

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu Presiden Republik Indonesia yang sering membela hak-hak kelompok minoritas dan tertindas adalah KH. Abdurahman Wahid. KH. Abdurahman Wahid merupakan salah satu tokoh publik yang memiliki perhatian terhadap ide dan praktik demokrasi. KH. Abdurahman Wahid berusaha memanusiakan manusia (Humanisme) dari segala bentuk penjajahan. Dalam hidup berbangsa dan bernegara, KH. Abdurahman Wahid adalah seseorang yang inklusif, yang terbuka bagi siapa saja tanpa merasa perlu tahu asal usul dan latar belakangnya.

Indonesia merupakan negara yang memiliki keragaman budaya, suku, agama, ras dan golongan-golongan. Keragaman tersebut membentuk masyarakat Indonesia menjadi masyarakat majemuk. Kemajemukan ini di dalamnya terdapat kelompok Tionghoa yang hidup bersama dengan masyarakat Indonesia lainnya. Keberadaan etnis Tionghoa di Indonesia dengan berbagai peranannya kurang diterimadengan baik oleh masyarakat pribumi sejak tahun 1930-an. Akibatnya hubungan antara penduduk pribumi dan etnis Tionghoa di Indonesia tidak terjalin dengan baik pula.¹

Ketidak harmonisan yang terjalin antara masyarakat pribumi dan etnis Tionghoa di Indonesia sering membuat etnis Tionghoa merasa didiskriminasikan, terlebih pada saat diberlakukannya kebijakan

¹Siska Yulia Nurda, dkk, *Peranan KH. Abdurahman Wahid Dalam Penghapusan Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa di Indonesia Tahun 1999-2000*,P.1.

asimilasi total oleh Presiden Soeharto. Sejatinya, kebijakan asimilasi ini bertujuan meleburkan kebudayaan minoritas etnis Tionghoa dalam kebudayaan mayoritas masyarakat pribumi ke dalam satu wadah yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kenyataannya, Presiden Soeharto tidak hanya menjalankan kebijakan asimilasi terhadap etnis Tionghoa, namun juga menjalankan politik diskriminasi dan pemisahan antara pribumi dan nonpribumi pada masa Orde Baru. Berbagai peraturan yang asimilatif telah ditetapkan dan dilaksanakan pada masa Orde Baru. Pada hakekatnya kebijakan asimilasi bertujuan menghapus tiga pilar utama kebudayaan Tionghoa yang terdiri atas media massa atau pers berbahasa Tionghoa sekolah-sekolah Tionghoa, dan organisasi-organisasi Tionghoa. Penghilangan tiga pilar utama kebudayaan Tionghoa ini merupakan tindakan pemerintah yang diskriminatif terhadap etnis Tionghoa. Etnis Tionghoa dipaksa untuk mengikut arah kebijakan politik yang membatasi etnis Tionghoa dalam mengekspresikan identitas budayanya.²

Kebijakan asimilasi dan politik diskriminasi terhadap etnis Tionghoa di Indonesia yang dilakukan oleh Presiden Soeharto mulai mengalami perubahan pada masa Reformasi. Keberadaan etnis Tionghoa di Indonesia mulai diakui dan diperhatikan kembali, terlebih pada masa pemerintahan KH. Abdurahman Wahid. Usaha KH. Abdurahman Wahid dalam keberpihakannya terhadap kelompok minoritas, khususnya etnis Tionghoa (yang dalam hal ini adalah menghapus diskriminasi), lebih diwujudkan ketika KH. Abdurahman

² Siska Yulia Nurda, dkk, *Peranan KH. Abdurahman Wahid Dalam Penghapusan Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa di Indonesia Tahun 1999-2000*, p.3.

Wahid menjabat sebagai presiden Republik Indonesia tahun 1999-2001. Etnis Tionghoa tidak dipaksakan lagi untuk berasimilasi total dengan penduduk pribumi, KH. Abdurahman Wahid berusaha membebaskan etnis Tionghoa di Indonesia dan kebijakan-kebijakan yang mendiskriminasi keberadaan etnis Tionghoa. Etnis Tionghoa di Indonesia diperbolehkan untuk melakukan semua aktivitas keagamaan, bahkan dibebaskan untuk mempertahankan identitas Tionghoanya.³

Seorang pemimpin merupakan senjata dari pemimpin untuk mewujudkan keinginannya demi kesejahteraan rakyatnya. Kebijakan sangat penting bagi pemimpin. Kebijakan dan pengambilan keputusan adalah dua unsur yang saling berkaitan dan tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Kebijakan adalah sesuatu yang lebih bersifat teoretis, sedangkan pengambilan keputusan lebih bersifat praktis. Tindakan pengambilan keputusan yang tidak didasarkan pada teoretis dapat mengurangi nilai keilmiahannya sebuah keputusan, sedangkan kebijakan yang tidak disertai dengan pengambilan keputusan sulit akan menemukan wujudnya. Pengambilan keputusan dalam kebijakan merupakan hal yang sangat urgen bagi setiap orang terutama bagi para pimpinan.⁴

Menurut Carl Friedrich, ia memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan

³Siska Yulia Nurda, dkk, *Peranan KH. Abdurahman Wahid Dalam Penghapusan Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa di Indonesia Tahun 1999-2000*, p.3.

⁴Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Med Press, 2007), p, 17

hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.⁵

Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.⁶ Sebelum menjadi Presiden, Gus Dur merupakan tokoh yang memiliki andil dalam mensosialisasikan wawasan keagamaan plural, toleran dan non-sektarian; memberikan kebebasan kepada semua agama hidup dan memperkecil campur tangan pemerintah dalam masalah keagamaan. Gus Dur adalah orang yang konsisten dengan prinsip-prinsipnya dan prinsip-prinsip itu berakar pada pemahamannya terhadap Islam liberal,⁷ yaitu pemahamannya yang menekankan pada rahmat, pengampunan, kasih sayang Tuhan dan keharusan kita untuk mengikuti sifat-sifat ini dalam kehidupan sehari-hari, terutama dalam kehidupan beragama. Perubahan yang dilakukan Gus Dur adalah apa yang menyangkut demokratisasi politik, dalam hal ini selama Gus Dur masih menjabat sebagai presiden Republik Indonesia ke empat yang hanya bertahan kurang lebih dua tahun, telah banyak melakukan perubahan-perubahan yang menyangkut demokratisasi di Indonesia.⁸

Ketika Pemerintah orde baru tidak menggalakan orang Tionghoa masuk ke pemerintahan dan membatasinya pada bidang

⁵Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori Dan Proses*, p.17.

⁶Budi Winarno *Kebijakan Publik: Teori Dan Proses*, p.18.

⁷Suadei, Ahmad dan Abdullah, UlilAbshar, *Gila Gus Dur; Wacana Pembaca Abdurahman Wahid*, Cet ke-1 (Yogyakarta: LKIS Yogyakarta, 2000),p.85.

⁸Leo, Suryadinata, *Negara dan Etnis Tionghoa: Kasus Indonesia*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002), p.17.

ekonomi. Aktifitas orang Tionghoa dibidang ini makin kentara dan pemisahan dengan pribumi pun makin mencolok yang ironisnya adalah keberadaan Idiologi Pancasila sesungguhnya tidak membantu asimilasi malah merintangai asimilasi, karena Pancasila sesungguhnya penyelamat persatuan Indonesia. Tetapi Pancasila justru tidak menganjurkan asimilasi total karena menjamin kebebasan beragama, termasuk agama minoritas. Jadi, dalam keadaan ini, kebijakan asimilasi total tidak mungkin berhasil.⁹

Pada tanggal 13-14 Mei 1998 adalah hari-hari yang penting bagi etnis Tionghoa diIndonesia karena, selama dua hari itu di Jakarta dan Solo terjadi kerusuhan anti Tionghoa secara besar-besaran. Tidak saja terjadi pembunuhan dan pembakaran, tetapi juga pemerkosaan terhadap perempuan Tionghoa yang dilakukan secara sistematis. Kaum minoritas ini tidak mendapat perlindungan sama sekali dan teriakan mereka tidak didengar oleh penguasa. Peristiwa itu telah mengejutkan masyarakat Tionghoa dan dunia internasional. Mereka yang mampu telah mengungsi keluar negeri, tetapi sebagian besar telah tetap berdiam di Indonesia. Masyarakat Tionghoa umumnya bingung, kalau bukan putus asa. Bahkan banyak yang bertanya-tanya apakah masih ada tempat bagi etnis Tionghoa di Republik Indonesia ini.¹⁰

Dengan demikian yang menjadi sorotan dan fokus dari penulis adalah tentang kebijakan Gus Dur terhadap etnis Cina Tionghoa di Indonesia, karena etnis Cina Tionghoa merupakan etnis yang sudah

⁹ Leo, Suryadinata, *Negaradan Etnis Tionghoa: Kasus Indonesia*, p.17.

¹⁰Leo,Suryadinata, *Etnis Tionghoa dan Nasionalisme Indonesia*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2010), p. 201

lama menetap di Indonesia, bahkan sejak Indonesia masih berbentuk kerajaan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, untuk memudahkan pembahasan penulis sekaligus penulisan ini lebih terarah dan data yang dikumpulkan lebih obyektif sesuai dengan permasalahannya, maka penulis merumuskan masalah ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Biografi Abdurahman Wahid (Gus Dur)?
2. Bagaimana Etnis Tionghoa di Indonesia?
3. Bagaimana Kebijakan Masa Pemerintahan Gus Dur Terhadap Etnis Tionghoa Tahun 1999-2001?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah yang ditulis diatas, maka tujuan dari penelitian ini diarahkan pada terwujudnya deskripsi yang memberikan penjelasan tentang:

1. Biografi Abdurahman Wahid (Gus Dur)
2. Etnis Tionghoa di Indonesia
3. Kebijakan Masa Pemerintahan Gus Dur Terhadap Etnis Tionghoa Tahun 1999-2001

D. Kerangka Pemikiran

Banyak sekali definisi tentang kebijakan publik. Sebagian besar para ahli memberikan pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan-keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan sesuatu yang menyangkut kehidupan masyarakat dalam sebuah negara yang memberikan perubahan terhadap warganya.

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan bukan saja dalam arti—*Govermen*” yang hanya menyangkut aparatur negara melainkan pulagovermen yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat, atau warga negara.¹¹

Kebijakan berasal dari kata —*policy* (Inggris) yang artinya kebijakan. Adapun definisi kebijakan menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut. Lasswell dan Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program mencapai tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijakansanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.¹² Adapun pengertian kebijakan publik menurut Mac Rae Wilde, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang-orang. Pengertian ini mengandung maksud bahwa kebijakan itu sendiri dariberbagai kegiatan yang serangkai, yang merupakan pilihan pemerintah dan kebijakan tersebut mempunyai pengaruh dan dampak terhadap sejumlah besar orang. Adapun mendefinisikan kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah

¹¹Edi, Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2009), p.3.

¹²Irfan Islamy, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: Karunia, 1993), p. 14.

untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Bila pemerintah mengambil keputusan untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.¹³

Dilihat dari partisipasi dalam kebijakan publik David Saston memandang kebijakan publik sebagai respon politik terhadap lingkungan yang ada disekitarnya. Pengaruh lingkungan budaya politik terhadap kebijakan publik tidak dapat dipisahkan dari budaya masyarakat yang mempunyai kebudayaan yang berbeda cara pandanganya, sistem keyakinannya, gaya hidupnya dengan masyarakat lainnya.¹⁴

Pandangan masyarakat Indonesia yang selalu beranggapan negative terhadap etnis Tionghoa menimbulkan adanya kontak sosial kurang baik di antara keduanya. Etnis Tionghoa tidak memiliki hak-haknya sebagai warga Indonesia keturunan Tionghoa. Dengan dibentuknya kebijakan-kebijakan pemerintah yang bersifat diskriminasi terhadap etnis Tionghoa semakin tampak bahwa keberadaan Tionghoa di Indonesia belum sepenuhnya diterima oleh masyarakat Indonesia.

Abdurrahman Wahid adalah salah seorang intelektual Indonesia yang menonjol dan sangat disegani ia penyeru pluralisme dan toleransi, pembela kelompok minoritas, khususnya Cina Indonesia, juga penganut Kristen dan kelompok-kelompok lain yang tidak diuntungkan pada masa pemerintahan soeharto. Dengan kata lain, Abdurahman dipahami sebagai muslim *non-chauvinis*, sebagai figur yang memperjuangkan

¹³Irfan Islamy, *Kebijakan Publik*, p 1.

¹⁴Irfan Islamy, *Kebijakan Publik*, p.81.

diterimanya kenyataan sosial bahwa Indonesia itu beragam. Sikapnya yang konsisten membela minoritas dan perjuangannya untuk bisa diterimanya pluralisme sosial dan budaya yang betul-betul ada dalam masyarakat Indonesia modern.¹⁵

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam suatu penelitian untuk mencapai hasil yang maksimal dan objektif. Metode penelitian adalah seperangkat cara atau langkah yang ditempuh untuk menyelesaikan permasalahan.¹⁶ Skripsi ini menggunakan metode historis, yakni suatu langkah atau cara merekonstruksi masa lampau dengan mengumpulkan, mengkritik, menafsirkan dan mensistensikan data dalam rangka menegakan fakta serta kesimpulan yang kuat.¹⁷

1. Tahapan Heuristik

Tahapan Heuristik adalah tahapan pengumpulan sumber (heuristik), pada tahapan Heuristik ini seorang peneliti sejarah memasuki lapangan penelitian. Langkah kerja sejarawan untuk mengumpulkan sumber atau bukti-bukti sejarah ini disebut Heuristik. Kata heuristik berasal dari kata “heuriskein” dalam bahasa Yunani yang berarti mencari atau menemukan. Sedangkan dalam bahasa latin, heuristik dinamakan sebagai *ars inveniendi* (seni mencari) atau sama artinya dengan istilah *arts of invention* dalam bahasa inggris.

¹⁵Abdurahman, Wahid, *Prisma Pemikiran Gus Dur*, (Yogyakarta: PT. LkiS Printing Cemerlang, 2000), p.15.

¹⁶Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah*, (Jogjakarta: BENTANG, 2001), Cet-Ke 4, p, 91-92

¹⁷Dudung Abdurahman, *Metode Penelitian Sejarah*, (Jakarta: Logos, 1999), p, 55

Dalam tahapan heuristik ini, penulis melakukan kunjungan ke berbagai pustaka, diantaranya perpustakaan kampus IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten, perpustakaan BP3S, dan perpustakaan Daerah. Dari kunjungan itu, penulis memperoleh beberapa judul buku, diantaranya yang literature utama dalam penulisan yaitu: Beny G Setiono, *Tionghoa Dalam Pusaran Politik*, Greg Barton, *Boigrafi Gus Dur*, Edi Suharto, *kebijakan sosial sebagai kebijakan publik*, Budi winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*, Irfan Islamy, *kebijakan Publik*, Leo Suryadinata, *Negara dan Etnis Tionghoa: Kasus Indonnesia*, Leo Suryadinata, *Etnis Tionghoa dan Nasionalisme Indonesia*, Muhamad Rifai, *Gus Dur: K.H. Abdurahman Wahid Biografi Singkat 1940-2009*.

2. Tahapan Kritik

Setelah sumber sejarah dalam berbagai kategorinya terkumpul, tahap yang berikutnya ialah vertifikasi atau tahapan kritik untuk memperoleh keabsahan sumber. Dalam hal ini yang harus diuji adala keabsahan tentang keaslian sumber (otensitas) yang dilakukan melalui kritik ektern, dan keabsahan tentang kesahihan sumber (kredibilitas) yang ditelusuri melalui kritik intern.

3. Tahapan Interpretasi

Interprestasi atau penafsiran sejarah sering kali disebut juga dengan analisis sejarah. Analisis sendiri berarti menguraikan, dan secara terminologys berbeda dengan sintesis yang berarti menyatukan. Namun analisis dan sintetis dipandang sebagai metode-metode utama didalam Interpretasi.

Analisis sejarah bertujuan melakukan sintesis atau sejumlah fakta yang diperoleh dari sumber-sumber sejarah dan bersama-sama dengan teori-teori disusunlah fakta itu kedalam suatu interpretasi yang menyeluruh.

Dalam proses interpretasi sejarah, seorang peneliti harus berusaha mencapai pengertian faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya peristiwa. Interpretasi dapat dilakukan dengan cara membandingkan data guna menyingkap peristiwa-peristiwa mana yang terjadi dalam waktu yang sama.

4. Tahapan Historiografi

Sebagai fase terakhir dalam metode sejarah, historiografi merupakan cara penulisan, pemaparan atau pelaporan hasil penelitian sejarah yang telah dilakukan. Penulisan ini hendaknya dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai proses penelitian sejak dari awal (fase perencanaan) sampai dengan akhirnya (penarikan kesimpulan).¹⁸

F. Sistematika Pembahasan

Bab I Pendahuluan berisi: Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Kerangka Pemikiran, Langkah-Langkah Penulisan, Sistematikan Penulisan.

Bab II Biografi Abdurahman Wahid (Gus Dur) berisi: Gus Dur dan Keluarga, Pengalaman Intelektual Gus dur, Karya-Karya Gus Dur, Perjalanan Karir Gus Dur, Wafatnya Gus Dur.

¹⁸Dudung Abdurahman, *Metode Penelitian Sejarah*, p, 55-67.

Bab III Gambaran Etnis Tionghoa di Indonesia berisi: Masuknya Etnis Tionghoa di Pulau Jawa, Kondisi Etnis Tionghoa di Pulau Jawa, Interaksi Etnis Tionghoa dengan Penduduk Lokal.

Bab IV Kebijakan Masa Pemerintahan Gus Dur Terhadap Etnis Tionghoa Tahun 1999-2001 berisi: Konsep Pluralisme Gus Dur, Idiologi Pluralis Gus Dur, Hubungan Etnis Tionghoa dengan Gus Dur, Politik di Masa Kepemimpinan Gus Dur.

Bab V Penutup berisi: Kesimpulan, Saran-Saran