

BAB III

SYI'AH DAN SISTEM POLITIK INDONESIA

Bab ini akan menjelaskan tentang Syi'ah hidup dan berkembang dalam sistem politik Indonesia, sistem politik yang berlaku di Indonesia dan praktik politik keagamaan di Indonesia.

3.1 Syi'ah dan Politik Indonesia.

Indonesia bukan negara agama, tetapi tidak juga negara sekuler. Akan tetapi, hubungan agama dengan Negara seperti tergambar dalam teori hubungan agama dengan Negara yakni: *Partama*, paradigma *Integralistik*. Pandangan ini hampir sama dengan pandangan Negara Teokrasi Islam. Pandangan teori ini adalah bahwa paham dan konsep agama dan Negara merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan keduanya merupakan lembaga yang menyatu yang menegaskan Negara merupakan lembaga politik dan sekaligus lembaga agama (*ad-din wa ad-daulah*) yang sumber hukum positifnya adalah hukum Islam (syari'ah Islam). *Kedua*, paradigma *Simbiotik*. Hubungan antara agama dan negara berada pada posisi saling membutuhkan dan bersifat timbal-balik (*symbiosis mutualis*). Agama membutuhkan negara dan sebagai instrumen merealisasi dan mengembangkan agama. Sebaliknya negara membutuhkan agama karena agama membantu negara membina moralitas dan spiritulitas warganegaranya. Teori ini bersesuaian dengan pandangan Ibnu Taimiyah tentang Negara sebagai alat agama. Ia mengatakan bahwa adanya kekuasaan yang mengatur kehidupan manusia merupakan kewajiban agama yang paling besar, karena tanpa kekuasaan Negara, maka agama tidak bisa berdiri tegak. *Ketiga*, paradigma *Sekularistik*. Teori ini berpandangan bahwa terdapat pemisahan yang jelas antara agama dengan Negara, agama dan negara merupakan dua bentuk yang berbeda yang mempunyai

tugas berbeda. Negara adalah urusan politik dan agama merupakan wilayah pribadi masing-masing warganegara. Oleh karena itu, hukum positif yang digunakan bersumber dari kesepakatan manusia melalui kontrak sosial yang tidak terkait dengan hukum agama (syari'ah).

Indonesia menganut paradigma *simbiosis mutualis*, yaitu agama dan Negara saling membutuhkan. Praktik politik agama di Indonesia menjelma dalam bentuk Kementerian Agama yang dibentuk negara untuk menjalankan politik agama di Indonesia. Dengan begitu negara secara leluasa dapat memainkan peranan yang efektif dalam mengontrol kehidupan agama dan umat beragama di Indonesia. Mengapa? Karena negara sangat berkepentingan terhadap stabilitas politik dan keamanan untuk menjamin terlaksananya pembangunan dan terciptanya stabilitas politik dan ekonomi sebagai salah satu syarat pembangunan.

Untuk mendukung fungsi dan tugas Kementerian Agama sebagai kepanjangan tangan negara, maka pada 17 Rajab 1395 H bertepatan dengan tanggal 26 Juli 1975 Miladiyah pemerintah bersama para ulama Indonesia mendirikan Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang berorientasi perkhidmatan yaitu: *Pertama, Diniyah* bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan yang mendasari semua langkah dan kegiatannya pada nilai dan ajaran Islam yang *kaffah*. *Kedua, Irsyadiyah* bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan *dakwah wal irsyad*, yaitu upaya mengajak umat manusia kepada kebaikan serta melaksanakan *amar makruf* dan *nahi munkar* dalam pengertian yang luas. *Ketiga, Istijabiyah* bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan yang berorientasi istijabiyah yang senantiasa memberikan jawaban positif dan responsif terhadap setiap permasalahan yang dihadapi masyarakat melalui prakarsa kebajikan dalam semangat *fastabiqul khairat*. *Keempat, Hurriyah* bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan

yang independen, bebas dan merdeka serta tidak tergantung maupun terpengaruh oleh pihak-pihak lain dalam mengambil keputusan. *Kelima, Ta'awuniyah*, bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan yang mendasari diri dengan semangat tolong-menolong untuk kebaikan dan ketakwaan dalam membela kaum *duaafa* untuk meningkatkan harkat, martabat dan derajat kehidupan masyarakat. *Keenam, Syuriah*, bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan yang menekankan prinsip musyawarah dalam mencapai permufakatan melalui pengembangan sikap demokratis, akomodatif dan aspiratif terhadap berbagai aspirasi yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. *Ketujuh, Tasamuh*, bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan yang mengembangkan sikap toleransi dan moderat dalam menghadapi masalah-masalah *khilafiyah*. *Kedelapan, Qudwah* bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan yang mengedepankan kepeloporan dan keteladanan melalui prakarsa kebajikan yang bersifat perintisan untuk kemaslahatan umat. *Kesembilan, Duwaliyah*, bahwa MUI merupakan wadah perkhidmatan yang menyadari dirinya sebagai anggota masyarakat dunia yang ikut aktif memperjuangkan perdamaian dan tatanan dunia sesuai dengan ajaran Islam. Sebagai organisasi keagamaan yang merupakan *waratsatu al-anbiyaa*, MUI mempunyai peran: *Pertama*, sebagai ahli waris tugas para Nabi (*Waratsat al-Anbiyaa*). *Kedua*, sebagai pemberi fatwa (*Mufti*). *Ketiga*, sebagai pembimbing dan pelayan umat (*Ra'iy wa Khadim al-Ummah*). *Keempat*, sebagai penegak *amar makruf dan nahi munkar*. *Kelima*, sebagai pelopor gerakan *tajdid*. *Keenam*, sebagai gerakan perbaikan umat (*Ishlah al-Ummah*).¹

Majelis Ulama Indonesia dibentuk untuk mengambil peran dalam menjalankan politik keagamaan. MUI menjadi lembaga

¹ Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Keputusan Musyawarah Nasional VIII MUI*, (Jakarta: Sekretariat MUI, 2010), hlm. 29-32.

yang mempunyai otoritas untuk menentukan keabsahan sebuah aliran atau paham keagamaan tertentu. Untuk itu pula MUI memfatwakan bahwa Syi'ah di Indonesia masuk dalam paham keagamaan yang perlu diwaspadai berdasarkan fatwa MUI tahun 1984, karena dianggap menyimpang dari standard Islam yang dianut umumnya umat Islam sebagaimana yang dianut oleh Islam Sunni.

Fleksibilitas sebagai salah satu dimensi dalam ideologi politik adalah kemampuan mempengaruhi dan menyesuaikan diri dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Masa Orde Baru dengan sistem politik yang *refressif*, otoriter serta menekan umat Islam, maka Syi'ah mampu menyesuaikan diri agar tidak mengalami korban rezim yang otoriter. Agar Syi'ah tetap eksis mereka melaksanakan strategi *taqiyah*, yaitu usaha untuk tidak menampakkan diri secara fisik sebagai orang Syi'ah, tetapi tetap melakukan dakwah untuk memasyarakatkan ajaran Islam Syi'ah yang tidak diketahui oleh masyarakat Islam Sunni sebagai gerakan dakwah Syi'ah. Oleh karena itu, banyak umat Islam yang sesungguhnya Sunni, tetapi mereka mempraktikkan budaya atau ritual Syi'ah, seperti peringatan hari Asyura. Kemudian setelah Orde Reformasi dengan sistem politik demokrasi Pancasila yang lebih terbuka dengan kebebasan yang luas dan dijamin oleh undang-undang, maka Syi'ah mendapat ruang yang lebih luas dan terbuka untuk tidak lagi khawatir akan tindakan-tindakan yang merugikan mereka. Maka pada era reformasi itu Syi'ah sudah berani menampakkan diri secara fisik lalu muncullah organisasi Syi'ah tingkat nasional yaitu berdirinya Ikatan Ahlul Bait Indonesia (IJABI) tahun 2000 dan disusul oleh Ahlul Bait Indonesia (ABI) tahun 2011 sebagai instrumen untuk mendakwahkan ajaran Syi'ah. Kedua organisasi tersebut didukung oleh yayasan Syi'ah yang tersebar di seluruh Indonesia untuk

menyebarkan ajaran Syi'ah. Hasilnya adalah antusiasme umat Islam untuk mengikuti berbagai kegiatan Syi'ah terutama di kota-kota besar, seperti Bandung, Yogyakarta dan Makassar. Kegenderungan anak muda untuk mencari metode baru dalam kajian agama Islam yang ternyata ditemukan dalam sistem pendidikan atau pengajaran kelompok Syi'ah yang kemudian semakin berkembangnya kajian Islam Syi'ah. Indonesia pada masa Orde Baru dikendalikan oleh rezim otoriter. Dalam sistem otoriter tersebut Syi'ah tidak dapat berkembang, baik secara struktural maupun kultural. Oleh karena itu, Syi'ah menerapkan strategi *takiyah* untuk tetap dapat menjalankan aktivitas, tanpa diketahui secara jelas identitasnya. Dengan demikian, Syi'ah diharapkan dapat diterima oleh umat Islam bukan Syi'ah.

3.2 Sistem Politik Indonesia

Sistem adalah suatu keseluruhan yang kompleks atau terorganisasi, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks². Sistem adalah kesatuan yang utuh dari sesuatu rangkaian yang kait-mengait satu sama lain. Bagian dari satu sistem menjadi induk dari rangkaian selanjutnya. Pemerintah Indonesia adalah suatu contoh sistem pemerintahan dan anak cabangnya adalah sistem pemerintah daerah dan seterusnya sistem pemerintah desa.³ Sistem politik menurut Robert Dahl adalah sebagai pola yang tetap dari hubungan antar manusia yang melibatkan makna yang luas dari kekuasaan, aturan-aturan dan

²Pamuji, *Teori Sistem dan Penerapannya Dalam Manajemen*, (Jakarta: Ikhtiar Baru Van- Hoeve, 1981), hlm. 4-7.

³Inu Kencana Syafi'i, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: Erisco, 1992), hlm.101.

kewenangan.⁴ Sistem politik adalah pelembagaan dari hubungan antar manusia yang berupa hubungan antara supra struktur politik dan infra struktur politik.⁵ Menurut Gabriel Almond, sistem politik adalah merupakan sistem interaksi yang ditemui dalam masyarakat merdeka yang menjalankan fungsi integrasi dan adaptasi.⁶

Syi'ah hidup dan tumbuh berkembang dalam sistem politik yang pernah dan sedang diterapkan di Indonesia yaitu:

3.2.1 Sistem Politik Demokrasi Parlementer

Masa kabinet Syahrir I menerapkan sistem pemerintahan parlementer yang memberlakukan UUD 1945 lama yang berarti menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Tetapi kemudian diubah dari sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem pemerintahan parlementer. Menurut A. K Pringgodigdo dan Bagir Manan perubahan itu disebabkan oleh tiga faktor yaitu:

- a. Dalam rangka demokratisasi pemerintahan untuk memperoleh dukungan yang kuat khususnya dari KNIP. Terdapat pandangan anggota KNIP bahwa tanggungjawab jalannya pemerintahan yang berada ditangan presiden dianggap tidak demokratis, karena dalam menjalankan pemerintahan presiden dibantu oleh para menteri. Padahal jika menteri membuat kebijakan yang salah seharusnya tanggungjawab menteri tersebut bukan oleh presiden. Apabila tidak demikian, maka wibawa presiden akan hilang karena melimpahkan kesalahan menteri kepada presiden.

⁴Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, terj., Mustafa Kamil Ridwan, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), hlm. 64.

⁵Sumantri dalam I. Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dan Demokrasi Modern* (Bandung: Abardin,1990), hlm. 3.

⁶Gabriel A. Almond and James S. Coleman, (Eds), *The Politics of the Developing Areas*, (Princeton: University Press, N. J, 1960), hlm. 7.

- b. Untuk meniadakan propaganda dari pihak lain, terutama Belanda yang mempropagandakan Indonesia merdeka adalah bentukan Jepang dan dijalankan oleh kolabor Jepang yang semestinya diadili sebagai penjahat perang.
- c. Pada masa itu tentara sekutu yang datang ke Indonesia dipimpin oleh Jenderal Christison dengan penasehat politiknya Dening. Jenderal Christison tidak memahami sistem pemerintahan presidensial. Ketidapahamannya itu dikhawatirkan akan dimanfaatkan oleh pihak lain dengan mengatakan bahwa sistem pemerintahan yang diterapkan Indonesia sama dengan pemerintahan Nazi atau fasisme.⁷

Keadaan yang tidak menentu di masa demokrasi parlementer melatarbelakangi Bung Karno mengumumkan kembali ke UUD 1945 dengan judul “Menemukan Kembali Revolusi kita” yang dimaksudnya adalah pemerintahan yang kembali ke sistem presidensial. Maka sejak itulah presiden bukan lagi sekedar lambang negara, melainkan Kepala pemerintahan yang diharapkan melahirkan pemerintahan yang kuat, stabil dan berwibawa, sehingga pembangunan dapat berjalan dengan mantap. Sesungguhnya pemerintah yang kuat lebih mengacu pada sistem, sedangkan kepemimpinan yang kuat mengacu pada perorangan. Dua pengertian yang berbeda ini telah disalahpahami dan dicampuradukkan oleh Bung Karno dengan mengubah sistem presidensial periode lima tahunan

⁷ A. K Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidial Menjadi Kabinet Parlementer*, (Yogyakarta: UGM,1969), hlm. 40-41, Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010), hlm. 91, dan Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2001), hlm. 258.

menjadi sistem kepresidenan seumur hidup. Dia tidak lagi merasa cukup sebagai Kepala pemerintahan atau Ketua Badan eksekutif negara, melainkan sebagai pemimpin besar Revolusi. Pemerintahan Presidensial priodik seperti yang dilaksanakan di beberapa negara di dunia, di ubah menjadi demokrasi terpimpin. Maka untuk mencegah Bung Karno menjadi pemimpin diktator atas restu Bung Hatta dibentuklah Liga Demokrasi. Dalam sistem demokrasi terpimpin itu rakyat mulai kehilangan kebebasan sipilnya dan kemerosotan ekonomi yang hampir membangkrutkan negara. Pada situasi tahun 1965 Bung Karno jatuh (Orde Lama) dan sejak itu pula masuk masa Orde Baru.⁸Ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris menurut Alfrej adalah:

- a. Majelis menjadi parlemen.
- b. Eksekutif dibagi dalam dua bagian.
- c. Kepala negara mengangkat kepala pemerintahan.
- d. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri.
- e. Kementerian adalah badan kolektif.
- f. Menteri biasanya merupakan anggota parlemen.
- g. Pemerintah bertanggung jawab secara politik kepada majelis.
- h. Kepala negara dapat membubarkan parlemen.
- i. Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi atas kedudukannya yang lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan dan majelis, tetapi mereka tidak saling menguasai.
- j. Pemerintah sebagai suatu kesatuan secara tidak langsung bertanggungjawab kepada para pemilih.

⁸ Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 91-93.

- k. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik, karena ada penyatuan eksekutif dengan legislatif.⁹

Sedangkan ciri sistem pemerintahan parlementer Inggris menurut H.D. Trail, sebagaimana dikutip oleh C.F. Strong adalah:

- a. Kabinet yang dipimpin Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan atas kekuatan yang menguasai parlemen.
- b. Para anggota kabinet mungkin semuanya anggota parlemen, mungkin pula tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota kabinet.
- c. Kabinet dan ketuanya (Perdana Menteri) bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggota mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seorang atau beberapa orang harus mengundurkan diri dari kabinet.
- d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet oleh parlemen, maka kepala negara (Presiden dan Raja/Ratu) atas saran Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqi ada enam ciri umum yang dikembangkan dan melekat pada sistem pemerintahan parlementer yaitu:

- a. Kabinet dibentuk dan bertanggungjawab kepada parlemen.

⁹Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 36-41.

¹⁰ C.F Strong, dalam Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut.....*, hlm. 35.

- b. Kabinet dibentuk sebagai suatu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif berada di tangan Perdana Menteri.
- c. Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode kerjanya berakhir.
- d. Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih.
- e. Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dipilih oleh Presiden/Raja/Ratu dari salah seorang anggota parlemen yang sebelumnya sudah dipilih oleh rakyat melalui pemilu.
- f. Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan Kepala pemerintahan.¹¹

3.2.2 Sistem Presidensial

Berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 terdapat lima prinsip pokok dalam sistem presidensial yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara tertinggi dibawah UUD.
- b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung, maka secara politik ia tidak bertanggungjawab kepada MPR tetapi kepada rakyat.
- c. Presiden dan Wakil Presiden dapat dimintai pertanggung jawaban secara hukum, jika melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi.
- d. Para Menteri adalah pembantu Presiden.

¹¹Jimly Asshiddiqi, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 67.

- e. Seorang Presiden hanya boleh menjabat selama dua kali sebagai Presiden.¹²

3.2.3 Demokrasi Liberal

Dinamika politik pada masa Demokrasi Liberal dapat digambarkan antara lain banyaknya jumlah dan pergantian kabinet yang demikian cepat dari kabinet yang satu ke kabinet yang lain. Menurut Arbi Sanit bahwa selama Indonesia merdeka tidak kurang dari 25 kabinet yang telah memerintah Indonesia. Dari 25 Kabinet tersebut hanya 7 kabinet yang berhasil memerintah selama 12-23 bulan, 12 kabinet berusia antara 6-11 bulan dan 6 kabinet hanya mampu bertahan 1-4 bulan.¹³ Hal ini menunjukkan tidak adanya kestabilan dalam sistem perpolitikan Indonesia pada masa itu.

Kabinet yang merupakan koalisi banyak partai tersebut tampak jatuh bangun sejak awal sampai dengan pertengahan tahun 1950-an. Pemilihan Umum pertama tahun 1955 diawali kampanye yang dilakukan sejak dua tahun sebelum pelaksanaannya, telah mempengaruhi massa rakyat di desa-desa. Akibat dari kampanye lebih awal dan menggunakan waktu lebih lama telah melibatkan rakyat ke dalam masalah-masalah politik yang luas dalam skala yang lebih besar dari massa revolusi. Dengan demikian mempertegas pembagian komunitas khususnya santri-abangan, sehingga pemerintah berada pada posisi semakin lemah dan tidak mampu mengambil tindakan tegas yang mengakibatkan konsensus tentang tujuan nasional semakin melemah lagi.¹⁴

¹²Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah*....., hlm. 5.

¹³ Arbi Sanit, *Sistem Politik*....., hlm. 15.

¹⁴Herbert Feith, dalam Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik*....., hlm. 114.

Pertumbuhan demokrasi Liberal atau demokrasi parlementer ini telah mewarnai seluruh segi kehidupan yang dalam segi kehidupan politik telah berdampak negatif yaitu:

- a. Kedudukan pemerintah yang dalam hal ini adalah kabinet sangat labil terutama sebelum pemilihan umum 1955.
- b. Pemerintah belum mempunyai kesempatan yang cukup untuk merencanakan dan melaksanakan suatu pekerjaan secara tuntas.
- c. Keputusan-keputusan politik diambil melalui penghitungan suara (*voting*) terutama mengenai kebijakan pemerintah dan hal-hal yang menjadi kewenangan lembaga perwakilan rakyat.
- d. Pelaksanaan oposisi menunjukkan citra negatif terhadap pemerintah dimata rakyat.
- e. Dalam suasana kebebasan dengan waktu yang tidak terlalu lama kehidupan kepartaian tumbuh menjamur.¹⁵

Dalam demokrasi Liberal terdapat indikasi yaitu:

- a. Dominasi partai politik dalam menentukan arah perjalanan negara.
- b. Tidak ada stabilitas politik karena bongkar pasang anggota kabinet.
- c. Kebebasan pers yang tanpa kontrol setelah peraturan sensor dan pemberedelan dicabut.
- d. Presiden tidak memiliki tanggungjawab pemerintahan karena kabinet dipimpin oleh Perdana Menteri yang

¹⁵ S.Toyo Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*,(Yogyakarta : Liberty,1981), hlm.128-131, lihat juga, Rusli Karim, *Perjalanan Partai.....*, hlm. 126.

bertanggung jawab bukan kepada Presiden, tetapi kepada parlemen.

- e. Susunan kabinet ditentukan oleh suara terbanyak dalam parlemen, sehingga tidak ada kabinet yang berumur panjang karena kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen setiap saat dan parlemen dapat dibubarkan oleh pemerintah setiap waktu.
- f. Organ resmi dalam parlemen adalah partai politik.¹⁶

Kegagalan demokrasi Liberal atau parlemen menurut Affan Ghafar karena terjadinya: *Pertama*, dominasi politik aliran sehingga membawa konsekuensi terhadap pengelolaan konflik. *Kedua*, basis sosial ekonomi yang masih sangat lemah. *Ketiga*, persamaan kepentingan antara Presiden Soekarno dengan kalangan Angkatan Darat yang sama-sama tidak senang dengan proses politik yang sedang berlangsung.¹⁷

3.2.4 Demokrasi Terpimpin periode 1950-1965

Dalam amanat tanggal 22 April 1959 Soekarno menyebutkan sekurang-kurangnya ada 12 definisi demokrasi Terpimpin, antara lain bahwa Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.¹⁸ Selain itu ia menyebutkan bahwa demokrasi Terpimpin adalah demokrasi Kekeluargaan tanpa anarkisme, tanpa otokrasinya diktator.¹⁹ Maksud dari demokrasi

¹⁶Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan RI 1945-1958*, (Bandung: Penerbit Universitas, 1958), hlm. 38.

¹⁷Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm.10.

¹⁸Muhammad Yamin (ed), *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Prapanca, 1960), hlm. 212-214.

¹⁹Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, jilid 2, (Jakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1964), hlm. 376.

kekeluargaan adalah demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahan kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan satu kekuasaan-sentral ditangan seorang sesepuh, seorang yang tidak mendiktatori, tetapi memimpin dan mengayomi. Menurut Soekarno sistem demokrasi ini sesuai dengan UUD 1945 dan memancarkan kepribadian bangsa Indonesia.²⁰

Pokok-pokok demokrasi terpimpin yang dikemukakan oleh Soekarno adalah:

- a. Demokrasi terpimpin bukan diktator.
- b. Demokrasi terpimpin sesuai dengan kepribadian dan dasar hidup bangsa Indonesia.
- c. Dalam masalah kenegaraan meliputi bidang politik dan kemasyarakatan.
- d. Inti pimpinan adalah permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan, bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang berakhir dengan adu kekuatan dan perhitungan suara pro dan kontra.
- e. Oposisi yang harus ada dalam demokrasi adalah oposisi yang sehat dan membangun.
- f. Demokrasi terpimpin adalah alat bukan tujuan.
- g. Pelaksanaan demokrasi terpimpin bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur material dan spiritual.
- h. Sebagai alat, maka demokrasi terpimpin mengenal kebebasan berserikat, berkumpul dan berbicara dalam batas-batas keselamatan negara, kepentingan rakyat,

²⁰ Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Politik, Teori Belah Bambu Masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965)*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 53.

kesusilaan, dan batas pertanggungjawaban kepada Tuhan.²¹

Pada masa demokrasi Terpimpin situasi kehidupan politik dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Ditetapkannya 10 partai politik yang masih diakui yaitu: PNI, NU, PKI, Partindo, PSII Arudji, Partai Katolik, Murba, IPKI, Perti dan Parkindo.
- b. Tanggal 30 Desember 1959 terbentuk Fron Nasional yang kemudian akhirnya membentuk kekuasaan yang sangat besar dan bahkan bertindak sebagai partai politik.
- c. Tanggal 17 Agustus 1960 Presiden membubarkan dua partai politik yaitu Masyumi dan PSI dan apabila pernyataan ini diacuhkan maka pembubaran partai akan lebih luas lagi.
- d. Ketika pemilihan umum tidak diadakan, maka kebebasan mengeluarkan pendapat pada hakikatnya sudah hilang.²²

Karakteristik perpolitikan pada era demokrasi terpimpin menurut Affan Gaffar adalah:

- a. Kebebasan pers telah diberangus karena sejumlah pers, seperti *Harian Abadi* milik Masyumi dan *Harian Pedoman* milik PSI dibredel.
- b. Sistem sentralisasi manajemen kekuasaan semakin kuat sehingga hubungan pusat dengan daerah semakin lemah.
- c. Mengaburkan sistem kepartaian, kerana kehadiran partai politik merupakan elemen penopang dari tarik-

²¹ Ukasah Martadisastra, dalam Tim, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Yogyakarta: UPT MKU UNY, 2006), hlm. 47-48.

²²Tim, *Pendidikan Kewarganegaraan*....., hlm. 49.

- menarik tiga kekuatan politik yakni Soekarno, Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia.
- d. Sejumlah lawan politik Soekarno dari kalangan Islam dan sosialis menjadi tahanan politik.
 - e. Terbentuknya DPR-GR hanya untuk kepentingan politik Soekarno karena sistem rekrutmen anggota parlemen ditentukan oleh Presiden Soekarno.²³

Demokrasi parlementer model Eropa Barat dengan Bung Karno sebagai Presiden dan Bung Hatta sebagai Wakil Presiden, tanpa kekuasaan dan Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri memegang kekuasaan sebenarnya. Tujuan penggantian sistem Presidensial menjadi sistem Perlementer sudah menghasilkan terobosan diplomatik yaitu pengakuan resmi internasional terhadap kemerdekaan Indonesia 27 Desember 1949 dari Kerajaan Belanda. Hasil terbaik lainnya sistem Parlementer adalah keberhasilan pelaksanaan pemilu pertama tahun 1955 yang sangat sukses dibawah perdana Menteri Burhanuddin Harahap. Selain keberhasilan tersebut, sistem Parlementer lebih banyak menyulitkan rakyat dan negara, karena telah menimbulkan berbagai masalah nasional yang bersumber dari ketidakstabilan negara dan pemerintahan yang mengalami pergantian dalam waktu yang singkat.²⁴

Untuk mengoreksi kelemahan sistem politik demokrasi Liberal yang menuju tatakehidupan politik yang baru, presiden Soekarno mengemukakan istilah demokrasi Terpimpin dalam membuka sidang konstituante tanggal 10 November 1956. Karena sistem demokrasi Liberal tidak cocok diterapkan di Indonesia.

²³ Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju...* hlm. 29-30.

²⁴ Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita.....*, hlm. 89-90.

Indonesia kembali menerapkan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden yang dilatarbelakangi oleh terjadi ketimpangan antara pembangunan politik dengan ekonomi yang berakibat pada pertengahan tahun 1960 rakyat Indonesia harus mengonsumsi beras jagung yang dimasak seperti nasi. Sebenarnya Alvin Toffler sudah pernah mengingatkan bahwa dalam setiap Negara demokratis atau tidak, harus ada keharmonisan antara cara memperoleh kekayaan dengan cara memerintah diri sendiri. Jika sistem politik dengan ekonomi sangat bertentangan, maka akan berakibat yang satu akan menghancurkan yang lain.²⁵

3.2.5 Demokrasi Pancasila

Pengertian demokrasi Pancasila menurut Dardji Darmodihardjo adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia yang perwujudannya seperti dalam ketentuan-ketentuan pembukaan UUD 1945.

Prinsip dasar demokrasi Pancasila adalah:

- a. Persamaan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.
- c. Pelaksanaan kebebasan yang bertanggungjawab secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri dan orang lain.
- d. Mewujudkan rasa keadilan sosial.
- e. Pengambilan keputusan dengan musyawarah.
- f. Mengutamakan persatuan nasional dan kekeluargaan.
- g. Menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional.²⁶

²⁵ Alvin Toffler, *Pergeseran Kekuasaan*, terj., Hermawan Sulistyono, (Jakarta: Panca Simpati, 1990), hlm. 4, lihat juga Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Rineka, 1994), hlm.135.

²⁶ Tim, *Pendidikan Kewarganegaraan.....*, hlm. 39.

Menurut Udin Saripudin Winataputra bahwa pilar-pilar demokrasi Pancasila adalah:

- a. Demokrasi yang berketuhanan Yang Maha Esa.
- b. Demokrasi dengan kecerdasan.
- c. Demokrasi yang berkedaulatan rakyat.
- d. Demokrasi dengan *rule of law*.
- e. Demokrasi dengan pembagian kekuasaan negara.
- f. Demokrasi dengan hak asasi manusia.
- g. Demokrasi dengan pengadilan yang merdeka.
- h. Demokrasi dengan otonomi daerah.
- i. Demokrasi dengan kemakmuran.
- j. Demokrasi yang berkeadilan sosial.²⁷

Pelaksanaan demokrasi Pancasila merupakan babak baru dalam sejarah Orde Baru yang dimulai setelah terjadi pemberontakan G/30 S PKI pada tahun 1965. Orde Baru yang lahir dalam situasi dan kondisi negara dalam keadaan kacau yang pada mulanya bertekad untuk mengembalikan keadaan Indonesia yang aman dan damai serta mengoreksi berbagai penyimpangan dan kebobrokan akibat pelaksanaan demokrasi terpimpin pada masa Orde Lama. Orde Baru pada awalnya bertujuan untuk memperbaiki nasib bangsa dalam berbagai bidang kehidupan.

Oleh karena itu, dalam bidang politik dibuatlah UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum, UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Berdasarkan atas UU tersebut Orde Baru melaksanakan pemilihan umum. Setelah mengalami penderitaan sejak masa penjajahan awal kemerdekaan sampai berakhirnya masa Orde Lama, maka kehadiran Orde

²⁷ Udin Saripudin Winataputra, dalam Tim, *Pendidikan Kewarganegaraan*, hlm. 40.

Baru mulai dirasakan manfaatnya oleh rakyat dalam berbagai bidang kehidupan melalui berbagai program yang dituangkan oleh negara dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pelaksanaannya dalam bentuk Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun). Pembangunan yang dilaksanakan pada masa Orde Baru berjalan sampai tahun 1998. Program pembangunan negara yang pada awalnya lebih berpihak pada kepentingan rakyat, tetapi kemudian mengalami perubahan yaitu bahwa program-program pemerintah Orde Baru itu bukan lagi diperuntukkan bagi kepentingan rakyat, melainkan untuk memenuhi kepentingan penguasa. Ambisi penguasa Orde Baru telah merambah keseluruhan sendiri-sendi kehidupan ketatanegaraan. Kekuasaan Orde Baru menjadi kekuasaan yang otoriter, namun seolah-olah dilaksanakan secara demokratis. Pasal-pasal dalam UUD 1945 telah disalahtafsirkan dan dimanipulasi untuk kepentingan penguasa. Bahkan Pancasila pun diperalat demi untuk melegitimasi kekuasaan Orde Baru. Lahirnya ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, merupakan bukti sebagai media untuk propaganda kekuasaan Orde Baru.²⁸

Pemerintah lebih menyukai Islam sebagai agama dan sistem kepercayaan bagi pemeluknya daripada sebagai gerakan politik. Sikap ini tentu berdasarkan pengalaman sejarah dalam melaksanakan dua sistem politik pada masa lalu, yaitu sistem demokrasi Liberal dimana kekuasaan politik terkonsentrasi di parlemen, tidak ada stabilitas politik karena parlemen tidak berhasil membangun kekuasaan, eksekutif yang kuat yang terindikasi dengan

²⁸ Andriani Purwastuti, dalam Tim, *Pendidikan Kewarganegaraan.....*, hlm. 49.

seringnya terjadi perombakan kabinet, persaingan dan ketegangan politik yang keras antara partai-partai politik. Sedangkan pada sistem demokrasi Terpimpin, walaupun Soekarno sebagai Kepala eksekutif dan memegang kekuasaan secara substansial, namun ia tidak mampu menggunakan kekuasaannya secara efektif.²⁹

Berdasarkan tujuan Negara adil dan makmur yang diarahkan terhadap tafsir tradisional terhadap ideologi Pancasila serta pilihan desain Negara *patrimonial-birokratik-otoritarianisme*, maka diorganisasikanlah sistem politik dengan ciri:

- a. Pemusatan kekuasaan secara berlapis (dari rakyat ke Negara, dari kekuatan-kekuatan masyarakat ke militer, birokrasi sipil dan teknokrat dari yudikatif dan legislatif ke eksekutif dan akhirnya dari segenap unsur sistem politik ke presiden).
- b. Elit penguasa yang tersaring secara ketat dipimpin secara pribadi oleh presiden, tersusun dalam prangkat hirarkhis yang ketat dan loyal.
- c. Pemanfaatan formalisme (prosedur dan wewenang) sebagai argumen kekuasaan, meskipun tidak didukung oleh aksi kekuatan yang sejalan.
- d. Menjadikan mobilisasi politik dan kooptasi kekuatan-kekuatan masyarakat sebagai mekanisme penciptaan legitimasi rakyat terhadap penguasa dan sistem politik yang dibangun.

²⁹Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia, 1978), hlm. 47-48, lihat juga Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993)*, (Yogyakarta:Tiara Wacana, 1999), hlm. 44.

- e. Menggunakan konsep “persamaan kesempatan” sebagai prinsip Negara kemakmuran klasik/liberal menjadi mekanisme pendistribusian peluang dan hasil pembangunan.³⁰

Dengan tatanan sistem politik demikian dimungkinkan penguasa Negara mampu mencapai hasil sebagai berikut:

- a. Stabilitas politik yang dibutuhkan sebagai prakondisi pembangunan.
- b. Pemerintah yang mampu bekerja secara efektif.
- c. Pertumbuhan ekonomi yang cepat dan tinggi. Namun keberhasilan penguasa Orde Baru dengan sistem politik otoritarianisme tersebut telah membawa dampak negatif yang tidak mudah untuk mengatasinya, yaitu kesenjangan ekonomi dan kemiskinan, birokrasi yang sangat berkuasa, tetapi korup sehingga tidak mampu melayani masyarakat secara efektif, politisasi hukum sehingga hukum tidak dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat dan tidak mampu menciptakan kepastian hukum.³¹

Terhadap sistem politik yang dibangun Orde Baru muncul tanggapan dan bahkan julukan yang ditujukan kepada karakteristik politik dan pemerintahan Orde Baru, misalnya “*state qua-state*” yang diberikan oleh Ben Anderson, “*bureaucratic pluralism*” oleh Donald Emmerson, dan “*limited pluralism*” oleh William Liddle.³² Walaupun pandangan itu beragam terdapat benang merah

³⁰ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), hlm. 22.

³¹ Arbi Sanit, *Reformasi Politik*....., hlm. 23

³²Pratikno, “*Keretakan Otoritarianisme Orde Baru*” *Jurnal Sosial Politik*, Vol 2. November 1998, hlm. 18-19, dalam Budiwarno, *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*, (Yogyakarta: Med Press, 2008), hlm. 27.

yang mampu menjembatani perbedaan itu, yaitu dominasi negara atau birokrasi atas masyarakat, negara menjadi aktor politik yang dominan dan sangat kuat yang pelaku utamanya adalah eksekutif.³³

Lebih dari tiga dasawarsa eksekutif telah menjadi lembaga yang sangat kuat yang keputusan politik, ekonomi dan sosial dirancang, ditetapkan dan dilaksanakan. Dengan demikian, negara Orde Baru mirip dengan negara kapitalis pinggiran di Amerika Latin maupun Asia yang diyakini bahwa negara yang kuat sebagai sebuah *sine qua non* untuk menjalankan dan mempertahankan proses pembangunan ekonomi tanpa mengikutsertakan agen sosial.³⁴

Berbagai gangguan terhadap stabilitas yang mencerminkan menurunnya skala ketahanan nasional telah terjadi beberapa kerusuhan selama Orde Baru. Kerusuhan yang cukup berarti adalah peristiwa 15 Januari 1974 yang dikenal dengan Malari dan kerusuhan 27 Juli 1996. Di beberapa daerah juga terjadi kerusuhan berskala kecil, baik sebelum maupun sesudah pemilu 1977. Berbagai kerusuhan yang menggoyangkan pemerintah Orde Baru maupun pelampiasan protes sosial terhadap kondisi bangsa tidak mampu mencapai skala nasional, seperti peristiwa 27 Juli 1996 yang hanya terjadi di Jakarta. Kegagalan kerusuhan yang mengatasnamakan rakyat Indonesia sesungguhnya karena mereka mengabaikan solidaritas ABRI sebagai kekuatan utama pendukung Orde Baru. Sedangkan umat

³³ Muhammad AS Hikam, “ *Diskursus Intelektual Tentang Civil Society di Indonesia*: Unisia No. 39/XXII/III/1999, hlm.17.

³⁴Muhamamd AS Hikam, dalam Budi Winarno, *Sistem Politik.....* , hlm. 34.

Islam sebagai institusi tidak berhasil dilibatkan ke dalam perangkap kekacauan politik itu.³⁵

Jeffrey Winters dalam majalah *International Strategies* pernah mengatakan bahwa Soeharto adalah kepala negara terlama berkuasa di kawasan Asia saat itu setelah Kim II Sung dari Korea Utara. Apabila Soeharto berhasil mempertahankan kekuasaannya hingga 1996, maka ia menjadi kepala negara kepulauan terbesar di dunia selama tiga dekade. Dalam kenyataannya bahwa Soeharto tidak hanya mampu bertahan sampai 1996, tetapi memegang kembali kekuasaannya sejak terpilih kembali tahun 1997 oleh MPR yang pada akhirnya ia jatuh setelah selama 32 tahun berkuasa ditengah krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada 1998 melalui gerakan reformasi yang dilakukan oleh mahasiswa.³⁶

Kekuasaan Orde Baru yang mampu bertahan sangat lama setidaknya-tidaknya ditopang oleh empat faktor utama yaitu:

- a. Represi politik. Konsolidasi politik yang dilakukan Orde Baru sejak tahun 1970 telah menjadikan tindakan kekerasan dan represif sebagai instrumen utama untuk mencapai stabilitas politik. Organisasi militer dalam bentuk Badan Pembina Desa (Babinsa) ditempatkan sampai ke desa-desa. Badan Intelijen Strategis (BAIS) yang terdiri dari tentara, Badan Koordinasi Intelijen (BAKIN), Kopkamtib yang berubah menjadi Badan Koordinasi Strategi Nasional (Bakorstranas) menjadi

³⁵ Z.A Maulani, *Demokrasi dan Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar- CRDS, 2000), hlm. 87-88.

³⁶Budiwarno, *Sistem Politik Indonesia*....., hlm. 34.

lembaga-lembaga represif untuk mengontrol masyarakat.

- b. Klientelisme ekonomi. Sumber ekonomi yang melimpah baik dari hasil penjualan minyak dan sumber lainnya digunakan Soeharto secara efektif untuk membeli dukungan elit dan masyarakat luas.
- c. Wacana *partikularistik*. Orde Baru telah mengembangkan wacana partikularistik yang diarahkan untuk memantapkan kekuasaan Orde Baru, seperti wacana demokrasi, tanggung jawab sosial negara, hak asasi manusia dan sebagainya.
- d. *Korporatisme* negara. Korporatisme negara dilakukan terhadap organisasi masyarakat yang diarahkan sebagai sumber mobilisasi massa yang mewujud dalam bentuk penunggalan kelompok-kelompok profesi dan kepentingan, tetapi sangat rentan terhadap intervensi negara. Diantara organisasi korporatif itu adalah Persatuan Wartawan Indonesia, Persatuan Guru Republik Indonesia, Kamar Dagang dan Industri.³⁷

Selain ditopang oleh berbagai unsur di atas, kekuasaan Orde Baru tidak dapat dilepaskan dari dukungan militer. Konsep dwifungsi ABRI yang digagas oleh A.H. Nasution pada 12 November 1958 merupakan istilah yang digunakan untuk menyebut dua peran ganda militer yakni fungsi tempur dan pembinaan wilayah atau masyarakat. Menurut Nasution TNI tidak hanya alat sipil seperti terjadi di negara-negara Barat dan bukan juga rezim militer yang memegang kekuasaan negara. Akan tetapi, dwifungsi adalah kekuatan sosial, kekuatan rakyat yang secara

³⁷ Pratikno, *Keretakan Otoritarianisme Orde Baru* "Jurnal Sosial Politik. Vol 2 No.2 November 1998, hlm. 20-25.

bersama-sama dengan kekuatan rakyat lainnya,³⁸ mempertahankan negara dari gangguan dan ancaman negara lain.

Dalam usaha menopang kekuatan Orde Baru dan kekuasaan Soeharto setidaknya-tidaknya ada tiga peran utama militer terkait dengan dwifungsi ABRI yaitu:³⁹ militer menempati posisi politis seperti Menteri, Gubernur, Bupati, anggota Golkar dan duduk mewakili TNI di DPR.⁴⁰ Selain peran utama tersebut di atas ada yang berpendapat bahwa sejarah kekuasaan Orde Baru adalah sejarah *Neofasisme*, yaitu suatu pemerintahan yang dibangun dengan cara mengandalkan elitisme, irasionalisme, nasionalisme dan korporatisme.⁴¹

Implikasi kuatnya peran militer dalam mendukung kekuasaan Orde Baru adalah menguatnya budaya bisnis militer. Ada tiga kaki bisnis militer menurut George Junus Aditjandra yaitu:

- a. Bisnis institusional ABRI yang dalam bentuk perusahaan-perusahaan dibawah naungan yayasan militer dan polisi.

³⁸ Mashudi Norsalim dan Curie Maharani Savitri, *Tentang Militerisme*, hlm. 180.

³⁹Mashudi Norsalim dan Curie Maharani Savitri, *Tentang Militerisme.....*, hlm. 182-183, lihat juga Budi Warno, *Sistem Politik... ..*, hlm. 37.

⁴⁰Tahun 1996 sebanyak 12 orang menteri dari militer dan 11 orang militer menempati jabatan-jabatan strategis di Kementerian, 75 anggota militer duduk di DPR mewakili institusi TNI. Tahun 1970, 92 % Gubernur dari militer, tahun 1968 ada 59 % Bupati dari anggota militer. Lihat Cholisin dan Pakpahan sebagaimana dikutip Noorsalim dan Savitri, *Tentang Militerisme.....*, hlm. 182-183, lihat juga, Sutoro Eko, (ed), *Masyarakat Pascamiliter : Tantangan dan Peluang Dimiliterisme di Indonesia*, (Yogyakarta: IRE, 2000), hlm. 33-36.

⁴¹Mashudi Noorsalim dan Curie Maharani Savitri, *Tentang Militerisme.....*, hlm. 180, lihat juga Budiwarno, *Sistem Politik.....*, hlm. 89.

- b. Bisnis non institusional ABRI, yaitu bisnis milik purnawirawan ABRI dan keluarga mereka yang berkembang menjadi konglomerat yang kuat.
- c. *Criminal economy* atau Aditjandra menyebutnya dengan ‘bisnis kelabu’ militer. Cakupan bisnis ini cukup luas mulai pemungutan biaya proteksi, hingga perusahaan-perusahaan raksasa yang ingin memperoleh perlindungan.⁴²

Pada awalnya krisis moneter tahun 1977 melanda Thailand yang kemudian segera menjalar ke Korea Selatan, Malaysia, Filipina dan Indonesia. Perbedaan krisis antara negara-negara tersebut terletak pada bahwa Indonesia menjadi negara yang paling akhir keluar dari krisis setelah secara serius memutuskan untuk tidak memperpanjang kontrak kerjasama dengan IMF di akhir tahun 2002. Sedangkan Thailand telah lebih dahulu menyelesaikan paket kerjasama dengan IMF sejak 19 Juni tahun 2000 dan Korea Selatan pada 23 Agustus tahun 2000, demikian juga Malaysia.⁴³

Implikasi dari krisis ekonomi dan moneter serta kegagalan pemerintah Orde Baru merespon dan mengatasi krisis tersebut menjadikan legitimasi pemerintahan Soeharto hancur, bahkan rezim ini tidak lagi dipercaya oleh rakyat. Krisis ekonomi mengakibatkan krisis politik yang mendorong kehancuran kredibilitas pemerintah. Kehancuran kredibilitas pemerintah dimata masyarakat luas dan dunia internasional mengakibatkan hilangnya kepercayaan yang dapat diketahui dari pernyataan pejabat

⁴² Budiwarno, *Sistem Politik*, hlm. 39.

⁴³ Syamsul Hadi, *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca-IMF*, (Jakarta: Granit, 2004), hlm. 67.

representatif Bank Dunia untuk Indonesia, Dennis de Tray. Menurutnya, Indonesia tidak mengalami krisis ekonomi, tetapi mengalami krisis kepercayaan. Indikasi krisis kepercayaan rakyat Indonesia menurut Dawam Raharjo adalah respon rakyat yang seringkali bertentangan dengan tujuan dan arah berbagai kebijakan pemerintah karena dianggap tidak jelas, tidak konsisten dan langkanya keteladanan para pemimpin bangsa. Selain itu tidak meratanya distribusi pendapatan dan kekayaan, sehingga mengakibatkan lunturnya solidaritas sosial.⁴⁴

Krisis moneter berakibat terjadinya krisis multidimensional telah menciptakan kemiskinan rakyat semakin buruk. Pembangunan yang berorientasi pertumbuhan yang dilaksanakan sejak tahun 1970 mengakibatkan timbul berbagai penyakit pembangunan, seperti terbatasnya ketersediaan lapangan kerja, terbatasnya pendidikan untuk kaum miskin, sulitnya akses layanan kesehatan masyarakat, buruknya gizi balita, jaminan lingkungan yang semakin buruk, korupsi, kolusi, nepotisme semakin meluas dan ketiadaan kepastian hukum. Dengan demikian, pembangunan Orde Baru selama tiga dasawarsa telah gagal mencapai masyarakat adil dan makmur yang berimplikasi hancurnya basis legitimasi Orde Baru yakni pembangunan ekonomi. Soeharto tidak mempunyai legitimasi dibidang politik demokrasi karena kebebasan pers dikekang dan kebebasannya sangat ditentukan oleh

⁴⁴ Dawam Raharjo, *Orde Baru dan Orde Transisi, Wacana Kritis Penyalahgunaan Kekuasaan dan Krisis Ekonomi*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 54, lihat juga Budiwarno, *Sistem Politik*....., hlm. 41.

penguasa, ikatan-ikatan sosial dihancurkan sebagai akibat politik pecah-belah rezim orde Baru.⁴⁵

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat menurut rumusan Arend Lijphart adalah:

- a. Majelis tetap sebagai majelis saja.
- b. Eksekutif tidak dibagi, tetapi hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih.
- c. Kepala pemerintahan adalah kepala negara.
- d. Presiden mengangkat kepala departemen (menteri) yang merupakan bawahannya.
- e. Presiden adalah eksekutif tunggal.
- f. Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya pemerintahan tidak boleh menjadi anggota majelis.
- g. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- h. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis.
- i. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagi eksekutif dengan legislatif seperti dalam sebuah parlemen.
- j. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilih.
- k. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.⁴⁶

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat menurut C.F Strong yang ia sebut istilah *fixed executive* adalah:

⁴⁵Budi Winarno, *Sistem Politik Indonesia.....*, hlm. 43.

⁴⁶ Arend Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, terj., (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm.43-48, lihat juga Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan.....*, hlm. 35.

- a. Presiden selain berkedudukan sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan.
- b. Presiden mempunyai wewenang mengangkat para menteri yang merupakan bawahannya.
- c. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu sehingga presiden dalam masa jabatannya tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen.
- d. Sebagai imbangannya presiden tidak pula dapat membubarkan parlemen
- e. Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.⁴⁷

Reformasi menjadi sebuah keharusan sejarah ketika melihat bahwa tatanan politik, ekonomi dan sosial budaya bangsa Indonesia sebagai tidak lagi dapat diterima oleh masyarakat karena telah terjadi berbagai penyimpangan dari keadaan normal dan menjadikan kehidupan bangsa menuju kelembah kehancuran peradaban dan ekonomi. Sebagai sebuah bangsa yang besar dengan kekayaan alam yang menjanjikan kesejahteraan masyarakat dan budaya yang aneka ragam, tetapi tidak pernah kunjung dirasakan keadilan dan kesejahteraan hidup rakyat. Oleh karena itu, pada bagian ini akan diidentifikasi faktor atau kesalahan-kesalahan pemerintahan Orde Baru untuk kemudian menjadi alasan pentingnya reformasi dilakukan.

Beberapa pengamat memandang bahwa keharusan reformasi dilakukan karena banyaknya kekeliruan dan kesalahan yang dilakukan Soeharto sebagai penguasa Orde Baru yang bertindak mengarah kepada kediktatoran secara halus. Setidak-tidaknya ada enam alasan menurut Riswanda Imawan perlunya dilakukan reformasi yaitu:

⁴⁷ C.F Strong, dalam Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan*, hlm. 36.

- a. Orde Baru telah membangun sistem politik monolitik yang bertentangan dengan heterogenitas bangsa Indonesia. Kebinekaan ditekan di bawah keinginan menciptakan keseragaman yang di dalamnya terkandung maksud pemusatan kekuasaan untuk mempertahankan *status quo*.
- b. Pembatasan partai politik yang bertolak belakang dengan modernisasi ekonomi yang menjadi pilar utama legitimasi pemerintahan Orde Baru. Hanya ada dua partai politik dan satu golongan karya. Kedua partai politik ini hanya bertindak sebagai satelit dan menjadi semata-mata alat legitimasi rezim untuk menunjang formalitas demokrasi.
- c. Politisasi birokrasi yang menguatkan sifat alamiah birokrasi otoriter. Birokrasi yang tumbuh pada masa Orde Baru tak ubahnya birokrasi yang berkembang di negara-negara sedang berkembang lainnya yakni sifatnya yang lebih mengabdikan kepada kepentingan kekuasaan dibandingkan mengabdikan kepada kepentingan warganegara. Pada masa Orde Baru birokrasi patrimonial dibiarkan berkembang yang membuat wabah korupsi berlangsung dalam skala masif. Hasilnya birokrasi bekerja tanpa akuntabilitas yang cukup, ketiadaan transparansi dan hanya menjadi pengabdian setia pada penguasa negara.
- d. Membangun klientelisme ekonomi melalui praktik kolusi antara birokrasi pemerintah dengan swasta, sehingga dua kekuatan utama dinamika masyarakat, yaitu ekonomi dan politik dikontrol oleh kelompok kecil yang dekat dengan kekuasaan.

- e. Melakukan represi ideologi serta penggunaan wacana otoriter secara eksekutif, sehingga memunculkan ketakutan politik di dalam masyarakat yang sebenarnya bertujuan untuk menghindari kritik masyarakat atas pemerintahan dan sistem politik.
- f. Memanipulasi simbol-simbol kultural sehingga rakyat memandang penguasa sebagai makhluk paling arif tanpa cacat dan karenanya tidak perlu dikontrol. Pemusatan kekuasaan ditangan penguasa yang intensif dan eksekutif nyaris menjadikan pribadi penguasa identik dengan hukum.⁴⁸

Dalam sistem politik yang silih berganti inilah Syi'ah melakukan serangkaian gerakan untuk mempertahankan eksistensinya di Indonesia, sejak awal masuknya di Indonesia pada tahun 173 H atau 800 M, sampai berdirinya kerajaan Islam Peureulak yang dipimpin oleh Sulthan Saiyid Maulana Abdul Aziz Syah, keturunan Arab Qurays penganut Syi'ah.⁴⁹ Missi Islam yang lebih dahulu dibawah oleh orang-orang Syi'ah itu kemudian disusul oleh kelompok Ahlus Sunnah yang sudah berpengaruh sejak masa Daulah Abbasiyyah, ke Peureulak secara rahasia, dengan ketekunan dan kemampuan berdakwah akhirnya mampu mengumpulkan pengikut di Peureulak. Dengan kekuatan pengikut inilah kemudian memberontak terhadap pemerintahan Sulthan Alaidin Saiyid Maulana Abbas (Sulthan Peureulak ke III) yang berkuasa tahun 285-300

⁴⁸Riswandha Imawan, "Reformasi Politik dan Demokratisasi Bangsa" dalam Selo Sumardjan, *Menuju Tata Indonesia Baru*, (Jakarta: Gramedia, 2000), hlm. 265-267.

⁴⁹ A. Hasymi, *Syi'ah dan Ahlus Sunnah Saling Berebut Pengaruh dan Kekuasaan Sejak Awal Sejarah Islam di Kepulauan Nusantara*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1983), hlm. 46.

H/888-913 M, yang terjadi selama dua tahun. Pada akhir masa pemerintahan Sulthan Alaidin Maulana Ali Mughiyat Syah tahun 302-305 H, terjadi lagi pemberontakan yang berakhir dengan kemenangan kelompok Ahlus Sunnah dan dengan demikian berakhir kekuasaan Dinasti Arab Qurays yang beraliran Syi'ah dan terbentuklah Dinasti Makhdum Johan dari penduduk yang beraliran Ahlus Sunnah. Untuk memimpin Dinasti ini diangkatlah Meurah Abdul Kadir menjadi Sulthan Peureulak dengan gelar Sulthan Makhdum Alaidin Malik Abdul Kadir Syah Johan Berdaulat sebagai Sulthan pertama yang berkuasa tahun 306-310 H/918-922 M. Walaupun orang-orang Syi'ah mengalami kekalahan sehingga dinasti mereka hancur, namun mereka tidak tinggal diam untuk membiarkan berkembangnya dinasti Ahlu Sunnah. Oleh karena itu mereka melakukan gerakan rahasia secara intensif. Gerakan ini kemudian menghasilkan kekuatan, sehingga mampu melakukan pemberontakan terhadap Dinasti Ahlus Sunnah pada akhir pemerintahan Sulthan Makhdum Alaidin Malik Abdul Kadir Syah Johan Berdaulat tahun 334 -361 H/946-973 M. Pemberontakan kelompok Syi'ah ini berlangsung selama empat tahun yang berakhir dengan perdamaian yang membagi Peureulak menjadi dua kerajaan yaitu: *Pertama*, Peureulak Pesisir untuk golongan Syi'ah dengan mengangkat sultan Sultan Alaidin Sayyid Maulana Mahmud Syah yang memerintah tahun 365-377 H/976-988 M, *Kedua*, Peureulak Pedalaman untuk kelompok Ahlus Sunnah dengan mengangkat Sulthan Makhdum Alaidin Malik Ibrahim Syah, sebagai sulthan yang berkuasa tahun 365-402 H/976-1012 M.⁵⁰ Ketika

⁵⁰ A. Hasymi, *Syi'ah dan Ahlus Sunnah Saling Berebut Pengaruh...*, hlm. 47.

terjadi penyerangan oleh kerajaan Sriwijaya terhadap kerajaan Peureulak, Sulthan Alaidin Saiyid Mahmud Syah tewas, tetapi penyerangan ini mengalami kegagalan karena dua kerajaan Peureulak bersatu. Pada akhirnya dua kerajaan yang bersatu ini dipimpin oleh Sulthan Makhдум Alaidin Malik Ibrahim Syah, yang beraliran Ahlus Sunnah. Walaupun kelompok Ahlus Sunnah menguasai kerajaan, tetapi golongan Syi'ah diberikan hak untuk hidup secara baik. Dengan demikian sesungguhnya sejak awal kedatangan Islam ke Indonesia yang dibawa oleh orang-orang Syi'ah, mereka telah bergelut dengan persoalan politik sebagai suatu upaya mempertahankan diri atau eksistensinya di bumi Indonesia ini. Usaha mempertahankan eksistensi diri melalui bidang politik ini tidak pernah berhenti, walaupun dengan cara rahasia. Pergerakan misi Islam dari Peureulak yang dibawa oleh Meurah Giri salah seorang keluarga Sulthan Mahmud dari Dinasti Makдум Johan penganut aliran Ahlus Sunnah, berhasil mengislamkan penduduk Pase. Kemudian berdirilah Kerajaan Samudra/Pase pada tahun 433 H /1042 M. Oleh karena jasa-jasanya, maka Meurah Giri diangkat menjadi Sulthan Samudra/Pase dengan gelar Maharaja Mahmud Syah yang berkuasa tahun 433-470 H/1042-1078 M. Orang-orang Syi'ah yang terjepit posisinya di Peureulak secara diam-diam menyusul ke daerah Pase untuk mengembangkan paham Syi'ah.

Keberhasilan kaum Syi'ah mengembangkan Islam di Pase, mengantarkan salah seorang tokoh mereka yaitu Arya Bakooy menjadi perdana Menteri bergelar Maharaja Ahmad Permala, pada masa pemerintahan Ratu Nihrasiyah Rawangsa Khadiyu tahun 801-831 H/1400-1428 M. Namun

Pendana Menteri beraliran Syi'ah ini menggunakan kekuasaannya untuk menindas ulama-ulama Ahlus Sunnah sebagai lawan politiknya. Tindakan perdana Menteri yang keras ini mendapat perlawanan dari rakyat dan tokoh-tokoh Ahlus Sunnah, yang berakibat terjadi perang saudara antara golongan Syi'ah yang dipimpin oleh Maharaja Ahmad Permala dengan rakyat pengikut aliran Ahlus Sunnah yang dipimpin oleh Malik Musthafa (suami Ratu Nihrasiyah). Atas bantuan Sulthan Mahmud II Alaidin Johan Syah (Sulthan Kerajaan Aceh Darussalam), dalam pertempuran itu Bakooy Ahmad tewas, yang berarti berakhirnya perjuangan politik mereka.⁵¹ Pada era reformasi sejak bergulir tahun 1998 warganegara Indonesia memperoleh kebebasan untuk bereksperesi, terutama dalam bidang politik. Akibat ruang gerak yang begitu bebas, maka pertumbuhan partai politik sangat signifikan yang mencapai 45 pada pemilu tahun 2004. Kondisi ini memberi keleluasaan kepada seluruh elemen masyarakat untuk mengembangkan aspirasi termasuk mengembangkan ajaran agama. Kondisi ini menarik golongan Syi'ah untuk mencoba menunjukkan eksistensi diri melalui berbagai bidang kehidupan, termasuk politik. Oleh karena itu pada tahun 2014 ini, beberapa tokoh Syi'ah berkonsentrasi membentuk organisasi Garda Merah Putih yang bertujuan untuk mempersiapkan dukungan pemenangan terhadap tokoh-tokoh tersebut untuk menjadi anggota legislatif pada pemilu 2014.⁵² Pada pemilu 2014 yang lalu menjadi

⁵¹ M. Yunus Jamil, *Tawarikh Raja-raja Kerajaan Aceh*, (Banda Aceh: Ajdam I Iskandarmuda, 1968), hlm. 9-11.

⁵² Tim Penulis MUI Pusat, *Mengenal dan Mewaspada Penyimpangan Syiah di Indonesia*, (Jakarta: Formasi, 2013), hlm. 113.

kenyataan bahwa Jalaludin Rakhmat Ketua IJABI berhasil memenangkan pertarungan merebut kursi anggota DPR RI melalui PDIP.

3.3 Praktik Politik Keagamaan

Indonesia bukanlah negara agama, apalagi Negara Islam. Lalu bagaimana hubungan Negara dengan agama ? Untuk melihat bagaimana hubungan agama dengan negara dapat digunakan teori *simbiosis mutualis* yaitu hubungan antara agama dengan negara yang saling membutuhkan. Bahwa pada satu sisi Negara membutuhkan agama sebagai instrumen politik untuk melegitimasi kebijakan negara tentang suatu produk, tetapi pada sisi lain negara mengawasi kegiatan agama, bahkan memberangus instumen agama, seperti yang terjadi dalam sejarah Orde Lama bahwa Negara memberangus partai politik Masyumi yang dianggap berseberangan dengan kebijakan Negara atau bertentangan dengan Pancasila dan dapat dianggap mengganggu stabilitas politik dan keamanan negara. Demikian juga terjadi pada masa reformasi yaitu Negara memberangus Hizbut Tahrir Indonesia sebagai salah satu instrument agama yang dianggap bertentangan dengan Pancasila. Inilah praktik politik agama yang paradok.

Pada masa-masa awal kemerdekaan terjadi pemberontakan kelompok orang Islam yang tidak sepakat dengan kebijakan politik pemerintah seperti Darul Islam (DI) dan Tentara Islam Indonesia (TII). Tetapi ada juga yang menggunakan jalur politik melalui parlemen seperti yang dilakukan oleh partai Masyumi. Melalui kedua jalur itu mereka memperjuangkan agar Islam diwujudkan dalam kehidupan bernegara. Tetapi perjuangan mereka mendapat perlawanan baik dari pemerintah maupun parlemen. Konsekuensi dari pertentangan itu berakibat Presiden Soekarno membubarkan partai Masyumi karena Syafruddin Prawiranegara dan Muhammad

Natsir sebagai dua tokohnya terlibat dalam PRRI. Oleh karena itu, menurut Affan Gafar hubungan Islam dan negara pada masa ini disebut sebagai hubungan yang antagonistik yang menjadi pemicu konflik antara pemerintah dan umat Islam.⁵³

Pola hubungan Islam dengan Negara dalam sejarah Indonesia, menurut Taufik Abdullah adalah:⁵⁴

3.3.1 Tumbuhnya kerajaan Islam dari kampung-kampung kecil kemudian berkembang menjadi kota-kota dan akhirnya menjadi pusat-pusat kerajaan, seperti Perlak dan Samudera Pasai di Aceh dan selanjutnya berkembang menjadi kerajaan besar, khususnya di bawah Sultan Iskandar Muda dan Iskandar Tsani. Pada masa itu hukum agama menjadi hukum negara.

3.3.2 Pola konflik. Ketika Islam masuk ke wilayah Sumatera Barat sudah ada hukum adat. Perbedaan kedua hukum ini menimbulkan konflik dan perang selama 16 tahun yang dikenal dengan Perang Paderi. Penyelesaian konflik diakhiri dengan pengakuan secara resmi kedua hukum tersebut dalam kalimat adat bersendi syara' dan syara' bersendi Kitabullah. Eksistensi hukum adat diakui sepanjang tidak bertentangan dengan hukum Islam.

3.3.3 Asimilasi. Sebelum kedatangan Islam sudah ada kerajaan yang menggunakan adat-istiadat dan hukum pra-Islam, seperti kerajaan Gowa yang kemudian diteruskan oleh Kesultanan di semenanjung Malaysia. Islam masuk Kraton secara bertahap melalui perkawinan dan aliansi-aliansi ekonomi. Secara berangsur-angsur mengislamkan kerajaan dengan tidak mematikan unsur-unsur pra-Islam. Proses penyerapan ini tidak menimbulkan konflik.

⁵³Afan Gaffar. "*Politik Akomodasi: Islam dan Negara dan Indonesia*" dalam M. Imam Aziz, dkk, *Agama, Demokrasi dan Keadilan*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), hlm. 103.

⁵⁴Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara, Transformasi Pemikiran dan Praktek Politik Islam di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1998), hlm. 45.

3.3.4 Pola Jawa. Sebelum Islam datang kerajaan-kerajaan di Pulau Jawa memiliki tradisi Hindu-Budha yang bercampur dengan kepercayaan masyarakat yang kemudian dianggap sebagai budaya Jawa asli. Budaya ini memperoleh kedudukan yang tinggi dalam kerajaan. Untuk memperkuat legitimasi kerajaan, Islam diberi kedudukan yang sama dengan budaya Jawa asli.

Dalam masa penjajahan Belanda kebijakan politik Islam Belanda terhadap penduduk pribumi berdasarkan tiga landasan pokok yaitu:

3.3.1 Memberikan kebebasan tidak terbatas kepada umat Islam Indonesia untuk melaksanakan ajaran agama mengenai *ubudiyah*, yaitu ajaran tentang salat, puasa, ibadah haji dan lain-lain. Umat Islam dibiarkan untuk mengamalkan ajaran *ubudiyah* ini. Campur tangan pemerintah terhadap amaliah ini akan menimbulkan sensitivitas yang kuat terhadap agama mereka. Dengan membiarkan umat Islam mengamalkan agamanya dan tidak menunjukkan rasa kebencian terhadap umat Islam, padahal sebenarnya mereka sedang diperlakukan dengan tidak baik dan sedang diperintah oleh orang kafir. Jadi dengan menghindari campur tangan dalam masalah agama ini pemerintah Kolonial sesungguhnya akan menghilangkan rasa kebencian umat Islam kepada Pemerintah Kolonialisme dan menjinakkan mereka,⁵⁵

3.3.2 Landasan mengenai masalah muamalah dalam agama yaitu masalah-masalah yang berkaitan dengan lembaga-lembaga sosial dalam masyarakat muslim, seperti pernikahan dan *mawaris*. Pemerintah Belanda menghormati terhadap masalah-masalah ini dan pada saat yang sama berupaya secara bertahap menggantinya dengan lembaga-lembaga Barat melalui proses penarikan secara evolusioner agar mengakui keuntungan-keuntungan budaya Barat.

⁵⁵ Mohammad Natsir, Kapita Selekta, seperti dikutip Alfian, *Politik Kaum Modernis, Perlawanan Muhammadiyah Terhadap Kolonialisme Belanda*, (Jakarta: Al-Wasath Publishing House, 2010), hlm. 24.

Mengasosiasikan mereka dengan peradaban penguasa dimungkinkan mereka sendiri akan menemukan keterbelakangan dan kelemahan lembaga-lembaga sosial berdasarkan Islam, seperti perkawinan dan posisi perempuan. Dengan kesadaran sendiri itu umat Islam dengan jumlah yang besar akan menuntut pergantian lembaga perkawinan dan sebagainya dengan lembaga-lembaga bertipe Barat.⁵⁶

3.3.3 Kebijakan berkaitan dengan masalah politik terutama pengaruh Pan-Islamisme terhadap umat Islam Indonesia. Menghadapi masalah politik ini Snouck Hurgronje menyarankan agar pemerintah Hindia Belanda menentang keras dan melenyapkan setiap ambisi politik umat Islam seperti yang dipresentasikan dalam gagasan-gagasan Pan-Islamisme. Dengan strategi demikian diharapkan pemerintah Hindia Belanda dapat menghentikan arus gagasan-gagasan Pan-Islamisme yang akan membuka pintu bagi kekuatan asing untuk campur tangan dalam masalah hubungan antara Belanda dengan warganegaranya dan dikhawatirkan umat Islam akan bangkit melawan penguasa-penguasa mereka sebagai penguasa kafir.⁵⁷

Praktik politik keagamaan di Indonesia sudah berjalan sejak masa Orde Lama sampai sekarang. Dalam praktiknya negara telah berusaha mengakomodasi kepentingan umat beragama di Indonesia khususnya umat Islam melalui pengesahan berbagai undang-undang, pelaksanaan berbagai upacara agama Islam, seperti peringatan Maulid Nabi SAW, Nuzul al-Quran dan Israk Mikraj yang dianggap mampu memenuhi kepentingan umat Islam dalam melaksanakan ajaran agama secara lebih formal dan memperoleh perlindungan dari negara.

Dengan demikian akan menimbulkan ketenangan dalam melaksanakan ajaran Islam secara benar dan baik, serta mampu menangkal setiap upaya pihak-pihak tertentu untuk merongrong

⁵⁶Alfian, *Politik Kaum Modernis*....., hlm. 25.

⁵⁷ Alfian, *Politik Kaum*....., hlm. 26.

keberadaan agama Islam dan umat Islam Indonesia dari kemungkinan tindakan-tindakan yang dapat merusak tatanan kehidupan umat beragama di Indonesia. Tidaklah berlebihan apabila negara mengakomodasi kepentingan umat Islam ini, karena umat Islam merupakan penghuni terbesar negara Indonesia ini bahkan terbesar di seluruh negara muslim di dunia.

Untuk mengisi kekosongan legitimasi keagamaan yang menjamin kemungkinan terlaksananya hukum Islam, mengembangkan kualitas kehidupan keagamaan dan menata keharmonisan kehidupan beragama di Indonesia, negara membentuk Kementerian Agama pada tanggal 3 Januari 1946. Kementerian Agama mengemban misi untuk melaksanakan tugas-tugas penting pemerintahan di bidang keagamaan. Fungsi, tujuan dan misi pokoknya adalah memberi pelayanan-pelayanan keagamaan, mengembangkan pendidikan agama dan membina kerukunan antar umat beragama.⁵⁸

Ada enam agama yang secara resmi dikelola oleh Kementerian Agama yaitu: Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Budha dan Konghu Chu. Pembentukan Kementerian ini adalah untuk melanjutkan tradisi kelembagaan agama yang pernah ada sejak kerajaan Islam dahulu. Untuk itulah negara menerbitkan 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, serta Surat Keputusan Menteri Agama Nomor 70 tahun 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama.

Oleh karena itu, arah kebijakan pemerintah dalam penataan dan pembinaan kehidupan keagamaan di Indonesia adalah:

⁵⁸Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam, Pergumulan Kultur dan Struktur*, (Yogyakarta: LESFI, 2003), hlm.192.

- 3.3.1 Menjamin kebebasan dan kemerdekaan beragama yang penting makna dan artinya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan keagamaan bagi masyarakat.
- 3.3.2 Mengembangkan sikap hormat dan toleran di kalangan para pemeluk berbagai agama dalam rangka untuk mencapai kerukunan antara umat beragama yang sangat penting bagi terciptanya stabilitas sosial.⁵⁹

Untuk mencapai tujuan utama Kementerian Agama, pemerintah menetapkan berbagai kebijakan di bidang keagamaan yaitu:

3.3.1 Kebijakan di bidang Pelayanan Keagamaan.

Dengan kebijakan ini pemerintah telah berusaha memberikan pelayanan-pelayanan keagamaan kepada seluruh umat beragama di Indonesia dengan tujuan untuk memberikan pembinaan ruhani bagi pemeluk masing-masing agama dan negara memberikan kesempatan kepada seluruh umat beragama untuk menyelenggarakan program siaran keagamaan melalui televisi nasional secara bergiliran. Pelayanan-pelayanan keagamaan yang diberikan kepada umat Islam lebih banyak dan variatif karena di dasarkan atas mayoritas pemeluk dan banyaknya kebutuhan pelayanan.⁶⁰

Beberapa contoh pelayanan keagamaan yang telah diberikan kepada umat Islam adalah:

- a. Pelayanan di bidang pelaksanaan ibadah haji. Sejak masa pemerintahan Soekarno (Orde Lama), masa pemerintahan Soeharto (Orde Baru) sampai masa reformasi, pelayanan bidang ibadah haji dilakukan secara terus menerus, bahkan semakin mengalami peningkatan baik jumlah calon haji maupun berbagai kebutuhan pelayanan yang mendukung pelaksanaan

⁵⁹ Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam, Pergumulan Kultur*, hlm. 191.

⁶⁰ Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam, Pergumulan Kultur*....., hlm. 193.

ibadah haji tersebut. Agar pelaksanaan ibadah haji ini mengalami perbaikan dan memperoleh hasil yang baik pemerintah melalui DPR RI telah mengundang Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji yang bertujuan untuk memberikan pembinaan, pelayanan dan perlindungan yang sebaik-baiknya bagi jamaah haji, sehingga jamaah haji dapat menunaikan ibadahnya sesuai dengan ketentuan ajaran agama Islam.

- b. Pelayanan di bidang pelaksanaan perkawinan, talaq dan rujuk telah berlangsung sejak zaman penjajahan, tetapi kemudian baru menjadi lebih formal yang dikelola oleh negara sejak masa Orde Lama atau sesudah kemerdekaan Indonesia sampai saat ini. Sebagai realisasi dan perwujudan dari cita-cita pembinaan hukum nasional, maka perlu adanya undang-undang perkawinan yang berlaku bagi semua warganegara. Untuk mengadakan univikasi dan penyeragaman menuju tertib hukum dalam pelaksanaan perkawinan di Indonesia, maka negara memberlakukan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974. Dengan undang-undang ini umat Islam akan memperoleh kepastian hukum tentang cara pelaksanaan perkawinan bagi warganegara Indonesia yang beragama Islam.
- c. Dalam bidang peradilan Agama melalui Dewan Perwakilan Rakyat pemerintah mengesahkan Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, yang kemudian diamandemen dengan Undang-Undang RI Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama. Peradilan Agama ini sudah ada sebelum Indonesia merdeka yang pada waktu itu disebut

pengadilan Syari'ah telah ada di berbagai kerajaan dan kesultanan Islam di Nusantara. Kelahiran Undang-Undang Peradilan Agama merupakan kehendak sejarah, sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara perdata tertentu yang diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, peradilan Agama mempunyai tujuan untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum bagi warganegara yang beragama Islam. Kemudian Presiden mengeluarkan Instruksi Nomor 1 tahun 1991 tentang pemasyarakatan Kompilasi Hukum Islam yang mengatur tentang penyelesaian kasus hukum yang berkaitan dengan nikah, talaq, rujuk, warisan dan wakaf yang dapat diselesaikan oleh masing-masing Pengadilan Agama di seluruh Indonesia menggunakan standar yang sama.

- d. Dalam hal pelayanan penyelenggaraan zakat bagi umat Islam pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan Zakat, negara telah mengambil satu langkah maju dalam membimbing umat Islam dalam melaksanakan kewajiban membayar zakat. Tujuan diundangkan undang-undang ini adalah untuk meningkatkan pelayanan bagi masyarakat dalam menunaikan zakat sesuai dengan tuntunan agama, meningkatkan fungsi dan peranan pranata keagamaan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan keadilan sosial serta meningkatkan hasil guna dan daya guna zakat.
- e. Demikian juga untuk memberdayakan harta benda umat Islam negara telah mengundangkan Undang-Undang Wakaf Nomor 41 tahun 2004 dengan tujuan

memanfaatkan harta benda sesuai dengan fungsinya, mewujudkan potensi dan manfaat ekonomi harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

- f. Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara. Surat Berharga Syariah Negara adalah surat berharga Negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syariah sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap Aset SBSN baik dalam bentuk mata uang rupiah maupun valuta asing. Tujuannya adalah untuk membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara termasuk membiayai pembangunan proyek. Demikian juga dengan Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Perbankan Syariah dalam melaksanakan kegiatan usahanya berdasarkan prinsip syariah, demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian. Tujuannya menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan dan pemerataan kesejahteraan rakyat. Dengan UU Perbankan Syariah negara menjamin bahwa pelaksanaan perbankan sudah sesuai dengan syariat Islam, sehingga umat Islam tidak perlu lagi ragu untuk bertransaksi melalui bank syariah. Dampak dari undang-undang tersebut adalah bahwa bank syariah mengalami pertumbuhan yang signifikan. Pendirian Bank Muamalat Indonesia merupakan usaha konkrit negara untuk menetralkan keraguan umat Islam terhadap bunga bank.
- g. Selain pelayanan sebagaimana tersebut di atas, pemerintah secara berkelanjutan memberikan bantuan dana pembangunan dan pemeliharaan tempat-tempat

ibadah bagi umat beragama. Pada masa Orde Baru melalui Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila presiden Soeharto selaku Kepala Negara mengambil peran yang sangat besar dalam menghimpun dana umat Islam dari PNS yang kemudian dikelola sehingga mampu membangun ribuan masjid di seluruh Indonesia untuk tempat ibadah bagi umat Islam tanpa masyarakat harus bersusah payah mencari bantuan dana untuk membangun sebuah masjid. Inilah salah satu kontribusi besar negara melalui otoritas seorang presiden.

- h. Untuk memberikan kepastian hukum halal dan haram sebuah produk makanan dan memecahkan berbagai persoalan agama yang muncul kemudian yang tidak ditentukan secara jelas dan gamblang dalam dua sumber hukum Islam al-Qur'an dan hadis, maka negara bersama para ulama Indonesia telah mengambil inisiatif mendirikan Majelis Ulama Indonesia yang secara struktural mulai dari pusat sampai kecamatan. MUI didirikan tahun 1975 yang anggota-anggotanya mewakili berbagai kelompok umat Islam. MUI berfungsi sebagai berikut:
- 1) Memberikan fatwa atas berbagai persoalan keagamaan dan sosial.
 - 2) Mempererat tali persaudaraan Islam (*Ukhuwah Islamiyah*) dan memelihara toleransi dengan kelompok-kelompok agama lain.
 - 3) Mewakili umat Islam dalam berkomunikasi dengan kelompok agama lain.
 - 4) Berperan sebagai mediator antara ulama dengan pemerintah.

5) Sebagai penerjemah kebijakan pemerintah mengenai pembangunan.⁶¹

Menurut Munawir Sjadzali bahwa MUI adalah sebagai lembaga yang berfungsi memberikan nasehat keagamaan kepada eksekutif, legislatif dan yudikatif agar tidak melakukan pelanggaran terhadap hukum dan ajaran-ajaran Islam.⁶² Dalam mewujudkan fungsi tersebut MUI telah memberikan kontribusi nyata pada keberadaan umat Islam Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah mengharuskan para produsen makanan dan minuman untuk menyantumkan label halal pada setiap produknya. Dengan menyantumkan label tersebut umat Islam tidak ragu-ragu untuk mengonsumsi produk-produk makanan dan minuman itu, sehingga umat Islam terhindar dari perbuatan-perbuatan mengonsumsi makanan atau minuman haram atau barang-barang yang berstatus subhat.

- i. Bahkan dipenghujung masa Orde Baru negara di bawah kepemimpinan presiden Soeharto telah mendorong dibentuknya Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) yang pada periode awal dipimpin oleh BJ Habibi yang *nota bene* adalah Wakil Presiden Republik Indonesia. ICMI didirikan tahun 1991 oleh para cendekiawan Muslim Indonesia sebagai wadah penyalur aspirasi umat Islam Indonesia.
- j. Gerakan Reformasi Indonesia telah memberi peluang yang besar kepada umat Islam untuk melakukan berbagai perubahan dalam konteks pelaksanaan ajaran

⁶¹Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan.....*, hlm. 47.

⁶²Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 203

Islam. Setelah mengalami perjuangan panjang Gerakan Aceh Merdeka dapat dilunakkan melalui perjanjian Helsinki dan negara memberikan otonomi khusus kepada masyarakat Nangro Aceh Darussalam untuk melaksanakan ajaran Islam sesuai syari'at.

- k. Kebijakan yang juga masih tetap berlangsung sampai saat ini adalah melaksanakan MTQ baik di tingkat daerah yang dibiayai oleh Pemerintah kabupaten/Kota dan Provinsi maupun tingkat nasional yang dibiayai melalui APBN. MTQ ini diselenggarakan setiap dua tahun.

3.3.2 Kebijakan di Bidang Pendidikan Agama

Setiap warganegara berhak memperoleh pendidikan, memeluk agama dan beribadah merupakan hak setiap orang. Oleh karena itu, pendidikan agama sebagai upaya untuk memenuhi pengetahuan agama adalah sesuatu yang sangat penting untuk dilakukan. Sehubungan dengan hal itu pemerintah sudah sejak lama mengambil kebijakan bahwa agama-agama yang secara resmi diakui dan dikelola oleh negara diharuskan mengajarkan agama di sekolah-sekolah dari tingkat Taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi kepada para siswa, pelajar dan mahasiswa sesuai dengan agama yang mereka peluk. Kedudukan pendidikan agama di sekolah semakin kuat kerana didasarkan pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dengan Menteri Pendidikan dan Pengajaran pada tahun 1947 kemudian sejak tahun 1966 pendidikan agama sudah diatur dalam Ketetapan MPR dan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Bahkan pendidikan agama menjadi semakin kokoh dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang kemudian disempurnakan

dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.⁶³

Dalam undang-undang Sisdiknas termuat antara lain menegaskan bahwa pendidikan agama merupakan subsistem dari sistem pendidikan nasional, menegaskan bahwa agama merupakan mata pelajaran yang wajib diajarkan di sekolah mulai tingkat dasar sampai ke perguruan tinggi dan mengakui pentingnya lembaga-lembaga pendidikan agama dalam proses pembangunan kepribadian bangsa.

Sebelum diundangkan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional tersebut, pemerintah telah membenahi Institut Agama Islam Negeri yang merupakan pusat pendidikan tinggi agama Islam. Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 tahun 1985 yang memberikan kepada 14 IAIN status perlakuan dan fasilitas yang sama dengan perguruan tinggi negeri yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, yang kemudian peraturan tersebut dijabarkan melalui Keputusan Presiden Nomor 9 tahun 1987.⁶⁴ Dalam setiap kebijakan yang dirancang Negara selalu saja ada reaksi dan keberatan dari sebagian masyarakat. Termasuk rancangan undang-undang Sisdiknas. Namun setelah memperoleh masukan dari berbagai pihak pada akhirnya rancangan undang-undang ini di sahkan oleh DPR. Dalam hubungannya dengan pendidikan agama, terdapat ciri penting dalam undang-undang ini yaitu:

- a. Bahwa pendidikan agama adalah wajib diberikan disemua sekolah pada semua jenjang.
- b. Status Madrasah ibtidaiyah ditetapkan sama dengan Sekolah Dasar, Madrasah Tsanawiyah sama dengan

⁶³ Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam, Pergumulan Kultur*, hlm. 197.

⁶⁴ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, hlm. 202.

sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Madrasah Aliyah sama dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas.

- c. Iman dan takwa sebagai kualitas yang merupakan tujuan yang hendak dicapai dalam pelaksanaan pendidikan nasional Indonesia.⁶⁵

Sejak masa pemerintahan Kolonial Belanda dan sampai pada sebagian masa pemerintahan Orde Baru pemerintah menetapkan pada bulan Ramadan (puasa) sebagai hari libur penuh. Artinya selama bulan Ramadan aktivitas belajar-mengajar di sekolah ditiadakan sehingga peserta didik benar-benar diharapkan dapat berkonsentrasi melaksanakan ibadah puasa tanpa harus terbebani dengan aktivitas belajar. Namun pada tahun 1973 ketika Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dijabat oleh Daoed Yoesoef, pemerintah mengubah kebijakan tersebut dengan tetap menyelenggarakan kegiatan belajar-mengajar selama bulan Ramadan untuk sekolah dasar, menengah pertama dan menengah atas (SD, SMP dan SMA). Perubahan kebijakan ini menimbulkan reaksi keras dari umat Islam, namun pada akhirnya umat Islam tidak dapat menghindari, sehingga harus menerima. Sejak runtuhnya pemerintah Orde Baru tahun 1998, kebijakan menyelenggarakan kegiatan pembelajaran selama Ramadan tetap berlaku hanya tidak efektif, artinya jumlah hari dan jam belajar tidak penuh.

Kebijakan pemerintah yang juga menimbulkan reaksi umat Islam adalah bahwa pemerintah melarang para pelajar putri muslim memakai jilbab ketika mereka masuk sekolah di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama Negeri dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas Negeri di seluruh Indonesia. Namun atas bantuan MUI pada akhirnya pemerintah mengubah

⁶⁵ Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam, Pergumulan Kultur.....*, hlm.199.

kebijakannya dengan memperbolehkan pelajar putri muslim memakai jilbab di sekolah.⁶⁶

Untuk memperkokoh kebijakan bidang pendidikan agama sebagaimana dijelaskan di atas pemerintah mewujudkannya dalam bentuk membangun lembaga pendidikan agama untuk semua agama yang secara resmi diakui dan dikelola oleh negara. Melalui Kementerian Agama pemerintah mendirikan sekolah agama untuk umat Islam mulai dari Raudhatul Athfal (setingkat TK), Madrasah Ibtidaiyah (setingkat SD), Madrasah Tsanawiyah (setingkat SLTP), Madrasah Aliyah (setingkat SLTA) sampai perguruan tinggi Negeri dalam bentuk Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri, Institut Agama Islam Negeri dan Universitas Islam Negeri. Perguruan tinggi Islam tersebut telah menyelenggarakan program Strata Satu (S.1), program Strata Dua (S.2) bahkan beberapa yang sudah menyelenggarakan program Strata Tiga (S.3).

Adapun untuk kalangan non muslim pemerintah melalui Kementerian Agama mendirikan dan mengelola perguruan tinggi negeri. Sekolah Tinggi Agama Kristen Negeri, masing-masing terletak di Tarutung Sumatra Utara, di Ambon provinsi Maluku dan Sentani Papua. Sedangkan untuk kalangan Hindu Kementerian Agama mengelola dua Sekolah Tinggi Agama Hindu, masing-masing terletak di Denpasar, Bali dan Mataram, Nusa Tenggara Barat. Sekolah Tinggi Agama negeri yang didirikan dan dikelola pemerintah bertujuan untuk menyiapkan tenaga administratif, edukatif dan profesional yang dibutuhkan dilingkungan Kementerian Agama dan juga untuk keperluan masyarakat umum.⁶⁷

⁶⁶ Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam, Pergumulan Kultur*, hlm. 197.

⁶⁷ Faisal Ismail, *Pijar-Pijar Islam, Pergumulan*....., hlm. 198.

3.3.3 Kebijakan Negara di Bidang Pembinaan Kerukunan Hidup antar umat Beragama.

Kebinekaan Indonesia dengan jumlah penduduk mencapai 240 juta jiwa dengan berbagai suku bangsa dan agama merupakan potensi konflik dan memicu disintegrasi nasional yang berdampak pada instabilitas keamanan, sosial, ekonomi dan politik. Sejak pemerintahan Orde Lama, Orde Baru sampai masa pemerintahan reformasi masalah kebebasan beragama dan kerukunan antar umat beragama selalu menjadi perhatian negara. Perhatian terhadap kerukunan dan pembinaan umat beragama ini telah menjelma menjadi kebijakan nasional negara yang dimasukkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Tujuan pembinaan kerukunan hidup antar umat beragama adalah tercapainya suasana kehidupan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa yang penuh keimanan dan ketakwaan, penuh kerukunan yang dinamis antara umat beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, secara bersama-sama makin memperkuat landasan spiritual, moral dan etik bagi pembangunan nasional yang tercermin dalam suasana kehidupan yang harmonis dan kukuhnya persatuan dan kesatuan bangsa selaras dengan penghayatan dan pengamalan Pancasila.⁶⁸

Untuk mengantisipasi atau menghindari berbagai kemungkinan terjadinya penghinaan, penodaan dan atau penyalahgunaan agama yang dilakukan oleh pemeluk agama yang satu terhadap pemeluk agama yang lain di Indonesia yang dapat menimbulkan konflik antar umat beragama yang berakibat terjadinya disintegrasi nasional dan kekacauan kehidupan umat beragama dan untuk menciptakan

⁶⁸ Lihat P4, (Jakarta: BP7, 1993), hlm. 66.

keharmonisan kehidupan antar umat beragama, maka negara telah melakukan berbagai upaya dengan mengundang berbagai peraturan perundang-undangan antara lain penetapan Presiden RI Nomor 1 tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama yang intinya adalah setiap orang dilarang secara sengaja dimuka umum menceritakan dan menganjurkan untuk melakukan penafsiran tentang agama yang dianut atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan agama itu yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu. Perbuatan tersebut berakibat dipidana dengan pidana penjara sebagaimana termuat dalam pasal 156 a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, bahwa barang siapa dengan sengaja dimuka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan yang bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia dengan maksud agar orang tidak menganut agama apapun yang bersendikan Ketuhanan Yang Maha Esa.⁶⁹

Beberapa kegiatan keagamaan yang dapat menjadi penyebab timbulnya kerawanan di bidang kerukunan hidup beragama di Indonesia adalah:

- a. Pendirian Tempat ibadah. Pendirian tempat ibadah yang tidak mempertimbangkan situasi dan kondisi lingkungan umat beragama dan tidak mengindahkan peraturan yang berlaku untuk itu, sering menciptakan ketidakharmonisan kehidupan umat beragama yang berakibat menimbulkan konflik antara umat beragama.

⁶⁹ Lampiran Penetapan Presiden RI Nomor 1 tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama.

- b. Penyiaran agama. Penyiaran atau penyebaran agama yang dilakukan secara lisan, melalui media massa cetak seperti surat kabar, majalah, pamlet, selebaran dan sebagainya maupun melalui media elektronik seperti film, radio dan TV dapat menimbulkan kerawanan di bidang kerukunan hidup antar umat beragama apabila ditujukan kepada umat yang sudah memeluk agama tertentu.
- c. Bantuan Luar Negeri. Bantuan luar negeri untuk pengembangan dan penyebaran suatu agama baik bantuan berupa materil/finansial atau bantuan tenaga ahli keagamaan apabila tidak mematuhi aturan yang berlaku akan dapat menimbulkan ketidakharmonisan dalam kehidupan kerukunan umat beragama baik internal umat beragama maupun antara umat beragama.
- d. Perkawinan berbeda agama. Walaupun pada awalnya perkawinan beda agama merupakan masalah pribadi dan tidak menimbulkan konflik, tetapi kemudian sering menjadi gangguan dalam keharmonisan dan kerukunan umat beragama yang akan menimbulkan masalah yang lebih besar lagi apabila sampai berakibat hukum seperti masalah harta benda perkawinan, warisan dan sebagainya.
- e. Perayaan hari Besar Keagamaan. Penyelenggaraan perayaan hari besar keagamaan yang tidak memperhatikan situasi dan kondisi serta lokasi tempat penyelenggaraan kegiatan dengan mengabaikan peraturan yang berlaku dapat menyebabkan timbulnya kerawanan di bidang kerukunan hidup umat beragama.
- f. Penodaan Agama. Timbulnya kerawanan di bidang kerukunan hidup umat beragama dapat juga disebabkan

oleh perbuatan yang bersifat melecehkan dan atau menodai ajaran dan keyakinan suatu agama yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang.

- g. Kegiatan aliran sempalan. Faktor lain yang dapat menyebabkan timbulnya kerawanan dalam kehidupan umat beragama adalah apabila terdapat kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang yang berdasarkan atas suatu keyakinan agama tertentu yang tidak sesuai dengan ajaran dasar agama tersebut atau menyimpang dari pokok ajaran agama tertentu yang kemudian mengakibatkan timbulnya keresahan dalam masyarakat.
- h. Aspek non agama yang mempengaruhi. Aspek non agama yang dapat mempengaruhi kerukunan hidup umat beragama antara lain adalah: kepadatan penduduk, kesenjangan sosial-ekonomi, pelaksanaan pendidikan, penyusupan ideologi dan politik berhaluan keras yang berskala regional maupun internasional yang masuk ke Indonesia melalui kegiatan agama.⁷⁰

Untuk mengantisipasi kemungkinan terburuk bagi bangsa ini, maka negara melakukan upaya dengan menerbitkan Surat Keputusan Bersama Kementerian Agama dan Kementerian Dalam Negeri yang mengatur tentang Kerukunan Hidup Antar Umat Beragama yang berisi yaitu:

- 1) Pengaturan pendirian tempat ibadah.
- 2) Penyiaran agama.
- 3) Penguburan jenazah.

⁷⁰ Lampiran Keputusan Menteri Agama RI Nomor 84 Tahun 1996 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Penanggulangan Kerawanan di Bidang Kerukunan Hidup Umat beragama.

- 4) Perkawinan antar pemeluk agama yang berbeda.
- 5) Peringatan Hari Besar Keagamaan.