagai dasar negara yang dijabarkan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, mampu menjadi landasan akomodasi yang kuat bagi hubungan antara agama dan negara. Keseluruhannya itu dikembangkan secara dinamis dalam praktek kenegaraan, yang sekali dalam lima tahun dikristalisasikan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Sila pertama dan kedua dari Pancasila memuat rumusan yang jelas mengenai hubungan antara agama dengan negara. Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa berdasar atas Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Maknanya adalah negara melindungi seluruh agama serta umat beragama dan mewajibkan penyelenggara negara untuk menegakkan cita-cita moral rakyat yang luhur. Secara implisit hal ini berarti bahwa pada satu sisi negara mengakui

wibawa dan kepemimpinan keagamaan ke dalam lingkungannya masing-masing, dan pada sisi lain tidak memberi peluang untuk pemikiran-pemikiran teokratik, yang menghendaki kekuasaan langsung agama serta lembaga keagamaan ke dalam lembaga kenegaraan.

Setelah melalui rangkaian wacana nasional yang panjang selama dua dasawarsa antara tahun 1966 sampai tahun 1978, Majelis Permusyawaratan Rakyat mengesahkan suatu Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. Khusus untuk bidang agama, Lembaga Negara Tertinggi tersebut menegaskan bahwa hak kebebasan agama hak asasi manusia yang paling asasi, bukan pemberian negara dan bukan pemberian golongan. Pernyataan ini merupakan suatu langkah lanjut dari pengakuan negara terhadap otonomi agama.

Dengan Undang-Undang no. 3 dan no. 8 tahun 1985 disepakati bahwa Pancasila adalah satu-satunya asas dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Walaupun pada mulanya diterima dengan skeptis, terutama oleh komunitas Kristen, namun secara perlahan hal itu disetujui, oleh karena -- sekali -- pernyataan tersebut tidak berarti adanya campur tangan negara terhadap hal-hal yang murni bersifat masalah internal umat

beragama. Dengan lain perkataan, negara mengkomodasi aspirasi dan kepentingan yang absah dari agama serta lembaga keagamaan serta memberinya otonomi ke dalam, tetapi mengenai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara lembaga keagamaan tetap tunduk pada hukum negara.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1988 telah tercapai kemajuan lebih lanjut dalam sisi ideologis. Agama, umat beragama serta lembaga keagamaan bukan hanya dilindungi hak kebebasannya beragama tetapi juga diberi peranan kenegaraan dalam pengamalan sila pertama dari Pancasila, yang antara lain mencakup tanggung jawab bersama dari semua golongan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk secara terus menerus dan bersama-sama meletakkan landasan spiritual, moral dan etik dari pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

Perkembangan sejak tahun 1988 ini mungkin dapat dipahami sebagai wujud akomodasi maksimal dari negara terhadap agama, umat beragama serta lembaga keagamaan. Secara historis dan struktural bukan saja telah dapat dinetralisir kemungkinan terjadinya konflik mendasar antara agama dan negara, tetapi juga telah dikembangkan

paradigma baru tentang potensi konstruktif yang dapat dimainkan oleh agama, umat beragama serta lembaga kenegaraan dalam pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.

#### b. Aspek Politik

Kejernihan posisi ideologis dari hubungan antara agama dan negara memudahkan penjabarannya dalam bidang politik. Dalam tahun 1980-an Menteri Agama Alamsyah Ratu Prawiranegara — seorang letnan jenderal purnawirawan — mengembangkan doktrin Tri Kerukunan Umat Beragama, yang terdiri dari kerukunan intern suatu umat beragama, kerukunan antar seluruh umat beragama dan kerukunan antara umat beragama dengan pemerintah.

Dalam waktu yang kurang lebih bersamaan, jajaran Angkatan Bersenjata RI menyesuaikan doktrin dan kebijaksanaannya. Dalam tahun 1970-an telah dikembangkan doktrin Kepemimpinan dan Komunikasi Sosial ABRI (KKS-ABRI), yang menganjurkan digunakannya pendekatan persuasif dalam pelaksanaan tugas-tugas nonmiliter ABRI. Dalam tahun 1980-an, diprakarsai oleh jajaran Komando Wilayah Pertahanan II/Jawa-Madura yang bermarkas di Yogyakarta di bawah komando Letnan

Jenderal Widjojo Soejono, doktrin KKS-ABRI tersebut disusun oleh sebuah petunjuk pelaksanaan Markas Besar ABRI tentang Pedoman Komunikasi Sosial dengan umat Islam Indonesia. Dengan menelaah ajaran-ajaran Islam yang relevan mengenai bidang keamanan, pihak ABRI merumuskan kebijakan yang perlu dianut dalam mencegah dan menyelesaikan gejolak-gejolak keamanan yang menyangkut umat Islam Indonesia. Adalah menarik untuk dicatat, bahwa rumusan ideologis dan rumusan politik yang akomodatif mengenai hubungan antara agama dan negara ini umumnya dirintis oleh tokoh-tokoh militer. Sudah barang tentu perlu ada penjelasan teoretikal mengenai hal itu.

Secara historis memang dapat dijelaskan peranan konstruktif jajaran ABRI dalam menyelesaikan masalah hubungan antara agama dan negara ini. Agar dapat bertahan sebagai suatu angkatan bersenjata nasional, ABRI harus dapat menyelesaikan terlebih dahulu masalah hubungan agama dan negara ini. Tujuannya adalah pada suatu sisi untuk mencegah timbulnya konflik keagamaan di dalam batang tubuh angkatan bersenjata, yang jika terjadi akan meniadakan efektivitasnya sebagai angkatan bersenjata; pada sisi lain untuk

dapat memanfaatkan ajaran-ajaran agama sebagai sumber kekuatan moral angkatan bersenjata dalam menunaikan tugas pokoknya.

Dalam hubungan itulah sejak tahun 1951 — jauh lebih dahulu dari kekuatan sosial politiknya — angkatan bersenjata (baca: angkatan perang) telah menyusun dan mengesahkan sebuah kode etik yang dinamakan "Sapta Marga". Tiga marga pertama berkenaan dengan kewajiban kewarganegaraan secara umum, dan empat marga berikutnya berkenaan dengan kewajiban-kewajiban sebagai prajurit angkatan bersenjata. Dalam marga pertama secara jelas dicantumkan status sebagai warga negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasar Pancasila.

Untuk membina peranan agama dalam keseluruhan pembinaan personil angkatan bersenjata, telah dibentuk dinas-dinas perawatan rohani dari segala agama yang diperlakukan secara sederajat. Bersamaan dengan itu, setiap komandan mempunyai tanggung jawab dalam kesejahteraan rohani pasukannya, apa pun agama yang secara pribadi ia anut dan apa pun agama yang dianut oleh anggota pasukannya itu. Dalam hubungan itu tidaklah dirasakan sebagai suatu keanehan melihat seorang ko-

mandan batalyon infantri yang beragama Kristen memimpin pembuatan mesjid atau mushalla untuk anggotanya yang beragama Islam, atau sebaliknya komandan pasukan yang beragama Islam menghadiri perayaan Natal dari warganya yang beragama Kristen. Dengan lain perkataan, pembinaan internal personil ABRI memang telah menciptakan kondisi yang menguntungkan mengenai hubungan yang baik antara agama dan negara ini. Subkultur yang amat toleran itulah yang disosialisasikan kepada masyarakat luas melalui posisi struktural yang ditempati para perwira ABRI ini, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

### c. Kasus Khusus Timor Timur

Propinsi Timor Timur, yang berintegrasi — atau secara historis mungkin lebih tepat jika disebut sebagai mengadakan reunifikasi — dengan Republik Indonesia adalah merupakan sebuah kasus khusus. Walaupun beberapa daerah lain di Indonesia juga memperoleh pengaruh Portugis, namun di daerah tersebut pengaruh Portugis tersebut terlihat sangat intensif. Tidak hanya dalam kehidupan keagamaan, yaitu Katolik, tetapi juga dalam bidang pendidikan serta kehidupan sosial. Cukup banyak tokoh-tokoh daerah Ti-

mor Timur yang memperoleh pendidikan Portugis dan yang secara genealogis adalah keturunan Portugis.

Berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia, di mana masalah hubungan antara agama dan negara ini telah dapat diselesaikan secara mendasar, di daerah tersebut masalah itu masih merupakan suatu problematik yang lumayan kompleks. Pada suatu sisi jajaran pemerintahan, politik serta militer telah ditata menurut konsensus yang berkembang secara nasional, tetapi kepemimpinan keagamaan masih belum memandang jajarannya sebagai bagian integral dari keseluruhan bangsa Indonesia.<sup>13</sup> Sesuai dengan struktur gereja Katolik yang berpusat pada kepausan yang berpusat di kota Vatikan, Roma, masalah ini tidak dapat diselesaikan di Indonesia. Walaupun Paus mengakui peranan positif dari Pancasila dan mempunyai hubungan diplomatik dengan Republik Indonesia, namun belum mengakui integrasi daerah Timor Timur dengan Republik Indonesia. Sehubungan dengan itu keuskupan Dili dan Baucau — selain mempunyai komunikasi langsung dengan Vatikan — hanya berstatus sebagai peninjau dalam Konferensi Waligereja Indonesia (KWI).

Ringkasnya kondisi hubungan

antara agama dan negara di daerah Timor Timur sangat berbeda dari kondisi daerah lainnya di Indonesia. Dapatlah dibayangkan bahwa dalam keadaan seperti itu, masyarakat Timor Timur yang dewasa ini sebagian besar sudah beragama Katolik, bersikap ambivalen dalam melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya. Dalam setiap Pemilihan Umum, Golongan Karya dapat memperoleh sebagian besar suara pemilih. Namun insiden yang berlatar belakang politik serta dikaitkan dengan kultur serta agama Katolik yang dianut masyarakat Timor Timur berlangsung terus.

Walaupun demikian ada perkembangan yang menarik dalam bulan-bulan terakhir ini. Jika sebelumnya, kekuatan antiintegrasi relatif mampu mengarahkan seluruh pendapat umum untuk menentang Indonesia, dalam bulan-bulan terakhir ini mereka mulai melancarkan serangan bersenjata terhadap penduduk asli Timor Timur yang minimal tidak antiintegrasi maksimal prointegrasi. Serangan-serangan tersebut telah mulai memakan korban harta dan nyawa penduduk.

Dapatlah dipahami bahwa dalam upaya memelihara perdamaian di kalangan umatnya, kepemimpinan gereja Katolik di daerah tersebut menghadapi po-

sisi dilematis. Sikap yang memberi kesan sebagai anti-integrasi — seperti diperlihatkan secara langsung atau tidak langsung selama ini — berarti mengabaikan jatuhnya korban-korban baru, yang notabene dilakukan oleh kelompok anti-integrasi yang mulai beralih kepada taktik terorisme. Sikap itu secara politik juga sulit untuk dipertahankan, sehubungan dengan kedudukan Uskup Belo sebagai salah seorang pemenang hadiah nobel untuk perdamaian. Sebaliknya, jika sekarang ini memberi kesan prointegrasi dengan menyalahkan aksi terorisme Fretilin, hal itu berarti mengakui kesalahan sikap politik yang dianut selama ini dan dapat diduga akan mengundang kritik dan protes dari para pendukung anti-integrasi, yang selama ini berlindung di bawah kepemimpinan Uskup Belo.

Tidaklah dapat disangkal bahwa seluruh kepemimpinan daerah Timor Timur — baik kepemimpinan keagamaan maupun kepemimpinan pemerintahan perlu mengembangkan rumusan khasnya sendiri mengenai hubungan antara agama dan negara ini. Sampai formula yang dapat diterima oleh semua pihak dapat ditemukan, masyarakat daerah tersebut masih harus bersiap menanggung kondisi yang tidak menentu seperti yang



terjadi selama ini. Bukan mustahil keadaan akan menjadi semakin memburuk sebelum dapat menjadi lebih baik. Dalam keseluruhan proses ini, diuji kualitas kepemimpinan serta kenegaraan dari seluruh fihak yang terkait.

### Penutup

Hubungan antara agama, umat beragama serta negara adalah salah satu masalah klasik yang tidak mudah untuk diselesaikan. Ditinjau dari segi kebijakan dan operasionalnya, esensi masalahnya terletak pada klaim ganda dari kepemimpinan agama serta kepemimpinan negara terhadap loyalitas para penganut agama serta terhadap warga negara yang dalam kenyataannya adalah orang-orang yang sama.

Penyelesaiannya secara mendasar terletak pada ditemukannya penataan institusional yang memberi tempat yang melembaga baik kepada kepemimpinan umat beragama serta kepada kepemimpinan negara. Kesulitan berkepanjangan akan tetap berlangsung selama tatanan yang bersifat integratif tersebut belum ditemukan serta dilaksanakannya.

Berkat renungan secara terus menerus, Republik Indonesia telah menemukan baik rumusan maupun tatanan yang bersifat

integratif tersebut, yang bukan saja mengakui kawasan kewenangan masing-masing kepemimpinan, tetapi juga memberikan peranan yang konstruktif kepada umat beragama dalam keseluruhan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, yang menjadi tanggung jawab kepemimpinan negara. Dengan demikian pada dasarnya masalah klasik hubungan antara agama dan umat beragama ini telah menemukan formatnya yang mantap.

Sebagai pengecualian dapat disebut hubungan antara agama, umat beragama serta negara di Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur, yang timbul dari latar belakang sejarah, kebudayaan serta proses integrasi — atau reunifikasi — yang khas. Sampai sedemikian jauh belum terlihat tanda-tanda yang menggembirakan untuk tumbuh dan berkembangnya tatanan yang lebih melembaga antara agama, umat beragama dan negara di daerah itu. Hal itu berarti bahwa masyarakat daerah tersebut masih harus menyiapkan diri untuk suasana tegang berkepanjangan, sampai terwujudnya suasana yang lebih baik dari berbagai usaha yang masih dilakukan berbagai pihak sampai saat ini.

### Catatan

1. Brosur yang memuat pidato lengkap Ki Bagus Hadikusumo ini sudah diserahkan ke Sekretariat Negara oleh putera beliau Kolonel Laut (P) Basmal Hadikusumo dan segera akan dimanfaatkan untuk menyempurnakan buku Risalah dalam Edisi IV mendatang. Naskah pidato ini amat penting, bukan hanya untuk memahami mengapa terjadi polemik mengenai hubungan antara agama dan negara di Indonesia, tetapi juga untuk menjernihkan kekeliruan pemahaman yang terdapat mengenai masalah ini. Ternyata bahwa walaupun Ki Bagus Hadikusumo yang pertama kalinya mengusulkan agar negara Indonesia didasarkan pada agama Islam, namun juga beliau sendiri yang menarik usulnya itu dalam rapat tanggal 15 Juli 1945. Namun usul penarikan ini justru ditolak oleh Ketua BPUPKI Dr. Radjiman Wedyodiningrat dan Anggota Ir. Soekarno dengan alasan bahwa mengenai masalah itu telah tercapai kompromi dalam Piagam Jakarta 22 Juni 1945.
2. Risalah, *op. cit.*, h. 38
3. Risalah, *op. cit.*, h. 80f.
4. Seperti dilaporkan oleh Ir. Soekarno Panitia Kecil dalam sidang kedua Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 10 Juli 1945, hubungan antara agama dengan negara adalah salah satu dari sembilan kelompok masalah yang diajukan oleh 40 orang pembicara dari 62 orang anggota lembaga itu. Masalah lainnya adalah: momen menyatakan Indonesia merdeka, dasar negara unifikasi atau federasi bentuk negara dan kepala negara, warganegara, daerah, pembelaan, serta keuangan. Risalah, *op. cit.*, h. 88f.
5. Panitia Sembilan ini terdiri dari Drs. Mohammad Hatta, Mr. Muhammad Yamin, Mr. Subardjo, Mr. A. A. Marais, Ir. Soekarno, Kiai Abdul Kahar Muzakkar, K. H. Wahid Hasjim, Abikusno Tjokrosujoso dan Haji Agus Salim. Lihat Risalah *op. cit.*, h. 94. Sangat disayangkan bahwa tidak ada catatan stenografis dari pembahasan dalam rapat-rapat Panitia Sembilan tersebut, sehingga yang dapat kita ketahui hanyalah hasil rapat-rapatnya belaka, yang dilaporkan oleh ketuanya, Ir. Soekarno kepada sidang pleno kedua BPUPKI, antara tanggal 10 sampai 17 Juli 1945. Seperti kita ketahui, Ki Bagus Hadikusumo tidak duduk dalam Panitia Sembilan ini. Oleh karena Ki Bagus Hadikusumo berpendirian bahwa jika tidak menyetujui usulnya mengenai pembentukan negara Islam, sebaliknya negara Indonesia yang akan dibentuk ini netral saja dalam urusan agama. Oleh karena itulah ia menyatakan tidak setuju dengan kalimat kompromis "Ketuhanan Yang Maha Esa dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya".
6. Risalah *op. cit.*, h. 338.
7. Menurut penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, hubungan antara agama dan negara ini bahkan merupakan salah satu dari empat Pokok Pikiran yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dengan menegaskan secara lebih lengkap bahwa "negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh sebab itu, undang-undang dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur". Risalah, Lampiran.
8. Walaupun berasal dari rumpun agama-agama Semit yang sama, namun oleh karena sifatnya yang eksklusif, agama Yahudi pada umumnya tidaklah dipandang sebagai agama misioner. Menurut sejarah kedatangannya di Indonesia, agama Islam disebarkan secara sambilan dalam waktu yang cukup lama — sejak abad ke-7 Masehi — oleh para pedagang Gujarat melalui jalur pelayaran niaga, sehingga penyebarannya terutama terdapat di daerah pesisir. Walaupun menurut literatur Kristen sudah terdapat komunitas Kristen pada abad ke-7 Masehi di pantai barat Sumatera, namun umumnya diakui bahwa agama Kristen datang ke Indonesia bersamaan

dengan kedatangan pelaut-pelaut Portugis pada tahun 1511 di pelabuhan Melaka dan mengalahkan bandar perdagangan yang ramai itu. Tidaklah mengherankan bahwa para pelaut Portugis yang datang setelah selesainya Perang Salib itu membawa kebencian kepada daerah yang didatanginya itu, yang umumnya ternyata telah terlebih dahulu memeluk agama Islam.

9. Dekrit Tordesilas 1494 ini dapat dipandang sebagai ajaran geopolitik dan geostrategi pertama di dunia, yang kemudian dikembangkan oleh Alfred Thayer Mahan, Karl Haushoffer serta tokoh-tokoh lainnya yang secara langsung atau tidak langsung menjadi alasan pembenar dari timbulnya kolonialisme dan imperialisme.
10. Untuk dapat memahami latar belakang ideologis dari kebijakan rezim kolonial Eropa di Indonesia diperlukan dukungan pengetahuan sejarah tentang hubungan antara para penganut agama Islam dan Kristen kawasan Timur Tengah antara abad ke-7 sampai dengan abad ke-14, serta antara para penganut agama Kristen Katolik dan Kristen Protestan antara abad ke-16 sampai sekarang ini.
11. Suatu contoh disebutkan di sini. Dalam dramanya yang terkenal *Dunia Comedia*, pengarang Italia Dante Allegieri menggambarkan Nabi Muhammad sebagai seorang Kristen yang sesat dan oleh karena itu berada dalam kerak neraka yang paling bawah.
12. Sebagai anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, penulis pernah menanyakan Kardinal Etchgaray dari Vatikan, yang didampingi oleh Duta Besar Vatikan di Indonesia Pietro Sambi, mengenai keberlakuan keputusan Konsili Vatikan II ini daerah Timor Timur. Pertanyaan ini timbul oleh karena terdapatnya kesan bahwa kepemimpinan umat Katolik di daerah tersebut merasa kurang nyaman dengan kehadiran umat Islam di daerah itu serta adanya keinginan untuk menjadikan daerah Timor Timur sebagai "propinsi Katolik", walau yang kemudian ini dibantah, antara lain oleh Drs. Frans Seda. Kedua pejabat tinggi Gereja Katolik itu tidak menjawabnya secara lugas. Duta Besar Sambi secara persuasif mengingatkan bahwa daerah tersebut demikian lama terisolir sehingga mempengaruhi sikap mereka terhadap umat beragama lain.
13. Dapat diperkirakan bahwa keadaan ini terkait erat dengan kebijakan Uskup Carlos Ximenes Belo, yang mendapatkan pendidikannya di Portugal. Dalam membela pelanggaran hak asasi yang dilakukan oleh oknum-oknum ABRI, uskup ini merasa lebih mantap mengkomunikasikannya kepada Perserikatan Bangsa Bangsa daripada kepada Pemerintah Republik Indonesia sendiri. Walaupun Belo mengakui bahwa Pancasila itu baik, terutama jika benar-benar dilaksanakan, namun beliau mengakui belum mengikuti penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. Dalam tahun 1996 Uskup Belo menerima Hadiah Nobel Perdamaian bersama dengan Jose Ramos Horta, tokoh anti-integrasi. Dalam suasana Pemilihan Umum 1997, Uskup Belo berada di Amerika Serikat mengunjungi Congressman Patrick Kennedy dari negara bagian Rhode Island yang sangat anti Indonesia dan bertemu dengan Jose Ramos Horta.