AL-RIWAYAH: JURNAL KEPENDIDIKAN
Volume 9, Nomor 2, September 2017, 407-424.
ISSN 1979-2549 (e); 2461-0461 (p)
http://ejournal.stain.sorong.ac.id/indeks.php/al-riwayah

Kebijakan Politik Kerukunan Antaragama di Indonesia Era Reformasi

Jamaluddin
Fakultas Tarbiyah IAIN Mataram

***Abstract**: Indonesian reformation era begins with the fall of President Suharto. Political transition and democratic transition impact in the religious life. Therefore, understandably, when the politic transition is not yet fully reflects the idealized conditions. In addition to the old paradigm that is still attached to the brain of policy makers, various policies to mirror the complexity of stuttering ruler to answer the challenges of religious life. This challenge cannot be separated from the hegemonic legacy of the past, including the politicization of SARA. Hegemony that took place during the New Order period, adversely affected the subsequent transition period. It seems among other things, with airings various conflicts nuances SARA previously muted, forced repressive. SARA issues arise as a result of the narrowing of the accommodation space of the nation state during the New Order regime. The New Order regime has reduced the definition of nation-states is only part of a group of people loyal to the government to deny the diversity of socio-cultural reality in it. To handle the inheritance, every regime in the reform era responds with a pattern and a different approach. It must be realized, that the post-reform era, Indonesia has had four changes of government. The leaders of every regime in the reform era have a different background and thus also have a vision that is different in treating the problem of racial intolerance, particularly*

against religious aspect. This treatment causes the accomplishment difference each different regimes of dealing with the diversity of race, religion and class that has become the hallmark of Indonesian society.

***Keywords**: Regulations for Religious, Plurality and the Spirit of Harmony.*

Pendahuluan

Era reformasi di Indonesia diawali dengan lengsernya seorang presiden yang otoriter: Soeharto. Peristiwa penting dalam perjalanan Indonesia itu diawali dengan krisis moneter dan ekonomi yang akut. Krisis itu tampaknya telah membuka kran kekecewaan terhadap Orde Baru yang membungkam kebebasan rakyatnya. Kegelisahan masyarakat (dan mahasiswa) yang lama tersumbat, kala itu meledak kuat dan berhasil menekan presiden untuk turun. Tekanan dari masyarakat mencapai puncaknya ketika tidak kurang dari 15.000 mahasiswa mengambil alih Gedung DPR/MPR yang mengakibatkan proses politik nasional praktis lumpuh. Sekalipun pada saat-saat terakhir Soeharto masih ingin menyelamatkan kursi kepresidenannya dengan menawarkan berbagai langkah, antara lain *reshuffle* kabinet dan dibentuknya Dewan Reformasi, tampaknya Soeharto tidak punya pilihan lain kecuali berhenti dari jabatannya yang telah diembannya selama 30 tahun.

Akhirnya, pada 21 Mei 1998 Presiden Soeharto, melalui TV Nasional yang disiarkan secara langsung ke seluruh penjuru tanah air, menyatakan berhenti sebagai Presiden, dan dengan menggunakan pasal 8 UUD 1945 Soeharto segera mengatur agar Wakil Presiden BJ Habibie disumpah sebagai penggantinya di hadapan Mahkamah Agung, karena DPR tidak dapat berfungsi karena gedungnya diambil alih oleh mahasiswa.[1] Maka berakhirlah sebuah kekuasaan yang sedemikian kuatnya. Berakhirlah

[1] Cerita tentang kejatuhan Soeharto secara lengkap bisa dibaca Denny J.A., *Jatuhnya Soeharto dan Transisi Demokrasi Indonesia* (Yogyakarta: LKiS), 2006.

sebuah era yang hegemonik. Sebagai gantinya, maka muncullah seorang Presiden baru yang ketiga dalam sejarah republik ini.[2]

Pergantian kepemimpinan nasional itu telah mengawali masa transisi politik Indonesia. Jika selama 32 tahun negara ini dipimpin dengan otoriter, demokrasi dikebiri atas nama demokrasi, kebebasan dibungkam, maka kini kran demokratisasi terbuka lebar secara tiba-tiba. Dulu, zaman Soeharto memang dikenal dan diterapkan prinsip demokrasi, tetapi menurut definisi pemerintah. Akhirnya yang ada sesungguhnya bukan demokrasi melainkan demokrasi seolah-olah (*pseudo-democracy*). Masa transisi demokrasi di Indonesia ditandai dengan berbagai situasi yang tidak menentu. Dalam ilmu sosiologi, kondisi seperti itu disebut masa anomik, sebuah masa di mana aturan lama tidak berlaku namun belum ada aturan pengganti. Hal itu memang merupakan konsekuensi perubahan. Menurut Afan Gaffar, kehendak untuk melakukan reformasi dan demokratisasi yang sangat kuat yang diikuti oleh kesadaran untuk melakukan reformasi yang tidak menciptakan krisis baru akan mengakibatkan reformasi itu sendiri menjadi sebuah masalah. Apalagi pada saat sekarang ini bangsa Indonesia sedang mengalami euforia politik, karena terlepas dari belenggu kekangan politik yang diciptakan oleh rezim Soeharto, yang berlangsung selama tiga dekade lebih.[3]

Tak heran jika kebebasan itu menjadi kebablasan. Tidak jarang kerusuhan dan *chaos* terjadi akibat pemaknaan itu. Memang, demokratisasi di negara manapun selalu diawali dengan situasi tak menentu. Konsekuensi demokratisasi ini menelan korban tidak sedikit. Tapi apapun itu harus terjadi ketimbang aman dalam kenestapaan. Sejak itu demokratisasi berlangsung di hampir semua lini. Demokratisasi politik ditandai dengan munculnya ratusan partai politik yang di masa Orde Baru mustahil terjadi. Pada lini sosial, masyarakat bebas mengungkapkan aspirasi dan kehendaknya, yang di masa lalu juga tidak mungkin

---

[2] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), 305.

[3] *Ibid*., 249. Baca juga Denny J.A., *Napak Tilas Reformasi Politik Indonesia* (Yogyakarta: LKiS, 2006), 8.

terjadi. Demikian juga pada lini ekonomi, pendidikan dan lain sebagainya.[4] Gelombang reformasi juga membawa perubahan fundamental terhadap konstitusi negara, dengan amandemen UUD 1945 yang sampai penelitian ini dilakukan sudah berlangsung sampai empat kali. Indonesia pascareformasi adalah Indonesia yang berubah dan menemukan dirinya kembali. Berbagai kebijakan masa lalu yang tidak memihak masyarakat kini diperbarui. Namun tampaknya perubahan tidak semudah membalikkan telapak tangan. Banyak konsekuensi yang dipastikan terjadi. Warisan masa lalu masih harus dibayar hingga rezim keenam pemerintahan republik ini.

Reformasi dan Transisi Demokrasi Indonesia

Secara kronologis, sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945, Republik Indonesia mengalami lima periode pemerintahan, sebagaimana tampak dalam tabel berikut:

Tabel 1
Periode Pemerintahan di Indonesia Sejak Orde Lama
Sampai Era Reformasi

No.	Presiden	Masa Pemerintahan	Rezim/Kabinet
1	Sukarno	17 Agustus 1945-12 Maret 1965	Orde Lama
2	Soeharto	12 Maret 1965-21 Mei 1998	Orde Baru
3	BJ. Habibie	21 Mei 1998-19 Oktober 1999	Kabinet Reformasi

[4] Namun begitu bukan berarti proses ini berjalan mulus. Karena cengkaraman masa lalu yang terlalu lama, maka perubaan tidak semudah membalik telapak tangan. Demokrasi dibangun dengan tertatih. Kebijakan rezim Soeharto tampaknya telah membuat budaya antidemokarsi yang sangat kuat, sehingga perubahan ke arah demokrasi sejati membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Olah karena itu, pengawalan masa transisi ini menjadi penting. Pengawalan ini dilakukan agar hambatan dapat diminalisir dan demokrasi yang dibangun tidak berubah menjadi anarki.

4	Abdurrahman Wahid	20 Oktober 1999-23 Juli 2001	Kabinet Persatuan
5	Megawati	23 Juli 2001-20 Oktober 2004	Kabinet Gotong Royong
6	Susilo Bambang Yudoyono	21 Oktober 2004-2014	Kabinet Indonesia Bersatu

(Diambil dan diolah dari berbagai referensi)

Periode pertama atau yang sering disebut sebagai Orde Lama dimulai sejak Agustus 1945 hingga September 1965, dipimpin oleh Presiden Sukarno. Periode kedua dimulai pada Oktober 1965 hingga Mei 1998 yang lazim disebut sebagai masa Orde Baru dipimpin Soeharto yang juga merupakan masa pemerintahan terlama sepanjang sejarah Republik Indonesia. Periode berikutnya merupakan masa transisi dengan masa pemerintahan yang relatif pendek. Pada masa transisi ini Indonesia dipimpin secara bergiliran. BJ. Habibie dengan Kabinet Reformasinya memerintah sejak Mei 1998 hingga Oktober 1999. Abdurrahman Wahid menggantikan BJ. Habibie mulai Oktober 1999 hingga Juli 2001 dengan Kabinet Persatuan. Sejak Juli 2001, giliran Megawati memimpin Indonesia dengan Kabinet Gotong Royong. Dan kini, tampuk kepemimpinan berada di tangah Presiden Susilo Bambang Yudoyono dengan kabinet Indonesia Bersatu. Berbeda dari presiden-presiden sebelumnya, presiden terakhir ini dipilih secara langsung oleh rakyat.

Membandingkan lima periode pemerintahan tersebut memang bukan hal yang mudah. Persoalan paling mendasar terutama pada tenggat waktu yang tidak proporsional, terutama antara periode Soeharto pada masa Orde Baru dengan periode-periode berikutnya. Namun demikian, deskripsi ini hanya sebagai sebuah lanskap untuk memotret lebih jauh produk kebijakan yang dihasilkan pada masa transisi itu. Problem dan konteks masa transisi sebagaimana digambarkan di atas akan sangat penting untuk melihat berbagai kebijakan politik agama pada era refor-

masi. Hal ini karena pola setiap kebijakan sangat ditentukan oleh konteks politik yang tengah berlangsung. Dalam bagian berikut akan dikorek berbagai kebijakan kerukunan antaragama yang terbit di era reformasi.

Kebijakan Kerukunan Antaragama di Era Reformasi

Uraian di atas memberi kita gambaran yang cukup tentang problem masa transisi pasca-gerakan reformasi tahun 1998. Perubahan pada kondisi ideal tidak semudah membalikkan telapak tangan. Meskipun perubahan dalam ranah politik sangat revolusioner, dalam banyak ranah yang lain tidak terjadi perubahan yang signifikan. Dalam ranah kebijakan keagamaan, terutama yang berkaitan dengan relasi agama-agama, tidak banyak terjadi perubahan. Pola-pola lama hubungan antaragama merupakan cermin dari kebijakan lama yang kini masih dipegangi. Secara umum memang tidak terjadi perubahan berarti dalam arah dan orientasi kebijakan. Masih berlakunya sebagian besar produk kebijakan lama (pada masa Orde Baru dan Orde Lama) membuktikan masih langkanya perubahan kebijakan politik kerukunan antaragama. Namun bukan berarti tidak ada perubahan sama sekali. Pada pemerintahan Gus Dur, terjadi perubahan yang membanggakan dalam kebijakan politik agama. Kebijakan itu adalah Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 6 Tahun 2000 tertanggal 17 Januari 2000 Tentang Pencabutan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 Tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina.

Kepres itu dikeluarkan seiring dengan laju demokratisasi yang sedang bergulir, di mana kebebasan beragama dan berekspresi benar-benar dihargai. Dalam konsiderannya Kepres itu menyebutkan: Bahwa penyelenggaraan kegiatan agama, kepercayaan, dan adat istiadat, pada hakekatnya merupakan bagian tidak terpisahkan dari hak asasi manusia;[5] Bahwa pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina, dirasakan oleh warga negara Indonesia keturunan Cina telah membatasi ruang geraknya

[5] Keputusan Presiden RI. Nomor 6 Tahun 2000 tanggal 17 Januari 2000.

dalam menyelenggarakan kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadatnya.[6]

Dengan pencabutan Kepres yang dikeluarkan oleh Soeharto itu, maka penyelenggaraan kegiatan keagamaan, kepercayaan, dan adat istiadat Cina dilaksanakan tanpa memerlukan izin khusus sebagaimana berlangsung selama ini. Pada era Orde Baru, sebagaimana tampak dalam bagian sebelumnya, masyarakat Cina mengalami kesulitan besar dalam menjalankan agamanya. Melanjutkan "dobrakan" Gus Dur ini, Presiden Megawati juga melakukan perubahan yang memberi angin segar kepada pemeluk Konghucu. Hal ini dilakukan dengan penerbitan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hari Tahun Baru Imlek. Kepres ini menetapkan Hari Tahun Baru Imlek sebagai Hari Nasional.[7] Kebijakan ini disemangati oleh penghargaan terhadap kebebasan beragama dan penghargaan terhadap masyarakat (keturunan) Cina di Indonesia. Tindakan diskriminatif terhadap keturunan Cina dan pemeluk kepercayaan Cina, telah mengakibatkan bangsa ini tercabik-cabik.

Keputusan Presiden ini kemudian ditindaklanjuti oleh Menteri Agama dengan penerbitan Keputusan Menteri Agama RI. No. 331 Tahun 2002 tentang Penerapan Hari Tahun Baru Imlek sebagai Hari Libur Nasional. Kebijakan itu memutuskan: Hari Tahun Baru Imlek sebagai Hari Libur Nasional selama 1 (satu) hari, bagi masyarakat di wilayah Indonesia.[8] Penetapan hari Libur Nasional sebagaimana dimaksud pada diktum pertama pada setiap tahun, ditetapkan dengan Keputusan Menteri Agama, dengan memperhatikan data dan Lembaga yang bertanggung jawab di bidangnya.[9]

Dalam bidang pendidikan agama, era reformasi juga mencatat munculnya kebijakan yang kontroversial. Dalam Undang-Undang No.

---

[6] *Ibid.*

[7] Keputusan Presiden RI Nomor 19 Tahun 2002, tanggal 9 April 2002.

[8] Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 331 Tahun 2002.

[9] *Ibid.*

20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan agama sempat menjadi perdebatan panjang. Pada Bab V pasal 12 ayat (1) poin a, dinyatakan: Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak mendapatkan pendidikan agama sesuai dengan agama yang dianutnya dan diajarkan oleh pendidik yang seagama.[10] Pasal ini tampak cukup sepele, namun telah "mengganggu" hubungan antaragama selama ini. Kalangan non-muslim, terutama Kristen, sangat keberatan dengan pasal ini karena membatasi sekolah-sekolah Kristen di mana peserta didiknya berasal dari latar belakang agama yang beragam. Sementara (sebagian) umat Islam resah jika pasal ini dihilangkan karena dikhawatirkan, siswa yang bersekolah di sekolah Kristen akan mudah "dikristenkan" lewat pendidikan, karena mereka hanya diajarkan agama Kristen.

Kontroversi tampaknya memang menjadi "menu" dalam setiap pengambilan kebijakan dalam soal agama. Gejolak yang muncul akibat berbagai kebijakan baru itu setidaknya membuktikan adanya dinamika dalam masyarakat kita di tengah transisi. Perubahan memang selalu memunculkan ketegangan antara kaum progresif, yang menghendaki perubahan dengan kalangan *status quo* yang membela kemapanan. Selain berbagai perubahan dalam kebijakan kerukunan antaragama di atas, terlepas dinilai maju atau mundur, kemapanan terasa masih mendominasi kebijakan dalam regulasi hubungan antaragama. Masih "bercokolnya" berbagai kebijakan masa Orde Baru, dan bahkan kebijakan masa Orde Lama, membuktikan bahwa dalam soal kebijakan kerukunan antaragama perubahan terjadi sangat lamban, untuk tidak mengatakan tidak berubah sama sekali. Bahkan banyak orang mangatakan telah terjadi kemunduran dalam kebijakan tentang kerukunan antaragama. Munculnya Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama (RUU KUB)[11] menjadi

[10] Lihat Departemen Pendidikan Nasional RI, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional* (Jakarta: Depdiknas RI, 2003), 12.

[11] RUU KUB ini disusun oleh Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama setelah diadakannya lokakarya pada tanggal 23-25 Juli 2002. Lokakarya itu dihadiri oleh wakil dari Majelis-Majelis Agama Tingkat Pusat (MUI, PGI, KWI, PHDI dan WALUBI), pakar sosial, akademisi, politisi dan pejabat Departemen Agama

contoh kemunduran ini.

Cermin paradigma kebijakan di era reformasi. RUU ini akan menjadi "UU Pokok" yang akan menggantikan UU No. 1/PNPS/1965. Menurut Ahmad Baso, kalau itu yang benar terjadi, maka semua keputusan atau kebijakan pemerintah pusat maupun daerah berkaitan dengan agama, akan menjadikan RUU ini nantinya sebagai rujukan utama.[12] Wilayah cakupan yang disebut "faktor agama" dalam RUU itu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2
Faktor-Faktor Agama dalam RUU KUB

Kategori	Ruang Lingkup/ Pasal dalam RUU KUB
I. Penodaan Agama (NA, 28)	• "Simbol-simbol suci keagamaan" (NA) Berdasarkan UU No. 1/PNPS/1965. • Melarang penafsiran dan wewenang Depag menentukan "ajaran-ajaran pokok keagamaan".
II. Kelompok-kelompok Sempalan (NA, 8-29)	• "Kelompok-kelompok kecil yang memiliki penafsiran agak berbeda dengan kelompok yang lebih besar" NA). • Dalam konteks historis: "Aliran kepercayaan".
III. Aktivitas Misi Agama	• Penyiaran agama (psl 8; NA, 23-24) • Bantuan asing keagamaan (psl 9; NA, 24) • Pendidikan agama (psl 14; NA, 26) • Perkawinan antar pemeluk beda agama (psl 15; NA, 24-25) • Pengangkatan anak beda agama (psl. 16; NA, 25-26)

serta pejabat lainnya yang terkait. Rancangan Undang-Undang ini belum digulirkan secara resmi oleh Departemen agama, namun naskahnya sudah "bocor" dan mengundang kontroversi yang memanas. Pro dan kontra pun terjadi dan masyarakat pun gelisah. Karena mendapat "perlawanan" yang hebat, kini RUU ini dipetieskan.

[12] Ahmad Baso, "Diskriminasi Agama di Balik RUU KUB" dalam Majalah *BASIS*, No. 01-02, tahun ke-53 (Januari-Februari 2004), 20.

IV. Segregasi Sosial	• Peringatan hari besar keagamaan (psl 10; NA, 26-27) • Pendirian tempat ibadah (psl 11-12; NA, 29-30) • Perawatan dan penguburan jenazah (psl 13; NA, 27-28) • Transparansi informasi keagamaan (NA, 29)

(Diolah berdasarkan NA dan RUU KUB)

Mencermati RUU itu, intervensi negara yang ingin dilakukan demikian ekstensif. RUU itu mencakup semua urusan agama, atau meminjam istilah Ahmad Baso, RUU ini mengatur segenap urusan kehidupan beragama dari lahir hingga mati. Urusan yang akan diatur adalah: Penyiaran Agama (Bab IV), Bantuan Asing Keagamaan (V), Peringatan Hari Besar Keagamaan (VI), Pendirian Tempat Ibadah Umum (VII), Penguburan Jenazah (VIII), Pendidikan Agama (IX), Perkawinan Antarpemeluk Agama (X), Pengangkatan Anak Beda Agama (XI) serta Penodaan, Penghinaan dan Penyalahgunaan Agama (XII).[13]

RUU itu digagas sebagai amanat UU No. 25 Tahun 2001 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 20002004. Para penyusun menilai, UU KUB ini sangat urgen karena kerukunan antarumat beragama di Indonesia akhir-akhir ini terganggu. Dalam naskah akademiknya disebutkan: Memperhatikan tingkat urgensi kebutukan akan utuhnya rasa persatuan dan kesatuan bangsa, didukung oleh kondisi kerukunan antar umat beragama di Indonesia yang akhir-akhir ini terganggu, sangat diperlukan pembenahan yang akan menjadi faktor perekat hubungan antar umat beragama. Pembenahan tersebut antara lain dapat dilakukan dalam bentuk penyusunan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut.[14]

[13] Selengkapnya baca Departemen Agama, *Draft Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama Tahun 2003,* Puslitbang Kehidupan Beragama Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI.

[14] Lihat Departemen Agama, *Naskah Akademik RUU Kerukunan Umat Beragama,*

Meski penyusunan Naskah Akademik itu didahului dengan lokakarya, namun banyak pihak mempertanyakan naskah akademik itu. ST. Sunardi, misalnya, mengatakan bahwa dalam naskah akademik itu tidak ditemukan argumentasi yang dibangun atas dasar penelitian atau pengamatan tentang persoalan-persoalan yang hendak diatur lewat undang-undang.[15] Belum reda perdebatan dan keresahan yang muncul akibat "bocornya" RUU kontroversial itu dan mungkin karena Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama (RUU KUB) gagal diundangkan, pemerintah menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006. Peraturan bersama yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri M. Ma'ruf dan Menteri Agama Maftuh Basyuni itu merupakan revisi SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 1/1969.

Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 itu berisi tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah. Peraturan Bersama itu mengatur tentang tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pembentukan forum kerukunan umat beragama (FKUB), pendirian rumah ibadat, dan izin sementara pemanfaatan bangunan gedung.[16]

Peraturan Bersama (PB) itu juga mewajibkan pembentukan FKUB di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. FKUB ini adalah lembaga yang didirikan oleh pemerintah di mana struktur Dewan Penasihatnya dipimpin oleh kepala daerah (Gubernur, Walikota/Bupati).[17] Dalam PB tampak akan adanya pengawasan kehidupan keagamaan sampai pada

---

(Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI, 2002).

[15] ST. Sunardi, "Rekayasa Kerukunan Umat Beragama," *Majalah BASIS,* No. 01-02, Tahun ke-53 (Januari-Februari 2004), 13.

[16] Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006.

[17] Peraturan Bersama, Bab III, Pasal 11.

tingkat desa. Pada Bab II Pasal 6, dan 7 disebutkan:

(1) Tugas dan kewajiban bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi:
   a. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di kabupaten/kota;
   b. Mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di kabupaten/kota dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama;
   c. Menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama;
   d. Membina dan mengoordinasikan camat, lurah, atau kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan beragama;
   e. Menerbitkan IMB rumah ibadat.

(2) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d dapat didelegasikan kepada wakil bupati/wakil walikota.

(3) Pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c di wilayah kecamatan dilimpahkan kepada camat dan di wilayah kelurahan/desa dilimpahkan kepada lurah/kepala desa melalui camat.[18]

(4) Tugas dan kewajiban camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) meliputi:
   a. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di wilayah kecamatan;
   b. Menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat

[18] Peraturan Bersama, Bab III, Pasal 6.

beragama; dan

c. Membina dan mengoordinasikan lurah dan kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam kehidupan keagamaan.

(5) Tugas dan kewajiban lurah/ kepala desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3) meliputi:

a. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat termasuk memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragaman di wilayah kelurahan/desa; dan

b. Menumbuhkembangkan keharmonisan, saling pengertian, saling menghormati, dan saling percaya di antara umat beragama.[19]

Kebijakan itu juga mengatur tentang pendirian rumah ibadah. Menurut Peraturan Bersama ini, pendirian rumah ibadah didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa. Pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan administratif, persyaratan teknis bangunan, dan persyaratan khusus, di antaranya 90 KTP pengguna rumah ibadah dan dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang. Juga harus ada rekomendasi tertulis Kantor Departemen Agama dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).[20] Ketatnya persyaratan pembangunan rumah ibadah ini mengingatkan kita pada restriksi yang pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial.

Meski tidak sehebat munculnya RUU KUB, munculnya PB dua menteri ini memunculkan pro dan kontra. Sebanyak 42 anggota DPR dari berbagai fraksi dan komisi menolak revisi Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut. Mereka meminta pemerintah untuk segera membatalkan

[19] Peraturan Bersama, Bab III, Pasal 7.

[20] Peraturan Bersama, Bab IV, Pasal 14.

PB dua menteri tersebut.[21] Namun begitu pemerintah menolak mencabut kebijakan yang dinilainya sudah tepat itu. Saat penelitian ini dilakukan pemerintah tengah membentuk tim sosialisasi sebagai langkah awal penerapan peraturan itu.[22]

Demikianlah kebijakan politik kerukunan dengan segala pro dan kontranya mewarnai alam reformasi Indonesia. Berbagai kebijakan keagamaan yang muncul di era reformasi ini memang mencerminkan cara pandang pemegang kekuasaan setiap rezim transisi terhadap kehidupan keagamaan yang ideal. Transisi politik dan demokrasi di Indonesia juga berarti transisi kehidupan keagamaan. Karenanya dapat dimaklumi ketika kebijakan masa transisi ini belum sepenuhnya mencerminkan kondisi yang diidealkan. Di samping karena paradigma lama yang masih melekat pada otak para pengambil kebijakan, berbagai kebijakan itu juga merupakan cermin kegagapan penguasa menjawab tantangan kompleksitas kehidupan keagamaan. Tantangan ini tidak lepas dari warisan masa lalu yang hegemonik, termasuk politisasi SARA. Hegemonisasi yang berlangsung selama masa Orde Baru, berdampak buruk terhadap masa transisi berikutnya. Ini tampak antara lain dengan mencuatnya berbagai konflik bernuansa SARA yang sebelumnya diredam-paksa secara represif. Persoalan SARA ini muncul sebagai akibat menyempitnya ruang akomodasi "negara bangsa" pada masa rezim Orde Baru. Rezim Orde Baru telah mereduksi definisi negara-bangsa melulu hanya bagian dari kelompok masyarakat yang loyal pada pemerintah dengan menafikan keragaman realitas sosial-kultural yang ada di dalamnya.[23]

Untuk menangani "warisan" tersebut, setiap rezim di era reformasi menjawabnya dengan pola dan pendekatan yang berbeda. Perlu disadari bahwa pascareformasi, Indonesia sudah mengalami empat kali pergantian pemerintahan. Para pemimpin setiap "rezim" di era reformasi itu memiliki latar belakang yang berbeda dan dengan demikian juga memiliki visi yang tentu berbeda dalam memperlakukan persoalan SARA,

[21] *Suara Merdeka,* Edisi 24 Maret 2006.

[22] *Kompas,* Edisi 24 Maret 2006.

[23] Priyono, AE, et.al., *Warisan Orde Baru,* 252.

terutama terhadap aspek agama. Perbedaan perlakuan ini menyebabkan prestasi masing-masing rezim juga berbeda dalam menangani persoalan kemajemukan suku, agama dan golongan yang memang menjadi ciri khas masyarakat plural. Untuk melihat hal itu ada baiknya di sini dikemukakan penelitian AE Priyono, dkk. yang membandingkan kondisi serta penanganan persoalan SARA pada setiap periode pemerintahan, mulai dari masa Orde Baru yang dipimpin Soeharto hingga masa transisi dengan tiga periode pemerintahannya: M. Habibie, Abdurahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri.[24]

Tabel 3
Penanganan Persoalan SARA pada Masa Orde Baru dan Masa Reformasi

No.	Presiden	Masa Pemerintahan				Indeks Prestasi
		S	A	R	A	
1	Soeharto	-	-	-	-	-4
2	BJ. Habibie	+	-	+	-	0
3	Abdurrahman Wahid	+	+	+	-	+2
4	Megawati	-	-	+	-	-2

Pada masa Soeharto, karena kuatnya dominasi negara dalam segala aspek kehidupan, maka semua unsur SARA pun mengalami represi yang luar biasa. Atas nama stabilitas nasional segala keragaman SARA diredam-paksa. Pada masa Soeharto, semua unsur SARA, tanpa kecuali, merupakan amunisi untuk melakukan politisasi. Karena itu, masa Soeharto merupakan masa terburuk dalam penanganan persoalan SARA: Nilai (-4) untuk Soeharto. Dominasi negara dan represi memang bukan parameter mutlak yang dapat dijadikan indikator satu-satunya bagi penanganan persoalan SARA. Bahkan, dominasi negara dan represi relatif tidak terjadi pada masa Habibie, Abdurahman Wahid, dan Megawati. Persoalan SARA yang mencuat pada tiga periode pemerin-

[24] *Ibid.*

tahan pasca Soeharto itu justru muncul karena melemahnya wibawa pemerintah serta ketidakberdayaannya akibat situasi eksternal yang merupakan warisan persoalan rezim sebelumnya. Dalam bahasa Tamrin Amal, negara dan masyarakat sipil sama-sama lemah. BJ. Habibie sejatinya punya *kans* untuk menangani persoalan SARA secara lebih baik. Tokoh-tokoh pluralis seperti Th. Sumartana dan Kwik Kian Gie pernah menaruh harapan besar pada BJ.Habibie. Kalangan pers Jerman, bahkan, sempat memuji Habibie sebagai tokoh utama yang mendemokrasikan Indonesia. Namun demikian, keberpihakannya yang terlalu mencolok pada kelompok Islam tertentu menjadi salah satu penyebab BJ. Habibie kurang dapat diterima oleh kelompok agama lainnya. Bahkan, dengan panji ICMI yang dibawanya, BJ. Habibie juga kurang mendapat simpati dari kelompok Islam lainnya.

Abdurahman Wahid punya banyak kelebihan dalam penanganan masalah SARA. Ia sering mendapat pujian karena dinilai "berhasil" mengatasi masalah-masalah SARA. Keppres No. 6 Tahun 2000 tentang Pencabutan Instruksi Presiden No. 14 Tahun 1967 tentang Agama, Kepercayaan, dan Adat Istiadat Cina yang dibuatnya dinilai cukup fenomenal. Tetapi, meskipun ia dikenal sebagai seorang pluralis, masih tampak pula pemihakannya terhadap golongan tertentu. Semangat kelompoknya ini yang menjadi bumerang bagi dirinya. Kebijakan umum yang ditempuh Megawati dalam penanganan masalah SARA ternyata tidak begitu jauh dengan kebijakan yang dijalankan Orde Baru. Pengesahan UU Anti Terorisme merupakan salah satu contoh yang mencemaskan. Banyak pihak menilai UU ini akan menjadi "kedok baru" bagi rezim Megawati untuk menghabisi lawan-lawannya. Hal ini tentu saja akan berimplikasi pada politisasi SARA untuk meraih kepentingan politiknya. Tapi perlu diakui, penerbitan Keppres No. 19 Tahun 2002 tentang Tahun Baru Imlek merupakan satu prestasi Megawati. Meski menurut Sekjen MATAKIN, Budi Santoso Tanuwijaya, ini tidak begitu fenomenal. Menurutnya, apa yang dilakukan Megawati hanya meneruskan gebrakan Abdurahman Wahid yang sebelumnya telah menge-luarkan Keppres No.6 Tahun 2000.[25]

[25] *Ibid.,* 299.

Penutup

Kini, Indonesia reformasi telah berada dalam masa pemerintahan keempat. Penanganan persoalan konflik agama, sebagai salah satu unsur SARA, pada masa Presiden Susilo Bambang Yudoyono, tampaknya cukup menggembirakan. Meski belum sepenuhnya redam, berbagai konflik antaragama sudah mulai menemukan jalan penyelesaian. Namun begitu munculnya Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan 8 Tahun 2006 telah memberikan catatan tersendiri. Kebijakan itu seolah ingin meneguhkan kembali intervensi negara dalam kehidupan keagamaan dan kerukunan antaragama. Tentang ini akan dikupas pada bab berikutnya. Masih bercokolnya kebijakan lama di era reformasi dan munculnya berbagai kebijakan baru, dengan segala dialektikanya adalah dinamika kebangsaan yang mewarnai Indonesia di tengah transisi ini. Berbagai kebijakan politik agama yang muncul di era reformasi ini mencerminkan cara pandang pemegang kekuasaan setiap rezim transisi terhadap kehidupan keagamaan yang ideal. Transisi politik dan demokrasi di Indonesia juga berarti transisi kehidupan keagamaan, termasuk transisi relasi agama-agama yang merajut Indonesia.

Daftar Pustaka

Baso, Ahmad. "Diskriminasi Agama di Balik RUU KUB." *Majalah Basis*, No. 01-02, Tahun ke-53, Januari-Februari 2004.

Departemen Agama. *Draft Rancangan Undang-Undang Kerukunan Umat Beragama Tahun 2003*. Puslitbang Kehidupan Beragama Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI, 2013.

Departemen Agama. *Naskah Akademik RUU Kerukunan Umat Beragama*. Jakarta: Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Departemen Agama RI, 2002.

Departemen Pendidikan Nasional RI. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Depdiknas RI, 2003.

Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

J.A., Denny. *Jatuhnya Soeharto dan Transisi Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: LKiS, 2006.

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 331.

Keputusan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 331 Tahun 2002.

Keputusan Presiden RI Nomor 19 Tahun 2002 tanggal 9 April 2002.

Keputusan Presiden RI Nomor 6 Tahun 2000.

Keputusan Presiden RI Nomor 6 Tahun 2000 tanggal 17 Januari 2000.

Kompas, Edisi 24 Maret 2006.

Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006.

Priyono, AE, et.al. *Warisan Orde Baru.*

Sunardi, ST. "Rekayasa Kerukunan Umat Beragama." *Majalah Basis,* No. 01-02, tahun ke-53, Januari-Februari 2004.

Suara Merdeka, Edisi 24 Meret 2006.