

LAPORAN AKHIR
PENELITIAN HUKUM

EKSISTENSI SURAT KEPUTUSAN BERSAMA
DALAM PENYELESAIAN KONFLIK
ANTAR DAN INTERN AGAMA

Dikerjakan Oleh Tim
Di bawah Pimpinan:

SUHERMAN TOHA,SH.,MH.,APU

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM R.I

TAHUN 2011

ABSTRAK

Judul Penelitian Hukum: ***“Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar Dan Intern Agama”***

Pokok Permasalahan Penelitian: (1) Bagaimana eksistensi/ kedudukan Surat Keputusan Bersama (S.K.B) dalam sisten hukum di Indonesia ? (2) Bagaimana efektifitas implementasi Surat Keputusan Bersama (S.K.B) bagi penyelesaian konflik intern dan antar umat beragama ?.

Tujuan dan kegunaan penelitian, mencakup banyak hal termasuk di dalamnya: *fact finding, problem finding, dan problem solving* perihal S.K.B untuk kerukunan umat beragama.

Kata Kunci : Fungsi Hukum, S.K. B Konflik Antar dan Intern Agama

Metode Penelitian : Digunakan metode penelitian dengan tipe penelitian yuridis sosiologis dengan objek utama Surat Keputusan Bersama (S.K.B). Variabel penelitian : *devenden variable* adalah konflik antar dan intern agama, *indeviden variable* Eksistensi Surat Keputusan Bersama *intervining variable* adalah tehnik pembuatan Perundang-Undangan.

Sifat penelitian adalah diskriptif , menjelaskan sejeelas-jeelasnya objek penelitian berdasarkan data yang dikumpulkan, setelah sebelumnya melalui proses analisis kualitatif dan untuk kemudian hasilnya didiskripsikan

secara jelas untuk menjawab pokok permasalahan penelitian.

Kesimpulan : (1) Eksistensi/ kedudukan S.K.B perihal penyelesaian konflik antar dan intern agama dilihat dari segi kebutuhan (*utility*) sangat dibutuhkan masyarakat, dan berkedudukan penting dalam system hukum di Indonesia. Surat Keputusan Bersama perihal penyelesaian konflik antar dan intern agama terbit karena tuntutan akan perlunya aturan hukum yang dapat mengatasi terjadinya konflik, sehingga tetap terpelihara hubungan harmonis antar dan intern agama. Karena realitas penganut agama rawan konflik akibat dari aneka ragam dalam hal kepentingan dan agama yang dianutnya. Disisi lain S.K.B sebagai hukum tertulis masih merupakan andalan untuk sumber hukum tertulis untuk penyelesaian konflik antar dan intern agama, tetapi untuk kedudukannya dalam sistem perundang-undangan di Indonesia masih mengalami pro dan kontra baik secara yuridis maupun strategis. Dilihat dari sifatnya Surat Keputusan Bersama beraneka ragam dan dapat dibedakan menjadi: (a) Surat Keputusan Bersama Yang bersifat *beschiking*; (b) Surat Keputusan Bersama yang bersifat *regeling*; dan (c) Surat Keputusan Bersama yang bersifat *bleidregel* (2) Efektifitas implementasi Surat Keputusan Bersama (S.K.B) bagi penyelesaian konflik intern dan antar umat beragama dirasakan masih kurang, terbukti dari gejala-gejala sosial yang menunjukkan masih adanya indikasi konflik.

Saran : (1) Substansi yang tertuang dalam S.K.B sudah cukup baik untuk itu kedepan S.K.B perlu ditingkatkan jadi UU agar memiliki sanksi lebih tegas ; (2) Untuk

efektifitas penyelesaian konflik antar dan intern agama maka F.K.U.B harus lebih diberdayakan dan untuk penegakan hukum agar lebih tegas lagi ; (3) Untuk kerukunan umat beragama diperlukan : (a) Mengembalikan mutual trust dengan cara menumbuhkan kehendak untuk “melupakan” hubungan-hubungan yang buruk di masa lalu; (b) Komunitas agama melalui F.K.U.B membangun gerakan alternatif yang didasarkan pada semangat perdamaian dan anti kekerasan.

KATA PENGANTAR

Tim penelitian hukum tentang “***Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama***” ini dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor:

PHN - 20.LT.01.05 Tahun 2011 tentang Pembentukan Tim Penelitian Hukum Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar dan Intern

Agama Badan Pembinaan Hukum Nasional Tahun Anggaran 2011 tgl. 01 April 2011.

Penelitian dikerjakan dalam rangka pelaksanaan pembinaan hukum nasional sesuai tugas dan fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam upaya terciptanya hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif.

Pendekatan dalam kegiatan penelitian ini adalah juridis sosiologis, yang bermaksud identifikasi hukum tentang SKB Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama.

Dari hasil penelitian terlihat bahwa: (1) Eksistensi/kedudukan S.K.B perihal penyelesaian konflik antar dan intern agama dilihat dari segi kebutuhan (*utility*) sangat dibutuhkan masyarakat, dan berkedudukan penting dalam system hukum di Indonesia. Surat Keputusan Bersama perihal penyelesaian konflik antar dan intern agama terbit karena tuntutan akan perlunya aturan hukum yang dapat mengatasi terjadinya konflik, sehingga tetap terpelihara hubungan harmonis antar dan intern agama. Karena realitas penganut agama rawan konflik akibat dari aneka ragam dalam hal kepentingan dan

agama yang dianutnya. Disisi lain S.K.B sebagai hukum tertulis masih merupakan andalan untuk sumber hukum tertulis untuk penyelesaian konflik antar dan intern agama, tetapi untuk kedudukannya dalam sistem perundang-undangan di Indonesia masih mengalami pro dan kontra baik secara yuridis maupun strategis. Dilihat dari sifatnya Surat Keputusan Bersama beraneka ragam dan dapat dibedakan menjadi: (a) Surat Keputusan Bersama Yang bersifat *beschiking*; (b) Surat Keputusan Bersama yang bersifat *regeling*; dan (c) Surat Keputusan Bersama yang bersifat *bleidregel* (2) Efektifitas implementasi Surat Keputusan Bersama (S.K.B) bagi penyelesaian konflik intern dan antar umat beragama dirasakan masih kurang, hal ini terbukti dari masih bermunculannya gejala-gejala sosial yang menunjukkan adanya indikasi konflik.

Dengan selesainya laporan penelitian ini pertamanya kami panjatkan puji dan syukur kepada Allah Pencipta Alam semesta yang telah memberikan nikmat sehat sehingga kami dapat menyelesaikan tugas kegiatan penelitian ini tepat pada waktunya.

Selanjutnya atas nama tim, terimakasih kami sampaikan kepada Bapak Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional yang telah memberikan kepercayaannya untuk pelaksanaan kegiatan tim penelitian ini. Tak lupa kami sampaikan pula terimakasih kepada segenap anggota tim penelitian ini atas segala masukan materi pemikiran serta kontribusinya untuk selesainya laporan penelitian ini.

Harapan kami kiranya laporan tim Penelitian Hukum tentang ***“Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama”*** dapat memenuhi harapan B.P.H.N (Badan Pembinaan Hukum Nasional) dan dapat memberikan manfaat bagi siapa saja yang membacanya.

Jakarta, Oktober 2011

Ketua Tim,

Suherman Toha, SH.,MH.,APU.

BPHN PUSLIBBANG

DAFTAR ISI

ABSTRAK

Halaman

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB. I PENDAHULUAN

A.	Latar Belakang Permasalahan	1
B.	Pokok Permasalahan.....	6
C.	Tujuan	6
D.	Kegunaan.....	7
E.	Metode Penelitian.....	7
F.	Kerangka Konseptual.....	16
G.	Kerangka Pemikiran.....	22
H.	Personalia.....	30
I.	Jadwal Penelitian.....	32
J.	Sistematika Laporan.....	33

BAB. II SURAT KEPUTUSAN BERSAMA UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK ANTAR DAN INTERN AGAMA

A.	Sejarah S.K.B Dalam Penyelesaian Konflik Agama DiIndonesia.....	35
B.	Jenis dan Materi Muatan Surat Keputusan Bersama.....	41
C.	Kedudukan Surat Keputusan Bersama Dalam Sistem Hukum Nasional.....	43

BAB. III REALITAS KERUKUNAN BERAGAMA DAN POLA PENYELESAIAN KONFLIK ANTAR AGAMA

A.	Kerukunan Beragama.....	32
B.	Pola Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama.....	42

C.	Mekanisme Penyelesaian Konflik Agama di Beberapa Daerah.....	50
BAB. IV	ANALISIS EKSISTENSI SURAT KEPUTUSAN BERSAMA	
A.	Surat Keputusan Bersama Dalam Tata Hukum di Indonesia.....	94
B.	Implementasi Surat Keputusan Bersama	98
BAB. V	KESIMPULAN DAN SARAN	
A.	Kesimpulan.....	101
B.	Saran.....	105

DAFTAR PUSTAKA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara multikultural yang multi-etnik, multiras, dan multiagama. Hubungan harmonis antar dan intern umat beragama menjadi hal yang sangat penting dalam negara yang multi agama seperti halnya Indonesia ini. Dengan dasar nilai Pancasila, yang menempatkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa sebagai sila Pertamanya berarti bahwa Indonesia adalah negara yang memegang teguh nilai-nilai agama, walaupun Indonesia bukanlah negara agama. Dasar agama di harapkan

mampu menjadi sumbu moral yang dapat dijadikan pedoman bagi sikap dan perilaku warga.

Sayangnya, realitas menunjukkan bahwa konflik bernuansa agama sering terjadi di Indonesia. Dari tahun 1996 tercatat terjadi beberapa kali peristiwa konflik yang bernuansa sosial maupun agama, seperti kerusuhan di Situbondo tanggal 10 Oktober 1996, di Tasikmalaya 26 Desember 1996, di Karawang tahun 1997 dan Tragedi Mei pada tanggal 13, 15 Mei 1998, yang terjadi di Jakarta, Solo, Surabaya, Palembang, Medan, beserta peristiwa-peristiwa kerusuhan lainnya.¹ Berikutnya, kasus pembakaran gereja di Halmahera pada 14-15

¹ Departemen Agama RI. *Konflik Sosial Bernuansa Agama di Indonesia*. (Jakarta: Departemen Agama RI Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan Puslitbang Kehidupan Beragama, Bagian Proyek Peningkatan Pengkajian Kerukunan Hidup Umat Beragama, 2003), 2.

Agustus 2002, konflik Poso pada Desember 2003, penyerangan terhadap Huriyah Kristen Batak Protestan (H.K.P.B) dan penyerangan terhadap rumah-rumah pengikut Ahmadiyah di Lombok pada September 2002, adalah bagian dari kasus-kasus konflik yang melibatkan unsur agama di dalamnya. Berdasarkan laporan harian *Kompas* dan kantor berita *Antara*, selama Januari 1990 hingga Agustus 2008, wilayah persebaran aksi damai terkait konflik keagamaan di Indonesia lebih luas dibandingkan dengan aksi kekerasan lainnya. Sementara insiden kekerasan terkait konflik keagamaan terjadi di 20 provinsi, insiden aksi damai terjadi di 28 dari total 33 provinsi di Indonesia.² SETARA Institute juga

² Ihsan Ali-Fauzi, Rudy Harisyah Alam, Samsu Rizal Panggabean, Pola-pola Konflik keagamaan di Indonesia

mencatat sepanjang 2010 tak kurang terjadi 262 kasus pemaksaan kehendak, main hakim sendiri, dan kekerasan berkedok agama. Sebelumnya, data yang dihimpun Moderat Muslim Society (M.M.S) menyebutkan bahwa aksi kekerasan berkedok agama makin sering terjadi pasca “Orde Baru” tumbang. Laporan M.M.S 2010 mencatat terjadi 81 kasus anarkistis berlabel agama, angka ini meningkat 30 persen dari laporan 2009 yang mencatat 59 kasus. Bahkan selama catur wulan pertama 2011, eskalasinya semakin meningkat dan kian beringas. Dari insiden Cikeusik (6 Februari), Temanggung (8 Februari), hingga Bom Cirebon (14

(1990-2008), (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina (YWP) Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik, Universitas Gadjah Mada (MPRK-UGM), The Asia Foundation (TAF), Februari 2009

April). Ironisnya, disaat kejadian negara dan aparat keamanan tidak berdaya ketika berhadapan dengan kelompok-kelompok massa berlabel agama tersebut.³

Sesungguhnya dasar Ketuhanan Yang Maha Esa itu diikuti dengan ketentuan mengenai kebebasan beragama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing di dalam Konstitusi. Dalam kehidupan beragama berlaku asas pluralisme yang mengakui kebenaran eksklusif masing-masing agama. Sementara itu warga negara memiliki kebebasan untuk menjalankan agama dan beribadah menurut agama dan keyakinannya masing-masing. Hal tersebut

³ Bandingkan dengan <http://hminews.com/news/mengakhiri-konflik-berkedok-agama/>

seiring dengan perkembangan hak asasi manusia yang menjamin kebebasan setiap orang untuk beragama. Kebebasan di sini berarti bahwa keputusan beragama diletakkan pada tingkat individu.

Kebebasan untuk beragama di Indonesia ini dituangkan dalam konstitusi (U.U.D 1945) sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 28 E⁴ mengenai kebebasan beragama dan beribadah; pasal 28 J⁵ yang mengatur mengenai batasan

⁴ Pasal 28 E menyatakan: (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **) (2) Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)

⁵ Pasal 28 J menyatakan (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **) (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang

dalam beribadah bagi setiap orang agar tercipta ketertiban⁶; serta pasal 29⁷ yang memberikan jaminan menjalankan agama dan kepercayaan. Peran UUD 1945 sebagai pemersatu, bukan berarti UUD 1945 menghilangkan atau menafikkan adanya perbedaan yang beragam dari seluruh rakyat

wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

⁶ Hingga saat ini undang-undang yang mengatur mengenai ketertiban beragama ini masih menggunakan *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 (1/pnps/1965) Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama*. Undang-Undang ini pernah dimohonkan untuk diuji oleh MK, tetapi telah ditolak MK pada 19 April 2010 dengan putusan nomor 140/PUU-VII/2009.

⁷ Pasal 29 menyatakan bahwa (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Indonesia. Sebagai pemersatu, Undang Undang Dasar 1945 memerintahkan agar mengakui, menghormati dan memelihara keragaman agama tersebut agar tercipta kerukunan antar umat beragama.

Surat Keputusan Bersama (S.K.B)⁸ merupakan salah satu instrumen hukum yang diharapkan untuk dapat menyelesaikan berbagai konflik antar dan intern agama. Sayangnya, dalam penerapannya justru terlihat kontra produktif, bahkan lahir banyak kritik atas lahirnya beberapa S.K.B tersebut.

Selama puluhan tahun sejak 1966, SKB menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi

permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dari segi tata hukum nasional tentunya eksistensi S.K.B harus dilihat dari aturan hukum tentang tata urutan perundang-undangan. Era Tap No XX sudah lewat karena dicabut oleh Tap No: III/ TAP MPR/ 2000 dan dicabut pula oleh Tap No: I/ TAP MPR/ 2003 yang mengamanatkan dituangkannya tata urutan peraturan perundang-undangan dalam UU. Undang-Undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Didalam produk hukum yang mengikat

⁸ Atau disebut dengan beberapa nama lain seperti "Keputusan Bersama" atau "Peraturan Bersama"

umum itu, tidak ada lagi yang namanya “Keputusan”.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Bab XII Ketentuan Penutup Pasal 56 menyebutkan, bahwa “Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/ Wali kota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”. Hal ini dikuatkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan asas undang-undang “*Lex Posterior Derogat*

Legi interiori”, maksudnya undang-undang yang berlaku kemudian mengenyampingkan undang-undang yang berlaku terlebih dahulu. Konsekuensinya istilah SKB (Surat Keputusan Bersama) tidak tepat digunakan lagi, namun istilah yang tepat ialah Peraturan Menteri. Terlepas dari apakah peraturan itu dikeluarkan sendiri-sendiri oleh menteri atau pejabat setingkat menteri, atau secara bersama-sama, semuanya tergantung kepada kebutuhan materi yang ingin diatur. Istilah Keputusan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hanya digunakan untuk sebuah penetapan, seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan, bukan sesuatu yang berisi norma yang bersifat mengatur.

Surat Keputusan Bersama yang sudah diterbitkan nampaknya akan terus menuai kontroversi. Pro dan kontra masih akan terus berlanjut. Pemerintah sendiri mempersilahkan mereka yang menolak S.K.B untuk memperkarakannya di Mahkamah Konstitusi. Padahal tugas dan kewenangan mahkamah tidak dapat mengadili sebuah S.K.B yang diterbitkan oleh pejabat tinggi negara, sepanjang ia tidak menimbulkan sengketa kewenangan. S.K.B itu bukan pula obyek sengketa tata usaha negara yang dapat dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara, karena sifatnya bukanlah putusan pejabat tata usaha negara yang bersifat individual, kongkrit dan final. Kalau mau dibawa ke Mahkamah Agung, boleh saja untuk menguji apakah SKB itu –kalau isinya bercorak

pengaturan—bertentangan atau tidak dengan undang-undang (yakni Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965).

Surat Keputusan Bersama adalah kebijakan (*beleid*) Pemerintah, yang oleh yurisprudensi Mahkamah Agung, dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak dapat diadili.

Berdasarkan latar belakang permasalahan seperti terurai diatas maka dikerjakan penelitian ini dengan judul: “***Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar Dan Intern Agama***”.

B. Pokok Permasalahan

Adapun yang menjadi Pokok Permasalahan Penelitian ini adalah :

1. Bagaimana eksistensi/kedudukan Surat Keputusan Bersama (SKB) dalam sistem hukum di Indonesia?
2. Bagaimana efektifitas implementasi Surat Keputusan Bersama (SKB) bagi penyelesaian konflik intern dan antar umat beragama?

C. Tujuan

Yang menjadi tujuan dari Penelitian ini, adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa eksistensi/kedudukan Surat Keputusan Bersama (S.K.B) dalam sistem hukum di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa efektifitas implementasi, hambatan dan tantangan serta upaya-upaya yang seharusnya dilakukan bagi penyelesaian konflik intern dan antar umat beragama di masa depan

D. Kegunaan

Penelitian ini mempunyai kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis. Kegunaan teoritis adalah dalam rangka pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang perundang-undangan dan ketatanegaraan, serta untuk mendapatkan pemikiran dari teoritis dan praktisi berkaitan dengan upaya menginventarisasi permasalahan (*issues*) hubungan negara dan agama, serta masyarakat. Sedangkan kegunaan praktis penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan awal pembuatan Naskah Akademis dan bahan awal pembuatan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan penanganan konflik di masyarakat yang berawal dari persoalan beragama, serta

mendukung RUU tentang Kerukunan Umat Beragama seperti tertuang dalam daftar prolegnas 2010-2014.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini termasuk tipe penelitian yuridis sosiologis, yaitu dengan pendekatan aspek normatif sekaligus aspek empiris. Permasalahan yang dihadapi dipelajari dan dianalisis dari sudut pandang ketentuan hukum / perundang – undangan

yang berlaku dan mengaitkannya dengan kondisi sosiologis masyarakat.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer diperoleh melalui wawancara beberapa tokoh agama, Institusi Urusan Keagamaan seperti FKUB, MUI, NU, Muhammadiyah, Forkala (Forum Lembaga Antar Adat), juga Instansi Pemerintah yaitu Kementerian Agama, Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah

Daerah, yang dilaksanakan di beberapa daerah, dengan konsentrasi khusus di Medan dan Surabaya.

b. Data Sekunder

Terdiri dari:

1). Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer berasal dari Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan obyek penelitian yaitu :

- a). Undang-Undang Dasar 1945;
- b). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

- Pembentukan Peraturan
Perundangan-Undangan;
- c). Undang-Undang Nomor 12
Tahun 2005 tentang
Pengesahan Kovenan
Internasional Hak-hak Sipil
dan Politik;
- d). Undang-Undang Nomor 10
Tahun 2004 tentang
Pembentukan Peraturan
Perundangan-Undangan;
- e). Undang-Undang Nomor 39
Tahun 1999 tentang Hak
Asasi Manusia;
- f). Undang-Undang Nomor 8
Tahun 1985 tentang
- Organisasi
Kemasyarakatan;
- g). Undang-Undang Nomor
1/PNPS/1965 Tentang
Pencegahan
Penyalahgunaan dan/atau
Penodaan Agama jo.
Undang-Undang Nomor 5
Tahun 1969 tentang
Pernyataan Berbagai
Penetapan Presiden dan
Peraturan Presiden sebagai
Undang-Undang;
- h). Keputusan Bersama Menteri
Agama No. 3 tahun 2008,
Jaksa Agung Nomor Kep-

033/A/JA/6/2008, dan
Menteri Dalam Negeri
Republik Indonesia Nomor
199 Tahun 2008 Tentang
Peringatan Dan Perintah
Kepada Penganut, Anggota,
Dan/Atau Anggota Pengurus
Jemaat Ahmadiyah
Indonesia (JAI) Dan Warga
Masyarakat;

- i). Peraturan Bersama Menteri
Agama Nomor : 9 Tahun
2006 Dan Menteri Dalam
Negeri Nomor : 8 Tahun
2006 Tentang Pedoman
Pelaksanaan Tugas Kepala

Daerah/Wakil Kepala
Daerah Dalam
Pemeliharaan Kerukunan
Umat Beragama,
Pemberdayaan Forum
Kerukunan Umat Beragama,
Dan Pendirian Rumah
Ibadat

- j). Keputusan Bersama Menteri
Agama Dan Menteri Dalam
Negeri No. 1 Tahun 1979
Tentang Tatacara
Pelaksanaan Penyiaran
Agama Dan Bantuan Luar
Negeri Kepada Lembaga
Keagamaan Di Indonesia;

k).. Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/Mdn-Mag/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya;

l). Keputusan Menteri Agama No. 77 tentang Bantuan Asing Bagi Lembaga Keagamaan di Indonesia.

m). Keputusan Menteri Agama No. 70 Tahun 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama :

n). Keputusan Menteri Agama Nomor:44 Tahun 1978 Tentang Pelaksanaan Dakwah Agama dan Kuliah Subuh melalui Radio:

o). Surat Edaran Menteri Agama No: MA/432/1981 perihal Penyelenggaraan Peringatan Hari-hari Besar keagamaan.

2). Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan juga buku – buku literatur dan sumber – sumber lain yang ada hubungannya dengan obyek yang diteliti.

Bahan hukum sekunder penelitian ini terutama juga menggunakan laporan media massa sebagai sumber data menyangkut peristiwa konflik bernuansa agama di Indonesia. Tradisi penelitian dengan menggunakan laporan media massa, khususnya surat kabar, semakin berkembang pesat selama beberapa dasawarsa terakhir, terutama di bidang kajian tindakan kolektif dan gerakan sosial.

Perkembangan pesat itu dimungkinkan karena data peristiwa berbasis surat kabar menyediakan banyak peluang teoretis maupun metodologis bagi para peneliti⁹. Data itu telah memungkinkan para peneliti untuk mengkaji berbagai jenis tindakan kolektif, mulai dari konflik dan kekerasan kolektif di Indonesia¹⁰, kekerasan rasial¹¹, hingga berbagai jenis protes gerakan sosial baik yang konvensional maupun non-konvensional¹².

Penggunaan surat kabar sebagai sumber

⁹ Earl.R.Babbie, *The Practice of Social Research*, (California: Wadsworth Publishing Company Inc. Baltimore, 2004)

¹⁰ Tadjoeeddin 2002; Varshney, Panggabean & Tadjoeeddin 2004; Barron, Kaiser & Pradhan 2004; dan Barron & Sharpe 2005

¹¹ Olzak 1989b, 1992; Bergesen & Herman 1998

¹² Earl.R.Babbie, op.cit

data peristiwa tentang konflik, protes dan kekerasan semakin dipandang penting terutama dalam situasi di mana sumber-sumber alternatif, seperti statistik yang dikeluarkan pemerintah atau kepolisian, dipandang tidak memadai atau tidak dapat diandalkan. Hal itu terutama disebabkan tidak adanya standar yang sama yang digunakan oleh berbagai instansi yang berbeda, yang mengakibatkan rendahnya tingkat komparabilitas data antarinstansi.

Namun demikian, penggunaan media sebagai sumber data bukan tanpa masalah. Tingkat realibilitas media sebagai sumber data bergantung pada situasi atau tipe rezim yang tengah berkuasa. Pada era

rezim otoritarian Orde Baru, yang menabukan segala wacana yang berkaitan dengan SARA (Suku, Agama, Ras dan Antargolongan), surat kabar tingkat nasional dipandang tidak memadai sebagai sumber data tentang peristiwa kekerasan, khususnya kekerasan etnis-komunal. Itulah sebabnya para pengkaji lebih memilih menggunakan surat kabar daerah ketika berupaya membangun basis data tentang kekerasan kolektif di Indonesia. Selain itu, penggunaan surat kabar lokal juga didasari atas pertimbangan mengenai karakteristik kekerasan yang umumnya bersifat lokal, dan karena itu lebih berpeluang untuk diliput oleh surat kabar-surat kabar yang berbasis

daerah daripada surat kabar nasional.

Kendati penggunaan media lokal mungkin lebih banyak menjangkau informasi yang berguna, namun pilihan sumber media, entah itu nasional maupun lokal, sesungguhnya tergantung pada kebutuhan dan desain penelitian yang dilakukan. Hal itu juga bergantung pada rentang periode studi yang dilakukan. Dalam kasus Indonesia, misalnya, media tingkat lokal banyak bermunculan pada era pasca rezim Orde Baru. Sehingga, untuk penelitian yang dirancang untuk memasukkan periode rezim Orde Baru, penggunaan media lokal pun akan menimbulkan masalah dari segi kebutuhan akan perbandingan. Selain itu,

metode dan kualitas pengarsipan media lokal bisa jadi tidak sebaik yang kemungkinan besar ditemukan di media nasional yang telah mapan.

Isu metodologis lain yang penting dicatat ketika menggunakan surat kabar sebagai sumber data mengenai peristiwa adalah apa yang disebut sebagai bias seleksi (*selection bias*) dan bias deskripsi (*description bias*)¹³. Yang dimaksud bias seleksi adalah kemungkinan surat kabar untuk tidak memberitakan seluruh peristiwa yang sesungguhnya terjadi. Hal ini bisa disebabkan karena standar yang digunakan surat kabar dalam menentukan peristiwa

¹³ Earl.R.Babbie, op.cit

mana yang “layak” untuk memperoleh liputan berbeda-beda. Sebab lainnya adalah keterbatasan-keterbatasan teknis yang dimiliki surat kabar itu sendiri, sehingga mereka gagal meliput seluruh peristiwa. Berkaitan dengan peristiwa protes dan kekerasan, misalnya, beberapa hal yang biasa dijadikan pertimbangan media untuk meliput peristiwa adalah besarnya korban atau kerugian yang diakibatkan peristiwa tersebut, besarnya jumlah aktor yang terlibat dalam peristiwa maupun tingginya sorotan atau perhatian publik terhadap peristiwa saat itu.

Adapun bias deskripsi adalah bias yang dilakukan surat kabar dalam

menggambarkan suatu peristiwa. Dengan kata lain, gambaran media terhadap suatu peristiwa mungkin tidak “seakurat” peristiwa yang sesungguhnya terjadi.¹⁴

Solusi yang dapat dicoba dilakukan untuk mengatasi problem bias deskripsi maupun bias seleksi dalam studi media adalah dengan menggunakan sumber media yang bervariasi alias tidak tunggal (*multiple sources*). Khusus untuk bias deskripsi, apa yang dikenal dalam studi media sebagai

¹⁴ Ketika mengkaji liputan media cetak dan elektronik tentang peristiwa-peristiwa protes yang terjadi pada 1982 dan 1991 di Washington DC, misalnya, McCarthy dkk. (1999) mengidentifikasi tiga dimensi bias deskripsi, yaitu: (a) penghilangan informasi; (b) misrepresentasi informasi; dan (c) pembingkaiian (*framing*) peristiwa oleh media. Bias deskripsi dapat diakibatkan faktor-faktor teknis, seperti ketrampilan reportase peliput berita dan tenggat waktu, maupun posisi “ideologis” media terhadap isu-isu bersangkutan.

teknik analisis isi (*content analysis*) maupun analisis pembingkai (*framing analysis*) dapat dilakukan guna mengidentifikasi kemungkinan bias tersebut (Krippendorff 1980, Neuendorf 2002).

3. Teknik Pengumpulan Data

Data primer diperoleh dari lokasi penelitian (*field research*) yaitu dengan cara interview dengan pihak terkait. Sedangkan data sekunder diperoleh dengan mengumpulkan peraturan perundang – undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian. Data yang terkumpul selanjutnya dikualifikasi dan selanjutnya dianalisis. Data primer diperoleh dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa :

a. *Indept interview*

Teknik komunikasi langsung berupa *indept interview* dengan penegak hukum atau pejabat yang mempunyai pengalaman dan pengetahuan yang dipandang cukup berkaitan dengan penyelesaian konflik antar dan intern agama.

b. Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion*) :

Focus Group Discussion (FGD), yaitu suatu teknik pengumpulan data di mana sekelompok orang mendiskusikan topik tertentu dalam sebuah kelompok kecil. Diskusi dilakukan melalui sebuah pengaturan yang interaktif dimana peserta

bebas untuk berbicara dengan anggota kelompok lainnya. Dalam penelitian ini, FGD dilakukan untuk mengukur bagaimana persepsi masyarakat dan penegak hukum mengenai SKB dalam menyelesaikan konflik antar dan intern agama.

Selanjutnya data primer dilengkapi dengan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil studi dokumentasi dengan menelaah-bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah penelitian, yang mencakup:¹⁵

¹⁵ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982) hal.52, Lihat juga Reformasi Hukum di Indonesia, *Hasil Studi Perkembangan Hukum*, Proyek Bank Dunia (Jakarta: Cyberconsult, 1999) hal. 14 – 15.

1). Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari Undang-undang Dasar dan peraturan terkait lainnya.

2). Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

3). Bahan hukum tertier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus, buku saku, agenda resmi, dan sebagainya.

2. Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisa secara kualitatif. Diawali dengan infentarisasi data,

pengolahan data, klasifikasi data, analisa data untuk kemudian menjawab pokok permasalahan penelitian berdasarkan hasil analisa data.

F. Kerangka Konseptual

Untuk menghindari perbedaan persepsi atas istilah dan terminologi dari kata, konsep, dan proposisi yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu kerangka konseptual sebagai berikut:

1. Eksistensi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, eksistensi diartikan sebagai "hal berada; atau keberadaan". Dengan demikian, dalam konteks penelitian ini, "eksistensi" yang dimaksud adalah

keberadaan atau kedudukan dari Surat Keputusan Bersama di dalam system hukum nasional, dan peran yang bisa dijalankan dalam menyelesaikan konflik antar dan intern agama.

2. Surat Keputusan Bersama

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Bab XII Ketentuan Penutup Pasal 56 menyebutkan "Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-

undang ini". Dengan asas undang-undang "*Lex Posterior Derogat Legi anterior*", maksudnya undang-undang yang berlaku kemudian mengenyampingkan undang-undang yang berlaku terlebih dahulu. Konsekuensinya istilah S.K.B (Surat Keputusan Bersama) tidak tepat digunakan lagi, namun istilah yang tepat ialah Peraturan Menteri. Terlepas dari apakah peraturan itu dikeluarkan sendiri-sendiri oleh menteri atau pejabat setingkat menteri, atau secara bersama-sama, semuanya tergantung kepada kebutuhan materi yang ingin diatur. Istilah Keputusan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hanya digunakan untuk sebuah penetapan, seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan, bukan sesuatu yang berisi norma yang

bersifat mengatur. Hal ini dikuatkan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan.

Dengan demikian, Surat Keputusan Bersama (S.K.B) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah produk hukum, baik bersifat peraturan (*regeling*), keputusan (*beschikking*) maupun peraturan semu (*bleid regel / pseudo wetgeving*), yang dibuat secara bersama-sama oleh beberapa lembaga pemerintah. Surat Keputusan Bersama (SKB) merupakan istilah yang lebih populer digunakan oleh masyarakat, meskipun di dalam lembar resminya hanya disebut sebagai "Keputusan Bersama" atau "Peraturan Bersama".

Dalam Penelitian ini, Surat Keputusan Bersama dibedakan atas SKB yang bersifat Internal dan SKB yang bersifat eksternal, adalah:

a. SKB yang bersifat internal

Yang dimaksud adalah:

Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Dan Warga Masyarakat;

b. SKB yang bersifat eksternal

Yang dimaksud adalah:

1). Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai penyesuaian Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam

Negeri No. 01/BER/Mdn-Mag/1969
Tentang Pelaksanaan Tugas
Aparatur Pemerintahan Dalam
Menjamin Ketertiban Dan
Kelancaran Pelaksanaan
Pengembangan Dan Ibadat Agama
Oleh Pemeluk-Pemeluknya

2). Keputusan Bersama Menteri
Agama Dan Menteri Dalam Negeri
No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara
Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan
Bantuan Luar Negeri Kepada
Lembaga Keagamaan Di Indonesia.

3. Penyelesaian

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,
"penyelesaian" diartikan sebagai proses, cara,
perbuatan, menyelesaikan (dalam berbagai-bagai
arti seperti pemberesan, dan pemecahan). Dalam
konteks penelitian ini, "penyelesaian" diartikan
sebagai proses, cara, perbuatan, menyelesaikan
konflik antar dan intern agama, baik melalui
Lembaga Peradilan maupun di luar peradilan.

4. Konflik

Konflik berasal dari kata kerja Latin
configere yang berarti saling memukul.¹⁶ Secara
sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses

¹⁶ Lebih jauh lihat <http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>

sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya.

Tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. perbedaan-perbedaan tersebut diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dengan dibawasertanya ciri-ciri individual dalam

interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri.

Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan Integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang terkontrol akan menghasilkan integrasi. sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik.

5. Agama

Agama menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sistem atau prinsip kepercayaan kepada Tuhan, atau juga disebut dengan nama Dewa atau nama lainnya dengan ajaran kebhaktian dan kewajiban-kewajiban yang bertalian dengan kepercayaan tersebut.¹⁷

Kata "agama" berasal dari bahasa Sansekerta *āgama* yang berarti "tradisi". Sedangkan kata lain untuk menyatakan konsep ini adalah *religi* yang berasal dari bahasa Latin *religio* dan berakar pada kata kerja *re-ligare* yang berarti "mengikat kembali". Maksudnya dengan berreligi, seseorang mengikat dirinya kepada Tuhan.¹⁸

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/Agama>

Menurut Penetapan Presiden (Penpres) No.1/PNPS/1965 juncto Undang-undang No.5/1969 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan agama dalam penjelasannya pasal demi pasal dijelaskan bahwa Agama-agama yang dianut oleh sebagian besar penduduk Indonesia adalah: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu. Meskipun demikian bukan berarti agama-agama dan kepercayaan lain tidak boleh tumbuh dan berkembang di Indonesia. Bahkan pemerintah berkewajiban mendorong dan membantu perkembangan agama-agama tersebut.

Sebenarnya tidak ada istilah agama "yang diakui" dan "tidak diakui" atau agama resmi dan tidak resmi di Indonesia, kesalahan persepsi ini terjadi karena adanya S.K (Surat Keputusan)

Menteri dalam negeri pada tahun 1974 tentang pengisian kolom agama pada K.T.P yang hanya menyatakan kelima agama tersebut. Tetapi S.K (Surat Keputusan) tersebut telah dianulir pada masa Presiden Abdurrahman Wahid karena dianggap bertentangan dengan Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945 tentang Kebebasan beragama dan Hak Asasi Manusia.

Selain itu, pada masa pemerintahan Orde Baru juga dikenal Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang ditujukan kepada sebagian orang yang percaya akan keberadaan Tuhan, tetapi bukan pemeluk salah satu dari agama mayoritas

G. Kerangka Pemikiran

Dalam wacana hubungan antara Agama dan Negara, setidaknya akan dijumpai dua arena perdebatan yang mencerminkan juga perspektif yang berbeda: Perspektif *pertama*, memperlakukan negara sebagai sebuah arena dari kontestasi intra dan antar agama. Kosekuensinya kebijakan negara merupakan produk akhir dari tarik-menarik kekuatan (*power game*) diantara institusi politik agama. Apabila satu kelompok politik yang mengusung sentimen agama tertentu memenangkan pertarungan politik ini maka sudah dipastikan seluruh haluan negara mencerminkan pemikiran ideologis kelompok yang menang. Sedangkan

kelompok politik yang kalah akan menunggu kesempatan berikutnya.

Kalau posisi negara sebagai arena yang dipilih maka salah satu agenda yang paling pertama dan terutama adalah membangun kesepakatan kelompok-kelompok agama yang bertikai untuk menggunakan cara-cara demokratis dalam menyelesaikan persoalan yang terjadi. Karena demokrasi sebagai suatu sistem persaingan dan konflik yang terlembagakan memerlukan cara-cara yang terpercaya (handal) untuk mengelola konflik dengan penuh damai dan secara konstitusional, dengan tetap menjaga batas-batas kesusilaan, ketertiban dan pengendalian tertentu. Bagaimana sistem demokrasi mewujudkan hal ini? Ilmuwan politik seperti Robert Dahl menegaskan pentingnya

praktek dan pengertian yang akomodatif dan moderat dari institusi dan kelompok elite agama dalam memperkembangkan suatu sistem "keamanan timbal-balik" yang menjamin derajat perlindungan minimal bagi kepentingan dasar setiap pesaing politik utama, sehingga kekalahan tidak berarti dikucilkan secara total dan permanen dari kekuasaan dan sumber daya. Perasaan saling percaya yang sangat dalam di antara pesaing politik semacam itu sangat-lah penting untuk menjamin kondisi demi terwujudnya demokrasi yang stabil.

Sedangkan perspektif *kedua*, menempatkan negara sebagai aktor yang sama sekali terpisah dari pluralitas agama. Salah satu yang terpenting dalam sejarah adalah terbangunnya format negara sekuler dan demokrasi

konstitusionalisme. Asal-usul demokrasi konstitusionalisme ini mungkin bisa dilacak dari pemikiran para teori kontrak sosial mulai dari Rouseau, Montesqui dan John Locke. Demokrasi konstitusionalisme berpusat pada sistem parlementarianisme dan penghargaan pada *civil liberties*. *Civil liberties* merupakan institusionalisasi dari hak-hak Azasi manusia serta hak-hak kewarganegaraan. Pengenalan *Citizenship* pada konteks ini menghapuskan loyalitas yang berbasiskan agama (umat yang internasionalis) ke kesetiaan yang berujung pada negara-bangsa (*nation-state*). Pengakuan terhadap hak-hak warga negara ini merupakan transformasi dari model "kawula" dan "umat", yang didasarkan poros tuan (bangsawan)-kawula, dan institusi (kretikal)- umat,

menjadi sosok warga negara yang didasarkan pada prinsip *equality* (persamaan).

Dua perspektif di atas tentu saja memiliki sejumlah keterbatasan. Memposisikan negara sebagai arena bisa menjebak negara sebagai alat (instrumen) dari kekuatan politik agama dominan, sedangkan negara sekuler juga gagal melihat fungsi kontributif agama. Beranjak dari dua perspektif di atas, agama seharusnya bukan lagi menjadi alat negara agama atau negara sekuler, melainkan memerankan dirinya sebagai "roh" dalam membangun etika politik dalam budaya civility, tanpa harus didasarkan atas klaim formal. Setiap agama sudah dapat dipastikan didasarkan atas kehendak untuk membangun peradaban yang lebih baik. Atau dengan bahasa lain agama bisa menjadi

"code of conduct" , landasan etik bagi pergaulan antar warganegara. Pesan moral yang dibawa agama bisa membuat politik lebih beradab dan bermartabat. Dari titik pijak inilah agama bisa memberikan kontribusi bagi pembentukan budaya beradab dan kewarganegaraan.

Secara garis besar dan umum, perbincangan tentang hubungan agama dan negara telah melahirkan 'blok-blok' dalam hal pola pemikiran para pengamat, yaitu:¹⁹

Pertama, mereka yang terang-terangan menolak adanya hubungan keduanya; agama –

¹⁹ Idris Thaha, *Pengantar Editor: Mendamaikan Agama dan Negara*, dalam Azyumardi Azra, *Reposisi Hubungan Agama dan Negara: Merajut Kerukunan Antarumat*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002) hal vii-viii

khususnya Islam – dan negara tidak saling terkait. Agama dan negara merupakan dua dunia yang berbeda dan bertolak belakang. Agama tidak membicarakan soal-soal agama secara jelas, apalagi menganjurkan pembentukan sebuah negara. Kalangan blok ini sering disebut sebagai kaum sekuler, yang tidak mencampuradukkan dan bahkan memisahkan masalah-masalah agama dan negara.

Kedua, mereka yang terang-terangan pro, yang dengan tegas menyebutkan bahwa agama dan negara memiliki keterkaitan yang sangat erat bahkan antara keduanya tidak bisa dipisahkan. Mereka yang masuk pada blok ini dinamai sebagai kaum formalis, yang ingin dan memperjuangkan simbol-simbol agama masuk ke dalam negara.

Mereka, misalnya menginginkan keberlakuan sistem ketatanegaraan agama dalam sebuah negara. Dengan lantang, kalangan ini meneriakkan perlunya ajaran-ajaran agama – dalam Islam disebut syari'at – dimasukkan ke dalam konstitusi negara.

Ketiga, mereka yang mencoba mencari titik temu di antar kedua pola pemikiran di atas. Pola pemikiran kalangan ini mengakui bahwa agama memang tidak secara tegas menganjurkan pembentukan negara, namun dalam agama termaktub ajaran-ajaran substantif yang mengandung kerangka dasar nilai etis dan moral bernegara dan bermasyarakat. Kelompok ini tampaknya (berhasil) menemukan dan mengawinkan kedua pola pemikiran ekstrim di

atas dalam membahas keterpautan antara agama dan negara. Blok ini biasa disebut dengan kaum substansialis, yang memahami bahwa dalam agama terdapat nilai-nilai substantif berupa nilai-nilai etis dan moral bernegara dan bermasyarakat. Nilai-nilai agama, bagi kalangan blok ini, menjadi acuan dan pegangan dalam menjalankan proses kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Indonesia sebagai sebuah negara yang masih terus "mencari" format ideal bagi hubungan ini pun mempunyai dinamika dalam sejarah Konstitusinya. U.U.D 1945, Konstitusi R.I.S, U.U.D.S 1950 dan U.U.D 1945 Setelah Perubahan Keempat mengatur secara berbeda mengenai hubungan antara agama dengan negara.

Dalam U.U.D 1945 pasal 29 dikatakan bahwa (1) Negara berdasar atas Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, (2) Negara menjamin tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Dalam Konstitusi RIS pasal 41 dikatakan bahwa (1) Penguasa memberi perlindungan yang sama kepada segala perkumpulan dan persekutuan negara yang diakui, (2) Penguasa mengawasi supaya segala persekutuan dan perkumpulan agama patuh taat kepada undang-undang, termasuk aturan-aturan hukum yang tak tertulis. Pasal 41 ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh John Locke yang menuntut agar agama membatasi diri pada ajaran mengenai akhirat dan pada kegiatan ibadat,

sedangkan urusan dunia diserahkan pada negara. Agama diharapkan membuat masyarakat tenang, patuh dan bersedia berpartisipasi dalam pembangunan, sedangkan pengarahannya masyarakat diarahkan pada negara.²⁰

Dalam U.U.D.S 1950 dikatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan agama, keinsyafan batin dan pikiran. Hal ini memperlihatkan bahwa U.U.D.S 1950 mempunyai semangat sangat besar bagi penghargaan atas sikap keberagaman tiap-tiap warga negara.

Selanjutnya, dalam U.U.D 1945 Setelah Perubahan Keempat, isi pasal 29 tetap dipertahankan, tetapi ada penambahan dalam

²⁰ Franz Magniz Suseno, *Kuasa dan Moral*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001) hal. 104

pasal yang lain, yaitu pasal 28E ayat (1) yang mengatakan bahwa “setiap orang bebas memeluk agama dan memilih beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali, (2) setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan nuraninya. Tetapi kebebasan ini tetap dibatasi oleh pasal 28J mengenai batasan dalam beribadah bagi setiap orang agar tercipta ketertiban.

Masih ada berbagai interpretasi mengenai pengaturan pasal ini hingga tataran implementasi. Bahkan dalam realitas masyarakat masih kita

dapati beberapa konflik horisontal (antar pemeluk agama) berkaitan dengan kebebasan menjalankan agama yang dipicu oleh adanya berbagai tafsir atas Konstitusi.

Toleransi beragama sangat dibutuhkan dalam kehidupan bernegara. Toleransi ini hanya bisa berjalan dengan baik apabila ada saling percaya (*mutual trust*). Sayangnya, *mutual trust* sebagai suatu kekuatan untuk mewujudkan komunitas humanistik (*civic community*), mengalami kemerosotan yang terjadi ketika kekuasaan rezim Orde Baru atas nama keragaman agama membatasi kebebasan sipil dan kebebasan politik. Kekuasaan otoriter juga membangun apa yang kemudian disebut ideologi "SARA". Sehingga, bekerjanya pengendalian politik atas

pluralisme itu membuat kemampuan komunitas warga mewujudkan kehidupan yang demokratis melalui; kesepakatan-kesepakatan, kesetaraan secara politis, solidaritas, kepercayaan (*trust*), toleransi serta struktur sosial yang kooperatif antar warga, menjadi memudar digantikan oleh peran Negara di seluruh sektor kehidupan.

Ada beberapa usaha yang bisa dibangun untuk merintis kembali *mutual trust* antar komunitas Agama;

pertama, mengembalikan *mutual trust* akan tergantung pada kemampuan kita untuk meretas rekonsiliasi. Rekonsiliasi ini sangat dekat hubungannya dengan proses 'mengingat' dan 'melupakan' masa lalu. Sehingga, untuk membangun saling percaya antar komunitas

agama diperlukan kehendak untuk 'melupakan' hubungan-hubungan yang buruk (pertikaian) di masa lalu dan bahkan bersedia untuk meminta maaf atas kesalahan-kesalahan yang telah diperbuat dalam sejarah. Semangat rekonsiliasi ini pernah dikedepankan oleh Paus Paulus II ketika beliau meminta maaf atas kesalahan Gereja Katolik di masa lalu, baik pada kaum Yahudi maupun Gereja Ortodox. Proses 'melupakan' itu juga harus diikuti dengan proses 'mengingat' hubungan-hubungan harmonis yang terjadi dalam sejarah, baik dilihat dari kesamaan asal-usul, kekerabatan maupun berkebudayaan.

Dalam kasus interaksi antar komunitas agama di Indonesia, perlu dilakukan pencarian landasan spritual dalam penanganan konflik dan

kekerasan. Landasan spritual itu misalnya bisa didapat dari tradisi "pertaubatan" yang dimiliki oleh semua Agama. Taubat berarti menyadari kesalahan-kesalahan yang dilakukan di masa lampau serta sekaligus memohon maaf atas kesalahan itu. Dimensi sosial dari pertaubatan dari seluruh komunitas agama menjadi sangat penting karena menjadi titik pijak untuk membangun arena/ era baru yang dilandasi oleh cinta kasih dan semangat anti kekerasan.

Kedua, berhadapan dengan realitas konflik dan kekerasan yang melanda Indonesia, komunitas agama-agama perlu membangun gerakan alternatif yang didasarkan pada semangat perdamaian dan anti kekerasan. *Mutual trust* akan bisa terbangun apabila terjadi dialog-dialog

emansipatoris antar komunitas agama tentang berbagai isu yang dianggap sensitif. Dalam dialog emansipatoris, lebih didasarkan pada keterbukaan, kesetaraan, pembebasan dan tidak dipenuhi oleh apa yang sering disebut dengan prasangka dan stereotype. Dialog juga seharusnya memasuki isu-isu sensitif yang seringkali mendominasi dialog-dialog antar komunitas agama di Indoensia dan menimbulkan prasangka seperti isu Kristenisasi dan Islaminisasi. Sehingga perlu dikembangkan kembali dialog yang intensif mengenai dua isu ini.

Ketiga, *mutual trust* akan bisa terbangun apabila ada 'proyek bersama' di masa depan yang ingin diwujudkan. Di jaman revolusi kemerdekaan, berbagai komunitas agama bisa bersatu karena

harus mewujudkan negara-bangsa yang bebas dari kolonialisme maka pada masa kekinian, komunitas agama seharusnya bersatu dalam menghadapi masalah-masalah kemanusiaan dan kemiskinan yang harus dihadapi dan diselesaikan.

Persoalan terakhir adalah menyangkut posisi agama dalam masyarakat multikultur. Hal ini penting karena toleransi yang terjaga antar komunitas agama akan tidak ada artinya, apabila kemudian komunitas agama mempunyai sikap yang berbeda (tidak toleran) dengan lingkungan multikultur. Banyak isu-isu strategis yang berkaitan dengan itu, misalnya; bagaimana sikap agama-agama besar di Indonesia terhadap dengan agama-agama "lokal", seperti kepercayaan Marafu di kalangan etnik Sumba, ataupun tradisi

Kaharingan dalam etnik dayak di Kalimantan. Dan bagaimana pula sikap agama-agama besar terhadap budaya pop yang semakin eskalatif penyebarannya melalui media komunikasi massa. Dengan demikian, *mutual trust* dan sikap toleran seharusnya tidak hanya terbangun dalam hubungan antar komunitas agama, melainkan juga memasuki arena-arena kebudayaan dalam masyarakat multikultur.

Hukum diharapkan dapat menjadi sarana efektif untuk mendorong dilaksanakannya beberapa solusi di atas.

H. Personalia

Penelitian Hukum tentang Eksistensi Surat Keputusan Bersama Dalam Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No. PHN-20.LT.01.05 Tahun 2011, dengan personalia sebagai berikut:

Ketua : Suherman Toha, S.H., M.H., APU

Sekretaris : Arfan Faiz Muhlizi, S.H.,M.H.

Narasumber : Abdul Wahid, SH.,MH.

Anggota : 1. Hj. Hesty Hastuti, S.H., M.H

2. Hj. Hajerati, S.H., M.H.

3. Sri Hudyati, S.H.

4. Dra. Diana Yusyanti, M.H.

5. Drs. Ulang Mangun

Sosiawan, M.H.

6. Nunuk Febrianingsih,

S.H.,M.H.

7. Suliya, S.Sos

Sekretariat : 1. K a r n o

2. Muchtaril Amir

I. Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan mulai 1 April hingga September 2011, dengan schedule sebagai berikut:

2	PELAKSANAAN					
	Penelusuran Data Pustaka					
	Obsevasi/Survey					
	Pengumpulan dan Pengolahan Data					
	Analisa Data					

No	Uraian Kegiatan	April	Mei	Juni	PELAPORAN						
					Juli	Agust	Septem				
					Penyusunan Laporan						
1	PERSIAPAN				Pendahuluan						
	Penyusunan Proposal				Penyusunan Laporan						
	Penyusunan Riset Design				Kemajuan						
	Pembuatan Instrumen				Penyusunan Laporan Akhir						
	Penelitian				Seminar / Presentasi						
	Presentasi Proposal				Laporan Akhir						
	Penelitian				Pencetakan Laporan Akhir						

J. Sistematika Laporan

Setelah melalui proses pengumpulan data, pengolahan data, dan analisa data, serta memperoleh kesimpulan penelitian, laporan penelitian ini disusun dengan sistematika:

Bab I : Pendahuluan. Dalam bab ini dimuat perihal; latar belakang, pokok permasalahan, tujuan, kegunaan, metode penelitian, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, personalia, jadwal penelitian, dan sistematika laporan.

Bab II : Surat Keputusan Bersama Untuk Penyelesaian Konflik Antar Dan Intern Agama. Dalam bab ini dimuat

perihal; sejarah S.K.B dalam penyelesaian konflik agama di Indonesia, jenis dan materi muatan Surat Keputusan Bersama, dan kedudukan Surat Keputusan bersama Dalam Sistem Hukum Indonesia.

Bab III : Realitas Kerukunan Beragama dan Pola Penyelesaian Konflik Agama. Dalam bab ini di muat perihal: kerukunan beragama, pola penyelesaian konflik antar dan intern agama, dan mekanisme penyelesaian konflik agama di beberapa daerah.

Bab IV : Analisis Eksistensi Surat Keputusan Bersama. Dalam bab ini dimuat perihal: surat keputusan bersama dalam tata hukum di Indonesia, dan implementasi Surat Keputusan Bersama.

Bab V : Kesimpulan dan Saran . Dalam bab ini dimuat perihal: kesimpulan yang berisi jawaban terhadap pokok permasalahan, dan saran dari hasil penelitian.

Daftar Pustaka. Terdiri dari uraian perihal bahan- bahan penelitian berupa buku-buku literatur dan juga Peraturan Perundang-undangan.

BAB II
SURAT KEPUTUSAN BERSAMA
UNTUK PENYELESAIAN KONFLIK
ANTAR DAN INTERN AGAMA

A. Sejarah S.K.B Dalam Penyelesaian
Konflik Agama di Indonesia²¹

Konflik antar dan intern umat beragama sering terjadi di Indonesia, terutama pada masa pemerintahan rejim “Orde lama” dahulu. Seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan Partai Komunisme Indonesia (P.K.I)

²¹ Lihat juga Muhammad Nurdin, *Kekuatan Siluman di Balik Konflik Antar-umat Bergama*, 16 February 2011, <http://hankam.kompasiana.com/2011/02/16/kekuatan-siluman-di-balik-konflik-antar-umat-bergama/>

dukungan Beijing, konflik antar dan intern umat beragama terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Kejadian-kejadian Konflik yang terjadi waktu itu sepertinya di sutradarai oleh kekuatan kekuatan siluman yang menjadikan Indonesia sebagai ajang yang strategis dalam agenda persaingannya, untuk memuluskan jalan bagi kepentingan politik, ekonomi dan sosial budaya mereka. Kekuatan kekuatan siluman tersebut memang sangat terasa meskipun misteri, karena bergerak bersama krisis politik, ekonomi, dan sosial budaya domestik yang melanda Indonesia, serta konflik perang dingin antara Blok Barat pimpinan Amerika Serikat (A.S) dan Blok Timur pimpinan Uni Sovyet. Karenanya rejim “Orde Lama” meskipun bergaris politik luar negerinya bebas dan aktif, namun saat itu sudah merangkai poros Jakarta, Hanoi, Beijing dan Pyongyang (blok komunisme)

dan anti Barat yang oleh Presiden Sukarno disebutnya Nekolim (Neo Kolonialisme Imperialisme). Setelah secara institusi P.K.I runtuh tahun 1965, konflik antar dan intern agama masih terus terjadi diberbagai daerah Indonesia. Seperti tahun 1967 di Meulaboh, Aceh Barat, Slipi dan pulau Banyak (Jakarta), Menodo, Flores, gedung Tarakanita (Jakarta) dan peristiwa Dongo, di kabupaten Bima.

Kasus-kasus konflik antar dan intern agama yang meresahkan masyarakat²² ini berlanjut ke Dewan

²² interupsi ini di prakarsai oleh politisi bernama Luqman Harun, Tokoh Muhammadiyah yang ternama di dunia Internasional sebagai pejuang Islam. Lahir di Limbanang, sebuah kampung dekat Payakumbuh, Sumatera Barat, 6 Mei 1934 dan meninggal di Jakarta, 8 April 1999 dan dikuburkan di TPU Tanah Kusir. Dari kampung tersebut lahir juga tokoh Ibrahim Datuk Tan Malaka, seorang tokoh komunis internasional pada tahun 1920-an. Menyelesaikan pendidikan SD (1947) dan SMP (1951) di kota kelahirannya, lalu melanjutkan di SMA Muhammadiyah Jakarta (1954) dan Fakultas Ekonomi Universitas Nasional (1962). Ia aktif sebagai insan organisasi, semasa kuliah sebagai anggota Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) dan menjadi Ketua Pemuda

Perwakilan Rakyat Gotong Royong (D.P.R- G.R) dan ditandai dengan munculnya rangkaian interupsi dari 31 orang anggota D.P.R-G.R pada tanggal 10 Juli 1967 yang diajukan kepada Presiden Republik Indonesia, cq. menteri utama kesejahteraan rakyat dan menteri agama. Interupsi tersebut memuat enam permasalahan yang dipertanyakan mereka kepada pemerintah, yaitu: (1) bantuan luar negeri untuk agama tertentu; (2) negara

Muhammadiyah. Setelah G30.S/ PKI, bersama Subchan dari NU giat dalam aksi pengganyangan PKI. Sebagai anggota DPR-GR, vokal dalam mengutarakan pendirian politik golongan Islam. Antara tahun 1985-1990. menjabat Wakil Ketua Pengurus Pusat Muhammadiyah. Lebih terkenal sebagai Ketua Komite Solidaritas Islam, dan pernah pula menjadi Sekjen Asian Conference on Religion and Peace (ACRP) yang memberinya akses ke dunia internasional Islam. Ia pernah bertemu Yasser Arafat (FLO) dan bersafari ke Kenya. Juga aktif dalam berbagai panitia yang menghimpunkan bantuan kepada perjuangan Islam di Afghanistan, Libanon dan Palestina. Sebagai tokoh Muhammadiyah, dikenal sebagai lobbyist yang trampil karena sifatnya yang hangat, terus terang dan terbuka. Lebih jauh lihat juga <http://hankam.kompasiana.com/2011/02/16/kekuatan-siluman-di-balik-konflik-antar-umat-bergama/> dan <http://www.jakarta.go.id/jakv1/encyclopedia/detail/1712>

asal, prosedur dan penggunaan bantuan tersebut; (3) penertiban dan pengawasan pemerintah terhadap segala bantuan luar negeri untuk agama di Indonesia; (4) banyaknya, negara asal, dan penertiban propagandis atau penyiar agama di Indonesia serta pengawasan prosedurnya; (5) Jumlah rumah ibadah yang dibangun selama lima tahun terakhir; dan (6) perlunya mempelajari faktor sosial psikologis masyarakat dan daerah tempat pembangunan rumah rumah ibadah tersebut. Selain interupsi yang dilakukan oleh anggota DPR-GR tersebut diatas, terjadi berbagai tanggapan dari kalangan pemuka agama terhadap berbagai kasus kasus dan konflik antar umat beragama tersebut bermunculan.²³ Dan juga banyak kalangan agamawan

²³ Dalam konteks ini, Mohammad Natsir, mantan Perdana Menteri RI, mengatakan bahwa kejadian kejadian tersebut timbul karena

lainnya yang mengancam berbagai konflik tersebut, serta menuntut pemerintah supaya bergerak dengan cepat untuk mengentaskan masalah masalah yang sangat serius tersebut .

Berdasarkan berbagai peristiwa yang mengacu kepada semakin memuncaknya ketegangan antar umat beragama tersebut, maka pemerintah mengambil suatu inisiatif supaya diadakan suatu musyawarah antar agama yang dilaksanakan pada tanggal 30 November 1967.²⁴ Dalam musyawarah tersebut pemerintah

masalah kaum muslimin yang di sampaikan kepada pihak pihak yang bersangkutan dan pemerintah tidak mendapat sambutan yang positif. Kemudian Prof.Dr.H.Mohammad Rasyidi, cendekiawan muslim, yang mantan Menteri Agama RI, mengatakan pula bahwa "Saya merasa dengan terus terang bahwa keadaan sekarang adalah serius, hubungan antar umat Islam dengan umat Kristen tegang, bahkan sangat tegang. Kita tidak dapat berpura pura tidak merasakan hal ini; rasa tegang ini dimana mana dapat kita raba. Ibid.

²⁴ Dalam musyawarah tersebut, (pejabat) Presiden Suharto antara lain mengatakan "Secara jujur dan dengan hati terbuka, kita harus berani mengakui, bahwa musyawarah antaragama ini justeru

mengusulkan dibentuknya Badan Konsultasi Antaragama dan ditanda tangani bersama satu piagam yang isinya antara lain sebagai berikut: "menerima anjuran Presiden agar tidak menjadikan umat yang sudah beragama sebagai sasaran penyebaran agama lain". Musyawarah tersebut berhasil membentuk Badan Konsultasi Antaragama, tetapi tidak dapat menyepakati

diadakan oleh karena timbul berbagai gejala di beberapa daerah yang mengarah kepada pertentangan pertentangan agama". Kemudian pada kesempatan itu juga (pejabat) Presiden Suharto menyatakan, "Pemerintah tidak akan menghalang halangi suatu penyebaran agama. Akan tetapi, hendaknya penyebaran agama tersebut ditujukan kepada mereka yang belum beragama yang masih terdapat di Indonesia. Penyebaran agama tidak ditujukan semata mata untuk menambah pengikut, apalagi apabila cara cara penyebaran agama tersebut dapat menimbulkan kesan bagi pemeluk agama lain, seolah-olah ditujukan kepada orang orang yang telah memeluk agama tersebut". Demikian isi pernyataan (pejabat) Presiden Suharto dalam musyawarah yang di hadiri oleh pemuka-pemuka agama Islam, Katolik, Protestan, Hindhu, Budha. ibid

penandatanganan piagam yang telah diusulkan tersebut.

25

Walaupun pihak Kristen tidak menyetujui prinsip "tidak menjadikan umat yang sudah beragama sebagai sasaran penyebaran agama", sebagaimana yang dikehendaki pemerintah dan didukung oleh umat Islam, pemerintah mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah terus berusaha secara maksimal untuk menumbuhkan saling pengertian atau kerukunan antar umat beragama dengan melakukan berbagai dialog antar agama yang di prakarsai oleh Departemen

²⁵ Pihak Kristen tidak bersedia menandatangani piagam tersebut karena dianggap bertentangan dengan kebebasan penyebaran Injil. Dr.A.M.Tambunan, seorang tokoh Kristen, antara lain mengatakan, "Kami sebagai orang-orang Kristen terikat pada perintah ilahi". Di dalam Injil, antara lain disebutkan "Dan kamu akan saksi bagiku, baik di Yerusalem, baik di seluruh tanah Yudea serta di Samaria, hingga keujung bumi" (Kisah Rasul, 1:8). Ayat lain menyatakan: "Pergilah keseluruh dunia dan maklumkanlah Injil kepada segala makhluk" (Markus, 16:15). Ibid.

Agama²⁶. Setelah melalui suatu proses yang panjang dan berliku, maka melalui Keputusan Menteri Agama Nomor 35/1980 tertanggal 30 Juni 1980 dibentuklah Forum Konsultasi dan Komunikasi Antar umat Beragama. Keanggotaan wadah ini terdiri dari atas majelis-majelis agama yang ada di Indonesia, yaitu Majelis Ulama Indonesia (M.U.I), Dewan Gereja-Gereja Indonesia (D.G.I), Majelis Agung Wali Gereja Indonesia (MAWI); kini Konferensi Waligereja Indonesia (K.W.I), Parisada Hindu Dharma Pusat (P.H.D.P), dan Perwalian Umat Budha Indonesia (Walubi). Surat keputusan tersebut juga dilampiri dengan Pedoman Dasar tentang Wadah Musyawarah Antarumat Beragama yang memuat status, nama, bentuk, susunan, tata kerja, dan wewenang Wadah Musyawarah Antar umat Beragama.

²⁶ Sekarang disebut Kementerian Agama

Wadah tersebut merupakan forum konsultasi dan komunikasi antara para pemimpin atau pemuka agama, dibentuk di tingkat pusat, yang bertujuan untuk meningkatkan pembinaan kerukunan hidup di antara sesama umat beragama di Indonesia.

Untuk itu dalam konteks mewujudkan kerukunan antara umat beragama serta berupaya menghindari terjadinya konflik antaragama, maka pemerintah Indonesia mengeluarkan beragam peraturan, antara lain sebagai berikut: (1) Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/1969 tentang cara Mendirikan Rumah Ibadah dan Cara Penyiaran Agama; (2) Keputusan Menteri Agama Nomor 70/1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama; (3) Keputusan Menteri Agama Nomor 77/1978 tentang Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga lembaga

Keagamaan di Indonesia; (4) Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/1979 tentang Tata Cara Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Lembaga Keagamaan di Indonesia; dan (5) Keputusan Menteri Agama Nomor 49/1980 tentang Rekomendasi atas Permohonan Tenaga Asing yang Melakukan Kegiatan Bidang Agama di Indonesia. Seluruh peraturan tersebut mengandung empat hal pokok, yaitu tentang:

1. Pendirian rumah ibadah. Untuk mendirikan rumah ibadah harus mempertimbangkan pendapat kepala perwakilan Departemen Agama setempat.
2. Penyiaran Agama, yaitu: (a) Tidak dibenarkan penyebaran agama ditujukan terhadap orang atau kelompok orang yang telah memeluk /menganut

agama lain dengan menggunakan bujukan dengan atau tanpa pemberian barang, uang, pakaian, makanan, dan obat-obatan serta pengobatan; (b) Tidak dibenarkan penyebaran agama melalui pamflet, majalah, buletin, buku dan media cetak/elektronika lainnya kepada pemeluk agama lainnya; (c) Tidak dibenarkan menyebarkan agama dari rumah ke rumah umat yang telah memeluk agama lain;

3. Bantuan Luar Negeri. Bantuan luar negeri bagi lembaga keagamaan di Indonesia harus mendapat persetujuan Panitia Koordinasi Kerjasama Teknik Departemen Luar Negeri, setelah mendapat rekomendasi dari Departemen Agama Republik Indonesia;

4. Tenaga Asing. Tenaga asing yang bertugas di bidang keagamaan di Indonesia harus mendapat rekomendasi dari menteri agama. Masing-masing umat beragama mengupayakan indonesianisasi dan memperkecil jumlah tenaga asing.

Peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah Indonesia tersebut sudah relatif baik jika sekiranya dijalankan sesuai jiwa peraturan itu secara utuh oleh berbagai pihak, dalam hal ini semua umat atau pemeluk agama-agama yang sudah diakui oleh pemerintah Indonesia bisa diperkirakan kerukunan antar umat beragama kedepan di Indonesia akan lebih baik. Hal ini terbukti pada masa rejim orde baru, konflik-konflik antar umat beragama jarang terjadi, sehingga Indonesia dijadikan contoh oleh bangsa-bangsa lain di dunia dalam kerukunan hidup antar umat beragama dengan

toleransinya yang tinggi. Namun sekarang tidak hanya kerukunan antar umat beragamanya yang tercoreng, tetapi juga kerukunan inter umat seagamanya juga turut juga terganggu terkontaminasi.²⁷

Pemerintah sekarang harus bergerak secepatnya untuk menyelesaikan masalah yang sesungguhnya sangat serius tersebut, bersamaan segera pula menyempurnakan SKB itu dan mensosialisasikannya kepada seluruh masyarakat Indonesia. Karena jika mengamati kentalasi sosial politik, sosial ekonomi dan sosial budaya masyarakat Indonesia yang terpuruk tersebut, ditambah dengan berbagai komentar pepesan kosong di media cetak dan elektronika yang menjadi

salah satu pemicu kerusuhan kerusuhan kedepan. Di belakang konflik konflik antar umat beragama tersebut tidak mustahil terdapat kekuatan kekuatan siluman yang hendak meruntuhkan integritas negara dan bangsa Indonesia, karena semuanya terjadi seiring dengan langkah langkah yang diambil oleh para pemuka dari lintas agama untuk coba mengentaskan keterpurukan dibidang politik, krisis identitas dan hukum, juga krisis akhlaq dan moral seiring kemelaratan rakyat diseantero negeri ini. Bangsa Indonesia harus mewaspadainya, supaya tetap eksis dan survive sebagai satu bangsa yang tetap dihormati oleh bangsa bangsa lainnya .

²⁷ Hal ini terlihat dari konflik konflik di Jawa Barat (Depok, Ranca ekek), Cikeusik (Banten), Temanggung (Jawa Tengah) dan sebagainya.

B. Jenis dan Materi Muatan Surat Keputusan Bersama

Selama puluhan tahun sejak 1966, secara umum S.K.B menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dilihat dari tata urutan Perundang-undangan, Era Tap No XX sudah lewat karena dicabut oleh Tap No: III/ M.P.R/ 2000 dan dicabut pula oleh Tap No: I/ M.P.R/ 2003 yang mengamanatkan dituangkannya tata urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Undang Undang. Undang Undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Didalam produk hukum yang mengikat umum itu, tidak ada lagi judul “Keputusan”, apalagi dengan embel-embel “Surat”.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Bab XII Ketentuan Penutup Pasal 56 menyebutkan:

“Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini”.

Hal ini dikuatkan dengan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan asas undang-undang “*Lex Posterior Derogat Legi interiori*”, maksudnya undang-undang yang berlaku kemudian menyampingkan undang-undang yang

berlaku terlebih dahulu. Konsekuensinya istilah S.K.B (Surat Keputusan Bersama) tidak tepat digunakan lagi, namun istilah yang tepat ialah Peraturan Menteri. Terlepas dari apakah peraturan itu dikeluarkan sendiri-sendiri oleh menteri atau pejabat setingkat menteri, atau secara bersama-sama, semuanya tergantung kepada kebutuhan materi yang ingin diatur. Istilah Keputusan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hanya digunakan untuk sebuah penetapan, seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan, bukan sesuatu yang berisi norma yang bersifat mengatur.

Surat Keputusan Bersama yang sudah diterbitkan nampaknya akan terus menuai kontroversi. Pro dan kontra masih akan terus berlanjut. Pemerintah sendiri

mempersilahkan mereka yang menolak S.K.B untuk memperkarakannya di Mahkamah Konstitusi. Padahal tugas dan kewenangan mahkamah tidak dapat mengadili sebuah S.K.B yang diterbitkan oleh pejabat tinggi negara, sepanjang ia tidak menimbulkan sengketa kewenangan. S.K.B itu bukan pula obyek sengketa tata usaha negara yang dapat dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara, karena sifatnya bukanlah putusan pejabat tata usaha negara yang bersifat individual, kongkrit dan final. Kalau mau dibawa ke Mahkamah Agung, boleh saja untuk menguji apakah SKB itu kalau isinya bercorak pengaturan bertentangan atau tidak dengan undang-undang (yakni Undang-Undang Nomor 1/ PNPS/ 1965). S.K.B adalah kebijakan (*beleid*) Pemerintah, yang oleh yurisprudensi Mahkamah Agung, dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak dapat diadili.

C. Kedudukan Surat Keputusan Bersama Dalam Sistem Hukum Nasional

Pancasila menempatkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa sebagai sila Pertamanya. Hal ini berarti bahwa Indonesia adalah negara yang memegang teguh nilai-nilai agama, walaupun Indonesia bukanlah negara agama. Dasar agama di harapkan mampu menjadi sumber moral yang dapat dijadikan pedoman bagi sikap dan perilaku warga.

Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa itu diikuti dengan ketentuan mengenai kebebasan beragama dan menjalankan ibadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing di dalam Konstitusi. Dalam kehidupan beragama berlaku asas pluralisme yang mengakui kebenaran eksklusif masing-masing agama. Sementara

itu warga negara memiliki kebebasan untuk menjalankan agama dan beribadah menurut agama dan keyakinannya masing-masing. Hal tersebut seiring dengan perkembangan hak asasi manusia yang menjamin kebebasan setiap orang untuk beragama. Kebebasan di sini berarti bahwa keputusan beragama diletakkan pada tingkat individu.

Kebebasan untuk beragama di Indonesia ini dituangkan dalam Konstitusi (Undang Undang Dasar N.R.I 1945) sebagaimana dapat dilihat Pasal 28 E²⁸ mengenai Kebebasan Beragama dan beribadah; Pasal

²⁸ Pasal 28 E menyatakan: (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **) (2) Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)

28 J²⁹ yang mengatur mengenai batasan dalam beribadah bagi setiap orang agar tercipta ketertiban³⁰; serta Pasal 29³¹ yang memberikan jaminan menjalankan agama dan kepercayaan. Peran U.U.D 1945 sebagai pemersatu, bukan berarti U.U.D 1945 menghilangkan atau menafikkan adanya perbedaan yang beragam dari

²⁹ Pasal 28 J menyatakan (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **) (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

³⁰ Hingga saat ini undang-undang yang mengatur mengenai ketertiban beragama ini masih menggunakan *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 (1/pnps/1965) Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama*. Undang-undang ini pernah dimohonkan untuk diuji oleh MK, tetapi telah ditolak MK pada 19/04/2010 dalam putusan perkara nomor 140/PUU-VII/2009.

³¹ Pasal 29 menyatakan bahwa (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa; (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

seluruh rakyat Indonesia. Sebagai pemersatu, U.U.D 1945 adalah mengakui, menghormati dan memelihara keragaman agama tersebut agar tercipta kerukunan antar umat beragama.

Dalam Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberikan landasan normatif bahwa agama dan keyakinan merupakan hak dasar yang tidak bisa diganggu gugat. Dalam pasal 22 ditegaskan: *1) Setiap orang bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu; 2) Negara menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*". Dalam pasal 8 juga ditegaskan bahwa *"Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan*

pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

Dari pasal tersebut jelas bahwa negara (c.q. pemerintah) adalah institusi yang pertama-tama berkewajiban untuk menjamin kebebasan berkeyakinan dan segala sesuatu yang menjadi turunannya, seperti pengakuan hak-hak sipilnya tanpa diskriminasi. Dalam pasal 1c Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dijelaskan bahwa :

“diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung maupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar suku, ras, etnis, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya”.

Di samping itu, tuntutan untuk menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan juga menjadi tuntutan international sebagaimana tertuang dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Indonesia sudah meratifikasi tentang ICCPR melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Dengan ratifikasi itu, maka Indonesia menjadi Negara Pihak (*State Parties*) yang terikat dengan isi ICCPR.

Kovenan menetapkan hak setiap orang atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama serta perlindungan atas hak-hak tersebut (Pasal 18); hak orang untuk mempunyai pendapat tanpa campur tangan pihak lain dan hak atas kebebasan untuk menyatakan

pendapat (Pasal 19); persamaan kedudukan semua orang di depan hukum dan hak semua orang atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi (Pasal 26); dan tindakan untuk melindungi golongan etnis, agama, atau bahasa minoritas yang mungkin ada di negara pihak (Pasal 27).

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) pada dasarnya memuat ketentuan mengenai pembatasan penggunaan kewenangan oleh aparat represif negara, khususnya aparat represif Negara. Makanya hak-hak yang terhimpun di dalamnya juga sering disebut sebagai hak negatif (*negative rights*). Artinya, hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara dibatasi. Apabila negara terlalu intervensi, hak-hak dan kebebasan yang diatur di dalamnya akan dilanggar oleh

negara. Negara-negara Pihak yang melakukan pelanggaran terhadap hak-hak tersebut, akan mendapat kecaman sebagai negara yang telah melakukan pelanggaran serius hak asasi manusia (*gross violation of human rights*).

Meski secara konstitusi jaminan atas kebebasan beragama dan berkeyakinan cukup kuat, namun pada tingkat implementasi masih sangat lemah. Bahkan ada kesan, paradigma dan perspektif pemerintah dalam melihat agama dan segala keragamannya tidak berubah. Keragaman masih dianggap sebagai ancaman daripada kekayaan. Watak negara yang ingin sepenuhnya menguasai segi-segi kehidupan dalam masyarakat, terutama keyakinan, sebagai ciri negara otoriter juga belum sepenuhnya hilang. Hingga saat ini masih banyak permasalahan yang timbul dalam pergaulan umat

beragama baik intern maupun antar umat beragama seperti munculnya konflik kekerasan, perusakan rumah ibadah dan kekerasan agama lainnya yang dilakukan oleh masyarakat sipil.³²

Salah satu upaya pemerintah untuk menyelesaikan berbagai konflik tersebut adalah dengan mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (S.K.B), yang dalam tata hukum di Indonesia masih menjadi polemik. Salah satu contoh S.K.B ini adalah Keputusan Bersama Menteri Agama No 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep- 033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota,

³² Kasus perusakan dan pembakaran Masjid Ahmadiyah dan Gereja HKBP di Bekasi dan pembakaran masjid di Sumatera Utara merupakan beberapa contoh yang terjadi akhir-akhir ini.

Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (J.A.I) Dan Warga Masyarakat yang ditetapkan 9 Juni 2008. Selain S.K.B ini terdapat juga beberapa SKB lain meski dengan penamaan yang berbeda-beda, seperti Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat; Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia; dan Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/ BER/ Mdn-Mag/ 1969 Tentang

Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya

Dalam tataran konseptual, kebijakan yang kemudian dituangkan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang dibedakan menjadi dua, yaitu peraturan (*regeling*) dan keputusan (*beschikking*). Peraturan merupakan rambu tertulis yang dibuat lembaga negara, berlaku umum diseluruh wilayah negara, dan waktu tidak tertentu. Sementara itu, keputusan merupakan bentuk kebijakan yang juga tertulis, sifatnya personal (*individual*) dan final. Biasanya juga bersifat *einmalig* (sekali pakai).

Dalam tataran normatif, jika ada pihak yang merasakan ketidakadilan atas produk hukum itu, harus mengacu pada kompetensi peradilan. Keputusan berada

pada ranah peradilan administrasi (P.T.U.N), sedangkan untuk peraturan, ranahnya adalah *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Jika kedudukan peraturan itu di bawah undang-undang, maka pengajuan keberatan dilakukan lewat *judicial review* ke Mahkamah Agung. Sedangkan untuk undang-undang, kewenangannya ada pada Mahkamah Konstitusi.

Ihwal Surat Keputusan Bersama, kedudukannya sebagai dasar hukum populer ketika tata urutan peraturan perundangan diatur oleh Tap No XX/ M.P.R.S/ 1966 tentang Memorandum D.P.R.G.R tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan R.I. legal reasoningnya adalah, ketika substansinya akan dituangkan dalam bentuk keputusan presiden (keppres) terlalu luas, tetapi jika hanya diatur berdasar satu keputusan menteri, terlalu sempit karena sifatnya

interdepartemental. Yang jelas, selama puluhan tahun sejak 1966, S.K.B menjadi dasar hukum yang populer untuk mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral.

Era Tap No XX sudah lewat karena dicabut oleh Tap No: III/ MPR/ 2000 dan dicabut pula oleh Tap No: I/ MPR/ 2003 yang mengamanatkan dituangkannya tata urutan peratutan perundang-undangan dalam Undang-Undang. Undang-Undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam produk hukum yang mengikat umum itu, tidak ada lagi judul “Keputusan”, apalagi “Surat”. Kompetensi peradilannya juga jelas,

Yaitu langsung ke M.A atau M.K berdasar kualifikasi sebagaimana disebut diatas. Sementara untuk selain yang disebut dalam Undang-Undang itu, kompetensinya jelas di P.T.U.N.

Selanjutnya dalam perkembangan saat ini perlu dibahas satu per satu setiap S.K.B, baik yang bersifat internal maupun eksternal, mengingat bahwa masing-masing S.K.B tersebut memiliki karakter yang berbeda-beda, sehingga analisa juridisnya pun bisa berbeda antara satu dengan lainnya.

Untuk jelasnya:

1. SKB yang bersifat internal

Surat Keputusan Bersama yang bersifat internal, yang dimaksud adalah Keputusan Bersama Menteri

Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (J.A.I) Dan Warga Masyarakat.

Dalam membahas S.K.B ini, kiranya terlebih dulu perlu dijelaskan mengenai berbagai pandangan terhadap ajaran Ahmadiyah.

Pandangan iterhadap ajaran Ahmadiyah ni salah satunya diambil dari wawancara yang dilakukan oleh tim peneliti kepada beberapa responden secara kualitatif.³³

Diantaranya Sarwo Edi menjelaskan ajaran Ahmadiyah sebagai berikut:

³³ Wawancara ini salah satunya dilakukan dengan H Sarwo Edi (anggota FKUB dari unsure Muhammadiyah, Prof. Hatta ketua MUI Medan dan beberapa pengurus NU)

Bahwa gerakan “Islam” Ahmadiyah yang dibangun oleh Mirza Ghulam Ahmad, tahun 1883, adalah berasal dari daerah Qadian, Punjab yang sekarang masuk wilayah Pakistan. Suatu hal yang tidak dapat dimungkiri ialah bahwa memang ada ajaran Ahamadiyah yang berbeda dengan ajaran Islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW. hingga masuk kedalam wilayah aqidah. Yang bentuknya : *pertama* Masalah Kristologi, bahwa Isa tidak mati ditiang salib, tetapi berhasil melarikan diri kedaerah Kasmir mengajar dan meninggal di daerah ini (Ela hal 30); *kedua* Mirza sendiri adalah jelmaan dari Nabi Isa dan sejumlah pemuka agama lain sebelumnya; *ketiga* Beliau juga adalah Imam Mahdi dengan mengajarkan agama tanpa jihad (dalam arti melawan dengan tanpa kekerasan sekalipun gerakannya dihalangi dan dibendung) (Ela idem). *Keempat* Mirza

adalah seorang Nabi Allah , sesuai dengan sebutan “ Ahmad “dalam Al qur an (Ash Shaf ayat 6) yang berkeyakinan bahwa wahyu tetap turun hingga hari kiamat dan Mirza penerimanya. Tahun 1908 Mirza Ghulam Ahmad wafat dan kepemimpinannya digantikan oleh muridnya yaitu Maulive Hakim Nuruddin.(Ela hal 31) kemudian penggantinya ini diberi gelar Khalifah I. Ketika Khalifah I wafat (1914 M) ia diganti oleh putra Mirza yang bernama Mirza Mahmud sebagai Khalifah II. Saat inilah Mirza Mahmud meminta kepada Hadirin untuk agar diakui sebagai Nabi atau Imam Mahdi dan disinilah sebenarnya penyebab utama yang membuat Ahmadiyah itu bertentangan dengan Islam dan Umat Islam pada umumnya. Sebab Islam mengimani bahwa Nabi Muhammad adalah Nabi terakhir. Maka pada saat itulah terjadi perpecahan dikalangan Ahmadiyah sendiri.

Seperti Kwajah Kamaluddin berkeyakinan bahwa Mirza Gholam Ahmad bukan nabi tetapi hanya seorang mujadid kemudian beliau pindah ke Lahore yang sekarang masuk ke wilayah Pakistan (1913) (Ela hal 31) maka sejak itu Ahmadiyah menjadi dua golongan yaitu golongan yang mengakui Mirza Ghulam Ahmad sebagai nabi ini dibawah pimpinan Basyiruddin Ahmad anak dari Mirza Ghulam Ahmad yang tetap menetap di Punjab. Sedangkan Ahmadiyah yang di Lahore dibawah pimpinn Kwajah Kamaluddin. Selain dari pada itu juga penyimpangan aqidah ini berakibat kepada hubungan yang tidak baik antara pengikut ahmadiyah ala Punjab dengan kerajaan arab saudi sehingga raja arab Saudi melarang pengikut Ahmadiyah memasuki Masjidil Haram (Makkah dan Madinah) Di Indonesia Ahmadiyah dikembangkan oleh Rahmat seorang mubaligh asal India. Berdiri diatas

Badan Hukum Menteri kehakiman RI NO JA. 5/23/13- tanggal 13-3 -1953. Rahmat Ali masuk ke Indonesia tahun 1925 mula-mula di Tapak tuan , semula mendapat sambutan dari putra para pelajar yang pernah belajar di Punjab India, tetapi kemudian mendapat protes dari masyarakat. Selanjutnya Rahmat Ali melalui pantai Selatan pindah ke Padang disana disambut oleh para pelajar alumni India tetapi tidak berapa lama kemudian Rahmat Ali berpindah ke Bukit Tinggi yan tidak berselang lama kemudian pindah ke Jakarta. Pada tahun 1930 Ahmadiyah sudah memiliki pengikut cukup banyak dan telah mengembangkan pusat kegiatannya hingga sampai di Parung Bogor. Muhammadiyah memandang persoalan ini perlu mendapat perhatian serius karena sejak sekitar tahun 1925 hingga tahun 1930 an data menyatakan dimana beberapa pelajar Muhammadiyah ada yang

menyasar ikut belajar di kem Ahmadiyah di India. Seperti dalam ELA didapati dokumen bahwa Hamka yang dilepas untuk sekolah ke Timur tengah sempat juga singgah di India dan terlibat didalam pergerakan Ahmadiyah. Begitu juga Sukarno secara serius juga mempelajari pendirian dan keyakinan Ahmadiyah yang dalam komentarnya didalam Dibawah bendera Revolusi menyatakan Ahmadiyah itu bagus pengamalannya di bidang penerapan hukum tetapi sayang aqidahnya salah. Dan beliau ketika di Ende sempat dituduh pengembang Ahmadiyah tetapi beliau sangkal bahwa beliau mengaku pengembang Muhammadiyah. Untuk itu segera pada tahun 1933 Muhammadiyah membahas lewat majelis tarjihnya dengan topik hukum orang yang mengimankan kenabian seseorang sesudah Nabi Muhammad S.A.W Yang putusannya sebagai tertera pada HPT halaman

281 maka orang yang menyelisih *pemahaman* terhadap ayat yang menjelaskan bahwa Nabi Muhammad nabi terahir adalah mendustakan agama dan barang siapa mendustakan agama , maka kafirlah ia (HPT hal 281).

Suatu hal perlu dicatat bahwa fatwa itu tidak ada kelanjutannya. Kalau kemudian pada saat ini orang menafsirkan macam macam bahkan ada yang melakukan pembantaian kepada pusat pusat kegiatan Ahmadiyah ini perlu analisa yang tajam.

Pertama, Ahmadiyah bagi umat Islam Indonesia bukan sesuatu yang baru melainkan barang lama yang telah mendapat penilaian yang sragam bagi jumbuh Ulama Indonesia bahwa aliran ini sesat, kafir, keluar dari Islam, tidak masuk golongan Islam itu kita sepakat.

Kedua, mestinya bahwa kita perlu berhati-hati jangan sampai diadudomba oleh kekuatan yang kurang mampu

kita mendeteksinya tetapi berpengaruh buruk pada keadaan kita.

Ketiga, Sebaiknya kita arif dalam melihat kenyataan ini kita bentengi umat Islam ini dengan baik sehingga tidak cepat terpengaruh terhadap aliran sesat yang selalu saja muncul sementara model dan cirinya emuanya hampir mirip mirip.

Keempat, belakangan ini kita dapat merasakan bahwa kelompok Islam yang selalu menawarkan solusi menyelesaikan persoalan, baik politik, sosial dan termasuk menghadapi aliran sempalan dengan tawaran kekerasan. Dibanyak kesempatan selalu terdengar misalnya membuat suksesi itu harus ada kajian tiga stadia, yaitu perencanaan suksesi, aksi perjuangan dan setelah menang dan kalah, kalau menang akan berbuat

apa dan kalau kalah harus dibuat perencanaan kalau perlu dibuat aksi kekerasan.

Kelima, suatu hal yang perlu disadari ialah bahwa Ahmadiyah itu bukan lawan bagi umat Islam mayoritas Indonesia, tetapi mereka adalah aliran sesat yang belum sepaham dengan keyakinan aqidah yang dimiliki oleh mayoritas umat Islam Indonesia. *Keenam*, bagi pemerintah Indonesia ini adalah pekerjaan yang rumit karena menyangkut persoalan ideologi yang tidak bisa dipadamkan sebagaimana layaknya memadamkan api.

Untuk itu sebaiknya kita semua sepakat untuk bekerjasama dengan pemerintah, kepada sesama komponen bangsa agar kita tidak merugi. Ahmadiyah tidak usah kita sirnakan tetapi kita minimalisir kesesatannya. Kita tingkatkan kualitas keberagaman umat Islam tentunya ini penting peran pemerintah untuk

membentuk tim penjamin mutu keberagaman umat Islam. Dengan demikian nantinya akan muncul hubungan mesra antar komponen bangsa karena sama sama memahami ajaran agamanya dan akan toleran kepada kelompok lain yang keyakinannya belum sibaik pemahaman yang dimiliki oleh mayoritas umat Islam pada umumnya.

Terahir, Kita berharap kepada kelompok yang selama ini memposisikan Ahmadiyah itu sebagai lawan dan semacam ada pembenaran untuk dihalalkan darahnya segera menyadari dan janganlah kita berkonsentrasi untuk memerangi Ahmadiyah karena masih banyak musuh musuh yang perlu kita perangi. Diantaranya musuh yang perlu kita perangi itu ialah kemiskinan, kebodohan, ketertinggalan, ketiadaan lapangan kerja, dan keterbatasan persediaan pangan. mari kita berjihad

memerangi kemiskinan dengan melakukan pembebasan penduduk yang masih ada diberbagai lokasi didaerah kita. Kita berjihad memerangi kebodohan dengan cara melakukan pendidikan disemua kelompok usia dengan cara menghidupkan budaya baca dan pembinaan keterampilan diberbagai bidang dan lapangan Kita dituntut punya kemampuan menciptakan lapangan kerja yang berorientasi pada pengabdian dan ibadah kepada Allah SWT. Mudah mudahan tulisan ini mampu menciptakan suasana sejuk dikalangan umat dan saya buat tanpa pemikiran subjektif sama sekali.

Dilihat dari Segi Yuridis, tiga point penting dari S.K.B yang bersifat Intern itu adalah :

Pertama, memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan, atau mengusahakan dukungan umum

melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu yang menimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu;

Kedua, memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama Islam, yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad S.A.W;

Ke tiga, penganut, anggota, dan/atau pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan atau perintah sebagaimana dimaksud pada diktum 1 dan diktum 2 dapat dikenai sanksi sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya.

Beragam reaksi atas terbitnya S.K.B itu sebagaimana muncul di berbagai media cetak dan elektronik. Ada yang menentang dan ada pula yang tidak puas dengan S.K.B. Kelompok yang menentang berencana untuk menggugat S.K.B ke Mahkamah Konstitusi, bahkan berencana akan mengajukan permohonan uji materil terhadap Undang- Undang Nomor 1/ PNPS/ 1965 yang mendasari penerbitan S.K.B itu. Sementara kelompok yang tidak puas, menyatakan isi S.K.B itu tidak jelas dan multi tafsir, sehingga sulit dilaksanakan di lapangan. Perintah dan peringatan keras” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 1/ PNPS/ 1965 telah dilunakkan menjadi “memberi peringatan dan memerintahkan”. Keberadaan S.K.B itu

sendiri sangat minimalis, karena yang diinginkan bukan sekedar perintah dan peringatan kepada individu pengikut Ahmadiyah, tetapi juga pembubaran terhadap organisasi Jemaat Ahmadiyah Indonesia.

Organisasi Jemaat Ahmadiyah terdaftar di Departemen Kehakiman RI (sekarang Kementerian Hukum dan HAM) sebagai sebuah *vereniging* atau perkumpulan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 13 Maret 1953. Berdasarkan ketentuan Pasal (2) Undang- Undang Nomor 1/ PNPS/ 1965, apabila kegiatan-kegiatan penodaan ajaran agama itu dilakukan oleh organisasi, maka Presiden dapat membubarkan organisasi itu dan menyatakannya sebagai “organisasi/aliran terlarang”, setelah Presiden

mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung.³⁴

Menurut Yusril Ihza Mahendra,³⁵ apabila kegiatan penodaan agama itu dilakukan oleh individu, maka ketiga pejabat menerbitkan S.K.B sebagaimana telah dilakukan. Namun jika penodaan itu dilakukan melalui organisasi, maka Presidenlah yang harus membubarkan dan melarang organisasi itu. Sebab bisa saja terjadi, kegiatan penodaan agama itu hanya dilakukan oleh individu tanpa organisasi. Untuk kegiatan seperti ini, Presiden tidak perlu menerbitkan keputusan pembubaran dan

³⁴ Ketentuan Pasal 2 UU Nomor 1/PNPS/1965 di atas berbeda dengan penjelasan Jaksa Agung Hendarman Supanji. SKB, menurut Hendarman, bukan pembubaran atau pelarangan sebuah organisasi. Pemerintah tidak dapat langsung membubarkan JAI, melainkan harus diperingatkan lebih dahulu. Lebih jauh lihat yusril.ihzamahendra.com/2008/05/09/skb-tentang-ahmadiyah/

³⁵ Lebih jauh lihat yusril.ihzamahendra.com/2008/05/09/skb-tentang-ahmadiyah/

pelarangan, cukup dengan S.K.B tiga pejabat tinggi itu saja.

Meskipun S.K.B telah diterbitkan, namun di dalam tubuh Pemerintah sendiri terdapat silang pendapat yang cukup tajam. Dirjen Hak Asasi Manusia Departemen Hukum dan HAM, Harkristuti Harkrisnowo menyesalkan diterbitkannya S.K.B itu. Keputusan itu diambil, menurutnya, setelah adanya demonstrasi besar-besaran yang dilakukan sejumlah ormas Islam di depan Istana Negara, yang meminta Pemerintah membubarkan Ahmadiyah. Pendapat Harkristuti sama saja dengan para penentang S.K.B lainnya, yang menuduh Pemerintah mengalah kepada tekanan ormas-ormas Islam. SKB menurutnya, seharusnya tidak diterbitkan. Ahmadiyah seharusnya tidak dilarang “selama tidak menimbulkan

konflik, tidak mengganggu dan tidak menimbulkan reaksi”³⁶.

Melalui paham yang dikembangkannya, serta kegiatan-kegiatan keagamaannya, berbagai kalangan melihat bahwa Ahmadiyah telah menodai, mengganggu, menimbulkan reaksi dan bahkan konflik di masyarakat. Kalau Pemerintah bertindak tegas sesuai ketentuan-ketentuan dalam Undang- Undang Nomor 1/ PNPS/ 1965, bukanlah berarti Pemerintah mencampuri keyakinan warganegaranya. Bukan pula berarti Pemerintah membatasi kemerdekaan memeluk agama. Tindakan itu harus dilakukan untuk melindungi mayoritas pemeluk agama Islam, yang merasa ajaran agamanya dinodai oleh paham dan aktivitas Ahmadiyah. Negara harus bertindak untuk melindungi warganegara, yang

merasa keyakinan keagamaan mereka dinodai oleh seseorang, sekelompok orang atau sebuah organisasi.

Berbagai pendapat yang muncul di masyarakat menunjukkan bahwa keberadaan penganut Ahmadiyah, termasuk organisasi Jemaat Ahmadiyah Indonesia tidak akan dipermasalahkan, jika mereka menyebut diri mereka sebagai kelompok agama sendiri, yang berada di luar Islam.

Secara yuridis S.K.B yang sudah diterbitkan oleh tiga pejabat negara itu, nampaknya masih menuai kontroversi. Pro dan kontra ini setidaknya terlihat dalam pandangan atas jenis S.K.B itu sendiri. Ada yang melihat bahwa S.K.B itu bukan pula obyek sengketa tata usaha negara yang dapat dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara, karena sifatnya bukanlah putusan pejabat tata usaha negara yang bersifat individual, kongkrit dan final.

³⁶ *Sinar Harapan*, 10 Juni 2008

Ada pula yang melihat S.K.B adalah sejenis regeling sehingga Mahkamah Agung dapat menguji apakah S.K.B ini bertentangan atau tidak dengan undang-undang (yakni Undang-Undang Nomor 1/ PNPS/ 1965). Selain itu ada juga yang memandang bahwa S.K.B itu adalah kebijakan (*beleid*) Pemerintah, yang oleh yurisprudensi Mahkamah Agung, dinyatakan sebagai sesuatu yang tidak dapat diadili.

2. Surat Keputusan Bersama yang bersifat eksternal

Yang dimaksud adalah:

- a. Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah

Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai penyesuaian Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/ BER/Mdn-Mag/ 1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya.

Setiap kali terjadi konflik terkait pembangunan rumah ibadah sebuah agama, setiap kali itu pula Surat Keputusan Bersama (S.K.B) 2 Menteri (Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri) terkait pembangunan rumah ibadah akan disinggung-singgung. Tapi tidak banyak yang

tahu dan memahami apa yang sebenarnya terkandung di dalamnya.

Konflik yang paling hangat adalah pembangunan gereja jemaat HKBP (Huria Kristen Batak Protestan) di Ciketing Asem, sebuah kampung di wilayah Bekasi, Jawa Barat.³⁷

Dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah atau

PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 Tentang Kerukunan Umat Beragama perlu dikemukakan beberapa pokok pikiran tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan tugas kepala daerah/wakil kepala daerah terkait dengan keberadaan PBM tersebut.³⁸

Pasal 2 ayat (3) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan tiga tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: (1) peningkatan kesejahteraan masyarakat, (2) peningkatan pelayanan umum, dan (3) peningkatan daya saing daerah. Semua pihak, baik Pemerintah,

³⁷ Lebih jauh baca juga <http://www.tempo.co/hg/layanan publik /2010 /08/22/ brk,20100822-273047.id.html>, Jemaat HKBP Akui Belum Punya Izin Mendirikan Gereja , Minggu, 22 Agustus 2010

³⁸ Sebagian besar sub bab ini mengacu pada sambutan Menteri Dalam Negeri Pada Pembukaan Sosialisasi Peraturan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri, .Jakarta, 17 April 2006

pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota, maupun masyarakat berkepentingan dan memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan ketiga tujuan ini. Untuk itulah, Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga telah membagi tugas-tugas dan kewenangan secara baik dan harmonis antara pihak-pihak ini, antara lain tercermin dari rumusan pembagian urusan pemerintahan, tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban D.P.R.D, dan sebagainya.

Seringkali kita mengaitkan relevansi PBM ini dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang agama sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang- Undang Nomor 32 Tahun

2004. Bila hanya merujuk pasal ini saja, kita akan berpikir bahwa urusan bidang agama menjadi kewenangan Pemerintah bukan menjadi urusan pemerintahan daerah. Karena itu, sepertinya tidak ada relevansinya terhadap penyelenggaraan desentralisasi yang menjadi tugas Kepala daerah/ Wakil Kepala Daerah. Sementara itu, PBM Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 adalah berkenaan dengan Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah. Itulah sebabnya dalam kesempatan ini saya ingin mengajak perhatian kita terhadap beberapa pasal yang lain. *Pertama*, Pasal 22 huruf a Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal ini menegaskan bahwa "Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai

kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia". Sepertinya hal ini merupakan rumusan yang sederhana. Tetapi sesungguhnya hal ini terkait dengan persoalan yang fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kerukunan nasional dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk termasuk di dalamnya kerukunan umat beragama. Walaupun terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang agama, tetapi pemeliharaan atau penjagaan kerukunan umat beragama jelas menjadi kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. *Kedua*, Pasal 27 ayat (1) huruf c. Pasal ini menegaskan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah

mempunyai kewajiban memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Rumusan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah ini sangat relevan dan sejalan dengan rumusan kewajiban daerah sebagaimana diatur dalam pasal 22 huruf a Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas. Kita menyadari bahwa dalam kenyataannya dinamika kemasyarakatan di berbagai daerah, termasuk yang berkaitan dengan implementasi kerukunan antar umat beragama, pada gilirannya saling berpengaruh dengan kondisi ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

Dengan kata lain, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sama juga dengan menjalankan kewajiban daerah khususnya untuk

menjaga kerukunan nasional. Bahkan kinerja kepala daerah juga antara lain diukur dari keberhasilannya memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. *Ketiga*, Pasal 26 ayat (1) huruf b Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004. pasal ini menegaskan bahwa wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah. Rumusan pasal ini dapat dipandang merupakan jembatan yang sangat baik berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan antara yang menjadi kewenangan Pemerintah dengan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Seperti diketahui, dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan atau urusan Pemerintah, terdapat sejumlah

instansi vertikal di daerah. Kendatipun tidak dimaksudkan sebagai bentuk intervensi terhadap masing-masing instansi, koordinasi atas pelaksanaan tugas instansi vertikal ini di daerah menjadi tanggung jawab kepala daerah. Dalam hal ini, sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) huruf b tersebut, wakil kepala daerah membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan instansi vertikal di daerah.

Dengan demikian sangat jelas bahwa keberadaan PBM ini merupakan salah satu bentuk hukum yang merupakan pelaksanaan Undang- Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Itulah sebabnya mengapa PBM ini berjudul Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Adapun substansi

atas pedoman ini mencakup tiga hal, yaitu (1) pemeliharaan kerukunan umat beragama, (2) pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan (3) pendirian rumah ibadat. Memperhatikan luasnya cakupan Pasal 22 huruf a dan Pasal 27 ayat (1) huruf c UU 32/2004, sebenarnya diperlukan banyak sekali pedoman bagi kepala daerah/wakil kepala daerah. Dengan kata lain, diperlukan banyak lagi peraturan menteri atau peraturan bersama menteri, atau bahkan peraturan perundang-undangan yang lain seperti Peraturan Presiden bahkan Peraturan Pemerintah sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah. Tetapi terkait dengan ketiga substansi sebagaimana disebut di atas bentuk

peraturan perundang-undangan yang dipilih adalah Peraturan Bersama Menteri.

Pada hakekatnya, Peraturan Bersama Menteri adalah Peraturan Menteri, sebagaimana Surat Keputusan Bersama Menteri adalah Surat Keputusan Menteri. Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan PBM ini terkait dengan Pasal 6 ayat (3), sementara dalam kerangka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, PBM ini terkait dengan pasal 22 huruf a, Pasal 27 ayat (1) huruf c, dan pasal 26 ayat (1) huruf b. Selain mengacu berbagai pasal tersebut di atas, PBM ini juga mempertimbangkan masak-masak beberapa pasal dalam Undang Undang Dasar 1945. Hal ini

sepenuhnya dirumuskan dalam konsideran menimbang: a. bahwa hak beragama adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun ; b. bahwa setiap orang bebas memilih agama dan beribadat menurut agamanya; dan c. bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Masih dalam kerangka Undang- Undang Nomo 10 Tahun 2004, khususnya dalam Pasal 54 ditegaskan bahwa:

"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan Peraturan Daerah".

Walaupun tidak termasuk peraturan perundangan yang memerlukan masukan dari masyarakat, tetapi dalam penyusunan PBM ini sepenuhnya melibatkan masyarakat yang diwakili oleh wakil-wakil dari majelis-majelis agama. Bahkan di antara para wakil majelis agama tersebut, selain menekuni bidang keagamaan sesuai dengan majelisnya, juga para pakar bidang hukum yang sangat dihormati di bidangnya masing-masing. Dalam kesempatan ini saya ingin menyampaikan penghargaan yang tinggi kepada para wakil majelis agama yang telah dengan penuh dedikasi menyelesaikan PBM ini.

Beberapa pokok pikiran dalam PBM ini adalah tentang (1) ketentuan umum, (2) tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan

umat beragama, (3) forum kerukunan umat beragama, (4) pendirian rumah ibadat, (5) ijin sementara pemanfatan bangunan gedung, (6) penyelesaian perselisihan, (7) pengawasan dan pelaporan, (8) belanja, (9) ketentuan peralihan, dan (10) ketentuan penutup. Tentu saja yang lebih penting lagi adalah bagaimana kita semua mengawal implementasi PBM ini di tengah-tengah masyarakat yang majemuk. Keberhasilan pelaksanaan PBM ini tentu menjadi tugas dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintahan daerah dan masyarakat. Khususnya di daerah, peranan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sangat menentukan dalam keberhasilan implementasi PBM ini. Itulah sebabnya mengapa sosialisasi ini untuk pertama

kalinya dilakukan bagi wakil gubernur, Kepala Kanwil Departemen Agama, dan Kepala Badan Kesbangpol atau nama lainnya di provinsi. Untuk selanjutnya, perlu dirancang dan dilaksanakan sosialisasi serupa bagi wakil bupati/wakil walikota, kepala kantor departemen Agama, dan Kepala Badan Kesbangpol atau nama lainnya di kabupaten/kota, serta pada akhirnya kepada seluruh masyarakat. Saya berharap kiranya para Gubernur segera memprakarsai sosialisasi PBM ini di provinsinya masing-masing.

PBM ini merupakan salah satu upaya dalam rangka mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang semakin baik, semakin rukun, bertanggungjawab dan transparan. Hal ini semua hanya dapat dilakukan melalui kerja keras kita

bersama baik pemerintah, pemerintahan daerah maupun masyarakat.

1). Memahami Isi S.K.B terkait Pendirian Rumah Ibadah

Dalam S.K.B 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.³⁹ Pendirian rumah ibadah tersebut dilakukan dengan tetap

³⁹ Lihat Pasal 13 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadah.

menjaga kerukunan umat beragama, tidak mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum, serta mematuhi peraturan perundang-undangan⁴⁰. Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa tersebut tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi.⁴¹

Secara umum isi S.K.B 2 Menteri tersebut menyebut bahwa syarat yang harus dipenuhi ketika hendak membangun

⁴⁰ Pasal 13 ayat (2); ibid.

⁴¹ Pasal 13 ayat (3); ibid

sebuah rumah ibadah (bagi agama apa pun yang diakui secara resmi di Indonesia) terdapat 4 (empat) syarat, yaitu:⁴² (1) Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah ; (2)

Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa ; (3) Rekomendasi tertulis Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota; (4) Rekomendasi tertulis F.K.U.B (Forum

Komunikasi Umat Beragama) Kabupaten/Kota.

Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud di atas terpenuhi namun poin 2 (dukungan masyarakat) belum terpenuhi, maka Pemerintah Daerah berkewajiban mem-fasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah.

Poin yang pertama, Daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah.

Jika angka 90 tersebut terpenuhi, maka syarat pertama terpenuhi Jemaat agama X bisa membangun rumah ibadah di

⁴² Lihat pasal 14; ibid

RT 007. Tetapi jika pada tingkat RT syarat tidak terpenuhi maka Jemaat agama X tidak dapat membangun rumah ibadah di tingkat RT. Tetapi mereka dapat naik level saja ke tingkat RW. Jika ditingkat RW ini syarat jumlah jemaat terpenuhi, artinya rumah ibadah untuk agama X itu boleh dibangun (setidaknya) 1 untuk RW tersebut. Jika pada level ini pun tidak terpenuhi maka masih dimungkinkan naik level lagi ke tingkat kelurahan. Dan seterusnya hingga kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi. Jadi, meski dalam penelitian ini ditemukan juga keresahan dari beberapa tokoh agama (minoritas) terkait dengan angka tersebut seharusnya tidak sepatutnya

diperdebatkan. Membangun rumah ibadah memang sebaiknya berdasar kepada kebutuhan riil masyarakatnya. Persyaratan butir kedua yang disebut di dalam S.K.B 2 Menteri menyebut bahwa pembangunan rumah ibadah di sebuah tempat harus didukung oleh paling sedikit 60 (enampuluh) orang masyarakat setempat. Syarat ini adalah konsekuensi dalam kehidupan bermasyarakat. Sebagai ilustrasi, jika kita membuat acara (hajatan) di rumah maka sebelum melakukannya membuat acara tentunya harus permisi dulu dengan tetangga sekitar. Karena bagaimana pun juga acara tersebut akan mengganggu kenyamanan mereka.

Misalnya saja, tetangga yang punya mobil bisa jadi tidak bisa keluar-masuk rumahnya selama acara berlangsung. Belum lagi di depan rumahnya jadi ada banyak kendaraan tamu yang numpang parkir. Kebisingan yang ditimbulkan oleh acara hiburan, dsb, pun akan mengganggu tetangga.⁴³ Dengan logika yang sama pula, bisa diterima bahwa jumlah masjid yang ada di Bali (misalnya) hanya ada 1 (satu) di sebuah kecamatan.

Jika (pada titik ekstrem) syarat dukungan warga ini tidak terpenuhi maka hal ini adalah menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk memfasilitasi

tersedianya lokasi rumah ibadah. Jadi, apabila warga di sekitar tidak berkenan, maka tidak boleh ada paksaan kepada mereka. Pihak yang berwenang (dalam hal ini Pemerintah Kota/Kabupaten) seharusnya dapat menyediakan alternatif lokasi. Ketersediaan rumah ibadah bagi setiap pemeluk agamanya dijamin oleh Undang-Undang dan ini jelas juga menjadi hak asasi setiap warga negara. Tetapi harus diingat bahwa hak asasi seseorang juga dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ketika sekelompok orang (pendatang) ingin memaksakan kehendak membangun rumah ibadah di wilayah orang lain dengan alasan hak asasi mereka, jangan pernah lupakan

⁴³ Diolah dari berbagai data termasuk hasil wawancara.

hak asasi yang dimiliki oleh mereka yang lebih dulu ada di situ.

Jika dibandingkan dengan syarat yang diberlakukan sebelum tahun 2006, syarat yang ada saat ini sudah jauh lebih ringan. Sebelumnya bahkan dibutuhkan 400 Kepala Keluarga.⁴⁴ Angka 400 KK (yang dulu menjadi syarat dukungan) adalah angka yang berat. Tetapi sekarang dengan syarat jumlah dukungan hanya 60 orang dewasa di sekitar lokasi rumah ibadah, sebenarnya tidak terlalu sulit.

⁴⁴ Baca lebih jauh Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/Mdn-Mag/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya,

Jika terjadi konflik mengenai hal ini, maka pola Penyelesaian konflik yang umum dilakukan berdasarkan Bab VI, Pasal 21 PBM No 9 dan 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat, antara lain dinyatakan bahwa dalam rangka menangani perselisihan berkenaan dengan pendirian rumah ibadat memiliki pola penyelesaian yaitu: (1) Perselisihan akibat pendirian rumah ibadat diselesaikan secara musyawarah oleh masyarakat setempat; (2) Dalam hal musyawarah

sebagaimana dimaksud tidak dicapai, penyelesaian dilakukan oleh bupati/walikota dibantu kepala kantor departemen agama kabupaten/kota melalui musyawarah yang dilakukan secara adil dan tidak memihak dengan mempertimbangkan pendapat atau saran F.K.U.B kabupaten/kota; (3) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada point 2 tidak dicapai, penyelesaian dilakukan melalui pengadilan setempat; (4) Gubernur memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembinaan terhadap bupati/walikota serta instansi terkait di daerah dalam menyelesaikan perselisihan.

Dengan menyadari juga bahwa seringkali, konflik agama sebenarnya

berakar tidak dari agama itu sendiri, tetapi dari aspek-aspek lain non agama seperti kesenjangan ekonomi, kepentingan politik dan lain sebagainya. Isu agama hanya menjadi “pemantik” bagi makin runyamnya konflik tersebut. Oleh karena itu, F.K.U.B juga bertugas untuk meminimalisir akar konflik yang berasal dari aspek non agama ini, dengan langkah: (1) Memfasilitasi musyawarah antara pihak-pihak yang mengalami konflik untuk menemukan penyelesaian atas masalah; (2) F.K.U.B melakukan telaah mendalam untuk mencari akar masalah yang sebenarnya dari konflik tersebut; (3) Telaah dari F.K.U.B tersebut kemudian disampaikan kepada

Gubernur atau bupati/walikota dalam bentuk rekomendasi, sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan penyelesaian konflik; (4) Bila langkah-langkah tersebut tidak menemukan solusi, maka kasus ini dilimpahkan ke pengadilan; (5) Pemberdayaan masyarakat, dengan cara: (a) F.K.U.B mendorong majelis-majelis agama untuk mensosialisasikan ajaran agama masing-masing tentang pemberdayaan, khususnya peningkatan kualitas ekonomi umat beragama; (b) F.K.U.B mendorong majelis-majelis agama untuk mengefektifkan lembaga-lembaga ekonomi yang dimiliki oleh majelis-majelis agama;

2). Larangan Menyebarkan Agama Pada Orang Yang Sudah Beragama

Dalam Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia, dikatakan bahwa: Pelaksanaan penyiaran agama tidak dibenarkan untuk ditujukan terhadap orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama lain dengan cara: ⁴⁵ (1) Menggunakan bujukan dengan

⁴⁵ Lebih jauh lihat pasal 4 Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara

atau tanpa pemberian barang, uang, pakaian, makanan dan atau minuman, pengobatan, obat-obatan dan bentuk-bentuk pemberian apapun lainnya agar orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama yang lain berpindah dan memeluk/menganut agama yang disiarkan tersebut; (2) Menyebarkan pamflet, majalah, bulletin, buku-buku, dan bentuk-bentuk barang penerbitan cetakan lainnya kepada orang atau kelompok orang yang telah memeluk/menganut agama yang lain.; (3) Melakukan kunjungan dan rumah ke

rumah umat yang telah memeluk/menganut agama yang lain.

Hal ini sejalan juga dengan SK Menteri Agama No. 70 Tahun 1978, yang mengatur tentang Pedoman Penyiaran Agama, menetapkan bahwa penyiaran agama tidak dibenarkan untuk: (1) Ditujukan terhadap orang-orang yang telah memeluk agama lain,; (2) Dilakukan dengan menggunakan bujukan/pemberian materiil, uang, pakaian, makanan/minuman, obat- obatan dan lain- lain agar supaya orang tertarik memeluk sesuatu agama,; (3) Dilakukan dengan cara-cara penyebaran panflet, buletin, majalah, buku-buku dan sebagainya di daerah- daerah/ di

rumah-rumah kediaman umat/orang yang beragama lain; (4) dilakukan dengan cara-cara masuk keluar dari rumah ke rumah orang yang telah memeluk agama lain dengan dalih apa pun.

b. Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia.

Aktivitas penyiaran agama yang semakin meningkat sejak seputar tahun tujuh puluhan menimbulkan kompetisi untuk mengkonversikan penganut agama sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan dampak negatifnya. Salah satu

dampaknya adalah ketegangan antar umat beragama khususnya Islam dan Kristen yang mengarah pada konflik terbuka.

Untuk mengantisipasi dan mengatasi masalah tersebut Menteri Agama berdasarkan hasil musyawarah antar pemimpin agama mengeluarkan Keputusan No. 70 dan 77 Tentang Penyiaran dan Penyebaran Agama dan Tentang Bantuan Asing Bagi Lembaga Keagamaan di Indonesia. Kemudian Keputusan tersebut dikuatkan dengan Keputusan Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 tentang Penyiaran dan Penyebaran Agama dan tentang Bantuan Asing Bagi Lembaga Keagamaan di Indonesia.

Dalam Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia ini menyebutkan bahwa :⁴⁶

- (1) Segala bentuk usaha untuk memperoleh dan atau penerimaan bantuan luar negeri kepada lembaga keagamaan, dilaksanakan dan melalui persetujuan Panitia Koordinasi Kerjasama Teknik Luar Negeri (PKKTLN) setelah

⁴⁶ Lihat pasal 6 Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia

mendapat rekomendasidari Departemen Agama.

- (2) Penggunaan tenaga rokhaniawan asing dan atau tenaga ahli asing lainnya atau penerimaan segala bentuk bantuan lainnya dalam rangka bantuan luar negeri dilaksanakan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sayangnya, dalam pelaksanaannya peraturan tersebut hanya sekedar himbauan, tidak ada sanksi hukum maupun moral, sehingga selamanya tidak efektif. Selain itu, sulit untuk dimonitor tentang penerimaan bantuan luar negeri

kepada lembaga keagamaan karena masih banyak bantuan yang mengalir tanpa sepengetahuan PKKTLN (pasal 6 ayat (1)) .

Tidak efektifnya S.K.B ini juga disebabkan adanya perbedaan nilai dalam S.K.B dan ajaran agama tertentu. Secara teologis dogmatis misalnya, sifat gereja itu merupakan persekutuan universal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dalam hal ini memutus atau menghalangi hubungan gerejawi dari luar negeri kepada gereja dalam negeri Indonesia berarti menolak keberadaan agama Kristen. Bantuan gerejawi dari luar negeri seharusnya dipandang sebagai hal yang menguntungkan bagi kehidupan agama di Indonesia secara keseluruhan, oleh karena itu tidak perlu dihalangi.

Dalam pandangan Muhammadiyah aturan tersebut tidak efektif karena kenyataan riil di lapangan sering menunjukkan bahwa aparat berwenang yang mempunyai tugas mengawasi jalannya aturan tersebut bersikap diam saja ketika ada pelanggaran. Oleh karena itu menurut Muhammadiyah aturan hukum di atas saat ini perlu diperbaharui seiring dengan perkembangan masyarakat yang cepat dan semakin hilangnya sekat-sekat wilayah negara, artinya hubungan antar negara bisa dijalin dengan cara yang singkat, tepat dan cepat. Sementara aturan itu sudah sangat lama atau malahan konsideran hukum itu sudah tidak ada lagi.

Menurut M.U.I aturan tersebut tetap relevan karena pada dasarnya setiap agama mempunyai

kepentingan untuk menyebarkan agamanya kepada setiap anggota masyarakat, sehingga kalau mungkin semua warganegara ini memeluk agamanya itu. Selanjutnya M.U.I memberikan argumentasi bahwa di masyarakat terdapat berbagai agama (paling tidak ada 6 agama; Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha dan Konghuchu) sehingga supaya pelaksanaan penyiaran ini tidak saling mengganggu maka dibuat rambu-rambu untuk menjamin kelancaran pelaksanaannya. Maka itu Tata Cara Pelaksanaan Penyiaran ini merupakan rambu-rambu yang harus ditaati oleh masing-masing umat beragama. Sedangkan mengenai bantuan luar negeri MUI melihat bantuan luar negeri, kadangkala menimbulkan kecemburuan di antara umat beragama, karena

potensi bantuan yang tidak sama dan merata. Maka untuk menjaga keseimbangan dan adanya pengawasan terhadap berbagai bantuan dari luar negeri untuk suatu kelompok agama, pemerintah mengatur tatacaranya, yang termuat dalam SKB tersebut.

Dari paparan pandangan tokoh agama terhadap SKB tersebut nampak bahwa tokoh-tokoh non Islam merasa SKB tersebut sebagai kendala dalam menyebarkan agama dan dalam penerimaan bantuan luar negeri padahal pemerintah sendiri kurang mendukung dalam hal pemberian bantuan kepada umat non Islam, kalau toh diberi jumlahnya tidak memadai. Pandangan tokoh Islam lebih menyoroti terhadap peran yang dimainkan oleh aparat dalam pelaksanaan S.K.B

tersebut yang dinilai tidak sesuai dengan S.K.B tersebut. Pelanggaran-pelanggaran yang ada terhadap S.K.B tersebut cenderung dibiarkan sehingga dengan tindakan aparat yang demikian dianggap merugikan umat.

BAB III

REALITAS KERUKUNAN BERAGAMA DAN POLA PENYELESAIAN KONFLIK ANTAR AGAMA

A. Kerukunan Beragama

Toleransi beragama sangat dibutuhkan dalam kehidupan bernegara. Toleransi ini hanya bisa berjalan dengan baik apabila ada saling percaya (*mutual trust*). Sayangnya, *mutual trust* sebagai suatu kekuatan untuk mewujudkan komunitas humanistik (*civic community*), mengalami kemerosotan yang terjadi ketika kekuasaan rezim Orde Baru atas nama keragaman agama membatasi kebebasan sipil dan kebebasan politik. Kekuasaan otoriter juga membangun apa yang kemudian disebut ideologi "SARA". Sehingga, bekerjanya pengendalian politik atas pluralisme itu membuat kemampuan komunitas warga mewujudkan kehidupan yang demokratis melalui; kesepakatan-kesepakatan, kesetaraan secara politis, solidaritas, kepercayaan (*trust*), toleransi serta struktur sosial yang kooperatif

antar warga, menjadi memudar digantikan oleh peran Negara di seluruh sektor kehidupan.

Ada beberapa usaha yang bisa dibangun untuk merintis kembali *mutual trust* antar komunitas Agama; *pertama*, mengembalikan *mutual trust* akan tergantung pada kemampuan kita untuk meretas rekonsiliasi. Rekonsiliasi ini sangat dekat hubungannya dengan proses 'mengingat' dan 'melupakan' masa lalu. Sehingga, untuk membangun saling percaya antar komunitas agama diperlukan kehendak untuk 'melupakan' hubungan-hubungan yang buruk (pertikaian) di masa lalu dan bahkan bersedia untuk meminta maaf atas kesalahan-kesalahan yang telah diperbuat dalam sejarah. Semangat rekonsiliasi ini pernah dikedepankan oleh Paus Paulus II ketika beliau meminta maaf atas kesalahan Gereja Katolik di masa lalu, baik pada kaum

Yahudi maupun Gereja Ortodox. Proses 'melupakan' itu juga harus diikuti dengan proses 'mengingat' hubungan-hubungan harmonis yang terjadi dalam sejarah, baik dilihat dari kesamaan asal-usul, kekerabatan maupun berkebudayaan.

Dalam kasus interaksi antar komunitas agama di Indonesia, perlu dilakukan pencarian landasan spritual dalam penanganan konflik dan kekerasan. Landasan spritual itu misalnya bisa didapat dari tradisi "pertaubatan" yang dimiliki oleh semua Agama. Taubat berarti menyadari kesalahan-kesalahan yang dilakukan di masa lampau serta sekaligus memohon maaf atas kesalahan itu. Dimensi sosial dari pertaubatan dari seluruh komunitas agama menjadi sangat penting karena menjadi titik pijak untuk membangun arena/ era baru

yang dilandasi oleh cinta kasih dan semangat anti kekerasan.

Kedua, berhadapan dengan realitas konflik dan kekerasan yang melanda Indonesia, komunitas agama-agama perlu membangun gerakan alternatif yang didasarkan pada semangat perdamaian dan anti kekerasan. *Mutual trust* akan bisa terbangun apabila terjadi dialog-dialog emansipatoris antar komunitas agama tentang berbagai isu yang dianggap sensitif. Dalam dialog emansipatoris, lebih didasarkan pada keterbukaan, kesetaraan, pembebasan dan tidak dipenuhi oleh apa yang sering disebut dengan prasangka dan stereotype. Dialog juga seharusnya memasuki isu-isu sensitif yang seringkali mendominasi dialog-dialog antar komunitas agama di Indonesia dan menimbulkan prasangka seperti isu Kristenisasi dan Islamisasi.

Sehingga perlu dikembangkan kembali dialog yang intensif mengenai dua isu ini.

Ketiga, *mutual trust* akan bisa terbangun apabila ada 'proyek bersama' di masa depan yang ingin diwujudkan. Di jaman revolusi kemerdekaan, berbagai komunitas agama bisa bersatu karena harus mewujudkan negara-bangsa yang bebas dari kolonialisme maka pada masa kekinian, komunitas agama seharusnya bersatu dalam menghadapi masalah-masalah kemanusiaan dan kemiskinan yang harus dihadapi dan diselesaikan.

Persoalan terakhir adalah menyangkut posisi agama dalam masyarakat multikultur. Hal ini penting karena toleransi yang terjaga antar komunitas agama akan tidak ada artinya, apabila kemudian komunitas agama mempunyai sikap yang berbeda (tidak toleran)

dengan lingkungan multikultur. Banyak isu-isu strategis yang berkaitan dengan itu, misalnya; bagaimana sikap agama-agama besar di Indonesia terhadap dengan agama-agama "lokal", seperti kepercayaan Marafu di kalangan etnik Sumba, ataupun tradisi Kaharingan dalam etnik dayak di Kalimantan. Dan bagaimana pula sikap agama-agama besar terhadap budaya pop yang semakin eskalatif penyebarannya melalui media komunikasi massa. Dengan demikian, *mutual trust* dan sikap toleran seharusnya tidak hanya terbangun dalam hubungan antar komunitas agama, melainkan juga memasuki arena-arena kebudayaan dalam masyarakat multikultur.

Hukum diharapkan dapat menjadi sarana efektif untuk mendorong dilaksanakannya beberapa solusi di atas.

B. Pola Penyelesaian Konflik Antar dan Intern Agama

Dari penelitian yang dilaksanakan antara lain menunjukkan bahwa penyebab konflik (ketidakharmonisan) bukan semata-mata disebabkan faktor agama, namun lebih disebabkan oleh perbedaan kepentingan yang kadang-kadang terasa sangat tajam dan terpukulnya rasa keadilan dalam masyarakat akibat kesenjangan sosial ekonomi, pertanahan, politik dan hukum. Adapun kemudian agama dijadikan bagian dari permasalahan, hal itu terutama dimaksudkan untuk menggalang solidaritas antara pihak-pihak yang bertikai. Beberapa pihak bahkan menyatakan bahwa konflik agama yang benar-benar bermotif agama itu hampir

tidak ada.⁴⁷ Pendapat ini diperkuat oleh beberapa tokoh agama yang diwawancarai oleh tim peneliti, di mana ditemukan bahwa masalah agama hanya dijadikan sebagai stimulus untuk mengangkat berbagai kepentingan non agama, seperti sengketa lahan⁴⁸ antar warga atau antar ahli waris, serta kepentingan politik

⁴⁷ Salah satunya disampaikan Hasyim Muzadi dalam dialog kebangsaan "Meneguhkan Kebhinekaan, Menyelamatkan Bangsa", di Jakarta, Jumat (25/2/2011) yang menyatakan bahwa dari sekian banyak konflik yang berbau agama, hanya 30% yang benar-benar konflik agama, yang diakses dari <http://bataviase.co.id/node/582370>. Bahkan Edy M Ya'kub melihat konflik agama di Indonesia itu sejatinya tidak ada. Lebih jauh lihat Edy M Ya'kub, *Sejatinya, Konflik Agama Di Indonesia Nihil*, 14 September 2011 di http://www.iposnews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2014:sejatinya-konflik-agama-di-indonesia-nihil&catid=47:humaniora&Itemid=80

⁴⁸ Sebagai contoh, dalam wawancara dengan Ketua MUI Medan, Prof. HM Hatta perobohan salah satu masjid yang sudah tidak berfungsi di Sumatera Utara dan telah dilakukan tukar guling, tetapi disalahmengerti oleh pihak-pihak tertentu sehingga isu yang menguat adalah isu agama, padahal tanah untuk menggantinya sudah cukup baik.

praktis ketika menjelang pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah (Pilkada).⁴⁹

Untuk konflik yang benar-benar masalah agama, secara umum, penyebab konflik agama dapat diklasifikasikan sebagai berikut: (1) Penistaan Agama (*Blasphemy*); (2) Penodaan Agama; (3) Pernyataan Kebencian (*Defamation Of Religion*); (4) Penyebaran Kebencian, (5) *Hate Speech*), dan (6) Ajaran Menyimpang (*Heresy*).

Dari beberapa hal tersebut, yang merupakan penyebab konflik internal adalah "ajaran menyimpang (*Hersty*)", sedangkan penyebab konflik eksternal adalah "Penistaan Agama (*Blasphemy*)", "Penodaan Agama

⁴⁹ Hal ini diungkapkan oleh para tokoh agama di beberapa daerah dan beberapa anggota FKUB dalam wawancara yang dilakukan oleh tim peneliti.

(*Defamation of Religion*)”, dan “Penyebaran Kebencian (*Hate Speech*)”.

Untuk jelasnya :

1. **Pengertian Penistaan Agama (*Blasphemy*), Sejarah dan Pengaturan di Beberapa Negara**⁵⁰

Penistaan/penghinaan terhadap Tuhan, dikenal dengan istilah *Blasphemy* (Inggris) atau *Goldslastering* (Belanda). *Blasphemy* berasal dari Bahasa Yunani yaitu *blasphemein*, yang merupakan paduan dari kata *blaptein* (“*to injure*” = melukai/ merusak) dan *pheme* (reputasi), sehingga *blasphemein* mengandung arti “melukai reputasi/nama baik”.

⁵⁰ Sebagian besar pada sub bab ini diambil dari legal annotation Margiyono Anotasi Putusan UU No. 1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan Penodaan Agama Dilihat dari Hak Atas Kebebasan Berekspresi, ILRC, Jakarta, 2010

Di Belanda, terdapat pasal khusus tentang delik penghinaan Tuhan (*Malign blasphemy*) dan delik penyebarannya (*Dissemination of malign blasphemy*). Ketentuan *blasphemy* di atas, dimasukkan ke WvS Belanda pada tahun 1932, namun tidak dimasukkan kedalam WvS Hindia Belanda (KUHP Indonesia).

Terkait dengan hal ini Nico Keijzer⁵¹, memberikan penjelasan tentang *blasphemy* sebagai berikut :

- Dengan adanya kata “*blasphemous*” di dalam perumusan pasal, ketentuan itu berkaitan dengan pernyataan-pernyataan yang melukai perasaan

⁵¹ Barda Nawawi Arief, *Delik Agama dan Penghinaan Tuhan (Blasphemy) di Indonesia dan Perbandingan Berbagai Negara*, BP Undip, Semarang, 2007, halaman 65- 67

keagamaan tentang Tuhan (*Supreme Being*), sedangkan perasaan keagamaan tentang nabi atau bunda Maria tidaklah dilindungi.

- Dengan adanya kata “*malignly*” (bersifat menghina) membuat jelas bahwa perdebatan agama yang obyektif (tidak memihak) tidaklah dapat dipidana sekalipun perasaan keagamaan beberapa orang/kelompok orang tersinggung. Suatu pernyataan tidaklah bersifat menghina, sekalipun dapat melukai perasaan keagamaan, apabila tidak dimaksudkan untuk mencerca/memaki Tuhan.

Pada tahun 1968, seorang penulis Belanda, Gerard Kornells van het Reve menyatakan dalam

novelnya bahwa Tuhan sebagai keledai (*donkey*). Hoge Raad membebaskan si pengarang karena tidak terbukti bahwa tujuannya untuk menghina (Hoge Raad 2 April 1968, NJ 1968 no.373).⁵²

Dalam arti luas, *blasphemy* dapat diartikan sebagai penentangan hal-hal yang dianggap suci atau yang tak boleh diserang (tabu). Bentuk *blasphemy* umumnya adalah perkataan atau tulisan yang menentang ketuhanan terhadap agama-agama yang mapan. Di beberapa negara tindakan tersebut dilarang oleh hukum. *Blasphemy* dilarang keras oleh tiga agama Ibrahim (Yahudi, Kristen dan Islam). Dalam agama Yahudi, *blasphemy* adalah menghina nama Tuhan atau mengucapkan hal-hal yang mengandung kebencian

⁵² ibid

terhadap Tuhan. Dalam Kristen, dalam Kitab Perjanjian baru dikatakan menista roh kudus adalah dosa yang tak diampuni dan pengingkaran terhadap Trinitas juga digolongkan sebagai *blasphemy*. Dalam Kitab perjanjian lama, pelaku *blasphemy* diancam hukuman mati, dengan cara dilempari batu. Dalam Islam, *blasphemy* adalah menghina Tuhan, Nabi Muhammad dan nabi-nabi yang diakui dalam Al Qur'an serta menghina Al Qur'an itu sendiri. Budha dan Hindu tak mengenal adanya *blasphemy*, paling tidak secara resmi.

Blasphemy menjadi hukum negara sejak munculnya teokrasi, dimana terjadi penyatuan antara kekuasaan agama dengan kekuasaan politik. Negara-negara Eropa pada Abad ke-17 menetapkan pelaku penistaan agama sebagai tindak kejahatan yang dapat dijatuhi hukuman berat. Begitu juga di belahan bumi lain,

di mana terjadi penyatuan antara agama dan politik, baik itu negara Kristen, Yahudi maupun Islam. Tujuan memidanakan penistaan agama adalah untuk membatasi kebebasan berbicara, tidak melanggar norma sosial mengenai kesopanan dan hak orang lain.

Di Eropa abad ke-17, karena kristen merupakan jantung hukum Inggris, maka hukum dibuat berdasarkan nilai-nilai kristen. Setiap perkataan yang bertentangan dengan nilai dan ajaran kristen dianggap sebagai tindak pidana. Tentu saja, hukum mencerminkan nilai dan pandangan agama dominan saat itu, dan mengabaikan pandangan keyakinan minoritas. Memasuki abad ke-20, penistaan agama pelan-pelan dihapus dari hukum pidana di beberapa negara Eropa.

Di Inggris, dalam *The Criminal Libel Act 1819* diatur tentang delik penghinaan terhadap Tuhan

(*Blasphemous Libel*). Tujuan pemidanaan ini adalah untuk mempertahankan supremasi gereja Anglikan. **Lord Avebury** mengusulkan pencabutan, karena delik ini hanya ditujukan pada penyerangan terhadap kedudukan Gereja Inggris yang bertentangan dengan *Human Rights Act*.⁵³ *Blasphemy* hanya berlaku untuk penistaan terhadap Gereja Anglikan, tidak berlaku untuk penghinaan agama Yahudi, Islam, bahkan Kristen non-Anglikan. Namun UU ini tidak dicabut karena adanya kebutuhan untuk mempertahankan ketentuan tentang penghinaan yang bersifat menghasut (*sedition libel*). Menurut Barda Nawawi, Inggris menganut *blasphemy* dalam pengertian yang sangat sempit.⁵⁴

⁵³ Ibid, halaman 68

⁵⁴ Loc cit

Memasuki abad ke-20, penistaan agama pelan-pelan dihapus dari hukum pidana di beberapa negara Eropa. Sepanjang abad-20, hanya ada 4 kasus perdata terhadap perbuatan penistaan agama. Kasus terakhir terjadi tahun 1979 antara *Whitehouse vs Lemon*. Kasus itu bermula dari penerbitan puisi di majalah *Gay News*, yang menggambarkan Yesus Kristus sebagai homoseksual. Penerbit majalah tersebut didenda 500 pound dan hukuman percobaan 9 bulan. Majalahnya didenda 1000 pound dan harus membayar pengganti penjara 10.000 pound. Kasus Salman Rusdhi yang digugat di Inggris tidak berujung pada penghukuman.⁵⁵

Seperti Inggris, di Australia yang merupakan bekas jajahan Inggris, hukum penistaan agama juga

⁵⁵ Brinton Priestly, *Blasphemy and Law: A Comparative Study (2006)*, <http://www.brentonpriestley.com/writing/blasphemy.htm>.

hanya berlaku terhadap tindakan penghinaan gereka Anglikan, walau tak seperti Inggris, Australia tak memiliki agama resmi. Kendati banya undang-undang, baik federal, negara bagian, maupun hukum kebiasaan yang memidanakan penistaan agama, hal ini jarang terjadi di Australia. Pidanaan agama terakhir terjadi tahun 1971, dalam kasus R v. Wiliam Lorando Jones.

Jones didakwa menista gereja Anglikan di negara bagian New South Wales karena berbicara di depan umum bahwa Perjanjian Lama itu immoral dan tak cocok bagi perempuan. Jones dihukum denda 100 pound dan penjara 2 tahun. Setelah kasus itu, tahun 1871, parlemen New South Wales mengusulkan UU Opini Mengenai Agama, yang intinya menghentikan pidanaan terhadap penistaan agama. Ibukota Australia lalu

mengadopsi UU tersebut (1996) dan menghapuskan pidanaan penistaan agama melalui Reformasi Hukum.

Pidanaan penistaan agama di Jerman diatur dalam bab 11 KUHP Jerman. Penistaan agama didefinisikan sebagai:

“barang siapa yang menyebarkan tulisan...yang menghina ajaran agama lain atau ajaran mengenai pandangan hidup dengan cara yang dapat menyebabkan gangguan terhadap ketertiban umum, diancam pidana penjara paling lama tiga tahun atau denda.”

Pada Februari 2006, aktivis politik Jerman Manfred van H, dijatuhi hukuman satu tahun percobaan dan hukuman kerja sosial selama 300 jam karena

menyebarkan tisu toilet yang dicetak ayat-ayat Al Qur'an dan dibagi-bagikan ke masjid dan media-media.

Walau banyak pendiri Amerika adalah orang-orang yang melarikan diri dari hukuman penistaan agama di Negara asalnya di Eropa, namun Amerika Serikat memiliki hukuman pidana yang keras terhadap penistaan agama. Di beberapa negara bagian A.S, penistaan agama dapat dihukum mati. Namun demikian, sejak disahkannya Amandemen Pertama konstitusi AS, pembedaan terhadap penistaan dilarang karena bertentangan dengan kebebasan berekspresi. Pakistan adalah negara di dunia yang paling keras mengancam penistaan agama. Menurut K.U.H.P Pakistan:

“barangsiapa dengan kata-kata, baik lisan maupun tertulis, atau dengan gambaran, atau dengan

tuduhan, gaung, atau insiniasi, baik langsung maupun tak langsung, yang mencemarkan nama suci Nabi Muhammad, diancam hukuman mati, atau penjara seumur hidup, dan denda.”

Tahun 2000, seorang guru bernama Muhammad Younas Seikh, menjelaskan di kelas bahwa sebelum nabi Muhammad menerima wahyu Al Qur'an belum masuk Islam, dijerat dengan penistaan agama dan dihukum mati. Dalam 10 tahun terakhir, 12 orang dieksekusi mati dengan tuduhan penistaan agama, 560 orang didakwa menista agama di pengadilan, dan 30 orang masih menunggu vonis.

2. Penodaan Agama (*Defamation of Religion*)

Sejak 1999, masalah penodaan agama menjadi perhatian P.B.B. Resolusi P.B.B tentang Penodaan Agama, dipersiapkan oleh Pakistan atas nama Organisasi Konferensi Islam (O.K.I) ke Komisi HAM P.B.B, dan Mesir atas nama Afrika, dalam *Durban Conference*. Resolusi ini merupakan upaya untuk "menghentikan polarisasi, diskriminasi, ekstrimisme dan misinterpretasi terhadap Islam" karena Islam sering dikaitkan dengan terorisme dan pelanggaran HAM, khususnya setelah peristiwa 11 September yang menguatkan sentimen *Islamophobia*.

Namun demikian, dalam Konferensi Durban review II di Jenewa, resolusi-resolusi mengenai "*defamation of religions*" dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia, karena terlalu sempit pada perlindungan

Islam (awal mula draftnya berjudul "*defamation of Islam*"), konsep tersebut melindungi agama (yang esensinya adalah ideologi) bukannya melindungi hak individu, terlalu mempertentangkan pada dan agama, mempreteli hak atas kebebasan berekspresi, ditulis dengan bahasa yang terlalu umum dan tidak jelas, termasuk dalam penggunaan istilah "penodaan" (*defamation*).

Berdasarkan evaluasi yang disampaikan oleh beberapa pelapor khusus PBB, penerapan konsep "*defamation of religion*" di beberapa negara, seperti Pakistan, Iran, dan Mesir, justru menimbulkan masalah hak asasi manusia, seperti pembungkaman kebebasan berekspresi, *xenophobia* dan ketegangan antar umat

beragama. Sehingga, konsep “*defamation of religion*” kembali dipertanyakan.⁵⁶

Terdapat sejumlah alasan serius untuk mempertanyakan konsep *defamation of religion*.

Pertama, sebagai persoalan teknis, penodaan adalah sebuah konsep hukum yang didesain untuk melindungi individu dari kerugian yang menyangkut reputasi. Tidak jelas, bagaimana agama bias menuntut perlindungan dari hal ini.

Kedua, lepas dari persoalan teknis, gagasan tentang ‘penodaan agama” secara inheren adalah sesuatu yang samar-samar dan sulit untuk diterapkan. Pengaturan tentang penodaan agama dapat digunakan oleh pihak yang berkuasa bagi perlindungan terhadap agama mayoritas daripada agama minoritas atau yang tidak

⁵⁶ Op.cit, Margiyono

populer, untuk menyokong rejim otoriter, menghukum kelompok lawan politik yang berbeda dan untuk memperkuat faksi-faksi agama yang sejalan atau tidak sejalan dengan apa yang dianut oleh penganut individual.⁵⁷

Karenanya sejumlah negara dan kalangan NGO menolak resolusi-resolusi tentang penodaan agama. Pada tahun 2008, total suara ‘menolak” dan abstain melampaui jumlah suara “setuju” untuk pertama kalinya. Penolakan ini bukan dikarenakan penghinaan tak berdasar atas keyakinan agama adalah sesuatu yang dapat diterima, namun karena metode-metode yang lebih sensitif perlu ditemukan untuk melindungi nilai-nilai semacam itu, tanpa mengancam kebebasan berekspresi

⁵⁷ Tore Lindholm, op.cit, halaman 28

dan kebebasan beragama atau berkeyakinan yang lainnya. Selanjutnya pembahasan mengenai penodaan agama lebih mengarah kepada upaya mencegah “hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan” sebagaimana diijinkan dalam Pasal 20 (2) I.C.C.P.R.

3. **Penyataan Kebencian (*Hatred Speech*)**

Penyataan kebencian atau permusuhan adalah pernyataan yang meremehkan seseorang atau kelompok berdasarkan agama, ras, golongan atau orientasi seksual. Dalam hukum, pernyataan kebencian adalah setiap pernyataan, isyarat atau melakukan, menulis, atau tampilan yang karenanya dapat mendorong kekerasan atau tindakan merugikan terhadap atau oleh seorang individu atau kelompok yang di lindungi, atau karena

meremehkan atau menakutkan seorang individu atau kelompok yang dilindungi. Individu yang dilindungi atau kelompok yang dilindungi berdasarkan ras, jenis kelamin, etnis, kebangsaan, agama, orientasi seksual, atau karakteristik lain.

Kasus-kasus konflik sosial kerap diawali oleh hasutan kebencian yang kemudian menimbulkan diskriminasi, permusuhan dan kekerasan terhadap kelompok agama yang lain. Pasal 20 I.C.C.P.R mewajibkan negara untuk menjadikan pernyataan propaganda apapun untuk berperang, dan segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, rasa atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum. Ketentuan ini menjadi dasar pembatasan hak kebebasan

beragama/berkeyakinan dan hak kebebasan berekspresi, dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut :

- a. Didefinisikan secara jelas dan terbatas;
- b. Pembatasan dilakukan oleh lembaga independen yang bebas dari kepentingan politik, bisnis atau kekuasaan lain, misalnya oleh pengadilan;
- c. Orang tak boleh dihukum sebagai melakukan menebar kebencian selama pernyataannya benar;
- d. Orang yang menyebarkan pernyataan kebencian harus dipidana, kecuali hal itu dilakukan untuk mencegah diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;

- e. Hak jurnalis untuk menentukan cara mengkomunikasikan informasi atau ide harus tetap dihormati, khususnya dalam meliput rasisme dan perbuatan intoleran;
- f. Saringan sensor tak boleh dilakukan untuk mencegah pernyataan kebencian;
- g. Pelaksanaan harus menghindari dampak *chilling effect* (ketakutan meluas) sehingga orang tidak merasa bebas berekspresi;
- h. Sanksi untuk pernyataan kebencian harus wajar dan proporsional, untuk hukuman penjara tetap merupakan jalan terakhir;
- i. Rumusan pembatasan harus jelas untuk melindungi hak individu untuk berkeyakinan dan berpendapat dari ancaman permusuhan, diskriminasi dan kekerasan, bukannya untuk

melindungi sistem keyakinan, agama, atau lembaga dari kritik.

4. Ajaran Menyimpang (*Heresy*)

Kata "*heresy*" berasal dari bahasa Yunani, *haireisis* (dari *haireomai*, "memilih"), yang berarti pilihan keyakinan atau faksi dari pemeluk yang melawan. Menurut Oxford English Dictionary, adalah "pandangan atau doktrin teologis atau keagamaan yang dianggap berlawanan atau bertentangan dengan doktrin Katolik atau Ortodoks Gereja Kristen, atau, dalam pengertian yang lebih luas, dari gereja, keyakinan, atau sistem keagamaan manapun, yang dianggap ortodoks atau ajaran yang benar. Dalam pengertian ini, termasuk pandangan atau doktrin dalam filsafat, politik, ilmu, seni, dll. yang berbeda dengan apa yang umumnya diakui

sebagai yang berwibawa⁵⁸ atau dapat diartikan paham yang keluar dari *mainstream*⁵⁹. Padanan kata ini diantaranya aliran sesat, ajaran sesat, atau bid'ah.

Dalam sejarah pemikiran dan perkembangan agama-agama di dunia, hampir bisa dipastikan terdapat sekelompok orang maupun perorangan yang memiliki pandangan atau doktrin yang berbeda atau menyimpang dari agama induk yang dianutnya. Penafsiran terhadap suatu ajaran/doktrin terjadi di berbagai agama/keyakinan. Akibatnya, selalu ada pihak yang menyatakan dirinya benar dan ada pihak yang dinyatakan salah, sesat, murtad, bid'ah, menyimpang dan keluar dari rel

⁵⁸ "http://id.wikipedia.org/wiki/Ajaran_sesat, diakses 08 Oktober 2010.

⁵⁹ Religious Freedom 2006-2008: *Data media dan analisis tentang Kebebasan Beragama Nurcholish Madjid Society*, Pengajian Nurcholish Madjid 29 January 2009, halaman 13

keagamaan umum. Terhadap orang atau kelompok ini umumnya terjadi *persecutiton* yaitu panganiayaan atau pembunuhan, karena keyakinannya.

Lahir dan berkembangnya pandangan yang berbeda dari agama/keyakinan induknya, tidak terlepas dari proses berpikir seseorang dalam menilai dan menafsirkan kembali agama/keyakinannya. Dalam konteks hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, hal tersebut masuk dalam wilayah *forum internum*, dimana tidak ada seorangpun, termasuk negara boleh mengintervensinya.

Di Indonesia, penafsiran dikategorikan sebagai salah satu bentuk penodaan agama. Sehingga seseorang atau kelompok yang memiliki pikiran, pandangan atau penafsiran yang berbeda diberi stigma sebagai sesat dan menyesatkan, dan dapat dikenai

pidana karenanya. Hal ini menimpa Lia Aminudin yang mengaku sebagai Jibril Ruhul Kudus dari kerajaan Tuhan "Eden", Yusman Roy yang melakukan sholat dengan bahasa Indonesia, Jamaah Ahmadiyah Indonesia (J.A.I), dan Sumardin Tappayya, yang melakukan shalat bersiul untuk mengekspresikan kedekatannya dengan Allah.

C. Mekanisme Penyelesaian Konflik Agama di Beberapa Daerah

Terdapat beberapa teori dalam penyelesaian konflik, yang dapat disederhanakan sebagai berikut:

1. Teori Penyelesaian Konflik Melalui Forum Dialog

Forum dialog lebih membuka kesempatan mendengar penjelasan masing-masing pihak yang berkonflik. Dengan begitu suatu konflik dapat diidentifikasi, apakah terjadi karena tujuan-tujuan yang tidak sama dan saling bertentangan.

Tidak disetiap konflik ada kekerasan. Konflik meruncing dan meluas sehingga terjadi kekerasan adalah karena pihak yang membesar-besarkan permasalahan atau propaganda. Bahkan propaganda yang meluas cenderung menjadi perdebatan, akibatnya saling menyalahkan dan mengungkap pembenaran-pembenaran sendiri-sendiri. Konflik yang dibiarkan menjadi ajang perdebatan akan menjadi skala besar yang semakin sulit diselesaikan.

Jika semakin di blow-up oleh media akan menjadi konsumsi terhadap pembentukan opini publik, baik publik

dalam negeri maupun luar negeri. Akibatnya muncul campur tangan yang meluas. Lebih-lebih jika konflik tersebut berdampak kekerasan terhadap kemanusiaan.

Dalam banyak hal, ditengah masyarakat memang banyak ketidak samaan, tetapi belum tentu menimbulkan konflik. Konflik hanya muncul, jika antar pihak ada tujuan yang dipertentangkan. Sering pula pihak lain menempatkan kepentingan dalam konflik untuk mencari keuntungan. Maka konflik akan berkepanjangan dan semakin sulit serta tidak mudah untuk diselesaikan.

2. Teori Penyelesaian Konflik Dengan Rumus Segitiga

Disini diperkenalkan teori transformasi penyelesaian konflik menggunakan Rumus Segitiga (A,B dan C). A sama dengan attitude (sikap), B sama dengan behavior (prilaku) dan C sama dengan contradiction

(pertentangan). Content dari 3 (tiga) hal ini diidentifikasi yang menjadi faktor-faktor dominan penyebab terjadinya konflik. Berdasarkan identifikasi, faktor mana yang dominan berpengaruh. Sehingga dapat ditawarkan berbagai alternatif solusi penyelesaian konflik.

Lalu tingkat pelaku konflik pun diidentifikasi. Lebih-lebih apabila sesuatu konflik ada kekerasan. Dalam hal ini, ada 3 (tiga) fase yang berpengaruh disetiap konflik. Yaitu: Pertama, fase sebelum kekerasan terjadi. Kedua, fase ketika kekerasan terjadi. Ketiga, fase sesudah kekerasan terjadi. Artinya ada aktor-aktor pada level tertentu yang terlibat, yaitu: aktor pertama, aktor menengah dan aktor akar rumput atau masyarakat. Dengan mengidentifikasi ini, maka akan ditemukan orang-orang sebagai pihak yang dominan untuk

melakukan dialog-dialog penyelesaian damai. Teori ini mengutamakan penyelesaian konflik dengan cara dialog.

3. Teori Penyelesaian Konflik dengan Kearifan Lokal

Selain itu ada pula teori penyelesaian konflik Kearifan Lokal (*Local Wisdom*). Di dalam teori ini dalam upaya menyelesaikan konflik, terdapat banyak nilai lokal yang bisa menjembatani penyelesaian konflik. Perjanjian Malino misalnya, perdamaian kedua kelompok masyarakat lebih bermuara kepada kesadaran adanya ikatan budaya dan agama. Nilai-nilai yang berakar dari tradisi budaya, agama dan kepercayaan masyarakat, sesungguhnya nilai-nilai HAM dari prefektif kearifan lokal (*local wisdom*). Sejak lama tradisi budaya ini telah menjadi nilai yang pernah hidup dalam praktek

kehidupan yang membentuk kearifan mereka, pendahulu bangsa ini. Tidaklah berlebihan bahwa pendahulu kita memilikinya dan mewariskannya sebagai anugerah Tuhan YME. Nilai-nilai tradisi budaya, agama dan kepercayaan itu yang seharusnya kita semaikan kembali. Nilai-nilai kearifan lokal ini semakin dirasakan penting untuk ditumbuhkembangkan, ditengah terjadinya krisis moral dewasa ini. Disemaine dan ditumbuhkembangkan berarti cara merajut kembali keakraban tradisional. Tentu saja diharapkan menjadi akar tumbuhnya rasa persatuan dan solidaritas diantara perbedaan-perbedaan yang ada.

BAB 1V

ANALISIS EKSISTENSI SURAT KEPUTUSAN BERSAMA

A. Surat Keputusan Bersama Dalam Tata Hukum Di Indonesia

Sistim Hukum Indonesia walaupun tidak seutuhnya mengadopsi Sistim Hukum Eropah Continental, tapi banyak kemiripannya terutama dalam hal memposisikan hukum tertulis yaitu Peraturan-Perundang-Undangan sebagai sumber hukum yang utama atau dominan. Dengan demikian permasalahan eksistensi hukum Surat Keputusan Bersama (S.K.B)

adalah perihal kegunaan (*utility*) dan perihal kedudukannya dalam struktur dan atau tata urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia.

Dari segi kebutuhan akan aturan hukum yang dapat berfungsi untuk mengatasi konflik antar dan intern agama adalah suatu hal yang sangat dibutuhkan masyarakat Indonesia, sesuai dengan keadaannya yang beranekaragam kepentingan dan agama yang dianutnya, dan hal ini sudah disadari oleh para pendiri negara. Dari waktu ke waktu aturan hukum yang bertujuan antisipasi dan penyelesaian konflik antar dan intern agama selalu dibutuhkan, yang menjadi masalah keberadaan S.K.B nya itu sendiri dalam tata urutan Peraturan-Undangungan pada saat ini di Indonesia.

Selama puluhan tahun sejak 1966, secara umum S.K.B menjadi dasar hukum yang populer untuk

mengatasi permasalahan, khususnya dalam penegakan hukum yang bersifat lintas sektoral. Dilihat dari tata urutan Peraturan-undangan, Era Tap No XX sudah lewat karena dicabut oleh Tap No: III/ M.P.R/ 2000 dan dicabut pula oleh Tap No: I/ M.P.R/ 2003 yang mengamanatkan dituangkannya tata urutan Peraturan Perundang-undangan dalam Undang Undang. Undang Undang dimaksud telah dibuat yaitu Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Didalam produk hukum yang mengikat umum itu, tidak ada lagi judul "Keputusan", apalagi dengan embel-embel "Surat".

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

Perundangan-Undangan, Bab XII Ketentuan Penutup Pasal 56 ada penegasan dalam hal istilah sebutan wadah aturan yang menyebutkan, bahwa Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini. Selanjutnya dikuatkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan asas undang-undang "*Lex Posterior Derogat Legi interioy*", maksudnya undang-undang yang berlaku kemudian mengenyampingkan undang-undang yang berlaku terlebih dahulu.

Sebagai konsekuensinya istilah S.K.B (Surat Keputusan Bersama) tidak tepat digunakan lagi, namun istilah yang tepat ialah Peraturan Menteri. Terlepas dari apakah peraturan itu dikeluarkan sendiri-sendiri oleh menteri atau pejabat setingkat menteri, atau secara bersama-sama, semuanya tergantung kepada kebutuhan materi yang ingin diatur. Istilah Keputusan, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, hanya digunakan untuk sebuah penetapan, seperti pengangkatan dan pemberhentian seseorang dalam jabatan, bukan sesuatu yang berisi norma yang bersifat mengatur.

Dengan mempelajari eksistensi dan atau keberadaannya nampak bahwa S.K.B-S.K.B perihal penyelesaian konflik antar dan intern agama yang berlaku saat ini ada

berpariasi dalam hal ruang lingkup urusan, serta norma dan bentuk peraturan hukum nya.

Dari segi ruang lingkup urusan, ada SKB yang bersifat internal dan S.K.B yang bersifat eksternal.

Surat Keputusan Bersama yang bersifat internal yang dimaksudkan adalah Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (J.A.I) Dan Warga Masyarakat.

Surat Keputusan Bersama yang bersifat eksternal, yang dimaksudkan adalah: (1) Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman

Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai penyesuaian Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/Mdn-Mag/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya. (2) Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia.

Dilihat dari sifatnya Surat Keputusan Bersama beraneka ragam dan dapat dibedakan menjadi: (1) Surat Keputusan Bersama yang bersifat *beschikking*; (2) Surat Keputusan Bersama yang bersifat *regeling*; dan (3) Surat Keputusan Bersama yang bersifat *pseudo-wetgeving* (*bleidregel*)

Surat Keputusan Bersama yang bersifat *beschikking*, yang dimaksud adalah Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/ A/ JA/ 6/ 2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Dan Warga Masyarakat dapat dikategorikan sebagai *beschikking* karena bersifat individual (ditujukan kepada penganut, anggota, atau

pengurus JAI), konkrit (terkait dengan larangan kegiatan tertentu), dan final (langsung dapat dieksekusi). SKB ini dimungkinkan dibuat sebagai perintah UU No.1/pnps/1965 yang masih berlaku hingga saat ini.

Surat Keputusan Bersama yang bersifat *regeling*, yang dimaksud adalah Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai penyesuaian Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/Mdn-Mag/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan

Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya. Hal ini disebabkan bahwa S.K.B ini bersifat umum (ditujukan untuk semua orang), abstrak (berisi norma yang masih perlu dijabarkan) dan tidak final (tidak dapat langsung dieksekusi). S.K.B ini juga merupakan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan secara hirarkis tertuang juga dalam UU No.10 Tahun 2004, dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana salah satunya adalah Peraturan Menteri.

Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum

Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat ini pada hakekatnya adalah Peraturan Menteri. Perbedaannya hanyalah bahwa Peraturan Menteri tersebut dikeluarkan secara bersama-sama oleh beberapa Kementerian.

Surat Keputusan Bersama yang bersifat *pseudo-wetgeving* (*bleidregel*) yang dimaksud adalah Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia.

Surat Keputusan Bersama ini merupakan keputusan mandiri, dan termasuk dalam peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*) karena bersumber dari kewenangan diskresi (*freies Emerssen*).

B. Implementasi Surat Keputusan Bersama

Surat Keputusan Bersama, seperti juga aturan hukum tertulis lainnya baru dapat dikatakan efektif atau berfungsi dengan baik apabila telah berproses dalam struktur sosial sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh aturan hukum tersebut.. Realitas sosial menunjukkan bahwa ada aneka ragam sikap dari warga masyarakat terhadap S.K.B tentunya ada yang melihatnya sebagai suatu hal yang positif ada yang melihatnya sebagai sesauu hal yang negatif, hal ini tentunya tidak lepas dari kepentingan warga yang juga tidak sama. Tetapi suatu hal yang menjadi pedoman bahwa kaidah atau norma S.K.B perihal Penyelesaian Konflik antar dan intern Agama secara formalis tentunya suatu kebutuhan, dan seharusnya disadari semua warga masyarakat terutama

karena suatu realitas bahwa sebagai sesama warga penghuni planet Bumi yang hanya satu ini, dan sesama warga masyarakat Indonesia yang pluralistik agamanya, tidak sepatasnya karena perbedaan keyakinan agama menjadi kan saling membunuh, menindas, dan mengusir. Sehingga tentunya secara sosialogis ada keinginan untuk saling rukun demi cita-cita bersama, yaitu terwujudnya ketertiban dan ketenteraman untuk semuanya.

Pentingnya aturan hukum yang dapat memelihara cita-cita kebersamaan tersebut sebetulnya sudah terimplementasi menjadi kesadaran kolektif warga masyarakat penganut agama. Tetapi masalahnya kesadaran kolektif ini adakalanya dihadapkan pada kepentingan indipdual kepentingan per kelompok yang terlalu mengutamakan sikap indipdual dan atau kelompoknya mengenyampingkan kebersamaan

tersebut. Sehingga toleransi kepada penganut agama lain menjadi pudar. Akibatnya timbul gesekan-gesekan yang dapat menjelma menjadi konflik kepentingan.

Seperti dalam bab-bab sebelumnya yang menyajikan pakta, bahwa di Indonesia sering terjadi peristiwa-peristiwa konflik antar dan intern agama yang selain merugikan dari segi materil dan spiritual juga sangat mengganggu ketentraman hidup masyarakat dan bahkan gangguan bagi stabilitas nasional.

Konflik antar agama seringkali muncul kepermukaan bukan karena agama tapi karena hal lain, diantaranya konflik pemilikan tanah, dan atau karena konflik kepentingan ekonomi. Karenanya untuk memahami penyebab sebenarnya dari setiap kejadian konflik diperlukan ketelitian dan juga pengetahuan secara komperhensif.

Untuk berfungsinya aturan hukum dalam mengantisipasi dan mengatasi konflik antar dan intern agama selain sangat diperlukan peran instansi Pemerintah, juga diperlukan peran Lembaga Sosial yang mampu untuk berperan aktif sebagai juru damai yang berwibawa dikalng segenap penganut agama. Lembaga sosial yang berperan saat ini sebagai juru damai antar agama adalah F.K.U.B (Forum Kerukunan Umat Beragama).

Untuk di Sumatera Utara, F.K.U.B didirikan berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan Nomor 8 Tahun 2006 dan Peraturan Gubernur Sumatera Utara nomor 24 Tahun 2006. Forum Kerukunan Umat Beragama (F.K.U.B) ini adalah forum yang dibentuk oleh masyarakat, yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah

dalam rangka membangun, memelihara dan memberdayakan umat beragama untuk kerukunan dan kesejahteraan.

Penganut masing-masing agama, sangat mengharapkan agar lembaga seperti ini senantiasa mampu memelihara citra bagi seluruh penganut agama di Indonesia. Sehingga bila ada gesekan atau konflik antar dan intern agama dapat mengantisipasi sedini mungkin.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Setelah menganalisis data primer dan data sekunder, maka kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah:

1. Eksistensi/ kedudukan Surat Keputusan Bersama (S.K.B) perihal penyelesaian konflik antar dan intern agama dilihat dari segi kebutuhan (*utility*) sangat dibutuhkan masyarakat, dan berkedudukan penting dalam sistem hukum di Indonesia. Surat Keputusan Bersama perihal penyelesaian konflik antar dan inter agama terbit karena tuntutan akan perlunya aturan

hukum yang dapat mengatasi terjadinya konflik, sehingga tetap terpelihara hubungan harmonis antar dan intern agama. Karena realitas penganut agama rawan konflik akibat dari aneka ragam dalam hal kepentingan dan agama yang dianutnya. Disisi lain S.K.B sebagai hukum tertulis masih merupakan andalan untuk sumber hukum tertulis untuk penyelesaian konflik antar dan intern agama, tetapi untuk kedudukannya dalam sisten perundang-undangan di Indonesia masih mengalami pro dan kontra baik secara yuridis maupun strategis.

Dilihat dari sifatnya Surat Keputusan Bersama beraneka ragam dan dapat dibedakan menjadi:

a. Surat Keputusan Bersama yang bersifat *beschikking*

Dalam hal ini adalah Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/ A/ JA/ 6/ 2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Dan Warga Masyarakat dapat dikategorikan sebagai *beschikking* karena bersifat individual (ditujukan kepada penganut, anggota, atau pengurus JAI), konkrit (terkait dengan larangan kegiatan tertentu), dan final (langsung dapat dieksekusi). SKB ini dimungkinkan dibuat sebagai perintah UU

No.1/pnps/1965 yang masih berlaku hingga saat ini.

b. Surat Keputusan Bersama yang bersifat *regeling*

Surat Keputusan Bersama yang dikategorikan sebagai *regeling* adalah Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai penyesuaian Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/Mdn-

Mag/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya. Hal ini disebabkan bahwa S.K.B ini bersifat umum (ditujukan untuk semua orang), abstrak (berisi norma yang masih perlu dijabarkan) dan tidak final (tidak dapat langsung dieksekusi). S.K.B ini juga merupakan delegasi dari peraturan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan secara hirarkis tertuang juga dalam UU No.10 Tahun 2004, dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana salah satunya adalah Peraturan Menteri.

Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat ini pada hakekatnya adalah Peraturan Menteri. Perbedaannya hanyalah bahwa Peraturan Menteri tersebut dikeluarkan secara bersama-sama oleh beberapa Kementerian.

c. Surat Keputusan Bersama yang bersifat *pseudo-wetgeving (bleidregel)*

Surat Keputusan Bersama yang dikategorikan sebagai *pseudo-wetgeving* adalah

Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia.

SKB ini merupakan keputusan mandiri, dan termasuk dalam peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*) karena bersumber dari kewenangan diskresi (*freies Emerssen*).

2. Efektifitas implementasi Surat Keputusan Berasama (S.K.B) bagi penyelesaian konflik intern dan antar umat beragama dirasakan masih kurang. Hal ini terlihat dari beberapa hal sebagai berikut:

a. Jama'ah Ahmadiyah masih beraktivitas, sehingga ada kesan tidak mengindahkan larangan sebagaimana dituangkan dalam Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Dan Warga Masyarakat.

b. Dalam melakukan pembangunan tempat ibadah, masih sering ditemukan tempat ibadah (baik masjid maupun gereja) yang tidak mengikuti ketentuan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006

Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat sebagai penyesuaian Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/Mdn-Mag/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya.

B. Saran

Berupa :

1. Substansi yang tertuang dalam S.K.B pada dasarnya dianggap sudah cukup baik secara yuridis meski pelaksanaannya terkesan tidak tegas sehingga Pemerintah dan masyarakat tidak taat terhadap S.K.B.

Untuk itu ke depan S.K.B perlu dijadikan sebagai UU agar memiliki sanksi yang lebih tegas.

2. Upaya yang perlu dilakukan ke depan dalam rangka menyelesaikan konflik intern dan antar umat beragama berupa:

a. Lebih memberdayakan F.K.U.B;

b. Penegakan hukum secara lebih tegas dan cepat sehingga konflik tidak meluas.

3. Upaya yang perlu dilakukan ke depan dalam rangka menjaga kerukunan umat beragama adalah:

a. Mengembalikan *mutual trust* akan tergantung pada kemampuan kita untuk meretas rekonsiliasi. Rekonsiliasi ini sangat dekat hubungannya dengan proses “mengingat” dan “melupakan” masa lalu. Sehingga, untuk membangun saling percaya antar komunitas agama diperlukan kehendak untuk 'melupakan' hubungan-hubungan yang buruk (pertikaian) di masa lalu dan bahkan bersedia untuk meminta

maaf atas kesalahan-kesalahan yang telah diperbuat dalam sejarah.

b. Komunitas agama-agama perlu membangun gerakan alternatif yang didasarkan pada semangat perdamaian dan anti kekerasan dengan dimotori oleh F.K.U.B. *Mutual trust* akan bisa terbangun apabila terjadi dialog-dialog emansipatoris antar komunitas agama tentang berbagai isu yang dianggap sensitif. Dalam dialog emansipatoris, lebih didasarkan pada keterbukaan, kesetaraan, pembebasan dan tidak dipenuhi oleh apa yang sering disebut dengan prasangka dan stereotype.

c. Komunitas agama seharusnya bersatu dalam menghadapi masalah-masalah kemanusiaan dan kemiskinan yang harus dihadapi dan diselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/ Literatur

Terdiri dari:

Arief, Barda Nawawi, *Delik Agama dan Penghinaan Tuhan (Blasphemy) di Indonesia dan Perbandingan Berbagai Negara*, BP Undip, Semarang, 2007

Babbie, Earl.R., *The Practice of Social Research*,
(California: Wadsworth Publishing Company Inc.
Baltimore, 2004)

Departemen Agama RI, *Kitab Suci Perjanjian Baru*.
(Jakarta: Lembaga BiblikalIndonesia,1995)

Ihsan Ali-Fauzi, Rudy Harisyah Alam, Samsu Rizal
Panggabean, Pola-pola Konflik keagamaan di
Indonesia (1990-2008), (Jakarta: Yayasan
Wakaf Paramadina (YWP) Magister
Perdamaian dan Resolusi Konflik, Universitas
Gadjah Mada (MPRK-UGM), The Asia
Foundation (TAF), Februari 2009

Iskandar, Mohammad [et.al], *Peranan elit agama pada
masa revolusi kemerdekaan Indonesia* (Jakarta:
Depdiknas, 2000)

Kastor, Rustam, *Suara Maluku Membantah, Rustam
Kastor Menjawab* (Yogyakarta: Wihdah Press,
2000)

Kompas, *Kekuatan Siluman di Balik Konflik Antar-umat
Bergama*, 16 February 2011

Margiyono, *Anotasi Putusan UU No. 1/PNPS/1965
Tentang Pencegahan Penodaan Agama Dilihat
dari Hak Atas Kebebasan Berekspresi*, ILRC,
Jakarta, 2010

Masdar Hilmy, at.al.18 *Membedah Anatomi Konflik
Agama-Etnik: Rekonstruksi Paradigma Teori dan
Resolusi Konflik Agama Etnik PascaOrde Baru*
(Surabaya: Lembaga Penelitian IAIN Sunan
Ampel, 2004)

Nurhadiantomo, *Hukum reintegrasi sosial konflik-konflik
sosial pri-non pri dan hukum keadilan sosial*

- (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004)
- Parlindungan, Mangaradja Onggang, Pongkinangolngolan Sinambela, gelar Tuanku Rao, *Terror Agama Islam Mazhab Hambali Di Tanah Batak 1816-1833* (Yogyakarta : LKiS Yogyakarta, 2007)
- Pruitt, Dean G, *Teori konflik sosial* (Jakarta : Pustaka pelajar, 2009)
- Rahardjo, M Dawan, *Masyarakat madani : Agama, kelas menengah dan perubahan sosial* (Jakarta : LP3ES, 1999)
- Saifuddin, Achmad Fedyani, *Konflik dan Integrasi, Perbedaan Faham Agama Islam*, (Jakarta: Rajawali, 1986)
- Santoso, Thomas, *Kekerasan politik-agama: suatu studi konstruksi sosial tentang perusakan gereja di situbondo, 1996*, (Surabaya: Luftansa Mediatana, 2003)
- Sardy, Martin, *Agama multidimensional : kerukunan hidup beragama dan integritas nasional* (Bandung : Alumni, 1983)
- Setiawan, Chardra. [et al], *Direktori penelitian agama, konflik dan perdamaian* (Jakarta: Komnas HAM, 2005)
- Sholihin AR, Nur, *Menduniakan Agama : Menuju keberagaman Hanif, Demokratisasi dan Tegaknya Supremasi hukum* (Jember : Lembaga Kajian Jumat Mangli, 2003)
- Soekanto, Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982)

- hal.52, Lihat juga Reformasi Hukum di Indonesia, *Hasil Studi Perkembangan Hukum*, Proyek Bank Dunia (Jakarta: Cyberconsult, 1999)
- Sudjangi, *Konflik-Konflik Sosial Bernuansa Agama, Studi Kasus Kerusuhan Ambon*. dalam Departemen agama RI, *Konflik-Konflik Sosial Bernuansa Agama Di Indonesia*. (Jakarta: Departemen Agama RI, 2003)
- Sulaiman, *Pembinaan kehidupan beragama melalui masjid di Kotamadya Malang Propinsi Jawa Timur*, Balai Penelitian Aliran Kerohanian/Keagamaan, 1995
- Suryadinata, Leo Arifin, Evy Nurvidya, Ananta, Aris, *Penduduk Indonesia : etnisitas dan agama dalam era perubahan politik* (Jakarta : Pustaka LP3ES Indonesia, 2003)
- Suseno, Franz Magniz, *Kuasa dan Moral*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001) hal. 104
- Susetiawan, *Konflik sosial : kajian sosiologis hubungan buruh, perusahaan dan negara di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2000)
- syari, Suaidi, *Nalar Politik NU dan Muhammadiyah*, (Yogyakarta : LKiS Yogyakarta, 2009)
- Thaha, Idris, *Pengantar Editor: Mendamaikan Agama dan Negara*, dalam Azyumardi Azra, *Reposisi Hubungan Agama dan Negara: Merajut Kerukunan Antarumat*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002)
- Trijono , Lambang, *Keluar dari Kemelut Maluku*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001)

Tualeka, Hamzah Zn. *Penyebaran & Perkembangan Kristen di Ambon – Lease*, (Surabaya: Alpha Grafika, 2004)

Ulhaq, Fajar Riza, *Membangun Keragaman Meneguhkan Pemihakan, Surabaya, Lembaga Pengkajian Agama dan Masyarakat (LPAM)*, 2004

Verkuyl J., *Etika Kristen 1* (Jakarta, PT. BPK Gunung Mulia, 1986)

Wahid, Abdurrahman dkk, *Agama dan Kekerasan* (Jakarta: Kerjasama PP-IPNU, 1999)

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Toleransi dalam keragaman : Visi untuk abad ke 21 (Kumpulan tulisan tentang hak asasi manusia)* (Surabaya : Pusat studi hak asasi manusia – Ubaya, 2003)

Zada, Khamami A. Fawaid Sjadzili; Irsyad Zamjani; Muhammad Maksum; Muhtadi, Prakarsa

Perdamaian: Pengalaman dari berbagai konflik sosial (Jakarta: PP Lakpesdam NU, 2008)

Zulkarnain, Iskandar, *Gerakan Ahmadiyah di Indonesia* (Yogyakarta, LKis, 2005)

Priestly, Brinton, *Blasphemy and Law: A Comparative Study* (2006)

Produk Hukum

Terdiri dari:

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan;

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan;

Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang;

Keputusan Bersama Menteri Agama No. 3 tahun 2008, Jaksa Agung Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 199 Tahun 2008 Tentang Peringatan Dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, Dan/Atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) Dan Warga Masyarakat;

Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor : 9 Tahun 2006 Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, Dan Pendirian Rumah Ibadat Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1979 Tentang Tatacara

Pelaksanaan Penyiaran Agama Dan Bantuan Luar Negeri Kepada Lembaga Keagamaan Di Indonesia;

Keputusan Bersama Menteri Agama Dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/Mdn-Mag/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban Dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan Dan Ibadat Agama Oleh Pemeluk-Pemeluknya

Keputusan Menteri Agama No. 77 tentang Bantuan Asing Bagi Lembaga Keagamaan di Indonesia.

Keputusan Menteri Agama No. 70 Tahun 1978 tentang Pedoman Penyiaran Agama

Keputusan Menteri Agama Nomor:44 Tahun 1978 Tentang Pelaksanaan Dakwah Agama dan Kuliah Subuh melalui Radio

Surat Edaran Menteri Agama No: MA/432/1981 perihal Penyelenggaraan Peringatan Hari-hari Besar keagamaan

Internet

Terdiri dari :

<http://hminews.com/news/mengakhiri-konflik-berkedok-agama/>

<http://id.wikipedia.org/wiki/Konflik>

yusril.ihzamahendra.com/2008/05/09/skb-tentang-ahmadiyah/

<http://www.tempo.co/hq/layanan publik /2010 /08/22/>

[brk,20100822-273047,id.html,](http://brk,20100822-273047,id.html)

[http://bataviase.co.id/node/582370.](http://bataviase.co.id/node/582370)

[http://www.iposnews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2014:](http://www.iposnews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2014)

[http://www.brentonpriestley.com/writing/blasphemy.htm.](http://www.brentonpriestley.com/writing/blasphemy.htm)

http://id.wikipedia.org/wiki/Ajaran_sesat, diakses 08 Oktober 2010.

BPHN PUSLITBANG