

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

“Kerukunan umat beragama merupakan pilar utama tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.”, demikian kalimat yang disampaikan oleh Hussein Umar, Ketua Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia, di dalam sambutannya atas peluncuran buku “Mencari Modus Vivendi Antar Umat Beragama di Indonesia”.<sup>1</sup> Kerukunan umat beragama bukan tema yang baru dalam wacana sosial-politik di Indonesia. Pada tahun 1965, Mohammad Natsir mengemukakan pandangan mengenai perlunya dibentuk formula yang tepat oleh pemerintah untuk menciptakan kerukunan umat beragama di Indonesia. Pandangan Natsir didasarkan kepada fakta maraknya praktik Kristenisasi yang dilakukan oleh oknum aktivis gereja kepada pemeluk Islam, pasca peristiwa 30 September 1965.<sup>2</sup> Praktik deislamisasi yang terus terjadi sampai dengan tahun 1967 tersebut, menurut Natsir, telah membangkitkan ketersinggungan umat Islam. Puncaknya—seperti dicatat oleh Natsir—pada bulan Juni 1967 terjadi peristiwa perusakan gereja di Meulaboh Aceh, perusakan gereja juga terjadi di Makassar pada bulan Oktober 1967 dan tidak berselang lama pada tahun yang sama terjadi perusakan sekolah Kristen di kawasan Slipi Jakarta Barat.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Hussein Umar, kata sambutan dalam Mohammad Natsir, *Mencari Modus Vivendi Kerukunan Ummat Beragama di Indonesia*, cetakan kedua (Jakarta:Media Dakwah,2007), hal.v-xi

<sup>2</sup> Mengenai hal ini, Mohammad Natsir menulis, “ Kegiatan Missi Kristen/Katholik di Indonesia, tampak meningkat setelah meletusnya pemberontakan komunis G 30 S/PKI (30 September 1965). Keluarga orang-orang komunis yang ditangkap dan umat Islam yang miskin, adalah sasaran utama mereka. Berpuluh-puluh ribu orang terpaksa masuk Kristen berkat bujukan-bujukan dan dana-dana missi tersebut. Organisasi-organisasi Missionaris itu bermacam-macam dan cara-cara yang mereka jalankan dalam kegiatannya bertentangan dengan Pancasila ( Kebebasan Menganut Agama). Pada tahun 1967, missi tersebut mulai menunjukkan cara-cara yang sangat menyinggung umat Islam, yaitu mendirikan gereja-gereja dan sekolah-sekolah Kristen di lingkungan kaum Muslimin...” Lihat Mohammad Natsir, *ibid*, hal.3. Lihat pula Thohir Luth, *M.Natsir: Dakwah dan Pemikirannya*, (Jakarta:Gema Insani Press, 1999), hal.119-120.

<sup>3</sup> Terkait dengan peristiwa perusakan gereja di Makassar dan sekolah Kristen di Slipi, J.Lasut, wartawan Harian Sinar Harapan mewawancarai M.Natsir dan menanyakan mengapa Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia (DDII) tidak mencegah aksi sepihak umat Islam tersebut. Menjawab pertanyaan

Sebagai respon atas maraknya konflik horisontal antarumat beragama dalam rentang empat bulan itu, Pemerintah mengadakan Musyawarah Antar Agama pada tanggal 30 November 1967 di Jakarta. Musyawarah itu diselenggarakan untuk mencari penyelesaian masalah konflik antarumat beragama. Kegiatan tersebut dihadiri oleh perwakilan dari berbagai agama, Islam, Protestan, Katolik, Hindu Bali, dan Budha. Di dalam pidato sambutannya ketika membuka Musyawarah itu, pejabat Presiden Soeharto mengatakan:

“ Pemerintah wajib mengambil langkah-langkah untuk menjaga keserasian dalam pelaksanaan penyebaran agama, bahwa kewajiban memberikan bantuan-bantuan yang diperlukan justru dalam rangka melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya dan untuk menjamin ketertiban dalam masyarakat. Oleh karena agama tidak boleh dipaksakan, juga tidak oleh pemerintah, maka pemerintah memang tidak berhak untuk memaksakan pemilihan pemeluk agama kepada warga negara. sebaliknya, pemerintah mengharapkan agar kehidupan antaragama berjalan serasi dan saling hormati menghormati serta tidak ada usaha-usaha memaksakan pemeluk agama itu dari pihak manapun. Pemerintah ingin menegaskan dan memberikan jaminan, bahwa pemerintah tidak akan menghalang-halangi suatu usaha penyebaran agama. Adalah merupakan tugas yang mulia bagi sesuatu agama untuk membawa mereka yang belum beragama, yang masih terdapat di Indonesia, menjadi pemeluk-pemeluk agama yang yakin. Dengan demikian, maka berarti pula telah dilaksanakan secara konkrit sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa dari Pancasila.

Akan tetapi, pemerintah wajib merasa prihatin, apabila penyebaran agama itu semata-mata ditujukan untuk memperbanyak pengikut, lebih-lebih apabila cara-cara penyebarannya menimbulkan kesan bagi masyarakat pemeluk agama yang lain, seolah-olah ditujukan kepada orang-orang yang telah memeluk agama tersebut...”<sup>4</sup>

Tapi sangat disayangkan, Musyawarah yang dilandasi keinginan untuk mencari solusi permasalahan umat beragama dan memperkuat ikatan kebangsaan itu tidak mencapai titik temu, terutama di antara pihak Islam dan pihak Kristen. Wakil dari kalangan

---

tersebut, M.Natsir mengatakan bahwa seandainya mereka terlebih dahulu datang ke Dewan Dakwah atau kediaman M.Natsir tentu aksi itu tidak akan terjadi. Keterangan ini diperoleh dari wawancara dengan Misbach Malim, Sekretaris Umum Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia (DDII) Pusat di Sekretariat DDII Pusat, Jalan Kramat Raya Nomor 45, tanggal 24 Maret 2010.

<sup>4</sup> Sebagaimana dikutip oleh Mohammad Natsir di dalam Mohammad Natsir, *op.cit*, hal.8-9

Kristen Protestan dan Katolik menolak rumusan pernyataan bersama yang ditawarkan oleh pihak pemerintah, yang ternyata disetujui oleh perwakilan pihak Islam, Buddha, dan Hindu.<sup>5</sup> Menurut Misbach Malim, penolakan wakil kalangan Kristen Protestan dan Katolik merupakan preseden rumitnya pelaksanaan kerukunan umat beragama di Indonesia.

Jalan buntu dialog kerukunan umat beragama pada tahun 1967 tidak menyurutkan niat tokoh-tokoh agama untuk terus mencoba berdialog secara lebih terbuka dan tanpa prasangka.<sup>6</sup> Pada tanggal 24 sampai dengan 28 April 1973

<sup>5</sup> Isi rumusan itu adalah sebagai berikut:

**Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa**

Kami para peserta dari golongan Islam, golongan Kristen-Protestan, golongan Kristen-Katolik, golongan Hindu-Bali, dan golongan Budha, dalam Musyawarah yang berlangsung tanggal 30 Nopember 1967 di Jakarta:

Sesudah memperhatikan:

- Bahwa perkembangan di tanah air dewasa ini perihal kehidupan umat beragama yang telah menimbulkan kekhawatiran mengarah kepada perpecahan serta dapat berakibat retaknya kesatuan nasional.
- Bahwa perpecahan demikian itu niscaya akan merugikan perjuangan dan pembinaan Orde Baru yang juga menjadi aspirasi ummat beragama di Indonesia.
- Bahwa perpecahan termaksud langsung atau tak langsung pasti memberikan peluang kepada musuh-musuh ummat khususnya dalam usaha-usaha membangkitkan kontradiksi dan antagonism antar golongan.

Sesudah menimbang:

- a) Perlu segera diatasinya segala persoalan yang telah timbul perihal kehidupan ummat beragama di tanah air, dan segera dipulihkannya suasana tenteram yang sehat, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945, yakni:
  1. Negara berdasarkan atas ke-Tuhanan Yang Maha Esa.
  2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- b) Pidato pejabat Presiden pada pembukaan Musyawarah Antara Golongan Agama tanggal 30 Nopember 1967; menganjurkan kepada Pemerintah Pusat untuk membentuk BADAN KONSULTASI ANTAR AGAMA yang bertugas:
  - a. Membantu Pemerintah Pusat untuk menyarankan usaha-usaha penyelesaian masalah-masalah yang timbul dalam kehidupan ummat beragama;
  - b. *...tidak menjadikan ummat telah beragama sebagai sasaran penyebaran agama masing-masing* (kursif dari penulis);
  - c. Membantu Pemerintah Pusat dalam mengusahakan segala upaya yang bertujuan terciptanya saling pengertian dan saling menghormati antara sesama ummat beragama.

Sebagaimana dikutip oleh Mohammad Natsir, lihat, *ibid*, hal.17

<sup>6</sup> Di dalam monograf yang diterbitkan oleh Departemen Agama disebutkan bahwa sasaran dari Musyawarah Antar Umat Beragama yang diselenggarakan pada tanggal 30 November 1967 tersebut tidak seperti yang diharapkan oleh Pemerintah. Sasaran yang dicapai dari kegiatan itu adalah membina

diselenggarakan Dialog Antarumat Beragama se-Sumatera Utara yang diadakan di Medan. Kegiatan serupa juga diadakan di Makassar pada tanggal 25 April sampai dengan 1 Mei 1973 yang mengambil tema “Partisipasi Ummat Beragama dalam Pembangunan Nasional”. Sebanyak 12 kali kegiatan dialog tersebut diselenggarakan mulai dari Medan hingga ke Kupang dengan hasil yang kurang lebih sama yaitu umat beragama mendukung proses pembangunan yang tengah diusahakan oleh pemerintah ketika itu dengan mengesampingkan fanatisme keagamaan yang berkembang di antara mereka dan mengedepankan stabilitas nasional.<sup>7</sup>

Maraknya pelaksanaan dialog antarumat beragama itu, menurut Anwar Harjono<sup>8</sup>, kendatipun memberikan kontribusi positif bagi kehidupan beragama di Indonesia, tapi belum menyentuh esensi persoalan yang sebenarnya.<sup>9</sup> Anwar juga

---

kerukunan hidup antarumat beragama. Akan tetapi, yang terjadi justru sebaliknya. Arena Musyawarah telah dijadikan sebagai arena berdebat dengan didasarkan atas dalil-dalil agama yang ditafsirkan sedemikian rupa, sehingga tidak menunjang hasrat Pemerintah untuk membina kerukunan antarumat beragama tersebut. Monograf itu menyebutkan bahwa berdasarkan pengalaman tersebut, Pemerintah berpendapat bahwa suatu Musyawarah antarumat beragama harus didahului dengan suatu usaha pematangan situasi (*conditioning*) terlebih dahulu. Upaya tersebut dimaksudkan agar jangan sampai suatu forum Musyawarah justru menjadi arena pertentangan baik pertentangan Agama maupun pertentangan politik. Hasbullah Mursyid et.al (ed), *Masalah Hubungan Antar Umat Beragama di Indonesia: Monograf Hasil Dialog, Diskusi Panel, Studi Kasus dan Kerjasama Sosial Kemasyarakatan di Beberapa Tempat di Luar Jawa*, (Jakarta:Proyek Pembinaan Kerukunan Hidup Beragama Departemen Agama Republik Indonesia,1979), hal.1

<sup>7</sup> *ibid*, hal.10

<sup>8</sup> Anwar Harjono adalah salah satu tokoh penting yang berjuang bersama Mohammad Natsir mendirikan Partai Masyumi dan Dewan Dakwah Islamiyyah Indonesia.

<sup>9</sup> Di dalam tulisannya yang berjudul “Kerukunan Ummat Beragama Perlu Landasan Kokoh”, Anwar Harjono mengemukakan,” Karena sangat jelas, kerukunan didambakan oleh semua orang. Mulai dari masyarakat unit terkecil, yakni keluarga, sampai masyarakat besar, semuanya mendambakan kerukunan. Soalnya sekarang ialah, kerukunan yang bagaimana? Kerukunan yang murni atau kerukunan yang semu.” Menurut Anwar Harjono, kerukunan yang murni hanya ada, kalau ada landasannya yang kokoh. Sebaliknya kalau landasannya tidak ada, atau sekedar “dirukunkan” maka yang timbul hanyalah kerukunan semu. Lihat Anwar Harjono, *Da’wah dan Masalah Sosial Kemasyarakatan*, (Jakarta:Media Dakwah,1987), hal.7-8.

**Universitas Indonesia**

menyoroti pengaturan kerukunan beragama yang tidak mempunyai landasan legal yang kokoh.<sup>10</sup>

Selama masa kekuasaan Orde Baru (1967-1998), pelaksanaan kerukunan umat beragama kurang lebih seperti yang digambarkan oleh Anwar Harjono—semu dan tampak rukun di permukaan.<sup>11</sup> Meskipun pemerintah berusaha membangun dialog antarumat beragama, namun usaha itu tidak mampu mengurangi ketegangan antarumat beragama. Bahkan ketegangan antarumat beragama, yang diwarnai dengan perusakan tempat ibadah, sering terjadi di beberapa daerah<sup>12</sup>, yang paling mencolok di antaranya adalah peristiwa perusakan beberapa gereja oleh massa di Situbondo, Jawa Timur, pada tahun 1996.<sup>13</sup>

Dari berbagai peristiwa konflik antarumat beragama yang terjadi, dapat disimpulkan bahwa selama masa 32 tahun kekuasaannya wajah Pemerintahan Orde Baru diwarnai oleh banyak konflik umat beragama. Maka dari itu tidaklah keliru jika kemudian diasumsikan bahwa terdapat masalah dalam kebijakan kerukunan umat beragama di Indonesia selama masa kekuasaan Orde Baru itu. Masalah utama dari

<sup>10</sup> Sejak macetnya dialog dalam Musyawarah Antar Golongan Agama, Pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969 yang berisi kewajiban pemerintah daerah untuk membina kehidupan beragama di wilayahnya.

<sup>11</sup> Alwi Shihab mencatat, “Potensi konflik yang berkejolak di bawah permukaan situasi tenang yang rentan tampaknya terlalu kuat untuk diredam. Masalah demi masalah muncul ke permukaan dan melahirkan ketegangan-ketegangan baru menyusul dialog tersebut.” Alwi Shihab, *Membendung Arus : Respons Gerakan Muhammadiyah terhadap Penetrasi Misi Kristen di Indonesia [The Muhammadiyah Movement and Its Controversy with Christian Mission in Indonesia]*, diterjemahkan oleh Ihsan Ali Fauzi, (Bandung: Mizan, 1998), hal.179-180.

<sup>12</sup> Pada masa kekuasaan Orde Baru, tepatnya selama kurun waktu 1985-1997 sebanyak 473 gereja dirusak akibat konflik antarumat Islam dan Kristen. Data diunduh dari <[http://www.majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/19981208\\_NAS.htm](http://www.majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/19981208_NAS.htm)> 20 April 2010

<sup>13</sup> Peristiwa itu bermula dari pernyataan spekulatif seorang pemuda bernama Saleh yang dianggap menghina simbol-simbol ajaran Islam dan tokoh-tokoh ulama di Situbondo. Sikap Saleh tersebut melebar ke persoalan antaragama, ketika diketahui bahwa Saleh menggunakan rumah ibadah umat Kristiani sebagai tempat perlindungannya. Massa yang tidak memahami persoalan yang sebenarnya menuding pihak gereja berada di balik aksi Saleh. Tercatat sebanyak 24 gereja mengalami kerusakan akibat diserang oleh massa yang marah. Aksi perusakan itu tidak saja ditujukan terhadap bangunan ibadah, tetapi juga meluas ke bangunan-bangunan perdagangan milik warga keturunan Tionghoa. Lihat IGM Nurdjana, *Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang di Indonesia: Peran Polisi, Bakor Pakem dan Pola Penanggulangan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2009, hal.254-261

persoalan tersebut adalah otoritarianisme Rezim Orde Baru dalam menjalankan kekuasaannya. Masalah itu menemukan titik terang dengan pengumuman secara resmi berhentinya Soeharto sebagai presiden pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh B.J.Habibie. Pergantian kekuasaan tersebut menjadi pertanda berubahnya sistem politik dan ketatanegaraan secara menyeluruh. Pergantian itu juga berimplikasi pada kebijakan kerukunan umat beragama.

Implikasi yang dimaksud dapat dilihat dari perubahan warna kebijakan, yang di dalam penelitian ini terkait dengan kerukunan umat beragama saja. Jika pada masa kekuasaan Orde Baru wacana kerukunan umat beragama diarahkan kepada usaha-usaha mendukung program politik Orde Baru, pada masa reformasi agaknya wacana itu diarahkan kepada usaha penguatan *civil society* dalam skenario besar penegakkan demokrasi. Akan tetapi, upaya ke arah tersebut bukan sesuatu yang mudah. Kerukunan umat beragama yang bersifat semu, sebagaimana dikemukakan oleh Anwar Harjono<sup>14</sup>, ternyata menyimpan potensi konflik horisontal antarumat beragama yang menurut Alwi Shihab, terlalu kuat untuk diredam.<sup>15</sup> Di tengah euforia kebebasan politik, konflik umat beragama justru merebak di beberapa daerah dalam kurun waktu 1998-1999. Pada tanggal 22 November 1998 atau beberapa pekan menjelang Sidang Istimewa I MPR 1998, terjadi aksi pembakaran gereja di Jalan Ketapang. Delapan kemudian hari setelah peristiwa Ketapang, masyarakat Kristen di Kupang Nusa Tenggara Timur melakukan aksi yang kurang lebih serupa. Tempat-tempat ibadah umat Islam menjadi sasaran kemarahan sebagai aksi balasan atas peristiwa Ketapang.<sup>16</sup> Tidak sampai di situ saja, hampir semua warga pendatang yang beragama Islam menjadi sasaran kemarahan masyarakat Kristen Kupang.

---

<sup>14</sup> Anwar Harjono, *loc.cit*

<sup>15</sup> Alwi Shihab, *loc.cit*

<sup>16</sup> Seperti diberitakan oleh Majalah Berita Mingguan Tempo edisi 8 Desember 1998, sebagaimana diunduh dari

< <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/1998/12/01/PST/mbm.19981201.PST98031.id.html>>

Peristiwa Ketapang dan Kupang membenarkan pandangan Anwar Harjono yang menegaskan tidak kokohnya pengaturan kerukunan umat beragama di Indonesia. Pandangan Anwar Harjono itu dikuatkan dengan tidak berhentinya persoalan kerukunan umat beragama di berbagai daerah sampai saat ini, meskipun Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono telah menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat. Idealnya keberadaan peraturan tersebut dapat mengurangi tensi masalah kerukunan umat beragama, tapi praktik di lapangan menunjukkan persoalan pendirian rumah ibadah dan penyebaran ajaran agama, serta keberatan pelaksanaan kegiatan bantuan sosial, masih menjadi sebab munculnya konflik antarumat beragama. Berpijak kepada persoalan itu, tampaknya diperlukan sebuah politik hukum kerukunan umat beragama yang dapat mengendalikan dan mengantisipasi gangguan terhadap kerukunan antarumat beragama.

## **B. Pembatasan Masalah**

Mengingat luasnya jangkauan bahasan tema politik hukum, penelitian ini membatasi diri pada substansi peraturan perundang-undangan mengenai kerukunan umat beragama, yang dalam analisis Lawrence Meir Friedman mengenai sistem hukum dimasukkan ke dalam komponen *substance*. Pembatasan tersebut merujuk kepada salah satu model hubungan antara politik dan hukum, yang di antara adalah bahwa hukum merupakan kristalisasi kepentingan politik yang melatarbelakangi terbitnya suatu peraturan perundang-undangan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Mahfud.M.D. *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan I (Jakarta:Rajawali Pers,2009), hal.16. Satjipto Rahardjo menguraikan secara detail bagaimana hukum itu dibuat. Menurutnya, proses pembuatan hukum terbagi ke dalam dua tahap besar, yaitu tahap sosio-politis dan tahap yuridis. Dalam tahap sosio-politis, gagasan awal pembuatan hukum diolah oleh masyarakat, dibacakan, dikritik, dipertahankan melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini, demikian Satjipto menguraikan, suatu gagasan mengalami ujian, apakah ia akan bisa terus digulirkan atau berhenti di tengah jalan. Dalam keadaan yang terakhir itu, gagasan pembentukan

### C. Perumusan Permasalahan

Dari uraian latar belakang, timbul beberapa masalah pokok yang dapat diinventarisasi sebagai berikut:

1. Apakah politik hukum kerukunan umat beragama yang telah dibuat sejak tahun 1998 sampai dengan tahun 2008 telah benar-benar memberikan jaminan kebebasan umat beragama di dalam menjalankan ajaran agamanya?
2. Apakah politik hukum kerukunan umat beragama yang telah dibuat itu telah mendorong harmonisasi kehidupan umat beragama?

### D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok masalah yang menjadi fokus penulisan tesis ini, tesis ini mempunyai tujuan dan kegunaan yaitu:

- a. untuk mengetahui bagaimanakah substansi pengaturan kerukunan umat beragama di Indonesia, khususnya sejak lengsernya kekuasaan Rezim Orde Baru sampai saat ini;
- b. untuk mengetahui alur hubungan konsepsi negara dan agama dalam konteks Indonesia, serta tuntutan pelaksanaan hak-hak asasi manusia di bidang kebebasan dalam menjalankan ajaran agama;

---

hukum itu bisa hilang dan tidak dipermasalahkan lagi oleh masyarakat. Walaupun tidak menyebutnya dengan istilah politik hukum, uraian Satjipto Rahardjo tersebut merupakan penjelasan mengenai politik hukum. Secara tersirat dari uraian itu, dapat dipahami hubungan antara politik dan hukum. Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan V (Bandung:Citra Aditya Bhakti,2000), hal.177

**Universitas Indonesia**

- c. untuk mengetahui secara jelas bagaimanakah penyelesaian konflik antarumat beragama, yang dilakukan oleh pemerintah dihubungkan dengan semangat demokrasi dan hak-hak asasi manusia.

## 2. Kegunaan Penelitian

- a. Penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi pembuat kebijakan (pemerintah) dan pembuat regulasi (parlemen) dalam membuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama agar kiranya lebih memberdayakan peran masyarakat dalam penciptaan kerukunan umat beragama;
- b. Di samping itu, dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut kiranya tidak mengesampingkan jati diri bangsa Indonesia sehingga model kerukunan umat beragama yang akan diterapkan benar-benar mengakar di dalam kehidupan masyarakat Indonesia;
- c. Penulisan tesis ini juga diharapkan dapat dimanfaatkan oleh kalangan akademisi (perguruan tinggi) sebagai bahan penelitian lebih lanjut bagi dunia ilmu pengetahuan hukum, terutama yang berkaitan dengan perumusan kebijakan kerukunan umat beragama.

## E. Kerangka Konseptual

Tema penelitian adalah politik hukum di bidang kerukunan umat beragama. Untuk memperjelas pembahasan penelitian, beberapa istilah yang digunakan di sini perlu diperjelas sebagai alat kendali pembahasan. Penggunaan istilah yang tidak jelas dapat menyebabkan arah pembahasan menjadi tidak konsisten. Adapun istilah-istilah yang dimaksud ialah sebagai berikut:

1. Politik hukum. Istilah politik hukum bukanlah istilah baru diperkenalkan di dalam studi hukum. Para peminat studi hukum, terutama di kalangan

**Universitas Indonesia**

mahasiswa dan kaum awam, mengasosiasikan istilah politik hukum dengan gagasan Mahfud M.D, yang tertuang di dalam buku yang berjudul “ Politik Hukum di Indonesia”. Padahal, sebelum Mahfud menulis buku tersebut— sebagaimana yang penulis ketahui—telah terbit buku-buku yang mengangkat tema politik hukum, seperti C.F.G. Sunaryati Hartono yang menulis buku “ Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional” dan St. Harum Pudjiarto, yang menulis buku “Politik Hukum Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia”. Tidak dapat dikesampingkan pula di sini Daniel S.Lev, yang menulis buku “ Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan”. Walaupun buku yang ditulis Lev itu tidak menjelaskan definisi politik hukum, tapi secara keseluruhan isi buku itu menguraikan aspek praktis dari politik hukum.

Munculnya buku-buku yang bertemakan politik hukum sebelum Mahfud M.D. menunjukkan bahwa politik hukum telah menjadi perhatian penting para pakar sejak dahulu. Besarnya minat para ahli terhadap kajian ini pada gilirannya juga melahirkan keragaman definisi mengenai politik hukum, sebagaimana juga diakui oleh Mahfud MD.<sup>18</sup>

#### 1.1. C.F.G.Sunaryati Hartono

Apakah yang dimaksud dengan politik hukum? C.F.G.Sunaryati Hartono di dalam uraiannya menggambarkan politik hukum sebagai sebuah proses *interplay* (saling memengaruhi) di bidang sosial dan politik, di antara berbagai *pressure group* yang ada di masyarakat dalam menentukan bentuk dan corak hukum nasional.<sup>19</sup> Adanya proses saling memengaruhi itu dikarenakan hukum dibentuk melalui proses politik yang dijalankan oleh

<sup>18</sup> Mahfud.M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, edisi revisi. Cetakan pertama, (Jakarta:Rajawali Pers, 2009) hal.17

<sup>19</sup> C.F.G.Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, cetakan I (Bandung: Alumni, 1991), hal.27

lembaga-lembaga negara, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan presiden. Semua lembaga itu keberadaannya ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Maka dari itu, tidaklah keliru jika keberadaan kelompok penekan (*pressure group*) ikut menentukan pembentukan hukum (dalam pengertiannya sebagai undang-undang).<sup>20</sup>

### 1.2. Andi Hamzah

Sementara itu, Andi Hamzah, seperti dikutip oleh St. Harum Pudjiarto, mendefinisikan politik hukum dari dua aspek, yaitu aspek materil dan aspek formil. Dari aspek materil, pengertian politik hukum mencakup *legislative drafting*, *legal executing*, dan *legal review*. Sedangkan dari aspek formil, politik hukum adalah dituangkannya kebijakan pemerintah dalam bentuk produk hukum atau *legislative drafting*.<sup>21</sup> Definisi ini secara substansial tidak berbeda dengan gambaran yang diberikan oleh Sunaryati Hartono di atas. Namun dari ketiga proses yang disebutkan oleh Andi Hamzah, terdapat kemungkinan keterlibatan lembaga yudikatif, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, di dalam proses politik hukum tersebut. Disebutkannya *legal review* di situ berimplikasi turut terlibatnya lembaga yudikatif yang dimaksud.

### 1.3. Theo Huijbers

Pandangan Andi Hamzah tentang politik hukum mempunyai kemiripan dengan pandangan Theo Huijbers. Di dalam bab Politik Hukum, yang ditulis di dalam buku “Filsafat Hukum”, Huijbers tidak memberikan definisi yang tegas mengenai apa yang dimaksud dengan politik hukum.

<sup>20</sup> Lihat kembali *ibid*

<sup>21</sup> St. Harum Pudjiarto, *Politik Hukum Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atmajaya, 1994), hal. 13

Huijbers menguraikan secara detail politik hukum. Menurut Huijbers, di dalam kenyataannya pada zaman moderen ini hukum dibentuk oleh negara. Fakta itu memunculkan dua keyakinan mengenai hukum, yaitu hukum yang berlaku sebagai tuntutan rasional dan moral dan hukum yang disahkan oleh negara.<sup>22</sup> Keyakinan yang pertama dapat dipahami sebagai proses tarik menarik dan saling memengaruhi di antara aktor pembuat hukum, yang di dalam analisis Andi Hamzah diwakili dengan istilah *legal drafting* dan keyakinan kedua dapat dipahami sebagai proses melaksanakan hukum atau *legal executing*. Perbedaan definisi yang diberikan oleh Huijbers dan Andi Hamzah terletak pada intensi yang diberikan di dalam proses *legal reviewing*. Dengan membaca sepintas pengertian politik hukum versi Andi Hamzah dapat dipahami bahwa satu-satu aktor di dalam proses politik hukum adalah negara. Sedangkan sebaliknya Huijbers justru melibatkan masyarakat sebagai variabel yang tak kalah pentingnya dari negara di dalam proses politik hukum.<sup>23</sup>

#### 1.4. Teuku Muhammad Radhie

Teuku Muhammad Radhie mendefinisikan politik hukum, sebagaimana dikutip oleh Ahsin Tohari dan Imam Syaukani mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.<sup>24</sup> Menurut Imam Syaukani dan A.Ahsin Tohari, terdapat dua variabel penting dari definisi yang diberikan oleh Teuku Muhammad Radhie

<sup>22</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, cetakan kesebelas (Yogyakarta:Penerbit Kanisius,1995), hal.109

<sup>23</sup> Kesimpulan perbedaan intensi tersebut diperoleh dengan membaca kembali penegasan Huijbers yang mengatakan, “ sesudah memastikan bahwa hukum memang berkaitan dengan negara, dapat dibenarkan juga bahwa politik hukum suatu negara tertentu, yang ada di tangan pemerintah, seharusnya bertolak dari situasi budaya dan ekonomi masyarakat yang bersangkutan.” Lihat Theo Huijbers, *ibid*.

<sup>24</sup> Imam Syaukani dan A.Ahsin Tohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, cetakan I (Jakarta:Rajawali Pers,2006), hal.27

di atas. Pertama, pernyataan “ hukum yang berlaku di wilayahnya” mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*). Kedua, pernyataan “ arah perkembangan hukum yang dibangun”. Pernyataan tersebut mengandung pengertian bahwa politik hukum juga berkenaan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).<sup>25</sup>

#### 1.5. Satjipto Rahardjo

Seperti halnya Sunaryati Hartono dan Theo Huijbers, Satjipto Rahardjo juga tidak memberikan definisi yang tegas mengenai politik hukum. Pandangannya tentang politik hukum diabstraksikan ke dalam uraian tentang politik dan hukum itu sendiri. Menurut Satjipto, politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan tujuan masyarakat. Struktur politik memberikan perhatian terhadap pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara kolektif menonjol.<sup>26</sup> Keberadaan tujuan-tujuan itu, di dalam analisis Satjipto, tentunya diawali oleh proses memilih tujuan di antara banyak tujuan tersebut. Dengan begitu, tegas Satjipto, politik dapat diartikan dengan aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Di dalam hukum, orang akan berhadapan dengan persoalan yang serupa, yaitu keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>27</sup> Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak dapat dikatakan berdiri otonom. Hukum berada di dalam kedudukan yang saling berkait dengan sektor-sektor kehidupan lainnya. Salah satu segi dari keadaan itu adalah bahwa hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai masyarakat. Dengan begitu, hukum mengalami dinamika dan politik hukum merupakan salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya dinamika itu karena diarahkan kepada ius

---

<sup>25</sup> *ibid*

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan kelima (Bandung:Citra Aditya Bhakti,2000), hal.352

<sup>27</sup> *ibid*

constituendum.<sup>28</sup> Uraian Satjipto Rahardjo mengenai politik hukum ini memberi kesan bahwa politik hukum merupakan sebuah proses yang bersifat alamiah di dalam masyarakat. Sebagai proses alamiah, politik hukum, dalam perspektif Satjipto Rahardjo, tidak mengandung implikasi keterikatan terhadap bentuk tertentu, seperti *legal drafting* saja, *legal executing* saja, dan *legal reviewing* saja. Dapat saja ditafsirkan bahwa konvensi ketatanegaraan atau kebiasaan yang dilakukan oleh penguasa negara atau lembaga negara merupakan salah satu bentuk politik hukum.

#### 1.6. Mahfud M.D.

Mahfud M.D. mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian itu, terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.<sup>29</sup>

#### 1.7. Pandangan Penulis

Dari berbagai definisi yang telah dikemukakan di atas, dapat ditarik beberapa variabel yang terdapat di dalam politik hukum: 1. Politik; 2. Tujuan masyarakat; 3. Tujuan politik; 4. Tujuan hukum. Dari definisi politik hukum yang diberikan sebelumnya tergambar kuatnya kehendak penguasa negara atau negara di dalam penyusunan hukum. Dengan begitu, kiranya tidaklah

---

<sup>28</sup> *ibid*

<sup>29</sup> Mahfud.M.D, *loc.cit*

keliru jika di sini penulis memaknai politik hukum sebagai keputusan penguasa negara tentang hukum yang akan dilaksanakan dikaitkan dengan tujuan masyarakat atau tujuan negara yang dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Adapun definisi tersebut didasarkan kepada alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Tujuan negara bersifat mutlak karena sudah dituangkan sebagai *grundnorm*, sehingga dengan demikian tujuan negara tidak mungkin dapat diubah dengan mudah kecuali dengan kesepakatan bersama;
- b. Di dalam negara terdapat rezim yang berkuasa dan menjalankan pemerintahan. Proses politik terjadi karena munculnya keinginan beberapa kelompok masyarakat yang ingin mencapai kekuasaan.<sup>30</sup> F.Isjwara menegaskan bahwa hakikat politik adalah kekuasaan (*power*) dan dengan begitu proses politik adalah serangkaian peristiwa yang hubungannya satu sama lain didasarkan atas kekuasaan.<sup>31</sup> Di dalam menjalankan kekuasaannya, rezim yang berkuasa berupaya menyelaraskan antara tujuan negara dengan tujuan politik yang diperjuangkannya. Dapat pula diartikan bahwa di dalam menjalankan kekuasaannya, rezim yang berkuasa berupaya mengharmoniskan *das sollen* dan *das sein*. Karena itu, di dalam kenyataan dijumpai perbedaan karakter hukum yang lahir dari rezim yang berbeda. Di dalam konteks demokrasi, keputusan yang diambil oleh penguasa negara harus dilakukan melalui mekanisme demokrasi yaitu

---

<sup>30</sup> Pandangan itu dikemukakan oleh Mazhab Chicago yang melihat politik sebagai sarana perebutan kekuasaan antara berbagai kelompok di dalam masyarakat. Bagi Mazhab Chicago, esensi dari politik adalah kekuasaan terutama kekuasaan untuk menentukan kebijakan publik. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, cetakan ketiga (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal.73

<sup>31</sup> Isjwara bahkan berani mendefinisikan bahwa politik adalah perjuangan untuk memperoleh kekuasaan atau teknik menjalankan kekuasaan atau masalah-masalah pelaksanaan dan kontrol kekuasaan, atau pembentukan dan penggunaan kekuasaan. F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, cetakan kesembilan (tanpa tempat:Putra Bardin,1999), hal.42-43

dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang diwujudkan dengan keberadaan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat.

- c. Keberadaan hukum yang dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan keadaan tersebut, menurut Soehardjo Sastrosoehardjo, politik membentuk hukum dan hukum yang memberi wujud kepada politik. Dalam keterkaitan antara hukum dan politik, hukum dijadikan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu atau hukum dijadikan sebagai sarana politik.<sup>32</sup>
2. Kerukunan umat beragama adalah keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerja sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>33</sup>;
3. Politik Hukum Kerukunan Umat Beragama adalah keputusan penguasa negara tentang hukum yang akan dilaksanakan dikaitkan dengan tujuan masyarakat atau tujuan negara dalam rangka menciptakan keadaan hubungan sesama umat beragama yang dilandasi toleransi, saling pengertian, saling menghormati, menghargai kesetaraan dalam pengamalan ajaran agamanya dan kerja sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Forum Kerukunan Umat Beragama, yang selanjutnya disingkat FKUB adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat dan difasilitasi oleh pemerintah dalam

---

<sup>32</sup> St.Harum Pudjiarto, *op.cit*, hal.11-12. Lihat pula F.Isjwara, *op.cit*, hal.79, Theo Huijbers, *op.cit*, hal.111, dan Satjipto Rahardjo, *op.cit*, hal.146

<sup>33</sup> Pasal 1 Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 6 dan 9 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.

rangka membangun, memelihara, dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan<sup>34</sup>; dan

5. Toleransi, yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: (1) sifat atau sikap toleran (sikap menenggang atau menghargai, membiarkan, membolehkan) pendirian (pendapat, pandangan, kepercayaan, kebiasaan, kelakuan, dan sebagainya) yang berbeda atau bertentangan dengan pendapat sendiri; (2) batas ukur untuk penambahan atau pengurangan yang masih diperbolehkan; (3) penyimpangan yang masih dapat diterima dalam pengukuran kerja. Dhubungan dengan kerukunan umat beragama, makna toleransi yang dimaksudkan di dalam penelitian ini adalah makna yang pertama.<sup>35</sup>

## F. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif<sup>36</sup> karena penelitian ini memfokuskan diri pada penelitian kepustakaan. Di samping itu, kajian perbandingan yang akan menjadi tekanan di dalam penelitian ini menegaskan sisi normatif dari penelitian ini. Berkaitan dengan ditegaskannya aspek perbandingan, di dalam kajiannya penelitian ini merujuk kepada pendapat Jerome Hall, sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji bahwa “ *comparative laws is a composite of social knowledge of positive law, distinguished by the fact that, in its general aspect, it is intermerdiate between the knowledge of particular laws and legal*

---

<sup>34</sup> *ibid*

<sup>35</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, cetakan ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hal. 955

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mengemukakan bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cetakan keempat (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hal. 13

*institutions, on the one side, and the universal knowledge of them at the other extreme.*<sup>37</sup>

Dari segi sifatnya penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang politik hukum kerukunan umat beragama pada masa dan sistem pemerintahan yang berbeda. Penelitian ini bermaksud mempertegas hipotesa<sup>38</sup> mengenai korelasi konfigurasi politik dan produk hukum, khususnya yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama. Penelitian ini juga akan menggunakan analisis kualitatif dalam membahas permasalahan yang akan diteliti.

Sumber data yang akan digunakan di dalam penelitian ini data sekunder yang mencakup:

1. Bahan hukum primer yang mengikat, antara lain:
  - a. Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Peraturan Dasar (Batang Tubuh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
  - c. Undang-undang Nomor 1/Pnps/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penodaan terhadap Agama;
  - d. Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2002 yang mengubah Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2000 tentang Keadaan Darurat Sipil di Maluku Utara:

---

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *ibid*, hal.19

<sup>38</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto. Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia,1986), hal.10

- e. Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 2003 tentang Penghapusan Keadaan Darurat Sipil di Maluku Utara:
  - f. Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2003 tentang Percepatan Pemulihan Pembangunan Propinsi Maluku dan Propinsi Maluku Utara Pascakonflik:
  - g. Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluk-pemeluknya;
  - h. Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 6 dan Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat;
  - i. dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan sebagainya.
2. Bahan hukum sekunder, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan tulisan-tulisan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama.
  3. Bahan hukum tersier, seperti kamus, ensiklopedia, dan indeks

Keberadaan data primer di luar bidang hukum, seperti wawancara, di dalam penelitian ini digunakan untuk melengkapi data sekunder.<sup>39</sup> Adapun wawancara di dalam penelitian ini dilakukan terhadap tokoh terpilih.

---

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *op.cit*, hal.33

## **G. Sistematika Pembahasan**

Data atau informasi yang diperoleh akan disajikan secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis dan preskriptif-analitis. Dengan cara itu, penguraian materi akan disistematisasikan ke dalam beberapa bab sebagai berikut. Bab I sebagai pendahuluan akan menguraikan latar Belakang, pembatasan masalah, pokok permasalahan, tujuan dan kegunaan Penelitian, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika pembahasan. Bab II mengenai Tinjauan Teoritis akan menguraikan mengenai konstruksi hubungan politik dan hukum, hukum sebagai alat kontrol sosial, kontrol sosial dan hak asasi manusia, hukum responsif, dan hubungannya dengan kerukunan umat beragama. Bab III mengenai Politik Hukum Kerukunan Umat Beragama di Indonesia akan menguraikan mengenai akar masalah kerukunan umat beragama, peran negara, disain kebijakan orde baru tentang kerukunan umat beragama, masa Pemerintahan Habibie (1998-1999), masa Abdurrahman Wahid (1999-2001), masa Megawati Soekarnoputri (2001-2004), Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono I (2004-2009). Bab IV mengenai Analisis dan Perbandingan Pengaturan Kerukunan Umat Beragama di Berbagai Negara, akan menguraikan analisis tentang kerukunan umat beragama saat ini dan perbandingan kerukunan umat Beragama di berbagai negara, yang mencakup Malaysia, Thailand, Republik Rakyat China, Saudi Arabia, Amerika Serikat, dan Inggris. Bab V yang merupakan “Bab Penutup” akan menyimpulkan hasil-hasil penelitian dan mengajukan saran-saran sebagai implikasi teoritis dan praktis dari penelitian ini.