#### BAB III

# LATAR BELAKANG BERDIRINYA KEMENTERIAN AGAMA DI INDONESIA

#### A. Periodesasi Berdirinya Kementerian Agama

#### 1. Masa Jepang

Setelah Jepang dapat mengontrol wilayah Indonesia, Jepang mulai mencari cara agar mendapat bantuan dari bangsa Indonesia, terutama komunitas Muslim dan pemimpin nasional, agar memperkuat posisinya di Indonesia. Pada mulanya, penguasa Jepang menyatukan pemimpin bangsa Indonesia: Soekarno, M. Hatta, Ki Hajar Dewantara dan K.H. Mas Mansur, pemimpin yang berperan semasa penjajahan Belanda dengan diberikan kepercayaan kepada mereka dalam mengontrol urusan negara, terutama menyiapkan dasar berdirinya Negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Di samping itu, untuk mendapatkan simpati dari kalangan Muslim, bangsa Jepang mulai mengadakan kontak dengan ulama'. Dengan demikian, ulama' kemudian muncul sebagai salah satu elemen yang sangat penting dalam perpolitikan bangsa Indonesia.

Bangsa Jepang menyadari pentingnya mempunyai sebuah federasi yang memayungi segala bentuk organisasi keagamaan (Islam) sehingga seluruh pemimpin umat Islam berkumpul dan dapat disatukan, yang dengan demikian umat Islam lebih mudah diberdayakan guna membantu keinginan bangsa Jepang.

Untuk itu bangsa Jepang memperbolehkan kembali berdirirnya MIAI pada tahun 1942, akan tetapi belum genap setahun, federasi ini dilarang dan kemudian diganti dengan Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia) yang didirikan pada tanggal 24 Oktober 1943. Masyumi adalah federasi umat Islam yang bergerak di luar masalah perpolitikan. Sebagai figur utama pemimpinnya adalah K.H. Hasyim Asy'ari, akan tetapi kedudukan ini hanya sebatas penghormatan karena Hasyim Asy'ari tetap tinggal di pesantrennya, dan membiarkan anaknya K.H. Wahid Hasyim sebagai ketua pelaksanannya. Wahid Hasyim melaksanakan beberapa program yang di desain untuk memperkuat kapasitas umat Islam dan meningkatkan infrastrukturnya.

Wahid Hasyim menyadari bahwa tujuan dibalik dibentuknya Masyumi oleh penguasa Jepang adalah untuk melayani segala bentuk propaganda bangsa Jepang, yang bertujuan memobilisasi segala bentuk bantuan untuk bangsa Jepang baik itu berupa tenaga kerja sukarela maupun makanan. Oleh karena itu, Wahid Hasyim mengundang pemuda Muslim, di antaranya M. Natsir, Harsono Tjokroaminoto, Prawoto Mangkusumo dan Zainul Arifin, untuk menggunakan kesempatan dalam menyiapkan bangsa Indonesia baik secara fisik dan mental guna melawan bangsa Jepang. 45

Wahid Hasyim juga mempublikasikan sebuah majalah *Soeara Moeslimin Indonesia* sebagai alat untuk menyebarkan semangat berjuang untuk mencapai kemerdekaan. Dia juga mengambil inisiatif untuk mendirikan BPI (Badan

<sup>45</sup>Aboebakar, *Sedjarah Hidup*, 332.

Propaganda Islam) yang bertujuan melatih anggotanya agar mampu berpidato, menyebarkan ajaran Islam dan menumbuhkan rasa kebangsaan juga.

Pada saat yang sama pula, Peta (Pembela Tanah Air) dan Heiho dibentuk di Jawa dan Madura dengan maksud memberikan bantuan pasukan perang kepada bangsa Jepang guna melawan serangan pasukan sekutu. Dibentuknya Heiho tersebut tidak hanya ada di Indonesia, di Burma dan negara-negara lainnya juga dibentuk. Organisasi ini, akhirnya, memberikan bekal latihan kemiliteran pada kader bangsa yang bermanfaat pada masa revolusi. Menangkap ide atau keinginan bangsa Jepang untuk mengerahkan masa, Wahid Hasyim, sebagai ganti atas permintaan Abdul Hamid Ono agar santri bergabung dengan Peta dan Heiho, meminta izin kepada penguasa Jepang untuk membentuk pasukan santri Muslim yang diberi nama Hizbullah. Wahid Hasyim juga menekankan bahwa santri Muslim tidak untuk dikirim ke luar negeri, akan tetapi mereka bersamasama ulama, akan menerima latihan kemiliteran guna mempertahankan teritorial Indonesia dari serangan pasukan sekutu. Permintaan Wahid Hasyim untuk membentuk Hizbullah diizinkan oleh Jepang. Kesempatan ini sebenarnya akan digunakan untuk mempersiapkan santri Muslim melawan bangsa Jepang sendiri, sebagaimana dinyatakan Saifuddin Zuhri, Wahid Hasyim sudah memikirkan sebuah strategi bahwa ide adanya training kemiliteran bagi santri merupakan bagian dari persiapan untuk melawan bangsa Jepang.

Salah satu bentuk strategi lainnya yang diharapkan bangsa Jepang untuk memperoleh simpati dari bangsa Indonesia, khususnya umat Islam, adalah

pembentukan Shumubu,<sup>46</sup> atau Kantor Kementerian Agama yang bertugas mengamati semua urusan keagamaan dan umat Islam. Kantor ini dikepalai oleh Kolonel Horie Chozo, seorang arsitek yang membidangi usaha pemerintah penjajahan Jepang di Jawa. Dalam beberapa bulan, pegawai Shumubu semuanya berasal dari bangsa Jepang, sampai bangsa Indonesia dan komunitas orang Arab dan kantor Biro Urusan Indonesia (*Bureau for Indonesia Affairs*) di bawah kekuasaan Belanda diperkenankan untuk bekerja disana. Meskipun K.H. Hasyim Asy'ari diberi tanggung jawab sebagai kepala, dalam prakteknya, dia mendelegasikan tugas-tugasnya kepada anaknya K.H. Wahid Hasyim.<sup>47</sup> Wahid Hasyim-lah menurut Boland, yang meletakkan dasar-dasar bagi berdirinya Kementerian Agama, seperti mengambil tugas sebelumnya dikerjakan oleh Departemen Dalam Negeri, Kehakiman dan Pendidikan, dan membentuk kantor-kantor agama di wilayah-wilayah di setiap karesidenan, sebagaimana dinyatakan Wahid Hasyim:

Hadlratus Syaikh (Hasyim Asy'ari) dan saya diminta untuk membentuk kantor Jawatan Agama Pusat (Shumubu) Saya mengajukan pendapat kepada *Saiko Shikikan (the Supreme Commander)* bahwa pembentukan tidak mungkin bisa apabila kantor wilayah (cabang) tidak dibentuk diseluruh Jawa dan Madura. Pendapat saya ini diterima oleh pemerintah Jepang.<sup>48</sup>

\_

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup>Untuk mendapatkan informasi yang lengkap tentang *kantoor voor Inlandsche Zaken*. Lihat Aqib Suminto, *Politik Islam Hindia Belanda* (Jakarta: LP3ES, 1986).

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>Ali Haidar, *Nahdlatul Ulama dan Islam di Indonesia Pendekatan Fiqih dalam Politik* (Jakarta: Gramedia, 1994), 322.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup>Zuhri, Guruku Orang-orang Pesantren, 172.

#### 2. Masa Kemerdekaan

Wahid Hasyim mempunyai peran yang signifikan dalam pembentukan Kementerian Agama (sekarang bernama Departemen Agama). Sejarah pembentukannya cukup lama dan membutuhkan beberapa tahun sebelum pertama kali diperdebatkan dalam pertemuan di parlemen pada tahun 1950-an. Ada beberapa alasan penolakan diadakannya Departemen Agama, di antaranya, pertama, ongkos (biaya) pendiriannya sangat mahal; kedua, kenyataannya bahwa banyak persoalan yang ditangani Departemen Agama dapat diambil alih oleh kementerian yang lainnya, seperti kehakiman, penerangan, pendidikan dan kebudayaan; ketiga, bahwa kementerian akan memperhatikan hanya kepada urusan agama Islam dan bahwa agama seharusnya dipisah dari politik (negara).<sup>49</sup>

Sebagai respon terhadap keberatan tersebut, Wahid Hasyim yang ditunjuk sebagai menteri agama selama tiga kali berturut-turut mencoba menjelaskan bahwa:

Pemerintah menyepakati prinsip pemisahan gereja (agama) dan negara, dalam pengertian tidak mencampuri urusan-urusan internal sebuah kekhususan agama. Bagaimanapun, pemerintah merasa berkewajiban untuk melayani kebutuhan-kebutuhan keagamaan masyarakat berdasarkan Pancasila. Pemisahan antara agama dan negara mengecualikan satu kepercayaan ateistik. Meskipun menteri mempertimbangkan bahwa kementerian agama sebenarnya dapat dihapus apabila fungsi-fungsinya dapat dijalankan oleh berbagai kementerian lain, menghapus kementerian agama dapat melukai perasaan umat Islam Indonesia. <sup>50</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup>Pertama, Kabinet Hatta (20 Desember 1949 – 6 September 1950), dalam Kabinet Natsir (6 September 1950 – 27 April 1951), dan dalam Kabinet Sukiman (27 April 1952 – 3 April 1953). Lihat di Aboebakar, *Sedjarah Hidup*, 611.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup>Zaini, Pembaru Pendidikan Islam, 78

Selanjutnya dia mengatakan bahwa kementerian memberikan perhatian yang lebih kepada umat Islam dibanding dengan agama lainnya. Dia menolak adanya tuduhan deskriminasi dalam kementerian agama. Sebagai bukti, dia menunjukkan bahwa subsidi yang diberikan kepada madrasah hanya satu rupiah per siswa, sedang bagi sekolah non-Islam tiap siswa menerima empat rupiah dari Departemen Pendidikan.

Selama revolusi, Wahid Hasyim memberikan substansi (isi) dan arahan yang jelas pada kementerian. Pada awal Indonesia setelah Indonesia terpecah menjadi beberapa negara federal yang mana masing-masing daerah berubah menjadi negara, Wahid Hasyim berusaha untuk menyatukan semua departemen agama yang ada di masing-masing bagian negara federal tersebut di bawah kontrol negara kesatuan Republik Indonesia. hetika semua negara federasi melebur menjadi negara kesatuan kembali pada tahun 1950, dia mengundang seluruh pimpinan dan kementerian agama masing-masing negara federasi untuk mendiskusikan dan merumuskan wilayah kerja kementerian. Setelah mengadakan diskusi, pertemuan tersebut menghasilkan peraturan pemerintah No. 8, tahun 1950 yang terdiri beberapa poin:

 a. Mewujudkan sedapat mungkin nilai-nilai paling luhur yang terkandung dalam prinsip ke-Esaan Tuhan (akidah tauhid).

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>Aboebakar, *Sedjarah Hidup*, 620.

- b. Memastikan bahwa setiap penduduk dapat menikmati kebebasan untuk memilih agamanya sendiri, dan memberikan pelayanan berdasarkan agama dan kepercayaan itu.
- c. Membina, mendorong, memelihara dan mengembangkan perilaku keagamaan.
- d. Menyediakan, membina dan mengawasi pendidikan keagamaan di sekolahsekolah negeri.
- e. Membina, mendorong dan mengawasi pelatihan pendidikan di madrasah (sekolah keagamaan) dan sekolah-sekolah keagamaan lain.
- f. Mengatur pelatihan guru-guru agama dan hakim-hakim agama.
- g. Memperhatikan segala sesuatu yang berhubungan dengan pendidikan spiritual bagi anggota militer; di asrama-asrama, penjara dan tempat-tempat lain yang dianggap perlu.
- Menyelesaikan melakukan dan mengawasi segala masalah yang berkaitan dengan perkawinan, perceraian, dan rujuk (kembali damai antar keluarga) muslim.
- i. Memberikan bantuan materi untuk memperbaiki dan memelihara tempattempat ibadah (masjid, gereja dan lain-lain).
- j. Mengatur dan mengawasi pengadilan agama dan pengadilan tinggi Islam.
- k. Melakukan penyelidikan perkara-perkara yang berhubungan dengan masalah wakaf (hak milik yang didermakan untuk agama atau masyarakat umum), mendaftar lembaga-lembaga wakaf dan mengawasi manajemen mereka.

 Meningkatkan kecerdasan dan keahlian masyarakat dalam kehidupan sosial dan keagamaan.

Keberhasilan Wahid Hasyim dalam menyatukan kembali cabang kementerian yang telah terpecah menunjukkan keinginannya untuk mempertahankan kesatuan bangsa Indonesia, khususnya umat Islam Indonesia.<sup>52</sup>

## B. Sejarah Berdirinya Kementerian Agama

Sesudah Syahrir menjadi Ketua KNIP, maka dilangsungkanlah sidang pleno Komite Nasional Indonesia Pusat yang waktu itu merupakan Parlemen Sementara Indonesia. Pada tanggal 25-27 Nopember 1945, untuk mendengarkan keterangan Pemerintah, bertempat diruangan atas dari Fakultas Kedokteran di Salemba Jakarta.

Sebagai anggota-anggota KNIP mewakili daerah dari karesidenan Banyumas dalam sidang KNIP diatas adalah K.H. Abu Dardiri, H. Moh. Saleh Suaidy dan M. Sukono Wiryosaputro yang semuanya dari Masyumi.

Perutusan KNI daerah Banyumas mengusulkan supaya Indonesia yang sudah merdeka ini janganlah urusan agama dibebankan kepada Kementerian Pendidikan Pengajaran dan Kebudayaan saja, tetapi harus dikelola oleh Kementerian Agama secara khusus dan tersendiri.

Usul itu mendapat sambutan dan dikuatkan oleh Moh. Natsir, Dr. Mawardi, Dr. Marzuki Mahdi, N. Kartosudarmo dll. Maka tanpa pemungutan suara ternyata

.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup>Zaini, K.H. Abdul Wahid Hasyim, 80.

setelah terlihat PJM Presiden memberi isyarat kepada PJM. Wakil Presiden Moh. Hatta, lalu berdirilah Wakil Presiden menyatakan bahwa "adannya Kementerian Agama tersendiri mendapat perhatian pemerintah".

Maka pada tanggal 3 Januari 1946 Pemerintah mengumumkan bahwa Kementerian Agama didirikan tersendiri dengan menteri agamanya yang bernama H. Rasyidi B. A.<sup>53</sup>

Dalam pidatonya yang diucapkan di Konferensi Jawatan Agama seluruh Jawa dan Madura di Surakarta pada tanggal 17-18 Maret 1946 diuraikan oleh menteri agama pertama itu akan sebab-sebab dan kepentingannya pemerintah Republik Indonesia mendirikan Kementerian Agama. Diantaranya ditegaskan untuk memenuhi kewajiban pemerintah terhadap UUD BAB XI Pasal 29, yang menerangkan bahwa "Negara berdasar atas ke-Tuhanan yang Maha Esa dan Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya masing-masing dan kepercayaannya itu" (ayat 1 dan 2). Jadi, lapangan pekerjaan Kementerian Agama ialah mengurus segala hal yang bersangkut-paut dengan agama dalam arti seluas-luasnya.

Pada zaman pemerintahan penjajahan Hindia-Belanda segala soal yang berhubungan dengan keagamaan langsung atau tidak langsung diurus di bawah pengawasan beberapa jawatan, misalnya oleh pamong pradja (pengangkatan penghulu, anggota Raad Agama dan pegawai-pegawai pekauman, urusan masjid,

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup>Aboebakar, *Sedjarah Hidup*, 595.

zakat fitrah, haji, perkawinan, pengajaran agama dan lain-lain), oleh *Departement van Justitie* (organisasi dan pekerjaan Mahkamah Islam Tinggi dengan Raad agamanya dan penasehat pengadilan negeri), dan oleh *Kantoor voor Inlandsche Zaken*, yang menjadi penasehat pemerintah Hindia Belanda dalam hal keagamaan dalam arti seluas-luasnya, sedang urusan agama Kristen yang mengenai gerejagereja, pendeta-peneta diselesaikan oleh bagian "*Eeredienst*" dari "*Departement van Onderwijs en Eeredienst*".<sup>54</sup>

Dalam zaman Jepang pada umumnya aturan-aturan yang mengenai hal-hal diatas itu tidak diubah, selain penghapusan Kantoor voor Inlandsche Zaken. Oleh Jepang didirikan sebagai gantinya Kantor Urusan Agama (*Shumubu*), bagian dari Gunseikanbu, sedang didaerah-daerah diadakan *Shumuka* sebagai bagian dari pada pemerintah karesidenan (*Shu*).

Dengan adanya Kementerian Agama, maka hal-hal yang mengenai keagamaan dan pekerjaan yang tadinya diurus oleh beberapa jawatan itu dikerjakan oleh Kementerian Agama.

Maklumat Kementerian Agama No. 2 tertanggal 23 April 1946 menetapkan bahwa :

 Shumuka yang dalam zaman Jepang termasuk dalam kekuasaan Residen menjadi Jawatan Agama Daerah yang selanjutnya ditempatkan dibawah Kementerian Agama.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>Ibid., 596.

- Hak untuk mengangkat penghulu Landraad (sekarang bernama pengadilan negeri), ketua dan anggota Raad agama yang dahulu ada dalam tangan Residen, selanjutnya diserahkan kepada Kementerian Agama.
- Hak untuk mengangkat penghulu masjid, yang dahulu ada dalam tangan Bupati, selanjutnya diserahkan kepada Kementerian Agama.<sup>55</sup>

Dalam pengumuman Kementerian Agama No. 3 hal tersebut dalam maklumat No. 2 itu dikuatkan dengan pengumuman persetujuan Dewan Kabinet dalam sidangnya tgl 29 Maret 1946.

Dengan berdirinya Kementerian Agama dapatlah diperbaiki beberapa hal kesalahan yang diperbuat dalam zaman pemerintahan Belanda dan Jepang yang berakibat perpecahan dalam beberapa golongan agama.

Karena kesukaran perhubungan dalam bagian-bagian kepulauan Indonesia yang lain belum dapat diadakan perbaikan. Walaupun demikian di Sumatera telah dapat dibentuk Jawatan Agama dalam tiap-tiap karesidenan.

Dengan keputusan Menteri Agama K.H Fathurrahman tgl 20-11-46 No. 1185/K. 7, diadakan dalam Kementerian Agama beberapa bagian dengan tugas kewajiban yang tertentu untuk memudahkan pekerjaan.<sup>56</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup>Ibid., 596.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup>Ibid., 597. Keterangan lebih lanjut mengenai pelaksanaannya lihat selengkapnya dari karangan K. H. Abudardiri, salah seorang yang turut aktif dalam mendirikan Kemeneterian Agama, dalam Aboebakar, *Sedjarah Hidup*, 597-599.

#### C. Kepemimpinan Kementerian Agama

#### 1. Kepemimpinan H.M. Rasjidi, B.A

Rasjidi diangkat sebagai Menteri Agama RI pertama pada masa Kabinet Sjahrir II, yang bertugas sejak 12 Maret sampai 2 Oktober 1946. Ia merasa tidak diangkat atas nama Masyumi. Seperti pengalamannya dalam pengangkatannya sebagai Menteri Negara, Rasjidi tidak mengetahui bahwa ia telah ditunjuk menjadi Menteri Agama RI pertama. Karena dia sudah terlibat langsung dalam Kabinet Sjahrir I, bukan tidak mungkin bahwa pengangkatannya justru diketahuinya dari Sjahrir sendiri atau anggota-anggota kabinet lainnya.

Kementerian Agama di masa Rasjidi adalah "kementerian revolusi". Sejak dikeluarkannya keputusan pembentukannya di seluruh Indonesia, Kementerian Agama mulai 12 Maret 1946 berkantor di ibukota revolusi, Yogyakarta, ketika Belanda kembali menguasai Jakarta.

Memandang kontroversi tentang eksistensi Kementerian Agama itu, dengan mudah bisa dipahami, bahwa Rasjidi sebagai Menteri Agama pertama, mencurahkan banyak perhatian dan energi untuk memberikan penjelasan di seputar *raison d'etre* Kementerian ini. dalam konferensi Kementerian Agama seluruh Jawa dan Madura yang diselenggarakan di Surakarta tanggal 17-18 Maret 1946, misalnya, Rasjidi menjelaskan bahwa Kementerian Agama selain bertujuan untuk merealisasikan pasal 28 UUD 1945, juga untuk mengakhiri ekses-ekses pemecah belah umat beragama akibat penjajahan Belanda dan pendudukan Jepang.

Menteri Agama Rasjidi juga menegaskan bahwa negara melalui Kementerian Agama tidak akan campur tangan dalam urusan agama. Kementerian Agama memberikan tempat yang sewajarnya kepada setiap agama yang ada di Indonesia. Penegasan ini dikemukakan Rasjidi, kelihatannya dalam upaya menjawab usulan kalangan Katolik dan Protestan tentang perlunya pemisahan antara kekuasaan agama dan negara, dan bahwa negara seharusnya tidak mencampuri urusan agama. Keterangan itu sekaligus untuk "menenangkan" ummat Kristiani, yang khawatir bahwa Kementerian Agama kan memberikan perhatian hanya kepada penganut agama Islam.

Dalam saat yang sama, Rasjidi juga melakukan konsolidasi ruang lingkup tugas-tugas dan wewenang Kementerian Agama. Karena Kementerian Agama adalah sebuah kementerian baru, maka belum jela benar batas-bata ruang gerak, tanggungjawab dan wewenangnya. Karena itulah diperlukan konsolidasi, yang melibatkan pengambilalihan beberapa bidang tugas yang sebelumnya ditangani kementerian-kementerian lain. Sesuai dengan Penetapan Pemerintah No. 5/SD tanggal; 25 Maret 1946, Menteri Agama, Rasjidi mengambilalih tugas-tugas keagamaan dari beberapa kementerian, yakni: *pertama*, dari Kementerian Dalam Negeri tugas dan urusan yang berkenaan dengan masalah perkawinan, peradilan agama, kemasjidan dan urusan haji, *kedua*, dari Kementerian Kehakiman tugas dan wewenang yang berkenaan dengan Mahkamah Islam Tinggi (MIT), *ketiga*, dari Kementerian P&K, berkenaan dengan pengajaran agama di sekolah-sekolah.

Dalam upaya konsolidasi terebut Menteri Agama Rasjidi melakukan penempatan kembali bagi tenaga-tenaga ahli yang dulu pernah bertugas pada Het Kantoor voor Inlandsche Zaken. Atas usulan dan bantuan K.H. Abudardiri, Menteri Rasjidi mengambil kebijaksanaan merekrut beberapa pegawai tinggi Kementerian Agama dari kalangan tenaga ahli yang dulu pernah bekerja sebagai pegawai Het Kantoor voor Inlandsche Zaken di masa kolonial Belanda, mereka selanjutnya juga pernah bertugas pada Shumubu di masa Jepang.

Kementerian Agama periode Rasjidi tidak sepenuhnya berhasil melaksanakan seluruh pengambilalihan tugas dan wewenang tersebut. Hal ini disebabkan bukan hanya karena masa jabatan Rasjidi yang demikian singkat, tetapi juga karena situasi nasional yang masih berada dalam suasana revolusi. Akibatnya, pengalihan tugas dan wewenang khususnya dari Kementerian P&K yang disebutkan diatas tidak bisa terlaksana. Kepanitiaan yang dipimpin KI Hadjar Dewantoro dari BP-KNIP yang ditugaskan untuk merealisasikan tujuan itu gagal menyelenggarakan pengalihan kepada Kementerian Agama. <sup>57</sup>

Banyaknya tantangan terhadap eksistensi Kementerian Agama, maka tugas Rasjidi sebagai Menteri Agama sangat berat. Tetapi tugas berat itu tidak lama dipikulnya, karena oposisi keras terhadap Kabinet Sjahrir II memaksa Perdana Menteri Sjahrir mengundurkan diri pada 2 Oktober 1946. Rasjidi digantikan Fathurrahman Kafrawi sebagai Menteri Agama.<sup>58</sup>

\_

<sup>58</sup>Ibid., 16.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup>Azyumardi Azra, "H.M. Rasjidi, B.A: Pembentukan Kementerian Agama dalam Revolusi", dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (*ed.*), *Menteri-menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik* (Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Depag RI, 1998), 8.

#### 2. Kepemimpinan Prof. K.H. Fathurrahman Kafrawi

Setelah Indonesia merdeka, partai-partai politik didirikan. Masyumi saat itu dinyatakan sebagai satu-satunya partai Islam. Dalam kepengurusan pertama (1945-1949) yang diketuai Sukiman Wirjosandjojo, Fathurrahman menjadi salah satu anggota anggota pimpinan Pusat, mewakili unsur NU. Dari sinilah karir politik Fathurrahman melesat cepat, karena dalam Kabinet Sjahrir III (2 Oktober 1946-27 Juni 1947), ia dipercaya sebagai Menteri Agama RI, menggantikan H.M. Rasjidi.

Sebagai Menteri Agama kedua, kebijakan yang diambil Fathurrahman, antara lain, adalah membenahi struktur organisasi Kementerian Agama. Dilanjutkan dengan kebijakannya melahirkan UU No. 22 Tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Ruju'. Semula, UU ini dimaksudkan untuk mengoreksi dan memperbaiki peraturan perkawinan yang berlaku pada masa Pemerintahan Hindia Belanda.

Guna melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diambil, Menteri Agama Fathurrahman mengambil langkah-langkah lebih lanjut. Misalnya, sebagai petugas Masjid yang sudah ada diangkat sebagai Pegawai Negeri. Saat itu diangkat pula pegawai pemerintah yang tugasnya membantu pegawai pencatat NTR. Sejalan dengan itu, pada 30 April 1947 ditetapkan Maklumat Bersama Kementerian Dalam Negeri (di bawah pimpinan Mr. Moh. Roem) dengan Kementerian Agama (di bawah pimpinan Fathurrahman) No. 3 Tahun 1947. Maklumat ini berisi aturan-aturan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban para *kaum*, baik yang disebut modin, kayim atau lebai.

Kebijakan lain yang ditempuh oleh Fathurrahman adalah menyangkut pendidikan agama di sekolah-sekolah umum. Pada saat itu berhasil diperjuangkan agar pendidikan agama diberikan di sekolah-sekolah umum negeri dari tingkat Sekolah Rakyat (sekarang SD) hingga Sekolah Menengah Atas (sekarang SMU). Namun pada saat itu nilai pelajaran agama tidak mempengaruhi kenaikan kelas. Usulan menjadikan agama sebagai salah satu mata pelajaran di sekolah-sekolah umum dan juga pentingnya perhatian terhadap pelajaran agama pada umumnya memakan waktu yang cukup panjang.

Selanjutnya, ada dua kebijakan lain yang diambil Menteri Fathurrahman. Pertama adalah menyangkut dihentikannya pelaksanaan haji untuk sementara. Hal ini dilakukan karena pada saat itu masih dalam keadaan perang, sehingga situasi keamanan tidak terjamin. Kebijakan ini berawal dari fatwa K.H. Hasyim Asy'ari, tokoh NU yang amat sangat disegani, yang mengatakan bahwa pergi haji pada masa perang tidak wajib, apalagi mengingat situasi keamanan yang tidak menentu. Isi fatwa itu kemudian dituangkan dalam Maklumat Menteri Agama No. 4 Tahun 1947 yang menegaskan bahwa ibadah haji dihentikan selama keadaan masih dalam keadaan genting dan tidak menentu.

Kebijakan yang kedua berkenaan dengan upaya mengatasi perselisihan intern umat Islam, khususnya yang berkaitan dengan masalah khilafiyah. Alah satu

persoalan yang sangat menonjol ketika itu adalah masalah ru'yah dan hisab, yakni penentuan awal dan akhir bulan, khususnya awal dan akhir puasa Ramadhan.<sup>59</sup>

Kepemimpinan Kementerian Agama selanjutnya dipegang oleh Achmad Aj'ari pada tanggal 3 Juli 1947 – 9 Oktober 1947. Selama tiga bulan tidak ada perubahan signifikan yang terjadi karena alasan keluarga yang tidak bisa meninggalkan Sumatera, maka jabatan Menteri Agama kemudian diganti oleh H. Anwarudin yang hanya menjabat selama satu bulan saja pada 9 Oktober 1947 – 11 November 1947, yang kemudian digantikan oleh K.H. Masjkur.

## 3. Kepemimpinan K.H. Masjkur

K.H. Masjkur menjabat Menteri Agama Pada Kabinet Amir Syarifuddin ke2 yang mulai bertugas sejak 11 November 1947. Dalam kondisi politik yang belum
stabil dan perekonomian yang masih terpuruk, sebagai Menteri Agama K.H.
Masjkur belum dapat melakukan pembenahan terhadap tugas dan fungsi
Kementerian Agama seperti yang telah diamanatkan dalan Konperensi I (Rapat
Kerja) Jawatan Agama seluruh Jawa dan Madura di Surakarta pada 17-18 Maret
1946. Perhatian kabinet tercurah untuk menyiapkan perundingan dengan Belanda
yang dilaksanakan di atas kapal USS Renville milik Amerika Serikat, yang
kemudian menghasilkan Perjanjian Renville.

Perjanjian yang ditandatangani pada 17 Pebruari 1948 tersebut mendapat reaksi keras dari berbagai golongan. Bahkan, anggota Masyumi dan PNI yang duduk di

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup>Akh. Minhaji dan M. Atho Mudzhar, "Prof. K.H. Fathurrahman Kafrawi: Pengajaran Agama di Sekolah Umum", dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (ed.), Menteri-menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik (Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Depag RI, 1998), 42.

kabinet meletakkan jabatannya, sambil mengeluarkan pernyataan bahwa mereka tidak ikut bertanggungjawab atas hasil perundingan Renville dan menuntut pergantian kabinet. 60 Karena kabinet Amir Syarifuddin tidak mendapat dukungan dari Masyumi dan PNI, ia akhirnya meletakkan jabatannya sebagai Perdana Menteri pada 23 Januari 1948. Dengan demikian Kabinet Amir Syarifuddin kedua hanya berjalan dua setengah bulan.

Dengan mundurnya Amir Syarifuddin, Presiden Soekarno menunjuk Hatta untuk memimpin kabinet presidensial darurat dan K.H. Masjkur kembali ditunjuk sebagai Menteri Agama.<sup>61</sup>

Dalam kabinet yang dikenal dengan Kabinet Hatta I ini K.H. Masjkur memberlakukan UU No. 19/1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan yang salah satu pasalnya, 35 (2), menyatakan bahwa perkara-perkara perdata antar umat Islam diperiksa dan diputuskan menurut hukum Islam oleh pengadilan dengan formasi satu orang ketua hakim beragama Islam, dan 2 orang anggota hakim yang ahli agama Islam. Demikian pula halnya dengan peradilan tingkat kasasi, sebagaimana dinyatakan pasal 53. Semua hakim yang dimaksudkan itu diangkat oleh Presiden atas usul Menteri Agama persetujuan Menteri Kehakiman.

Selama menjadi Menteri Agama ada beberapa kebijakan penting yang diambil K.H. Majkur.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup>Soebagijo I.N, K.H. Maskur sebuah Biografi (Jakarta: Gunung Agung, 1982), 76.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup>Deliar Noer, Mohammad Hatta: Biografi Politik (Jakarta: LP3ES, 1990), 311.

#### a. Bidang Pendidikan

Dalam bidang ini K.H. Masjkur mengeluarkan Peraturan Menteri Agama No. 2/1948 tentang bantuan kepada perguruan agama.

#### b. Bidang Haji

K.H. Masjkur meengirimkan misi haji ke tanah suci Makkah di bawah pimpinan K.H. Adnan. Misi ini adalah misi haji pertama setelah perang dunia kedua. Sebelumnya misi haji Indonesia dihentikan pemerintah dengan keluarnya Maklumat Kementerian Agama No. 4/1947 tentang penghentian ibadah haji di masa perang.

## c. Bidang Perkawinan

Dalam bidang perka<mark>winan ada dua ke</mark>bijaka<mark>n y</mark>ang dikeluarkan oleh Menteri Agama K.H. Masjkur yaitu:

- 1) Penetapan Mentebri Agama No. 1/1948 yang mencabut Penetapan Menteri Agama No. 7/1947, tentang penambahan biaya NTR Rp. 10,- untuk kas masjid (75%) dan kaum (25%).
- 2) Peraturan Menteri Agama No. 3/1948 tentang penyetoran biaya pencatatan NTR oleh naib kepada penghulu kabupaten. Peraturan ini mengganti Peraturan Menteri Agama No. 2/1947 pasal 2 (1).<sup>62</sup>

.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup>Ahmad Syafi'i, "K.H. Masjkur: Kementerian Gerilya dan Waliyul Amri", dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (ed.), Menteri-menteri Agama RI: Biografi Sosial Politik (Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Depag RI, 1998), 61.

#### 4. Teuku Muhammad Hasan

Ketika Belanda melakukan agresi ke Yogyakarta pada 19 Desember 1948, Presiden Soekarno dan Perdana Menteri Hatta mengirim kawat ke Sumatera yang berisi pelimpahan kekuasaan, apabila pemimpin-pemimpin Republik di Yogyakarta ditangkap Belanda dan tidak dapat menjalankan tugasnya kawat itu di terima Mr. Syafrudin Prawiranegara dan segera mengambil alih kekuasaan dan membentuk Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) di Sumatera.

Menteri Agama dalam kabinet PDRI di Sumatera adalah Teuku Muhammad Hasan. Kebijakan yang diambil Menteri Agama PDRI di Sumatera antara lain adalah mengeluarkan Penetapan Pemerintah No. 1/PDRI/K.A tanggal 14 Juni 1949 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk yang diberlakukan untuk seluruh Sumatera. Penetapan ini berdasarkan Undang-undang No. 22 tahun 1946 tentang Pencatatan Nikah, Talak, dan Rujuk yang telah disetujui oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) selaku lembaga legislatif.

Sementara itu, di Jawa, para menteri yang lolos dari penangkapan Belanda kemudian membentuk komisariat PDRI di Jawa setelah mengetahui bahwa Sjafrudin Prawiranegara telah membentuk Pemerintahan Darurat di Sumatera. Dalam masa PDRI inilah kemudian disepakati perjanjian Roem Royen pada 7 Mei 1949. Meskipun kurang memuaskan tetapi pada prinsipnya langkah ini telah mengembalikan pemerintah RI di Yogyakarta, sekaligus berarti membebaskan Soekarno dan Hatta dari tahanan. Segera setelah Soekarno kembali ke Yogyakarta, Sjafrudin menyerahkan mandatnya kepada Kepala Negara.

Dengan penetapan Presiden No. 6/1949, tertanggal 4 Agustus 1949, PDRI berarti bubar dan pemerintahan berada di tangan Kabinet Hatta, yang kemudian dikenal dengan Kabinet Hatta II. Dengan Penetapan Presiden tersebut, Kabinet Hatta mengalami berbagai perubahan karena ada menteri yang direshuffle, mengundurkan diri, dan berpindah jabatan. Dalam kabinet Hatta II, K..H. Masjkur tetap dipercaya menjadi Menteri Agama.<sup>63</sup>

Dalam melaksanakan pemerintahannya, Kabinet Hatta II belum sepenuhnya efektif karena masih mendapatkan tekanan militer dari Belanda. Meskipun demikian, pembentukan kabinet ini memiliki makna politis penting yakni untuk membuktikan kehadiran pemerintah Republik Indonesia ke dunia luar dan guna melakukan persiapan mengikuti Konperensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag pada 23 Agustus 1949 yang menghasilkan pengembalian kedaulatan RI dan Pembentukan Republik Indonesia Serikat (RIS). Pada 16 Desember 1949, para wakil negara-negara bagian sepakat menunjuk Soekarno sebagai Presiden Indonesia Serikat.

Kabinet Hatta II ini, Kementerian Agama memasuki awal periode restaurasi yaitu periode penyusunan kembali organisasi, baik di Pusat maupun di daerah, setelah mengalami kerusakan dan pemusnahan.

<sup>63</sup>Deliar Noer, *Mohammad Hatta*, 352.

Kabinet Hatta II kemudian diganti dengan kabinet Peralihan pimpinan Perdana Menteri Mr. Susanto Tirtoprodjo yang hanya berusia sekitar satu bulan, dan jabatan Menteri Agama tetap di pegang K.H. Masjkur.

Sesudah kabinet Peralihan, Pemerintah RI, sebagai alah satu negara bagian Republik Indonesia Serikat, berada di tangan kabinet baru yang dipimpin Perdana Menteri A. Halim. Dalam kabinet ini Menteri Agama dijabat K.H. Fakih Usman, menggantikan posisi K.H. Masjkur yang telah sakit-sakitan akibat bergerilya. Pada saat yang sama terbentuk pula pemerintahan Republik Indonesia Serikat yang kabinetnya dipimpin Muhammad Hatta dengan Menteri Agama K.H.A. Wahid Hasyim.<sup>64</sup>

# 5. Kepemimpinan K.H.A. Wahid Hasyim

K.H.A. Wahid Hasyim menjadi menteri agama pada saat kabinet Republik Indonesia Serikat (RIS) pada Kabinet Hatta (20 Desember 1949 – 6 September 1950), Natsir (6 September 1950 - 27 April 1951) dan Sukiman (27 April 1951 – 3 April 1952). Dapat dikatakan bahwa K.H.A. Wahid Hasyim menjadi menteri agama dari tanggal 20 Desember 1949 – 3 April 1952 dengan melalui dua sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan menurut konstitusi RIS (27 Desember 1949 – 17 agustus 1950) dan sistem pemerintahan menurut UUDS 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959).

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup>Ahmad Syafi'i, "K.H. Masjkur: Kementerian Gerilya dan Waliyul Amri", 68.

Sesudah penyerahan kedaulatan dan terbentuknya kabinet Republik Indonesia Serikat (RIS) pada 20 Desember 1949, maka menteri agama K.H.A. Wahid Hasyim, dari kabinet RIS meletakkan beberapa dasar dalam program politik dari kementerian agama RIS. Diantaranya adalah meletakkan corak politik keagamaan dari dasar-dasar kolonial menjadi dasar-dasar nasional dan membimbing tumbuh dan berkembangnya faham ketuhanan yang Maha Esa di segala bidang kehidupan.

Salah satu dari jasa K.H.A. Wahid Hasyim yang terbesar dalam kementerian agama setelah kabinet RIS terbentuk pada tanggal 20 Desember 1949, ialah mengadakan konferensi besar di Yogyakarta antara tanggal 14-18 April 1950 untuk mempersatukan kembali kementerian, departemen dan jawatan-jawatan agama dari negara-negara bagian, 65 yang didirikan oleh Belanda di seluruh Indonesia.

Selain dari pada organisasi yang baik dibawah pemimpin M. Farid Ma'ruf kepala jawatan urusan agama Yogyakarta, dan kemudian kebetulan kedua menteri agama dari RIS dan RI, adalah menteri dari Masyumi yang sudah memiliki rasa kebangsaan yang sama. Meskipun tanah airnya telah dipecah belahkan oleh Belanda tetapi itu tidak membuat mereka saling bermusuhan. Dan K.H.A. Wahid Hasyim merupakan orang yang berperan penting untuk mempersatukan kembali kementerian-kementerian, departemen-departemen dan jawatan-jawatan agama seluruh negara bagian itu.<sup>66</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup>Jawatan-jawatan agama merupakan lembaga yang mengurusi urusan agama di negara bagian seluruh Indonesia, mengingat pada saat itu negara Indonesia masih terpecah-pecah akibat dari sistem negara yang berdasarkan serikat (RIS).

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup>Aboebakar, Sedjarah hidup, 620.

Pada konferensi yang diadakan di Yogyakarta tersebut, kepala-kepala instansi urusan agama seluruh Indonesia mengumpulkan laporan-laporan dan kehendak-kehendak yang kemudian disalurkan untuk mengadakan reorganisasi dalam kementerian agama, baik mengenai administrasi maupun mengenai peraturan-peraturan yang diperlukan untuk menjalankan tugas-tugas dari kementerian agama baru ini.

Konferensi ini disusul oleh konferensi dinas di Bandung, tanggal 21-24 Januari 1951, konferensi dinas di Malang 15-20 November 1951 dan konferensi-konferensi dinas yang lain. Seperti konferensi dinas di Sukabumi, Semarang dan tretes. Semua konferensi ini dapat dikatakan sebagai lanjutan usaha yang dilakukan oleh K.H.A. Wahid Hasyim dalam konferensi besar yang diadakan di Yogyakarta tersebut.

Kemudian, setelah terjadinya konferensi yang berulang kali dan yang dilakukan oleh menteri-menteri agama yang menggantikannya kemudian diadakan perbaikan mengenai perincian tugas dan pembagian pekerjaan yang dibutuhkan oleh kementerian agama tersebut. Maka lahirlah peraturan pemerintah No. 8 tahun 1950 yang memperbaiki peraturan pemerintah No. 33 tahun 1949 yang menetapkan tugas dan kewajiban Menteri Agama.<sup>67</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup>Untuk tugas dan kewajiban Kementerian Agama, Lihat Aboebakar, *Sedjarah Hidup*, 621.