

## BAB III

### POLITIK HUKUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA DI INDONESIA

#### A. Akar Masalah Kerukunan Umat Beragama

Sebagaimana telah dikemukakan di bab Pendahuluan, benih-benih persoalan kerukunan umat beragama muncul setelah peristiwa G-30-S PKI.<sup>106</sup> Dari Musyawarah Antar Agama, yang diselenggarakan oleh Pemerintah pada tanggal 30 November 1967 di Gedung Pejambon diketahui bahwa masalah penyampaian ajaran agama menjadi pangkal masalah kerukunan umat beragama.<sup>107</sup> Menyikapi rumitnya menemukan titik kompromi dalam persoalan penyebaran agama, Mohammad Natsir, yang mewakili pihak Islam mengajukan tiga solusi berkaitan dengan penyebaran agama, yaitu:<sup>108</sup>

1. Kristen tanpa mengurangi hak dakwah mereka untuk membawa perkabaran Injil sampai ke ujung bumi, supaya menahan diri dari maksud dan tujuannya dari program Kristenisasi itu;
2. Demikian pula orang Islam pun harus menahan diri, jangan cepat-cepat untuk melakukan tindakan fisik. Tapi ini hanya bisa apabila orang Kristen pun dapat menahan diri;
3. Sementara itu pun pihak Pemerintah harus bertindak cepat dalam hal pihak Kristen tidak mematuhi larangan-larangan Pemerintah, agar pada orang Islam tidak timbul perasaan tidak berdaya, seolah-olah mereka tidak mendapat perlindungan hukum dan jaminan hukum terhadap rongrongan pihak lain.

<sup>106</sup> Lihat kembali Mohammad Natsir, *loc.cit*, hal.3. Thohir Luth, *loc.cit*, hal.119-120

<sup>107</sup> Di dalam sidang pleno Musyawarah Antar Agama tersebut, dr. Tambunan, Menteri Sosial pada saat itu dan juga mewakili pihak Kristen, mengatakan bahwa pihak Kristen, sebagaimana juga pihak Islam yang terikat dengan kewajiban dakwah, terikat dengan perintah Tuhan yang terdapat di dalam Kisah Rasul-rasul 1:8 dan Markus 16:15 untuk menyebarkan pengabaran Injil sampai ke ujung bumi. Sebagaimana dikutip oleh Mohammad Natsir. Lihat Mohammad Natsir, *ibid*, hal.10

<sup>108</sup> *ibid*, hal.24

Musyawarah Antar Agama yang diselenggarakan oleh Pemerintah itu tidak menghasilkan titik temu karena para wakil umat beragama bertahan pada pendapatnya masing-masing.<sup>109</sup> Sedangkan menurut Misbach Malim, Sekretaris Jenderal Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia, penolakan wakil kalangan Kristen Protestan dan Katolik terhadap rancangan usulan pemerintah yang menjadi penyebab buntunya dialog kerukunan umat beragama pada waktu itu.<sup>110</sup>

Ekspresi kebebasan beragama, yang diwujudkan dalam bentuk penyampaian atau penyebaran ajaran agama merupakan salah satu persoalan penting di dalam penciptaan kerukunan umat beragama, utamanya ketika dilakukan di tengah-tengah umat beragama lain. Di satu sisi, penyampaian atau penyebaran ajaran agama itu dilakukan untuk memenuhi tuntutan kewajiban pelaksanaan ajaran agama, sebagaimana disebutkan di dalam doktrin-doktrin agama. Di sisi ini, pelaksanaan tuntutan doktrin ajaran agama tersebut berada di wilayah perlindungan Hak Asasi Manusia. Akan tetapi, di sisi lain pelaksanaan kewajiban agama itu menimbulkan persoalan ketika dianggap mengurangi atau mencederai hak-hak umat beragama yang lain. Di dalam makalah yang disampaikan pada Sarasehan Nasional Kerukunan Umat Beragama tahun 1996, Budi Harsono, Assospol Kassospol ABRI tahun 1996, mengemukakan bahwa salah satu sifat kodrati agama adalah watak dakwahnya, misi atau zendingnya. Ia berpendapat bahwa dalam sifat dan watak dasar inilah terletak “kekuatan” dan juga sekaligus “kelemahan” agama.<sup>111</sup> Dengan mengutip pendapat Harold Coward, ia menegaskan bahwa agama dapat saja bertemu, tapi teologi mereka berbenturan. Masing-masing berusaha memperluas eksklusivitasnya, mempertegas identitasnya, membuktikan kredibilitasnya demi hegemoni teologis dan kelangsungan eksistensi sendiri. Budi Harsono mengungkapkan adanya dambaan pada setiap agama menjadi penguasa suatu dunia yang “mono-religius”. Dari perspektif HANKAM dambaan itu, menurutnya, berpotensi memancing

---

<sup>109</sup> Lihat catatan kaki nomor 6 bab I

<sup>110</sup> Wawancara dengan Misbach Malim, Sekretaris Jenderal Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia, tanggal 24 Maret 2010 di Gedung Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia, Jakarta.

<sup>111</sup> Budi Harsono, *Makna Kerukunan Hidup Umat Beragama Menurut Tinjauan Aspek HANKAM*, dalam Majelis Ulama Indonesia, *op.cit*, hal.40

munculnya konflik dan perpecahan yang sangat rawan terhadap stabilitas keamanan nasional bahkan integrasi bangsa.<sup>112</sup>

Potensi konflik dan perpecahan yang dibawa di dalam misi penyampaian ajaran agama itu oleh menurut Eric Brahm<sup>113</sup> berasal dari doktrin dan dogma yang harus diterima oleh para pemeluknya. Ia mengatakan, “*Although not necessarily so, there are some aspects of religion that make it susceptible to being a latent source of conflict. All religions have their accepted dogma, or articles of belief, that followers must accept without question. This can lead to inflexibility and intolerance in the face of other beliefs. After all, if it is the word of God, how can one compromise it? At the same time, scripture and dogma are often vague and open to interpretation. Therefore, conflict can arise over whose interpretation is the correct one, a conflict that ultimately cannot be solved because there is no arbiter. The winner generally is the interpretation that attracts the most followers. However, those followers must also be motivated to action. Although, almost invariably, the majority of any faith hold moderate views, they are often more complacent, whereas extremists are motivated to bring their interpretation of God’s will to fruition.*”<sup>114</sup> Di samping karena persoalan doktriner dan dogmatis tersebut, konflik antar umat beragama juga disebabkan oleh adanya keberpihakan umat beragama tertentu terhadap rezim yang berkuasa. Hal tersebut digambarkan oleh Elizabeth Nottingham dari pengamatannya terhadap perkembangan agama pada masa India kuno dan Kristen pada masa abad pertengahan. Ia mengatakan:

“...dengan mendukung status quo, agama tidak hanya menjamin stabilitas sosial, tetapi kadang-kadang juga mendukung konservatisme yang ekstrem. Tetapi, agama juga seringkali mempunyai fungsi yang berlawanan yaitu memberikan

---

<sup>112</sup> *ibid*

<sup>113</sup> Eric Brahm adalah asisten Profesor pada Departemen Ilmu Politik di University of Nevada at Las Vegas. Penelitian yang dilakukannya meliputi HAM, keadilan transisional and memory politics, globalisasi dan organisasi internasional. Informasi diunduh dari <<http://www.beyondintractability.org>>

<sup>114</sup> Eric Brahm, *Religion and Conflict*, Sebagaimana diunduh dari <[http://www.beyondintractability.org/essay/religion\\_and\\_conflict/?nid=6725](http://www.beyondintractability.org/essay/religion_and_conflict/?nid=6725)>, Diakses tanggal 4 Mei 2010.

pembenaran moral kelompok-kelompok yang menentang keras sistem-sistem sosial yang sudah ada.”<sup>115</sup>

Titik tengkar<sup>116</sup> antarumat beragama, terkait dengan masalah dakwah atau misi tersebut, semakin dipertajam dengan adanya pengakuan kebebasan untuk memilih agama oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB), sebagaimana tertulis di dalam International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR) 16 Desember 1966, Pasal 18, yang menyebutkan:<sup>117</sup>

1. *Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.*
2. *No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.*
3. *Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.*
4. *The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.*

Di Indonesia, kebebasan untuk memilih agama itu diterjemahkan dengan kebebasan untuk berpindah-pindah keyakinan agama, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949:<sup>118</sup>

“Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran keinsyafan batin dan agama: hak ini meliputi pula kebebasan bertukar agama atau keyakinan begitu pula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di muka umum maupun

<sup>115</sup> Elizabeth K. Nottingham, *op.cit.*, hal.133

<sup>116</sup> Penggunaan istilah titik tengkar di sini didasarkan kepada polemik yang muncul di antara umat beragama seputar penyampaian dan penyebaran ajaran agama. Polemik tersebut dalam beberapa kasus berpotensi atau malah melahirkan konflik sosial di antara umat beragama, yang di dalam berbagai kesempatan sering terjadi di antara penganut ajaran Islam (muslim) dan penganut ajaran Kristen.

<sup>117</sup> Sebagaimana diunduh dari <<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>>

<sup>118</sup> Dikutip dari cuplikan naskah UUD RIS hasil editing Prajudi Atmosudirdjo, Usep Ranawijaya, Padmo Wahjono, dan Soerjono Soekanto. Lihat Prajudi Atmosudirdjo et.al (ed), *Konstitusi Indonesia*, (Jakarta:Ghalia Indonesia,1987), hal.43

dalam lingkungannya sendiri dengan jalan mengajarkan, mengamalkan, beribadat, mentaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka.”

Sebagaimana dicatat oleh A.B.Kusuma, oleh beberapa kalangan rumusan Pasal 18 Konstitusi RIS tersebut dinyatakan ‘kebablasan’ sehingga ketika rumusan Pasal tersebut diangkat kembali dalam pembahasan mengenai HAM pada Sidang MPRS 1967, mengalami kebuntuan pembahasan.<sup>119</sup>

Upaya untuk menciptakan kerukunan umat beragama jelas bukan persoalan yang mudah. Menurut Douglas W Shrader<sup>120</sup> setidaknya ada tiga fokus masalah yang harus direorientasi berkaitan dengan upaya tersebut, yaitu:<sup>121</sup>

- 1) Sifat dasar manusia terutama yang berkaitan dengan upaya pencapaian nilai-nilai spiritual dan kebenaran agama pada masa lalu;
- 2) Memahami kembali kejelasan hubungan antara agama dan budaya; dan
- 3) Mengklarifikasi pengertian toleransi, perbedaan, dan kebebasan.

Shrader menyimpulkan bahwa memperkenalkan pentingnya prinsip-prinsip toleransi dan pluralisme agama merupakan upaya yang mudah dilakukan. Namun, bagian yang paling sulit dilakukan berkaitan dengan upaya itu adalah *to identify clarify principles to help create a global dan to formulate an effective plan that will lead to widespread adoption and practice without stifling difference and disagreement in the process community that is both inclusive and pluralistic.*<sup>122</sup>

Pandangan yang kurang lebih sama juga dikemukakan oleh Patrick Parkinson.<sup>123</sup> Parkinson melihat hal yang paling sulit dilakukan dari upaya men-“damai”-kan

<sup>119</sup> Ananda B.Kusuma, *Lahirnya Undang-undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal.18

<sup>120</sup> Guru Besar Luar Biasa dan anggota Dewan Filsafat State University of New York, Oneonta, New York, Amerika Serikat.

<sup>121</sup> Douglas W Shrader, *Beyond Tolerance: Globalization, Freedom, and Religious Freedom*, hal.3 makalah disampaikan pada *the Sixth World Congress of the International Society for Universal Dialogue in Helsinki, Finland: “Humanity At The Turning Point: Rethinking Nature, Culture, And Freedom”* (July 2005) diunduh dari <[www.oneonta.edu/academics/philos/Shrader/Beyond-Tolerance.pdf](http://www.oneonta.edu/academics/philos/Shrader/Beyond-Tolerance.pdf)>

<sup>122</sup> *ibid*

<sup>123</sup> Patrick Parkinson adalah Guru Besar Ilmu Hukum pada Sydney University Australia.

agama-agama itu adalah menegakkan prinsip toleransi di dalam kehidupan masyarakat, sebagaimana dikatakannya berikut ini:<sup>124</sup>

*“ Enforcing tolerance is more difficult. Whereas education can change hearts and minds, the most that can be achieved through legal regulation to enforce tolerance is that people’s behaviour changes; but changing behaviour is a good in itself even if compliance is achieved without changing hearts and minds.”*

## **B. Peran Negara**

Besarnya potensi konflik yang terjadi di antara umat beragama, terutama yang berkaitan dengan penyampaian dan penyebaran ajaran agama, mendorong diperlukannya peran negara. Yang menjadi pertanyaan di sini adalah bagaimanakah negara dapat memainkan peranannya dalam menengahi ketegangan antarumat beragama tersebut? Menjawab pertanyaan ini, Tedi Kholiludin berkesimpulan bahwa negara tidak mempunyai otoritas dalam mengatur persoalan keagamaan masyarakat. Namun, di sisi lain ia membenarkan peran yang dimainkan negara atas dasar *consent* (kesepakatan) yang diberikan oleh masyarakat melalui pembatasan kekuasaan negara. Dalam peran yang dijalankan atas dasar *consent* tersebut, negara memegang otoritas (*being an authority*) untuk mengatur kehidupan beragama. Kondisi tersebut, menurut Tedi, akan berbeda ketika negara dipahami sebagai pemangku otoritas (*being in authority*).<sup>125</sup>

Dengan mengutip pendapat Friedman, pengertian negara sebagai pemangku otoritas dapat dipahami bahwa negara menempati posisi tertentu yang dapat memberinya kekuasaan untuk mengeluarkan perintah atau arahan.<sup>126</sup> Ini tentunya berbeda dengan konsep memangku otoritas yang menunjukkan adanya ketaatan terhadap “pemegang otoritas” dengan pelibatan spirit yang berbeda.<sup>127</sup> Di dalam kajian hukum dan politik, pemegang otoritas itu disebut sebagai pemegang

<sup>124</sup> Patrick Parkinson, *Enforcing Tolerance: Vilification Laws and Religious Freedom in Australia*, makalah disampaikan pada the Eleventh Annual International Law and Religion Symposium: “*Religion in the Public Sphere: Challenges and Opportunities*”, Provo, Utah, Oct. 3<sup>rd</sup> -6<sup>th</sup> 2004. Makalah sepenuhnya diunduh dari situs < [catchthefire.com.au/vilification/Prof\\_Patrick\\_Parkinson\\_re\\_Vilification.pdf](http://catchthefire.com.au/vilification/Prof_Patrick_Parkinson_re_Vilification.pdf)>

<sup>125</sup> Tedi Kholiludin, *Kuasa Negara atas Agama: Politik Pengakuan, Diskursus “Agama Resmi” dan Diskriminasi Hak Sipil*, cetakan Pertama (Semarang:Rasail Media Group,2009), hal.85

<sup>126</sup> *ibid*, hal.86

<sup>127</sup> *ibid*

kedaulatan yang dikualifikasi sebagai berikut: (i) kedaulatan Negara; (ii) kedaulatan Tuhan; (iii) kedaulatan Raja; (iv) kedaulatan Rakyat; dan (v) kedaulatan Hukum.<sup>128</sup>

Merujuk kepada pendapat Tedi Kholiludin di atas, dapat disepakati bahwa negara memang tidak dapat mengatur persoalan keagamaan masyarakat dalam pengertian pemahaman individu atau seseorang terhadap ajaran agama. Tapi hal itu tidak dapat diartikan bahwa ketika pemahaman individu tersebut dipromosikan ke ranah publik dan menimbulkan permasalahan, negara tidak boleh melakukan intervensi. Di dalam kasus penciptaan kerukunan umat beragama permasalahannya tidak dapat dilihat dari paradigma HAM generasi pertama, kedua, dan ketiga, sebagaimana tercermin dari pandangan yang dikemukakan oleh Tedi Kholiludin, yaitu paradigma *the ruler versus the ruled, the people versus the state*. Tipe paradigma HAM generasi pertama sampai dengan ketiga tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, menegaskan faktor-faktor penindasan yang bersifat horisontal, khususnya antarkelompok masyarakat.<sup>129</sup> Dalam perspektif konsepsi HAM itu, jika timbul konflik horisontal yang dipersalahkan tetap saja negara karena perspektifnya mutlak bersifat vertikal. Padahal, tegas Jimly, faktanya tidaklah cukup dengan mengatakan bahwa negara gagal memberikan perlindungan dan sebab itu harus bertanggung jawab atas kelalaiannya menjamin hak asasi manusia *in action*.<sup>130</sup>

Wacana peran negara di dalam persoalan keagamaan masyarakat, terutama yang berkaitan dengan penciptaan kerukunan umat beragama, pernah dikemukakan di dalam perumusan naskah asli Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Menurut Soekiman<sup>131</sup>, sebagaimana

---

<sup>128</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, cetakan kedua (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hal.144

<sup>129</sup> *ibid*, hal.625

<sup>130</sup> *ibid*

<sup>131</sup> Nama lengkapnya adalah dr. Soekiman Wirjosandjojo, seorang dokter partikelir di Yogyakarta. Ia pernah menulis sebuah buku yang diberi judul "*Over van duur van dekunsmatige pneumothorax Behandeling der Long Tuberculose*". Latar belakang politiknya adalah sebagai Ketua Perhimpunan Indonesia di Negara Belanda (1927-1933), sebagai Bendahara dan Ketua muda Partai Syarikat Islam Indonesia; Ketua Pengurus Besar Partai Islam Indonesia sampai dengan tahun 1935, sebagai anggota Majelis Pertimbangan MIAI (Majelis Islam A'la Indonesia). Safoedin Bahar, et.al,

dikemukakan di dalam rapat Badan untuk Menyelidiki Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 15 Juli 1945, persoalan keagamaan masyarakat sesungguhnya telah menjadi perhatian sejak masa penjajahan Belanda walaupun pemerintah Kolonial Belanda menegaskan sikap netralnya terhadap ajaran agama. Perhatian pemerintah kolonial terhadap keagamaan masyarakat itu ditunjukkan dengan adanya pengakuan di dalam *Indische Staatsregeling* (IS) mengenai kemerdekaan bagi penduduk pribumi di dalam menjalankan ajaran agamanya.<sup>132</sup> Peran negara dalam keagamaan masyarakat, menurut Soekiman, tetap dibutuhkan dengan belajar dari pengalaman pada masa kolonial. Dalam pandangan Soekiman, meskipun secara normatif disebutkan adanya pengakuan kemerdekaan bagi penduduk di dalam menjalankan ajaran agama di dalam Undang-undang Dasar ketika itu (IS), dalam kenyataannya umat Islam mengalami keadaan yang tidak sesuai dengan jaminan yang diberikan di dalam IS tersebut.

Pandangan Soekiman tersebut turut meramaikan pembahasan rancangan Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 tentang Agama. Dihubungkan dengan peran negara dalam keagamaan masyarakat, pengaturan masalah agama di dalam Undang-undang Dasar menurut Soepomo tidak dimaksudkan sebagai *gewetensdwang* (paksaan kebatinan terhadap agama).<sup>133</sup> Pengaturan masalah agama di dalam Undang-undang Dasar, dengan membaca sikap Soepomo tersebut, kiranya dimaksudkan untuk menegaskan adanya tugas negara di dalam mengatur keagamaan masyarakat. Pandangan yang lebih rinci lagi mengenai peran negara di dalam keagamaan masyarakat dikemukakan oleh Hazairin di dalam bukunya “Demokrasi Pancasila”. Di dalam karyanya itu, Hazairin menafsirkan berbagai implikasi yang harus dilaksanakan oleh negara sehubungan dengan dicantumkannya Pasal 29 UUD 1945, yaitu:<sup>134</sup>

---

*Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei-19 Agustus 1945*, cetakan Kedua, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992), bagian lampiran.

<sup>132</sup> A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal.376

<sup>133</sup> *ibid*, hal.416

<sup>134</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Bina Aksara, 1983), hal.33

1. Dalam negara Republik Indonesia tidak boleh terjadi atau berlaku sesuatu yang bertentangan dengan kaidah-kaidah Islam bagi umat Islam, atau yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama Nasrani bagi umat Nasrani, atau yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama Hindu Bali bagi orang-orang Hindu Bali, atau yang bertentangan dengan kesusilaan agama Budha bagi orang-orang Budha;
2. Negara Republik Indonesia, wajib menjalankan syariat Islam bagi orang Islam, syariat Nasrani bagi orang Nasrani, dan syariat Hindu-Bali bagi orang Bali, sekedar menjalankan syariat tersebut memerlukan perantara kekuasaan negara;
3. Syariat yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan negara untuk menjalankannya dan arena itu dapat sendiri dijalankan oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan, menjadi kewajiban pribadi terhadap Allah bagi setiap orang itu, yang dijalankannya sendiri menurut agamanya masing-masing;
4. Jika karena salah tafsir atau oleh karena dalam kitab-kitab agama, mungkin secara menyelip, dijumpai sesuatu peraturan yang bertentangan dengan sila-sila ketiga, keempat, dan kelima dalam Pancasila, maka peraturan agama yang demikian itu, setelah diperembukkan dengan pemuka-pemuka agama yang bersangkutan, wajib dinon-aktifkan<sup>135</sup>;
5. Hubungan sesuatu agama dengan sila kedua dalam Pancasila dibiarkan kepada norma-norma agama itu sendiri atau kepada kebijaksanaan pemeluk-pemeluk agama-agama itu.<sup>136</sup> Maksudnya, sesuatu norma dalam sila ke-2 itu yang bertentangan dengan norma sesuatu agama atau dengan paham umum pemeluk-pemeluknya berdasarkan corak agamanya, tidak berlaku bagi mereka.

Di dalam konteks pergaulan internasional, pengakuan terhadap keterlibatan negara di dalam keagamaan masyarakat juga ditegaskan di dalam dokumen-dokumen

---

<sup>135</sup> Di sisi ini, mungkin dapat ditafsirkan adanya sisi liberal di dalam pandangan Hazairin, yang mengharuskan adanya sikap kompromi agama terhadap kepentingan bangsa.

<sup>136</sup> Di sini, sangat jelas dipahami bahwa Hazairin menganut pandangan yang menyatakan tidak adanya campur tangan negara di dalam persoalan moral-individual penganut ajaran agama.

hukum internasional, seperti di dalam ICCPR<sup>137</sup> dan ICESCR<sup>138</sup> tahun 1966. Khusus di dalam ICCPR Pasal 18, peran negara disebutkan sebagai berikut:

“ *The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.*”

Adanya keterlibatan negara di dalam persoalan keagamaan masyarakat memang menjadi persoalan tersendiri dikarenakan di dalam konsep negara moderen tidak dikenal adanya intervensi negara di dalam persoalan keagamaan masyarakat. Menurut Jimly Asshiddiqie, urusan agama tidak seharusnya dikacaukan atau dicampuradukkan dengan persoalan kenegaraan. Namun, sebagaimana yang diakuinya, dalam kenyataan empiris di hampir semua negara moderen sekalipun, tidak terbukti bahwa urusan keagamaan sama sekali berhasil dipisahkan dari persoalan-persoalan kenegaraan. Jimly Asshiddiqie menyebutkan karakteristik pengelola negara yang tidak dapat dilepaskan dari sifat kemanusiaannya dan terikat dengan norma-norma yang diakuinya, di antaranya adalah norma agama. Dengan mengambil contoh negara Amerika Serikat, Inggris, Jerman, Perancis, dan Belanda, yang memperlakukan dirinya sebagai negara sekular, menurut Jimly dalam banyak kasus sepanjang sejarah negara-negara tersebut menunjukkan keterlibatannya dalam urusan keagamaan.<sup>139</sup>

Keterlibatan negara dalam keagamaan masyarakat sangat relevan ketika terjadi konflik HAM dalam pelaksanaan ajaran agama. Dalam situasi tersebut, negara tidak dapat bersikap hitam-putih karena kualitas masalahnya tidak dapat disamakan dengan pelanggaran HAM secara umum. Konflik HAM dalam pelaksanaan ajaran agama, pada umumnya dipicu oleh persoalan

<sup>137</sup> The International Covenant on Civil and Political Rights atau Konvenan Internasional tentang Hak-hak sipil dan Politik. Konvenan ini diratifikasi melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Convenat on Civil and Political Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik)

<sup>138</sup> *The International Covenant on Economic, Sosial, Cultural Rights* atau Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Konvenan ini diratifikasi melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Sosial, Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).

<sup>139</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal.95

ketidakseimbangan yang dialami oleh penganut ajaran agama tertentu terhadap penganut ajaran agama lain. Dalam konteks tersebut, Jimly Asshiddiqie merekomendasikan konsep HAM pendekatan generasi keempat, yang didasarkan atas ketidakseimbangan struktural yang menindas di luar pengertian yang selama ini timbul dari pola hubungan vertikal antara negara dan rakyatnya.<sup>140</sup> Implementasi konsep generasi keempat HAM tersebut adalah dengan mengembangkan konsep *agree in disagreement*. Dengan merujuk kepada pendapat Satya Arinanto, implementasi pendekatan generasi keempat HAM diwujudkan dengan mengembangkan strategi dialog untuk membangkitkan pertumbuhan ideologi pluralisme agama, yaitu (1) dialog antarkepercayaan dan antarmasyarakat; (2) aktivitas partisipatif, dan (3) pengembangan budaya nasional yang berdasarkan pluralisme agama.<sup>141</sup>

### **C. Disain Orde Baru Kebijakan Kerukunan Umat Beragama**

Peran negara dalam penciptaan kerukunan umat beragama dapat dicermati dari disain kebijakan yang dirancang oleh Pemerintah. Kebijakan kerukunan umat beragama di Indonesia, sebagaimana telah dikemukakan di dalam bab sebelumnya dimulai pada tahun 1965 ketika Presiden mengeluarkan sebuah Penetapan tentang Pencegahan Penodaan dan Penistaan terhadap Agama. Selama masa kekuasaan Orde Lama yang berakhir pada tahun 1967, kebijakan kerukunan umat beragama belum tersusun ke dalam format yang sistematis. Baru pada tahun 1969, dengan terbitnya Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/BER/mdn-mag/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya, kebijakan kerukunan umat beragama disusun ke dalam kerangka yang lebih jelas. Keluarnya Surat Keputusan itu, antara lain, didasarkan kepada kesimpulan hasil Musyawarah Umat

<sup>140</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok...loc.cit*

<sup>141</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia... op.cit*, hal.278

Beragama yang diadakan pada tanggal 30 November 1967 yang meminta peran aktif kepala daerah dalam mengelola kehidupan beragama di wilayahnya.

Pada tahun 1973, Menteri Agama, Mukti Ali, menghidupkan kembali dialog antar agama dengan rujukan tema melestarikan kesatuan dan persatuan bangsa, mendukung dan menyukseskan pembangunan nasional, memerangi kemiskinan, keterbelakangan dan kebodohan, serta menghilangkan kesenjangan.<sup>142</sup> Dialog tersebut diadakan secara marathon dimulai dari 25 April sampai dengan awal Mei 1973 yang dilaksanakan di tempat yang berbeda, Medan, Makassar (dahulu Ujung Pandang), dan Kupang. Untuk menguatkan hasil dialog umat beragama, pada tahun 1979 Menteri Agama mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 70 Tahun 1979 tentang Pedoman Penyiaran Agama. Butir kedua Surat Keputusan tersebut berisi:<sup>143</sup>

“ Penyiaran agama tidak dibenarkan untuk:

- a. ditujukan terhadap orang dan/atau orang-orang yang telah memeluk sesuatu agama lain;
- b. dilakukan dengan menggunakan bujukan/pemberian materiil, uang, pakaian, makanan/minuman, obat-obatan dan lain agar supaya orang tertarik untuk memeluk sesuatu agama;
- c. dilakukan dengan cara-cara penyebaran pamflet, bulletin, majalah, buku-buku, dan sebagainya di daerah-daerah/di rumah-rumah kediaman umat/orang yang beragama lain;
- d. dilakukan dengan cara-cara masuk keluar dari rumah ke rumah orang lain yang telah memeluk agama lain dengan dalih apapun.”

Pada tahun 1980, Pemerintah membentuk wadah kerukunan umat beragama melalui sebuah keputusan menteri<sup>144</sup>, sebagai kelanjutan dialog antarumat beragama yang telah dilakukan. Pada tahun 1981 melalui Instruksi Menteri

<sup>142</sup> Maimanah, *Islam dan Dialog antar Agama*, dalam Jurnal Ushuluddin diunduh dari <<http://www.digilib.sunan-ampel.ac.id/.../hubptai-gdl-maimanah-575-1-islamda-a.pdf>>. lihat pula Hasbullah Mursyid et.al (ed), *loc.cit*

<sup>143</sup> Butir kedua Surat Keputusan Nomor 70 Tahun 1979 tentang Pedoman Penyiaran Agama

<sup>144</sup> Keputusan Menteri yang dimaksud adalah Keputusan Menteri Agama Nomor 35 Tahun 1980 tentang Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama.

Agama<sup>145</sup>, sehubungan dengan telah terbentuknya Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama, ditetapkan model pembinaan kerukunan umat beragama yang didasarkan kepada trilogi kerukunan umat beragama, yaitu:

- 1) kerukunan intern umat beragama;
- 2) kerukunan antarumat beragama;
- 3) kerukunan antara umat beragama dan pemerintah.

Trilogi kerukunan umat beragama itu dilaksanakan dalam paradigma “Tiga Prioritas Nasional dalam Pembinaan Tata Kehidupan Beragama”, yaitu:

- a) Memanfaatkan Ideologi dan Falsafah Pancasila dalam kehidupan umat beragama dan dilingkungan Aparatur Departemen Agama;
- b) Membantu usaha memantapkan Stabilitas dan ketahanan Nasional dengan membina tiga kerukunan *hidup beragama*;
- c) Meningkatkan Partisipasi Umat Beragama dalam mensukseskan dan mengamalkan pelaksanaan Pembangunan Nasional di segala bidang, yang berkesinambungan.

Selanjutnya, Instruksi Menteri itu menjelaskan makna Wadah Kerukunan Umat Beragama itu sebagai forum konsultasi dan komunikasi antar para pemimpin/pemuka Agama dan antara para pemimpin/pemuka agama dengan Pemerintah. Wadah Musyawarah berbentuk pertemuan-pertemuan yang diadakan sewaktu-waktu sesuai dengan keperluan, baik atas undangan Menteri Agama maupun atas permintaan salah satu atau lebih Majelis Agama.<sup>146</sup>

Dalam Sarasehan Nasional Majelis Ulama Indonesia tentang Kerukunan Umat Beragama, yang diselenggarakan pada tanggal 19 Desember 1996, Menteri Sekretaris Negara, Moerdiono menjelaskan *grand-strategy* pemerintah dalam upaya menciptakan kerukunan umat beragama. Di dalam makalahnya yang berjudul “*Makna Kerukunan Hidup Umat Beragama menurut Tinjauan Paham Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia*”, Moerdiono mengatakan bahwa

<sup>145</sup> Yaitu Instruksi Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama di Daerah.

<sup>146</sup> Butir B Instruksi Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama di Daerah sehubungan dengan telah terbentuknya Wadah Musyawarah Antar Umat Beragama

upaya mewujudkan kerukunan umat beragama oleh pemerintah bukanlah persoalan yang mudah.

Menurutnya, masalah tidak hanya terbatas pada masalah hukum, politik, atau pemerintahan belaka, tapi juga terkait dengan aspek ideologi negara serta teologi agama-agama, yang perlu serasi satu sama lainnya.<sup>147</sup> Moerdiono juga berpendapat bahwa ideologi negara perlu mengandung jawaban yang jernih serta tegas terhadap agama serta umat beragama di tengah kemajemukan rakyatnya. Sebaliknya teologi agama perlu mengandung visi serta persepsi yang positif tentang negara dan pemerintahan. Di dalam paparannya, ia mengakui bahwa setiap agama jelas tidak hanya mempunyai ajaran tentang Tuhan, tentang dunia sekitar, tentang umatnya sendiri, tentang umat lain, akan tetapi juga tentang pemerintahan dan negara. Ia menegaskan bahwa apabila ideologi negara dan teologi agama-agama tentang negara saling bertolak belakang, cepat atau lambat instabilitas<sup>148</sup> akan timbul yang akan merugikan masyarakat dan negara secara menyeluruh.<sup>149</sup>

Di dalam catatan Moerdiono, Indonesia baru berhasil menyelesaikan permasalahan kerukunan umat beragama pada tahun 1985, atau tepatnya setelah empat puluh tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia.<sup>150</sup> Untuk menguatkan usaha yang telah berhasil dilakukan oleh pemerintah tersebut, ada tiga masalah mendasar yang harus dipahami dalam kerangka pembinaan kerukunan umat beragama, yaitu (1) wawasan kebangsaan dan negara nasional; (2) proses perkembangan wawasan nasional mengenai hubungan antara negara dan umat beragama; dan (3) manfaat dan timbal balik dari kerukunan umat beragama bagi umat beragama dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Moerdiono, *Makna Kerukunan Hidup Umat Beragama menurut Tinjauan Paham Negara Kesatuan Republik Indonesia*, dalam Majelis Ulama Indonesia, *op.cit*, hal.11

<sup>148</sup> Istilah stabilitas dan instabilitas ini menjadi kunci pokok kebijakan politik Rezim Orde Baru di segala bidang, termasuk juga kerukunan umat beragama. Lihat Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan, Peta Kekuatan Politik, dan Pembangunan*, cetakan ketujuh (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1993), hal.9-10

<sup>149</sup> Moerdiono, *Makna Kerukunan...* dalam Majelis Ulama Indonesia, *op.cit*, hal.13

<sup>150</sup> *ibid*

<sup>151</sup> *ibid*

Di dalam kaitannya dengan wawasan kebangsaan dan negara nasional perlu dipahami bahwa kewenangan negara, yang dipersonifikasi oleh pemerintah, hanya mencakup batas wilayah teritorial serta terhadap penduduk dan warga negara yang mendiami wilayahnya itu. Tujuannya—menurut Moerdiono—juga terbatas dalam menjamin keamanan serta kesejahteraan bagi penduduk. Dengan rumusan kewenangan dan tugas yang lebih terbatas tersebut, sesungguhnya negara nasional dapat melayani aspirasi dan kepentingan duniawi dari seluruh umat beragama, khususnya dalam statusnya sebagai warga negara dan penduduk negara.<sup>152</sup> Selanjutnya berbicara tentang proses perkembangan wawasan nasional mengenai hubungan antara negara dan umat beragama, menurut Moerdiono, terdapat tiga babak dalam perkembangan tersebut. Pertama, babak perumusan falsafati para pendiri Negara. Kedua, babak dinamika pro-kontra di dalam masyarakat. Dan ketiga, babak akomodasi serta legitimasi secara formal.<sup>153</sup> Dalam pandangan Moerdiono, tercapainya kesepakatan para pendiri negara tentang dasar negara Pancasila merupakan upaya maksimum dalam mengintegrasikan antara jiwa religiusitas yang dikandung oleh agama-agama dengan wawasan kebangsaan. Pada babak dinamika pro-kontra, Moerdiono mencatat berbagai kerugian yang dialami oleh umat beragama akibat friksi politik yang diwarnai oleh sentiment keagamaan. Selanjutnya, pada babak akomodasi serta legitimasi secara formal, dapat disaksikan bagaimana agama dimasukkan ke dalam kerangka pembangunan nasional.

Sehingga pada akhirnya pemerintah berpendapat—sebagaimana disampaikan oleh Moerdiono—bahwa bagi umat beragama sendiri terwujudnya kerukunan umat beragama mempunyai manfaat, minimal berupa terjamin dan dihormatinya iman dan identitas mereka oleh pihak lain. Maksimal, terbukanya peluang untuk membuktikan keagungan agama mereka masing-masing dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dengan meletakkan dasar moral, etik, dan spiritual bagi pembangunan nasional.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> *ibid*, hal.16

<sup>153</sup> *ibid*, hal.17

<sup>154</sup> *ibid*, hal.22

Akan tetapi, meskipun disain kebijakan kerukunan umat beragama Orde Baru terlihat fakta di lapangan menunjukkan belum mampunya pemerintah mengurangi angka konflik antarumat beragama. Hal itu sebagaimana terlihat dari tabel pembakaran rumah ibadat umat Kristiani (gereja) di bawah ini:<sup>155</sup>

Periode	Jumlah yang dirusak	Rata-rata dalam satu tahun
1965-1974	46 gedung	4,6 gedung
1975-1984	89 gedung	8,9 gedung
1985-1994	132 gedung	13,2 gedung
1995-1997	105 gedung	52,5 gedung

Kegagalan<sup>156</sup> disain kebijakan Rezim Orde Baru dalam menciptakan kerukunan beragama, juga dapat dicermati dari kasus perusakan gereja selama kurun waktu tahun 1996, yang terjadi di beberapa kota di Indonesia sebagaimana digambarkan di dalam tabel berikut ini:<sup>157</sup>

Kota	Jumlah Gereja Dirusak
Bekasi	1
Tasikmalaya	17
Wates	1

<sup>155</sup> Data diperoleh dari <[http://www. http://indonesia.faithfreedom.org/forum/daftar-penghancuran-gereja-foto2-mengenaskan-t94/](http://www.http://indonesia.faithfreedom.org/forum/daftar-penghancuran-gereja-foto2-mengenaskan-t94/)>

<sup>156</sup> Penyebutan kegagalan di atas merupakan antitesis klaim keberhasilan yang dikemukakan oleh Menteri Sekretaris Negara, Moerdiono, tentang kesuksesan pemerintah menciptakan kerukunan umat beragama sejak tahun 1985 dan penyangkalan Menteri Agama Tarmizi Taher yang mengatakan bahwa meskipun peristiwa dan kasus kerukunan belakangan ini cenderung meningkat tapi masalah kerukunan tidak terbatas pada dimensi konflik dalam hubungan antarumat beragama. lihat Tarmizi Taher, dalam Majelis Ulama Indonesia, *op.cit*, hal.xiv

<sup>157</sup>*ibid*

Pare (Kediri)	1
Surabaya	9
Situbondo	24
Siak	1
Kendari	Belum diketahui

#### D. Masa Pemerintahan Habibie (1998-1999)

Sebagaimana banyak disebutkan oleh para ahli, masa pemerintahan Habibie disebut sebagai masa pemerintahan transisi dari Orde Baru pimpinan Soeharto kepada pemerintahan yang demokratis. Masa kekuasaan yang relatif singkat, yaitu selama 512 hari<sup>158</sup> dan merupakan tahapan peralihan dari masa kekuasaan Rezim Otoriter Orde Baru kemungkinan yang menyebabkan era pemerintahan Habibie disebut sebagai era transisi.<sup>159</sup> Walaupun masa kekuasaannya begitu singkat, pemerintahan Habibie telah meletakkan fondasi pembangunan demokrasi yang sangat signifikan. Di bidang ketatanegaraan, misalnya, pemerintahan Habibie mendukung terbitnya Ketetapan Sidang Istimewa MPR tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, penegakkan Hak-hak Asasi Manusia, pemberantasan praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, serta pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) dalam rangka membangun kembali kepercayaan rakyat terhadap pemerintahan.

<sup>158</sup> Bacharudin Jusuf Habibie, *Detik-detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, cetakan kedua (Jakarta:THC Mandiri,2006), hal.548

<sup>159</sup> Satya Arinanto memaknai transisi dalam hubungannya dengan politik sebagai peralihan atau perubahan pemerintahan yang terjadi di berbagai negara. Dalam beberapa kasus, arah transisi politik itu telah menuju demokrasi, baik dengan cara memulihkan suatu bentuk demokrasi dari pemerintahan yang telah dirusak oleh suatu rezim dictator, atau melalui langkah-langkah untuk membentuk suatu pemerintahan demokrasi yang baru, di mana tidak satu pihakpun dari rezim sebelumnya yang dilibatkan. Lihat Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, cetakan kedua (Jakarta:PSHTN FHUI,2005), hal.54

Perubahan-perubahan mendasar<sup>160</sup> di bidang ketatanegaraan itu berpengaruh kepada seluruh kebijakan politik yang diambil oleh pemerintah, tidak terkecuali dalam pengaturan kehidupan beragama. Politik hukum kerukunan umat beragama pada masa pemerintahan Habibie tercermin di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, huruf D perihal Agama, Sosial, dan Budaya, angka (1) dan angka (2). Di dalam ketentuan angka (1) disebutkan kerangka acuan kehidupan beragama sebagai berikut:<sup>161</sup>

“ Penanggulangan krisis di bidang sosial budaya ditujukan untuk meningkatkan keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, membangkitkan semangat optimisme dan keyakinan masyarakat Indonesia bahwa krisis nasional bisa diatasi dengan kekuatan sendiri dalam rangka meletakkan dasar-dasar perwujudan masyarakat madani.”

Selanjutnya, ketentuan itu menegaskan agenda yang harus dijalankan oleh Presiden/mandataris MPR, sebagai berikut;

- a. Peningkatan kualitas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang dilaksanakan melalui peningkatan kualitas kelembagaan pengajaran, dan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianut peserta didik, dengan tenaga pengajar pendidikan agama harus beragama sesuai dengan agama yang diajarkan kepada peserta didik yang bersangkutan di semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan serta prasekolah sesuai dengan undang-undang yang berlaku secara berjenjang, berlanjut dan terus menerus di lingkungan keluarga, pendidikan, dan masyarakat;

<sup>160</sup> Perubahan mendasar itu dikarenakan seluruh kebijakan yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan ditentukan oleh MPR. Kedudukan MPR pada masa pemerintahan Habibie merupakan pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (2) naskah lama Undang-undang Dasar 1945: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Atas dasar tersebut, Padmo Wahjono—sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie—menyebut sistem pemerintahan yang dianut oleh naskah lama UUD 1945 adalah sistem MPR. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok...op.cit*, hal.72

<sup>161</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Istimewa Tahun 1998*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1998), hal.39

- b. Pengadaan dan peningkatan sarana dan prasarana ibadah termasuk peningkatan penyelenggaraan haji yang diatur dengan undang-undang;
- c. Melaksanakan program jaring pengaman sosial dengan sasaran, khususnya di bidang pangan dan kesehatan;
- d. Melaksanakan kebijakan penyelamatan pelajar dan mahasiswa dari ancaman putus sekolah dan program-program pendidikan dan pelatihan pada umumnya;
- e. Melaksanakan penyelamatan sosial melalui program-program khusus bagi mereka yang putus kerja, yang mengalami hambatan usaha dan mencegah laju pengangguran terbuka serta laju kemiskinan;
- f. Peningkatan akhlak mulia dan budi luhur dilaksanakan melalui pendidikan budi pekerti di sekolah.

Adapun di dalam angka (2) ketentuan itu disebutkan kerangka acuan pelaksanaan reformasi di bidang sosial budaya adalah untuk mendukung penanggulangan krisis di bidang sosial dan budaya. Sementara itu, agenda yang harus dijalankan oleh Presiden/mandataris MPR adalah:

- a. Menyiapkan sarana dan prasarana, program aksi dan perundang-undangan bagi tumbuh dan tegaknya etika usaha, etika profesi, dan etika pemerintahan;
- b. Menyiapkan sarana dan prasarana serta program aksi bagi tumbuhnya suasana yang sehat bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. Menyiapkan sarana dan prasarana serta melakukan kampanye untuk membentuk visi bersama tentang Indonesia Masa Depan;
- d. Menciptakan jaring tim kerja nasional antar golongan masyarakat dan lintas sektoral yang tersebar pada pusat-pusat pertumbuhan daerah untuk menghindari kerancuan tentang pelaksanaan agenda-agenda pembangunan;
- e. Melaksanakan reformasi sikap mental bangsa dengan membangun jaring institusi budaya yang berwawasan kebangsaan, mencerminkan persatuan dan kesatuan bangsa, menghormati serta menegakkan hukum;

**Universitas Indonesia**

- f. Membangun institusi penduduk lanjut usia untuk menjaga harkat dan martabatnya serta memanfaatkan pengalamannya;
- g. Pembinaan kerukunan antar umat beragama serta pembentukan dan pemberdayaan jaringan kerja antar umat beragama;
- h. Meningkatkan pembangunan akhlak mulia dan moral luhur masyarakat melalui pendidikan agama bagi masyarakat dan usaha sungguh-sungguh untuk mencegah dan menangkal setiap usaha dan kegiatan yang dapat mendorong dan menumbuhkan akhlak yang terpuji di kalangan masyarakat maupun yang dipublikasikan melalui media massa.

Sebagai masa peralihan dari pemerintahan otoritarianisme Orde Baru ke pemerintahan demokratis, situasi kerukunan umat beragama pada masa pemerintahan Habibie belum mengalami perubahan yang signifikan. Konflik antarumat beragama muncul dalam bentuk kerusuhan massal di beberapa tempat seperti Ketapang Jakarta Pusat (22 November 1998), Kupang (awal Desember 1998). Belakangan yang memakan waktu cukup lama adalah Ambon (19 Januari 1999 sampai dengan 2004)<sup>162</sup> dan Poso.

Dalam catatan ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat), pemerintahan Habibie tidak melakukan langkah yang signifikan dalam menangani kasus kerusuhan di Ketapang dan Kupang. Pemerintah bahkan cenderung mengulangi kebijakan stigmatik yang dilakukan oleh Orde Baru.<sup>163</sup> Sebagaimana dikutip oleh ELSAM, di dalam pidatonya pada pembukaan Sidang Istimewa MPR 1998, Presiden Habibie berjanji untuk menjadikan HAM sebagai tolok ukur dan acuan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Habibie menegaskan akan melaksanakan promosi dan perlindungan HAM sejalan

<sup>162</sup> Sebagaimana dilaporkan oleh Majalah TEMPO, kerusuhan Ambon tersebut dipicu oleh isu mutasi 38 pejabat yang beragama Nasrani oleh Saleh Latuconsina, Gubernur Maluku pada saat itu. Di dalam wawancara yang dilansir oleh TEMPO, Gubernur Maluku membantah isu tersebut dan menegaskan bahwa komposisi pejabat di Pemerintah Provinsi Maluku masih sesuai dengan komposisi umat beragama di Maluku. Lihat Majalah Tempo edisi 19 Februari 1999, sebagaimana ditayangkan di dalam situs tempo interaktif. Saleh Latuconsina: *Di Ambon Terlalu Banyak Isu*, dalam <<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1999/02/09/WAW/mbm.19990209.WAW93503.id.html>> 20 April 2010

<sup>163</sup> Diunduh dari <[http://www.elsam.or.id/pdf/paper/1998/bab2\\_98.pdf](http://www.elsam.or.id/pdf/paper/1998/bab2_98.pdf)> 20 April 2010

dengan pendekatan demokrasi dan kesejahteraan yang akan ditempuh pemerintah.<sup>164</sup>

Terkait dengan kerusuhan bernuansa SARA yang terjadi di Ambon dan Poso, KontraS menilai pemerintahan Habibie lamban dan tidak mempunyai keinginan yang kuat untuk menyelesaikan persoalan. Menurut Munir, Koordinator KontraS, untuk mengukur pertanggungjawaban Pemerintahan Habibie dalam kasus Ambon—dan juga Poso—setidaknya digunakan tiga alat ukur. Pertama adalah kejujuran dari pemerintah untuk menjelaskan hakikat persoalan HAM yang terjadi. Dalam amatan Munir, Habibie tidak pernah menjelaskan masalah yang benar-benar krusial dan langkah apa yang diambil. Alat ukur yang kedua, dalam pandangan Munir, adalah penegakkan hukum. Dari alat ukur langkah hukum yang diambil, tidak terlihat juga ada tindakan hukum terhadap pelanggaran HAM yang terjadi dalam kasus konflik antarumat beragama di Ambon. Hal itu bisa dilihat bahwa semua peristiwa HAM pada saat itu tidak ada yang diselesaikan. Ironisnya, seperti dilansir oleh KontraS, Habibie tidak menjelaskan langkah konkret apa yang sudah dilakukan untuk mendorong proses hukum itu. Munir menyimpulkan adanya upaya menghindari tanggung jawab pemerintah untuk menyelesaikan berbagai problem yang dihadapi masyarakat secara langsung.<sup>165</sup> Adapun alat ukur yang ketiga adalah perubahan institusional yang dilakukan untuk sekurang-kurangnya mengurangi pelanggaran HAM. Munir berpendapat bahwa institusi pelayanan publik yang gagal melakukan penegakan HAM seharusnya diubah, namun yang terjadi Pemerintahan Habibie sama sekali tidak mengadakan perubahan institusional itu.<sup>166</sup>

Menjawab tuduhan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terhadap sikap lambannya dalam menangani kasus pelanggaran HAM, dalam hubungan ini

---

<sup>164</sup> *ibid*

<sup>165</sup> Munir: *Kerusuhan Ambon Harus Dijelaskan Secara Fokus*, wawancara dimuat di dalam Kompas, 18 Oktober 1999, sebagaimana dimuat di dalam < <http://www.kontras.org/penculikan/index.php?hal=berita&id=335> > 21 April 2010

<sup>166</sup> *ibid*

adalah yang berkaitan dengan kehidupan umat beragama, Habibie di dalam memoar politiknya, mengemukakan pandangan sebagai berikut:<sup>167</sup>

“Masalah yang saya hadapi adalah masalah dasar, yakni masalah interpretasi hak asasi manusia (HAM) dan kewajiban asasi manusia (KAM), yang menurut saya tergantung dari budaya dan kualitas hidup masyarakat, termasuk GNP per kapita. Tentunya, suatu masyarakat seperti Indonesia yang memiliki GNP per kapita hanya 3 persen dari GNP per kapita masyarakat Barat yang budaya dan agamanya mayoritas Kristen, sedangkan di Indonesia budaya dan agamanya mayoritas Islam, menghadapi masalah tersendiri dalam penilaian dan interpretasi kebebasan, demokrasi, HAM dan KAM dalam melaksanakan reformasi...

Ternyata dalam menginterpretasikan nilai-nilai HAM untuk reformasi, masyarakat Indonesia masih sangat dipengaruhi oleh logika “relativisme budaya” dalam mengidentifikasi norma dan rekomendasi HAM. Sangat disayangkan bahwa KAM secara resmi belum diakui sebagai pengimbang HAM oleh PBB. Semua kenyataan tersebut di atas jelas harus diperhitungkan dalam melaksanakan reformasi di Indonesia. Berbeda dengan masyarakat Barat, masyarakat di negara-negara berkembang menempatkan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi. Dengan secara khusus bergantung kepada stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi, keseimbangan ini telah memperkuat kohesi sosial untuk bersama-sama mengatasi tantangan sulit secara kolektif.”

Jawaban Habibie di atas memang terkesan bersifat apologetik, tapi dikaitkan dengan singkatnya masa pemerintahan yang dijalani tampaknya agak sulit bagi Habibie untuk melakukan langkah-langkah kongkret penyelesaian kasus konflik antarumat beragama di Ambon dan Poso.<sup>168</sup>

Dari kebijakan politik hukum yang dihasilkan dari Sidang Istimewa MPR 1998, sebenarnya sudah terlihat terobosan baru yang akan dilakukan oleh Pemerintahan Habibie dalam memperkuat iklim kerukunan umat beragama, sebagaimana tercermin di dalam TAP MPR Nomor X/MPR/1998 huruf D perihal Agama, Sosial, dan Budaya, angka (2) huruf g dan h. Dengan menggunakan parameter demokratisasi yang dipakai oleh International IDEA, politik hukum yang termuat di dalam TAP MPR tersebut sejalan dengan arah pengembangan

<sup>167</sup> Bacharudin Jusuf Habibie, *op.cit.*, hal.205-207

<sup>168</sup> Sebagaimana diketahui dalam kurun waktu kurang lebih 10 bulan Habibie menghadapi persoalan kenegaraan yang tidak kalah penting, seperti persiapan referendum untuk menentukan nasib Timor Timur (sekarang Timor Leste) dan persiapan menghadapi Pemilu 1999 yang untuk pertama kali sejak masa Orde Baru diikuti oleh banyak partai peserta pemilu.

demokrasi ke depan.<sup>169</sup> Di samping itu, dari sisi teoritis politik hukum TAP MPR itu juga mencerminkan adanya upaya mengembangkan hukum responsif, sebagaimana yang dimaksudkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick. Pengembangan ke arah itu tercermin dari agenda pembinaan kerukunan antar umat beragama serta pembentukan dan pemberdayaan jaringan kerja antar umat beragama.<sup>170</sup>

### **E. Masa Abdurrahman Wahid (1999-2001)**

Abdurrahman Wahid diangkat sebagai Presiden Republik Indonesia dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/1999

---

<sup>169</sup> Di dalam hasil studi yang direkomendasikan sebagai pokok-pokok pikiran reformasi Indonesia, International IDEA—sebagai NGO internasional yang berkedudukan di Stockholm, Swedia—mengajukan masalah-masalah mendasar yang perlu mendapatkan perhatian dalam agenda reformasi, yaitu: 1) konstitusionalisme dan aturan hukum; 2) otonomi daerah; 3) hubungan sipil-militer; 4) masyarakat sipil; 5) pembangunan sosial ekonomi; 6) gender; 7) pluralisme agama. Berkaitan dengan pluralisme agama, International IDEA mengemukakan pendapat sebagai berikut: “Bahwa masyarakat Indonesia memiliki suatu kultur politik yang berhadapan dengan pluralisme agama dan akan serta-merta akan menolak suatu sistem yang sectarian atau anti-pluralis. Satu dari indikator-indikator ini adalah cara bagaimana Pancasila telah berevolusi dalam wacana publik. Pancasila disusun sebagai suatu sarana untuk mempertahankan persatuan nasional dan, sebagaimana telah didiskusikan terdahulu, kemudian digunakan secara pintar oleh Soeharto sebagai alat untuk mengontrol dan mendominasi. Namun tampaknya bagi masyarakat Indonesia itu lebih dari sekedar suatu instrumen negara. Bukan berarti bahwa masyarakat Indonesia tidak waspada terhadap penyimpangan Pancasila. Setelah Soeharto jatuh, ada cukup banyak diskusi di media dan di ruang publik tentang apakah akan mempertahankan Pancasila, melihat sejarahnya sebagai alat kontrol. Apa yang muncul dari diskusi ini adalah persetujuan dari sebagian organisasi nonpemerintah (ornop), aktivis, dan 48 partai politik yang ambil bagian dalam Pemilu 1999 bahwa Pancasila yang paling tepat sebagai “fondasi filosofis” negara. Para ahli telah lama menunjukkan bahwa Pancasila mencerminkan suatu “ideologi toleransi”. Ini terbukti pada bulan-bulan dan setahun setelah Orde Baru berakhir, bahwa ini bukanlah semata retorika bagi masyarakat Indonesia, tetapi sesuatu yang mereka rasakan menyatu dengan kultur bangsa Indonesia dan sesuatu yang mereka harapkan dilestarikan, bahkan manakala diberi kebebasan untuk menolaknya. Dari sepuluh partai formalis yang turut serta dalam pemilu, hanya dua yang memperoleh cukup suara yang memungkinkan mereka berpartisipasi dalam pemilu berikutnya. Seluruh suara untuk partai Islam yang formalis adalah 16 persen, berbanding dengan 22 persen perolehan partai Islam yang pluralis. Gabungan kedua angka ini memperlihatkan “suara Islam” hanya 38 persen, jauh lebih sedikit dari mayoritas dan harapan dalam diskusi-diskusi Islam... Jika disimpulkan, kedua pokok indikator ini menunjukkan bahwa ada harapan bagi masa depan pluralisme agama di Indonesia karena masyarakat Indonesia sendiri ingin berkomitmen untuk itu. Tampak bahwa kultur toleransi dan pluralisme bangsa telah berakar di hati dan pikiran masyarakat Indonesia dan kultur ini telah menyingkapkan kehendak warga Indonesia untuk mempertahankan ideologi Pancasila dan menolak partai politik yang didasarkan atas eksklusivitas sektarian.” Rekomendasi International IDEA juga menyebutkan dialog dan aktivitas partisipatoris, yang sebelumnya telah disebutkan di dalam TAP MPR nomor X Tahun 1998 tersebut. Lihat International IDEA, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, (Stockholm:International IDEA,2000), hal.204-206

<sup>170</sup> Lihat kembali paparan halaman 14 sampai dengan halaman 15.

tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia. Di dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR RI melantik K.H.Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Keempat Republik Indonesia pada tanggal 20 Oktober 1999.<sup>171</sup>

Dalam persoalan kerukunan umat beragama, sebelum menduduki jabatan kepresidenan, Abdurrahman Wahid telah dikenal sebagai pejuang demokrasi, Hak Asasi Manusia dan pluralisme agama. Integritas itu ditegaskannya kembali di dalam pidato pelantikannya sebagai Presiden Republik Indonesia pada Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat tanggal 20 Oktober 1999:<sup>172</sup>

“Demokrasi hanya dapat dipelihara dan dikembangkan oleh orang-orang yang mengerti tentang hakikat demokrasi. Karena itu, saya berharap bahwa kita semua sebagai warga dari bangsa Indonesia sanggup memahami hal ini dan akan tetap menjunjung demokrasi sebagai sendi kehidupan kita menuju masa yang akan datang. Hanya dengan cara seperti itu, kita dapat menegakkan kedaulatan hukum, kebebasan berbicara, persamaan hak bagi semua orang tanpa memandang perbedaan keturunan, perbedaan bahasa, perbedaan budaya dan perbedaan agama.”

Kasus kerukunan umat beragama yang paling krusial terjadi pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid—dan juga Megawati—adalah kerusuhan bernuansa agama yang terjadi di Ambon dan selanjutnya meluas ke seluruh wilayah Maluku. Pada saat yang bersamaan, muncul pula kasus yang serupa di Poso Sulawesi Tengah.<sup>173</sup> Persoalan Ambon dan Poso tersebut dapat dikategorikan sebagai persoalan kerukunan umat beragama yang bersifat kompleks. Dimensi persoalan yang terdapat di dalam dua kasus tersebut, bukan saja dilihat dari tidak adanya semangat pluralisme dalam beragama, tapi juga

<sup>171</sup> Indonesia, *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR RI 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999), hal.99

<sup>172</sup> K.H.Abdurrahman Wahid, Pidato Pelantikan sebagai Presiden Keempat Republik Indonesia Diunduh dari <<http://www.ri.go.id/istana/speech/ind/20okt99.htm>> 20 April 2010

<sup>173</sup> Majalah Mingguan TEMPO mencatat bahwa kerusuhan Poso bermula dari persoalan kriminalitas biasa yang melibatkan dua kelompok pemuda dari dua agama pada tanggal 25 sampai dengan 28 Desember 1998. Perkelahian kedua kelompok tersebut merebak menjadi isu agama pada tanggal 17 sampai dengan 19 April 2000, yang menyebabkan timbulnya kerusuhan bernuansa SARA. Sampai dengan 17 April 2004, kasus Poso belum mencapai titik terang penyelesaian. Sebagaimana diunduh dari <<http://www.tempo.co.id/hg/timeline/2004/05/12/tml,20040512-03.id.html>> 20 April 2010

hilangnya semangat penegakkan Hak Asasi Manusia baik oleh pemerintah maupun masyarakat.

Maka dari itu, pada tanggal 26 Juni 2000, Presiden Abdurrahman mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara. Bagian konsiderans, Keppres tersebut menjelaskan “ *bahwa kerusuhan-kerusuhan yang berlarut-larut di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara telah membahayakan terselenggaranya penegakan hukum dan ketertiban yang tidak dapat diatasi secara biasa.*”<sup>174</sup>

Penentuan keadaan darurat oleh Presiden memang diatur di dalam Pasal 12 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyebutkan:

“Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”

Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-undang Nomor 74 Tahun 1957 dan Penetapan Keadaan Bahaya, Pasal 1 ayat (1) disebutkan:<sup>175</sup>

“ Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

- a. Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
- b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
- c. Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

<sup>174</sup> Indonesia, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara*, Lembaran Negara Nomor 100 Tahun 2000, bagian menimbang.

<sup>175</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Penetapan Keadaan Bahaya*, sebagaimana diunduh dari situs < [http://www.legalitas.org/incl-  
php/buka.php?d=1900+59&f=perpu23-1959.htm](http://www.legalitas.org/incl-<br/>php/buka.php?d=1900+59&f=perpu23-1959.htm)>

Ayat (2) kemudian menyebutkan:

“ Penghapusan keadaan bahaya dilakukan oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang”.

Secara teoritis, menurut Jimly Asshiddiqie, penetapan keadaan bahaya itu dikenal di dalam kajian hukum tata negara. Dengan mengutip pendapat John Ferejohn dan Pasquale Pasquino, istilah penetapan keadaan bahaya atau *state emergency* mengantarkan pemahaman dikenalnya konsep “*constitutional dualism*”. Konsep dualisme konstitusional ini menyiratkan adanya dua sistem hukum, yaitu sistem hukum yang berlaku dalam keadaan normal dan sistem hukum yang berlaku berkaitan dengan keadaan luar biasa, atau dalam sistem Perancis dinamakan sebagai “*etat de siege*” atau *state siege*.<sup>176</sup>

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie mengkualifikasi tipe-tipe keadaan darurat tersebut sebagai berikut:<sup>177</sup>

- 1) *Defence emergency (verteidungsfall)* atau keadaan darurat yang diartikan adanya serangan terhadap wilayah negara oleh kekuatan bersenjata. Serangan kekuatan bersenjata itu dapat datang dari negara atau kekuatan bersenjata dari luar wilayah negara atau dapat pula datang dari kaum pemberontak bersenjata dalam negeri sendiri yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahkan, dapat pula dimasukkan ke dalam kategori ini apabila Tentara Nasional Indonesia sebagai kekuatan bersenjata negara Republik Indonesia berperang di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk kepentingan nasional Indonesia. Oleh karena itu, keadaan darurat pertahanan (*state of defence*) dapat dikategorikan identik dengan keadaan darurat perang (*state of war*). Keduanya sama-sama tercakup dalam pengertian *verteidungsfall*;
- 2) *State of tension (spannungsfall)* atau keadaan darurat karena adanya ketegangan. Konstitusi Jerman tidak mendefinisikannya secara detail

<sup>176</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2008), hal.60

<sup>177</sup> *ibid*, hal.64-65

sehingga dapat mencakup banyak pengertian. Namun demikian, jelas Jimly, secara historis yang dimaksud di sini aslinya adalah menyangkut persoalan “international tension”. Akan tetapi, di dalam praktik keadaan yang tegang (state of tension) tentu tidak terbatas hanya kepada kejadian-kejadian dalam hubungan antarnegara. Menurut Jimly, keadaan yang tegang dan menegangkan dapat saja timbul karena kejadian-kejadian yang timbul di dalam negeri, seperti demonstrasi besar-besaran yang sama sekali menyebabkan fungsi-fungsi kekuasaan negara tidak dapat bekerja dengan baik sesuai dengan amanat undang-undang dasar. Dalam konteks tersebut Jimly Asshiddiqie memasukkan kerusuhan Mei 1998 ke dalam kategori tersebut;

- 3) *Domestic challenges to state authority yang mengakibatkan a threatening danger to the existence of the liberal democratic basic order of the Federation or a land.* Pergolakan yang timbul di dalam negeri sendiri terhadap kekuasaan umum yang sah yang mengakibatkan timbulnya ancaman yang membahayakan eksistensi tatanan dasar sistem demokrasi Negara Federasi atau Negara Bagian (land). Pergolakan-pergolakan yang termasuk dalam pengertian “domestic challenges” di sini dapat juga dikaitkan dengan “state of tension” dari sumber dalam negeri sebagaimana telah diuraikan di atas;
- 4) *Welfare emergencies to the extend of natural catastrophies and especially serious accident.* Bentuk keadaan darurat yang terakhir dinamakan “welfare emergency” atau darurat kesejahteraan yang terkait dengan ancaman yang timbul karena bencana alam atau kecelakaan-kecelakaan yang serius. Ini juga biasa dikenal sebagai keadaan darurat sipil, darurat bencana, atau istilah-istilah lainnya.

Dari pertimbangan sosial yang ditemui di lapangan, tidaklah keliru apabila kebijakan Presiden Gus Dur mengeluarkan Keppres Nomor 88 Tahun 2000 dapat dikatakan tepat dan sesuai dengan kategori keadaan bahaya, sebagaimana disebutkan di dalam Konstitusi.

## F. Masa Megawati Soekarnoputri (2001-2004)

Dalam persoalan kerukunan umat beragama, kebijakan yang diambil oleh Pemerintahan Megawati, pada prinsipnya, melanjutkan kebijakan yang pernah diambil oleh pemerintahan sebelumnya. Megawati dihadapkan pada tugas memantapkan situasi darurat sipil di Ambon dan melakukan stabilisasi keadaan di Poso Sulawesi Tengah. Khusus untuk kerusuhan Ambon, Pemerintahan Megawati melakukan langkah kongkret dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2002 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara. Bagian konsideransi Keppres Nomor 40 tersebut menilai belum efektifnya Keppres Nomor 88 Tahun 2000 dan memandang perlunya dilakukan langkah-langkah penguatan melalui kebijakan restrukturisasi guna tercapainya kondisi yang lebih kondusif dan memungkinkan percepatan penyelesaian.<sup>178</sup> Sebelum Keppres Nomor 40 itu diterbitkan, Pemerintahan Megawati melakukan langkah pendahuluan perdamaian melalui pertemuan Malino yang diselenggarakan pada tanggal 12 Februari 2002 di Malino, Sulawesi Selatan.<sup>179</sup>

<sup>178</sup> Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2002 tentang Perubahan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara, bagian menimbang huruf (b).

<sup>179</sup> Arah upaya perdamaian dituangkan secara detail ke dalam butir-butir kesepakatan Malino sebagai berikut:

1. Menghentikan semua bentuk konflik dan perselisihan.
2. Hukum harus ditegakkan secara adil dan tegas oleh pemerintah, TNI, Polri serta seluruh aparat hukum dengan dukungan seluruh masyarakat. Karena itu aparat penegak harus bersikap profesional dan netral dalam menjalankan tugas.
3. Seluruh rakyat Maluku adalah bagian dari NKRI, karena itu tidak menyetujui dan mengutuk segala bentuk gerakan separatisme seperti Republik Maluku Selatan (RMS).
4. Sebagai bagian dari NKRI, maka rakyat Maluku berhak untuk berada, bekerja dan berusaha di seluruh wilayah RI dan begitu pula sebaliknya, rakyat RI dapat berada, bekerja dan berusaha di wilayah Propinsi Maluku secara sah dan adil.
5. Segala bentuk organisasi, satuan kelompok atau laskar yang bersenjata tanpa izin di Maluku dilarang dan harus menyerahkan senjata atau dilucuti dan diambil tindakan sesuai hukum yang berlaku dan meninggalkan wilayah Maluku.

Tidak sampai di situ saja, Pemerintahan Megawati juga menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 2003 tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil di Maluku Utara dan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2003 tentang Percepatan Pemulihan Pembangunan Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara Pascakonflik. Dari sisi penciptaan kerukunan umat beragama, keberadaan Inpres Nomor 6 tersebut mencerminkan substansi politik hukum yang padu dari Pemerintahan Megawati. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintahan Megawati dalam menyelesaikan konflik Ambon—dan juga Poso—yang secara langsung berkaitan dengan kebijakan pembinaan kerukunan umat beragama, sejalan dengan konstruksi resolusi konflik yang dikemukakan oleh Edward Azar. Azar, seperti dikutip oleh Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, dan Tom Woodhouse, mengemukakan bahwa mengurangi konflik jelas memerlukan pengurangan

- 
6. Untuk melaksanakan seluruh ketentuan hukum, maka perlu dibentuk tim investigasi independen nasional untuk mengusut tuntas peristiwa 19 Januari 1999, Front Kedaulatan Maluku (FKM), RMS, Laskar Jihad dan lain-lain sebagainya.
  7. Organisasi kemasyarakatan yang bertujuan meningkatkan pendidikan, kesehatan dan sosial dapat beroperasi sepanjang memenuhi ketentuan hukum dan undang-undang.
  8. Pengungsi akan dikembalikan ke tempat semula sebelum konflik dan segala hak-hak perdata dikembalikan.
  9. Pemerintah akan membantu masyarakat untuk merehabilitasi sarana ekonomi dan sarana umum seperti fasilitas pendidikan, kesehatan dan agama, serta perumahan rakyat agar masa depan seluruh rakyat Maluku dapat maju kembali dan keluar dari kesulitan. Sejalan dengan itu, segala bentuk pembatasan ruang gerak penduduk dibuka sehingga kehidupan ekonomi dan sosial berjalan dengan baik.
  10. Dalam upaya menjaga ketertiban dan keamanan seluruh wilayah dan masyarakat diharapkan adanya kekompakan dan ketegasan untuk TNI dan Polri. Sejalan dengan itu, Asrama Tantuwi segera dibangun kembali dan segala fasilitas TNI dikembalikan kepada fungsinya.
  11. Untuk menjaga hubungan dan harmonisasi antar seluruh masyarakat, pemeluk agama Islam dan Kristen, maka segala upaya dan usaha dakwah dan penyiaran agama harus sesuai dengan undang-undang dan ketentuan lain tanpa pemaksaan.
  12. Mendukung rehabilitasi, khususnya Universitas Pattimura dengan prinsip untuk kemajuan bersama, karena itu rekrutmen dijalankan secara terbuka dengan prinsip keadilan dengan tetap memenuhi syarat kualitas yang ditentukan.

Dalam draft ini juga direkomendasikan pembentukan dua komisi, yaitu Komisi Keamanan dan Penegakan Hukum, serta Komisi Sosial Ekonomi. Kedua komisi ini dimaksudkan untuk menindaklanjuti segala hal dari Perjanjian Malino. Pelaksanaan agenda dan rencana komisi-komisi tersebut akan dilakukan oleh Tim Pemantau Nasional dan kelompok kerja yang akan dibentuk setelah Perjanjian Malino disepakati dan ditandatangani.

Abdullah Haerah, *Draft Maklumat Perjanjian Malino*, dalam <<http://www.detik.com/peristiwa/2002/02/12/20020212-104633.shtml>>. Lihat juga Majalah Suar Volume 3 Nomor 10, edisi Mei 2002 dalam <<http://www.komnasham.go.id/portal/Suar20%Mei%2002%.pdf>> Diakses tanggal 20 April 2010

tingkat keterbelakangan. Kelompok-kelompok yang mencoba memuaskan kebutuhan akan identitas dan keimanan mereka melalui konflik akan mengupayakan perubahan dalam struktur masyarakat mereka. Penyelesaian konflik—tegas Azar—dapat benar-benar terjadi dan berakhir jika pemenuhan keterbelakangan juga terjadi.<sup>180</sup> Dalam kerangka pemikiran Nonet dan Selznick mengenai hukum responsif, upaya yang dilakukan oleh Pemerintahan Megawati tersebut memperjelas arah tujuan penyelesaian konflik yang sesungguhnya.<sup>181</sup>

### G. Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono I (2004-2008)

Pada masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono Jilid Pertama, tensi masalah kerukunan umat beragama secara keseluruhan mengalami penurunan. Tercapainya perdamaian di Ambon dan Poso, merupakan indikator penurunan tersebut. Akan tetapi, itu tidak berarti bahwa konflik antarumat beragama dalam skala yang lebih kecil mereda atau hilang sama sekali.

Laporan pelaksanaan kebebasan beragama yang dirilis oleh Kedutaan Besar Amerika Serikat menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan oleh pemerintah belum mencapai sasaran, sebagaimana dapat disimpulkan dari rincian berikut:<sup>182</sup>

Waktu	Lokasi	Klasifikasi masalah
2004	Maluku	Penculikan seorang pendeta Pantekosta di Ambon
		26 April, Pembakaran Masjid Annur di kawasan Talake, Ambon

<sup>180</sup> Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, dan Tom Woodhouse, *op.cit.*, hal.115

<sup>181</sup> Lihat kembali tabel karakter hukum pada bab II

<sup>182</sup> Kantor Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Buruh Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, *Laporan Kebebasan Beragama Internasional Tahun 2005: Indonesia*, dalam <<http://jakarta.usembassy.gov/bhs/Laporan/laporan%20kebebasan%20beragama%202005-3.html>> Diakses tanggal 30 Maret 2010.

	Nasional	Forum Komunikasi Kristen Indonesia (FKKI) melaporkan sedikitnya 13 gereja telah diserang, 6 di Jakarta, 3 di Jawa Barat, dan masing-masing 1 di Maluku, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Tengah selama periode sebelumnya, sementara dalam periode pelaporan ini, sedikitnya 26 gereja telah diserang: 3 di Jakarta, 21 di Jawa Barat, dan dua di Sulawesi Tengah.
Juni 2004	Banten	massa bersenjata potongan kayu menyerang sebuah gereja dan tiga buah toko yang digunakan untuk acara keagamaan di Pamulang, Tangerang, dan Propinsi Banten, melukai seorang pendeta dan merusak bangku serta jendela bangunan. Beberapa gereja diserang ketika sedang mengadakan misa. Laporan media menyebutkan bahwa gereja-gereja tersebut diserang karena tidak memiliki ijin dari pemerintah setempat.

	Sumatera Utara, Medan	Konflik antarumat beragama sebagai efek pemberitaan Surat Kabar Sinar Indonesia Baru yang menerbitkan karikatur yang menggambarkan umat Muslim terbiasa mendukung calon pejabat yang korup.
		Keberatan warga non-muslim akibat suara adzan yang dianggap mengganggu kehidupan pribadi orang lain.

Politik hukum kerukunan umat beragama pada masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono secara umum berada di dalam satu paket ke dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 yang merupakan tindak lanjut ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.<sup>183</sup> Berdasarkan RPJMN tersebut, Presiden membebankan tugas kepada Departemen Agama untuk Peningkatan Kualitas Kehidupan Beragama, Penciptaan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa serta Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Pendidikan yang Berkualitas.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> Fungsi RPJM tersebut kurang lebih hampir sama dengan GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) di dalam Sistem MPR, yang dianut oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum Perubahan.

<sup>184</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tersebut kemudian dirumuskan secara rinci ke dalam agenda perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional), sebagaimana tercantum di dalam Dokumen Perencanaan dan Pelaksanaan. Prioritas pembangunan di bidang agama pada tahun 2005, di dalam dokumen

Tugas Departemen Agama tersebut kemudian dituangkan ke dalam Rencana Strategik (Renstra) Departemen Agama 2005-2009.<sup>185</sup> Di dalam Renstra tersebut, digariskan visi dan misi Departemen Agama, yaitu: “Terwujudnya masyarakat Indonesia yang taat beragama, maju, sejahtera, dan cerdas serta saling menghormati antar sesama pemeluk agama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Selanjutnya, misi Departemen Agama dirumuskan sebagai berikut: 1) *meningkatkan kualitas pemahaman dan pengamalan agama*; 2) *memperkokoh kerukunan umat beagama*; 3) *meningkatkan kualitas pendidikan agama dan keagamaan*; 4) *meningkatkan kualitas penyelenggaraan haji*; 5) *meningkatkan tata kelola pemerintahan yang akuntabel*.

Dengan mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tersebut, arah kebijakan Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dalam kaitannya dengan kerukunan umat beragama, adalah peningkatan kualitas kerukunan intern dan antar umat beragama. Di dalam rencana strategis yang dirilis oleh Kementerian Agama itu disebutkan bahwa upaya peningkatan kualitas kerukunan umat beragama ditekankan pada dua aspek, yakni: kerukunan intern umat beragama dan kerukunan antar umat beragama. Aspek kerukunan yang pertama merupakan landasan utama untuk mengembangkan kerukunan umat beragama dalam skala yang lebih luas.<sup>186</sup>

Dari berbagai persoalan umat beragama yang diinventarisasi oleh Kementerian Agama, persoalan internal yang dihadapi umat suatu agama cukup kompleks. Perbedaan pemahaman keagamaan di kalangan internal umat

---

tersebut, adalah meningkatkan kerukunan interen dan antarumat beragama. Lihat Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Dokumen Perencanaan dan Pelaksanaan*, di dalam situs <<http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/1218>> Diakses tanggal 30 Maret 2010

<sup>185</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Prioritas Sasaran dan Arah Kebijakan Pembangunan Bidang Agama Tahun 2008* sebagaimana dimuat di dalam situs Biro Organisasi dan Tata Laksana <<http://ortala.depag.go.id/Portals/57ad7180-c5e7-49f5-b282-c6475cdb7ee7/prioritas%20sasaran%20&%20kebijakan%20pembangunan.doc>> Diakses tanggal 30 Maret 2010

<sup>186</sup> Bappenas, *loc.cit*

beragama berpotensi memunculkan konflik.<sup>187</sup> Karena itu, ketidakmampuan menjembatani perbedaan paham dan sikap di antara kelompok yang beragam dapat menimbulkan ketegangan maupun konflik internal yang tidak mudah diselesaikan. Kondisi semacam ini dengan sendirinya akan membawa pengaruh terhadap hubungan antar umat beragama.<sup>188</sup>

Di samping itu, persoalan antar umat beragama tidak kalah pentingnya dengan persoalan internal umat beragama. Perhatian terhadap aspek antarumat beragama dirasakan sangat penting dalam suatu masyarakat dan bangsa yang penduduknya majemuk dari segi agama. Pola kerukunan yang hendak dikembangkan dalam kaitan ini adalah kerukunan yang bersifat dinamis. Hubungan di antara umat yang berbeda agama selain terwujud dalam bentuk kesadaran akan kemajemukan dan sikap saling menghargai, juga diharapkan agar umat tersebut dapat bekerjasama dan saling membantu dalam bidang sosial dan ekonomi. Kemajemukan dalam hal ini dipandang dan disikapi secara positif. Dengan begitu, diharapkan umat beragama dapat secara bersama-sama mengatasi masalah-masalah sosial seperti kemiskinan, pengangguran, dan keterbelakangan.

Kerukunan antar umat beragama dikembangkan dengan jalan memberdayakan peran umat beragama sebagaimana tercermin di dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006. Pemberdayaan itu, diwujudkan melalui dialog dan pengembangan wawasan multikultural. Untuk menunjang dialog yang sifatnya menyeluruh, maka forum komunikasi antarumat beragama akan dikembangkan pada tingkat pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa/kelurahan. Forum ini diharapkan dapat pula mengembangkan *tradisional wisdoms* yang telah lama berfungsi sebagai perekat kerukunan antar warga dan kelompok yang ada di dalam suatu masyarakat. Di samping itu, forum dialog diharapkan dapat mengembangkan *new wisdoms* dalam rangka mengantisipasi kemajuan zaman dan dinamika

---

<sup>187</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *loc.cit*

<sup>188</sup> *ibid*

masyarakat.<sup>189</sup> Pengembangan kerukunan antar umat beragama kemudian dikembangkan pula melalui penyediaan rambu-rambu yang mengatur hubungan antar warga masyarakat yang memiliki keragaman agama. Sebagian dari rambu-rambu itu, menurut Kementerian Agama, sudah dimiliki, namun berbagai rambu-rambu yang lain, seperti Undang-undang Kerukunan Hidup Umat Beragama perlu diusahakan.<sup>190</sup>



---

<sup>189</sup> *ibid*

<sup>190</sup> Pada tahun 2010, rencana untuk merumuskan RUU kerukunan umat beragama itu diganti oleh program pembinaan umat beragama oleh masing-masing agama atau lebih bersifat internal. Lihat Biro Perencanaan Kementerian Agama RI, *Restrukturisasi Program Kementerian Agama*, <<http://www.rocan.depag.go.id/beritadetail.php>> 20 April 2010