

## HUBUNGAN AGAMA DAN NEGARA DALAM KONTEKS MODERNISASI POLITIK DI ERA REFORMASI

**Masykuri Abdillah**

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta  
Jl. Ir. H. Juanda 95, Ciputat, Jakarta 15412  
E-mail: masykuri abdillah@yahoo.com

**Abstract:** *The Relationship of Religion and State within the Context of Political Modernisation in the Reform Era.* Political modernization in Indonesia to some extent has brought about political secularization. Yet, in the Pancasila state, the process will not lead to a secular state. The relationship between religion and the state is an intersectional relationship, neither fully integrated nor completely separate. In the reform era, democratic political modernization has implications on the emergence of new political parties, including Islamic parties. On the other hand, the freedom of expression in certain cases has led to disputes and conflicts that can disrupt social harmony and national integration. In this context, religion can provide a positive contribution as an integrative factor that values social diversity, and not as a disintegrative factor that supports social exclusivism.

**Keywords:** political modernization, secularization, religion and public policy, religion, religion and political participation, religion and national integration

**Abstrak:** *Hubungan Agama dan Negara dalam Konteks Modernisasi Politik di Era Reformasi.* Modernisasi politik di Indonesia dalam tingkat tertentu telah menimbulkan sekularisasi politik. Namun, di negara yang berideologi Pancasila ini, proses itu tidak akan mengarah kepada negara sekuler. Hubungan antara agama dan negara adalah hubungan persinggungan, tidak sepenuhnya terintegrasi dan tidak pula sepenuhnya terpisah. Di era reformasi ini, modernisasi politik yang demokratis berimplikasi kepada munculnya partai-partai politik baru, termasuk partai-partai Islam. Di sisi lain, ekspresi kebebasan dalam kasus-kasus tertentu telah menimbulkan perselisihan dan konflik yang bisa mengganggu harmoni sosial dan integrasi bangsa. Dalam konteks inilah agama dapat memberikan kontribusi yang positif sebagai faktor integratif yang menghargai kemajemukan masyarakat dan bukan sebagai faktor disintegratif yang mendukung eksklusifisme dalam masyarakat.

**Kata Kunci:** modernisasi politik, sekularisasi, agama dan kebijakan publik, agama dan partisipasi politik, agama dan integrasi nasional

### Pendahuluan

Proses modernisasi merupakan proses alamiah sejalan dengan naluri manusia yang selalu berkembang dan berubah yang umumnya menuju ke arah kemajuan. Proses modernisasi yang sudah berlangsung sejak abad pencerahan ini ditandai dengan dominannya rasionalisme dan ilmu pengetahuan serta industrialisasi. Meski terdapat variasi tentang definisi kemodernan ini, paling tidak ada beberapa kriteria yang dikemukakan oleh para sarjana, yakni: tingkat pertumbuhan keberlanjutan (*self-sustaining growth*) dalam ekonomi, tingkat partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara, penyebaran norma-norma sekuler-rasional dalam kebudayaan, dan peningkatan mobilitas dalam masyarakat.<sup>1</sup> Modernisasi ini hampir

mencakup semua aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara, termasuk bidang politik, sehingga dalam pembangunan politik pun disebut modernisasi politik.

Modernisasi politik merupakan perubahan politik secara total, baik secara struktural maupun kultural, meski proses perubahan ini mengambil bentuk yang bervariasi, tidak sama antara satu negara dengan negara lainnya. Perubahan politik ini berpengaruh kepada (atau dipengaruhi oleh) proses modernisasi, yakni sekularisasi, rasionalisasi, komersialisasi, industrialisasi, mobilitas sosial yang cepat, restratifikasi; peningkatan materi dalam standar hidup, penyebaran melek huruf, pendidikan dan media; persatuan nasional, dan ekstensi keterlibatan dan partisipasi rakyat dalam politik. Secara

Naskah diterima: 4 Februari 2013, direvisi: 29 April 2013, disetujui untuk terbit: 3 Mei 2013.

<sup>1</sup> David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social*

*Sciences*, vol. IX, (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1969), h. 387.

historis tahapan tentang perubahan ini dapat dibedakan antara tradisional, transisional dan modern, walaupun penahapan seperti ini juga tidak terlepas dari kritik. Pada dasarnya perbedaan antara sistem tradisional dan modern dapat dikatakan, jika sistem politik tradisional itu terutama bersifat askriptif dan partikularistik, maka sistem modern terutama bersifat orientasi pada prestasi (*achievement-oriented*) dan universalistik.<sup>2</sup>

Dalam kenyataannya, modernisasi politik itu tidak selamanya menuju kepada kondisi yang positif, melainkan bisa juga menuju ke kondisi negatif, meski hal ini dalam kasus-kasus tertentu bisa jadi sangat subjektif. Dalam konteks integrasi nasional, misalnya, modernisasi politik di negara-negara Eropa Timur pada awal 1990-an justru melahirkan perpecahan nasional yang berakibat terbagi-baginya sebuah negara menjadi beberapa negara. Di beberapa negara Muslim modernisasi politik melahirkan proses sekularisasi yang kuat seperti terjadi di Indonesia pada masa-masa awal Orde Baru, atau bahkan menjadikan sekularisme sebagai prinsip kehidupan bernegara, seperti terjadi di Turki yang dibangun oleh Kamal Ataturk. Namun kemudian kecenderungan ini terkoersi dengan munculnya kebangkitan agama dan perlawanan (*counter*) yang kuat terhadap sekularisasi yang bisa menghilangkan identitas suatu bangsa.

Dalam konteks Indonesia, modernisasi politik ini sebenarnya sudah dicanangkan sejak awal kemerdekaan, sebagaimana dapat dilihat dalam perdebatan-perdebatan dalam rapat-rapat persiapan kemerdekaan. Namun hal ini mengalami pasang surut sejalan dengan kecenderungan politik pemerintah. Modernisasi politik secara demokratis baru terjadi pada era reformasi ini, terutama melalui amandemen UUD 1945 yang melahirkan pembatasan kekuasaan presiden, penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas, pembangunan sistem multi partai, jaminan kebebasan yang lebih besar untuk berekspresi dan sebagainya. Hanya saja, sebagian dari ekspresi kebebasan itu melahirkan sejumlah aspirasi dan sikap yang potensial dapat mengancam harmoni sosial dan integrasi nasional, termasuk yang berkaitan dengan aspirasi dan ekspresi keagamaan.

## Hubungan Agama dan Negara

Dalam praktik kehidupan kenegaraan masa kini, hubungan antara agama dan negara dapat diklasifikasi

<sup>2</sup> David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, h. 395-396.

kan ke dalam tiga bentuk, yakni *integrated* (penyatuan antara agama dan negara), *intersectional* (persinggungan antara agama dan negara), dan sekularistik (pemisahan antara agama dan negara). Bentuk hubungan antara agama dan negara di negara-negara Barat dianggap sudah selesai dengan sekularismenya atau pemisahan antara agama dan negara. Paham ini menurut *The Encyclopedia of Religion* adalah sebuah ideologi, dimana para pendukungnya dengan sadar mengcam segala bentuk supernaturalisme dan lembaga yang dihukuskan untuk itu, dengan mendukung prinsip-prinsip non-agama atau anti-agama sebagai dasar bagi moralitas pribadi dan organisasi sosial.<sup>3</sup>

Pemisahan agama dan negara tersebut memerlukan proses yang disebut sekularisasi, yang pengertiannya cukup bervariasi, termasuk pengertian yang sudah ditinjau kembali. Menurut Peter L. Berger berarti "sebuah proses di mana sektor-sektor kehidupan dalam masyarakat dan budaya dilepaskan dari dominasi lembaga-lembaga dan simbol-simbol keagamaan".<sup>4</sup> Proses sekularisasi yang berimplikasi pada marjinalisasi agama ini bisa berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, yang terutama dipengaruhi oleh latar belakang budaya dan sejarah masing-masing masyarakatnya. Negara-negara yang mendasarkan diri pada sekularisme memang telah melakukan pemisahan ini, meski bentuk pemisahan itu bervariasi. Penerapan sekularisme secara ketat terdapat di Perancis dan Amerika Serikat, sementara di negara-negara Eropa selain Perancis penerapannya tidak terlalu ketat, sehingga keterlibatan negara dalam urusan agama dalam hal-hal tertentu masih sangat jelas, seperti hari libur agama yang dijadikan sebagai libur nasional, pendidikan agama di sekolah, pendanaan negara untuk agama, keberadaan partai agama, pajak gereja, dan sebagainya. Bahkan, sebagaimana dikatakan Alfred Stepan, kini masih ada sejumlah negara Eropa yang tetap mengakui secara resmi lembaga gereja (*established church*) dalam kehidupan bernegara, seperti Inggris, Yunani, dan negara-negara Skandinavia (Norwegia, Denmark, Finlandia, dan Swedia).<sup>5</sup>

Sekularisasi politik juga terjadi dalam konteks modernisasi politik di negara-negara berkembang,

<sup>3</sup> *The Encyclopedia of Religion*, vol. 13, (New York: Macmillan Publishing Company), h. 159.

<sup>4</sup> Lihat Gergely Rosta, "Secularization or Desecularization in the Work of Peter Berger, and the Changing Religiosity of Europe", dalam <http://www.crvp.org/book/Series07/VII-26/chapter-14.htm>.

<sup>5</sup> Lihat Alfred Stepan, *The World's Religious Systems and Democracy: Crafting The "Twin Toleration"*, dalam <https://mail2.mpil.de/exchange/mboecken/Entw%C3%BCCrfe/Project Manager - Constitution Process - Governance.EML/>, h. 6-7.

termasuk di negara-negara Muslim. Dalam kaitan dengan hal ini Donald Eugen Smith beberapa dekade lalu mengatakan bahwa sebenarnya sekularisasi politik dan pelibatan agama dalam politik ini berjalan secara simultan. Namun menurut dia, sekularisasi ini betul-betul merupakan proses yang lebih mendasar, dan hal ini lambat laut akan melenyapkan fenomena partai politik dan ideologi keagamaan.<sup>6</sup> Sekularisasi politik dalam hal-hal tertentu dan tingkat tertentu memang terjadi di negara-negara Muslim, seperti pembentukan lembaga-lembaga negara modern sebagai perwujudan sistem demokrasi yang menggantikan lembaga-lembaga negara berdasarkan keagamaan, pembentukan partai-partai politik, penyelenggaraan pemilihan umum, dan sebagainya. Bahkan, proses sekularisasi secara terbatas juga terjadi di negara-negara agama (*religious states*), yang mengintegrasikan agama dan negara seperti Arab Saudi dan Iran, dengan melegislatasi aturan-aturan operasional tertentu yang awalnya berasal dari negara-negara Barat sekuler, seperti peraturan hukum tentang perdagangan internasional, imigrasi, dan sebagainya.

Namun dalam kenyataannya, umat Islam tetap memperhatikan faktor agama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, meski negara itu telah melakukan modernisasi dan sekularisasi politik bersamaan dengan proses globalisasi. Hal ini sebenarnya tidak terlepas dari karakteristik ajaran Islam itu sendiri, yang tidak hanya merupakan sistem teologis, tetapi juga cara hidup yang berisi standar etika moral dan norma-norma dalam kehidupan masyarakat dan negara. Islam tidak membedakan sepenuhnya antara hal-hal sakral dan profan, sehingga Muslim yang taat menolak pemisahan antara agama dan negara. Oleh karena itu, sekularisasi yang terjadi di negara-negara Muslim umumnya tidak sampai menghilangkan orientasi keagamaan masyarakat dan negara. Bahkan adopsi sistem sekuler, seperti sistem demokrasi dan penegakan hak asasi manusia, dalam banyak hal dilakukan dengan pemberian legitimasi keagamaan melalui ijtihad dan penyesuaian-penyesuaian tertentu.<sup>7</sup> Tanpa legitimasi ini, ide-ide atau “sistem sekuler” itu tidak akan mendapat dukungan sepenuhnya dari warga yang mayoritas beragama Islam. Ijtihad ini merupakan bagian dari modernisasi pemahaman keagamaan (modernisme Islam) agar ajaran-ajaran Islam tetap kompatibel dengan perkembangan masyarakat

modern tanpa menyalahi ajaran-ajaran Islam yang bersifat mendasar dan absolut (*qat'i*).

Menguatnya kembali orientasi keagamaan dan penolakan terhadap sekularisme telah menjadi fenomena di seluruh dunia Islam sejak akhir dasawarsa 1970-an, terutama karena semakin tingginya tingkat pendidikan umat Islam sehingga memunculkan pemahaman dan kesadaran mereka tentang karakteristik ajaran Islam yang memang tidak memisahkan antara agama dan negara. Bahkan sejak dasawarsa 1980-an, kebangkitan agama dalam bentuk desekularisasi politik dan sosial cukup nampak di negara ini sebagai tandingan (*counter*) terhadap proses sekularisasi politik tersebut.<sup>8</sup> Kecenderungan desekularisasi ini ternyata tidak hanya terjadi dunia Islam, tetapi juga di banyak negara di dunia, termasuk di Amerika Serikat, karena manusia tetap membutuhkan nilai-nilai spiritual, meski mereka hidup dalam masyarakat modern yang menjunjung rasionalitas. Karena kenyataan itulah sosiolog terkemuka, Peter L. Berger pada akhir dasawarsa 1990-an menolak teori “secularization”, dan sebaliknya mengemukakan teori “desecularization of the world”. Hal ini terjadi karena dalam kenyataannya proses sekularisasi itu menimbulkan reaksi dalam bentuk gerakan-gerakan tandingan sekularisasi yang kuat (*powerful movements of counter-secularization*)<sup>9</sup> Jadi teori ini merupakan revisi terhadap teorinya sendiri tentang sekularisasi yang dikemukakan pada akhir dasawarsa 1960-an.<sup>10</sup> Hanya saja, perlu dibedakan antara desekularasi dalam konteks negara (politik) dan desekularisasi dalam kehidupan masyarakat. Di negara-negara Barat fenomena desekularisasi ini umumnya terjadi dalam konteks kehidupan masyarakat, sementara negara masih tetap mendukung sekularisme, walaupun sebagian warga menuntut penghapusan sekularisme.

Desekularisasi juga terjadi di Indonesia pada akhir 1980-an sebagai *counter* terhadap kebijakan pemerintah Orde Baru yang pada masa-masa awal mendukung sekularisasi sejalan dengan proses modernisasi dan

<sup>6</sup> Lihat Donald Eugen Smith, *Religion and Political Development*, (Boston: Little Brown and Company, 1970), h. 124.

<sup>7</sup> Tentang legitimasi keagamaan terhadap demokrasi, misalnya, lihat Masykuri Abdillah, *Responses of Indonesian Muslim Intellectuals to the Concept of Democracy 1966-1993*, (Hamburg: Abera Verlag, 1997).

<sup>8</sup> Lihat Peter L. Berger et al., *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*, (Washington DC: Ethics and Public Policy Center, 1999), h. 1-4. Teori sekularisasi ini antara lain dikemukakan oleh Donald Eugene Smith, sebagaimana dapat dilihat dalam bukunya, *Religion and Political Development*, (Boston: Little Brown and Company, 1970), h. 124.

<sup>9</sup> Lihat Pippa Norris dan Ronald Inglehart, *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*, tr. *Sekularisasi Ditinjau Kembali: Agama dan Politik di Dunia Dewasa ini*, (Jakarta: Alvabet dan Yayasan Wakaf Paramadina), h. 4.

pembangunan. Sekularisasi politik itu dilakukan dengan tema “de-ideologisasi politik”, terutama dengan menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas yang berimplikasi pada pelarangan simbol-simbol agama dalam politik. Meski terjadi proses sekularisasi politik yang sangat kuat pada saat itu, dalam masyarakat tidak terjadi sekularisasi yang berarti, karena umat Islam tetap memiliki orientasi keagamaan dan melakukan sosialisasi ajaran-ajaran agama secara kultural. Desekularisasi itu antara lain ditandai dengan revisi kebijakan pemerintah dengan mengakomodasi sebagian aspirasi umat Islam, seperti UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No. 2 Tahun 1989 Tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengakomodasi pendidikan agama dan UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang mengakomodasi beroperasinya bank dengan sistem bagi hasil (perbankan syariah).

Berakhirnya masa Orde Baru dan munculnya Era Reformasi pada 1998, yang mendukung kebebasan dan demokrasi, dijadikan sebagai momentum bagi tokoh Islam untuk mempromosikan kembali politik Islam dengan mendirikan partai-partai Islam atau berbasis massa ormas Islam. Namun belajar dari sejarah perjuangan masa lalu untuk menjadikan Islam sebagai dasar negara seperti yang terjadi dalam persiapan kemerdekaan pada 1945 dan dalam Konstituante pada 1956-1959, mereka tidak mengulangi lagi perjuangan serupa. Memang di awal-awal era reformasi sempat muncul gagasan dan perdebatan dalam konteks amandemen UUD 1945 untuk memasukkan semangat Piagama Jakarta atau pelaksanaan syariat Islam dalam konstitusi, tetapi gagasan atau usulan itu tidak bisa diterima oleh MPR. Meski demikian, hampir semua kelompok Islam mendukung modernisasi politik dan demokratisasi, dan hanya sebagian kecil yang menolaknya.<sup>11</sup>

Dengan demikian, baik dalam konsep sistem ketatanegaraan maupun realitas pada saat ini hubungan antara agama dan negara di Indonesia tetap dalam bentuk yang kedua (*intersectional*) atau hubungan persinggungan antara agama dan negara, yang berarti tidak sepenuhnya terintegrasi dan tidak pula sepenuhnya terpisah. Dalam hubungan semacam ini terdapat aspek-aspek keagamaan yang masuk dalam negara dan

<sup>11</sup> Memang sejak beberapa tahun terakhir ini ekspresi kelompok yang menolak demokrasi semakin terbuka. Mereka antara lain Hizbut Tahrir, Jamaah Ansharut Tauhid (JAT), pengikut Ikhwan Quthbiyyah, kelompok Salafi, dan sebagainya. Pada tahun 2010 kelompok ini menerbitkan sebuah buku berjudul *Ilusi Negara Demokrasi* yang didukung oleh Hizbut Tahrir. Kemudian Maret 2013 lalu majalah *Al-Wa'e* milik organisasi ini terbit dengan judul *Demokrasi Sistem Kufur*.

ada pula aspek-aspek kenegaraan yang masuk dalam atau memerlukan legitimasi agama. Oleh karena itu, seringkali dikatakan bahwa Indonesia bukanlah negara agama dan bukan pula negara sekuler. Negara Indonesia adalah negara yang secara kelembagaan berbentuk sekuler tetapi secara filosofis mengakui eksistensi agama dalam kehidupan bernegara. Bahkan agama sebagai dasar negara secara eksplisit disebutkan dalam pasal 29 ayat 1, yakni “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”. Berdasarkan sila pertama Pancasila dan pasal 29 inilah sejumlah ahli hukum tata negara, seperti Ismail Suny, mengatakan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui tiga bentuk kedaulatan, yakni kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum dan kedaulatan Tuhan.<sup>12</sup> Namun hanya dua kedaulatan yang diakui resmi dan diwujudkan dalam bentuk lembaga negara, yakni kedaulatan rakyat dalam bentuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kedaulatan hukum dalam bentuk Mahkamah Konstitusi (MK).

Pengakuan akan eksistensi agama dalam kehidupan bernegara diwujudkan terutama dalam bentuk pengakuan resmi lembaga-lembaga keagamaan tertentu dalam negara serta adopsi nilai-nilai dan norma-norma agama dalam sistem nasional dan pengambilan kebijakan publik, seperti legislasi hukum-hukum agama (Islam) tertentu menjadi hukum nasional. Di samping itu, negara juga mengakui eksistensi partai-partai politik dan organisasi-organisasi massa yang berbasis agama. Hanya saja, kini terdapat perkembangan yang menarik dalam orientasi politik warga yang sekaligus menggabungkan antara proses sekularisasi dan desekularisasi. Di satu sisi, terjadi desekularisasi politik dengan munculnya kembali partai-partai agama (Islam) dan akomodasi nilai-nilai dan norma-norma agama dalam pengambilan kebijakan publik. Namun di sisi lain terjadi perubahan orientasi politik warga santri yang tidak otomatis mendukung partai-partai Islam tetapi justru banyak mendukung partai-partai nasionalis.

## Agama dan Kebijakan Publik

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa negara mengakui eksistensi lembaga-lembaga keagamaan dalam negara dan masyarakat. Hanya saja, terdapat perbedaan visi dan aspirasi di kalangan warga tentang sejauh mana keterlibatan agama itu dalam negara.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Lihat Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Kita*, edisi VI, (Jakarta: Aksara Baru, 1987), h. 7-8.

<sup>13</sup> Di era reformasi ini muncul pula orientasi kelompok yang mendukung sekularisme dan liberalisme yang berarti pemisahan agama

Dalam konteks ini, orientasi warga negara tentang keagamaan dalam konteks kehidupan negara cukup bervariasi, yang secara garis besar dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk. Pertama, agama sebagai ideologi, yang didukung oleh mereka yang ingin menjadikan agama sebagai ideologi negara, yang manifestasinya berbentuk pelaksanaan ajaran agama (syariah dalam konteks Islam) secara formal sebagai hukum positif. Orientasi kelompok ini pada agama lebih besar daripada orientasinya pada wawasan kebangsaan, sehingga ia akan bisa menimbulkan dilema jika dihadapkan pada realitas bangsa yang majemuk. Apalagi secara umum kelompok ini memiliki sikap yang absolutis dan eksklusif dalam beragama, di samping kadang-kadang melakukan politisasi agama untuk mendukung cita-cita mereka:

Kedua, agama sebagai sumber etika-moral (akhlak), yang didukung oleh mereka yang memiliki orientasi kebangsaan lebih besar daripada orientasi keagamaan. Orientasi ini hanya mendukung pelaksanaan etika-moral agama (*religio-ethics*), dan menolak formalisasi agama dalam konteks kehidupan bernegara. Posisi agama sebagai sumber pembentukan etika-moral ini dimaksudkan agar bangsa ini memiliki landasan filosofis yang jelas tentang etika-moral, tidak hanya berdasarkan kriteria baik dan buruk yang kadang-kadang bisa sangat subyektif atau sangat temporal. Di satu sisi orientasi ini membawa hal yang positif, karena dapat menghilangkan ketegangan antara kelompok Islam dengan kelompok-kelompok lain serta sangat kondusif bagi terwujudnya integrasi bangsa yang mejemuk ini. Namun di sisi lain, orientasi ini tidak cukup akomodatif terhadap aspirasi umat agama tertentu yang berupaya sedapat mungkin melaksanakan ajaran agama sepenuhnya.

Ketiga, agama sebagai sub-ideologi atau sebagai sumber ideologi jika kata “sub-ideologi” dianggap bisa menimbulkan penolakan dari sebagian kelompok masyarakat. Orientasi pertama memang sangat idealistik dalam konteks Islam, tetapi kurang realistik dalam konteks masyarakat dan bangsa Indonesia yang sangat plural. Sedangkan orientasi kedua sangat idealistik dalam konteks kemajemukan di Indonesia, tetapi kurang realistik dalam konteks agama Islam sebagai agama mayoritas, yang ajarannya tidak hanya berupa etika-moral melainkan juga sejumlah norma-norma dasar. Tarikan yang kuat ke arah salah satu orientasi ini akan mengakibatkan semakin kuatnya tarikan ke

dan negara sepenuhnya seperti di negara-negara Barat. Mereka menolak pelibatan agama dalam negara dan bahkan menolak Pancasila dan UUD 1945 yang menyebutkan agama atau Ketuhanan Yang Maha Esa.

arah orientasi yang berlawanan, dan bahkan akan dapat menimbulkan konflik internal yang lebih besar. Oleh karena itu, diperlukan jalan tengah di antara keduanya, yakni menjadikan agama sebagai sub-ideologi atau sebagai salah satu sumber ideologi Pancasila.

Orientasi ketiga tersebut lebih realistik dan moderat, karena meski orientasi ini berupaya melaksanakan etika-moral serta hukum agama atau prinsip-prinsipnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, ia masih tetap mengakui Pancasila sebagai ideologi negara. Karena Pancasila ini merupakan ideologi terbuka dan fleksibel, maka agama dituntut untuk memberikan kontribusi dalam penjabaran konsep-konsep operasional di pelbagai bidang sesuai dengan perkembangan masyarakat dan dunia. Dalam hal inilah nilai-nilai dan norma-norma agama menjadi input dan legitimasi bagi pembentukan dan penguatan etika-moral serta sistem nasional dan kebijakan publik. Di samping itu, orientasi ini mendukung pluralisme dan toleransi yang tinggi terhadap kemajemukan bangsa ini, sehingga semua warga negara memiliki kedudukan yang sejajar.

Pelibatan agama dalam penguatan etika-moral (akhlak) bangsa saat ini sangat dibutuhkan, terutama ketika kondisi akhlak bangsa ini secara umum masih sangat lemah, seperti maraknya kebohongan, korupsi, penipuan, kekerasan, radikalisme, pemerkosaan, egoisme, keserakahan, dan sebagainya, baik dalam kehidupan masyarakat maupun kehidupan politik, hukum, dan birokrasi. Demikian pula, kini semakin banyak terjadi kenakalan remaja, penyalahgunaan narkoba, perkelaian antar kelompok, pergaulan bebas, pornografi, pornoaksi, dan sebagainya. Penguatan akhlak ini kini menjadi sangat penting untuk memperkuat etika politik dalam proses konsolidasi demokrasi yang sudah berlangsung sejak tahun 2004 tetapi kurang berjalan dengan mulus, tidak seperti proses transisi demokrasi yang telah dilewati dengan sukses antara tahun 1998 sampai 2004.<sup>14</sup>

Di samping itu, agama menjadi sumber atau *input* bagi pengambilan kebijakan publik, agar perundang-undangan dan kebijakan publik itu sejalan atau tidak bertentangan dengan ajaran-ajaran agama (Islam) serta sesuai dengan aspirasi umat. Dalam kenyataannya, ajaran-ajaran agama itu di samping mengandung nilai-nilai yang bersifat universal, juga mengandung nilai-nilai dan norma-norma yang bersifat pertikular,

<sup>14</sup> Lihat Harold Chrouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), h. 35; Edward Aspinal and Marcus Mietzner (eds.), *Problems of Democratizations in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, (Singapore: ISEAS, 2010), h. 17.

dan oleh karenanya, aspirasi umat itu juga adakalanya bersifat umum (universal) dan adakalanya bersifat khusus (partikular). Hanya saja, seringkali aspirasi Islam itu hanya diidentifikasi pada bentuk aspirasi yang bersifat khusus (partikular), sehingga gerakan-gerakan Islam yang muncul umumnya menggunakan tema-tema aspirasi khusus tersebut, yang *notabene* bersifat ideologis atau “fundamentalistis”. Pada hal ajaran Islam itu tidak hanya mencakup hal-hal yang termasuk dalam aspirasi khusus, tetapi juga aspirasi umum (universal). Sebagaimana diketahui filosofi ajaran Islam (*maqâsid al-shari'ah*) itu dimaksudkan untuk memelihara dan menghormati lima hal, yakni: agama, jiwa, akal, kehormatan, harta benda, atau dalam bahasa lain untuk memelihara dan meningkatkan eksistensi manusia, baik dalam konteks ekonomi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, maupun makanan.

Dalam konteks ini, pelaksanaan hukum agama (syariah Islam) sering kali menjadi perdebatan yang berlanjut, baik ketika masa persiapan kemerdekaan dengan adanya Piagam Jakarta sampai saat ini. Sebagaimana disebutkan di atas, dalam amandemen UU 1945 pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 muncul kembali aspirasi sebagian kelompok Islam untuk memberlakukan Piagam Jakarta atau syariat Islam secara keseluruhan. Namun aspirasi itu tidak didukung oleh mayoritas anggota MPR dalam pembahasan amandemen UUD 1945, terutama pasal 29. Bahkan ormas-ormas besar seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah pun tidak setuju dengan hal ini. Hal itu dapat menghindarkan perdebatan yang berkepanjangan, yang bisa menimbulkan perselisihan dan konflik antara pendukung dan penentang pelaksanaan syariat Islam secara keseluruhan (*kâffah*), yang bisa menjadi ancaman bagi integrasi nasional.

Dengan demikian, sejalan dengan orientasi ketiga tersebut di atas, penerapan hukum Islam dalam konteks hukum nasional dilakukan dengan tiga bentuk. Pertama, pelaksanaan syariah secara formal, yakni untuk hukum-hukum privat tertentu, seperti hukum keluarga, zakat dan haji yang pada saat ini sudah ada UU-nya, serta wakaf dan perbankan syariah.

Kedua, pelaksanaan syariah secara substantif, yakni untuk hukum-hukum privat selain yang telah disebutkan di atas yang sebagian besarnya sebenarnya sudah sesuai dengan substansi atau materi hukum Islam, dan hukum publik yang sebagiannya juga sudah sesuai dengan substansi hukum Islam, seperti hukuman mati bagi tindak pidana pembunuhan yang secara miteril sama dengan kisas (*qisâs*).

Ketiga, pelaksanaan syariah secara esensial, jika pelaksanaan secara substantif sulit diwujudkan dalam konteks masa kini, misalnya hukuman penjara bagi tindak pidana pencurian, yang secara esensial sudah sesuai dengan hukum Islam, yakni bahwa pencurian merupakan tindak kejahatan yang harus dikenakan sanksi. Pelaksanaan secara esensial ini dilakukan dengan memahami filosofi atau prinsip-prinsip syariah, yang meliputi tujuan hukum Islam (*maqâsid al-shari'ah*) dan rahasia yang terdapat dalam suatu hukum tertentu (*asrâr al-tashri'i*).

Pelaksanaan syariah secara substantif atau esensial tersebut diupayakan melalui integrasi atau penyerapan prinsip-prinsip hukum Islam ke dalam hukum nasional atau kebijakan publik (*public policy*) secara umum. Upaya untuk mengintegrasikan ajaran agama ke dalam sistem nasional ini sebenarnya bukan hanya untuk Islam, tetapi merupakan hak semua agama yang ada di Indonesia. Tentu saja upaya ini perlu disertai dengan objektifikasi ajaran-ajaran Islam, sehingga pelaksanaan ajaran itu tidak hanya dipahami semata-mata sebagai bentuk ketundukan umat Islam kepada Allah (*ta'abbudî*), tetapi ia memang dibutuhkan sebagai sebuah aturan bersama dan dapat diterima oleh semua pihak secara rasional (*ta'aqqulî*). Obyektifikasi ini perlu mendapatkan perhatian, karena pada prinsipnya peraturan hukum yang baik dalam sebuah negara adalah peraturan yang dapat diterima oleh seluruh pihak, dan bukan hanya karena terpaksa mengikuti kelompok mayoritas. Dengan demikian, berbeda dengan bentuk pelaksanaan yang pertama yang hanya khusus umat Islam, bentuk pelaksanaan kedua dan ketiga menjadikan hukum Islam terintegrasi atau terserap ke dalam hukum nasional yang *notabene* menjadi peraturan hukum bagi seluruh rakyat.

Bentuk pelaksanaan tersebut merupakan jalan tengah (*middle way*) di antara yang mendukung pelaksanaan sepenuhnya dan yang menolak sepenuhnya formalisasi hukum Islam. Selama ini jalan tengah ini sudah berlangsung, misalnya dengan legislasi hukum keluarga, hukum ekonomi syariah, legislasi pengelolaan haji, zakat, dan wakaf. Meski demikian, hal ini dinilai belum ideal oleh sebagian umat, terutama berkaitan dengan praktik-praktik keagamaan seperti ibadah, cara berbusana dan baca Alquran, serta berkaitan dengan kemaksiatan, seperti perzinaan, minuman keras, dan perjudian. Oleh karena itu, sejumlah provinsi dan kabupaten/kota telah berusaha membuat Peraturan-Peraturan Daerah (Perda) yang mendorong pelaksanaan ajaran Islam tersebut, seperti Gorontalo, Cianjur, Solok,

Bulukumba, Tangerang, dan sebagainya. Secara umum, Perda-Perda tersebut dinilai tidak bertentangan dengan sistem hukum nasional, karena aturan-aturan ini berada dalam wilayah hukum privat, sementara pelarangan kemaksiatan dalam Perda itu hanya memperkuat ketentuan hukum dalam KUHP.<sup>15</sup> Perda-Perda itu bukan merupakan hukum syariah yang sebenarnya, melainkan hanya substansi dan esensinya. Khusus untuk Aceh, UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh telah mengamanatkan kekhususan Aceh dalam melaksanakan syariat Islam, yang kemudian dijabarkan dalam Qanun (Perda) Aceh. Hal ini memang sebagai bagian dari solusi damai terhadap konflik yang berlangsung cukup lama di Aceh.

### Agama dan Partisipasi Politik Rakyat

Sebagaimana disebutkan di atas, kriteria lain dari modernisasi politik adalah tingginya tingkat partisipasi rakyat dalam politik atau minimal dalam bentuk representasi demokratis dalam perumusan dan penetapan alaternatif-alternatif kebijakan publik. Partisipasi politik muncul disebabkan oleh sejumlah warga tertentu yang meyakini bahwa aspirasi atau kepentingan mereka dapat dipenuhi atau setidaknya dihormati dalam pembuatan kebijakan publik dan penerapannya. Joel Krieger mendefinisikan partisipasi politik ini sebagai tindakan yang dilakukan penduduk yang bertujuan mempengaruhi keputusan pemerintah. Partisipasi politik ini bisa berbentuk individu, kelompok-kelompok kecil, atau aksi massal. Hal itu mungkin berbentuk kepentingan pribadi yang sempit atau pengorbanan diri secara sekilas, sporadis, atau terus-menerus, spontan atau diatur sedemikian rupa, kerjasama atau konfrontasional, legal, damai, atau kekerasan. Hal ini mengandung pengertian bahwa partisipasi politik tidak hanya terdiri atas tindakan positif, tetapi juga terdiri atas tindakan negatif, termasuk tindakan kekerasan dan melanggar hukum.<sup>16</sup>

Partisipasi politik yang kongkrit terdiri atas kesempatan memilih dan berkampanye selama pemilu. Di samping itu, partisipasi juga bisa berbentuk melakukan lobi, demonstrasi, mogok, protes, petisi, pawai, boikot, dan bahkan kekerasan politik. Kegiatan

<sup>15</sup> Pada tahun 2007, tiga warga Tangerang, yaitu Lilis Maemudah, Tuti Rahmawati, dan Hesti Prabowo mengajukan uji materi (*judicial review*) Perda Kota Tangerang No. 8/2005 tentang Pelarangan Pelacuran ke Mahkamah Agung (MA). Namun MA menolak permohonan ini, dan menyatakan bahwa Perda itu tidak melanggar peraturan yang lebih tinggi, HAM dan UUD 1945. Keputusan ini kemudian dijadikan sebagai preseden bahwa Perda-Perda serupa di daerah-daerah lainnya pun tetap berlaku.

<sup>16</sup> Joel Krieger (ed.), *Journal of Democracy*, vol. 2, No. 2, h. 720.

ini bisa jadi dilakukan secara perorangan atau berkelompok sebagaimana dalam bentuk partai politik (*political society*), *civil society* seperti organisasi profesi dan organisasi massa, maupun kelompok-kelompok primordial, seperti etnis dan wilayah. Partisipasi politik menjadi salah satu indikator demokrasi, sehingga semakin banyak partisipasi pada umumnya dianggap sebagai sesuatu yang baik. Dan sebaliknya, semakin kurang partisipasi dianggap sebagai sesuatu yang buruk. Dalam masyarakat yang plural dan multikultur, memenuhi semua aspirasi dan kepentingan bukanlah merupakan hal yang mudah. Ini berarti bahwa beberapa diantaranya mungkin tidak dapat dipenuhi dan hal ini dapat menyebabkan kondisi yang tidak memuaskan, yang kemudian dapat mengarah kepada protes atau bahkan konflik dan kekerasan antar anggota kelompok sosial atau politik. Hal ini dijadikan dalih oleh pemerintah Orde Baru untuk membatasi partisipasi rakyat ini oleh sebagian besar pemerintahan otoriter di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia pada masa Orde Baru. Pemerintah Orde Baru berusaha menghilangkan konflik tersebut dengan meniadakan partai-partai oposisi dan menganggap oposisi ini sebagai tidak sesuai dengan Pancasila. Bahkan kritis-kritik terhadap pemerintah yang diekspresikan oleh individu maupun organisasi juga sering dianggap sebagai opisi, dan oleh karenanya harus ditekan.

Jatuhnya pemerintah Orde Baru dan munculnya era reformasi, yang mendukung demokrasi secara substantif, memberikan kebebasan warga untuk berekspresi dan berasosiasi sebagai bagian dari partisipasi politik, termasuk kritik dan oposisi terhadap pemerintah. Jika pada masa Orde Baru, oposisi itu dianggap sebagai bertentangan dengan ideologi negara, maka pada era reformasi opisi ini justru dianggap sebagai suatu keniscayaan dalam sebuah demokrasi, karena pemerintah harus selalu dikontrol agar tidak melakukan kesalahan-kesalahan dan penyalahgunaan kekuasaan. Tentu saja, oposisi yang dimaksud bukanlah oposisionisme melainkan opisi loyal. Oposisionisme, yang lazimnya bersifat destruktif, menggunakan prinsip bahwa setiap persoalan yang berasal dari pemerintah pasti dianggap salah dan oleh karenanya harus ditolak. Sebaliknya, oposisi loyal dan konstruktif menggunakan prinsip bahwa jika kebijakan pemerintah yang diputuskan itu sejalan dengan aspirasi politiknya untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial, ia harus dianggap benar.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ismail Suny, "Menegakkan Prinsip Konstitusi", dalam Denny J.A. (ed.), *Menegakkan Demokrasi*, (Jakarta: Kelompok Studi Indonesia), h. 52.

Pemerintah di era reformasi tidak membatasi partisipasi politik rakyat, melainkan mengarahkan agar aspirasi itu bisa tersalurkan dengan baik melalui fungsionalisasi secara optimal partai-partai politik dalam melakukan peran komunikasi politik (sosialisasi politik serta artikulasi dan agregasi kepentingan) dan kelompok-kelompok masyarakat warga (*civil society*) dalam melakukan perannya sebagai *interest group* dan *pressure group*. Di samping itu, proses politik dalam sistem demokrasi seperti pemilihan umum dan pengambilan kebijakan publik yang dilaksanakan secara bebas dan terbuka dimaksudkan untuk membuat konflik seperti itu dapat dikelola dan diselesaikan secara beradab melalui badan legislatif dan yudikatif. Pemilu-pemilu yang telah berlangsung di era reformasi cukup baik dan demokratis, sehingga Indonesia dinilai sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia, meski dalam beberapa hal masih muncul kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan Pemilu dan Pemilukada, seperti kecurangan, manipulasi suara, politik uang, konflik, dan sebagainya.

Di masa-masa awal era reformasi banyak pemimpin Muslim terkemuka mendirikan partai politik baru, di antara mereka adalah: Abdurrahman Wahid, pemimpin Nahdlatul Ulama (NU) yang mendirikan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Amein Rais, para pemimpin Muhammadiyah mendirikan National Trust Partai (PAN), Deliar Noer mendirikan Partai Ummah (PUI), dan Yusril Ihza Mahendra mendirikan Partai Bulan Bintang (PBB). Pembentukan partai politik Islam ini sempat menjadi bahan diskusi dan perdebatan di antara para pemimpin dan intelektual Muslim sendiri serta kalangan pengamat politik dan politisi. Banyak dari mereka setuju pembentukan partai Islam, karena menurut Yusril Ihza dalam sistem demokrasi partai agama adalah legal dan konstitusional jika tujuannya tidak bertentangan dengan dasar negara dan demokrasi.<sup>18</sup> Namun Kuntowijoyo tidak setuju dengan pendirian partai Islam, karena antara lain bisa menghentikan mobilitas umat Islam, menciptakan disintegrasi di kalangan umat Islam, dan mempersempit pemahaman umat Islam tentang Islam.<sup>19</sup>

Pendirian partai Islam tersebut dianggap sebagai bagian dari artikulasi atau perjuangan aspirasi umat Islam, yakni untuk melaksanakan ajaran Islam dalam kehidupan masyarakat dan negara, meningkatkan

pendidikan dan kualitas hidup mereka pada umumnya, dan untuk meningkatkan kerukunan dan kedamaian dalam kehidupan masyarakat dan negara. Bahkan hal ini juga dianggap sebagai bentuk jihad dalam melakukan *amr ma'ruf nahi munkar* melalui jalur politik. Meski demikian, partai Islam tidak dibenarkan melakukan “politisasi agama”, misalnya menggunakan sentimen atau legitimasi agama untuk memperkuat kepentingan politik seseorang atau suatu kelompok tertentu dan mendiskreditkan orang atau kelompok lain dalam hal-hal yang sebenarnya tidak ada hubungan secara langsung dengan agama atau hal-hal yang tidak berdasarkan dalil *qat'i* (absolut).

Dalam kenyataannya, partai-partai Islam itu mengalami fluktuasi dalam dukungan umat. Pada Pemilu tahun 1999 partai-partai Islam memperoleh dukungan yang cukup besar dari umat, yakni PKB mendapatkan 12,61% suara, PPP mendapatkan 10,71%, PAN mendapatkan 7,12%, PBB 1,94%, dan PK mendapatkan 1,36%, sedangkan partai nasionalis mendapatkan suara sedikit lebih besar dari pada partai Islam, yakni PDIP memperoleh 33,74% dan Golkar memperoleh 22,44%. Namun dalam Pemilu tahun 2004 dukungan itu semakin berkurang, yakni PKB mendapatkan 10,67% suara, PPP mendapatkan 8,15%, PKS 7,34%, PAN mendapatkan 6,44%, PBB mendapatkan 2,62%, sedangkan partai nasionalis: Golkar memperoleh 21,58% suara, PDIP memperoleh 18,53%, dan PD memperoleh 7,45%. Pada Pemilu tahun 2009 dukungan bahkan semakin mengecil, yakni PKS mendapatkan 7,88% suara, PAN mendapatkan 6,01%, PPP mendapatkan 5,3%, dan PKB mendapatkan 4,94%, sedangkan partai nasionalis: PD memperoleh 20,35% suara, Golkar memperoleh 14,45%, PDI-P memperoleh 14,03%, Gerindra memperoleh 4,46%, dan Hanura memperoleh 3,77%.

Hasil pemilihan umum serta pemilihan kepala daerah yang telah berlangsung menunjukkan bahwa partai-partai Islam pada saat ini kurang mendapatkan dukungan yang besar dari umat. Berkurangnya dukungan terhadap partai-partai Islam itu disebabkan oleh beberapa faktor, baik internal maupun eksternal. Pertama, mayoritas umat tidak lagi memahami Islam sebagai ideologi politik sebagai hasil dari kebijakan deideologisasi politik pada masa Orde Baru. Kedua, ada perubahan karakteristik pemilih menjadi lebih rasional dari pada emosional, dan lebih pragmatis dari pada idealis, termasuk adanya gejala politik uang (*money politics*). Ketiga, keuangan dan kepemimpinan partai-partai nasionalis relatif lebih kuat dibandingkan dengan partai-partai Islam. Keempat, munculnya konflik

<sup>18</sup> Yusril Ihza Mahendra, “Partai Islam yang Rasional”, dalam *Ummat*, No. 50, July 6, 1998 and No. 41, April 1999.

<sup>19</sup> Lihat Kuntowijoyo, “Enam Alasan untuk tidak Mendirikan Parpol Islam”, dalam *Republika*, 18 Juli 1998.

internal partai Islam yang berakhir pada pemecatan atau pemisahan diri pihak-pihak yang berbeda pendapat, meski konflik semacam ini juga terjadi pada partai-partai nasionalis. Kelima, partai-partai nasionalis mengakomodasi aspirasi dan kepentingan umat Islam. Keenam, partai-partai nasionalis juga mengakomodasi sejumlah pemimpin Islam masuk ke dalam partai-partai nasionalis.

Terlepas dari faktor-faktor tersebut di atas, dukungan umat akan menguat kembali, jika partai-partai Islam itu mampu merespons aspirasi umat dengan tepat serta menunjukkannya dalam program-program konkret, terutama terkait dengan peningkatan kesejahteraan mereka. Di samping itu, komitmen partai-partai Islam terhadap aspirasi khusus (partikular) tetap diperlukan, yang disertai dengan rumusan-rumusan yang lebih rasional dan kontekstual dengan kondisi di Indonesia. Dalam beberapa kasus, perjuangan aspirasi khusus ini justru dilakukan oleh partai nasionalis, seperti lahirnya sejumlah Perda bermuansa syariah yang umum diinisiasi oleh Golkar dan Partai Demokrat. Respons dan komitemen ini merupakan bagian dari fungsi partai dalam melakukan agregasi dan artikulasi politik. Di samping itu, diperlukan pula komitmen partai untuk melakukan sosialisasi etika dan sistem politik yang demokratis dan beradab, yang dicontohkan dalam prilaku politik para politisi partai-partai Islam tersebut. Komitmen yang terakhir ini merupakan bagian dari fungsi partai dalam melakukan sosialisasi atau pendidikan politik, yang diwujudkan dalam bentuk ekspresi kritis terhadap sikap dan prilaku pejabat publik yang kurang menunjukkan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) serta kebijakan-kebijakan publik yang tidak atau kurang membela kepentingan rakyat kebanyakan.

Sebenarnya perjuangan aspirasi umat itu tidak selalu berbentuk partai politik Islam, melainkan juga melalui organisasi kemasyarakatan atau organisasi keagamaan. Di Indonesia terdapat banyak ormas keagamaan, bahkan di antaranya ada yang sudah berdiri sejak sebelum kemerdekaan dan sampai kini masih tetap menunjukkan eksistensinya dalam dedikasi terhadap umat dan bangsa Indonesia, seperti Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah. Organisasi-organisasi massa Islam itu bisa berperan sebagai *civil society* atau kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat ikut ambil bagian dalam proses membuat kebijakan publik serta mengkritisi kebijakan publik yang tidak sejalan dengan kepentingan rakyat dan aspirasi umat. Bahkan pada masa Orde Baru ormas-ormas Islam merupakan kelompok masyarakat yang paling konsisten dalam

mengkritik terhadap pemerintah, di saat-saat lembaga parlemen dan masyarakat politik tidak berdaya melakukannya.

Meski di era reformasi ini umat Islam dapat mengekspresikan aspirasinya dengan bebas tanpa ada tekanan dan ancaman serta banyak aspirasi umat yang diakomodasi oleh negara, ormas Islam masih bisa bersikap kritis terhadap pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya. Di samping itu, terdapat pula kelompok atau organisasi Islam yang melakukan oposisi terhadap negara, karena negara ini belum melaksanakan syariat Islam secara *kâffah*. Di antara kelompok oposisi ini ada yang sangat radikal dan ekstrem, yang tetap menolak dan tidak mau terlibat dalam sistem yang ada, termasuk dalam pemilihan umum yang dianggap sebagai sistem *tâghût* (setan). Bahkan sebagian kelompok ini ada yang melakukan kekerasan dan teror atas nama jihad terhadap simbol-simbol kekuatan negara-negara tertentu (Barat) dan negara RI yang dianggap melaksanakan sistem Barat.<sup>20</sup> Dengan demikian, hubungan politik umat Islam dan negara/pemerintah di era reformasi ini mengambil bentuk yang bervariasi, yakni ada yang kooperatif, kritis, oposisi, dan bahkan antagonistik.

## Agama dan Integrasi Nasional

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa munculnya era reformasi, yang sejak awal mendukung kebebasan ini, mendorong warga negara untuk mengekspresikan pendapat, aspirasi dan kepentingan mereka secara bebas dan terbuka, termasuk ekspresi ideologi yang pada masa Orde Baru sangat dibatasi atau ditekan. Di antara ekspresi itu ada tindakan yang berlebihan sehingga melahirkan konflik, perselisihan, dan kekerasan dalam masyarakat, baik yang berlatar belakang politik, ekonomi, etnis, agama, dan sebagainya. Sebagai masyarakat majemuk, sejak awal bangsa Indonesia selama ini dikenal sebagai masyarakat beragama yang moderat dan toleran, dan bahkan menjadi contoh toleransi beragama di dunia. Namun di era reformasi ini, peristiwa konflik antarwarga, termasuk yang berlatar belakang agama, justru semakin meningkat dibandingkan dengan pada masa Orde Baru.

Demikian pula, muncul pula ekspresi kebebasan

<sup>20</sup> Dalam perspektif Islam, oposisi itu dalam kondisi normal dibenarkan jika dimaksudkan untuk melaksanakan *amr mâruf nahi munkar* dan tetap loyal pada asas-asas kehidupan bernegara, yang diekspresikan secara bijaksana (*hikmah*) dan beradab (*maw'izah hasanah*). Sedangkan terorisme apapun alasannya tidak bisa dianggap sebagai jihad, tetapi merupakan tindak kriminal terhadap kemanusiaan yang bertentangan dengan ajaran Islam.

dalam bentuk kekerasan dan radikalisme, yang justru mengganggu harmoni dan kedamaian dalam kehidupan bangsa dan negara dan bahkan dapat mengancam NKRI dan kebhinnekaan. Memang, dalam masyarakat yang mejemuk ini adalah tidak mudah untuk mewujudkan harmoni dan kedamaian ini, karena masing-masing kelompok bisa memiliki aspirasi dan kepentingan yang berbeda-beda dan bisa berimplikasi kepada munculnya persaingan. Apalagi jika masing-masing kelompok mengembangkan politik identitasnya dan egoisme kelompoknya dengan mengatasnamakan ekspresi kebebasan dan hak-hak asasi manusia. Perbedaan, perselisihan dan konflik sebenarnya hal yang tidak bisa dihindarkan dalam kehidupan masyarakat dan negara, tetapi jika konflik itu berkembang menjadi kekerasan, maka hal ini menunjukkan bahwa sebagian bangsa Indonesia masih belum beradab, dan hal ini bahkan tidak sesuai dengan ajaran-ajaran agama yang ada di Indonesia.

Terdapat beberapa hal yang potensial menimbulkan konflik dan ketegangan internal agama, terutama Islam. Pertama, munculnya paham radikal baik yang bersifat ideologis seperti Jamaah Islamiyah dan Jama'ah Ansharut Tauhid maupun non-ideologis seperti FPI. Kedua, adanya paham yang dinilai sesat (keluar dari Islam) baik oleh Dunia Islam maupun Majelis Ulama Indonesia (MUI), seperti Ahmadiyah. Ketiga, munculnya paham keagamaan yang berbeda dengan *mainstream* tetapi dunia Islam tetap mengakui sebagai aliran yang sah, seperti aliran Syiah. Keempat, munculnya kelompok puritan seperti Salafi, yang menganggap kelompok lain sesat atau bidah. Kelima, munculnya aliran-aliran sesat yang bersifat lokal tetapi mengidentifikasi diri sebagai Islam, seperti al-Qiyadah al-Islamiyah yang didirikan Ahmad Mushaddeq dan Jamaah Salamullah (Eden) yang didirikan Lia Aminuddin.

Aliran-aliran tersebut sangat potensial menimbulkan ketegangan atau konflik dalam masyarakat, karena umumnya paham-paham baru itu disampaikan dengan menyalahkan, membidaikan atau bahkan mengkafirkan paham yang dikuti warga masyarakat setempat, sehingga banyak warga yang marah dengan tuduhan itu. Hal ini bahkan dijadikan sebagai strategi *marketing* agar aliran/paham baru itu bisa menarik warga untuk menjadi pengikutnya. Dengan demikian, persoalannya bukan karena perbedaan paham keagaman semata, kecuali dalam kasus Ahmadiyah yang memang telah dinyatakan sebagai bukan Islam oleh *Râbiyah al-'Alam al-Islâmi* tahun 1974. Karena Ahmadiyah ini dilarang di sebagian besar negara Muslim, maka sebagian umat

Islam di Indonesia pun menuntut pemerintah untuk melarangnya. Hanya saja, dalam sistem demokrasi pelarangan itu bukan menjadi wewenang pemerintah, melainkan wewenang pangadilan. Dalam kasus Syiah di Sampang persoalannya juga bukan semata-mata perbedaan, tetapi dipengaruhi oleh faktor konflik keluarga dan anggapan terhadap aliran itu yang gemar mencaci maki (menghina) para sahabat, yang *notabene* menjadi tokoh-tokoh yang dihormati oleh kelompok *mainstream* di daerah itu. Buktinya, kekerasan terhadap pengikut Syiah tidak terjadi di tempat lain, bahkan dakwah yang dilakukan oleh kelompok Syiah di pelbagai daerah dapat berlangsung tanpa gangguan. Tuntutan untuk melarang "aliran sesat" itu sebenarnya tidak hanya muncul di kalangan umat Islam, tetapi juga di kalangan umat Kristen, di mana sebagian dari mereka menginginkan pelarangan aliran Saksi Yehovah di Indonesia.

Adapun konflik antar-umat beragama umumnya tidak murni karna faktor agama, tetapi faktor politik, ekonomi atau lainnya yang kemudian dikaitkan dengan agama, seperti konflik Ambon dan Poso. Sedangkan perselisihan atau ketegangan yang terkait dengan persoalan agama umumnya dipicu oleh tiga faktor, yakni persoalan pendirian rumah ibadah dan penyiaran agama yang tidak sesuai dengan aturan serta penistaan agama. Persoalan pendirian rumah ibadah merupakan faktor yang paling banyak mempengaruhi terjadinya perselisihan atau konflik. Apalagi jika kelompok minoritas itu memiliki banyak aliran, denominasi atau organisasi yang masing-masing berkeinginan untuk memiliki rumah ibadah sendiri, walaupun secara teologis sebenarnya tidak ada perbedaan. Dalam penanganan konflik sosial berlatar belakang agama ini tokoh agama memiliki peran penting, karena konflik semacam ini tidak bisa diselesaikan hanya melalui pengadilan. Lahirnya UU No. 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dimaksudkan untuk dapat mengatasi persoalan semacam ini dengan cepat.

Untuk memperkuat integrasi nasional dalam proses demokratisasi yang beradab telah dilakukan pelbagai upaya penguatan wawasan kebangsaan warga, terutama dilakukan oleh MPR, melalui penguatan empat pilar kebangsaan, yakni Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan kebhinnekaan (kemajemukan). Upaya ini terutama dilakukan dengan revitalisasi ideologi sebagai suatu *platform* bangsa Indonesia yang sangat majemuk ini, sementara tingkat pendidikan dan kesejahteraan mereka secara umum masih rendah yang berakibat terhadap rendahnya tingkat kesadaran akan harmoni

dan integrasi bangsa. Dalam revitalisasi ini diperlukan rumusan ideologi Pancasila yang lebih akademik dan sekaligus lebih terbuka, sehingga penafsiran Pancasila tidak akan disakralkan seperti pada masa lalu. Paradigma baru ini hendaknya mengarah pada pemahaman ideologi yang rasional dan modern tetapi tetap dalam kerangka filosofi dan konteks masyarakat Indonesia yang *notabene* religius dan plural. Pendidikan Pancasila dengan pemahaman seperti ini tetap diperlukan, bahkan perlu dieksplisitkan dalam peraturan perundungan sebagai penjabaran UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang hanya menyebutkan pendidikan kewargaan (*civic education*).

Dalam konteks penguatan wawasan kebangsaan inilah agama dapat memberikan kontribusi yang positif dalam revitalisasi ideologi Pancasila. Hal ini berarti bahwa agama semestinya menjadi faktor integratif (pemersatu) dan bukan sebaliknya sebagai faktor disintegratif (pemecah belah) bangsa. Dengan fungsi ini nilai-nilai agama dan Pancasila menjadi modal sosial bagi harmoni dan integrasi bangsa. Dan untuk mewujudkan fungsi ini, diperlukan pemahaman keagamaan yang moderat dengan memperhatikan kondisi obyek masyarakat Indonesia yang multietnik, multiagama, dan multikultural. Pemahaman semacam ini akan menjelma menjadi sikap keberagamaan yang moderat dan toleran terhadap kemajemukan, bukan sikap keberagamaan yang berwatak absolutis dan radikal. Sebagai konsekuensinya adalah adanya upaya-upaya *counter* (kontra) radikalisme, baik melalui pendekatan keamanan dan hukum maupun pendekatan agama (teologis). Pendekatan keamanan atau hukum saja tidak cukup, terutama bagi radikalisme ideologis, karena para pelakunya justru merasa bangga dikenakan hukuman dan menganggap diri mereka sebagai pahlawan. Oleh karenanya, di samping pendekatan keamanan dan hukum, juga dilakukan pendekatan teologis yang menekankan missi Islam sebagai agama yang mengajarkan harmoni dan kedamaian.

## Penutup

Modernisasi politik merupakan suatu keniscayaan sebagai upaya untuk mewujudkan negara modern yang menerapkan sistem demokrasi yang lebih substantif. Namun dalam konteks Indonesia yang berideologi Pancasila, modernisasi politik itu tidak akan mengarah kepada negara sekuler, walaupun negara ini dalam hal tertentu dan dalam tingkat tertentu telah melalukan sekularisasi politik. Hal ini disebabkan karena Pancasila dan UUD 1945 secara eksplisit mengakui eksistensi

agama dalam kehidupan berbangsa, yang diwujudkan dalam bentuk adopsi lembaga-lembaga keagamaan tertentu dalam negara serta adopsi nilai-nilai dan norma-norma agama dalam sistem nasional dan kebijakan publik secara umum. Dalam kondisi demikian ini, hubungan antara agama dan negara tetap merupakan hubungan yang bersifat *intersectional*, yang berarti hubungan persinggungan antara agama dan negara, tidak sepenuhnya terintegrasi dan tidak pula sepenuhnya terpisah. Bahkan legitimasi agama tetap diperlukan dalam pelbagai aspek kehidupan berbangsa dan negara.

Di sisi lain, modernisasi politik yang demokratis di era reformasi berimplikasi kepada meningkatnya partisipasi rakyat serta munculnya partai-partai politik baru, termasuk partai-partai agama (Islam). Di masa-masa awal reformasi, dukungan umat kepada partai-partai Islam cukup besar, tetapi kemudian dukungan itu semakin menurun sebagai akibat dari dinamika persepsi umat tentang Islam yang tidak identik dengan Islam serta dinamika partai-partai nasionalis yang juga mengakomodasi aspirasi Islam. Ekspresi kebebasan tersebut dalam kasus-kasus tertentu telah menimbulkan perselisihan dan konflik, terutama ketika masing-masing kelompok dengan egoisme kelompoknya mendukung politik identitas, termasuk yang berlatarbelakang agama.

Untuk memperkuat integrasi bangsa dan meminimalisasi munculnya perselisihan dan konflik dalam masyarakat, revitalisasi ideologi perlu mendapatkan penekanan sebagai bagian dari penguatan wawasan kebangsaan. Hal ini dilakukan melalui perumusan operasional ideologi Pancasila yang lebih akademik dan sekaligus lebih fleksibel serta sosialisasi Pancasila baik dalam pendidikan formal maupun dalam masyarakat. Dalam hal ini pimpinan agama dapat memberikan kontribusi yang positif dengan memberikan input bagi perumusan dan sosialisasi serta menjadikan agama sebagai faktor integratif yang menghargai kemajemukan masyarakat dan bukan sebagai faktor disintegratif yang mendukung eksklusifisme dalam masyarakat. Dan yang lebih penting adalah adanya keteladanan dari para pemimpin politik dalam mempraktikkan nilai-nilai Pancasila di lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga politik. Sejalan dengan hal ini, faktor-faktor yang memengaruhi munculnya konflik antarwarga tentu saja perlu diatasi atau dihilangkan, seperti ketimpangan ekonomi dan pendidikan. []

## Pustaka Acuan

Abdillah, Masykuri, *Responses of Indonesian Muslim Intellectuals to the Concept of Democracy 1966-1993*,

- Hambur: Abera Verlag, 1997.
- Aspinal, Edward and Mietzner, Marcus (eds.), *Problems of Democratizations in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, Singapore: ISEAS, 2010.
- Berger, Peter L. et.al., *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*, Washington DC: Ethics and Public Policy Center, 1999.
- Chrouch, Harold, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Gergely Rosta, "Secularization or Desecularization in the Work of Peter Berger, and the Changing Religiosity of Europe", dalam <http://www.crvp.org/book/Series07/VII-26/chapter-14.htm>.
- Krieger, Joel (ed.), *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 2.
- Kuntowijoyo, "Enam Alasan untuk tidak Mendirikan Parpol Islam", dalam *Republika*, 18 Juli 1998.
- Mahendra, Yusril Ihza, "Partai Islam yang rasional", dalam *Ummat*, No. 50, July 6, 1998; and No. 41, April 1999.
- Norris, Pippa dan Inglehart, Ronald, *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*, tr.
- Sekularisasi Ditinjau Kembali: Agama dan Politik di Dunia Dewasa ini*, Jakarta: Alvabet dan Yayasan Wakaf Paramadina.
- Sills, David L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 9, New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1969.
- Smith, Donald Eugen, *Religion and Political Development*, Boston: Little Brown and Company, 1970.
- Smith, Donald Eugene, *Religion and Political Development*, Boston: Little Brown and Company, 1970.
- Stepan, Alfred, "The World's Religious Systems and Democracy: Crafting The "Twin Toleration", dalam <https://mail2.mpil.de/exchange/mboecken/Entw%C3%BCBCrfe/Project Manager - Constitution Process - Governance.EML>
- Sunny, Ismail, "Menegakkan Prinsip Konstitusi", dalam Denny J.A. (ed.), *Menegakkan Demokrasi*, Jakarta: Kelompok Studi Indonesia.
- , *Mekanisme Demokrasi Kita*, Jakarta: Aksara Baru, edisi VI., 1987.
- The Encyclopedia of Religion*, Vol. 13, New York: Macmillan Publishing Company.