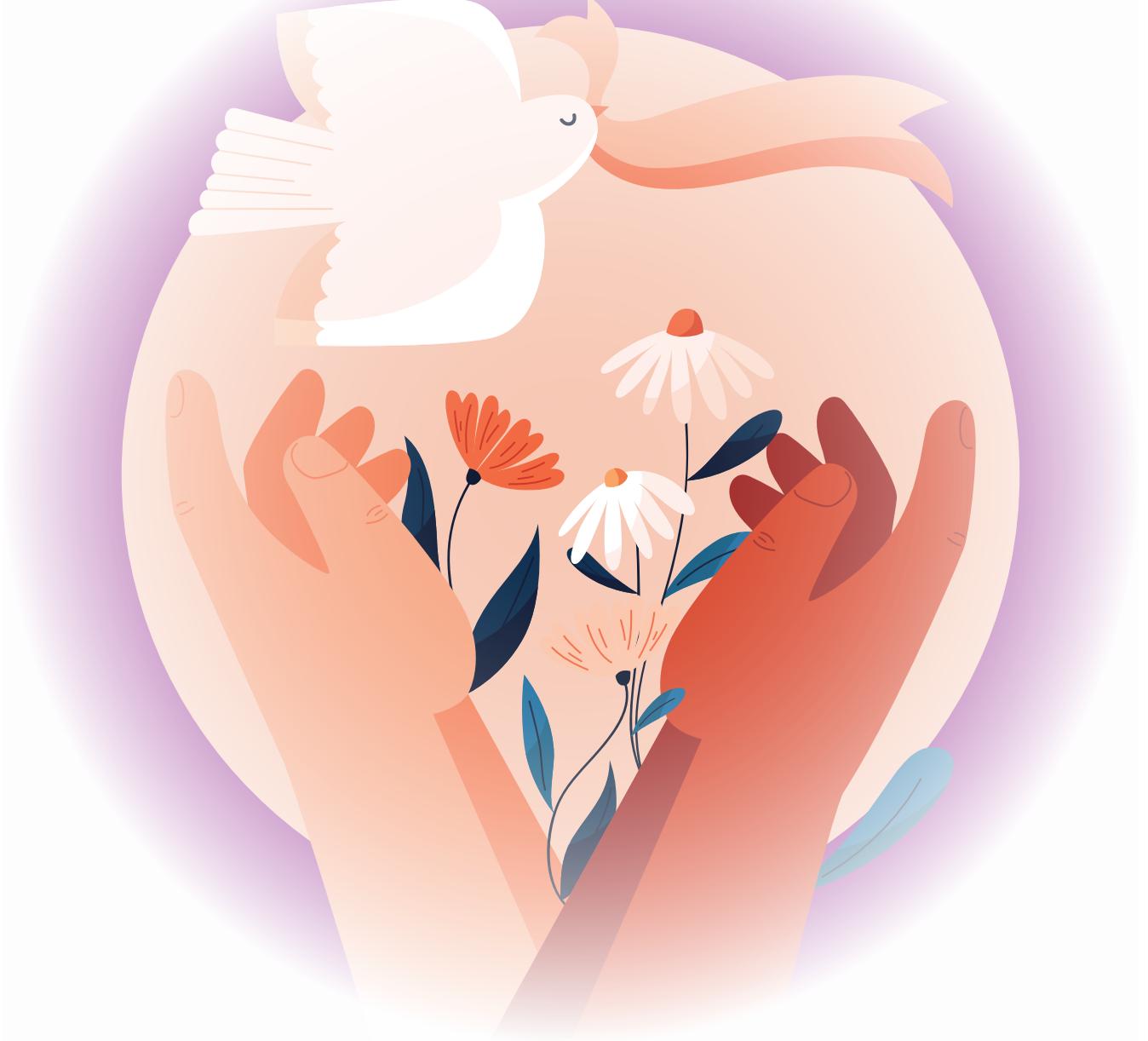


PEMETAAN MODEL PENCEGAHAN DAN PENANGANAN KONFLIK KEBEBASAN BERAGAMA/BERKEYAKINAN UNTUK PERLINDUNGAN PEREMPUAN

Disusun dan dikembangkan oleh:
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN
2023





PEMETAAN MODEL

**PENCEGAHAN DAN PENANGANAN KONFLIK
KEBEBASAN BERAGAMA/BERKEYAKINAN UNTUK
PERLINDUNGAN PEREMPUAN**

Disusun dan dikembangkan oleh:

KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

2023

Pemetaan Model Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan Untuk Perlindungan Perempuan

Penanggung Jawab

Andy Yentriyani
Olivia Salampessy
Imam Nahei
Dewi Kanti
Veryanto Sitohang

Tim Ahli/ Penyusun

Halili
Septi Satriani

Penyelarasan Akhir

Dahlia Madanih

Tim Penyelarasan Bahasa

Triana Komalasari Rezki
Joseph Himawan V
Aulia Jonanda Harlis

KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

2023

PEMETAAN MODEL

PENCEGAHAN DAN PENANGANAN KONFLIK KEBEBASAN BERAGAMA/BERKEYAKINAN UNTUK PERLINDUNGAN PEREMPUAN

Penanggung Jawab

Andy Yentriyani
Olivia Salampessy
Imam Nahei
Dewi Kanti
Veryanto Sitohang

Tim Ahli/ Penyusun

Halili
Septi Satriani

Penyelaras Akhir

Dahlia Madanih

Tim Penyelaras Bahasa

Triana Komalasari Rezki
Joseph Himawan V
Aulia Jonanda Harlis

Design Layouter

Sugihantoro

Tahun Terbit 2023

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Pemetaan Model Pencegahan dan Penanganan Konflik
Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan Untuk Perlindungan Perempuan/ penyusun, Tim Ahli dan Gugus
Kerja Perempuan dan Kebhinnekaan. Jakarta : Komnas Perempuan 2023
viii + 78 hlm. ; 20 cm x 27 cm

Hak Cipta @

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)

Jl Latuharhary No. 4B Menteng Jakarta 10310

Telepon : 021 3903963

Email : mail@komnasperempuan.go.id

Website : www.komnasperempuan.go.id

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	vi
KATA PENGANTAR	viii
BAB 1. LATAR BELAKANG	1
1.a. Rujukan Internasional dan Nasional tentang Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan	1
1.b. Kondisi Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia	6
BAB 2. PERMASALAHAN KONFLIK KBB DI INDONESIA	9
2.a. Berbagai Masalah pada Aspek Pencegahan	10
2.b. Berbagai Masalah pada Aspek Penanganan	12
BAB 3. INSTRUMEN HUKUM PENYELESAIAN KONFLIK KBB	14
BAB 4. PELAJARAN DARI KONFLIK KBB	25
4.a. Persoalan pendirian rumah ibadah	25
4.b. Persekusi terhadap Ahmadiyah: Cikesik, Lombok Timur dan Sintang	31
4.c. Persekusi dan Pengusiran Syiah Sampang	31
4.d. Diskriminasi Sistemik terhadap Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa	36
4.e. Ujaran dan hasutan kebencian: Tanjung Balai, ‘penodaan agama dan media sosial’	43
4.f. Politisasi Agama dan Konflik KBB	46
4.g. Konflik Keagamaan: Ambon dan Poso	49
BAB 5. PEMODELAN PECEGAHAN DAN PENANGANAN KONFLIK KBB	53
5.a. Model Pencegahan Konflik	53
5.b. Model Penanganan Konflik	56
BAB 6. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	64
6.a. Kesimpulan	64
6.b. Rekomendasi	65
BAB 7. DAFTAR PUSTAKA	68
BAB 8. LAMPIRAN	72

Sambutan

Komnas Perempuan memandang penting untuk mendorong pengembangan langkah-langkah yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tanggung jawab pemenuhan hak asasi manusia khususnya hak kebebasan beragama. Komnas Perempuan mencatat paska laporan dari pelapor khusus kebebasan beragama pada tahun 2012, sampai saat ini pelanggaran hak kebebasan beragama masih terus berlangsung bahkan cenderung menguat bersamaan dengan adanya pengabaian dan pembiaran yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atas berbagai hambatan hak atas kebebasan beragama, yang dihadapi oleh warga negara, khususnya kelompok perempuan.

Komnas Perempuan mencatat bahwa mandat tegas yang dicantumkan dalam pasal 28E ayat (1) dan (2), Pasal 29 UUD mengenai jaminan hak kebebasan beragama, serta mandat yang diturunkan dalam beberapa Undang-Undang (UU HAM, UU Hak Sipil, UU Hak Ekosob) serta UU Penanganan Konflik Sosial sebagai salah satu instrumen yang wajib digunakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mengatasi konflik belum digunakan secara maksimal bahkan cenderung diabaikan.

Pengabaian hak yang dicantumkan dalam konstitusi serta Undang-Undang dalam upaya-upaya pencegahan dan penanganan tindakan pelanggaran hak KBB, intoleransi, bukan hanya berdampak pada tercerabutnya hak kebebasan beragama yang dialami oleh warga negara yang terdampak, tetapi juga mencerabut hak-hak lainnya secara bersamaan bahkan dengan jangka waktu yang lama. Komnas Perempuan sangat mengkhawatirkan situasi tersebut sebagaimana masih berlangsung di beberapa wilayah. Di beberapa wilayah perempuan menghadapi ancaman, ketidakpastian akan perlindungan, ketiadaan pilihan hidup dalam pengungsian, trauma dan kelelahan yang panjang.

Oleh karenanya Komnas Perempuan memandang penting untuk menyajikan kajian mengenai model pencegahan dan penanganan konflik untuk hak kebebasan beragama, yang menggambarkan peta peristiwa pelanggaran hak kebebasan beragama, intoleransi di beberapa wilayah di Indonesia, serta bagaimana penyikapan pemerintah pusat dan pemerintah daerah baik untuk pencegahan, penanganan atas pelanggaran hak kebebasan beragama, intoleransi khususnya dalam mempertimbangkan suara, pengalaman dan keterlibatan perempuan. Kajian model pencegahan dan penanganan konflik kebebasan beragama serta intoleransi atas nama agama, didasarkan pada pengalaman negara dan juga masyarakat sipil dalam melakukan pencegahan dan penanganan konflik dan intoleransi. Kajian ini diharapkan menjadi acuan

pemerintah pusat dan daerah dalam melakukan pencegahan dan penanganan yang cepat, tepat, efektif dan komprehensif serta berbasis pada hak asasi manusia.

Komnas Perempuan mengucapkan terima kasih kepada Ibu Septi Satriani, dan Bapak Halili Hasan, keduanya merupakan ahli yang memiliki pengalaman yang mumpuni pada isu konflik, hak kebebasan beragama. Komnas Perempuan berharap buku ini dapat menjadi masukan dan rujukan bagi banyak pihak khususnya bagi lembaga negara, civitas akademika di berbagai universitas, serta publik secara luas, sehingga dapat memberikan kontribusi pada upaya pemajuan hak asasi perempuan secara umum.

Ketua

Andy Yentriyani

Kata Pengantar

Gugus Kerja Perempuan dan Kebhinekaan merupakan unit yang secara khusus bertugas salah satunya mendorong pemenuhan hak perempuan dalam konteks jaminan kebebasan beragama. Pada periode ini 2020-2024, Komnas Perempuan masih terus memberikan perhatian pada hambatan perempuan yang dialami oleh komunitas dari daerah-daerah yang sebelumnya telah dilakukan pemantauan antara lain, Aceh SINGKIL, NTB, Jawa Barat, NTB dan lainnya.

Hingga saat ini Komnas Perempuan memandang penting untuk menelaah regulasi-regulasi yang dapat mendukung upaya pemerintah dan pemerintah daerah dalam memberikan langkah pemulihan, rekonsiliasi, rehabilitasi, serta reparasi terhadap korban akibat dari intoleransi, maupun pelanggaran hak kebebasan beragama yang dialami oleh perempuan. Komnas Perempuan juga penting melihat bagaimana kerangka regulasi digunakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam menyelesaikan kasus-kasus yang dihadapi dalam konteks jaminan kebebasan beragama. Serta menemukan praktek baik yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah maupun masyarakat sipil, termasuk komunitas korban dalam membangun ruang aman, pemulihan, rekonsiliasi, dengan persoalan hambatan kebebasan agama yang mereka alami. Praktik baik ini akan sangat penting untuk mendukung langkah-langkah pemulihan yang dilakukan di daerah dalam penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak kebebasan beragama, serta pemenuhan hak-hak korban. Meskipun Komnas Perempuan mencatat bahwa penyelesaian kasus atau praktek baik tidak bisa serta merta diterapkan di wilayah lain, atau komunitas lain, namun catatan-catatan ini dapat memberikan ruang-ruang pembelajaran bagaimana praktik baik yang dilakukan juga akan berdampak pada kehidupan korban.

Oleh karenanya Gugus Kerja Perempuan dan Kebhinekaan menyusun dokumen ini, yang melibatkan tim ahli Saudara Halili sebagai akademisi dan ahli yang memiliki pengalaman dan pemahaman yang dalam pada kasus-kasus kebebasan beragama, serta melibatkan Ibu Septi Satriani peneliti BRIN yang telah banyak melakukan penelitian-penelitian kasus dan konflik sosial. Semoga buku ini dapat mendukung berbagai pihak untuk dapat mendorong upaya-upaya perbaikan, khususnya pada kelompok perempuan merawat kebangsaan dengan praktek-praktek baik yang dilakukan

Jakarta, Desember 2024

Dr Imam Nahe

Ketua Gugus Kerja Perempuan dan Kebhinekaan

1. LATAR BELAKANG

1.a. Rujukan Internasional dan nasional tentang Kebebasan Beragama dan berkeyakinan

Kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) merupakan hak dasar yang dijamin oleh norma-norma internasional Hak Asasi Manusia yang diakui secara universal oleh negara-negara beradab. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menegaskan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama.¹ Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (KIHSP) juga memberikan pengakuan yang sama dan memberikan penjelasan yang sedikit lebih luas tentang hak atas kebebasan beragama berkeyakinan.²

Selanjutnya, dalam berbagai instrumen hak asasi manusia internasional, KBB secara substantif dipandang sebagai hak individu yang tidak bisa dikurangi dan tidak bisa ditunda pemenuhannya (*non-derogable rights*). Oleh karena itu, KBB harus dijamin pemenuhannya oleh negara.³ Prinsip *non-derogable rights* menegaskan hak yang bersifat mutlak/absolut dan oleh karenanya tak dapat ditangguhkan atau ditunda dalam situasi kondisi apapun.⁴ Limitasi yang dimungkinkan atas KBB, menurut KIHSP, harus memenuhi dua syarat absolut yang bersifat formal dan substantif. Syarat formal dimaksud bahwa pembatasan tersebut harus diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan, sedangkan syarat substantifnya adalah adanya kebutuhan untuk melindungi keselamatan, ketertiban, dan kesehatan umum (*public safety, order, health*) atau moralitas atau hak dasar dan kebebasan orang lain.

Dalam spektrum hak atas KBB, instrumen internasional yang lebih spesifik memberikan penekanan tentang hak-hak kelompok minoritas agama—dan minoritas lainnya yaitu bahasa,

1 Lihat Pasal 18 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/*Universal declaration of Human Rights*

2 Pengakuan dan jaminan mengenai hak atas kebebasan beragama/berkeyakinan ditegaskan pada Pasal 18 Kovenan dengan memberikan elaborasi ke dalam empat ayat. Ayat 1 mengenai substansi hak atas KBB yang dijamin. Ayat 2 memberikan penegasan bahwa berkaitan dengan hak setiap orang untuk tidak menjadi objek koersi disebabkan oleh agama atau kepercayaannya. Ayat 3 menegaskan prinsip dasar tentang ruang sangat terbatas bagi limitasi atas KBB. Sedangkan pada ayat 3 mengenai kewajiban negara untuk menghormati orang tua dan aparat untuk memastikan pendidikan agama untuk anak-anak.

3 Davis, Derek H., *The Evolution of Religious Liberty as a Universal Human Rights*, dipublikasikan kembali, 5 Desember 2006.

4 Hak-hak yang terkandung dalam prinsip ini mencakup: Hak hidup (tidak dibunuh), hak atas keutuhan diri (tidak disiksa, diculik, dianiya, diperkosa), hak untuk tidak diperbudak, hak untuk bebas beragama, berpikir dan berkeyakinan, hak untuk diperlakukan sama di muka hukum, hak untuk tidak dipenjarakan atas kegagalannya memenuhi kewajiban kontraktual, serta hak untuk tidak dipidana berdasarkan hukum yang berlaku surut. Dengan demikian, segala jenis tindakan yang dapat mengakibatkan hilangnya hak seseorang ataupun sekelompok orang untuk bebas beragama –sebagai salah satu unsur *non-derogable rights*- dapat digolongkan sebagai pelanggaran HAM. Lihat Ismail dan Bonar Tigor Naipospos (eds), *Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan Beragama? Urgensi Kebutuhan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*, (Pustaka Masyarakat Setara, 2011)

rasial, dan kebangsaan. Hal itu tertuang dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. 47/135 tahun 1992 Tentang Deklarasi Hak Orang-Orang yang Tergolong Minoritas Kebangsaan, Etnis, Agama dan Bahasa. Pasal 1 Ayat (1) Deklarasi hak-hak minoritas tersebut menegaskan bahwa negara harus melindungi keberadaan identitas minoritas dalam hal kebangsaan, etnis, agama dan bahasa, dan harus mendorong kondisi-kondisi untuk pemajuan hak-hak minoritas. Pasal 1 ayat (2) deklarasi tersebut menjelaskan bahwa negara harus mengadopsi tindakan legislatif atau lainnya untuk mencapai hal tersebut.

Sebagai bagian dari warga komunitas dunia negara-negara beradab Perserikatan Bangsa-Bangsa, Indonesia dituntut untuk mempedomani secara progresif berbagai standar norma universal dalam mengimplementasikan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan dalam lingkup yurisdiksi politiko-yuridis domestiknya. Oleh karena itu, struktur konstitusional Indonesia memberikan jaminan yang lebih dari memadai untuk mengimplementasikan KBB. Jaminan tersebut dapat ditemukan dalam norma dasar (*grund norm*) perundang-undangan nasional dan dalam hukum dasar negara (*staat fundamentalnorm*).

Pancasila sebagai dasar negara telah memberikan jaminan filosofis dan moral atas KBB. Sila pertama Pancasila, sebagai “sila segala sila” merupakan nilai dasar bagi hak setiap orang dan warga negara atas KBB. Meskipun demikian, di wilayah interpretasi sering kali terjadi pertentangan pemaknaan. Di satu sisi, sila pertama dimaknai sebagai prinsip yang mengakomodasi spiritualitas yang melampaui (*beyond*) agama, namun di sisi lain kerap diinterpretasi sebagai rumusan yang merujuk pada keberagamaan yang bersifat formalistik, bahkan, untuk kepentingan legalisasi bagi dominasi masyarakat agama yang mayor.

Namun demikian, kita mesti merujuk pada pandangan para pendiri negara (*the founding fathers and mothers*) yang berkenaan dengan Sila Pertama Pancasila, yang disampaikan dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK), khususnya pada rapat mengenai penyusunan dasar negara. Sukarno, sang penggali Pancasila, saat mengulas sila-sila Pancasila dalam sidang BPUPK pada 1 Juni 1945⁵ memberikan penegasan dengan pesan kuat (*strong words*) mengenai ketuhanan yang leluasa dan tidak egois. Bung Karno menegaskan tentang prinsip Ketuhanan. Dalam pandangan beliau, bangsa Indonesia bukan saja harus ber-Tuhan, namun lebih jauh lagi masing-masing orang Indonesia hendaknya bertuhan Tuhannya sendiri. Sukarno mengajak agar negara Indonesia menjadi negara yang tiap-tiap orangnya dapat menyembah Tuhannya dengan cara yang leluasa. Sukarno menegaskan, “Segenap rakyat hendaknya ber-Tuhan secara berkebudayaan, yakni dengan tiada egoisme agama”.⁶

5 Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres) Nomor 24 Tahun 2016 tentang Hari Lahir Pancasila menetapkan bahwa tanggal dimana Sukarno menyampaikan pidato yaitu pada 1 Juni 1945 sebagai Hari Lahir Pancasila.

6 Pidato Sukarno di hadapan sidang BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945. Lihat Bahar, et.al [eds.], 1995, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara), halaman 80-81, atau Alam [ed], *Bung Karno Menggali Pancasila*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama), hlm. 28.

Sebagai norma dasar (*grundnorm*), cita hukum (*rechtsidee*), dasar filosofis (*philosophische gronslag*), pandangan hidup (*weltanschauung*), ideologi nasional, dasar negara, serta sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, Pancasila diturunkan ke dalam jaminan konstitusional yang lebih operasional, konkrit, dan mengikat. Ketentuan mengenai jaminan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945).

Dalam UUD 1945 terdapat beberapa ketentuan yang memberikan jaminan atas hak warga negara atas KBB. Terdapat setidaknya tiga Pasal dalam UUD 1945 yang memberikan penegasan mengenai jaminan langsung atas KBB, yaitu Pasal 28E Ayat (1 dan 2), Pasal 28I Ayat (2), dan Pasal 29 Ayat (2).

Pasal 28E menegaskan KBB dalam dua ayat. Selengkapnya Pasal tersebut berbunyi:

Pasal 28 E UUD 1945

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

Pasal 28E UUD 1945 memberikan jaminan bagi siapapun untuk memeluk agama dan keyakinan dan/atau kepercayaannya secara bebas. Ketentuan tersebut secara implisit mendeklarasikan kebebasan bagi siapa saja untuk beragama dan berkeyakinan. Pada saat bersamaan, jaminan kebebasan beragama juga disempurnakan dengan jaminan bagi setiap orang untuk beribadah menurut agama dan keyakinannya itu.

Adanya jaminan dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa hak beragama atau pemeluk suatu agama oleh seseorang merupakan hak asasi manusia yang sifatnya sangat esensial.⁷ Dalam bahasa yang lebih tegas dapat dinyatakan bahwa hak beragama itu adalah hak yang paling asasi dari semua hak asasi manusia. Di samping itu, hak beragama bukan pemberian negara, bukan pemberian golongan, karena itu negara tidak bisa mewajibkan warganya atau bahkan negara tidak boleh ikut campur terhadap persoalan agama warga negaranya masing-masing.⁸

7 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 286.

8 Ibid., halaman 320.

Pasal 28I Ayat (1) menempatkan hak atas KBB, bersama sejumlah hak dasar yang lain, sebagai hak dengan sifat khusus. Pasal dimaksud berbunyi bahwa:

Pasal 28I Ayat (1) UUD 1945

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Sebagaimana dinyatakan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 Hak atas KBB menyandang ajektif sebagai *non derogable rights*. Dengan kategori hak dimaksud, maka hak atas KBB tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau tidak dapat dicabut oleh siapapun.⁹

Selain itu, Pasal 29 Ayat (2) yang dirumuskan secara langsung oleh para pendiri negara¹⁰ memberikan jaminan dan kedudukan hak atas KBB. Pasal 29 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut menegaskan bahwa jaminan konstitusional atas KBB sangatlah kuat. Jaminan konstitusional tersebut berimplikasi pada pemaknaan berikut. Pertama, Negara harus memberikan jaminan pengayoman dan ruang yang seluas-luasnya bagi setiap warga negara merdeka untuk beragama serta menjalankan agama dan keyakinannya. Kedua, negara tidak boleh membuat berbagai larangan dan hambatan bagi penduduk untuk menjalankan agama dan keyakinannya.¹¹

Pasal 29 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” berimplikasi pada adanya kewajiban negara untuk mengemban tanggung jawab konstitusional untuk melindungi hak atas KBB setiap warga negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28E, Pasal 28I Ayat (1) dan Pasal 29 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Secara lebih tegas, Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 menjelaskan kewajiban yang mesti diemban oleh negara—dalam hal ini pemerintah. Pasal 28I ayat (4) menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara. Dalam konteks KBB berarti bahwa pemerintah dibebani kewajiban untuk melindungi dan menghormati atas KBB. Kewajiban pemerintah untuk melindungi (*to protect*), memajukan (*to promote*), memenuhi

9 Ibid., hlm. 293.

10 Dua pasal sebelumnya mengenai KBB yaitu Pasal 28E dan Pasal 28I dirumuskan dalam proses amandemen konstitusi yang dikonsolidasi dalam kesatuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2002.

11 Lihat Ismail Hasani (ed), *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan*, Pustaka Masyarakat SETARA, Jakarta, hlm. 81.

(*to fulfill*) dan menghormati (*to respect*) hak asasi manusia, termasuk hak atas KBB, sebagaimana diamanatkan Pasal 28 I ayat (4) UUD 1945 haruslah semuanya ditunaikan dalam satu tarikan nafas, di mana satu masing-masing kewajiban memiliki kemengikatan yang sama.

Oleh karena itu, kewajiban untuk memberikan jaminan, perlindungan, pemajuan hak asasi manusia, khususnya hak atas KBB bagi setiap warga negara, harus dibaca bahwa negara bertindak selaku pemangku kewajiban (*duty bearer*). Negara tidak diperkenankan untuk mendelegasikan penyelenggaraan kewajiban atas KBB tersebut kepada aktor non-negara. Pelaksanaan kewajiban negara oleh aktor non-negara akan membuka ruang bagi terjadinya pelanggaran hak atas KBB. Selain itu, hal tersebut juga akan membuka ruang untuk munculnya kelompok-kelompok yang mengatasnamakan agama untuk melakukan kekerasan terhadap orang atau kelompok tertentu yang berbeda dalam hal agama atau keyakinan.

Mandat konstitusional yang diturunkan dari filosofi dasar negara sebagaimana diuraikan di muka selanjutnya diperkuat dengan berbagai instrumen derivatnya dalam bentuk undang-undang. Beberapa Undang-Undang yang dapat diidentifikasi dalam kerangka utamanya adalah Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang No. 12 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

Di sisi lain, terjadi begitu banyak konflik berdimensi KBB yang terjadi di Indonesia, mulai dari konflik terbuka yang bersifat eskalatif—seperti konflik Ambon, Poso dan Cikesik—sampai beragamnya pelanggaran KBB yang terus berlangsung hingga detik ini—sebagaimana dicatat oleh berbagai lembaga masyarakat sipil, antara lain: SETARA Institute dan Wahid Foundation. Konflik-konflik berdimensi KBB tersebut terjadi secara berulang dan menjadikan kelompok minoritas agama berada dalam kerentanan terus menerus. Di samping itu, konflik-konflik KBB tersebut menggerus sumber daya bersama (*collective resources*) bangsa dan negara Indonesia untuk menyelenggarakan pembangunan dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Menimbang kuatnya jaminan dan kerangka legal pokok bagi KBB—yang diturunkan dari dua lingkup kerangka hukum sekaligus, yaitu internasional dan nasional, namun secara faktual konflik bernuansa KBB dan pelanggaran atas KBB masih tinggi, maka Komnas Perempuan memandang penting untuk menemu kenali model “Pencegahan dan penanganan Konflik kebebasan Beragama dan Berkeyakinan untuk Perlindungan Perempuan”, Unit Gugus Kerja Perempuan dan Kebhinekaan memandang untuk pemodelan tersebut, mengingat perempuan merupakan pihak yang mengalami kerentanan berlipat dalam berbagai konflik dan pelanggaran atas KBB.

Inisiatif ini sesuai dengan mandat Komnas Perempuan sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Berdasarkan pada Perpres dimaksud, Komnas Perempuan memiliki empat (4) mandat kerja utama:



Penyusunan Rancangan Model ini paling tidak didasarkan pada mandat 1 dan 3 Komnas Perempuan, sebagaimana dalam Perpres dimaksud. Penyusunan Model ini merupakan bentuk implementasi dari mandat untuk melakukan penelitian dan pengkajian, di satu sisi, sekaligus sebagai kontribusi Komnas Perempuan untuk mengajukan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif serta organisasi-organisasi masyarakat untuk pencegahan dan penanganan konflik pelanggaran KBB. Dengan adanya naskah pemetaan model ini diharapkan para pihak tersebut dapat secara bersama-sama mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk Kekerasan terhadap Perempuan dalam berbagai konflik dan pelanggaran atas KBB di Indonesia.

1.b. Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia

Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia mengalami perubahan dalam praktik keagamaan yang menafsirkan agama secara lebih tekstual dan eksklusif. Bentuk yang paling ekstrim dari

penafsiran ini menjadi landasan ideologis bagi perkembangan radikalisme dan intoleransi¹² yang melahirkan berbagai praktik yang mengancam KBB. Berbagai praktik keagamaan yang sangat tekstual dan eksklusif ini membuat hanya ada satu narasi tunggal yang seragam sehingga interpretasi di luarnya dianggap sesat dan menodai agama. Hal inilah yang kemudian dijadikan legitimasi atas perilaku diskriminasi dan intoleransi terhadap kelompok minoritas.

Data dari SETARA Institute menunjukkan meskipun ada penurunan kasus pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan (KBB) tahun 2021 dibanding tahun 2020 namun masih ada 171 peristiwa pelanggaran dan 318 tindakan pelanggaran. Aktor Negara masih mendominasi isu pelanggaran KBB dalam hal diskriminasi dengan 25 kasus, kebijakan diskriminatif sebanyak 18 kasus, penodaan agama sebanyak 8 kasus. Sementara itu isu pelanggaran KBB yang dilakukan oleh aktor non-negara adalah intoleransi sebanyak 62 tindakan, ujaran kebencian sebanyak 27 kasus, penolakan pendirian agama sebanyak 20 kasus, pelaporan penodaan agama sebanyak 15 kasus, penyerangan 12 kasus dan perusakan tempat ibadah sebanyak 10 kasus.¹³

Data yang dihimpun oleh SETARA selama ini memperlihatkan bahwa peristiwa KBB ini masih menjadi pekerjaan rumah panjang bagi pemerintah dan masyarakat. Keberulangan peristiwa KBB ini memperlihatkan bahwa sumber permasalahan utama yang memicu praktik KBB dan penanganannya belum optimal. Dalam kasus Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar) misalnya, ormas yang mengklaim bergerak di bidang sosial dan budaya mendapat pertentangan yang menyebabkan adanya pengusiran ribuan eks anggotanya dari dua desa di Kabupaten Mempawah Kalimantan Barat. Tantangan yang dihadapi oleh eks anggota Gafatar adalah stigma buruk ketika mereka harus kembali ke daerah asal. Sementara pemerintah belum menyediakan kegiatan yang sistematis dan terencana yang mencakup kegiatan pencegahan, penghentian dan pemulihan pasca kejadian seperti yang diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Begitu juga dengan kasus pengungsi Ahmadiyah dan Syiah dimana ada 130 jiwa komunitas Ahmadiyah yang masih menjadi pengungsi di Asrama Transito Mataram serta sedikitnya 378 jiwa komunitas Syiah yang masih berdiam di Rusun Puspa Agro Sidoarjo.¹⁴ Dalam kedua kasus tersebut, penyelesaian yang dianggap paling memungkinkan agar mereka bisa kembali diterima di kampung halamannya adalah kembali ke jalan yang ‘benar’ dalam beragama sesuai narasi tunggal yang selama ini berlaku di Indonesia. Khusus untuk kasus pengungsi Syiah

12 Nadzir, I. et.al.. (2018). *Strategi Antisipasi Radikalisme dan Intoleransi Agama di Indonesia*. (Jakarta: Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), hlm. 2.

13 Sigit, KA dan Hasani, I. (2020). *Intoleransi Semasa Pandemi Kondisi Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia tahun 2020*. Pustaka Masyarakat Setara.

14 Satriani, S. et.al. (2019). *Policy Brief Memulihkan Hak Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah*. Pustaka Masyarakat Setara.

pada Mei 2020 sebanyak 270 pengungsi mengalami pembaitan kembali ke ahlul sunah wal jamaah.¹⁵ Hal ini cenderung bias mayoritas karena kategori selesainya kasus adalah memeluk agama resmi yang diakui oleh Negara dan kecenderungan yang terjadi kelompok minoritas memilih untuk diam saja demi bisa kembali ke kampung halamannya.

Penyelesaian kasus yang bias mayoritas juga terjadi pada kasus Tanjung Balai 29 Juli 2016, dan berbagai rangkaian demonstrasi terhadap Basuki Tjahaya Purnama (Ahok) atas tuduhan penodaan agama pada momen elektoral pemilihan gubernur DKI 2017. Dalam kasus Tanjung Balai, keluhan pada volume suara speaker mesjid menjadi salah satu peristiwa yang dieskalasikan menjadi pembakaran rumah Ibu Meliana dan pembakaran Vihara serta Klenteng, termasuk yang berdampak pada terekclusinya Ibu Meliana dari kampung. Bahkan kelompok minoritas (Tionghoa) tidak berani mendukung secara terang-terangan, memilih diam dan membiarkan agar aktivitas perekonomian mereka tetap berjalan dengan aman.¹⁶

Dalam penyelesaian kasus penodaan agama pada pemilihan gubernur DKI tahun 2017, mobilisasi kelompok Muslim oleh kelompok *political entrepreneurship* yang membuat pengecualian bagi kelompok non-Muslim dari jabatan politik mengeras secara signifikan.¹⁷ Tekanan-tekanan melalui mobilisasi ini cukup berpengaruh pada kasus penodaan agama yang menimpa Basuki Tjahaja Purnama (Ahok). Meskipun kasus ini disebut sebagai puncak penggunaan politik identitas pasca reformasi,¹⁸ namun trend penggunaan politik identitas dalam ranah politik elektoral terus mengalami pengurangan. Pemilihan Gubernur Sumatera Utara tahun 2018¹⁹ maupun pemilihan presiden tahun 2019 yang memproduksi tagline #2019gantipresiden²⁰ adalah dua dari fenomena penggunaan politik identitas yang menggunakan isu agama untuk meraih dukungan pemilih. Penggunaan politik identitas biasanya dikaitkan dengan kepentingan anggota sebuah kelompok sosial yang merasa 'terpinggirkan' dari arus utama sebuah negara bangsa²¹ atau adanya perasaan terancam antara kelompok mayoritas dan minoritas kelompok keagamaan dan etnik yang ada.²²

15 ER, Konsultasi Terbatas "Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

16 Wawancara dengan L, Pengurus Vihara Tri Ratna 17 Juni 2019.

17 Mietzner, M., Muhtadi, B. & Halida, R. (2018). *Entrepreneurs of Grievance*, Bijdragen Tot De Taal, Land En Volkenkunde 174. p. 161.

18 Simandjuntak, D. (2018) Identity Politics Looms over Indonesia's Presidential Election. East Asia Forum. November 10. Retrieved from <https://www.eastasiaforum.org/2018/11/10/identity-politics-loomsover-indonesias-presidential-election/>. Sinaga, LC. & Satriani, S. (2021). Politics of Identity and Anti-Chinese Sentiments in Indonesia. *Indonesian Journal of Political (IJPR)*, Volume 2, June 2021, pages 17-28.

19 Satriani, Septi. (2020), "Narasi Agama dalam Pilkada Sumatera Utara 2018" dalam Pamungkas, C. & Permana, YS. (2020). *Intoleransi dan Politik Kontemporer di Indonesia*, LIPI Press.

20 Kurniawan, B. (2018). Politisasi Agama di Tahun Politik: Politik Pasca Kebenaran di Indonesia dan Ancaman bagi Demokrasi. *Jurnal Sosiologi Agama*, Volume 12 Nomor 1. Januari-Juni, hlm. 133-154.

21 Mietzner, M., Muhtadi, B. & Halida, R. (2018). *Entrepreneurs of Grievance*, Bijdragen Tot De Taal, Land En Volkenkunde 174. p. 159-187.

22 Maarif, AS. (2012). *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*. Demokrasi Project Yayasan Abad Demokrasi.

Di Tanjung Balai, penduduk mayoritas Melayu Muslim merasa takut dan terancam secara ekonomi dan politik oleh kelompok minoritas Tionghoa.²³ Ekspresi ketakutan dan keterancaman tersebut kemudian tersalurkan manakala Ibu Meliana mengemukakan keluhannya atas suara pengeras suara (*loudspeaker*) yang berasal dari masjid di sekitar rumahnya. Keluhan ini yang kemudian digiring pada situasi dimana Ibu Meliana dianggap telah melakukan penodaan agama, karena suara azan.²⁴ Narasi-narasi tentang penodaan agama yang dilakukan oleh kaum minoritas Tionghoa dan anjuran untuk memilih pemimpin yang seiman mewarnai kampanye dalam pemilihan Gubernur Sumatera Utara 2018.²⁵ Keterancaman juga dikemukakan oleh umat Muslim yang tergabung dalam GNPf Sumatera Utara yang merasa bahwa pemerintah tidak memberikan kebebasan bagi Umat Islam untuk bersyiar agama. Umat Islam yang secara jumlah adalah mayoritas sudah seharusnya diberi ruang dalam berdemokrasi dan berhak untuk menduduki kekuasaan politik serta mengeluarkan berbagai kebijakan yang mencerminkan identitas umat Islam.²⁶

Konflik kebebasan beragama dan berkeyakinan berulang terutama dipicu oleh adanya penafsiran agama secara tekstual dan eksklusif yang menyebabkan hadirnya narasi tunggal dalam beragama dan beriman. Hal inilah yang kemudian membuat kelompok yang tidak sejalan dengan narasi tersebut dianggap sesat dan melakukan penodaan agama. Ditambah lagi instrument untuk penyelesaian KBB oleh pemerintah selama ini cenderung menggunakan paradigma ketertiban dan bukan keadilan bagi korban.²⁷ Tiadanya jaminan keadilan bagi korban dalam penanganan konflik membuat kelompok minoritas harus sembunyi-sembunyi jika ingin membantu korban. Akibatnya, pemenuhan hak secara ekonomi sosial budaya yang lebih dikedepankan bagi korban dibandingkan hak sipil politik.²⁸ Selain itu penanganan bagi korban KBB juga kurang memperhatikan kebutuhan perempuan baik dari sisi pemenuhan perlindungan, kenyamanan dalam mengakses tempat ibadah maupun ketika di dalam tempat pengungsian. Untuk itu penting dipikirkan model penanganan KBB yang lebih berpihak kepada korban dan perempuan.

2. PERMASALAHAN KONFLIK KBB DI INDONESIA

Sebagaimana diulas pada bagian sebelumnya, konflik KBB terjadi secara berulang. Di antara pertanyaan krusial yang menjadi fokus dalam penyusunan dokumen ini adalah, apa saja faktor

23 Wawancara dengan S, Walikota Tanjung Balai 8 Juli 2018.

24 Wawancara dengan L, pengurus Vihara Tri Ratna Tanjung Balai 17 Juni 2019.

25 Satriani, Septi. (2020), "Narasi Agama dalam Pilkada Sumatera Utara 2018" dalam Pamungkas, C. & Permana, YS. (2020). *Intoleransi dan Politik Kontemporer di Indonesia*, LIPI Press.

26 Wawancara dengan S, GNPf Sumatera Utara, 7 Juli 2018.

27 W, Konsultasi Terbatas "Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

28 W, Konsultasi Terbatas "Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

dan bagaimana faktor-faktor itu berkelindan menjadi permasalahan dalam konflik KBB di Indonesia. Secara umum, permasalahan tersebut dapat dikategorikan ke dalam dua ranah, yaitu ranah pencegahan dan ranah penanganan.

2.a. Berbagai Masalah pada Aspek Pencegahan

Pada ranah pencegahan, terdapat beberapa permasalahan kunci dalam konflik KBB. *Pertama*, persoalan rendahnya pemahaman warga akan KBB. KBB merupakan sekumpulan hak yang mendapat jaminan dalam aneka instrumen internasional dan nasional tentang hak asasi manusia, baik yang mengikat secara hukum (*legally binding*) maupun tidak (*non-legally binding*). Namun pemahaman publik, terutama di tingkat lokal, mengenai kesetaraan hak warga negara atas KBB masih rendah. Hal itu menjadi salah satu pemicu bagi kompleksitas dalam pencegahan konflik KBB di Indonesia.

Dengan pemahaman yang lebih baik, setiap orang akan lebih baik dalam mengekspresikan sikap toleran dalam bentuk penerimaan (akseptansi) atas berbagai perbedaan yang melekat pada aneka kelompok identitas di sekitarnya. Pada tingkatan yang lebih tinggi, dengan pemahaman yang lebih baik, warga negara akan bertindak dan bersikap toleran dalam bentuk pemberian penghormatan yang didasarkan pada pengakuan (rekognisi) bahwa seluruh warga negara bersamaan kedudukannya sebagai pemangku hak atas KBB. Pada puncaknya pemahaman yang lebih baik atas KBB akan mendorong sikap inklusif, bahwa setiap perbedaan yang terdapat dalam berbagai identitas keagamaan yang ada merupakan ruang untuk dapat saling menguatkan integritas individual setiap individu sebagai manusia dan integritas kolektif mereka sebagai masyarakat dan bangsa.

Kedua, masalah rendahnya pemahaman pemerintah dan aparatnya, baik di tingkat nasional maupun lokal. Rendahnya pemahaman tentang KBB tersebut tergambar dalam fakta nyaris absennya term-term KBB dalam aneka kebijakan atau regulasi pusat dan daerah. Bila kita cermati, memang terdapat beberapa isu kunci tentang toleransi, selain yang mainstream yaitu kerukunan antar umat beragama, dalam berbagai regulasi pusat dan perencanaan pembangunan di tingkat daerah, di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, yang positif bagi pemajuan KBB. Namun term KBB sendiri belum mengarusutama yang mengindikasikan bahwa pemahaman perangkat pemerintah di tingkat pusat dan daerah mengenai KBB yang perspektifnya *right-based* atau hak konstitusional masih rendah.

Ketiga, faktor lain yang juga menunjukkan permasalahan serius pada ranah pencegahan adalah tidak adanya pendisiplinan regulasi yang menyimpang dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika kita mengacu pada kerangka tertib hukum, asas paling pokoknya adalah *lex superiori derogate legi inferior*, hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah. Namun faktanya begitu banyak peraturan perundang-perundangan di bawah

Undang-Undang di tingkat nasional dan lokal yang bertentangan dengan jaminan konstitusional Pasal 28E, 28I, dan Pasal 29. Beberapa peraturan perundang-undangan dimaksud terjadi dalam aneka bentuk, mulai dari Undang-Undang hingga instruksi kepala daerah. UU PNPS, PBM Rumah Ibadah, SKB Ahmadiyah, Regulasi tentang Pembentukan Bakorpakem, merupakan sebagian peraturan perundang-undangan di bawah UUD yang bertentangan dengan jaminan konstitusional UUD NRI Tahun 1945.

Di tingkat daerah, problematika lemahnya tertib hukum dan regulasi ini jauh lebih serius. Masih banyak peraturan di tingkat daerah di Indonesia yang bertentangan dengan prinsip-prinsip HAM, terutama yang bernuansa keagamaan tertentu yang bertentangan dengan norma KBB yang dijamin dalam Konstitusi. Pada 2018, Komnas Perempuan mencatat setidaknya ada 421 produk hukum di tingkat daerah yang bersifat diskriminatif. Peraturan tersebut banyak yang berbentuk peraturan daerah, dan ada pula yang berbentuk surat edaran. Setidaknya 151 peraturan tersebut bernuansa agama tertentu, seperti Islam, Kristen, atau Hindu, tergantung agama mayoritas di wilayah tersebut, yang terang-terangan mengabaikan tradisi dan ajaran agama atau norma lokal dan memuat aturan yang membuat KBB berada dalam kerentanan. Beberapa peraturan tersebut antara lain Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Timur No. 55 Tahun 2012 tentang Pembinaan Kegiatan Keagamaan dan Pengawasan Penyesatan di Jawa Timur, Peraturan Gubernur (Pergub) Jawa Barat No. 12 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat; Surat Edaran Nomor: 300/1321-Kesbangpol tentang Seruan Larangan Hari Raya Asyura di Kota Bogor, dan lain sebagainya.

Peraturan di tingkat daerah seringkali menysar minoritas agama atau kepercayaan. Termasuk di dalamnya pengaturan lingkungan pendidikan yang melibatkan guru dan siswa, tata cara berperilaku yang benar dan tata cara berpakaian di lingkungan dan/atau di hadapan pegawai negeri sipil daerah, ketertiban umum, larangan segala tindakan yang dianggap tidak bermoral atau tindakan tercela, larangan penjualan alkohol, atau terkait dengan aturan berpakaian di ruang publik. Peraturan daerah terkait aturan berpakaian di ruang publik, khususnya menysar kelompok perempuan dan diterapkan secara diskriminatif. Dalam catatan Komnas Perempuan, ada 62 kebijakan daerah yang memuat aturan berpakaian yang mengadopsi interpretasi tunggal dari mayoritas simbol agama. Kebijakan daerah yang dimaksud diterbitkan antara tahun 2000 hingga 2015 dan tersebar di 15 provinsi, terdiri dari 19 peraturan daerah dan 43 peraturan kepala daerah serta kebijakan di tingkat provinsi dan kota/kabupaten yang masih berlaku hingga saat ini. Kasus terbaru terkait hal tersebut adalah kasus pemaksaan jilbab pada siswa non muslim di beberapa Sekolah Menengah Atas/Sekolah Menengah Kejuruan di Sumatera Barat yang mendapat perhatian publik nasional pada awal tahun 2021.²⁹

29 Lihat Komnas Perempuan, "Kasus Pemaksaan Pakaian Beridentitas Keagamaan: Percepatan Penanganan Kebijakan Diskriminatif Dalam Pelaksanaan Amanat Konstitusi" (27 Januari, 2021), <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-kasus-pemaksaan-busana-dengan-identitas-agama-27-januari-2021>.

Keempat, ada kekosongan hukum tentang KBB. Dalam forum audiensi dan curah pendapat yang dilaksanakan oleh Komnas Perempuan dalam rangka penyusunan Dokumen ini pada 10 Mei 2022 mengemuka pandangan dari kalangan masyarakat sipil yang bergerak dalam isu KBB, bahwa belum ada turunan dari KBB yang diatur dalam konstitusi ke dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Sehingga terjadi kekosongan hukum di tingkat Undang-Undang yang menyebabkan tiadanya acuan bagi regulasi teknis di bawahnya, baik di tingkat nasional maupun lokal.

Kelima, permasalahan lain yang mengemuka di ranah pencegahan adalah kurangnya kesempatan untuk membangun pemahaman dan kesepahaman bersama mengenai berbagai regulasi yang memicu KBB, seperti SKB Tiga Menteri tentang Ahmadiyah. Permasalahan ini mengemuka bukan hanya di level pemerintah pusat, antara K/L yang satu dengan K/L yang lain, atau antara pemerintah pusat dengan pemerintah, namun juga terjadi di kalangan tokoh-tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat. Akibatnya terjadi diskriminasi yang sifatnya eksekutif terhadap JAI di beberapa daerah dan ada perbedaan perspektif dalam merespons berbagai kasus diskriminasi atas JAI. Sebagiannya menggunakan perspektif larangan, seperti yang terjadi dalam beberapa regulasi di tingkat lokal yang mengklaim bahwa regulasi tersebut mengacu pada SKB Ahmadiyah, padahal ketentuan di dalamnya lebih eksekutif dari SKB itu sendiri. Beberapa yang lain di level masyarakat menggunakan perspektif teologis dalam merespons SKB sehingga mereka cenderung mengamini pelarangan terhadap JAI. Perspektif yang ideal tentu saja perspektif konstitusionalisme dan kewargaan yang memberikan jaminan kesetaraan bagi JAI. SKB Ahmadiyah pada dasarnya bukan hanya mengenai komunitas Ahmadiyah, namun juga mengenai masyarakat untuk tidak melakukan tindakan melawan hukum dan kekerasan yang melanggar kesetaraan hak komunitas dan perorangan Ahmadiyah sebagai warga negara.

Keenam, dalam situasi tertentu seperti dalam konteks elektoral, regulasi tentang pelarangan penggunaan sentimen SARA dalam Pemilu, di tingkat nasional dan daerah, tidak menyediakan sanksi dan mekanisme pertanggungjawaban hukum bagi pelakunya. Di samping itu, cakupan larangan penggunaan isu SARA juga terbatas pada masa kampanye, padahal politisasi SARA dan identitas keagamaan pada khususnya, pada kenyataannya terjadi di luar masa kampanye. Beberapa kasus konflik KBB pada kenyataannya dipicu oleh politisasi identitas dan banyak terjadi di luar kampanye, seperti Kasus Pembakaran Gereja di Aceh Singkil atau Kasus Penyerangan Masjid Ahmadiyah di Singkawang.

2.b. Berbagai Masalah pada Aspek Penanganan

Pada ranah penanganan terdapat beberapa permasalahan yang dapat diidentifikasi. *Pertama*, penanganan KBB tidak menggunakan UU Penanganan Konflik Sosial. Undang-undang dimaksud sebenarnya selain *existing* juga potensial memberikan ruang bagi penanganan yang

lebih komprehensif. Namun pada kenyataannya UU tersebut jarang sekali digunakan untuk penanganan konflik yang berdimensi KBB. Akibatnya, tidak ada langkah-langkah memadai pada tahap mitigasi dan tidak ada pemulihan pasca konflik seperti terjadi pada kasus Gafatar di Mempawah Kalimantan Barat.

Kedua, penanganan KBB dijalankan sesuai peraturan perundang-undangan yang tersedia, akan tetapi terjadi dan digunakan sebagai alat kriminalisasi. Penanganan konflik KBB dengan menggunakan pendekatan penegakan hukum penodaan agama merupakan salah satu permasalahan paling pokok dalam konteks ini. Kasus Meliana di Tanjung Balai dan Kasus Syiah Sampang yang pada proses hukum selanjutnya mengkriminalkan Tajul Muluk merupakan dua contoh kasus yang paling prominen.

Ketiga, aparat pemerintah cenderung memiliki kapasitas yang rendah dalam penanganan KBB. Lemahnya kapasitas aparat pemerintah tersebut bukan hanya berdampak pada berlarut-larutnya penyelesaian kasus seperti yang terjadi pada pengungsian Ahmadiyah di Mataram dan pengungsian Syiah Sampang di Sidoarjo, namun juga berdampak pada pemburukan situasi korban pada berbagai aspeknya, dari psikis hingga kondisi sosial ekonomi. Lemahnya kapasitas aparat pemerintah pada umumnya menyebabkan korban pada situasi reviktimisasi, menjadi korban lanjutan dari penanganan konflik KBB yang tidak adil dan tidak tuntas.

Keempat, bias mayoritarianisme dalam penanganan konflik KBB. Dalam penanganan banyak kasus KBB, kecenderungan yang terjadi adalah pandangan keagamaan kelompok agama mayoritas setempat dijadikan sebagai perspektif dalam penanganan konflik KBB. Misalnya dalam penanganan konflik pada kasus larangan penggunaan salib di Yogyakarta,

Kelima, permasalahan lainnya yang justru paradoksal bahwa aparat tidak bertindak sebagai pelindung warga minoritas dan korban dalam kasus-kasus KBB, tetapi justru menjadi bagian dari aktor pelaku KBB. Pada konteks ini, yang sangat problematik adalah data dan fakta bahwa aparat pemerintah khususnya pemerintah daerah dan kepolisian, menurut catatan SE-TARA Institute, merupakan dua aktor negara yang paling banyak melakukan pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan di Indonesia dalam 15 tahun terakhir.

Keenam, penegakan hukum yang tidak adil dan tidak memberikan efek jera. Penegakan hukum tentu harus dicatat sebagai salah satu mekanisme penanganan yang dibutuhkan. Ketidadaan penegakan hukum akan mengundang kejahatan yang lain. *Impunitas semper ad deteriora invitata*. Namun, sayangnya dalam begitu banyak proses penegakan hukum sebagai mekanisme penanganan konflik KBB, terjadi dua praktik buruk penegakan hukum yaitu reviktimisasi dan populisme yudisial. Dalam potret yang pertama, proses penegakan hukum justru menyebabkan korban konflik dan kekerasan yang melanggar KBB sebagai korban

lanjutan, sedangkan dalam situasi kedua, proses peradilan acapkali menampakkan keberpihakan pada tafsir keagamaan populis yang bias kelompok mayoritas dan dominan serta melakukan penghakiman pada keyakinan teologis dan tafsir keagamaan minoritas.

Ketujuh, penanganan KBB kurang *aware* akan kebutuhan perempuan dan lemah dalam penggunaan perspektif kepentingan perempuan. Laporan Komnas Perempuan atas kasus Ahmadiyah, GKI Yasmin, HKBP Cikeuting dan HKBP Filadelfia, Syiah, Baha'i, dan beberapa komunitas keagamaan lainnya yang kesulitan mendirikan masjid, gereja dan vihara, menunjukkan bahwa kerentanan atas kekerasan dan diskriminasi bagi perempuan semakin meningkat ketika ia menjadi bagian dari komunitas minoritas agama dalam situasi intoleransi. Seperti juga anggota komunitas yang laki-laki, perempuan menghadapi situasi penyerangan dan intimidasi yang memosisikan mereka berhadapan dengan kekerasan fisik, psikologis, seksual dan ekonomi. Namun, perempuan juga berhadapan dengan bentuk dan dampak kekerasan yang khas karena jenis kelamin dan gendernya. Posisinya di dalam keluarga dan di komunitas juga membedakan pengalamannya akan kekerasan dan diskriminasi dalam konteks intoleransi dan pelanggaran hak konstitusional atas KBB.³⁰

Kedelapan, dalam penanganan aspek pemulihan berkelanjutan yang melibatkan pihak perempuan cenderung terabaikan bahkan pada akses untuk mendapatkan layanan (psikologis, psikososial) menjadi salah satu yang diabaikan oleh pemerintah daerah, sehingga traumatik. depresi dan kesehatan mental merupakan hal yang di diselesaikan secara mandiri oleh perempuan korban, atau justru mereka masih dalam siklus tersebut.

3. INSTRUMEN HUKUM PENYELESAIAN KONFLIK KBB

Bagian berikut melihat berbagai regulasi normatif yang ada di Indonesia dan peluangnya maupun tantangannya untuk mendukung penyelesaian konflik KBB. Selama ini sudah banyak peraturan perundangan yang mengatur tentang konflik yang berbasis agama seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa konflik sosial adalah perseteruan dan atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas serta mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial serta mengganggu stabilitas nasional karena dianggap dapat menghambat pembangunan nasional. Perseteruan antar umat beragama dan atau interumat beragama, antar suku dan antar etnis masuk dalam kategori konflik sosial sehingga penyelesaian KBB bisa mengacu

30 Lihat Laporan Pelapor Khusus Komnas Perempuan Tentang Kekerasan dan Diskriminasi terhadap Perempuan dalam Konteks Pelanggaran Hak Konstitusional Kebebasan Beragama/Berkeyakinan, "Pengalaman dan Perjuangan Perempuan Minoritas Agama Menghadapi Kekerasan dan Diskriminasi Atas Nama Agama", 22 Desember 2014.

pada peraturan ini. Namun dalam realitanya ternyata seringkali penanganan KBB tidak mendasarkan pada peraturan konflik sosial tersebut.

Sebut saja dalam penanganan konflik yang melibatkan Gafatar (A, 10 Maret 2022). Majelis Ulama Indonesia secara resmi mengeluarkan fatwa sesat dan menyesatkan Gerakan Fajar Nusantara (Gafatar) yang didirikan pada 14 Agustus 2014 di Jakarta pada awal 2016. Bahkan salah satu Satgas Subdit Kewaspadaan Direktorat Pencegahan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) dalam opininya mengkategorikan Gafatar sebagai aksi terorisme dengan mengidentifikasi ajaran dalam beragama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang mengarah ke radikal (Hadi, 2016). Dalam menangani konflik sosial Gafatar, tidak mengherankan jika militer yang diturunkan untuk mengamankan pengikut Gafatar pada Januari 2016. Sekitar 1.124 orang bekas anggota Ormas Gafatar harus tereksklusi dari ruang hidup mereka di Kabupaten Mempawah Kalimantan Barat (Affan & Francisca, 2016). Jika mengacu pada peraturan perundangan tentang konflik sosial seharusnya menjadi tugas Polri dalam menghentikan kekerasan fisik dan tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban. Tanpa melalui proses penyadaran dan pemahaman kondisi yang ada bagi kedua belah pihak (Gafatar dan masyarakat yang tidak sepaham dengan Gafatar), Gafatar harus ke luar dari wilayah tempat tinggalnya. Bahkan polisi melakukan pembiaran ketika rumah tempat tinggal pengikut Gafatar dibakar oleh massa. Alasan pembiaran dikarenakan polisi bertugas bukan untuk melumpuhkan atau membendung para penyerang tapi menyelamatkan anggota eks Gafatar (Affan & Fransisca, 2016).

Peraturan tentang Konflik Sosial ini juga menjamin pemulihan para korban KBB karena dengan jelas regulasi ini mengatakan bahwa penanganan konflik tidak hanya terkait dengan penghentian konflik tetapi juga pencegahan agar konflik tidak terulang dan pemulihan pasca konflik. Ada kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah pusat (Presiden) maupun pemerintah daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) untuk meredam potensi konflik dengan menegakkan hukum tanpa diskriminasi, penyelamatan korban, pemenuhan kebutuhan dasar korban termasuk kebutuhan spesifik perempuan anak-anak maupun kelompok rentan dan berkebutuhan khusus, serta penegakan hukum. Bantuan kekuatan militer baru dilakukan jika status keadaan konflik meluas hingga ke skala kabupaten/kota, provinsi dan nasional.

Dalam kasus Gafatar, mitigasi dan pencegahan berupa dialog memang sudah dijalankan namun masyarakat yang menolak keberadaan eks Gafatar tidak sabar dan melakukan pembakaran ketika eks Gafatar sedang melakukan konsolidasi harta benda mereka (Affan & Francisca, 2016). Dari kondisi ini dibutuhkan ketegasan dalam menegakkan hukum agar masyarakat menghormati hasil dialog yang sudah disepakati bersama. Solusi yang diambil dengan memulangkan eks anggota Gafatar ke Jawa Tengah, Jawa Timur dan Yogyakarta menggunakan Kapal TNI tanpa pendampingan dan program pemulihan korban hanya

memindah masalah dari Kalimantan Barat ke lokasi asal mereka. Seharusnya penyelesaian konflik sosial ini dilakukan secara komprehensif agar anggota eks Gafatar tetap bisa kembali ke lokasi asal tanpa ada penolakan dari warga tempat mereka berasal.

Undang-Undang berikutnya yang memiliki peluang untuk membantu penyelesaian KBB adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan 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. Selama ini peraturan ini dianggap sebagai salah satu kontributor dalam penolakan pembangunan rumah ibadat karena dalam salah satu pasalnya mengatur tentang syarat pendirian rumah ibadat yaitu daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat sejumlah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat dan dukungan masyarakat setempat sebanyak paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah atau kepala desa. Persyaratan inilah sedikit banyak memiliki kontribusi pada banyaknya penolakan terhadap pendirian rumah ibadat di berbagai wilayah di Indonesia. Laporan KBB Wahid Foundation sejak 5 tahun terakhir terkait dengan gangguan terhadap rumah ibadah masih dalam kategori yang banyak. Baik aktor Negara maupun non Negara memiliki kontribusi yang sama dalam jumlah gangguan terhadap rumah ibadat. Wahid Foundation mencatat pada tahun 2015 terdapat 38 kasus didominasi oleh aktor non Negara dan aktor Negara sebanyak 102 kasus (Satriani, et.al, 2019).

Keterlibatan aktor baik negara maupun non Negara ini menunjukkan bahwa sentimen terhadap penolakan pendirian rumah ibadat masih sangat tinggi. Bahkan hasil survei nasional yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik LIPI pada tahun 2018 memperlihatkan bahwa ada 52% di 34 provinsi yang menyatakan ketidaksetujuannya pada pembangunan rumah ibadat agama lain di sekitar tempat tinggalnya (Satriani, et.al., 2019). Survei ini berbanding lurus dengan temuan LSI di mana 52% responden berkeberatan adanya rumah ibadat agama lain di sekitar tempat tinggalnya (tempo.co, 2018 dalam Satriani, et.al., 2019).³¹

Berkaca dari pengalaman inilah penting untuk merubah paradigma PBM ini dari hanya sekedar fokus pada persyaratan pendirian rumah ibadat ke paradigma yang mengedepankan tugas pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas yang berkewajiban untuk melakukan pemeliharaan terhadap kerukunan umat beragama (A, 10 Maret 2022). Sudah saatnya membangun pemahaman bersama bahwa Gubernur, Bupati/Walikota memiliki tugas dan tanggung jawab dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama. Gubernur maupun Bupati/Walikota harus memfasilitasi terwujudnya kerukunan umat beragama di wilayahnya, menumbuhkembangkan keharmonisan dan saling pengertian antar umat beragama serta membina dan mengkoordin-

31 Tempo, 25 September 2018. Diakses pada 9 Oktober 2019 <https://www.tempo.co/abc/2602/intoleransi-politik-di-indonesia-makin-meningkat-3-tahun-terakhir>

nasikan penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang ketentraman dan ketertiban dalam kehidupan beragama. Rukun tidaknya umat beragama di dalam wilayah yang menjadi otoritasnya adalah menjadi tanggung jawab dari Gubernur dan Bupati/Walikota tersebut. Gubernur dan Bupati/Walikota memiliki tanggung jawab dan jaminan dalam mendirikan rumah ibadat. Pelajaran berharga yang dituturkan oleh Agnes ANBTI yang mencoba membangun pemahaman bersama antara pemerintah, PKUB dan korban patut untuk ditularkan dalam menyelesaikan KBB di lokasi lainnya. Selain itu perlu penyadaran bersama bahwa FKUB berperan tidak hanya sekedar sebagai pemberi rekomendasi pada persetujuan dan ketidaksetujuan dalam pendirian rumah ibadat tapi keberadaannya adalah sebagai fasilitator mediator KBB dalam hal pendirian rumah ibadat.

Memang tantangan terbesar dari persoalan KBB ini adalah tiadanya ketegasan dari pemerintah daerah (Gubernur, Bupati/Walikota maupun aparat). Apalagi ketika kasus KBB ini digunakan untuk menjatuhkan atau mendukung pasangan yang akan maju dalam pemilihan kepala daerah. Tidak jarang isu-isu agama justru digunakan untuk meraih simpati dan suara pemilih dalam pemilihan kepala daerah. Kasus pemilihan Gubernur Sumatera Utara 2018 yang menggunakan narasi kewajiban bagi umat Islam untuk memilih pemimpin yang seiman yang digambarkan melalui metafora makanan halal yang bersanding dengan makanan non halal akan menghasilkan makanan haram adalah salah satu bentuk ‘penghinaan’ terhadap salah satu pasangan dan agamanya.³² Padahal jika mengacu pada pasal 69 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015, Nomor 8 Tahun 2015 dan 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disebutkan bahwa dalam kampanye dilarang untuk menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan calon gubernur dan wakilnya, calon bupati dan wakilnya serta calon wakil bupati dan wakilnya. Bahkan pelanggaran atas ketentuan larangan sebagaimana disebutkan dan diatur dalam pasal 69 dikategorikan sebagai tindak pidana dan dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan penghinaan terhadap salah satu atau beberapa golongan rakyat Indonesia menurut Pasal 156 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) bisa diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah meskipun dalam KUHP 2023 pasal ini dinyatakan dicabut namun pasal ini masih dapat digunakan hingga 3 tahun kedepan (2026). Perkataan golongan dalam pasal ini merujuk pada tiap-tiap bagian dari rakyat Indonesia yang berbeda dengan suatu atau beberapa bagian lainnya karena

32 Saat pemilihan Gubernur Sumatera Utara 2018 terdapat dua pasangan calon yaitu Edi Rahmayadi-Musa Rajekshah yang merupakan pasangan muslim karena keduanya beragama Islam dan pasangan calon Djarot Syaeful Hidayah dan Sihar Sitorus yang merupakan pasangan pelangi karena yang satu beragama Islam dan lainnya beragama Kristen Protestan. Metafora dari makanan halal bertemu dengan makanan halal dan makanan halal bertemu dengan makanan haram akan menjadi haram adalah untuk menggambarkan pasangan pelangi meskipun salah satunya beragama Islam haram untuk dipilih karena dia berpasangan dengan non Islam.

ras, negeri asal, agama, tempat, asal, keturunan, kebangsaan atau kedudukan menurut hukum tata Negara. Bahkan di dalam pasal 157 ayat 1 KUHP dikatakan bahwa siapa yang menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan tulisan atau lukisan di muka umum, yang isinya mengandung pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan di antara atau terhadap golongan-golongan rakyat Indonesia, dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah. Namun sayangnya penegakan hukum dan sanksi atas pelanggaran ini masih jauh dari ideal.

Jika melihat peraturan perundangan yang ada, peluang untuk memaksimalkan penegakan hukum berdasarkan peraturan yang ada sangat terbuka, hanya saja dalam implementasinya masih ada yang kurang tepat. Seperti yang dikemukakan oleh Asfinawati³³ ada peraturan yang semestinya bisa digunakan untuk mencegah dan menangani KBB namun justru tidak dijalankan. Jika dijalankan pun ternyata malah menyimpang dari filosofi dan idealisme peraturan tersebut. Seperti Surat Edaran Nomor SE/6/X/2015 tentang penanganan ujaran kebencian atau *hate speech* menurut Asfinawati dalam praktiknya lebih banyak digunakan untuk alat kriminalisasi.³⁴ Surat edaran ini mengadopsi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) yang disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Dalam pasal 28 UU Nomor 11 Tahun 2008 dikatakan bahwa setiap orang dilarang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA). Pelanggaran atas pasal ini dikenai sanksi pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah. Menurut Asfinawati, pengertian yang digunakan dalam surat edaran ini tidak sesuai dengan pasal 20 ayat 1 *UN Convenan on the Civil and Political Rights: CCPR Comentary*³⁵ terkait dengan kebebasan berekspresi.

Polemik terjadi ketika ujaran kebencian dianggap sebagai bagian dari hak berekspresi dan berpendapat yang merupakan bagian dari HAM yang dilindungi oleh peraturan perundangan. Hanya saja Konvenan Internasional Hak Sipil-Politik dan sejumlah dokumen internasional telah menyepakati batas-batas di mana hak berekspresi dan berpendapat dibatasi untuk melindungi hak dalam kebebasan beragama.³⁶ Hak beragama dan berkeyakinan merupakan kebebasan

33 A, Konsultasi Terbatas “Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

34 A, Konsultasi Terbatas “Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

35 Pasal 20 Konvenan Internasional Sipil-Politik (Sipol) menegaskan bahwa segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum. Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan dilarang oleh hukum.

36 W. Cole Durham and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspective*, (New York: Aspen Publisher, 2010), 202 dalam M Choirul Anam dan Muhammad Hafiz, Surat Edaran Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech) dalam Kerangka Hak Asasi Manusia, Jurnal Keamanan Nasional Vol.I No.3, 2015, halaman 343.

dasar yang dilindungi keberadaannya sehingga setiap orang di manapun, kapanpun dan dalam situasi apapun berhak untuk beribadat dan melaksanakan keyakinannya secara bebas.³⁷ Dalam konteks inilah seharusnya UU ITE ini bisa dijalankan. Peraturan ini bisa dilaksanakan untuk memaksimalkan pencegahan terjadinya pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan. Jangan sampai kebebasan berekspresi sebagai bagian dari HAM justru digunakan untuk melanggar HAM lainnya yaitu kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Peraturan berikut yang memiliki peluang dan kontribusi untuk pencegahan konflik berbasis agama adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019.³⁸ Permen ini dapat bersanding dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan 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 terutama dalam konteks penyelenggaraan pemerintah daerah di bidang ketentraman dan ketertiban dalam kehidupan beragama.

Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 menyebutkan bahwa badan kesatuan bangsa dan politik provinsi berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah provinsi dan badan kesatuan bangsa dan politik kabupaten/kota bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Badan ini mempunyai tugas membantu gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan tugas di bidang kesatuan bangsa dan politik di wilayah provinsi atau kabupaten/kota termasuk dalam pembinaan kerukunan antarsuku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya serta penanganan konflik sosial di wilayah provinsi sesuai ketentuan peraturan perundangan. Peraturan ini dapat berpeluang digunakan untuk mencegah terjadinya konflik berbasis agama³⁹ karena Kesbangpol memiliki tanggungjawab untuk membantu gubernur dan atau bupati/walikota dalam konteks penanganan konflik sosial maupun pembinaan kerukunan antara umat beragama maupun antar etnis, ras maupun golongan.

Pembinaan kerukunan antara umat beragama, antar etnis, ras maupun golongan menjadi prasyarat perwujudan rasa aman dan perlindungan bagi setiap warga negara. Hal ini sudah menjadi komitmen negara seperti yang tercantum dalam pasal 28G ayat 1 bahwa setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan. Rasa aman dalam menjalankan

37 Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Dokumen PBB No. HRI/GEN/1 at 35 (1994), diadopsi pada Sesi ke-48 tahun 1993 dalam M Choirul Anam dan Muhammad Hafiz, Surat Edaran Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech) dalam Kerangka Hak Asasi Manusia, Jurnal Keamanan Nasional Vol.I No.3, 2015, halaman 343.

38 A, Konsultasi Terbatas "Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

39 A, Konsultasi Terbatas "Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

agama dan keyakinannya, perlindungan dari setiap orang yang karena pemikirannya dan keyakinannya yang eksklusif dan sempit harus mengeklusi orang yang memiliki pemikiran dan keyakinan yang berbeda dengannya yang memiliki kecenderungan pada lahirnya sikap intoleransi dalam kehidupan beragama.

Intoleransi dalam kehidupan beragama menjadi satu dari lima faktor yang dapat memicu berkembangnya ekstremisme berbasis kekerasan yang mengarah pada terorisme. Keempat faktor lainnya adalah kesenjangan ekonomi, perbedaan pandangan politik, perlakuan yang tidak adil dan besarnya potensi konflik komunal berlatar belakang sentimen primordial dan keagamaan.⁴⁰ Untuk itulah penting juga melihat peraturan perundangan yang menjadi pemandu dalam mengatasi pemicu esktrmisme berbasis kekerasan terutama yang mengarah pada tindak pidana terorisme di Indonesia karena salah satu pemicunya adalah intoleransi dalam kehidupan beragama yang juga menjadi sumber bagi KBB. Ekstremisme berbasis kekerasan yang mengarah kepada terorisme dimaknai sebagai keyakinan dan atau tindakan yang menggunakan cara-cara kekerasan atau ancaman kekerasan ekstrem dengan tujuan mendukung atau melakukan aksi terorisme.

Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024. Keberadaan RAN PE ini berfungsi sebagai pengarah koordinasi antar kementerian dan Lembaga dalam bersinergi untuk meningkatkan daya tangkal dalam menanggulangi ekstremisme berbasis kekerasan serta mencegah terjadinya terorisme. RAN PE menggunakan pendekatan lunak yang meningkatkan keterlibatan seluruh elemen masyarakat dan pemerintah yang mencakup tiga pilar dari pencegahan, penegakan hukum dan kemitraan dengan stakeholder lokal, nasional maupun internasional.

Ketiga pilar yaitu pencegahan, penegakan hukum dan kemitraan dengan stake holder dan kerjasama dengan internasional telah dibreakdown dengan sangat rigid dan detail termasuk indikator pencapaian dari setiap itemnya. Bahkan reward atau penghargaan juga disertakan bagi setiap pihak (kementerian, ASN, organisasi kemasyarakatan, pemuda, pelaku usaha) yang ikut mendukung upaya-upaya pencegahan ekstremisme. Sayangnya *reward* atau penghargaan ini tidak disertai dengan sanksi jika terjadi pelanggaran atas upaya tindakan ekstremisme ini. Memang disadari bahwa pendekatan yang digunakan adalah *soft approach* sehingga strategi ‘merangkul’ dan ‘penyadaran’ yang lebih dikedepankan daripada memberi *punishment* kepada pelaku ektremisme.

40 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme tahun 2020-2024, hlm 2.

Jika RAN PE ini digunakan dan dijalankan secara benar, problem tentang sinergitas dan fungsi koordinatif antar pemangku kepentingan dalam setiap upaya pencegahan dan penanganan KBB akan dapat diminimalisir. Apalagi RAN PE juga memiliki strategi memperkuat data pendukung dengan menyediakan manajemen data terpadu terkait dengan ekstremisme termasuk big data yang berisi pengamanan terhadap objek vital, ruang publik, wilayah perkotaan dan sebagainya. Setidaknya jika target penyediaan manajemen data terpadu ini terpenuhi maka kemungkinan untuk mempelajari pola dan keberulangan KBB di seluruh Indonesia akan bisa dilaksanakan. Hanya tantangannya adalah bagaimana semua pihak yang tercantum dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan RAN PE ini bisa dengan teguh dan disiplin menjalankan tugas mereka sesuai dengan yang diamanatkan oleh RAN PE.

Satu lagi peraturan perundangan yang penting untuk digunakan sebagai peluang bagi pencegahan dan penanganan KBB yaitu Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial atau RAN P3AKS. Dalam regulasi ini, perempuan dan anak dijadikan sebagai subjek yang harus mendapatkan perlindungan sekaligus dilibatkan dalam kegiatan penanganan konflik sosial. Keterlibatan mereka untuk membantu pemerintah dalam penanganan dan perlindungan korban konflik karena kondisi perempuan dan anak-anak yang spesifik agar mereka terhindar dari tindak kekerasan, pelanggaran hak asasi perempuan dan anak serta terpenuhinya layanan kebutuhan dasar yang spesifik dari perempuan dan anak.

Tabel 1.

Peluang Regulasi Pencegahan dan Penanganan KBB

Nama Peraturan	Mengatur tentang	Keterangan	Upaya yang dilakukan
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012	Penanganan Konflik Sosial	Perseteraan antar umat beragama dan atau interumat beragama, antar suku dan antar etnis masuk dalam kategori konflik sosial sehingga penyelesaian KBB bisa mengacu pada peraturan ini. Pemerintah dan Pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan secara komprehensif dari tahap pencegahan, penyelesaian konflik dan pasca konflik dengan berbasis pada asas keadilan, kemanusiaan, HAM, kekeluargaan, kesetaraan gender dan tidak memihak serta membedakan.	Membangun kesadaran dan pemahaman bersama tentang konflik sosial dan berbagai materi yang diatur di dalamnya.

Nama Peraturan	Mengatur tentang	Keterangan	Upaya yang dilakukan
Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006	Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.	Pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas yang berkewajiban untuk melakukan pemeliharaan terhadap kerukunan umat beragama. FKUB berperan tidak hanya sekedar sebagai pemberi rekomendasi pada persetujuan dan ketidaksetujuan dalam pendirian rumah ibadat tapi keberadaannya adalah sebagai fasilitasi mediator KBB dalam hal pendirian rumah ibadat.	Membangun pemahaman bersama dan merubah paradigma antara pemerintah, PKUB dan korban tentang PBM.
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015, Nomor 8 Tahun 2015 dan 10 Tahun 2016	Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota	Dalam kampanye dilarang untuk menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan calon gubernur dan wakilnya, calon bupati dan wakilnya serta calon wakil bupati dan wakilnya. Pelanggaran atas ketentuan larangan sebagaimana disebutkan dan diatur dalam pasal 69 dikategorikan sebagai tindak pidana dan dapat dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Penegakan hukum dengan benar. Pemahaman yang komprehensif tentang peraturan ini kepada calon peserta pemilu, penyelenggara pemilu, pengawas pemilu dan masyarakat.
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Dasar Hukum Pidana di Indonesia	Larangan untuk menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia.	Penegakan hukum dan penegakan pidana untuk mencegah pelanggaran terhadap KBB.

Nama Peraturan	Mengatur tentang	Keterangan	Upaya yang dilakukan
		<p>Pelanggaran terhadap ini bisa dikenakan pidana penjara paling lama empat tahun atau denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.</p> <p>Larangan untuk menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan tulisan atau lukisan di muka umum, yang isinya mengandung pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap golongan rakyat Indonesia.</p>	
SE Kapolri No. SE/6/X/2015	<i>Hate Speech</i>	<p>Pasal 20 Konvenan Internasional Sipil-Politik (Sipol) menegaskan bahwa segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum.</p> <p>Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan dilarang oleh hukum.</p>	<p>Membangun pemahaman bersama tentang Ujaran Kebencian.</p> <p>Penegakan hukum terkait KBB tidak dijadikan alat kriminalisasi dan membatasi hak untuk berekspresi dan berpendapat</p>
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 yang disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016	Informasi dan Transaksi Elektronik.	Setiap orang dilarang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/ atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA).	<p>Hak beragama dan berkeyakinan merupakan kebebasan dasar yang dilindungi keberadaannya sehingga setiap orang di manapun, kapanpun dan dalam situasi apapun berhak untuk beribadat dan melaksanakan keyakinannya secara bebas.</p> <p>Peraturan ini bisa dilaksanakan untuk memaksimalkan</p>

Nama Peraturan	Mengatur tentang	Keterangan	Upaya yang dilakukan
		Pelanggaran atas pasal ini dikenai sanksi pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak satu miliar rupiah	pencegahan terjadinya pelanggaran terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan. Penegakan hukum dan membangun kesadaran bersama mengenai UU ITE ini
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019	Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Di Bidang Kesatuan Bangsa Dan Politik	<p>Tugas Kesbangpol untuk membantu gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan tugas di bidang kesatuan bangsa dan politik di wilayah provinsi atau kabupaten/kota.</p> <p>Tugasnya termasuk dalam pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya serta penanganan konflik sosial di wilayah provinsi sesuai ketentuan peraturan perundangan</p>	<p>Peluang menggunakan Kesbangpol untuk mencegah terjadinya konflik berbasis agama</p> <p>Kesbangpol memiliki tanggungjawab untuk membantu gubernur dan atau bupati/walikota dalam penanganan konflik sosial maupun pembinaan kerukunan antara umat beragama maupun antar etnis, ras maupun golongan</p>
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024	Panduan dalam mengatasi pemicu ekstremisme berbasis kekerasan yang mengarah pada tindak pidana terorisme di Indonesia	<p>Pencegahan termasuk kesiapsiagaan, kontra radikalisasi dan deradikalisasi</p> <p>Penegakan hukum, perlindungan saksi dan korban dan penguatan kerangka legislasi nasional</p> <p>Kemitraan dan kerjasama Internasional</p>	<p>Koordinasi dan sinergitas antar pemangku kepentingan dalam RAN PE bisa digunakan untuk koordinasi dan sinergitas pemangku kepentingan dalam mencegah KBB.</p> <p>Berbagai instrument dalam RAN PE termasuk sistem big data bisa dijadikan basis bagi pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi pola keberulangan KBB termasuk upaya pencegahannya.</p> <p>Jaringan kerjasama dalam RAN PE bisa dikapitalisasi untuk sekaligus mencegah dan menangani KBB</p>

Nama Peraturan	Mengatur tentang	Keterangan	Upaya yang dilakukan
Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial Tahun 2020-2025	Landasan dan pedoman bagi pelaksanaan perlindungan dan pemberdayaan perempuan dan anak dalam konflik sosial	<ul style="list-style-type: none"> • Pencegahan • Penanganan • Pemberdayaan • Partisipasi 	<p>Jaringan kerjasama dalam RAN PE bisa dikapitalisasi untuk sekaligus mencegah dan menangani KBB</p> <p>Koordinasi antara K/L dalam memberi perlindungan dan perlibatan perempuan dan anak dalam konflik sosial</p> <p>Jika RAN P3AKS sudah memiliki basis data tentang keterlibatan perempuan dan anak dalam konflik sosial maka data ini bisa digunakan dalam penanganan KBB juga.</p> <p>Sinergitas pemangku kepentingan seperti Pemerintah Pusat, Pemda, K/L, CSO dan masyarakat dalam pelaksanaan RAN P3AKS bisa digunakan untuk penanganan KBB juga.</p> <p>Mekanisme pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan RAN P3AKS bisa digunakan atau direplika dalam penanganan KBB</p>

Keterangan: Diolah dari berbagai sumber

4. PELAJARAN DARI KONFLIK KBB

4.a. Persoalan pendirian rumah ibadah

Konflik KBB berkaitan dengan persoalan pendirian rumah ibadah berpangkal dari problem pada Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama Nomor 8 dan Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam Menjaga Kerukunan

Umat Beragama, Memberdayakan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Mendirikan Rumah Ibadah (selanjutnya disebut PBM).

Sebagaimana diketahui, PBM dibentuk sebagai jawaban atas desakan berbagai kalangan yang menolak dan mendesak pencabutan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/Ber/MD-MAG/1969 Tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintah dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pembangunan dan Ibadah Keagamaan oleh Pemeluknya. Protes terhadap SKB yang dianggap inkonstitusional tersebut dijawab oleh pemerintah dengan penetapan PBM yang diskriminatif yang merestriksi jaminan hak konstitusional warga negara pada umumnya dan khususnya dalam mendirikan gereja.

Dari sisi substansi, jaminan hukum dan konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang yang sifatnya umum seperti UU HAM kemudian direstriksi, bahkan dilanggar oleh PBM 2 Menteri ini. Dapat dikatakan bahwa PBM 2 Menteri menjadi instrumen pembenar dalam pembatasan atas pembangunan rumah ibadah.

Dalam kajian SETARA Institute,⁴¹ terdapat 9 (sembilan) lokus diskriminasi dalam 6 (enam) pasal PBM, sebagaimana disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 2.

Lokus Diskriminasi dalam PBM

Bunyi Pasal	Lokus Diskriminasi
<p>Pasal 13 (1): Pendirian rumah ibadat didasarkan pada keperluan nyata dan sungguh- sungguh berdasarkan jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah kelurahan/desa</p>	<p>Diskriminasi dalam maksud/ tujuan, yaitu membatasi pendirian rumah ibadat dengan melekatkan kualifikasi “keperluan nyata dan sungguh-sungguh” yang tidak jelas jangkauannya. Rumusan ini dimaksudkan untuk membatasi pendirian rumah ibadat.</p> <p>Diskriminasi sebagai akibat terjadi karena penerapan pasal ini menyebabkan kesulitan pendirian rumah ibadah khususnya kelompok minoritas.</p>

41 Supriyanto, Inggrit Ifani dan Hasani, Halili (ed), 2019, *Mapping Out the Problem Of Disturbance Against Christian Churches Toward Its Permanent Resolution In Indonesia*, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2019, hlm. 16-20

Pasal 13 (3):

Dalam hal keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama di wilayah kelurahan/desa sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak terpenuhi, pertimbangan komposisi jumlah penduduk digunakan batas wilayah kecamatan atau kabupaten/kota atau provinsi.

Diskriminasi dalam maksud/ tujuan ketentuan “keperluan nyata bagi pelayanan umat beragama” dimaksudkan membatasi pendirian rumah ibadat dengan penggunaan kualifikasi yang lebih spesifik.

Diskriminasi sebagai akibat, penerapan pasal ini menyulitkan pendirian rumah ibadat

Pasal 14:

- (1) Pendirian rumah ibadat wajib memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.
- (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadat harus memenuhi persyaratan khusus meliputi:
 - a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3);
 - b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;
 - c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan
 - d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadat.

Diskriminasi sebagai akibat muncul dari penetapan persyaratan yang ditetapkan oleh Pasal 14 untuk mendirikan rumah ibadat. Rumusan klausul pada pasal ini berdampak pada pengurangan penikmatan hak asasi manusia, yaitu hak untuk beribadat.

Bahkan rumusan pada ayat 2 huruf d yang menyebutkan syarat “rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/ kota” menunjukkan bahwa negara telah menyerahkan otoritas administrasi pendirian rumah ibadat kepada forum atau institusi non negara. Dalam praktiknya, FKUB justru merupakan pihak pertama yang menghalang-halangi pendirian rumah ibadat.

Bunyi Pasal

Lokus Diskriminasi

Pasal 17:

Pemerintah daerah memfasilitasi penyediaan lokasi baru bagi bangunan gedung rumah ibadat yang telah memiliki IMB yang dipindahkan karena perubahan rencana tata ruang wilayah

Diskriminasi dalam maksud/ tujuan

terlihat jelas dari inkonsistensi pembentuk peraturan ini yang mencampuradukkan antara pengaturan pendirian rumah ibadat dengan soal tata ruang. Jika izin mendirikan rumah ibadat adalah soal tata ruang maka seharusnya tidak diperlukan adanya persetujuan warga dengan bukti tanda tangan, yang seharusnya dilakukan adalah memeriksa perencanaan tata ruang sebuah wilayah.

Pasal ini dibentuk untuk maksud/ tujuan menutupi niat diskriminatif pembentuk peraturan dengan soal tata ruang.

Diskriminasi sebagai dampak,

terlihat jelas dalam realisasi peraturan ini. Nyaris tidak ada rencana pendirian rumah ibadat yang nyata-nyatanya menyalahi tata ruang tapi tetap tidak memperoleh izin. Bahkan yang sudah mengantongi izin sekalipun tetap tidak bisa mendirikan rumah ibadat. Sementara dalil yang selalu mengemuka adalah menyalahi tata ruang.

Pasal 18:

- (1) Pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadat sebagai rumah ibadat sementara harus mendapat surat keterangan pemberian izin sementara dari bupati/walikota dengan memenuhi persyaratan:
 - a. laik fungsi; dan
 - b. pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- (2) Persyaratan laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu pada peraturan perundang-undangan tentang bangunan gedung.
- (3) Persyaratan pemeliharaan kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi:

Seluruh isi Pasal 18, 19, 20 yang mengatur tentang Izin Sementara Pemanfaatan Bangunan Gedung mengandung muatan **diskriminasi dalam maksud/ tujuan** pembentuk peraturan ini. Jika dirunut seluruh syarat itu, tergambar betapa sulitnya bagi warga negara untuk beribadat.

Syarat ini sama persis dengan syarat pendirian rumah ibadat. Diskriminasi sebagai akibat, sangat jelas tergambar dalam berbagai peristiwa mutakhir di mana warga negara yang hendak melakukan ibadat dihalang-halangi dan bahkan dengan kekerasan.

Bunyi Pasal	Lokus Diskriminasi
<p>a. izin tertulis pemilik bangunan; b. rekomendasi tertulis lurah/kepala desa; c. pelaporan tertulis kepada FKUB kabupaten/kota; dan d. pelaporan tertulis kepada kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.</p>	
<p>Pasal 19:</p> <p>(1) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadah oleh bupati/walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) diterbitkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.</p> <p>(2) Surat keterangan pemberian izin sementara pemanfaatan bangunan gedung bukan rumah ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku paling lama 2 (dua) tahun</p>	
<p>Pasal 20:</p> <p>(1) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) dapat dilimpahkan kepada camat.</p> <p>(2) Penerbitan surat keterangan pemberian izin sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikeluarkan setelah mempertimbangkan pendapat tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota dan FKUB kabupaten/kota.</p>	
<p>Pasal 20 (3) Dalam hal penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dicapai, penyelesaian perselisihan dilakukan melalui Pengadilan setempat.</p>	<p>Pasal 20 (3) dalam praktiknya tidak bisa ditegakkan. Dalam hal perkara pendirian rumah ibadah, putusan sebuah pengadilan tata usaha negara pun tidak bisa dijalankan. Dalam situasi yang demikian, diskriminasi sebagai akibat dalam bentuk penghapusan telah terjadi dan dialami oleh sejumlah warga negara yang telah memiliki kekuatan hukum tetap atas perkara pendirian rumah ibadah tapi tetap tidak bisa mendirikan rumah ibadah. Kondisi ini adalah suatu keadaan di mana mekanisme pendukung (pengadilan dan eksekusi putusan pengadilan) untuk pemenuhan atau mempertahankan hak-hak tersebut tidak tersedia.</p>

Lokus diskriminasi dalam PBM tersebut merupakan ketentuan hukum yang seringkali menjadi kendala. PBM acapkali dijadikan sebagai dasar bagi pemikiran, sikap dan tindakan warga negara dan aparaturnegara yang melakukan tindak pidana dan pelanggaran atas KBB. PBM bahkan dalam banyak kasus menjadi alat bagi politisasi pembangunan rumah ibadah oleh kelompok konservatif dan memberikan ruang mempersoalkan pembangunan rumah ibadah bagi pengaruh kelompok garis keras dan berbagai kelompok intoleran. PBM tersebut jelas berdampak pada menguatnya kelompok-kelompok *vigilante* yang menasar lingkungan sekitar untuk menghadang pendirian gereja-gereja di sekitar wilayah mayoritas Muslim dengan mengatasnamakan masyarakat setempat.

Penanganan konflik pendirian rumah ibadah oleh pemerintah selama ini mengacu pada PBM yang problematik. Perspektif yang digunakan dalam penanganan konflik tersebut adalah pengutamaan kerukunan umat beragama, ketentraman, dan ketertiban masyarakat. Di sisi lain, pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan pemeliharaan kerukunan umat beragama oleh Pemerintah daerah.

Secara umum, laporan Christian Solidarity Worldwide Report memberikan kesimpulan tegas bahwa Indonesia mengalami restriksi dalam pembangunan gereja.⁴² Berdasarkan penelitian PUSAD Paramadina, ada gereja yang dikategorikan tidak bermasalah, ada gereja yang tidak bermasalah tetapi dipertanyakan, ada gereja yang memang bermasalah; sebagian sudah teratasi, sebagian belum teratasi.⁴³ Dengan menggunakan alat ukur lain, ada gangguan atau masalah pada tempat ibadah yang bahkan belum berdiri, ada juga gangguan atau masalah pada tempat ibadah yang sudah berdiri, dan ada gangguan atau masalah pada rumah ibadah yang sudah berdiri dan memiliki bangunan.

Persoalan pendirian rumah ibadah pada dasarnya disebabkan oleh faktor implementasi PBM di satu sisi, dan faktor-faktor yang tidak berkaitan dengan PBM. Persoalan implementasi PBM dalam pendirian rumah ibadah terjadi dalam berbagai bentuk berikut: 1) Lemahnya pemahaman *multi stake holders* mengenai PBM dan multiinterpretasi atas ketentuan PBM dan 2) PBM tidak memiliki panduan teknis yang memunculkan kendala di lapangan, terutama ketika para pihak berkuat pada pemahaman masing-masing, 3) Lemahnya kapasitas aparaturnegara dalam implementasi PBM. Sedangkan persoalan umum yang berkaitan dengan pendirian rumah ibadah terjadi dalam beberapa format berikut: 1) Tidak adanya prosedur dan mekanisme rigid dalam penyelesaian sengketa pendirian rumah ibadah, 2) Tidak adanya mekanisme terobosan untuk mengatasi kendala-kendala spesifik terkait dengan kesulitan kelompok minor dan bahkan super minor di daerah tertentu, seperti dari sisi jumlah atau besarnya tekanan kelompok dominan.

42 2018. "Indonesia in Peril: Freedom of religion or belief", Christian Solidarity Worldwide Report, September 2018

43 Fauzi, Ihsan Ali, dkk. 2011. Kontroversi Gereja di Jakarta. Yogyakarta: Center for Religious & Cross-cultural Studies, hlm 7

Dari sejumlah pengaduan yang diterima Komnas Perempuan, bagi warga negara perempuan sebagai jemaat dari komunitas agama yang mengalami hambatan dalam mendirikan dan mendapatkan izin beribadah berdampak pada situasi yang tidak mudah, baik pada pengalaman personal dan komunitas antara lain ketidak pastian adanya rumah ibadah menyebabkan rasa lelah, trauma dan stress yang panjang yang dihadapi sepanjang hambatan itu masih terus ada, kebingungan pertanyaan dari anak-anak atas apa yang terjadi dan diskriminasi yang dialami dalam menikmati hak untuk beribadah, kondisi tempat alternatif seperti ruko yang kecil sementara jemaat penuh sesak adalah situasi yang dihadapi pada saat beribadah, termasuk pada jauhnya jarak tempuh yang harus dihadapi dan biaya yang berlipat ketika alternatif rumah ibadah diberikan tidak dekat dengan tempat tinggal mereka. Kondisi kelelahan dan tidak dapat menikmati ketenangan batin juga dialami oleh perempuan lansia yang bahkan mengalami putus asa karena terus bertahan dengan situasi yang sulit.

Kondisi yang sama juga dialami dari beberapa jemaat yang tidak bisa mengakses rumah ibadah karena adanya penolakan dari masyarakat setempat maupun dari pemerintah daerah, berdampak pada kebingunannya perempuan untuk mendapatkan nilai-nilai spiritual agama yang mereka butuhkan untuk menguatkan kehidupan mereka sebagai umat beragama.

4.b. Persekusi terhadap Ahmadiyah: Cikesik, dan Lombok Timur, dan Sintang

Dari data yang dirilis oleh berbagai sumber memperlihatkan kasus persekusi terhadap Jamaah Ahmadiyah Indonesia terus berulang. Pada tahun 1998 misalnya, warga Ahmadiyah yang berjumlah 10 KK atau 41 jiwa di Dusun Keranji, Desa Pemongkong, Kecamatan Keruak, Lombok Timur Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Dusun Tompok-Ompok, Kampung Engkas Desa Pemongkong, Lombok Timur NTB harus tereksklusi dari tempat tinggalnya. Tiga tahun kemudian atau pada tanggal 22 Juni 2001, seorang warga Ahmadiyah mendapat luka tusuk dan 9 KK atau 39 orang warga Ahmadiyah harus diungsikan dari tempat tinggalnya di Dusun Sambielen, Desa Loloan, Kecamatan Bayan, Lombok Barat NTB. Kasus-kasus ini terus berulang di NTB maupun di daerah lain di Indonesia.⁴⁴

44 Zaky Islail, Ahmadiyah di Lombok: Respon Pemerintah Daerah Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Sipil Jemaat Ahmadiyah di Mataram Pasca SKB 2008, *Jurnal Review Politik*, Volume 04, No. 02, Desember 2014.

Tabel 3.

Persekusi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Berbagai Wilayah

Waktu	Lokasi Kejadian	Keterangan
1998	Dusun Keranji dan Tombok Ompok Desa Pemongkong Keruak Lombok Timur	41 warga Ahmadiyah mengungsi dan 1 mushalla dibakar
1999-2001	Sambielen, Bayan, Lombok Utara	1 tewas, 14 rumah rusak, 1 mushalla
10-14 September 2002	Basis JAI di Kelurahan Pancor, Selong Lombok Timur	383 warga Ahmadiyah dievakuasi, 81 rumah, 8 toko, 1 masjid dan 1 mushalla rusak
2002	Desa Sembalun Sambelia Lombok Timur	70 warga Ahmadiyah diusir
2005-2006	Narmada Lombok Barat	Penolakan dan penyerangan warga Ahmadiyah yang membeli rumah BTN Ketapang
Juli 2005	Kampus Mubarak dan Kantor Pusat JAI di Kemang Parung Bogor	26 rumah rusak, 1 kios dibakar, 1 masjid rusak
September 2005	Kampung Ciparay, Kampung Neglasari, Kampung Rawaekkek dan Kampung Penyairan Sukadana Cianjur Jawa Barat	4 masjid, 3 madrasah, 43 rumah, 3 toko, 1 waruh, kandang ayam, gudang pupuk dan mobil rusak
2006	BTN Bumi Asri Kulak Agik dan Kemulah Praya Lombok Tengah	56 warga JAI dievakuasi ke Polres Lombok Tengah
2010	Dusun Cisalada Udik Bogor	4 rumah ludes terbakar dan puluhan lainnya rusak parah
2010	Desa Manis Lor Jalaksana Kuningan	Penyegelan 8 tempat ibadah JAI
2011	Cikeusik Pandeglang Banten	3 orang tewas, 5 orang luka-luka, 2 mobil terbakar, 1 rumah dan 1 motor rusak
2015	Bangka	Pengusiran terhadap warga JAI

Waktu	Lokasi Kejadian	Keterangan
2018	Desa Gereneng Kecamatan Sakra Timur Lombok Timur	Terusirnya 34 warga JAI dari Desa Gereneng dan 7 rumah rusak
2021	Sintang	Pembakaran Masjid Miftahul Huda

Sumber: Diolah dari berbagai sumber⁴⁵

Banyaknya kasus persekusi yang menimpa jemaat Ahmadiyah Indonesia karena Negara memberikan peluang terjadinya persekusi terhadap mereka. Ahmadiyah terbagi menjadi dua aliran yaitu Qadiyan dan Lahore dan aliran Qadiyan ini kemudian bergabung ke dalam Jemaat Ahmadiyah Indonesia. Sementara aliran Lahore bergabung ke dalam Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI).⁴⁶ Di Indonesia sebenarnya Ahmadiyah telah ada sejak tahun 1925, hanya saja kemudian Majelis Ulama Indonesia mengeluarkan fatwa bahwa ajaran yang dibawa oleh pendiri Ahmadiyah Mirza Ghulam Ahmad adalah menyimpang dari ajaran yang dibawa oleh Nabi Muhamad SAW.

Setidaknya ada tiga peluang yang disediakan oleh Negara yang sering dijadikan dasar bagi terjadinya persekusi terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia. Pertama Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Dalam pasal satu Penetapan Presiden RI ini dikatakan bahwa setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu. Kata agama yang dianut di Indonesia menjadikan dasar bahwa penafsiran atau apapun yang tidak sama dengan agama yang dianut (diakui Negara) maka dianggap sebagai kegiatan menyimpang dan sesat.

45 Abdul Jamil Wahab dan Fakruddin, Menakar Efektivitas SKB tentang Ahmadiyah dan Faktor Penyebabnya: Studi Konflik Ahmadiyah di Desa Gereneng Lombok Timur, Jurnal Multikultural & Multireligius Volume 17 Nomor 2, Juli-Desember 2018. O Syaiful Anam, Reproduksi Kekerasan Kolektif: Studi Kasus Konflik Ahmadiyah di Lombok-NTB Tahun 1998-2006, Tesis belum diterbitkan, Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta, 2011) dalam Saipul Hamdi, Ahmadiyah di Era Reformasi, Jurnal Al Ulum, Volume 11 Nomor 1 Juni 2011. Amin Mudzakkir, Minoritisasi Ahmadiyah di Indonesia, Masyarakat Indonesia Edisi XXXVII, Nomor 2, 2011. Kontras, Negara Tak Kunjung Terusik Laporan Hak Asasi Manusia Peristiwa Penyerangan Jama'ah Ahmadiyah Cikeusik 6 Februari 2011. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/368273/belajar-dari-kasus-ahmadiyah-di-sintang-tak-ada-agama-yang-mengajarkan-kekerasan>

46 Amin Mudzakkir, Minoritisasi Ahmadiyah di Indonesia, Masyarakat Indonesia Edisi XXXVII, Nomor 2, 2011, hlm.1.

Kedua adalah Fatwa MUI. Fatwa MUI Nomor: 11/MUNAS VII/MUI/15/2005 Tentang Aliran Ahmadiyah berisi tiga hal. Pertama menegaskan kembali fatwa MUI dalam Munas II Tahun 1980 yang menetapkan bahwa Aliran Ahmadiyah berada di luar Islam, sesat dan menyesatkan, serta orang Islam yang mengikutinya adalah murtad (keluar dari Islam). Kedua, bagi mereka yang terlanjur mengikuti Aliran Ahmadiyah supaya segera kembali kepada ajaran Islam yang haq (al-ruju' ila al-haqq), yang sejalan dengan al-Qur'an dan al-Hadis. Ketiga, pemerintah berkewajiban untuk melarang penyebaran paham Ahmadiyah di seluruh Indonesia dan membekukan organisasi serta menutup semua tempat kegiatannya. Fatwa inilah yang kemudian sering dijadikan dasar untuk melakukan persekusi terhadap Jemaat Ahmadiyah Indonesia.

Ketiga adalah Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008, Nomor KEP-033/A/JA/6/2008 dan Nomor 199 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat. Dalam surat keputusan bersama tersebut JAI dianggap belum melaksanakan beberapa butir yang telah disepakati sehingga dianggap dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban kehidupan masyarakat. Ada tiga keputusan yang dihasilkan dalam surat keputusan bersama tersebut. 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 menyimpang 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 SAW. Ketiga, Penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum Kesatu dan Diktum Kedua dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya.

Keempat, memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama serta ketentraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI). Dan kelima Warga masyarakat yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana

“Ahmadiyah terbagi menjadi dua aliran yaitu Qadiyan dan Lahore dan aliran Qadiyan ini kemudian bergabung ke dalam Jemaat Ahmadiyah Indonesia. Sementara aliran Lahore bergabung ke dalam Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI)”

dimaksud pada Diktum Kesatu dan Diktum Keempat dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika diamati dan dibaca secara seksama sebenarnya butir keempat sangat tegas memberi perlindungan dan peringatan agar warga masyarakat tidak melakukan kegiatan yang melanggar hukum. Namun dalam diktum kedua dan keempat terdapat ambivalensi karena dengan tegas pula SKB ini menganggap ajaran Ahmadiyah menyimpang dari ajaran Islam dan akan memberikan

sanksi jika ada anggota JAI yang melanggarnya. Dari sisi regulasi jelas bahwa Negara memberikan peluang terjadinya persekusi terhadap JAI.

Dalam penanganan kasus KBB yang menimpa JAI pun, Negara lebih banyak menggunakan perspektif mayoritas dibanding memberikan jaminan kepada warga Negara untuk menjalankan keyakinan agamanya seperti yang diatur dalam konstitusi Negara pasal 29. Dalam hal ini JAI telah mengalami proses diskriminasi dan persekusi oleh Negara. Negara tidak pernah bertindak tegas atas persekusi yang terjadi terhadap JAI dan cenderung melakukan pembiaran. Catatan dari KontraS justru memperlihatkan bagaimana Negara permisif kepada berbagai kebijakan yang menutup ruang kebebasan beragama dan berkeyakinan pasca insiden persekusi JAI di Cikeusik Pandeglang Banten. Jika Negara mampu menjamin kebebasan beragama dan berkeyakinan sesuai dengan amanah konstitusi maka tidak seharusnya Negara membiarkan berbagai kebijakan ini ada di Indonesia. Terlebih lagi dalam menangani kasus JAI, perspektif yang digunakan oleh Negara adalah perspektif mayoritas yang menginginkan JAI kembali ke jalan kebenaran sesuai dengan ajaran agama-agama yang dianut di Indonesia (yang diakui oleh Negara Indonesia).

Perspektif mayoritas ini sangat melukai dan mengabaikan kebutuhan korban minoritas baik laki-laki maupun perempuan. Meskipun dalam banyak kasus KBB baik laki-laki maupun perempuan sama-sama mengalami kekerasan namun posisi perempuan jauh lebih rentan dibandingkan dengan laki-laki. Tidak hanya berpeluang mengalami kekerasan fisik, perempuan juga berpeluang mengalami kekerasan secara psikis dan seksual. Kekerasan verbal dan stigmatisasi membuat perempuan kehilangan rasa aman untuk beraktivitas secara sosial

dengan keluarga maupun pemerintah. Posisi yang tereksklusi dan dianggap beda inilah yang seringkali menghalangi para perempuan untuk mengakses fasilitas publik dan hak-hak kewargaan seperti administrasi kependudukan maupun berbagai bantuan milik pemerintah yang seharusnya menjadi hak mereka, serta berdampak pada segregasi kehidupan perempuan dengan lingkungan sekitarnya yang menjadi renggang karena munculnya respon-respon yang membuat mereka terstigma, terancam baik bagi komunitas perempuan dari Jemaat Ahmadiyah, maupun perempuan yang tidak ingin berkonflik.

Tabel 4.

Kebijakan-Kebijakan yang Diterbitkan Pasca-Insiden Cikeusik⁴⁷

Tanggal	Surat	Lokasi
10 Februari 2011	223.2/803/kesbang (surat edaran gubernur)	Sulawesi Selatan
16 Februari 2011	450/PUM/2011/68 (Peraturan Bupati)	Kampar Riau
21 Februari 2011	Nomor Surat 5 Tahun 2011	Pandeglang Banten
25 Februari 2011	200/160/BKPPM.I/II/2011 (Surat Keputusan Walikota)	Samarinda
28 Februari 2011	188/94/KPTS/013/2011 (Peraturan Gubernur)	Jawa Timur
3 Maret 2011	No.12 Tahun 2011 (Peraturan Gubernur)	Jawa Barat
3 Maret 2011	300.45-122/2011 (Surat Keputusan Walikota)	Bogor Jawa Barat
9 Maret 2011	Nomor Surat 9 Tahun 2011	Depok Jawa Barat

4.c. Persekusi dan Pengusiran Syiah Sampang

Kasus Syi'ah Sampang terjadi dalam dua kasus, yang berpuncak pada peristiwa 29 Desember 2011 dan berulang pada 26 Agustus 2012. Peristiwa kedua inilah yang bermuara pada pengusiran Syi'ah Sampang dari lokasi asal mereka di Dusun Nangkrenang, Desa Karanggayam, Kecamatan Omben, Kabupaten Sampang.

47 Kontras, Negara Tak Kunjung Terusik Laporan Hak Asasi Manusia Peristiwa Penyerangan Jama'ah Ahmadiyah Cikeusik 6 Februari 2011.

Tragedi kelabu pada Agustus 2012 diawali dengan intimidasi dan teror sering dilakukan oleh orang-orang yang mengklaim sebagai Sunni—pengikut Roies al-Hukama. Intimidasi terjadi bersamaan dengan ditetapkannya Tajul Muluk sebagai tersangka penodaan agama. Sementara itu, tokoh-tokoh Syiah Sampang lainnya pada saat itu telah diusir keluar dari Dusun Nangkrenang. Kapolsek Omben waktu itu telah melakukan pengusiran pada Ummi Ummah (ibu Tajul Muluk), Ummi Kulsum (istri Tajul Muluk), Ummi Hanni (adik Tajul Muluk), Saipul (suami Ummi Hanni) dan Iklil al-Milal (adik Tajul Muluk) pada 2 Januari 2012. Pengusiran tersebut dilakukan atas desakan dari kelompok yang mengatasnamakan mayoritas sunni. Para tokoh jamaah Syiah Sampang akhirnya menetap di Malang selama beberapa bulan pasca penyerangan 29 Desember 2011.

Selama di Malang, tokoh-tokoh Syiah Sampang hidup terbatas. Mereka tidak mendapatkan penghasilan karena tidak ada pekerjaan dan sumber ekonomi pengganti. Untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, mereka hanya berharap pemberian dari para kerabat yang bertempat tinggal di Malang. Seminggu sekali, Polisi datang untuk memeriksa keberadaan mereka. Polisi memperlakukan tokoh-tokoh Syiah Sampang ini seperti tahanan rumah.

Sementara di Sampang, warga Syi'ah mendapat berbagai ancaman kekerasan. Tidak hanya melalui pengajian, tetapi juga dalam bentuk ancaman verbal. Misalnya, saat warga Syiah sedang bergotong-royong untuk membangun kembali masjid dan rumah milik Tajul Muluk yang rusak akibat pembakaran, kelompok intoleran mengancam akan membakar dan menghancurkan kembali bangunan tersebut jika sudah berdiri. Ancaman kekerasan juga dialami oleh kaum perempuan jamaah Syiah Sampang. Warga anti-Syiah sering menghujat mereka dengan kata-kata kotor seperti “anjing”, “najis”, “kafir” dan “Yahudi”.

Warga Syi'ah Sampang sudah beberapa kali melaporkan tindakan intimidasi dan teror tersebut kepada pihak kepolisian. Namun, tidak ada respons memadai dari pihak kepolisian untuk melindungi dan menjamin keselamatan mereka. Demikian pula dengan ancaman penyerangan 26 Agustus 2012, sebelum itu sebenarnya sudah dilaporkan kepada pihak kepolisian, tapi lagi-lagi tidak ada tindakan antisipasi.

Selain itu, peran tokoh agama setempat juga secara terus menerus memprovokasi terjadinya kekerasan. Hasutan dari tokoh kunci di tingkat lokal, seperti Ketua MUI Sampang, untuk mengusir warga Syiah, juga kerap dilontarkan dalam pengajian-pengajian.

Ancaman, hasutan tokoh setempat, dan pembiaran oleh kepolisian berjalan bersamaan dengan kriminalisasi keyakinan pada tokoh kunci Syi'ah Sampang yaitu Tajul Muluk. Desain kriminalisasi dimulai dari keluarnya Fatwa MUI Sampang tentang sesatnya ajaran Syi'ah.

Kriminalisasi tersebut dipertegas dengan proses-proses penegakan hukum yang bermasalah, mulai Berita Acara Pemeriksaan (BAP) oleh Kepolisian sampai pelimpahan penyidikan Tajul Muluk ke Polda Jawa Timur karena ketidakmampuan Polres Sampang untuk membuktikan unsur pidana dalam ajaran Syiah yang diyakini oleh Tajul Muluk dan pengikutnya. Dari gelar perkara yang diselenggarakan Polda Jawa Timur sampai penetapan tersangka oleh Kejaksaan Negeri Sampang kepada Tajul Muluk disinyalir melibatkan *kongkalikong* Pihak Polda Jatim dengan Kejari Sampang.

Melalui proses persidangan dan peradilan yang bermasalah, akhirnya Tajul Muluk pada 2 Juli 2012 ditetapkan sebagai terpidana penodaan terhadap agama Islam, dengan hukuman pidana penjara selama 2 (dua) tahun. Pengacara Tajul Muluk melakukan banding, begitu pula dengan Jaksa Penuntut Umum yang menganggap putusan untuk Tajul Muluk terlalu ringan.⁴⁸

Sebulan lebih setelah penetapan Tajul Muluk sebagai terpidana penodaan agama dalam peradilan Tingkat I, terjadi penyerangan terhadap komunitas Syi'ah Sampang. Warga anti-Syiah—yang sebagian besar bukan warga sekitar—membunuh satu warga Syi'ah bernama Hamamah. Puluhan lainnya mengalami luka-luka. Mereka juga membakar sekitar 48 rumah milik jemaat Syi'ah. Selain bangunan rumah, kandang dan surau juga hangus dibakar massa. Beberapa ekor sapi, sejumlah motor, dan kendaraan lain milik warga Syi'ah juga ikut dibakar. Massa anti Syiah juga membakar kebun milik salah satu warga Syi'ah.⁴⁹

Setelah peristiwa keji 26 Agustus 2012, warga Syi'ah diungsikan ke GOR Kota Sampang. Lalu merebak wacana solusi relokasi dari Sampang oleh Pemkab Sampang, warga Syi'ah menolak. Pemprov Jawa Timur juga menjanjikan tidak akan ada relokasi. Namun pada kenyataannya setelah hidup terlunta-lunta di GOR Sampang, pada Juni 2013 mereka diungsikan ke Rusunawa Puspa Agro, Desa Jemundo, Kecamatan Taman, Sidoarjo.

Pada perkembangannya, setelah delapan tahun mengungsi, 270 lebih pengungsi Syi'ah dari sekitar 300-an orang berbaiat menjadi Sunni atau Ahlussunnah wal jama'ah pada 2020 lalu, untuk bisa kembali ke kampung halaman mereka di Sampang.⁵⁰ Namun, baru pada Mei 2022 lalu sebagian kecil dari mereka, yaitu 52 orang dari 14 KK dipulangkan ke Sampang.⁵¹

48 Putusan Banding Kasus Tajul Muluk memperberat hukuman pidana terhadap Tajul Muluk di Pengadilan Tinggi Jawa Timur pada 12 September 2012. Dalam putusan Kasasi di Mahkamah Agung yang dibacakan pada 3 Januari 2012, permohonan kasasi Tajul Muluk ditolak sehingga tetap dipidana selama 4 tahun penjara.

49 Sebagian narasi Kasus Syi'ah Sampang pada bagian ini didasarkan pada laporan KBB SETARA Institute, tahun 2012. Lihat, Halili, dkk. Kepemimpinan Tanpa Prakarsa: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2012, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, hlm 75-187

50 Lihat antara lain "Ratusan pengungsi Syiah Sampang dibaiaat menjadi Suni di tengah keinginan pulang kampung: Pemerintah dituding 'mengalahkan minoritas demi keinginan mayoritas'", <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54550918>, diakses pada 20 Juli 2022

51 Lihat antara lain "10 Tahun Mengungsi Akibat Konflik, 52 Pengungsi Syi'ah Sampang Akhirnya Bisa Pulang Kampung", <https://daerah.sindonews.com/read/758505/704/10-tahun-mengungsi-akibat-konflik-52-pengungsi-syiah-sampang-akhirnya-bisa-pulang-kampung-1651277044>, diakses pada 20 Juli 2022

Dari kasus Syi'ah dapat ditarik beberapa benang merah, antara lain: Pertama, penyerangan Syi'ah dilakukan oleh kelompok intoleran yang sebagian besar berasal dari luar daerah, bukan oleh warga sekitar. Kedua, kegagalan aparaturnya negara, khususnya aparat kepolisian, dalam menjamin keamanan dan pembiaran dengan tidak mengambil tindakan mitigatif dan preventif yang dibutuhkan menjadi salah satu faktor kunci terjadinya kekerasan eskalatif pada korban. Ketiga, kriminalisasi keyakinan yang menimpa Tajul Muluk menggambarkan pola reviktimisasi dalam proses peradilan atas korban dan kelompok minoritas agama. Keempat, tekanan kelompok intoleran diposisikan oleh pemerintah sebagai representasi aspirasi mayoritas atau bias mayoritas sangat mempengaruhi penanganan kasus-kasus KBB, termasuk dalam kasus bai'at kembali ke Sunni yang dilakukan oleh pengungsi Syi'ah Sampang. Kelima, kerentanan dan dampak yang dialami oleh perempuan dan anak berlipat ganda akibat kekerasan fisik, verbal, dan psikis yang dilakukan oleh para penyerang yang seluruhnya adalah laki-laki dewasa.

4.d. Diskriminasi Sistemik terhadap Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa

Salah satu persoalan serius yang kerap kali mengemuka sebagai konflik berdimensi KBB adalah berkenaan dengan hak-hak penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No 97/PUU-XIV/2016 memberikan terobosan yang sangat progresif dengan memberikan pengakuan kepada penghayat Kepercayaan. Pada 7 November 2016, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan keseluruhan permohonan para pemohon uji materi terhadap Pasal 61 ayat (1), (2), dan Pasal 64 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 24/2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Putusan MK memandatkan eminen kesetaraan antara agama dan kepercayaan sebagaimana termaktub dalam pasal 28E dan Pasal 29 UUD 1945. Sebagai warga negara yang setara, penganut Kepercayaan memiliki hak yang sama dengan pemeluk agama lainnya dalam soal layanan publik sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 58 ayat 4, antara lain terkait dengan penerbitan SIM, wajib pajak, perbankan, surat penerbitan tanah, ketenagakerjaan, partisipasi dalam pembangunan, partisipasi dalam demokrasi, bahkan dalam hal mendapatkan anggaran.

Pertanyaan selanjutnya apakah rekognisi yang diberikan oleh Negara secara serta merta menghapus praktik diskriminasi terhadap mereka? Jawabannya tidak. Terkait Putusan MK No. 97/2017 masih ada beberapa persoalan. *Pertama*, rekognisi belum bisa dinikmati oleh Penghayat Kepercayaan secara utuh. Tujuan pokok dari putusan MK tentu saja untuk memberikan rekognisi terhadap para penghayat sebagai warga negara. Namun pada tataran implementasi komunitas Penghayat sepertinya masih dihadapkan dengan problem isi dan sub-

stansi hukum (*contents of law*), kelembagaan (*structure of law*) dan perilaku aparaturnegara (*culture of law*) sebagai pelaksana putusan. Jadi, tindak lanjut hukum dan kelembagaan atas Putusan MK masih panjang dan berliku.

Kedua, pelembagaan rekognisi yang dimandatkan oleh MK. Amanat putusan MK mengisyaratkan agar Kepercayaan disetarakan dengan Agama. Pertanyaan selanjutnya adalah soal bagaimana amat tersebut akan dilembagakan. Opsinya, Kepercayaan akan dikembalikan menjadi urusan Kementerian Agama atau tetap di bawah Direktorat Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa di Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi. Jika mengikuti logika kesetaraan antara agama dan kepercayaan (*religion or belief*), opsi kelembagaan yang mestinya dipilih adalah menggeser urusan Kepercayaan ke dalam naungan Kementerian Agama.

Ketiga, Putusan MK no 97 belum tersosialisasi dengan baik, terutama bagi masyarakat. Sehingga pengetahuan dan pemahaman masyarakat mengenai kesetaraan hak yang dimiliki oleh komunitas dan penghayat Kepercayaan masih sangat minim.

Keempat, dampak pada pengurangan diskriminasi yang masih belum signifikan. Diskriminasi terhadap Kepercayaan masih terus berulang.

Terlepas dari konstruksi dan perspektif di dalam putusan MK yang masih bersalah—misal ambiguitas⁵² tafsir dan pendefinisian mengenai agama dan kepercayaan dalam putusan MK, rekognisi atas Kepercayaan merupakan kebijakan yang progresif dan karenanya perlu diapresiasi. Namun demikian, kompleksitas diskriminasi terhadap penghayat Kepercayaan di lapangan membutuhkan rekognisi lanjutan di ranah struktural dan kultural sekaligus. Sebab elemen dan faktor yang menyebabkan diskriminasi sudah sangat mengakar dan memiliki lintasan historis yang panjang. Aktor-aktor diskriminasi terhadap penghayat kepercayaan juga tidak mungkin ditangani ‘hanya’ dengan satu putusan MK.

Kelima, hambatan pencatatan dalam perkawinan saat ini masih dihadapi oleh perempuan penghayat, yaitu adanya kewajiban yang disyaratkan oleh negara ketika akan melangsungkan perkawinan, yang mana salah satu syarat dari tokoh penghayat/agama harus terdaftar organisasi penghayat. Hal ini dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan UU No.23/2006 jo UU No.24/2013 tentang administrasi penduduk. Persoalan lanjutan adalah pengakuan adanya organisasi penghayat menjadi hambatan ketika pengakuan tunggal organisasi penghayat kepercayaan yang beragam, sehingga berdampak pada situasi konflik yang dihadapi antar organisasi. Untuk perempuan kesulitan dalam pencatatan perkawinan akan berdampak lanjutan pada hambatan dokumen lainnya termasuk dokumen autentik anak.

52 Lihat Fachrudin, Aziz Anwar, (2019) “Pasca-Putusan MK 2017: Persoalan Penghayat Kepercayaan yang Belum Usai”, <https://crcs.ugm.ac.id/pasca-putusan-mk-2017-persoalan-penghayat-kepercayaan-yang-belum-usai/>, diakses pada 19 Juli 2022.

Terdapat beberapa kelompok aktor yang berkontribusi bagi terjadinya berbagai bentuk diskriminasi terhadap penghayat Kepercayaan.⁵³ *Pertama*, aktor pemerintah atas nama negara melalui produk-produk kebijakan. Pada level negara, terdapat sistem kebijakan dan/atau sistem regulasi tata kebhinekaan yang ambigu, tidak berperspektif Hak Asasi Manusia, dan tidak berpihak pada penghayat dan komunitas Kepercayaan.

Problem pokok dari kebijakan negara menyangkut rekognisi—di titik inilah Putusan MK memiliki posisi signifikan. UU No 1/PNPS/1965 tentang PNPS yang dikukuhkan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1978 merupakan payung hukum bagi kebijakan-kebijakan diskriminatif turunannya. Penegasan mengenai nomenklatur “agama-agama yang belum diakui”, di luar enam agama Abrahamik, menunjukkan kesalahan konstruksi hukum mengenai kesetaraan seluruh identitas dalam tata keberagaman Indonesia.

Kedua, kelompok agama dominan yang berpijak pada definisi tunggal mengenai “agama”. Dalam definisi yang mereka pedomani—dan ini juga yang pada mulanya menjadi acuan negara, agama harus memuat unsur-unsur keimanan pada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki nabi, memiliki kitab suci, memiliki umat, memiliki suatu sistem hukum bagi penganutnya, dan diakui secara internasional. Dengan definisi seperti itu, Kepercayaan menjadi objek eksklusi dan digolongkan sebagai “belum beragama”.

Dalam konteks itu diskusi kebenaran Agama dan Kepercayaan bukan berdasarkan kebenaran apa adanya, melainkan melalui *religious discourse* atau kebenaran yang diinginkan atau dimau oleh Agama dominan. Melalui semangat monopoli kebenaran, agama-agama besar melakukan politik penyingkiran (*exclusionary politic*) terhadap agama lokal.⁵⁴

Ketiga, akademisi dan kaum terdidik. Para akademisi dan kaum terdidik melanggengkan stigma dan kategorisasi akademik terhadap Kepercayaan, melalui kategorisasi agama dan bukan agama. Keyakinan yang datang ke Nusantara disebut agama dengan segala hak yang melekat di dalamnya, sementara keyakinan lokal tidak dianggap sebagai agama dengan segala persoalan yang melekat terhadapnya. Bahkan, Kepercayaan distigma sebagai keyakinan primitif dengan sebutan animisme atau dinamisme.

Keempat, media-media *mainstream* dengan liputan-liputan yang menggunakan perspektif agama dominan. Penghayat Kepercayaan digambarkan sebagai manusia primitif dan belum beradab. Ritual-ritual mereka dieksploitasi sebagai tontonan mistis. Akibatnya terbentuk opini bahwa Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dengan segala ritualnya lekat dengan klenik, ilmu hitam, dan keangkeran.

53 Sudarto (2019), *Kondisi Pemenuhan Hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa*, Halili (Ed), Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

54 Dhakidae, Daniel. (2003). *Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 311

“Kontribusi” aktor-aktor tersebut bagi pelanggaran diskriminasi mendapatkan ruang dari struktur kebijakan yang diskriminatif pula yang berurat daging sejak kemerdekaan, Orde Baru, hingga kini. Human Rights Watch Group merangkum diskriminasi yang terjadi secara sistemik atas penghayat dimaksud dengan berbagai regulasi yang digunakan sebagai dasar bagi aneka bentuk diskriminasi tersebut.⁵⁵

Tabel 5.

Diskriminasi dan Regulasi yang Digunakan

No	Poin Diskriminasi	Regulasi Yang Digunakan	Dampak
1	Penolakan pengakuan identitas sebagai penghayat Kepercayaan	Surat Edaran Mendagri No: 477/74054 tanggal 18 November 1978 Instruksi Menteri Agama RI No: 14 tahun 1978 tentang Tindak Lanjut Instruksi Menteri Agama No: 4 tahun 1978 tentang Kebijakan mengenai Aliran-aliran Kepercayaan. Dua instruksi di atas berangkat merupakan kelanjutan dari para-digma UU No. 1/PNPS /1965 dan penegasan dalam TAP MPR No. IV/MPR/1978 melandasi seluruh kebijakan yang diambil negara terhadap penghayat.	Eksistensi Kepercayaan sejak keluarnya surat edarat dua menteri tersebut yang menggunakan logika UU PNPS selalu dipermasalahkan bahkan didiskriminasi sejak lahir sampai mati
2	Kasus hilangnya hak mendapatkan status sebagai TNI atau Polri	“Pasal 15 ayat (1) butir h, yang tendensius dengan kecurigaan seolah-olah aliran Kepercayaan (yang selalu diartikan pada masyarakat penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan YME) dapat menimbulkan perpecahan dan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa”.	Meskipun UU ini sudah diganti namun hak dan kewajiban ikut berpartisipasi untuk bela negara dengan menjadi TNI atau Polisi dihalangi

55 HRWG. “Kertas Posisi Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa”. Jakarta: HRWG bekerjasama dengan MADIA BKOK dan HPK., hlm. 10

3	Menyangkut pencatatan perkawinan bagi penghayat di Kantor Catatan Sipil dan "tatacara sumpah perkawinan dan sebagainya hanya ada menurut agama sesuai dengan peraturan perundang, undangan yang berlaku."	UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Dikuatkan dengan: Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/ 74054 tanggal 18 November 1978 perihal petunjuk pengisian kolom "agama" pada lampiran SK Mendagri No: 221a/1975 tentang Pencatatan Perkawinan dan Perceraian pada Kantor Catatan Sipil Surat Menteri Agama kepada	Perkawinan pasangan kelompok penghayat tidak bisa dicatatkan, sebab menurut ketentuan surat ini, "dalam Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila tidak dikenal adanya tatacara sumpah perkawinan aliran Kepercayaan.
---	---	--	--

4.e. Ujaran dan hasutan kebencian: Tanjung Balai, 'penodaan agama', dan media sosial

Kasus Tanjung Balai bermula ketika Ibu Meliana mengeluh pusing kepalanya di saat salah satu pengurus Masjid Al Makshum sedang lewat di depan rumahnya, keluhan Ibu Meliana kemudian disampaikan kepada kakak Ibu U yang merupakan pengurus masjid. Pengurus masjid tersebut kemudian menceritakan keluhan tersebut kepada pengurus masjid yang lain, dengan penyampaian yang berbeda yaitu "dianggap sebagai keluhan pada azan. Salah satu pengurus masjid kemudian bercerita kepada rekan-rekannya di masjid dan akhirnya berujung adanya permintaan maaf dari Ibu Meliana yang diwakili oleh suaminya kepada pihak masjid Al Makshum. Pasca permintaan maaf tersebut terjadi kesepakatan bahwa persoalan tersebut tidak akan diperpanjang lagi. Kesepakatan telah dikuatkan dalam surat permohonan permintaan maaf dari Ibu Meliana. Tidak berselang lama ternyata kejadian tersebut menyebar dengan cepat melalui media sosial dan membuat massa terkonsentrasi di seputar rumah Ibu Meliana dan menyebabkan beberapa klenteng dan vihara dibakar.

Kerusuhan Tanjung Balai ini hanyalah puncak dari gunung es hubungan yang kurang harmonis antara masyarakat yang Tionghoa dengan etnis Melayu yang mayoritas beragama Islam (L, Vihara Tri Ratna, 17 Juni 2017). Menurut penuturan pengurus Vihara Tri Ratna Tanjung Balai, ada perjanjian antara pengurus Vihara Tri Ratna dengan masyarakat yang tinggal di sekitar Vihara Tri Ratna. Perjanjian tersebut menyepakati bahwa patung Buddha Amitabha yang memiliki tinggi 6 meter yang diresmikan pada 8 November 2009 dan diletakkan di lantai 4 vihara tersebut akan diturunkan. Penurunan patung di lokasi bangunan vihara seluar 1.432 meter persegi tersebut karena keberadaan patung berada di sisi barat sehingga ketika masyarakat Muslim sholat seolah-olah menghadap dan menyembah patung tersebut. Namun belum sempat patung tersebut diturunkan, pengurus yang menyepakati perjanjian tersebut keburu

meninggal dunia. Pada saat perjanjian itu dibuat, Drs. H Thamrin Munthe, M. Hum menjadi wakil Walikota Tanjung Balai yang kemudian memenangi pemilihan kepala daerah menjadi Walikota Tanjung Balai periode 2011-2016. Menurut penuturan pengurus Vihara Tri Ratna, pada saat itu walikota yang juga seorang tokoh agama mampu menjadi mediator gesekan sehingga tuntutan akan keberadaan patung Budha Amitabha mampu diredam. Hanya saja pasca tidak terpilihnya Walikota tersebut, tuntutan penurunan patung tersebut kembali mengemuka dan pada Oktober 2016 akhirnya patung Buddha Amitabha diturunkan dan dipindah ke sisi lain vihara.

Dalam kasus Ibu Meliana, dia merupakan salah satu perempuan yang mengalami diskriminasi berlapis, yaitu sebagai seorang dari kelompok minoritas dan perempuan. Bahkan kelompok minoritas sebagai bagian dari kelompoknya tidak memberikan dukungan pada apa yang dialami oleh Ibu Meliana, kelompok Tionghoa juga mengalami perbedaan pendapat. Pengurus Vihara Tri Ratna menyadari bahwa secara hukum memang sudah diputuskan bahwa Ibu Meliana dianggap bersalah dan harus menjalani hukuman selama 18 bulan penjara namun secara psikologis menurut narasumber hal ini tidak adil karena Meliana cenderung dikambinghitamkan. Kelompok minoritas Tionghoa sendiri melalui Paguyuban Sosial Masyarakat Tionghoa Tanjung Balai mencoba untuk menjamin agar Meliana menjadi tahanan kota. Namun pasca ada pergantian kuasa hukum dari Siska Barimbing ke Rinto Sibarani komunikasi antara pihak Ibu Meliana dan Paguyuban Sosial Masyarakat Tionghoa Tanjung Balai terputus.

Pasca kejadian tersebut Ibu Meliana bersama keluarga terpaksa memilih keluar dari Tanjung Balai dan tinggal di Medan karena mempertimbangkan kondisi psikologi anak-anaknya. Pengurus Vihara Tri Ratna Tanjung Balai sangat menyesalkan pernyataan dari Ketua Khong Hu Cu Tanjung Balai agar mengusir Ibu Meliana. Narasumber menyayangkan bahwa pernyataan tersebut justru ke luar dari mulut seorang tokoh agama. Perbedaan pendapat diantara kelompok minoritas Tionghoa inilah yang membuat dukungan terhadap Meliana dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Mereka yang tidak mendukung Meliana karena mereka merasa terganggu usahanya sehingga salah satu hal yang mereka lakukan adalah bersikap ikut menyalahkan Meliana atau memilih diam saja. Pertimbangan keamanan dan keselamatan menjadi faktor utama 'diamnya' kelompok minoritas Tionghoa pada kejadian Ibu Meliana.

Pasca kerusuhan, Gerakan Pemuda Ansor (GP Ansor) yang banyak berinisiatif untuk membantu membersihkan vihara dan klenteng yang terbakar. Bahkan mereka ikut berkontribusi menginisiasi rekonsiliasi pihak yang bertikai. Satu catatan dari narasumber, rekonsiliasi yang diinisiasi oleh pemerintah cenderung elitis karena hanya merambah pada level ketua atau koordinator dari kedua kelompok yang berkonflik. Seharusnya rekonsiliasi ini dilakukan secara lebih luas dengan menjangkau masyarakat di level grass root juga. Catatan lainnya, penyelesaian yang difasilitasi oleh Walikota Tanjung Balai pengganti Drs. H Thamrin Munthe,

M. Hum, lebih bersifat simbolis dengan membangun monumen perdamaian di sekitar Vihara Tri Ratna Tanjung Balai. Padahal ada hal yang lebih substantif yang bisa dilakukan seperti memutus mata rantai transfer narasi dari generasi ke generasi yang berisi peringatan untuk tidak bermain dengan anak-anak Tionghoa atau sebaliknya agar segregasi etnisitas tidak semakin menguat.

Kasus Tanjung Balai mengalami eskalasi karena dukungan hasutan dan ujaran kebencian yang beredar melalui media massa. Padahal sebelum ada hasutan dan ujaran kebencian kasus Tanjung Balai sudah diselesaikan antara pelaku dengan pengurus masjid serta ada kesepakatan bahwa persoalan tersebut tidak akan diperpanjang lagi. Namun hanya dalam hitungan jam karena pesan berantai yang beredar melalui media sosial, massa menjadi termakan hasutan sehingga memicu amarah yang menyebabkan Ibu Meliana terusir dari tempat tinggalnya serta menyebabkan beberapa vihara dan klenteng terbakar. Sejarah segregasi etnisitas yang sudah ada menjadi salah satu trigger yang membuat masyarakat mudah terpancing oleh isu yang sengaja dihembuskan untuk memecah belah dan menyebabkan kasus KBB terjadi.

Belajar dari kasus ini maka dibutuhkan ketegasan aparat pemerintah dalam memahami KBB karena penuturan dari narasumber pengurus Vihara Tri Ratna, ketika walikota Tanjung Balai dijabat oleh tokoh agama yang paham akan kewajiban dia untuk menjaga perdamaian maka kasus KBB yang tercermin dalam tuntutan untuk menurunkan patung Buddha Amitabha tidak terlaksana. Sementara ketika kepala daerah kurang memiliki pemahaman akan KBB dan hak-hak kewargaan dalam beragama dan berkeyakinan yang menjamin semua warga untuk beribadat dengan bebas, aman dan nyaman maka yang terjadi penuruan simbol keagamaan lewat patung Buddha Amitabha cenderung diakomodir. Selain itu harus ada instrumen yang mampu mencegah penggunaan media sosial sebagai wahana penyalur ujaran kebencian dan hasutan meskipun UU ITE telah mengatur tentang hal ini namun kecenderungan yang terjadi lebih banyak digunakan untuk 'politisasi' dibanding untuk memutus mata rantai kebencian, hasutan dan ujaran kebencian.

Penyelesaian kasus Tanjung Balai sangat tidak berpihak kepada korban yang adalah perempuan. Ibu Meliana harus kehilangan kesempatan untuk membangun kembali dan memiliki relasi sosial dengan orang-orang yang selama ini tinggal dengannya. Ketika Ibu Meliana dieksklusi dari tempat tinggalnya otomatis dia dan keluarganya menjadi kehilangan rasa aman sekaligus kehilangan sumber mata pencaharian yang selama ini sudah menjadi mata pencaharian bagi dia dan keluarga. Ke depan penting untuk memikirkan penanganan dan penyelesaian KBB yang lebih berpihak pada perempuan.

4.f. Politisasi Agama dan Konflik KBB

Politisasi identitas (keagamaan) dalam hajatan elektoral merupakan salah satu pemicu terjadinya pembelahan sosial yang berdampak buruk bagi keberagaman serta memantik tensi dan konflik antar identitas, termasuk yang berdimensi KBB. Salah satu residu elektoral yang paling akut adalah polarisasi. Dalam beberapa hajatan elektoral kita, di tingkat pusat maupun daerah, terutama sejak Pilkada DKI tahun 2012, Pilpres 2014, Pilkada DKI 2017, Pilpres 2019, hingga kini, pembelahan terjadi sedemikian rupa.

Kasus Basuki Thahaja Purnama (BTP/Ahok) pada Pilkada DKI seringkali disebut sebagai puncak penggunaan politik identitas pasca reformasi.⁵⁶ Lebih dari itu, tren penggunaan politik identitas dalam hajatan elektoral terus mengalami pengulangan. Penggunaan politik identitas hampir selalu berkaitan dengan kepentingan anggota sebuah kelompok sosial yang merasa ‘terpinggirkan’ dari arus utama sebuah Negara bangsa⁵⁷ atau adanya perasaan terancam antara kelompok mayoritas dan minoritas kelompok keagamaan yang ada.⁵⁸

Selain itu, konservatisme keagamaan turut berkontribusi memperburuk pembelahan sosial-politik. Konservatisme keagamaan yang dimaksud adalah kecenderungan dalam beragama serta dalam pemikiran dan sikap keagamaan yang menganggap bahwa perubahan merupakan ancaman (*threat*) atau paling tidak mesti dicurigai (*suspect*). Kecenderungan tersebut menganggap bahwa pemikiran keagamaan yang baru dan berbeda dari tradisi dan ortodoksi pemikiran dan praktik keagamaan mesti dicurigai atau dilawan.⁵⁹

Kaum konservatif keagamaan melihat pemikiran dan gerakan keagamaan baru (*new religious movement*) sebagai ancaman terbesar bagi ‘kemurnian’ doktrin keagamaan. Sehingga dengan gampang mereka akan melabeli yang baru dan berbeda sebagai aliran sesat atau penista agama.

Terdapat perjumpaan konservatisme keagamaan dengan politisasi identitas. Hal itu bisa dicermati dalam kecenderungan politisi dan partai politik kita. Politisi konservatif dan aktor keagamaan konservatif sama-sama melihat perbedaan sebagai ancaman bagi keamanan diri dan kelompok. Yang baru dan berbeda merupakan potensi gangguan dan ancaman bagi keamanan.

56 Simandjuntak, D. (2018) Identity Politics Looms over Indonesia’s Presidential Election. East Asia Forum. November 10. Retrieved from <https://www.eastasiaforum.org/2018/11/10/identity-politics-loomsover-indonesias-presidential-election/>. Sinaga, LC. & Satriani, S. (2021). Politics of Identity and Anti-Chinese Sentiments in Indonesia. *Indonesian Journal of Political (IJPR)*, Volume 2, June 2021, pages 17-28.

57 Mietzner, M., Muhtadi, B. & Halida, R. (2018). Entrepreneurs of Grievance, *Bijdragen Tot De Taal, Land En Volkenkunde* 174. p. 159-187.

58 Maarif, AS. (2012). Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita. Demokrasi Project Yayasan Abad Demokrasi.

59 Halili (2022), “Politik Elektoral, Kebinekaan, dan Pendidikan Kita”, *Opini Media Indonesia*, 4 Juni 2022, hlm. 6

Dalam konteks itu, partai politik berwatak permisif terhadap aktor-aktor dan narasi-narasi konservatif. Faktor kunci dari fenomena tersebut adalah politik elektoral. Betul bahwa politik elektoral akan memoderasi radikalisme ideologis partai politik, Namun di lain sisi, ketika partai-partai yang awalnya konservatif (baca: partai politik Islam, utamanya PPP dan PKS) bergeser ke tengah, partai-partai yang tampaknya sekuler semakin bergerak ke kanan, mendukung inisiatif dan kebijakan konservatif agama,⁶⁰ yang membuka ruang kerentanan bagi kelompok minoritas keagamaan, bahkan dalam konteks tertentu mereka menjadi korban dari kebijakan yang diambil.

Menjadi kewajaran belaka jika regulasi Islamis yang diproduksi di Indonesia, pada tingkat lokal khususnya, justru dimotori oleh partai-partai sekuler. Dalam temuan Michael Buehler (2011), di DPRD di semua provinsi, kecuali Aceh, fraksi yang paling sering mendorong Perda Syariah adalah Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PDIP. Partai Golkar menjadi motor sebagai mayoritas dalam pembahasan rancangan Perda Syariah di 4 kabupaten. Partai itu juga berhasil mendorong regulasi berbasis Syari'ah dengan dukungan fraksi lain di 10 kabupaten. Sedangkan PDIP, dengan dukungan fraksi lain, berhasil memperjuangkan penerapan Perda Syariah di 8 kabupaten. Sekedar catatan, dalam studi cukup lama Buehler, 7 dari 33 provinsi dan 51 dari sekitar 510 kabupaten mengadopsi setidaknya satu Perda Syariah dari 1999 hingga 2009.⁶¹

Secara faktual, politisasi identitas berdampak pada terjadinya aneka intoleransi dan aneka pelanggaran KBB. Yang masih dan akan terus lekat dalam ingatan publik adalah pengusiran kandidat dan pendukungnya dari masjid-masjid, penggunaan masjid-masjid untuk menghimpun secara terbuka dukungan kepada calon tertentu, larangan menyalatkan jenazah pemilih kandidat tertentu, penggunaan ayat-ayat kitab suci untuk pemenangan kandidat tertentu, dan lain sebagainya. Kerasnya politisasi identitas pada Pilkada DKI 2017 menyisakan polarisasi sosial, eksklusivisme dan konservatisme, bahkan aneka peristiwa intoleransi yang menjerumuskan Jakarta menjadi kota dengan Indeks Toleransi terendah di Indonesia pada Indeks Kota Toleran (IKT) tahun 2018.⁶²

Salah satu tragedi politisasi identitas adalah kasus pembakaran gereja di Kabupaten Aceh Singkil. Pembakaran gereja yang berujung pada kerusuhan massa itu menyebabkan sekitar 5.000-7.000 warga Aceh Singkil mengungsi ke Desa Fak-Fak dan Desa Saragih, Sumatera

60 Kompetisi politik elektoral akan membuat partai politik radikal sekalipun untuk mengabaikan tujuan politik paling ekstrem mereka dan menjadi lebih moderat dalam ideologi dan perilaku politik. Namun di lain sisi, ketika partai-partai yang awalnya konservatif (baca: partai politik Islam, utamanya PPP dan PKS) bergeser ke tengah, partai-partai yang tampaknya sekuler semakin bergerak ke kanan, mendukung inisiatif dan kebijakan konservatif agama, dan bahkan membentuk aliansi dengan aktor-aktor Islamis di luar partai. Lihat, Dirk Tomsa, 2019.

61 Lihat Buehler, 2011,

62 Lihat Halili (2018). *Indeks Kota Toleran tahun 2018*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara

Utara. Saat itu, mereka mengungsi di posko, gereja, penampungan sementara, atau rumah kerabatnya.

Pada Selasa, 13 Oktober 2015, sebuah gereja dibakar massa di Kabupaten Aceh Singkil, Provinsi Aceh. Dua orang dinyatakan tewas dalam aksi penyerangan gereja di Aceh Singkil itu. Penyerangan terjadi akibat desakan warga Muslim, yang merupakan penduduk mayoritas di wilayah itu, agar pemerintah setempat membongkar sejumlah gereja yang mereka duga tak berizin. Namun pada Selasa siang, warga bergerak sendiri melakukan pembakaran gereja. Aksi berakhir dengan bentrokan.

Kepala Divisi Humas Mabes Polri saat itu Inspektur Jenderal Polisi Anton Charliyan menduga ada unsur politik dalam peristiwa pembakaran gereja di Kabupaten Aceh Singkil. Diduga, kasus pembakaran gereja di Aceh Singkil itu bukan hanya disebabkan oleh faktor intoleransi agama, lebih dari itu, ada provokasi-provokasi dalam aksi pembakaran gereja itu yang dilakukan oleh kandidat dan pendukungnya terkait dengan Pilkada serentak tahun 2015. Salah satu calon kepala daerah diduga secara sengaja menciptakan situasi tersebut dan memanfaatkannya untuk menghimpun dukungan politik dengan membangun sentimen mayoritas muslim di Aceh Singkil.⁶³

Politisasi identitas juga terjadi pada Pemilihan Umum 2019, dan pada Pilpres sebelumnya. Riset Pusat Kajian Politik⁶⁴ FISIP UI menemukan bahwa konteks kontestasi saat pilpres saat ini merupakan residu dari tajamnya polarisasi politik dan politisasi isu-isu identitas yang terjadi selama Pilpres 2014 dan Pilgub DKI Jakarta 2017. Dinamika kontestasi dan polarisasi terus dirawat. Selain itu, desain elektoral yang menetapkan adanya presidential threshold turut meningkatkan intensitas polarisasi politik, karena secara politis hanya membuka peluang munculnya dua kandidat.

Temuan lain dari Puskapol menunjukkan bahwa fenomena industri konsultan politik, influencer, dan buzzer dalam kampanye digital paslon. Selain berperan penting dalam menentukan produksi isu dan amplifikasi konten kampanye di platform digital, peran mereka juga turut memperburuk polarisasi politik dan politisasi isu-isu identitas. Banyak isu dengan sentimen SARA yang tidak ada kaitannya dengan program calon terus direproduksi dan diglorifikasi oleh cyber army masing-masing kubu.

63 Lihat antara lain liputan Tempo pada laman <https://nasional.tempo.co/read/709814/pembakaran-gereja-aceh-singkil-polisi-duga-terkait-dengan-pilkada> atau liputan Republika pada alamat tautan <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/10/15/nw92e0365-bentrokan-aceh-singkil-diduga-juga-terkait-pilkada>, diakses pada 20 Juni 2022

64 Lihat Publikasi Hasil Riset Puskapol FISIP UI, "Politik Identitas dalam Pemilu 2019", https://www.puskapol.ui.ac.id/publikasi_puskapol/politik-identitas-dalam-kampanye-pemilu-2019-2.html, diakses pada 19 Juni 2022

Terkait dengan fenomena politisasi identitas terdapat beberapa catatan yang mesti cermati untuk diambil penanganan yang komprehensif. Pertama, secara substantif politisasi identitas selama ini disanggah oleh tiga penopang yaitu ‘machiavellisme’ di level politisi dan kontestan elektoral, regulasi dan penegakan hukum yang lemah, dan kultur kawula (*subject*) pada level warga. Kedua, politisasi identitas nyaris tidak tersentuh proses penegakan hukum yang adil dan memberikan efek jera. Ketiga, politisasi identitas meningkatkan polarisasi sosial yang meningkatkan kerentanan kelompok minoritas. Keempat, politisasi identitas secara langsung berdampak pada terjadinya pelanggaran dan konflik terbuka yang berdimensi KBB.

4.g. Konflik Keagamaan: Ambon dan Poso

Sebelum meletus konflik pada Desember 1998 di Poso, hubungan yang kurang harmonis antara komunitas Muslim dan Kristen telah terjadi pada tahun 1992 dan 1995. Pada tahun 1992 seorang mantan Muslim Rusli Labolo yang merupakan anak Bupati Poso, Soewandi yang mantan Muslim juga dianggap melakukan hujatan terhadap Islam dengan menyebut Muhammad bukanlah seorang Rasul atau Nabi. Sementara pada tahun 1995 kejadian terjadi akibat adanya pelemparan masjid dan madrasah di Desa Tegalrejo oleh sekelompok pemuda Kristen yang berasal dari Desa Madale.⁶⁵

Peristiwa konflik yang kemudian tereskalasi dimulai pada Desember 1998 yang terus memicu konflik-konflik lanjutan di April 2000, Mei-Juni 2000, Juli 2001 dan November 2001. Konflik yang awalnya dipicu bentrokan pemuda antar kampung kemudian berkembang hingga ada upaya yang mengarah pada pembunuhan terhadap lawan termasuk perempuan dan anak-anak.⁶⁶ Akar penyebab konfliknya sangat kompleks dan berakar sejak dulu. Secara historis kebijakan pemerintah Kolonial Belanda yang lebih berpihak pada kelompok Kristen dalam hal finansial dan pendidikan berpengaruh pada hubungan yang kurang harmonis diantara Muslim dan Kristen hingga hari ini.⁶⁷ Kebijakan dukungan finansial dan pendidikan membuat konstelasi politik dan birokrasi di Poso identik dengan Kristen. Hal ini disebabkan karena kepentingan Belanda untuk mengimbangi kekuatan kelompok pemberontak yang sebagian besar berasal dari kaum Muslim. Dukungan finansial kepada kaum Kristen ini berakibat pada tingginya pendidikan dan dominasi mereka di dalam birokrasi pemerintahan. Meskipun dominasi ini lama kelamaan mengalami pergeseran sebagai akibat adanya migrasi penduduk secara kewilayahan. Demografi di Poso mengalami perubahan pada tahun 1997 dari yang awalnya didominasi oleh Kristen hingga mencapai 41,7 persen pada tahun 1938 menjadi didominasi oleh Muslim hingga 62,33 persen pada tahun 1997.⁶⁸

65 Dhurorudin Mashad dan Emilia Yustiningrum, “Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik Poso” dalam Syafuan Rozi dkk, *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 39.

66 Ibid, hlm. 328.

67 Ibid, hlm. 328.

68 Ibid, hlm 42.

Kompleksitas konflik yang terjadi di Poso membuat upaya resolusi konflik berjalan lambat. Salah satu faktornya adalah keterlambatan penanganan konflik oleh pemerintah. Konflik yang berlangsung sejak Mei 2000 dan memakan korban hingga ratusan jiwa baru ditangani sekitar akhir Desember 2001. Penanganan yang terlambat oleh pemerintah ini menyebabkan konflik berlarut-larut. Progress penanganan konflik terjadi ketika Yusuf Kalla sebagai Menteri Kesejahteraan Rakyat turun tangan bersama Kemenkopolhukam Susilo Bambang Yudhoyono dan Kepala BIN AM Hendropriyono. Bersama dengan Tim, Yusuf Kalla melakukan pertemuan secara terpisah dengan kedua kelompok yang bertikai, komunitas Kristen di Hotel Delia dan Komunitas Muslim di Rumah Sakit Islam Faisal. Ketegasan pemerintah terlihat pada saat menawarkan opsi kepada kedua belah pihak yang berkonflik.

Opsi tersebut adalah meneruskan konflik, menindak konflik dengan tegas dan keras yang artinya kedua belah pihak akan berhadapan dengan aparat Negara atautah penghentian konflik dengan disertai perundingan. Pertemuan tersebut menghasilkan kesepakatan untuk menghentikan kekerasan dan mulai memikirkan perundingan.⁶⁹ Di sini pemerintah memposisikan secara tegas sebagai mediator yang menengahi kedua pihak yang berkonflik. Mereka menempatkan kelompok yang bertikai sebagai entitas yang memiliki kemerdekaan untuk menentukan keputusan. Kedua kelompok yang berkonflik didengarkan apa yang menjadi kemauannya, dilibatkan dalam perundingan dan diminta ikut terlibat saat implementasi kesepakatan yang dihasilkan. Negara sendiri dengan cakap mampu bertindak secara 'netral' sebagai penengah ketika harus menegakkan hukum implementasi kesepakatan. Pada saat fase stop kekerasan aparat Negara melakukan intervensi dengan menyita semua senjata yang digunakan oleh kedua belah pihak yang berkonflik.

Hal ini berbeda dengan konflik yang terjadi di Ambon. Ketidakpastian sikap pemerintah pusat dan aparat keamanan dalam menangani konflik di Ambon menghasilkan distrust yang tinggi dari masyarakat kepada Negara. Apalagi aparat Negara dalam menangani konflik cenderung berpihak. Narasi di lapangan saat menangani konflik pihak TNI lebih condong ke kelompok Kristen dan pihak Polisi ke kelompok Islam.⁷⁰ Ketidaknetralan sikap kedua insitusi Negara ini diasumsikan akibat kebijakan perpisahan keduanya sebagai institusi keamanan dan ketertiban yang belum tuntas benar.⁷¹ Ditambah lagi pasukan organik brimob tidak berfungsi secara maksimal sebagai akibat dirusaknya markas mereka selama konflik.⁷² Selain itu faktor kekerabatan atau ikatan emosional sebagai pemeluk agama yang sama membuat keduanya bias dalam melakukan tindakan dan penegakan hukum. Parahnya keberpihakan ini juga melanda kalangan

69 Ibid, hlm. 60.

70 Sri Yanuarti (ed), Konflik di Maluku Tengah, (Jakarta: IPSK LIPI, 2003).

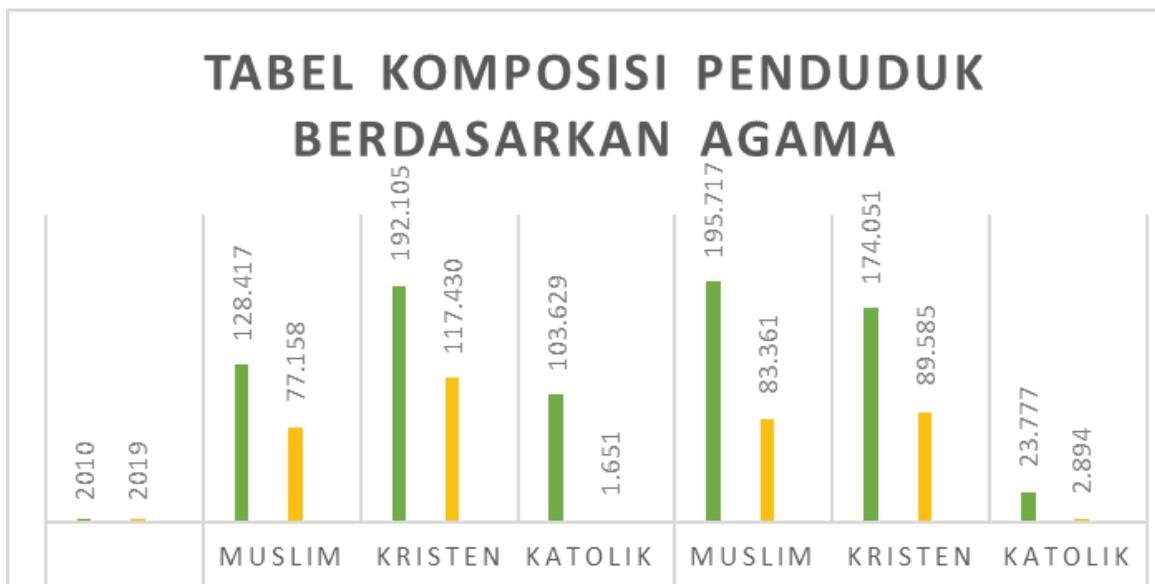
71 Moch Nurhasim dan Tri Ratnawati, "Kapasitas Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Ambon" dalam Syafuan Rozi dkk, Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 126-127, 130-131.

72 Ibid, hlm. 128.

birokrasi. Para pegawai yang beragama Islam berkantor secara terpisah dengan pegawai yang beragama Kristen. Hal ini terjadi karena agama dijadikan basis untuk mendistribusikan pekerjaan dalam birokrasi pemerintahan.⁷³ Situasi konflik Ambon memanas juga dipicu oleh momen elektoral tahun 1999 dan terusirnya puluhan ribu warga suku Buton, Bugis dan Makassar dari Maluku Tengah. Selain itu perimbangan kekuasaan atas dasar kesukuan dan agama menjadi salah satu faktor yang menyebabkan konflik sulit untuk diredam.⁷⁴ Lokasi Maluku yang kepulauan tentulah juga menghadirkan tantangan tersendiri bagi penanganan konflik dibanding Poso yang wilayahnya daratan.

Dalam dua kasus konflik agama baik di Poso dan Ambon, segregasi agama dalam bidang politik, ekonomi dan sosial warisan masa lalu menjadi kontribusi yang cukup penting. Penelusuran data kuantitatif mengenai posisi ini penting untuk disajikan karena dalam kasus Poso misalnya, dominasi kelompok Kristen dalam birokrasi, politik dan ekonomi akibat kebijakan belah bambu Belanda untuk mengimbangi kekuatan Islam ternyata belakangan mulai mengalami pergeseran. Begitu juga dengan Ambon. Kondisi lapangan memperlihatkan bagaimana pembagian kekuasaan dalam bidang politik maupun dalam penempatan di birokrasi pemerintahan masih menggunakan dasar keyakinan seseorang.

Tabel 6.



Sumber: Diolah dari data Sensus Penduduk 2010 dan BPS 2020

Selain itu penting untuk mencermati bagaimana sikap dari aparat Negara dalam menangani konflik ini. Terlihat bahwa di Poso, Negara dapat bertindak sebagai mediator konflik yang

⁷³ Ibid, hlm 134.

⁷⁴ Sri Yanuarti (ed), Konflik di Maluku Tengah, (Jakarta: IPSK LIPI, 2003), hlm. 6061 dalam Moch Nurhasim dan Tri Ratnawati, "Kapasitas Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Ambon, hlm.122.

tegas dan 'netral'. Sementara di Ambon ada kecenderungan bahwa aparat Negara bias dan 'berpihak'. Tentulah dalam penanganan konflik berbasis agama, aparat Negara harus mampu tegas dan netral bertindak sebagai mediator karena di pundak merekalah otoritas untuk menegakkan ketertiban, ketentraman, kenyamanan dan keselamatan semua warga Negara tanpa memandang agama, suku, etnisitas maupun golongannya.

Catatan penting lainnya dari penanganan konflik agama ini adalah minimnya keterlibatan perempuan di meja perundingan. Dalam perjanjian damai Malino II hanya terdapat 3 perempuan dari 35 anggota yang mewakili Kelompok Kristen. Sayangnya tidak ada satupun perempuan dari kelompok Muslim yang dilibatkan dalam perjanjian Malino II. Persyaratan keterampilan komunikasi, berbicara di depan publik dan kemampuan konseptual menjadi dasar perempuan Muslim tereksklusi dari perundingan ini. Keterbatasan keterwakilan dalam perundingan damai Malino II terjadi karena sebagian besar perwakilan yang dilibatkan adalah pemuka agama, kepala desa, dan pemuka adat yang didominasi oleh laki-laki. Organisasi kemasyarakatan seperti Muhammadiyah dan NU yang memiliki organisasi sayap perempuan tidak memiliki 'akar' yang kuat di sana sehingga tidak dalam posisi yang tepat untuk mengirim perwakilan perempuan dalam perjanjian damai tersebut.⁷⁵

Konflik Ambon dan Poso juga berdampak pada tindakan kekerasan yang dialami oleh Perempuan baik pada saat konflik dan paska konflik. Komnas Perempuan secara khusus melakukan pemantauan pada konflik Ambon serta konflik Poso yang telah dituangkan dalam secara khusus di tahun 2009.

Padahal perempuan memiliki posisi strategis dalam proses resolusi konflik. Seperti dalam kasus konflik agama di Poso, Ambon maupun Maluku Utara resolusi konflik justru terbangun ketika para perempuan ini bertransaksi dan bertukar hasil bumi selama jeda kemanusiaan. Keterbatasan pangan dan logistik membuat perempuan harus mencari jalan keluar untuk mendapatkan bahan makan karena pasar tutup selama konflik terjadi. Perempuan-perempuan yang memiliki hasil bumi kemudian saling bertukar dan berjualan meski mereka berasal dari kelompok yang berbeda dan terlibat konflik. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor mempercepat

75 Centre for Humanitarian Dialogue, Report and Policy Recommendations with The Indonesian Institute of Sciences, Women at the Indonesian Peace Table: Enhancing the Contributions of Women to Conflict Resolution, November 2010. <https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/76WomenattheIndonesianPeaceTableEnglish291110-November-2010.pdf>

Pelapor Khusus Komnas Perempuan Untuk Poso. Perempuan Dalam Jeratan Impunitas: Pelanggaran & Penanganan. Dokumentasi Pelanggaran HAM Terhadap Perempuan Selama Konflik Bersenjata di Poso 1998-2005. Komnas Perempuan, 2009.

terjadinya resolusi konflik.⁷⁶ Posisi perempuan yang dianggap ‘tidak berbahaya’ bagi lawan justru memberi keuntungan bagi proses penanganan konflik.

5. PEMODELAN PENCEGAHAN DAN PENANGANAN KONFLIK KBB

Pada bagian pemodelan ini perlu dijelaskan bahwa pemilahan antara pemodelan ranah pencegahan pada dasarnya tidak dapat sama sekali dipisahkan. Ada kaitan antara pencegahan dan penanganan. Pemilahan ini hanya ingin memberikan pemilahan mengenai agenda-agenda atau aktivitas-aktivitas yang dominan pada ranah pencegahan dan pada ranah penanganan.

5.a. Model Pencegahan Konflik

Pencegahan merupakan tahapan penting dalam Pencegahan konflik KBB sejauh ini dapat dikelompokkan dalam beberapa model berikut.

1. Model Penguatan Kohesi Sosial

Penguatan kohesi sosial merupakan salah satu model pencegahan konflik berdimensi kebebasan beragama berkeyakinan. Dalam konteks ini, optimalisasi peran beberapa lembaga masyarakat dan forum-forum yang diinisiasi oleh pemerintah harus dilakukan antara lain Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), Forum Pembauran Kebangsaan (FPK), Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) dan forum-forum masyarakat sipil, seperti Forum Muda Lintas Agama (Formula) atau Forum Komunikasi Pemuda Lintas Agama (FKPLA).

Penguatan kelembagaan di daerah ini, termasuk pada penguatan untuk mendorong partisipasi dan keterlibatan perempuan pada upaya-upaya pencegahan, serta mendorong akses layanan pada kelompok perempuan minoritas.

Dasar hukum yang dapat digunakan dalam model ini adalah UU Penanganan Konflik Sosial, Peraturan Presiden tentang RAN Penanggulangan Ekstremisme Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme, dan regulasi terkait. Model ini dapat diterapkan pada kondisi umum kebhinnekaan Indonesia. Skema model ini dapat digambarkan sebagai berikut:

76 Baca tulisan Syafuan Rozi, Septi Satriani dan Heru Cahyono di bagian Maluku Utara. Pasar Akadiri Jailolo adalah pasar tempat transaksi perempuan yang berasal dari kelompok yang berkonflik. Pasar ini yang menjadi faktor yang ikut berkontribusi bagi terbangunnya resolusi konflik di sana. Syafuan Rozi dkk, Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia, Syafuan Rozi dkk, Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006).

Grafik 1.

Model Pencegahan Konflik KBB dengan Skema Penguatan Kohesi Sosial



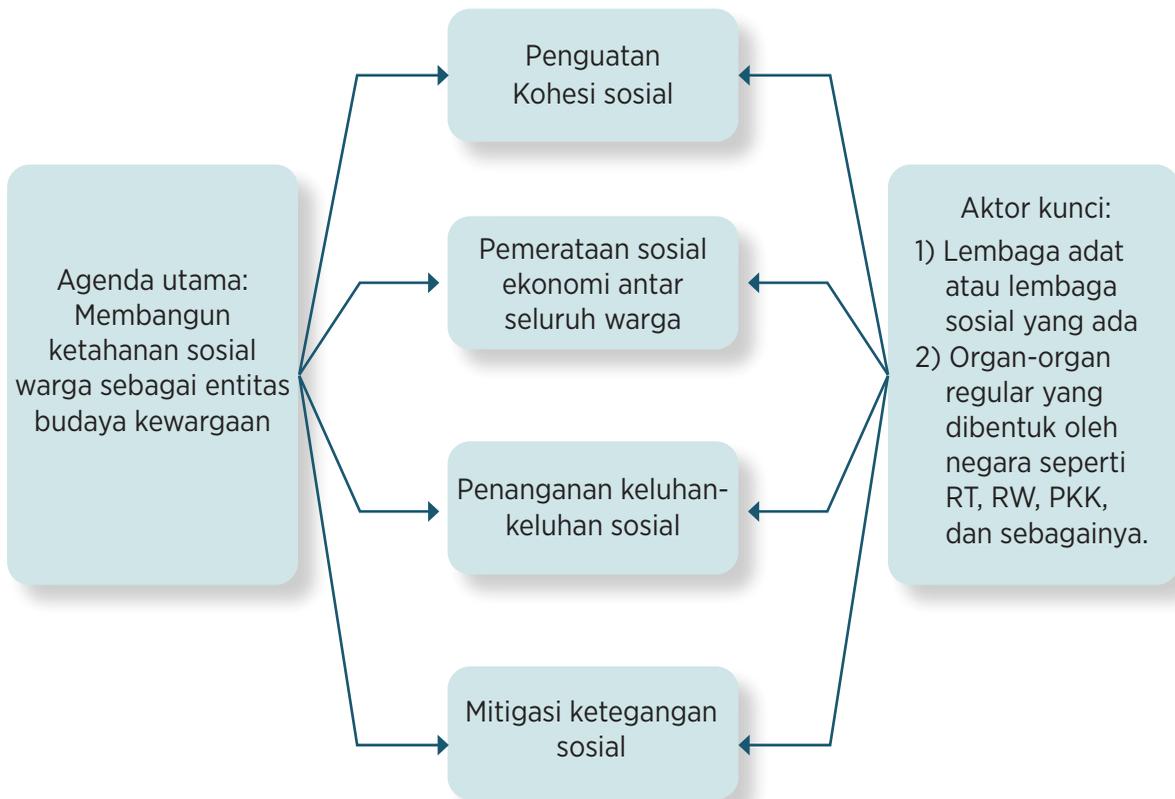
2. Model Peningkatan Resiliensi Komunal Berbasis Kearifan Lokal

Salah satu agenda mendesak untuk mencegah terjadinya konflik berdimensi KBB adalah dengan memperkuat program-program peningkatan resiliensi sosial dengan berbasis pada kearifan lokal. Studi pemetaan yang dilakukan oleh BNPT (2019) menunjukkan bahwa gerakan kebudayaan dapat mencegah penyebaran radikalisme. Model ini dilakukan dengan mengoptimalkan peran, fungsi, dan kelembagaan tradisional yang tersedia di masing-masing lokus yang rawan ketegangan sosial.

Resiliensi komunal ini dapat dilakukan di daerah-daerah dengan heterogenitas yang tinggi dengan potensi ketegangan dan gesekan sosial yang besar. Pada model ini ruang-ruang sosial tradisional yang ada dimanfaatkan untuk menguatkan pencegahan kerentanan sosial yang ada di tengah-tengah masyarakat. Menggunakan kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat juga penting mempertimbangkan keterlibatan perempuan dan perempuan dari kelompok minoritas serta masukan dari perempuan termasuk mengakomodir dari kebutuhan perempuan korban.

Grafik 2.

Model Peningkatan Resiliensi Komunal Berbasis Kearifan Lokal



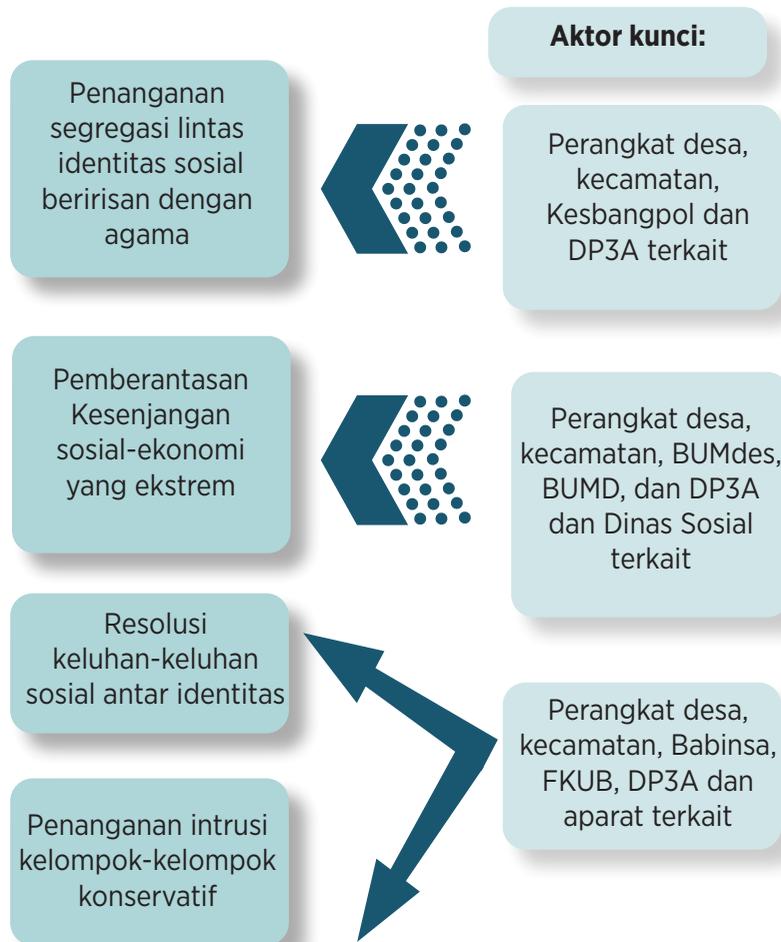
3. Model Penguatan *Early Warning and Early Response System*/EWERS atau Sistem Peringatan dan Tanggap Dini/SPTD

Dalam situasi-situasi tertentu konflik KBB sebenarnya ditandai dengan indikasi awal. Oleh karena itu konflik sebenarnya dapat dicegah dengan menangani kerentanan dan ketegangan yang ada secara lebih dini. Pendekatan ini, dalam analisis Komnas Perempuan, perlu dan harus diupayakan di tengah-tengah masyarakat majemuk yang kerentanannya agak kasat mata, baik karena faktor sejarah maupun faktor sosial ekonomi aktual. Model pencegahan konflik KBB disini lebih banyak memberikan penekanan pada penanganan ancaman dan ketegangan sosial yang ada pada masyarakat setempat dengan mengoptimalkan perangkat sosial yang tersedia termasuk mencantumkan bagaimana pemetaan kerentanan yang dihadapi perempuan dalam situasi yang mengarah pada tindakan intoleransi/konflik.

Dalam grafik berikut dapat digambarkan model penguatan STPD dengan mengoptimalkan peran beberapa aktor kunci.

Grafik 3.

Model Penguatan *Early Warning and Early Response System*/EWERS atau Sistem Peringatan dan Tanggap Dini/SPTD



5b. Model Penanganan Konflik

Dari berbagai uraian terkait dengan peluang regulasi yang bisa digunakan untuk penanganan KBB maupun pengalaman penyelesaian kasus KBB maka dapat diabstraksikan bahwa ada dua hal yang sebenarnya menjadi sumber persoalan sekaligus sumber peluang untuk penyelesaian yaitu **pemegang otoritas dan dasar hukum** bagi pemegang otoritas untuk melaksanakan kewenangan penyelesaian KBB. Dasar hukum ada tetapi tidak pernah digunakan secara optimal atau jika digunakan karena pemahamannya salah menjadi kontraproduktif. Selain itu pemegang otoritas yang seharusnya memiliki kewenangan untuk menjalankan mandat hukum

sebagai mediator atau orang yang bertanggung jawab menyelesaikan KBB justru menjadi bagian dari KBB. Dan produk hukum yang seharusnya menjadi dasar untuk keadilan justru menjadi sumber ketidakadilan atau pemicu bagi terjadinya KBB. Untuk itulah model penyelesaian KBB yang bisa ditawarkan adalah berpijak pada dua hal tersebut di sisi pemegang otoritas dan produk hukum itu sendiri.

1. Model Penanganan Masalah Produk Hukum

Model penanganan KBB dengan mendasarkan pada penertiban produk hukum yang bermasalah. Kategori bermasalah ini terkait dengan substansinya yang diskriminatif dan merugikan kelompok tertentu serta posisinya yang bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi. Ketika model ini mendasarkan pada penertiban produk hukum maka hierarki peraturan perundangan menjadi penting sebagai dasar untuk melihat bagaimana pertentangan produk hukum tersebut dengan peraturan yang lebih tinggi serta bagaimana mekanisme melakukan gugatan dan pencabutan peraturan tersebut.

Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁷⁷ tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas: 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, 3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, 4) Peraturan Pemerintah, 5) Peraturan Presiden, 6) Peraturan Daerah Provinsi, dan 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Jika Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD RI Tahun 1945 maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sementara jika peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan UU maka pengujian dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara *judicial review* adalah kewenangan untuk menguji semua produk hukum yang dihasilkan oleh legislatif, eksekutif ataupun yudikatif. Pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ini terkait dengan mekanisme formal dan material. Pengujian formal adalah pengujian terkait dengan proses pembuatannya atau prosedur dan legalitas institusi yang membuatnya. Sementara pengujian material lebih terkait dengan kedudukan Undang-Undang apakah bertentangan atau sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal *judicial review* pemohon yang berhak mengajukan adalah pihak-pihak yang menganggap hak atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya sebuah Undang-Undang.⁷⁸

77 Undang-Undang ini mengalami dua kali perubahan menjadi UU No. 15 Tahun 2019 dan UU Nomor 13 Tahun 2022. Namun ketiga UU ini tetap berlaku karena perubahan hanya di beberapa pasal saja. Dan untuk hirarki peraturan perundangan masih mengacu pada pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011.

78 Galuh Candra Purnamasari, Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Melakukan Judicial Review terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional, Refleksi Hukum Volume 2 Nomor 1, Tahun 2017, hlm. 11.

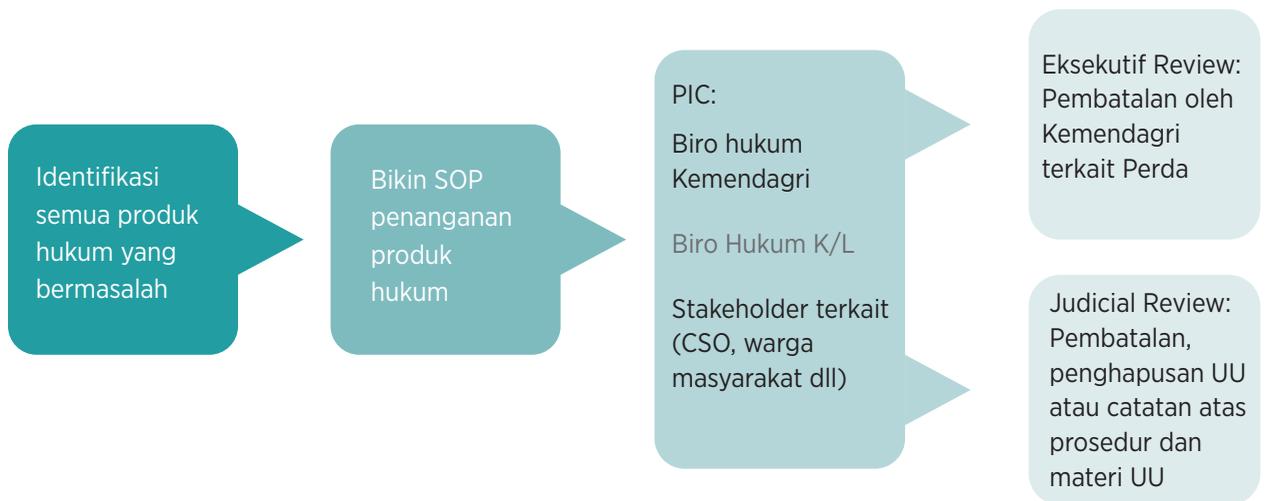
Selain *judicial review*, ada proses *executive review* yang memungkinkan pihak eksekutif mencabut atau membatalkan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh eksekutif karena dianggap bertentangan atau tidak sinkron dengan hierarki peraturan perundangan yang berlaku. Mekanisme ini adalah bagian dari kontrol internal yang dijalankan oleh eksekutif. Seperti dalam kasus adanya peraturan kepada daerah, kebijakan daerah selain perda yang diskriminatif atau bertentangan dengan peraturan di level pusat maka Kementerian dalam Negeri memiliki kewenangan untuk bisa melakukan pembinaan dan pengawasan pada kebijakan daerah yang dianggap diskriminatif. Mekanisme kontrol internal juga bisa dilakukan dengan membuat larangan bagi daerah untuk mengeluarkan turunan produk hukum yang terkait dengan agama karena kewenangan di bidang agama sesuai pasal 9 dan 10 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah adalah urusan absolut dari pemerintah pusat.

Tabel 7.
Kewenangan dan Mekanisme Penertiban Hukum

Hirarki Hukum	Otoritas Penguji dan atau Yang Membatalkan	Penggugat
Judicial Review		
Undang Undang	Mahkamah Konstitusi	Warga Negara atau institusi secara kelembagaan
Peraturan Pemerintah Peraturan Presiden Peraturan Provinsi Peraturan Daerah Provinsi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Mahkamah Agung	Warga Negara atau institusi secara kelembagaan
Executive Review		
Peraturan Daerah Provinsi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	Kementerian Dalam Negeri (Pasal 145 ayat 2 UU Nomor 32 Tahun 2004)	Kementerian Dalam Negeri setelah ada laporan dari warga Negara atau institusi secara kelembagaan

Grafik 4.

Skema Penanganan Produk Hukum



2. Model Penanganan berbasis Pemegang Otoritas dan Penegakan Hukum

Dalam model penanganan KBB berbasis pemegang otoritas dan penegakan hukum dilakukan dengan mendasarkan pada peraturan yang berlaku. Dalam konteks penghentian konflik sesuai Undang Undang Nomor Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Polisi Republik Indonesia (POLRI) adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menghentikan kekerasan fisik sebagai upaya dari penghentian konflik.

Dalam menghentikan konflik, Polri melibatkan tokoh masyarakat, agama, maupun tokoh adat. Jadi di sini Polri memiliki peran sentral dalam penghentian konflik. Seperti dalam kasus konflik di Ambon dan Poso ketika polisi mampu bersikap 'netral' dan tegas maka konflik relatif bisa lebih ditangani dengan baik dibanding dengan kasus konflik di Ambon dimana polisi justru terkotak-kotak untuk ikut terbawa arus konflik tersebut. Untuk konteks KBB, pelaku bisa diperingatkan untuk tidak melakukan tindakan apapun termasuk penghinaan, ujaran kebencian, persekusi terhadap kelompok minoritas atau kelompok yang berbeda agama. Jika terjadi pelanggaran maka Polisi harus bertindak tegas dan menjerat pelaku sesuai peraturan yang berlaku. Dalam konteks pendirian rumah ibadat maka otoritas penegakan hukum berada di tangan pemilik kekuasaan di mana rumah ibadat itu didirikan yaitu pemerintah daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota.

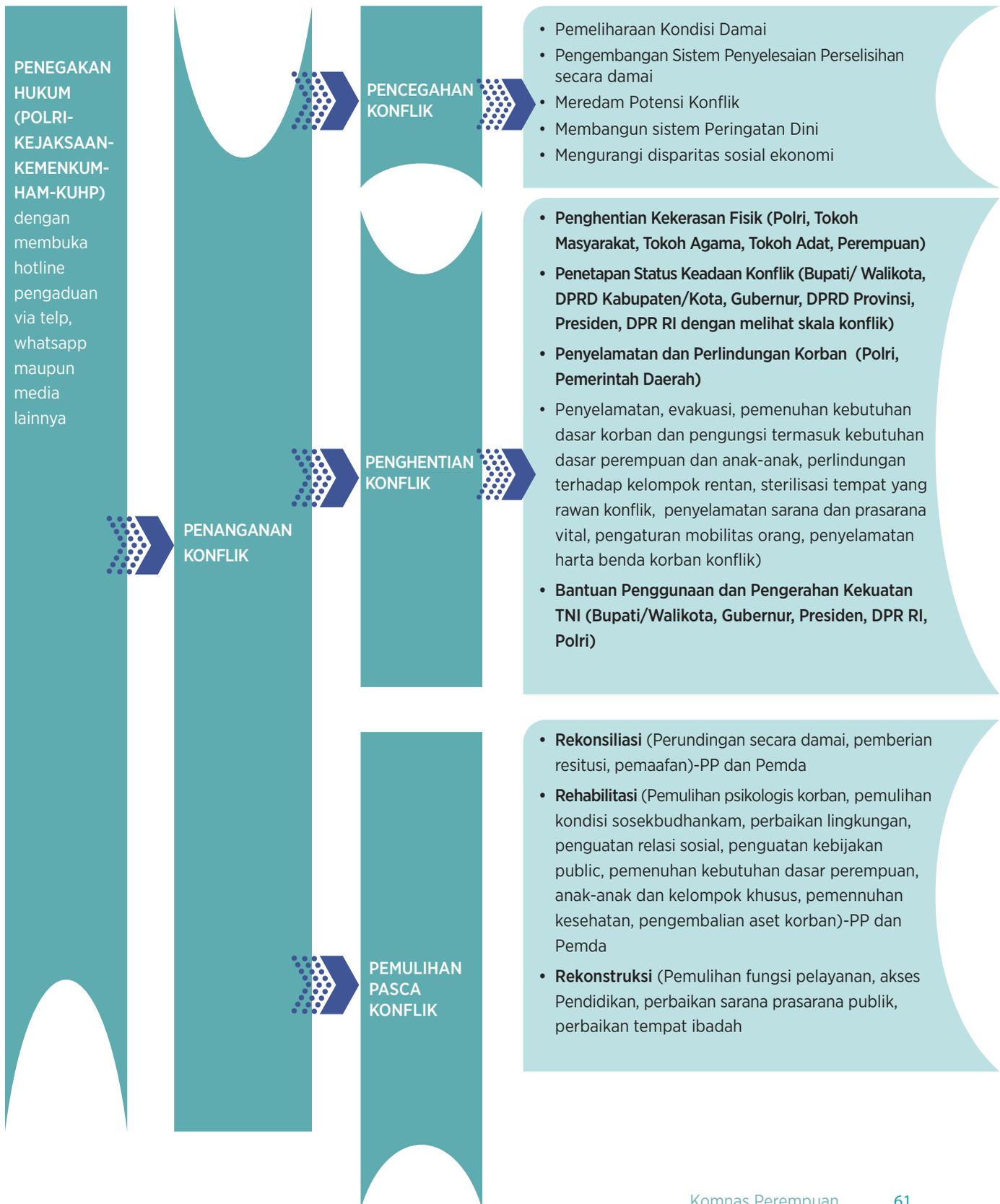
Tabel 8.

Penanganan KBB berdasarkan Pemegang Otoritas dan Penegakan Hukum

Instrumen Penegakan Hukum	Pemegang Otoritas	Tugas dan Kewenangan	Kewenangan kontrol
Undang Undang Konflik Sosial			
Pencegahan Konflik	Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat	Masyarakat (Pasal 7) Pemerintah dan Pemerintah daerah (Pasal 9-meredam konflik, Pasal 10 dan 11-Membangun sistem peringatan dini)	Presiden
Penghentian Konflik	Polri Presiden, Gubernur, Bupati/Waikota dalam kaitan pencabutan status konflik	Pasal 13-penghentian kekerasan fisik Pasal 14 sd 30 -status keadaan konflik	Presiden
Penyelamatan dan Perlindungan Korban	Pemerintah dan Pemerintah daerah	Pasal 32	Presiden
Pemulihan Pasca Konflik	Pemerintah dan Pemerintah daerah	Pasal 36 sd 39	Presiden
Penyelesaian Konflik	Pemerintah, Pemerintah daerah, Pranata adat dan atau pranata sosial, dan satuan tugas penyelesaian konflik sosial	Pasal 41 sd 58	Presiden
Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan 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.	Gubernur, Bupati/Walikota memiliki	Tugas dan tanggung jawab dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama.	Presiden
KUHP	Polisi, Jaksa, Hakim	Pasal 156 dan 157 pidana penjara empat tahun untuk pihak yang melakukan permusuhan, penghinaan dst	Presiden

Grafik 5.

Skema Penanganan KBB berdasarkan Pemegang Otoritas dan Penegakan Hukum



PENEGAKAN HUKUM (POLRI-KEJAKSAAN-KEMENKUMHAM-KUHP) dengan membuka hotline pengaduan via telp, whatsapp maupun media lainnya

PENANGANAN KONFLIK

PENCEGAHAN KONFLIK

- Pemeliharaan Kondisi Damai
- Pengembangan Sistem Penyelesaian Perselisihan secara damai
- Meredam Potensi Konflik
- Membangun sistem Peringatan Dini
- Mengurangi disparitas sosial ekonomi

PENGHENTIAN KONFLIK

- **Penghentian Kekerasan Fisik (Polri, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Adat, Perempuan)**
- **Penetapan Status Keadaan Konflik (Bupati/ Walikota, DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur, DPRD Provinsi, Presiden, DPR RI dengan melihat skala konflik)**
- **Penyelamatan dan Perlindungan Korban (Polri, Pemerintah Daerah)**
- Penyelamatan, evakuasi, pemenuhan kebutuhan dasar korban dan pengungsi termasuk kebutuhan dasar perempuan dan anak-anak, perlindungan terhadap kelompok rentan, sterilisasi tempat yang rawan konflik, penyelamatan sarana dan prasarana vital, pengaturan mobilitas orang, penyelamatan harta benda korban konflik)
- **Bantuan Penggunaan dan Pengerahan Kekuatan TNI (Bupati/Walikota, Gubernur, Presiden, DPR RI, Polri)**

PEMULIHAN PASCA KONFLIK

- **Rekonsiliasi** (Perundingan secara damai, pemberian resitusi, pemaafan)-PP dan Pemda
- **Rehabilitasi** (Pemulihan psikologis korban, pemulihan kondisi sosekbudhankam, perbaikan lingkungan, penguatan relasi sosial, penguatan kebijakan public, pemenuhan kebutuhan dasar perempuan, anak-anak dan kelompok khusus, pemenuhan kesehatan, pengembalian aset korban)-PP dan Pemda
- **Rekonstruksi** (Pemulihan fungsi pelayanan, akses Pendidikan, perbaikan sarana prasarana publik, perbaikan tempat ibadah)

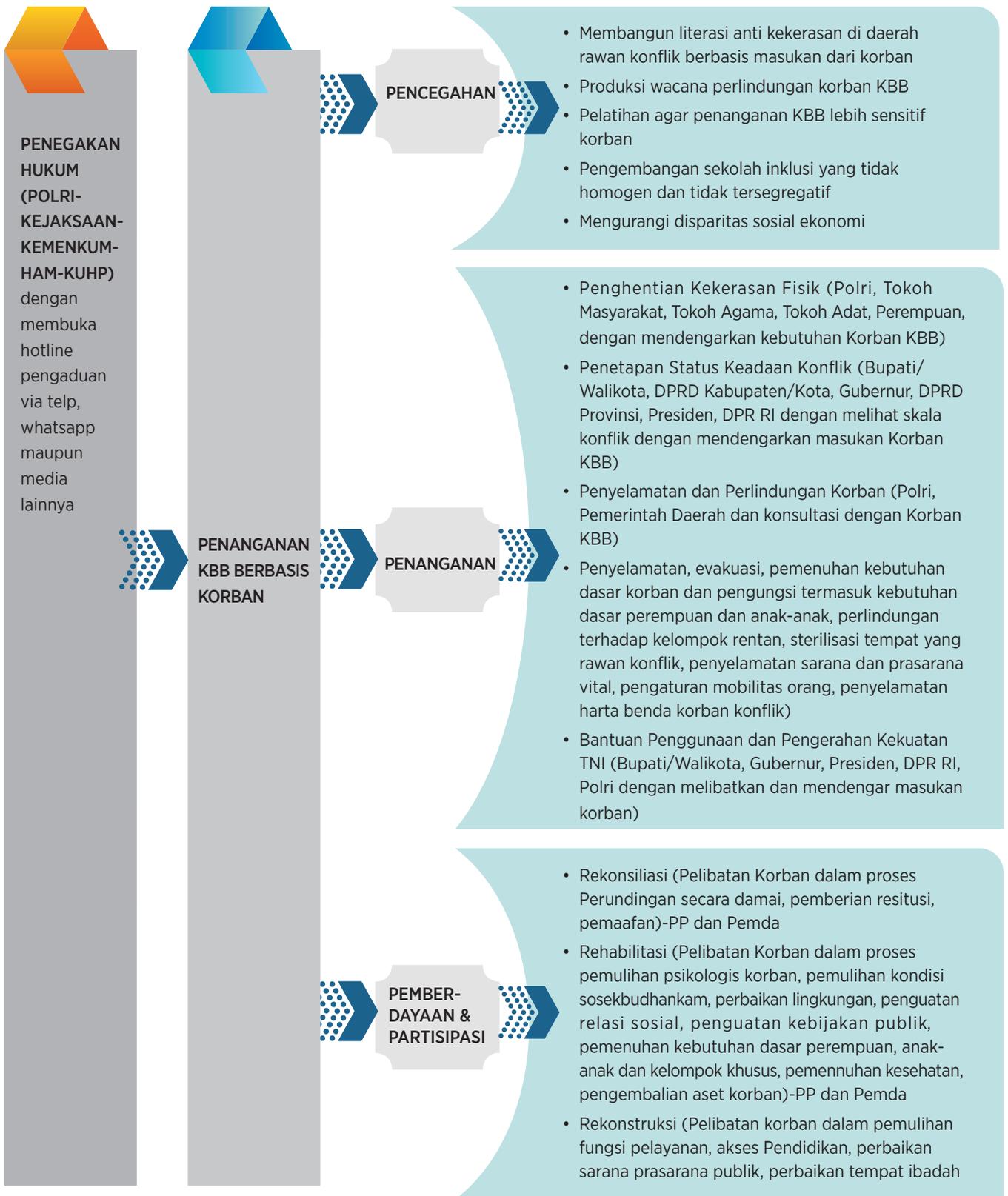
3. Pendekatan berbasis Kepentingan Korban

Pendekatan berbasis kepentingan korban adalah pendekatan yang menempatkan korban sebagai subyek yang berhak menentukan penyelesaian yang seperti yang dikehendaki oleh mereka. Pendekatan ini penting untuk dijadikan alternatif penanganan KBB karena selama ini kecenderungan penanganan KBB lebih banyak menggunakan perspektif mayoritas maupun perspektif pemerintah yang lebih mengedepankan ketertiban dibanding memenuhi hak dari korban KBB. Mekanisme kerjanya bisa dengan mencontoh penyelesaian konflik Poso dimana pemerintah mampu bertindak netral sebagai mediator konflik dengan mendengar dan mendatangi dua pihak yang berkonflik.

Selain itu pemerintah harus mulai merubah paradigma dengan menempatkan perempuan sebagai agen perubahan dan penyelesaian konflik. Dalam banyak hal kasus penyelesaian konflik seperti di Aceh, Ambon, Poso, Maluku Utara, peran perempuan tidak bisa dipandang sebelah mata. Kasus konflik di Maluku Utara khususnya di Jailolo (melalui transaksi dagang antar perempuan dari kelompok yang berkonflik) maupun Palangkaraya Kalimantan Tengah dimana perempuan cenderung tidak dicurigai oleh lawan sehingga lebih bisa diterima kembali ke lokasi awal, resolusi konflik justru terjadi melalui perempuan. Hal ini menunjukkan bahwa peran perempuan tidak bisa diabaikan. Untuk itulah dibutuhkan ketegasan dari pemerintah sebagai mediator KBB agar dalam menyelesaikan konflik tidak bias mayoritas, tidak bias gender dan bias kepentingan pemerintah sebagai bagian dari kelompok mayoritas.

Grafik 6.

Skema Penanganan KBB Berbasis Kepentingan Korban



KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

6.a. Kesimpulan

Pencegahan dan penanganan konflik berdimensi kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) merupakan salah satu isu sentral dalam tata kebinekaan Indonesia. Sebagai negara-bangsa yang terdiri dari dan dibentuk oleh keberagaman identitas, Indonesia membutuhkan tata kelola yang tepat dengan mengoptimalkan peran dan fungsi-fungsi negara dan masyarakat; secara struktural dan kultural.

Pada ranah struktural, dibutuhkan kehadiran dan ketegasan negara dan elemen-elemen yang dimilikinya dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing, mulai dari tingkat nasional, sampai ditingkat lokal; mulai dari aparatur-aparatur fungsional dan struktural yang ada dalam unit-unit pemerintahan hingga aparatur penegak hukum. Di lapis kultural, dibutuhkan inisiatif dan peran kolektif masyarakat agar pencegahan dan penanganan konflik KBB berjalan optimal.

Dalam kerangka itu, dibutuhkan peningkatan pengetahuan dan kapasitas aparatur penyelenggara pemerintahan negara tentang toleransi dan penghormatan kebhinekaan yang pada ujungnya akan memastikan kehadiran negara dalam membangun kehidupan bersama yang damai dalam perbedaan (*peaceful co-existence*). Disamping itu dibutuhkan pendidikan publik yang memadai untuk membangun toleransi dan inklusif yang akan menjadi penanda bagi kuatnya resiliensi sosial di dalam merespons ancaman dan tantangan dalam tata sosial di tengah perbedaan. Pendidikan publik juga mendesak dalam rangka membangun kohesi sosial dan harmoni dalam keberagaman, khususnya keberagaman identitas keagamaan yang menjadi *concern* utama dokumen ini.

Konflik KBB yang terjadi secara berulang dalam tata keberagaman Indonesia menunjukkan masih terus besarnya PR Kebangsaan Indonesia. Pada saat yang sama dibutuhkan beberapa langkah konkret untuk mencegah dan menangani konflik KBB yang terjadi, terutama dengan memberikan perhatian besar pada dimensi politik dimana politisasi identitas dan dimensi politik elektoral seringkali menjadi tantangan (*challenge*) dan rintangan (*constraints*) dalam kasus-kasus dan konflik-konflik berdimensi KBB. Konflik KBB ini juga telah berdampak kompleks disertai dengan durasi yang panjang bagi perempuan, karena langkah-langkah dalam pencegahan, penanganan cenderung mengabaikan suara dan pengalaman perempuan. Sehingga perempuan sebagai kelompok terdampak berada dalam situasi penderitaan yang kompleks.

6.b. Rekomendasi

Melalui kajian mengenai pemodelan konflik pencegahan dan penanganan konflik KBB ini, Komnas Perempuan merekomendasikan beberapa langkah berikut yang dikelompokkan pada dua kategori, yaitu rekomendasi umum dan rekomendasi khusus.

Secara khusus, penyelesaian konflik KBB dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu pencegahan dan penanganan. Pada ranah pencegahan, Komnas Perempuan merekomendasikan tiga (3) model, yaitu: a) Penguatan kohesi sosial merupakan salah satu model pencegahan yang melibatkan partisipasi serta peran perempuan, b) memperkuat program-program peningkatan resiliensi sosial dengan berbasis pada kearifan lokal, yang juga memperhatikan suara dan pengalaman perempuan dan c) menangani kerentanan dan ketegangan yang ada secara lebih dini dengan memberikan penekanan pada penanganan ancaman dan ketegangan sosial yang ada pada masyarakat setempat dengan mengoptimalkan perangkat sosial yang tersedia. Ketiganya mempersyaratkan pengarusutamaan peran perempuan sebagai salah satu aktor kunci.

Sedangkan pada ranah penanganan terdapat tiga rekomendasi utama yang diajukan oleh Komnas Perempuan, yaitu a) penanganan KBB dengan mendasarkan pada penertiban produk hukum yang bermasalah, 2) penanganan KBB berbasis pemegang otoritas dan penegakan hukum dilakukan dengan mendasarkan pada peraturan yang berlaku. Dalam konteks penghentian konflik sesuai Undang Undang Nomor Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Polisi Republik Indonesia (POLRI) adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menghentikan kekerasan fisik sebagai upaya dari penghentian konflik, 3) penanganan dengan pendekatan berbasis kepentingan korban adalah pendekatan yang menempatkan korban sebagai subyek yang berhak menentukan penyelesaian yang seperti yang dikehendaki oleh mereka. Pendekatan ini penting untuk dijadikan alternatif penanganan KBB karena selama ini kecenderungan penanganan KBB lebih banyak menggunakan perspektif mayoritas maupun perspektif pemerintah yang lebih mengedepankan ketertiban dibanding memenuhi hak dari korban KBB. Dalam pendekatan penanganan ini pun, perempuan sebagai aktor kunci mesti mendapatkan perhatian khusus, baik pada aspek kerentanan maupun dalam peran-peran yang dapat dimainkan oleh mereka.

Secara umum, Komnas Perempuan mengajukan beberapa rekomendasi dalam pencegahan dan penanganan konflik KBB, antara lain sebagai berikut.

Pemerintah pusat mesti memberikan perhatian besar dan inisiatif-inisiatif khusus untuk pencegahan dan penanganan kasus KBB yang pada umumnya berkisar pada relasi antar

pemeluk agama, dimana agama merupakan kewenangan pemerintah pusat dan tidak menjadi urusan pemerintahan yang didesentralisasi kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah. Kementerian-kementerian terkait, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agama, dan Kementerian Sosial mesti membuat gugus tugas khusus untuk pencegahan dan penanganan konflik KBB sesuai dengan kewenangan masing-masing, terutama untuk menangani kasus-kasus yang masih terkatung-katung hingga saat ini, seperti kasus penghancuran dan pelarangan gereja di Aceh Singkil atau restriksi pendirian tempat ibadah selain masjid dan musholla di Kota Cilegon.

Pemerintah dan DPR mesti memberikan perhatian khusus pada revisi peraturan perundang-undangan yang secara berulang memicu pelanggaran dan konflik KBB seperti seluruh Undang-Undang dan Rancangan Undang-Undang yang melanggengkan pembedaan minoritas dengan sentimen keagamaan yang bias kelompok mayoritas, seperti UU Penodaan Agama dan UU Informasi dan Transaksi Elektronik.

Diperlukan langkah kolaboratif antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk meninjau ulang atau merekomendasikan revisi dan/atau pembatalan regulasi lokal yang diskriminatif dan intoleran yang nyata-nyata dijadikan sebagai dasar hukum untuk memantik ketegangan dan memicu konflik serta pelanggaran KBB.

Kepolisian RI mesti meningkatkan kapasitas aparat keamanan dalam memperkuat perspektif kebinekaan dan memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak kelompok minoritas agama yang dijamin oleh Konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Dibutuhkan mekanisme dan dasar hukum yang lebih tegas dan berefek jera untuk menghukum aktor-aktor politisasi identitas yang menjadikan sentimen keagamaan sebagai alat untuk menghimpun suara pada hajatan elektoral, mulai dari pemilihan di tingkat desa, di tingkat lokal, hingga tingkat nasional.

Perlu optimalisasi peran aktor-aktor kunci di tingkat lokal dalam pencegahan dan penanganan konflik KBB, baik dalam wajah individu maupun dalam bentuk organisasi, baik dari kalangan masyarakat dan kelompok keagamaan maupun dari kalangan perangkat pemerintahan negara di dari unit yang paling kecil hingga di tingkat provinsi.

Perlu penguatan peran-peran tokoh kultural untuk merawat dan menghidupkan kearifan lokal sebagai mekanisme pencegahan dan penanganan konflik KBB.

Pemerintah pusat dan daerah mesti menyediakan pendidikan publik dan sosialisasi yang lebih massif berkaitan dengan KBB sebagai hak konstitusional warga yang dijamin oleh hukum

dan konstitusi untuk setiap perseorangan, berapapun jumlah mereka dalam kelompok. Selain itu, diperlukan penanganan yang terukur tentang semakin maraknya ujaran kebencian (*hate speech*) di jagat maya yang menambah kerentanan kelompok minoritas dan memicu persekusi, eksklusivitas, polarisasi, dan menciptakan disharmoni dalam tata kebinekaan.

Masyarakat sipil mesti terus terlibat dalam agenda-agenda pendidikan publik dan advokasi, baik advokasi kebijakan maupun advokasi lapangan, untuk membangun literasi publik, membela dan melindungi hak-hak kelompok minoritas yang rentan dan menjadi korban, juga untuk memberikan tekanan yang diperlukan agar pemerintah di tingkat nasional dan lokal memberikan perhatian dan secara aktif bertindak, termasuk mengalokasikan sumber daya yang dibutuhkan, untuk penyelesaian kasus-kasus konflik dan pelanggaran atas KBB.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Jamil Wahab dan Fakruddin, Menakar Efektivitas SKB tentang Ahmadiyah dan Faktor Penyebabnya: Studi Konflik Ahmadiyah di Desa Gereneng Lombok Timur, *Jurnal Multikultural & Multireligius* Volume 17 Nomor 2, Juli-Desember 2018.

Abdul Jamil Wahab dan Fakruddin, Menakar Efektivitas SKB tentang Ahmadiyah dan Faktor Penyebabnya: Studi Konflik Ahmadiyah di Desa Gereneng Lombok Timur, *Jurnal Multikultural & Multireligius* Volume 17 Nomor 2, Juli-Desember 2018.

Affan, H. & Franciska, C. (Januari 21, 2016). Pengusiran 1000 eks anggota Gafatar merupakan pelanggaran. *bbc.com*. https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/01/160120_indonesia_pengusiran_gafatar diakses pada 2 Juni 2022 pukul 01.35.

Alam [ed], *Bung Karno Menggali Pancasila*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama)

Amin Mudzakkir, Minoritisasi Ahmadiyah di Indonesia, *Masyarakat Indonesia Edisi XXXVII*, Nomor 2, 2011. Kontras, Negara Tak Kunjung Terusik Laporan Hak Asasi Manusia Peristiwa Penyerangan Jama'ah Ahmadiyah Cikeusik 6 Februari 2011.

Anam, M Choirul dan Muhammad Hafiz, Surat Edaran Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech) dalam Kerangka Hak Asasi Manusia, *Jurnal Keamanan Nasional Vol.I No.3*, 2015 AS, Konsultasi Terbatas "Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

Bahar, et.al [eds.], 1995, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara), halaman 80-81,

CSW. 2018. "Indonesia in Peril: Freedom of religion or belief", *Christian Solidarity Worldwide Report*, September 2018

Davis, Derek H., *The Evolution of Religious Liberty as a Universal Human Rights*, dipublikasikan kembali, 5 Desember 2006

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia/Universal declaration of Human Rights

Dhurorudin Mashad dan Emilia Yustiningrum, "Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik Poso" dalam Syafuan Rozi dkk, *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)

ER, Konsultasi Terbatas "Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

Fauzi, Ihsan Ali, et.al., 2011. *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Yogyakarta: Center for Religious & Cross-cultural Studies, hlm 7

Hadi, S. (Februari 5, 2016). *Gafatar Ajaran Menyimpang dan Terorisme*. <https://nasional.sindonews.com/berita/1083133/18/gafatar-ajaran-menyimpang-dan-terorisme?showpage=all> diakses pada 2 Juni 2022 pukul 01.30.

<https://nasional.sindonews.com/berita/1083133/18/gafatar-ajaran-menyimpang-dan-terorisme?showpage=all> diakses pada 2 Juni 2022 pukul 01.30.

Halili (2018). *Indeks Kota Toleran tahun 2018*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara

_____ (2022), “Politik Elektoral, Kebinekaan, dan Pendidikan Kita”, *Opini Media Indonesia*, 4 Juni 2022

Ismail dan Bonar Tigor Naipospos (eds), *Mengatur Kehidupan Beragama; Menjamin Kebebasan Beragama? Urgensi Kebutuhan RUU Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*, (Pustaka Masyarakat Setara, 2011)

Ismail Hasani, et.al., *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan*, Pustaka Masyarakat SETARA, Jakarta

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Dokumen PBB No. HRI/GEN/1 at 35 (1994), diadopsi pada Sesi ke-48 tahun 1993 dalam M Choirul Anam dan Muhammad Hafiz, *Surat Edaran Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech) dalam Kerangka Hak Asasi Manusia*, *Jurnal Keamanan Nasional* Vol.I No.3, 2015, halaman 343.

Konsultasi Terbatas “Penyusunan Konsep Model Perlindungan Perempuan dalam Konteks Pencegahan dan Penanganan Konflik Kebebasan Beragama, Rekonsiliasi dan Perdamaian Berkelanjutan, 10 Maret 2022.

Kurniawan, B. (2018). *Politisasi Agama di Tahun Politik: Politik Pasca Kebenaran di Indonesia dan Ancaman bagi Demokrasi*. *Jurnal Sosiologi Agama*, Volume 12 Nomor 1. Januari-Juni, hlm. 133-154.

Maarif, AS. (2012). *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*. Demokrasi Project Yayasan Abad Demokrasi.

Mietzner, M. & Burhanuddin, M. (2019). *The Mobilisation of Intolerance and its Trajectories: Indonesian Muslims’ Views of Religious Minorities and Ethnic Chinese*” in Fealy, G and R. Ricci (eds.). *Contentious Belongings: The Place of Minorities in Indonesia* (Singapura: ISEAS, 2019).

Mietzner, M., Muhtadi, B. & Halida, R. (2018). *Entrepreneurs of Grievance*, *Bijdragen Tot De Taal, Land En Volkenkunde* 174.

Moch Nurhasim dan Tri Ratnawati, "Kapasitas Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Ambon" dalam Syafuan Rozi dkk, *Kekerasan Komunal: Anatomi dan Resolusi Konflik di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 126-127, 130-131.

Nadzir, I. et.al. (2018). *Strategi Antisipasi Radikalisme dan Intoleransi Agama di Indonesia*. Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Nadzir, I. et.al.. (2018). *Strategi Antisipasi Radikalisme dan Intoleransi Agama di Indonesia*. (Jakarta: Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), hlm. 2.

Pamungkas, C. & Permana, YS. (2020). *Intoleransi dan Politik Kontemporer di Indonesia*, LIPI Press.

Pusat Penelitian Politik LIPI menyelenggarakan survey nasional kepada 2100 responden di 34 provinsi pada April – Mei 2018.

Puskapol FISIP UI, "Politik Identitas dalam Pemilu 2019", https://www.puskapol.ui.ac.id/publikasi_puskapol/politik-identitas-dalam-kampanye-pemilu-2019-2.html, diakses pada 19 Juni 2022

Republika.<https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/10/15/nw92e0365-bentrok-aceh-singkil-diduga-juga-terkait-pilkada>, diakses pada 20 Juni 2022

Satriani, S. et.al. (2019). *Policy Brief Memulihkan Hak Pengungsi Ahmadiyah dan Syiah*. Pustaka Masyarakat Setara.

_____ (2019). *Policy Brief Pendirian Rumah Ibadat*. Pustaka Masyarakat Setara.

_____ Septi. (2020), "Narasi Agama dalam Pilkada Sumatera Utara 2018" dalam Pamungkas, C. & Permana, YS. (2020). *Intoleransi dan Politik Kontemporer di Indonesia*, LIPI Press.

Sigit, KS. & Hasani, I. (2020). *Intoleransi Semasa Pandemi Kondisi Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia tahun 2020*. Pustaka Masyarakat Setara.

Simandjuntak, D. (2018) Identity Politics Looms over Indonesia's Presidential Election. East Asia Forum. November 10. Retrieved from <https://www.eastasiaforum.org/2018/11/10/identity-politics-loomsover-indonesias-presidential-election/>

_____ (2018) Identity Politics Looms over Indonesia's Presidential Election. East Asia Forum. November 10. Retrieved from <https://www.eastasiaforum.org/2018/11/10/identity-politics-loomsover-indonesias-presidential-election/>. Sinaga, LC. & Satriani, S. (2021). Politics of Identity and Anti-Chinese Sentiments in Indonesia. *Indonesian Journal of Political (IJPR)*, Volume 2, June 2021, pages 17-28.

Sinaga, LC. & Satriani, S. (2021). Politics of Identity and Anti-Chinese Sentiments in Indonesia. Indonesian Journal of Political (IJPR), Volume 2, June 2021, pages 17-28.

Sri Yanuarti (ed), Konflik di Maluku Tengah, (Jakarta: IPSK LIPI, 2003).

Supriyanto, Inggrit Ifani dan Hasani, Halili (ed), 2019, Mapping Out the Problem of Disturbance Against Christian Churches Toward Its Permanent Resolution In Indonesia, Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2019

Syaiful Anam, Reproduksi Kekerasan Kolektif: Studi Kasus Konflik Ahmadiyah di Lombok-NTB Tahun 1998-2006, Tesis belum diterbitkan, Universitas Gadjah Mada (Yogyakarta, 2011) dalam Saipul Hamdi, Ahmadiyah di Era Reformasi, Jurnal Al Ulum, Volume 11 Nomor 1 Juni 2011.

Tempo, 25 September 2018. Diakses pada 9 Oktober 2019 <https://www.tempo.co/abc/2602/intoleransi-politik-di-indonesia-makin-meningkat-3-tahun-terakhir>

Tempo, 25 September 2018. Diakses pada 9 Oktober 2019 <https://www.tempo.co/abc/2602/intoleransi-politik-di-indonesia-makin-meningkat-3-tahun-terakhir> dalam Satriani, S. et.al. (2019). Policy Brief Pendirian Rumah Ibadat. Pustaka Masyarakat Setara.

Tempo. <https://nasional.tempo.co/read/709814/pembakaran-gereja-aceh-singkil-polisi-duga-terkait-dengan-pilkada>, diakses pada 20 Juni 2022

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama (Edisi Revisi), Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

Times Indonesia. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/368273/belajar-dari-kasus-ahmadiyah-di-sintang-tak-ada-agama-yang-mengajarkan-kekerasan>, diakses pada 22 Juli 2022

W. Cole Durham and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspective*, (New York: Aspen Publisher, 2010), 202 dalam M Choirul Anam dan Muhammad Hafiz, Surat Edaran Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech) dalam Kerangka Hak Asasi Manusia, Jurnal Keamanan Nasional Vol.I No.3, 2015, halaman 343.

Zaky Islail, Ahmadiyah di Lombok: Respons Pemerintah Daerah Terhadap Pemenuhan Hak-Hak Sipil Jemaat Ahmadiyah di Mataram Pasca SKB 2008, Jurnal Review Politik, Volume 04, No. 02, Desember 2014.

Wawancara

A, 10 Maret 2022

W, 10 Maret 2022

G, 10 Maret 2022

Lampiran 1.

Lesson

Kasus GKI Yasmin Kota Bogor

Gambaran Umum Kasus

Kehadiran Gereja Kristen Indonesia (GKI) Bogor dimulai sejak 1967 dengan berdirinya Pos Ibadah (PI). Seiring dengan berjalannya waktu dan pertumbuhan Jemaat yang semakin banyak, dibentuk komisi-komisi seperti Komisi Pemuda, Komisi Anak, dan Komisi Wanita dan juga panitia-panitia lainnya untuk melengkapi dan menampung kegiatan-kegiatan yang semakin berkembang. Melihat semakin berkembangnya Pos PI ini maka panitia Pos bekerja keras dan berusaha untuk mendewasakan jemaat, kemudian mengajukannya ke Klasis di Jakarta. Pada tanggal 31 Oktober 1968, berlangsung Kebaktian Pendewasaan Pos PI menjadi jemaat GKI Jabar yang bernaung dalam lingkungan Klasis Jakarta. Sejak saat itu, jemaat GKI Jabar Bogor dapat berdiri dan menjadi tempat bersekutu warga GKI di Bogor.

Seiring jumlah jemaat yang terus bertambah, tempat ibadah di Jl. Suryakencana No. 116 dianggap sudah tidak memadai lagi, sehingga lahir inisiatif untuk mencari tempat baru. Di bulan Juli 1970, pengurus gereja menemukan sebuah bangunan lama dan kemudian. Selanjutnya, bangunan lama tersebut sedikit demi sedikit mulai diperbaiki, sehingga dapat dipakai sebagai ruang ibadah, dan Natal pertama di tempat yang baru ini dapat diselenggarakan pada 25 Desember 1970. Pada tanggal 3 Januari 1971, kebaktian minggu pertama diadakan di gedung baru dan sore harinya diadakan Kebaktian Peresmian Gedung Gereja oleh Sinode GKI Jawa Barat.

Perkembangan pesat GKI Pengadilan menyebabkan gedung gereja sudah tidak mampu lagi menampung jemaat yang datang setiap kali ibadah Minggu. Sedangkan, upaya pengembanganpun tidak memungkinkan karena keterbatasan lahan yang ada. Area parkir kendaraan bermotor misalnya sudah tidak memadai lagi, sehingga kerap mengganggu kelancaran lalu lintas di depan gereja saat kebaktian. Akhirnya, jemaat sepakat untuk membangun gereja baru di daerah pengembangan, yakni di lingkungan perumahan Taman Yasmin yang berlokasi di Jl. KH Abdullah Bin Nuh yang saat itu masih terbilang pinggiran kota yang belum padat penduduknya dan arus lalu lintasnya masih lancar.

Pada 2001, sejumlah pimpinan GKI Pengadilan berkonsultasi dengan pimpinan PT. Inti Innovaco yang menjadi pengembang perumahan Taman Yasmin. Pihak pengembang menawarkan sebuah kavling seluas 1721 m² yang berada persis di tepi jalan lingkar (*ring road*) yang menghubungkan Bogor dengan Ciputat via Parung. Akhirnya, pihak GKI membeli lahan tersebut dengan pembayaran yang sebagian dibayar tunai dan sisanya dengan cara mencicil.

Bersamaan dengan proses pembelian lahan, sebagai embrio jemaat, maka jemaat di Taman Yasmin ditetapkan sebagai Bakal Pos yang kemudian diberi nama Bapos GKI Yasmin. Status ini berarti bahwa jemaat di Taman Yasmin belum dimandirikan oleh gereja induknya dalam hal ini GKI Pengadilan. Berkaitan dengan rencana pembangunan gereja baru tersebut, pihak gereja melakukan persiapan pembangunan gereja baru di kawasan Taman Yasmin. Langkah pertama yang dilakukan adalah dengan mengurus Izin Mendirikan Bangunan (IMB) yang dimulai dengan melakukan sosialisasi kepada warga sekitar.

Kesbangpol saat itu mengakui bahwa permohonan izin pembangunan gereja telah sesuai prosedur. Semua proses perizinan masih menggunakan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri tahun 1969 sebagai acuan dimana tidak ada keharusan menyertakan persyaratan 90 pengguna dan 60 pendukung dari warga sekitar. Pada 13 Juli 2006, Walikota Bogor menerbitkan IMB GKI Bapos Yasmin yang ditandatangani Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan (DTKP) Kota Bogor. Peletakan batu pertama pembangunan GKI Yasmin pada 19 Agustus 2006, dilakukan oleh Walikota Bogor saat itu Diani Budiarto.

Namun kemudian terjadi penolakan, hasutan, dan intimidasi terhadap GKI Yasmin. Walikota akhirnya mencabut IMB. Pihak GKI Pengadilan kemudian menggugat pencabutan tersebut dan Mahkamah Agung RI memenangkan pihak GKI. Walikota kemudian melaksanakan Putusan MA dengan mencabut SK Pencabutan, namun kemudian mengeluarkan SK baru tentang pencabutan IMB secara permanen. Kasus ini pun terkatung-katung sangat lama. Pada Tahun 2022 Walikota memberikan penawaran skema relokasi yang diterima oleh pengurus GKI Pengadilan atas nama GKI Bapos Yasmin, Namun penawaran tersebut, juga mendapatkan penolakan dari Jemaat GKI Yasmin, termasuk jemaat perempuan. Komnas Perempuan melakukan upaya fasilitasi dialog antara walikota Bogor dengan perwakilan Jemaat Perempuan untuk membuka ruang langkah-langkah yang dapat digunakan dalam penyelesaian selanjutnya. Komnas Perempuan mendorong

walikota Bogor untuk terus melakukan upaya dialog, dan langkah-langkah pemulihan berkelanjutan pada situasi yang dihadapi oleh Jemaat Perempuan GKI Yasmin karena telah mengalami trauma berkepanjangan.

Faktor penyebab

- Terjadi penolakan oleh beberapa kelompok intoleran dan kelompok konservatif keagamaan, khususnya dari kalangan agama Islam.
- Terdapat ketidaktegasan dari pemerintah daerah (dalam hal ini pemerintah kota Bogor) dalam merespons penolakan dari kelompok-kelompok tersebut.
- Jaminan konstitusi dan peraturan perundang-undangan terkait mengenai hak atas peribadatan tidak dijadikan sebagai rujukan utama dalam merespon penolakan pendirian gereja.
- Terjadi pengabaian atas putusan Lembaga Peradilan, dalam hal ini Mahkamah Agung, yang memenangkan GKI Yasmin.
- Pemerintah Pusat, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Agama, cenderung mengabaikan dan mendiamkan kasus yang terjadi di tingkat daerah tersebut.

Faktor-Faktor Upaya Penyelesaian Kasus

- Terdapat upaya bersama yang komprehensif, kolaboratif dan simultan dari pihak korban, masyarakat sipil dan pemerintah—baik secara programatik maupun non-programatik, baik secara atributif maupun kontributif, baik secara langsung maupun tidak langsung—dalam upaya penyelesaian kasus GKI Yasmin.
- Di tengah fragmentasi, kelompok korban langsung, dalam hal ini GKI Yasmin, GKI Pengadilan, dan Sinode Jawa Barat, memiliki kemauan dan kapasitas untuk menyelesaikan persoalan dan melakukan langkah-langkah yang dibutuhkan untuk penyelesaian kasus yang mereka hadapi.
- Terdapat kemauan (*political will*) dalam kepemimpinan politik lokal yang dibutuhkan untuk penyelesaian kasus GKI Yasmin yang kemudian dilanjutkan dengan langkah-langkah konkret penyelesaian.
- Masyarakat Sipil tidak pernah lelah dalam melakukan dorongan, pendampingan, dan

penguatan kepada berbagai pihak, baik pemerintah maupun non pemerintah, agar kasus GKI Yasmin dapat diselesaikan dengan baik untuk semua dengan menimbang hak asasi manusia yang dijamin di dalam konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan

Beberapa Upaya Penyelesaian

- Setelah mekanisme penyelesaian kasus melalui pendekatan pengadilan atau yudisial stagnan, para pihak mengupayakan aneka pendekatan alternatif untuk penyelesaian kasus GKI Yasmin dengan tetap mendasarkan pada peraturan perundang-undangan di tengah massifnya penolakan dan konflik sosial.
- Komunikasi dan sosialisasi dilakukan secara terus menerus oleh pihak GKI Bapos Yasmin yang dalam hal ini diwakili oleh GKI Pengadilan dan Sinode Jawa Barat di tengah penolakan dan kemandekan penyelesaian.
- Dibentuk Tim 7 yang terdiri dari masing-masing perwakilan Bapos Gereja Taman Yasmin, GKI Pengadilan Bogor, dan Sinode GKI, yang disampaikan pemberituannya kepada Pemerintah Kota Bogor berdasarkan Surat Wakil Sekretaris Umum BPMS Nomor 708/BPMS-GKI/XI/2017, sebagai representasi sekaligus konsolidasi pihak korban.
- Wali Kota Bogor pada 9 Agustus 2019 membentuk Tim Penyelesaian Bersama Pendirian Rumah Ibadat GKI Taman Yasmin berdasarkan Keputusan Wali Kota Bogor Nomor 452.2.45 -2016 Tahun 2019 tanggal 9 Agustus 2019.
- Termasuk mengenai opsi lokasi baru yaitu Eks Terminal Trans Pakuan Jalan H Encep Nawawi, Bubulak atau Lahan Pemkot Bogor di Jalan Abdulah Bin Nuh, Kelurahan Cilendek Barat, Kec Bogor Barat, yang dalam prosesnya pada 25 April 2021, dipilih yang kedua. Lahan tersebut milik Pemkot Bogor dan akan dihibahkan ke pihak GKI seluas 1668 meter persegi.
- Sosialisasi dan silaturahmi dilakukan secara terus menerus oleh pihak pemerintah Kota dan GKI Yasmin terhadap kelompok-kelompok penolak, utamanya Forkami yang paling getol dan terdepan dalam melakukan penolakan, hingga kelompok penolak melunak dan menerima pendirian GKI Yasmin di Jl M Nuh, di lokasi baru sekitar 1 Kilometer dari lokasi lama.

- Langkah-langkah advokasi dilakukan oleh para pihak, dari Tim Hukum, Komnas HAM, Komnas Perempuan, Ombudsman RI, hingga masyarakat sipil seperti YLBHI, Setara Institute, Imparsial, Wahid Foundation, dan lain sebagainya. Advokasi dilakukan melalui antara lain, 1) pelaporan secara nasional dan internasional termasuk *Universal Periodic Review* (UPR) untuk meraih dukungan organ-organ HAM lokal, nasional, dan internasional sekaligus memberikan tekanan terhadap Pemerintah Kota, 2) penghimpunan dukungan publik melalui media *mainstream*, cetak, elektronik, dan media sosial, 3) pengarusan langkah-langkah akademik melalui seminar, dialog, diskusi dan forum-forum terkait lainnya.[]
- Adanya dorongan upaya untuk memastikan Pemerintah Daerah memfasilitasi adanya ruang-ruang yang digunakan pada afirmasi berkelanjutan bagi Jemaat termasuk jemaat Perempuan yang masih bersiteguh relokasi sebagai bentuk penyelesaian. []

Lampiran 2.

***Lesson learned* dari Penyelesaian Kasus KBB yang Belum Selesai Kasus Ahmadiyah Transito**

Faktor penyebab

- Komunitas Ahmadiyah yang mengungsi di Asrama Transito datang dari berbagai daerah di Lombok yang mengalami persekusi. Hingga saat ini, resolusi atas pengungsian komunitas JAI belum selesai.
- Konflik terjadi karena perbedaan aliran keagamaan dan keterbatasan komunikasi antara kelompok Ahmadiyah dengan Sunni. Komunitas Ahmadiyah dari luar Lombok kurang memahami budaya Sasak dan ulama dari Sunni merasa terancam dengan komunitas Ahmadiyah karena kurangnya komunikasi dengan kelompok tersebut (Pamungkas et.al, 2017: 3-4).
- Kekerasan dan pengusiran komunitas JAI merupakan pendekatan yang tidak tepat dalam merespons perbedaan dalam pandangan dan sikap keagamaan yang berdampak pada terjadinya kasus pengungsian komunitas JAI di Wisma Transito Mataram.
- Ketidaktegasan aparaturnegara di tingkat nasional dan lokal berdampak pada berlarut-larutnya penyelesaian pengungsian JAI di Transito.

Faktor-Faktor Tidak Optimalnya Penyelesaian

- Penyelesaian yang sangat *heavy* dan bias mayoritas menjadi faktor utama mengapa penanganan konflik KBB pada kasus ini belum selesai hingga sekarang.
- Pemaksaan untuk kembali ke 'jalan benar' versi mayoritas menjadi syarat utama bagi komunitas Ahmadiyah yang ingin kembali ke kampung halaman.
- Kebijakan relokasi komunitas Ahmadiyah di lokasi barupun mendapat pertentangan dari para kyai dan tokoh agama yang berasal dari Nahdlatul Wathan (Pamungkas et.al., 2017:7).
- Pemerintah Daerah sebagai pemegang mandat yang berkewajiban untuk melakukan pemeliharaan terhadap kerukunan umat beragama tidak mampu memenuhi tugas tersebut.

- Sikap aparat keamanan yang tidak tegas dalam menindak dan menegakan hukum bagi pelaku persekusi membuat konflik ini berlarut-larut penyelesaiannya.



**PUBLIKASI
KOMNAS
PEREMPUAN**

KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Jl. Latuharhary No. 4B. Menteng, Jakarta 10310 Indonesia

Phone +62-21-3903963 Fax. +62-21-3903922

www.komnasperempuan.go.id