

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kementerian agama adalah Kementerian yang menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang agama. Pembentukan kementerian agama memang dipandang sebagai sebuah kompensasi atas sikap toleransi wakil-wakil pemimpin Islam, dengan mencoret tujuh kata dalam Piagam Jakarta yaitu “*Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya.*” Maksud serta tujuan membentuk kementerian agama selain sebagai tuntutan sebagian besar rakyat beragama di Tanah air, yang merasa bahwa tidak ada kelayakan pelayanan di zaman penjajahan Belanda dulu dan juga agar soal-soal yang bertalian dengan keagamaan bisa diurus serta diselenggarakan oleh suatu instansi khusus, sehingga pertanggung jawaban, kebijakan, dan praktis berada di tangan seorang menteri.¹

Usulan pembentukan kementerian agama pertama kali disampaikan oleh Mr. Muhammad Yamin dalam rapat besar (sidang) BPUPKI, tanggal 11 Juli 1945. Dalam rapat tersebut Mr. Muhamad Yamin mengusulkan perlu diadakannya Kementerian yang istimewa, yaitu yang berhubungan dengan agama, dikarenakan pentingnya suatu wadah untuk

¹ Amelia Fauziyah, Usep Abdul Matin, *Sejarah Kementerian Agama Periode Lama: Kebijakan Agama dalam masa revolusi, Demokrasi Liberal dan Terpimpin*, Depok: Rajawali pers, 2018. Hlm. 83.

menggawangi kemaslahatan umat Islam saat itu. Realitas politik menjelang dan masa awal kemerdekaan menunjukkan bahwa pembentukan Kementerian agama memerlukan perjuangan tersendiri pada waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia melangsungkan sidang hari ahad, 19 Agustus 1945 untuk membicarakan pembentukan kementerian Agama, namun usulan tentang kementerian Agama tidak disepakati oleh anggota PPKI salah satunya yang menolak pembentukan kementerian agama ialah Mr. Johannes Latuharhary karena menurutnya urusan kementerian agama seharusnya sebagai suatu dirjen yang bernaung dibawah kementerian pendidikan dan kebudayaan.²

Berdirinya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) memutuskan diterimanya usulan pembentukan Kementerian Agama pada tanggal 16 November 1945. Keputusan aklamasi tersebut didorong oleh konteks peralihan semua lembaga-lembaga pemerintahan dari pemerintahan Jepang ke pemerintahan Indonesia. Presiden Soekarno kemudian mengeluarkan ketetapan No. 1/SD tertanggal 3 Januari 1946 mengenai pembentukan Kementerian Agama.³

²<https://www.hukumonline.com/berita/a/jalan-mr-latuharhary-menganang-tokoh-hukum-dari-saputra-hol23186>.

Di kutip pada pukul 14:30 WB, Hari Selasa 2023.

³ Amelia Fauziyah, Usep Abdul Matin, *Sejarah Kementerian Agama Periode Lama: Kebijakan Agama dalam masa revolusi, Demokrasi Liberal dan Terpimpin*, Depok: Rajawali pers, 2018. Hlm. 06.

Diungkapkan oleh K.H.A Wahid Hasyim dan karangan tersiar, ”pada waktu itu orang berpegang pada teori bahwa agama harus dipisahkan dari negara. Pikiran orang pada waktu itu, didalam susunan pemerintahan tidak usah diadakan kementerian tersendiri yang mengurus soal-soal agama. Begitu didalam teorinya. Tetapi didalam prakteknya berlainan”. Kementerian hanya akan memperhatikan urusan agama Islam, sedangkan seharusnya agama di pisah dari persoalan politik (negara).⁴

Pada masa demokrasi terpimpin yang dimulai dari sejak dekrit presiden sampai akhir jabatan K.H. Saifuddin Zuhri sebagai menteri agama pada 28 maret 1966. Keberadaan kementerian agama sejatinya berjalan sejalan dengan pemerintah Soekarno dimana agama dijadikan sebagai alat pembangunan karakter dan bangsa. Keberadaan agama saat itu memiliki dua wajah, di satu sisi agama merupakan syarat mutlak pembangunan atau dengan kata lain, unsur agama harus selamanya ada dalam segala kebutuhan hidup dan perikesejahteraan bangsa serta dalam melaksanakan program negara.⁵

Pada masa akhir demokrasi terpimpin Soekarno, kementerian agama yang dipimpin KH. Saifuddin Zuhri berganti dan dilanjutkan oleh H. Mohammad Dahlan yang

⁴ AboeBakar, *sedjarah hidup K.H.A. Wahid Hasyim*, Bandung: Mizan, 2011. Hlm. 611.

⁵ Imam Subchi, MA, Halid M.Ag, *Sejarah Kementerian Agama Era reformasi: dari kebijakan Agama masa transisi hingga konsolidasi demokrasi*, Depok: Rajagrafindo persada, 2018. Hlm. 02-03.

juga saat itu menjabat wakil ketua dewan pertimbangan agung (DPA) pada masa awal orde baru atau tepatnya saat perombakan kabinet Ampera pada 11 oktober 1967 oleh presiden Soeharto.⁶

Keberadaan kementerian agama memang tidak bisa lepas dari peran para pemimpin serta dinamika dalam setiap masanya, untuk itu penulis berupaya untuk meneliti peran keberadaan daripada lembaga kementerian agama yang terfokus pada peran dan kepemimpinan menteri agama KH. Saifuddin Zuhri dan H. Mohammad Dahlan. Terlepas dari dinamika lembaganya, keberadaan seorang pemimpin juga menjadi alasan utama terbentuknya kebijakan-kebijakan untuk mensejahterahkan umat beragama dari berbagai masalah yang terjadi.

Penelitian ini akan mengkaji terkait dengan peran dua menteri agama yaitu KH. Saifuddin Zuhri dan H. Mohammad Dahlan, dimana penulis akan mengkaji peran apa saja yang dilakukan selama menjabat sebagai menteri agama serta kepemimpinan keduanya seperti apa. Dalam melakukan suatu peran, tentu keduanya diharapkan oleh masyarakat agar menggunakan cara-cara atau sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Adapun kepemimpinan yang dilakukan oleh kedua menteri agama ini tentu saja memiliki gaya yang

⁶ Azyumardi Azra, Saiful Umam MA, *Menteri-menteri Agama RI Biografi Sosial-Politik*, Jakarta: PPIM, 1998. Hlm. 243.

berbeda, sehingga dalam penelitian ini akan dikaji pula perbedaannya.

Salah satu peristiwa dan menjadi peranan penting dari KH. Saifuddin Zuhri ketika menjabat sebagai menteri agama pada masa orde lama yaitu beliau merupakan tokoh yang mengembangkan wawasan kebangsaan yang melibatkan agama sebagai unsur mutlaknya, salah satunya yaitu mengembangkan pendidikan Islam tingkat perguruan tinggi yaitu Institut Agama Islam Negeri (IAIN). Sedangkan KH. Mohammad Dahlan memelopori musyawarah antarumat beragama pada tanggal 30 November 1967, agar peristiwa-peristiwa intoleransi antaragama tidak terulang lagi.

Berdasarkan uraian-uraian diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai **“Peran Menteri Agama Masa Transisi Orde Lama - Orde Baru. Analisis Kebijakan: KH. Saifuddin Zuhri dan KH. Mohammad Dahlan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan ke dalam pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran perkembangan Menteri Agama KH. Saifuddin Zuhri dengan KH. Mohammad Dahlan pada masa transisi orde lama-orde baru?

2. Bagaimana Analisis peran kepemimpinan KH. Saifuddin Zuhri dengan KH. Mohammad Dahlan pada masa orde lama-orde baru?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian sesuai dengan jumlah dan isi pertanyaan ini adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui sejarah berdirinya Kementerian Agama
- b. Mengetahui perkembangan Kementerian Agama yang dipimpin oleh KH. Saifuddin Zuhri dan KH. Mohammad Dahlan.
- c. Mengetahui peran KH. Saifuddin Zuhri dan KH. Mohammad Dahlan sebagai menteri agama pada masa orde lama dan orde baru.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam menambah ilmu pengetahuan sebagai landasan atau rujukan dalam pembentukan suatu lembaga keagamaan yang menaungi berbagai masalah umat beragama di dua masa yang berbeda. Serta keberadaan pemimpin yang betugas untuk mensejahterahkan umat beragama dalam berbagai situasi permasalahan yang terjadi di masa transisi orde lama dan orde baru.
- b. Secara teoritis, penelitian ini dapat menambah pemikiran Islam khususnya yang berkaitan dengan

peran dari menteri agama pada masa orde lama dan orde baru.

- c. Secara praktis, penelitian ini ikut memberikan sumbangan pemikiran yang ilmiah dan objektif terkait dengan peran menteri agama pada masa orde lama dan orde baru.

D. Ruang Lingkup Penelitian

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam latar belakang, Penelitian ini bermaksud menggambarkan dan membahas mengenai peran KH. Saifuddin Zuhri dan KH. Mohammad Dahlan sebagai menteri agama pada masa orde lama dan orde baru.

E. Landasan Teori

Sebuah penelitian Sejarah yang tersusun dengan baik dan benar itu tidak luput dari bukti-bukti Sejarah, yang berupa dokumen atau sumber Sejarah. Oleh karena itu, Sejarah yang bersifat ilmiah akan menghasilkan historiografi yang baik. Untuk mendapatkan sebuah hasil penulisan Sejarah yang baik, maka diperlukan teori-teori yang bisa mendukung terbentuknya sebuah Sejarah.⁷

Dalam penulisan skripsi ini, penulis berusaha menggali teori-teori yang telah ada sebagai landasan teori. Teori-teori yang berkenaan dengan tema penulisan ini kemudian dikaji dan dianalisis secara induktif dan deduktif sehingga dapat

⁷ Anwar Sanusi, *Pengantar Ilmu Sejarah*, (Cirebon: Syekh Nurjati Press, 2013), Hlm. 1

menyusun kerangka baru yang lebih menyentuh pada peran menteri agama.

Peran merupakan sesuatu yang dimainkan atau dijalankan. Peran didefinisikan sebagai sebuah aktivitas yang diperankan atau dimainkan oleh seseorang yang memiliki kedudukan atau status sosial dalam suatu organisasi.⁸ Menurut Friedman, peran merupakan tindakan atau perilaku seseorang yang telah ditentukan sesuai dengan posisi sosial baik formal maupun informal. Dasar dari peran terletak pada ketentuan maupun harapan yang terjadi ketika peran harus menjelaskan apa yang harus dilakukan oleh individu pada kondisi tertentu agar harapan tersebut dapat terpenuhi.⁹

Kepemimpinan merupakan bagian dari fungsi manajemen yang menduduki posisi strategis dalam sistem dan hirarki kerja dan tanggung jawab pada sebuah organisasi.¹⁰ Kepemimpinan dalam pandangan al-qur'an disebutkan dengan istilah *Imamah*, pemimpin dengan istilah imam. Al-Qur'an mengkaitkan kepemimpinan dengan hidayah dan pemberian petunjuk pada kebenaran. Seorang pemimpin tidak boleh melakukan kezaliman, dan tidak pernah melakukan kezaliman

⁸ Departemen Pendidikan Nasional, "*Kamus Besar Bahasa Indonesia*" (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2024).

⁹ Masduki Duryat, *Mengasah Jiwa Kepemimpinan : Peran Organisasi Mahasiswa* (Indramayu: CV. Adanu Abitama, 2021).

¹⁰ B Bashori, "Transformasi Kepemimpinan Perguruan Tinggi Dan Jejaring Internasional," *PRODU : Prokurasi Edukasi* 1, no. 1 (2019): 15–32.

dalam segala tingkat kezaliman.¹¹ Teori dalam penelitian ini akan mengkaji terkait teori kepemimpinan oleh Max Weber. Menurut Max Weber, terdapat tiga jenis otoritas yaitu :¹²

1. Otoritas bersifat rasional, yaitu pemberian otoritas atau wewenang yang bersumber dari hukum atau peraturan perundang-undangan
2. Otoritas bersifat tradisional, yaitu keyakinan pada tradisi yang sudah berjalan sejak lama.
3. Otoritas bersifat kharismatik yaitu kepahlawanan atau sifat-sifat individu yang patut dicontoh.

F. Tinjauan Pustaka

Sejauh ini penelitian dalam pandangan penulis membutuhkan banyak sekali referensi baik dari sumber literatur berbahasa Indonesia maupun berbahasa asing untuk menambah bobot dan nilai kajian. Sumber pustaka yang digunakan dalam kajian ini diantaranya bersifat primer, sekunder, maupun tersier dengan harapan mampu memberikan informasi-informasi yang relevan terhadap penelitian ini. Untuk mengetahui sejauh mana pembahasan-pembahasan yang berkaitan dengan persoalan tersebut. Adapun Tinjauan Pustaka dalam penelitian ini adalah:

¹¹ Afdal Zikri & Nurkamelia Mukhtar Kurniawan, Defri Nof Putra, "Konsep Kepemimpinan Dalam Islam," *PRODU: Prokurasi Edukasi Jurnal Manajemen Pendidikan Islam* 2, no. 1 (2020).

¹² Syafrudin Azis, "Kepemimpinan KH Masjkur Dalam Kementerian Agama Tahun 1947-1955 M" (Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2017).

1. Skripsi tentang pembahasan proses transisi juga ditulis oleh Bagja Mahasiswa IAIN Syekh Nurjati Cirebon dalam skripsinya yang berjudul "*Proses Transisi Kekuasaan dari Orde Lama ke Orde baru dan Dampaknya terhadap perpolitikan di Indonesia 1966-1967*". Skripsi ini fokusnya membahas tentang pergerakan perpindahan politik kekuasaan Soekarno ke Rezim Soeharto. Persamaan dari penulisan ini adalah membahas tentang pembahasan masa transisi serta perbedaan dari penulisan ini adalah Membahas perpolitikan dari kedua rezim.
2. Jurnal tentang pembahasan pada masa Orde baru, dengan judul "*Peran Majelis Ulama Indonesia pada Masa Orde Baru 1975-1998 dan Relevansinya Dalam Pembelajaran Sejarah*" sebuah Jurnal ilmu ke Islaman (Jurnal Candi) yang ditulis oleh Subekty Wibowo dkk. Membahas mengenai relevansi pendidikan sejarah di masa Orde baru. Persamaan penulisan ini adalah membahas mengenai masa Orde baru serta perbedaan dari penulisan ini adalah tentang pembahasan kementerian agama masa Orde baru tanpa memasukkan peran MUI.
3. Jurnal tentang pembahasan pandangan Prof. KH. Saifuddin Zuhri dengan judul "*Peran KH. Saifuddin Zuhri Sebagai Menteri Agama pada masa Orde Lama*". sebuah Jurnal Ilmu Keislaman yang ditulis oleh Elyah Faridah, Ajid Hakim, Membahas mengenai Kebijakan KH. Saifuddin Zuhri selama menjadi Menteri Agama.

4. Jurnal tentang kepemimpinan KH. Saifuddin Zuhri yang ditulis oleh Enung Asmaya dan Muridan dengan judul “Saifuddin Zuhri’s Dakwah Leadership Values (Historical Analysis). Jurnal ini berfokus membahas terkait bagaimana kepemimpinan KH, Saifuddin Zuhri ketika beliau sedang berdakwah.¹³
5. Jurnal tentang pemikiran KH. Saifuddin Zuhri tentang politik Islam, yang ditulis oleh Deby dkk, dengan judul “KH. Saifuddin Zuhri, Dinamika Islam Moderat dan Demokrasi Terpimpin”. Jurnal ini berfokus membahas terkait pemikiran-pemikiran KH. Saifuddin Zuhri tentang politik Islam moderat pada zaman demokrasi terpimpin yang mana KH, Saifuddin Zuhri merupakan tokoh politik dan Kiai Islam yang memiliki pemikiran politik yang penting.¹⁴

G. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan bersumber pada penelitian Kualitatif dengan pendekatan heuristik karena melihat pada rumusan masalah tadi, bahwa bentuk pencarian (penelitian) berupa data dengan mengutamakan tingkatan sosial.

Menurut *Aditia Muara Padiatra* dalam Ilmu Sejarah: Metode dan Praktik, Metode sejatinya adalah sebuah panduan

¹³ Enung Asmaya & Muridan, “*Saifuddin Zuhri’s Dakwah Leadership Values (Historical Analysis)*,” *Hujjah : Jurnal Ilmiah Komunikasi Dan Penyiaran Islam* 6, no. 2 (2022).

¹⁴ Nur Azizah dan Pangi Syarwi Deby Abiyanto Saputra, “*KH. Saifuddin Zuhri, Dinamika Islam Moderat Dan Demokrasi Terpimpin*,” *Jurnal Communitarian* 5, no. 1 (2023).

dalam melakukan penelitian terhadap sesuatu, untuk penjabarannya kurang lebih ada empat tahapan yang membentuk metode sejarah. Keempat tahapan dalam metode keilmuan sejarah tersebut antara lain ialah: Heuristik, Kritik, Interpretasi, dan Historiografi.¹⁵

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat kualitatif dengan pendekatan historis. Pendekatan ini digunakan untuk membangun kembali data masa lalu mengenai sejarah peradaban Islam di Indonesia yang sudah diteliti dan ditulis oleh para sejawaran. Oleh karena itu sebagai studi historis, penelitian ini memiliki beberapa tahapan, yaitu¹⁶

1. Heuristik

Menurut *Notosusanto* *heuristic* berasal dari bahasa Yunani *heuriskein* artinya sama dengan *to find* yang berarti tidak hanya menemukan, tetapi mencari dahulu. Pada tahap ini, kegiatan diarahkan pada penjajakan, pencarian, dan pengumpulan sumber-sumber yang akan diteliti, baik yang terdapat di lokasi penelitian, temuan benda maupun sumber lisan. Pada tahap pertama, peneliti berusaha mencari dan mengumpulkan sumber yang berhubungan dengan judul yang akan di bahas. Mengumpulkan sumber yang

¹⁵ Aditia Muara Padiatra, *Ilmu Sejarah: Metode dan Praktik*, (Gresik: Penerbit JSI, 2020), Hlm. 33-35.

¹⁶ Kuntowijoyo, *Pengantar Ilmu Sejarah* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2013), Hlm. 69.

diperlukan untuk penulisan merupakan pekerjaan pokok yang memerlukan kesabaran penulis.¹⁷

Pada tahap untuk menunjang penelitian ini, penulis Mengumpulkan data dengan mengunjungi perpustakaan IAIN Syekh Nurjati Cirebon, Mencari sumber dari web ANRI berupa E-Book, Surat kabar, Koran-koran tempo dulu, dan beberapa buku karya aslinya yaitu: Berangkat dari pesantren, Sejarah kebangkitan Islam, dan Agama unsur mutlak dalam national building, Pemikiran keagamaan, Ilmu perbandingan agama di Indonesia.

2. Kritik

Kritik merupakan bagian yang sangat penting dalam penulisan sejarah. Dari data yang terkumpul dalam tahap Heuristik diuji kembali kebenarannya melalui kritik guna memperoleh keabsahan sumber. Dalam hal ini keabsahan sumber tentang keasliannya (*otensitas*) yang dilakukan melalui kritik ekstern, dan keabsahan tentang kesahihannya (*kredibilitasnya*) ditelusuri melalui kritik intern.¹⁸

Kritik intern, untuk menguji keabsahan suatu sumber yang penulis peroleh berupa buku. Misalnya buku Riwayat Hidup dan Perjuangan Prof. KH. Saifuddin Zuhri Ulama

¹⁷Sulasman. *Metodologi Penelitian Sejarah*. (Bandung: Pustaka Setia, 2014). Hlm.93.

¹⁸Dudung, *Metode Penelitian Sejarah*, Hlm. 58.

Pejuang Kemerdekaan yang diterbitkan oleh yayasan Saifuddin Zuhri pada tahun 2013.

Kritik ekstern dalam penelitian ini, dilakukan dalam wujud mengamati beberapa hal seperti tanggal, seruan, nama, dan judul penulis, ucapan selamat, pengantar, kesimpulan, subkripsi dan penutup. Serta gaya bahasa yang meliputi perbendaharaan kata dan susunan kalimat. Untuk kritik ekstern buku KH. Saifuddin Zuhri : Berangkat dari Pesantren yang diterbitkan oleh Lkis Yogyakarta.

3. Interpretasi

Interpretasi adalah suatu upaya sejarawan untuk melihat kembali tentang sumber-sumber yang di dapatkan apakah sumber-sumber tersebut telah diuji autentisitasnya sehingga terdapat hubungan antara yang satu dan yang lain.¹⁹

Dalam hal ini mengenai sumber penulis peroleh sudah mampu memberikan gambaran mengenai keterkaitan antara kemeneterian agama beserta pemimpinnya termasuk dalam peristiwa Orde lama hingga awal Orde baru. Serta terdapat kesinambungan antara sumber-sumber yang diperoleh yang tentunya penulis lakukan dengan menganalisisnya secara mendalam.

¹⁹Sulasman.*Ibid* Hlm 107.

4. Historiografi

Langkah ini merupakan tahapan terakhir, setelah melakukan penafsiran terhadap data yang telah didapat. Historiografi adalah sebuah tulisan atau karya sejarah yang berupa buku yang menggambarkan tentang peristiwa masalah yang disebut dengan sejarah dan menjadi tahapan puncak sejarawan dalam objek kajian penelitiannya. Dengan demikian, historiografi merupakan hasil karya sejarawan yang menulis tulisan sejarah secara kronologis/diakronis dan sistematis.²⁰

H. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan Penelitian akan terdiri dari lima bab, yaitu:

Bab I, Berisi Pendahuluan dengan memaparkan isi latar belakang, rumusan masalah, tujuan masalah, tinjauan pustaka, landasan teori, metodologi penelitian, dan yang terakhir berisi sistematika laporan penelitian.

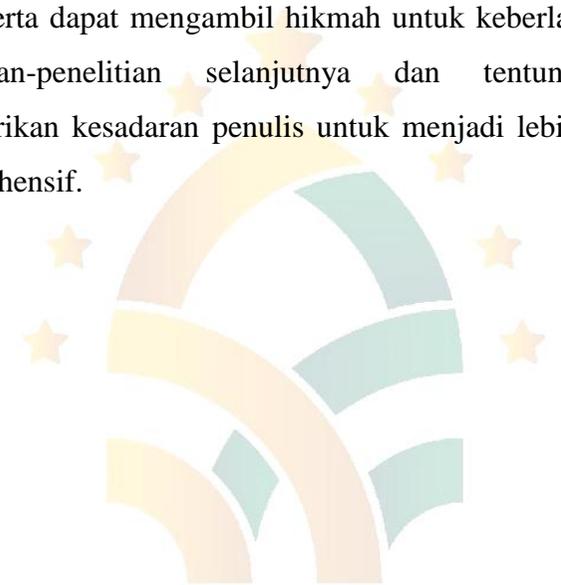
Bab II, Akan membahas tentang Sejarah Intansi Kementerian Agama di Dunia dan cikal bakal terbentuknya Kementerian Agama Indonesia.

Bab III, akan membahas Peran dan kebijakan kepemimpinan KH. Saifuddin Zuhri dan H. Mohammad Dahlan.

²⁰Sulasman.*Ibid.*Hlm. 147-148.

Bab IV, akan membahas analisis peran dan perbandingan kontributif menteri Agama.

Bab V, Berisi kesimpulan secara ringkas serta titik simpulan dalam pembahasan penelitian dengan berisi bagian (inti) dari sub-sub bahasan sebelumnya dengan menyampaikan saran serta dapat mengambil hikmah untuk keberlangsungan penelitian-penelitian selanjutnya dan tentunya dapat memberikan kesadaran penulis untuk menjadi lebih baik dan komprehensif.



UINSSC

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SIBER
SYEKH NURJATI CIREBON**