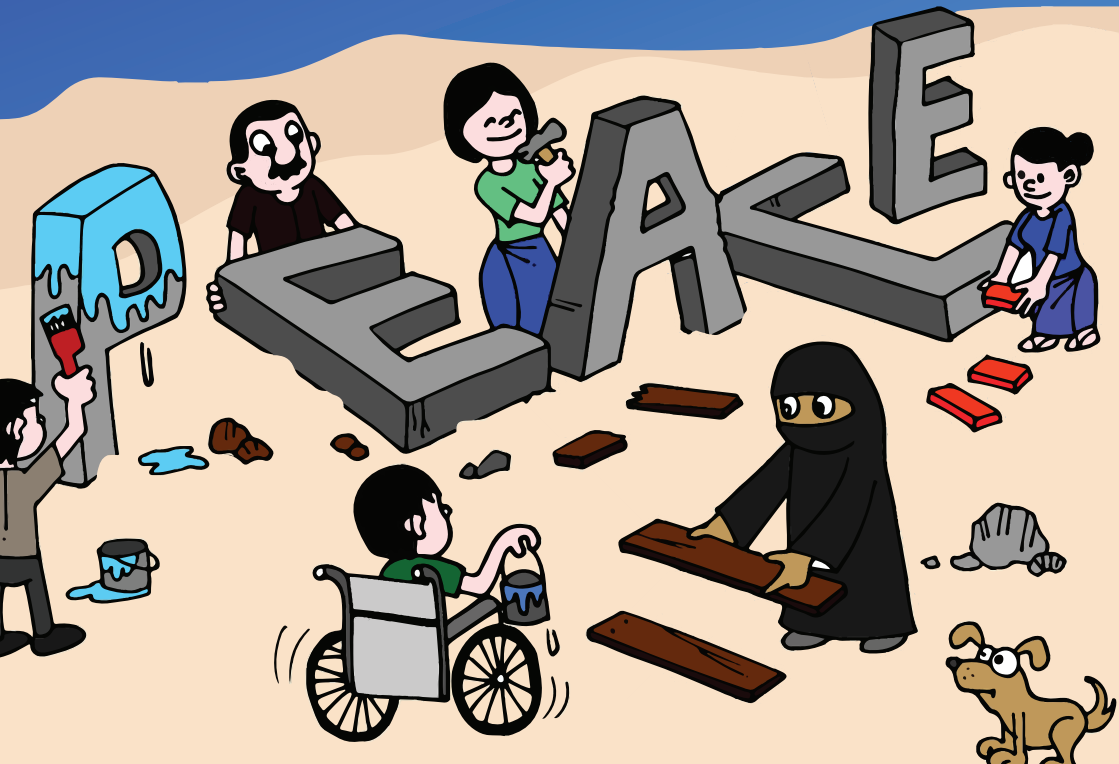




Kementerian Agama RI
2023

Ikhtiar Kemenag Mencipta Damai



Milik Kementerian Agama RI

Tidak Diperjualbelikan

Ikhtiar Kemenag Mencipta Damai



**Kementerian Agama RI
Tahun 2023**

Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan
Kementerian Agama Republik Indonesia

Hak Cipta 2023, pada Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan

Pengarah

Kepala Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan

Ikhtiar Kemenag Mencipta Damai

© Hengki Ferdiansyah, dkk 2023

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

x + 57 halaman, 148 x 210 mm

Cetakan I, Desember 2023

Penulis

Hengki Ferdiansyah, Muhamad Masrur Irsyadi, Nurun Nisa', Zainuddin Lubis

Editor

Haris Burhani, Alamsyah M Dja'far, Fahmi Syahirul Alim

Penyelia Aksara

Miftah Fadhlullah

Rancang Sampul & Tata Letak Isi

Miftah Fadhlullah

ISBN: 9-786022-931492

Diterbitkan oleh

Kementerian Agama RI

Dikeluarkan oleh

Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan

Badan Litbang dan Diklat

2023

Daftar Isi

1	Sambutan
3	Kata Pengantar
Bagian Pertama: Pola Konflik Keagamaan di Indonesia	
5	Penanganan Konflik dan Peran Kementerian Agama
11	Konflik Keagamaan
15	Memetakan Masalah
Bagian Kedua: Peta Konflik Keagamaan 2019 – 2022	
20	Konflik Antaragama dan Intraagama
22	Korban Konflik
24	Aktor Konflik
28	Jenis Aksi dalam Konflik Agama
31	Lokasi Konflik
32	Rentang Waktu Konflik
Bagian Ketiga: Peran Kementerian Agama dalam Penyelesaian Konflik Keagamaan di Indonesia	
34	Subdit BPKI-PK dan PKUB: Dua Modal Kementerian Agama
37	Pendekatan Kementerian Agama dalam Penyelesaian Konflik
49	Respons Kementerian Agama atas Konflik Keagamaan
51	Jumlah Konflik di Wilayah yang Direspons Kementerian Agama
Bagian Keempat: Kesimpulan dan Penutup	
53	Kesimpulan dan Penutup
55	Referensi

Sambutan

Kepala Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan

Puji syukur kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat, nikmat, serta taufik-Nya, sehingga penulisan buku dengan judul “Ikhtiar Kemenag Mencipta Damai” dapat terselesaikan dengan baik dan berhasil diterbitkan dalam bentuk buku. Tentu saja, diperlukan kerja keras dan ketelitian yang tinggi untuk menghasilkan penelitian yang berubah menjadi buku, termasuk proses pengumpulan data, analisis, penulisan, dan penyuntingan.

Kami mengucapkan selamat dan terima kasih kepada para penulis: Hengki Ferdiansyah, Muhamad Masrur Irsyadi, Nurun Nisa', Zainuddin Lubis; yang telah bekerja keras menuntaskan naskah yang sangat berharga ini. Tidak lupa Kami sampaikan terima kasih kepada saudara Ahmad Fahrudin, selaku Kasubag TU dan Tim TU Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan Kementerian Agama yang telah memfasilitasi dan memastikan produk-produk penelitian di Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan Kementerian Agama tidak hanya menjadi dokumen mati yang tersimpan di rak arsip, tetapi menjadi bacaan hidup yang layak dibaca khalayak dalam menambah pengetahuan dan sebagai bahan kebijakan bagi pemangku kebijakan.

Secara khusus kami juga menyampaikan terima kasih kepada Kepala Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI yang telah memberi kepercayaan dan mendukung kami untuk menjalankan penelitian serta menerbitkan hasilnya dalam bentuk buku.

Akhirnya, kita berserah diri kepada Allah, semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan kemaslahatan bagi agama, bangsa, dan negara yang kita cintai, serta menjadi amal saleh bagi semua pihak yang telah berkontribusi, serta mendapat pahala dan balasan yang setimpal dari-Nya.

Selamat Membaca.

Kepala Pusat Litbang Bimbingan Masyarakat
Agama dan Layanan Keagamaan
Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama
M. Arfi Hatim

Kata Pengantar

Indonesia dikenal sebagai negara demokrasi terbesar ketiga dengan wajah keagamaan moderat. Toleransi antaragama dan antaretnis memiliki akar sejarah kuat. Seperti terekam dalam perjalanan kontemporer, nilai dan tradisi agama memberi kontribusi penting bagi penguatan nilai dan praktik demokrasi di Indonesia. Praktik dan kemajuan itu tidak dapat dilepaskan dari pengaruh dan peran dari berbagai elemen dan arah: dari masyarakat dan negara.

Di tingkat masyarakat, organisasi-organisasi keagamaan memperlihatkan kekuatan penting dalam menggerakkan kehidupan warga di akar rumput. Mereka memiliki jejaring organisasi hingga ke tingkat paling bawah dan tidak jarang mengisi peran dasar pemerintah yang belum berjalan baik seperti pada bidang pendidikan dan kesejahteraan ekonomi. Di tingkat pemerintah, negara menjalankan program-program terkait penyelenggaraan kehidupan keagamaan seperti pemberdayaan organisasi keagamaan, langsung maupun tidak. Melalui kebijakan, negara memfasilitasi berbagai lembaga yang mengurus masalah-masalah keagamaan dan kerukunan secara umum.

Sebagai institusi pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama, Kementerian Agama memiliki mandat mendorong kehidupan keagamaan yang damai. Sejauh ini peran-peran itu dilakukan melalui berbagai kebijakan dan layanan fasilitasi kehidupan keagamaan. Seperti tersaji di buku ini, peran itu saat ini menghadapi tantangan besar berupa konflik, termasuk konflik bernuansa keagamaan. Sepanjang 2019 – 2022, sebanyak 86 kasus konflik agama terkait antaragama atau intraagama.

Buku ini dimaksudkan untuk melihat lebih jauh berbagai ikhtiar Kementerian Agama membangun perdamaian dan mengatasi konflik-konflik keagamaan. Khususnya peran Subdirektorat Bina Paham Keagamaan Islam dan Penanganan Konflik (BPKI-PK) dan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB). Institusi pertama berfokus pada penyelesaian konflik atau masalah internal umat Islam, sedang yang kedua berfokus pada konflik antaragama.

Titik perhatian ini sengaja dipilih demi merekam berbagai praktik penting dalam mengatasi konflik yang dapat dijadikan inspirasi dalam mencegah atau mengatasi kasus-kasus sejenis di masa depan. Buku ini secara khusus melihat enam pendekatan yang dilakukan BPKI-PK dan PKUB dalam mencegah dan mengatasi konflik: membuka ruang dialog, melibatkan penyuluh sebagai agen resolusi konflik, mengeluarkan pernyataan publik, menggandeng mitra lokal, melibatkan aparat keamanan (*peacekeeping*), dan membangun *peacebuilding*.

Buku ini juga menyajikan ragam tantangan yang membuat peran-peran kedua institusi di Kementerian Agama itu belum maksimal dan membuat konflik tidak dapat dicegah dan penyelesaian yang membutuhkan waktu lebih lama. Informasi mengenai kompleksitas konflik dan usaha-usaha mengatasinya diharapkan dapat membantu para pengambil kebijakan membangun strategi yang lebih tepat di masa mendatang, termasuk perencanaan strategis untuk membangun kapasitas bagi para pemangku kepentingan.

Kemampuan mengatasi konflik akan ditentukan oleh pemahaman atas konflik. Karenanya, buku ini menyajikan lebih detail mengenai peta konflik, dari jenis hingga sumber-sumber konflik. Data-data itu diharapkan membantu pembaca memahami masalah dengan lebih luas.

Kami berterima kasih kepada para penulis buku ini yang menyediakan waktu dan tenaga demi terbitnya buku yang penting ini. Kami juga berharap masukan, kritik, dan komentar pembaca atas buku ini. Kita percaya karya yang baik adalah karya yang mendapat tempat dan perhatian di hati para pembaca.

Jakarta, November 2023

Bagian Pertama

Pola Konflik Keagamaan di Indonesia

Penanganan Konflik dan Peran Kementerian Agama

Agama pada satu sisi mengajarkan cinta dan kasih. Misi agama menyebarkan kasih sayang pada umat manusia. Dalam ajaran, esensi dari agama adalah memanusiakan manusia. Agama, seyogianya mendorong pemeluknya untuk menciptakan perdamaian, dan membangun peradaban, untuk kemanusiaan yang hakiki. Sebaliknya, agama memiliki kekuatan paradoksikal. Tak ada daya ledak yang lebih besar dari agama. Profesor Komaruddin Hidayat dalam *Harian Kompas* 3 Desember 2020 menulis tak ada kekuatan yang melebihi agama. Klaim atas nama agama, seseorang rela hati mengorbankan nyawanya. Pun atas nama agama, marak sekali praktik intoleransi dan persekusi.

Berbagai praktik kekerasan dan konflik keagamaan mewarnai perjalanan bangsa Indonesia. Rangkaian demi rangkaian terus berkelindan terjadi di negara multietnis dan agama ini. Konflik agama menjadi akar utama dari rentetan konflik. Konflik berdarah Poso 25 Desember 1998 – 20 Desember 2001, konflik Sambas, konflik berdarah Tanjung Priok, serta pelbagai kasus terorisme seperti Bom Bali I dan II yang menewaskan ratusan orang.

Konflik keagamaan berbasis sektarian juga marak terjadi di Indonesia. Kekerasan yang menimpa pemeluk Syiah di Sampang dan Nusa Tenggara Barat, pembantaian Jamaah Ahmadiyah Indonesia di Parung dan Cikeusik, dis-

kriminasi penganut aliran kepercayaan serta aliran-aliran keagamaan yang divonis sesat oleh otoritas agama, turut memberikan daftar panjang kasus konflik keagamaan berbasis sektarian di Indonesia. Konflik komunal antarumat beragama juga turut memberikan sumbangsih besar dalam memperpanjang kasus konflik berbau agama di Indonesia. Sebut saja larangan perayaan Natal dan pendirian gereja di Dharmasraya, pelarangan ibadah Natal di Sijunjung, dan penyerangan terhadap tempat ibadah umat Hindu di Buol, Sulawesi Tengah.

Dampak nyata dari konflik keagamaan tersebut mengakibatkan korban jiwa dan kerugian materi. Dalam laporan Varsney yang dimuat dalam *Dinamika Konflik dan Kekerasan di Indonesia*, dalam kurun 1990 – 2001 terdapat 10.402 korban meninggal dunia akibat konflik.¹ Lebih jauh lagi, dalam kurun waktu tersebut terjadi 2.567 insiden konflik. Selanjutnya, sepanjang 2008 – 2010, terjadi sebanyak 2.498 insiden kekerasan di Indonesia. Jika dibagi berdasarkan tahun, setiap tahun rata-rata terjadi 701,6 kasus konflik. Pada peristiwa konflik dan kekerasan periode 2008 – 2010, tercatat sebanyak 340 orang meninggal dunia. Sedangkan korban luka-luka berat dan ringan sebanyak 5.042 orang.

Sementara itu, dalam Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan (KBB) yang diterbitkan Wahid Foundation 2019, tercatat korban pelanggaran KBB oleh aktor negara, nonnegara, dan korporasi pada 2019 sebanyak 141 orang. Secara akumulatif, mereka yang terdampak adalah kelompok aliran yang dituduh sesat dengan jumlah menjadi korban mencapai 30 orang. Korban terbanyak selanjutnya adalah umat Kristen (19 korban), umat Islam (18 korban), dan warga masyarakat (18 korban).²

Pada dasarnya, studi dan kajian tentang konflik keagamaan di Indonesia bukan kajian yang baru, sebelumnya pernah dilakukan sejumlah lembaga dan pusat studi. Pada 2019, PUSAD Yayasan Wakaf Paramadina dan MPRK-UGM pernah melakukan riset terkait pola-pola konflik keagamaan 1990 – 2008. Penelitian ini mengambil sumber riset berdasarkan publikasi

-
- 1 Rio Soumahu, *Dinamika Konflik dan Kekerasan* (Jakarta; Institut Titian Perdamaian, 2012), 2.
 - 2 Wahid Foundation, "Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan (KBB) Tahun 2019 di Indonesia," (Jakarta: Wahid Foundation, 2020), 46.

pemberitaan dari koran *Kompas* dan *Antara*. Adapun kurun waktu penelitian dimulai dari era Orde Baru, 1990 – 1998. Kemudian, masuk era reformasi Reformasi, 1999 – 2004. Berlanjut era kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, yang notabenehnya presiden yang dipilih langsung pascareformasi 2004 – 2008.

Menurut kajian PUSAD Paramadina, menjadikan media massa sebagai sumber rujukan penelitian studi konflik sudah umum dilakukan oleh peneliti. Merrill & Lowenstein (1971); Danzger (1975); Franzosi (1987); Olzak (1989); Tadjoeeddin & Varshney (2002); adalah beberapa peneliti yang menjadikan media massa sebagai sumber data tentang kasus protes dan kekerasan. Sementara pakar seperti Blank (1977), Cho & Lacy (2000), Clarke & Blankenburg (1972), Gerbner (1969); dan Littleton (1995), merupakan peneliti yang menjadikan media sebagai objek kajian, terkait protes dan kekerasan. Yang juga dikenal sebagai studi *media effects research* (pengaruh media).

Pada Desember 2011, Institut Titian Perdamaian (ITP) juga menulis buku tentang *Dinamika Konflik dan Kekerasan di Indonesia*. Buku ini menganalisis pola dan dinamika, variasi, persebaran, dampak serta kecenderungan konflik di sepanjang 2008 – 2009. Kendati demikian, buku ini berbeda dengan yang penelitian yang diterbitkan PUSAD Paramadina. Jika Ihsan Ali Fauzi dkk. fokus meneliti konflik keagamaan sejak 1990 – 2008, buku ini menyoroti kasus konflik secara umum: konflik agama/etnik, konflik sumber daya alam, konflik ekonomi, kekerasan rutin, dan konflik antar- aparat.

Terkait sumber konflik, ITP sama halnya dengan PUSAD Paramadina, juga menggunakan liputan pemberitaan media sebagai sumber konflik. Setidaknya ada 36 media yang dijadikan rujukan sebagai sumber data dalam menganalisis dinamika konflik di Indonesia. Media yang digunakan adalah berita di media daring dari koran-koran harian daerah yang memiliki perangkat penyebaran secara virtual, yang dikombinasikan dengan sumber berita media nasional dengan dikompilasikan media kliping koran dalam bentuk cetak (*hard copy*) maupun berita daring (*soft copy*).³

3 Mohamad Miqdad, “Merawat Ingatan Kolektif untuk Perdamaian di Indonesia,” dalam Amin Tohari dkk., *Dinamika Konflik dan Kekerasan di Indonesia* (Jakarta: Institut Titian Perdamaian, 2011), x.

Sebelum PUSAD dan ITP melakukan penelitian pemberitaan media sebagai sumber data konflik, Mohammad Zufan Tadjoeeddin, dari United Nations Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR) telah terlebih dahulu melakukan penelitian serupa. Ia menjadikan media massa sebagai sumber data penelitian. Studi itu berjudul *Database on Social Violence in Indonesia 1990 – 2001*, yang meneliti harian *Kompas* dan *Antara* sebagai sumber utama pemberitaan konflik. Di samping itu, ia juga menjadikan media lain sebagai data pendukung atau pembanding. Kedua sumber utama tersebut dibaca secara interpretatif, bukan secara literal.

Dalam penelitiannya, Mohammad Zufan Tadjoeeddin mencatat sesuatu itu disebut dengan peristiwa kekerasan sosial, jika yang dilaporkan oleh media memiliki setidaknya satu korban (tewas atau luka-luka) ataupun jika ada kerugian materi (seperti rumah, bangunan, atau kendaraan yang rusak atau terbakar). Namun, jika tidak ditemukan informasi yang jelas tentang akar masalah penyebab sebenarnya yang melatarbelakangi terjadinya kekerasan sosial tertentu, sumber berita lain diperiksa untuk memperoleh pemahaman minimal tentang suatu isu atau masalah yang mendasari kejadian sehingga setiap kejadian dapat dimasukkan dalam dokumentasi catatan konflik sosial.⁴

Sementara itu, dalam tiga tahun terakhir, pelbagai konflik keagamaan terjadi di Indonesia, dengan tingkat eskalasi konflik yang tinggi. Konflik itu menimbulkan pelbagai kerusakan fasilitas publik dan sarana yang dimiliki masyarakat. Kasus penolakan pembangunan rumah ibadah di Aceh Singkil (2019), pembakaran rumah penganut Buddha di Mareje (2022), pembakaran masjid Ahmadiyah di Sintang (September 2021), penyerangan warga Syiah di Surakarta (Agustus 2020), dan Perusakan dan Pembakaran Masjid dan Fasum Pesantren As-Sunnah di Lombok (2021).

Pelbagai kasus kekerasan dalam riset tersebut, faktornya tak terlepas dari sikap intoleransi, paham radikalisme, dan ekstremisme, yang pro terhadap kekerasan. Pelbagai faktor tersebut menjadi ancaman nyata bagi kebangsaan Indonesia. Terlebih jika paham tersebut diwujudkan dengan tindakan-tindakan ekstrem yang berujung pada kekerasan seperti pema-

4 Mohammad Zufan, "Database on Social Violence in Indonesia 1990 – 2001." (UNSFIR, 2002), 1.

karan, perusakan, dan pembunuhan.

Pada sisi lain, timbul pertanyaan mengapa pelbagai konflik agama kian marak terjadi di masyarakat, baik itu konflik keagamaan antarumat beragama, maupun intraumat beragama, keduanya setiap tahun senantiasa terulang. Sejauh mana peran Kementerian Agama dalam menjalankan peran publik untuk menghindari dan mencegah konflik keagamaan di tengah masyarakat? Pertanyaan ini seyogianya penting diajukan. Pasalnya, Kementerian Agama bertanggung jawab kepada publik dalam menjaga kerukunan, perdamaian, dan harmonisasi umat beragama di Indonesia.

Di lingkungan Kementerian Agama, ada subdirektorat bernama Subdirektorat Bina Paham Keagamaan Islam dan Penanganan Konflik, Bidang Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam. Jika kita melihat regulasi dan peraturan perundang-undangan, ini merupakan salah satu subdit di Kemenag yang bertugas untuk penanganan konflik intraumat beragama. Tugas dan fungsinya adalah melakukan upaya pembinaan paham keagamaan Islam dan penanganan konflik sosial keagamaan secara bersinergi dengan tokoh agama, tokoh masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya yang terkait melalui dialog, temu konsultasi, dan rekonsiliasi sosial, sehingga terwujud kedamaian, dan kerukunan internal umat.⁵

Pada sisi lain, Kementerian Agama juga memiliki unit kerja yang khusus melayani persoalan berkaitan dengan kerukunan umat beragama, dikenal dengan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB). Regulasi pembentukan PKUB berdasarkan pada Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama. Berdasarkan Pasal 878, PKUB mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, standardisasi dan bimbingan teknis, serta evaluasi di bidang kerukunan umat beragama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, pada masa Lukman Hakim Saifuddin sebagai menteri agama, dicetuskan moderasi beragama. Secara sederhana, implementasi mo-

5 Direktorat Jenderal Bimas Islam Kementerian Agama RI, *Himpunan Peraturan Bidang Paham Keagamaan Islam & Penanganan Konflik* (Jakarta: Dirjen Bimas Islam Kemenag RI, 2018), 5.

derasi beragama perspektif anti kekerasan atau radikalisme—paham yang ingin melakukan perubahan pada sistem sosial dan politik dengan menggunakan cara-cara kekerasan/ekstrem, baik kekerasan fisik maupun verbal. Moderasi beragama dianggap langkah jitu agar untuk mengembalikan agama kepada perannya sebagai panduan spiritualitas dan moral, bukan hanya pada aspek ritual dan formal, apalagi yang bersifat eksklusif dan tertutup.

Lebih jauh lagi, pada masa kepemimpinan Lukman Hakim Saifuddin sebagai menteri agama, upaya penguatan moderasi beragama dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan, setidaknya melalui tiga strategi, yakni: (a) sosialisasi dan diseminasi gagasan moderasi beragama, (b) pelembagaan moderasi beragama ke dalam program dan kebijakan yang mengikat, dan (c) pengintegrasian perspektif moderasi beragama ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020 – 2024.⁶

Integrasi moderasi beragama ke dalam RPJMN 2020 – 2024 memperkuat posisi Kementerian Agama dalam melaksanakan misi utamanya menjaga kerukunan umat beragama. Saat moderasi beragama sudah menjadi bagian dari arah kebijakan negara, Kementerian Agama memiliki landasan politik dan hukum untuk mengerahkan sumber dayanya dalam menginternasionalisasi dan menyebarkan nilai-nilai agama yang moderat, substantif, inklusif, dan toleran.

Namun dengan banyaknya rentetan konflik keagamaan yang terjadi dalam kurun 2019 – 2022, sudah sejauh mana implementasi moderasi beragama di tengah masyarakat? Bukankah salah satu tujuan moderasi beragama, diseminasinya sudah dianut masyarakat, dalam hal ini mewujudkan nilai-nilai agama yang toleran dan moderat?

Karena itulah, studi bertema Peta Konflik Keagamaan di Indonesia 2019 – 2022 ini mencoba mendokumentasikan pelbagai kasus konflik: intra- maupun antaragama di Indonesia. Media daring nasional maupun daerah menjadi sumber data utama dalam memetakan kasus konflik. Lebih lanjut, kami ingin melihat peran Kementerian Agama dalam penyelesaian pelbagai kasus konflik keagamaan yang terjadi di Indonesia.

6 Kementerian Agama, *Moderasi Beragama* (Jakarta; Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2019), 128-130.

Konflik Keagamaan

Berbicara konflik dalam konteks Indonesia, ada sejumlah definisi yang digulirkan baik dari perspektif negara lewat sejumlah aturan dan panduan yang dikeluarkan oleh lembaga terkait maupun dari masyarakat sipil. Dari perspektif negara, Indonesia memang belum memiliki UU spesifik yang mengatur masalah konflik keagamaan. Yang ada adalah UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (selanjutnya disebut PKS). UU ini bahkan sudah memiliki aturan turunan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan UU Nomor 7 Tahun 2012. UU tersebut mendefinisikan konflik sosial dengan mencantulkannya dalam Pasal 1 ayat (1) UU PKS. Ayat (1) tersebut menyebut konflik sosial sebagai *“perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.”* Di antara jenis konflik yang disebut dalam UU ini adalah konflik intra- dan antarumat beragama, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 huruf b, *“Konflik dapat bersumber dari: (b) perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis.”*

Dari bunyi Pasal 1 ayat (1) UU tersebut, dapat ditemukan kata kunci kalau yang disebut dengan konflik adalah: (1) perseteruan dan/atau (2) benturan fisik dengan kekerasan. Sejumlah ahli dan pengamat kemudian menilai kalau bunyi UU tersebut menyebabkan tidak dicakupnya kasus konflik yang tidak selalu mengandung kekerasan fisik namun tidak kurang bahayanya dibandingkan konflik fisik. Tampaknya, UU ini memiliki perspektif kalau semua peristiwa perseteruan yang tidak sampai terjadi kekerasan, dikategorikan dalam bidang pencegahan konflik, sebagai bagian dari ruang lingkup penanganan konflik yang disebutkan dalam Pasal 4, bahwa ruang lingkup penanganan konflik meliputi: *“(a) pencegahan konflik, (b) penghentian konflik, dan (c) pemulihan pascakonflik.”* Kritik lainnya yang digulirkan terhadap UU ini adalah adanya bias perspektif sekuritisasi dalam memandang konflik sosial. Bias sekuritisasi ini terlihat dalam salah satu pasalnya di mana pemerintah daerah dapat dengan mudah melibatkan unsur TNI da-

lam penanganan konflik.⁷ Padahal, awalnya wewenang pelibatan TNI dalam “operasi selain perang” hanya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.

Unsur keagamaan juga disebutkan dalam pencegahan konflik. Penjelasan tentang unsur keagamaan tersebut disebutkan dalam turunan salah satu unsur pencegahan konflik, yaitu “*memelihara kondisi damai di masyarakat*”, yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a. Dalam Pasal 7, kondisi damai tersebut disebutkan dapat terwujud lewat setiap orang berkewajiban, “(a) *mengembangkan sikap toleransi dan saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya*; (d) *mengakui persamaan derajat serta persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia tanpa membedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, dan warna kulit.*”

Selain UU Nomor 7 Tahun 2012, belum ada aturan lain yang menangani persoalan konflik keagamaan, bahkan di lingkungan Kementerian Agama, kementerian yang mengurus bidang keagamaan di Indonesia. Memang dalam UU PKS, Kementerian Agama disebut sebagai salah satu institusi pemerintah yang dilibatkan dalam tim kerja penanganan konflik sosial di sebuah lingkup wilayah tertentu. Yang sudah merilis peraturan turunan terkait dengan teknis penanganan adalah pihak kepolisian. Dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2013, perseteruan antarumat atau intraumat beragama adalah bagian bagi dari potensi konflik. Konflik intra- dan antarumat beragama dikategorikan dalam payung konflik SARA. Peraturan Kapolri ini menyebutkan turunan konfliknya berupa: (1) reaksi atas pendirian rumah ibadah atau rumah/bangunan yang dijadikan tempat ibadah; (2) perbedaan aliran intraumat dan/atau antarumat beragama; (3) penistaan agama; (4) konflik antar- suku/etnik, ras, dan golongan; dan (5) perkelahian antar- warga/kelompok/pelajar.⁸

Kementerian Agama sendiri dalam waktu dekat akan merilis Peraturan Menteri Agama (PMA) tentang Sistem Peringatan Dini Konflik Keagamaan.

7 Ditken PP Kemenkumham, “RUU PKS Bukan Jalan Keluar atas Konflik Kkomunal,” https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1903:ruu-pks-bukan-jalan-keluar-atas-konflik-komunal&catid=111&Itemid=179, diakses Rabu, 21 September 2022.

8 Peraturan Kapolri No 8 Tahun 2013 seperti dikutip dari Dirjen Bimas Islam, *Himpunan Peraturan Bidang Paham Keagamaan Islam & Penanganan Konflik*, 186-187.

Aturan yang masih dalam bentuk RPMA tersebut memuat definisi tentang konflik keagamaan sebagai “*perseteruan yang disebabkan perbedaan pemahaman, sikap, dan perilaku keberagamaan atau yang dikemas dalam slogan atau ungkapan keagamaan yang diwujudkan dalam bentuk aksi damai dan/ atau kekerasan.*”⁹ Dari bunyi pasal tersebut, yang paling berbeda dengan UU PKS adalah soal dimasukkannya unsur “aksi damai” dalam terminologi pasal tentang definisi konflik, di samping “aksi kekerasan.” Pasalnya, konflik keagamaan tidak selalu dalam bentuk bentrokan fisik, tetapi tak jarang dalam bentuk penetapan pandangan sesat atau pemboikotan misalnya, yang kemudian baru berpotensi menyulut bentrokan fisik. RPMA ini juga menjelaskan lebih jauh tentang cakupan konflik keagamaan. Dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan kalau “konflik keagamaan dapat bersumber dari masalah: (1) pendirian rumah ibadat; (2) properti keagamaan; (3) penyiaran agama; (4) perayaan hari keagamaan; (5) paham sikap, dan perilaku keberagamaan; (6) bantuan keagamaan; dan (7) perpindahan agama.

Di antara kelompok sipil yang aktif melakukan kajian mengenai konflik keagamaan misalnya yang dilakukan PUSAD. PUSAD bisa dikatakan aktif merilis karya terkait laporan tentang perkembangan berkala konflik dan kerukunan umat beragama di Indonesia. Sejumlah karya yang kami temukan terkait konflik keagamaan misalnya laporan riset 2009 berjudul *Pola-Pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990 – 2008)* dan *Pemolisian Konflik Keagamaan di Indonesia: Edisi Ringkas* yang ditulis oleh Rizal Panggabean dan Ihsan Ali-Fauzi (2014). Ada juga buku-buku lain yang ditulis terkait dengan kerukunan dan bina damai umat beragama. Misalnya Modul Penyuluh Agama berjudul *Agama, Kerukunan, dan Binadamai di Indonesia* (2018) dan *Menggapai Kerukunan Umat Beragama: Buku Saku FKUB* yang diterbitkan atas kerja sama Pusad Paramadina dan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama di tahun yang sama dengan buku pertama.

Dari buku-buku tersebut, sebagian besar memasukkan pembahasan tentang definisi konflik keagamaan. Misalnya, dalam laporan penelitian *Pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990 – 2008)*¹⁰, konflik keagamaan didefi-

9 Pasal 1 Poin 1 R-PMA Tahun 2022 tentang Sistem Peringatan Dini Konflik Keagamaan.

10 Ihsan Ali Fauzi, Rudi Harisyah Alam, dan Samsu Rizal Panggabean, *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008)* (Jakarta: YWP, MPRK-UGM, TAF, 2009), 8-9. Lihat Juga

nisikan dengan *“perseteruan menyangkut nilai, klaim dan identitas yang melibatkan isu-isu keagamaan atau isu-isu yang dibingkai dalam slogan atau ungkapan keagamaan.”* Kemudian, laporan ini mengklasifikasikan konflik keagamaan terbagi menjadi dua jenis aksi, yaitu aksi damai dan aksi kekerasan. Dalam studi ini, aksi damai didefinisikan dengan *“setiap tindakan yang dilakukan tanpa kekerasan dalam rangka menanggapi isu-isu keagamaan yang menjadi sumber pertikaian di masyarakat.”* Sementara, aksi kekerasan adalah *“setiap tindakan fisik yang dilakukan dalam rangka menanggapi isu-isu keagamaan yang menjadi sumber pertikaian, yang melibatkan dampak kekerasan baik terhadap orang (berupa kematian, luka, hilang atau mengungsi) maupun harta-benda (berupa kerugian, kerusakan maupun kehilangan)—kendati dampak kekerasan itu tidak mesti selalu nyata.”*

Dari rangkaian penjelasan di atas, ada beberapa poin yang bisa digaris-bawahi. Pertama, perspektif pemerintah pada umumnya masih mendefinisikan konflik sebagai sebuah kejadian berbentuk kekerasan, sehingga perseteruan yang tidak memiliki unsur kekerasan tidak dikategorikan sebagai konflik dan pendekatannya adalah pencegahan. Kedua, persoalan agama adalah di antara jenis konflik sosial. Ketiga, kategori nonkekerasan masuk ke dalam terminologi konflik didorong oleh kelompok sipil, semisal lembaga PUSAD Paramadina. Dan dari temuan penulis, definisi yang digulirkan PUSAD tentang definisi konflik yang memasukkan perselisihan nonkekerasan, dan nanti akan dibahas kembali di bagian metodologi riset laporan ini, terinspirasi dari penelitian Patrick Barron dan Joanne Sharpe berjudul *Counting Conflicts: Using Newspaper Reports to Understand Violence in Indonesia*.

Upaya mengikutsertakan kondisi nonkekerasan dalam terminologi konflik tersebut juga disambut positif oleh institusi yang ikut serta dalam penyelesaian konflik yang mengandung unsur keagamaan, yaitu Kementerian Agama dengan menurulkannya ke dalam Rancangan Peraturan Menteri Agama (RPMA). Untuk lebih memperjelas, aneka definisi konflik tersebut akan disajikan dalam tabel berikut ini:

Sumber	Definisi Konflik dan/atau Konflik Keagamaan	Turunan Penjelasan
UU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial	<i>"Perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional." (Pasal 1 ayat (1))</i>	<i>"Konflik dapat bersumber dari: (b) perseteruan antarumat beragama dan/atau interumat beragama, antarsuku, dan antaretnis" (Pasal 5 huruf b)</i>
RPMA Sistem Peringatan Dini Konflik Keagamaan	<i>"Perseteruan yang disebabkan perbedaan pemahaman, sikap, dan perilaku keberagamaan atau yang dikemas dalam slogan atau ungkapan keagamaan yang diwujudkan dalam bentuk aksi damai dan/atau kekerasan."</i>	Sumber konflik keagamaan: pendirian rumah ibadat; properti keagamaan; penyiaran agama; perayaan hari keagamaan; paham sikap, dan perilaku keberagamaan; bantuan keagamaan; dan perpindahan agama.
Rangkaian Buku dan Laporan Penelitian Dirilis Pusad.	<i>"Perseteruan menyangkut nilai, klaim dan identitas yang melibatkan isu-isu keagamaan atau isu-isu yang dibingkai dalam slogan atau ungkapan keagamaan."</i>	Jenis konflik keagamaan: aksi damai, aksi kekerasan.

Tabel 1: Pemetaan Definisi Konflik di Berbagai Regulasi

Memetakan Masalah

Setelah didapatkan definisi mengenai konflik, kami melakukan pendataan mengenai konflik dengan cara mengumpulkan pemberitaan mengenai konflik dari media-media daring, baik yang bersumber dari media daring lokal maupun media nasional. Dari temuan kami tentang laporan atau buku terkait data konflik, penggunaan media sebagai sumber data kerap dilakukan. Misalnya, buku *Dinamika Konflik Kekerasan di Indonesia* yang di-

terbitkan oleh Institut Titian Perdamaian tahun 2011.¹¹ Sumber data awal pemetaan konflik tersebut adalah pemberitaan di media massa dari 2008 – 2010 yang tersebar di media lokal maupun nasional. Mengutip Baron dan Sharpe, Amien Thohari menyimpulkan kalau media massa telah menunjukkan efektivitas dan bisa menjangkau keberadaan konflik baik di level nasional maupun di lokal. Alasannya, media dapat “memberikan data-data [awal] yang dibutuhkan terkait dengan apa yang menjadi pemicu, siapa yang terlibat konflik, di mana dan kapan terjadi konflik, serta bagaimana kronologi konflik.”¹²

Contoh penelitian lain yang menggunakan pemberitaan media sebagai basis data dalam pendataan konflik adalah yang dirilis oleh PUSAD Paramadina pada 2009. Penelitian berjudul *Pola-Pola Konflik Keagamaan di Indonesia* menggunakan satu dari dua jenis penelitian media terkait dengan konflik. Jenis pertama berupa media massa dijadikan sebagai sumber data tentang kasus protes dan kekerasan; kedua, media massa sendiri dijadikan sebagai objek kajian terkait dengan studi tentang protes dan kekerasan.¹³ Dengan menggunakan media massa sebagai basis data pendataan konflik, PUSAD mencoba mendata konflik bernuansa keagamaan di Indonesia yang terjadi selama 18 tahun (1990 – 2008) yang dipublikasikan di media Kompas dan Antara berbasis cetak. Penelitian dilakukan dengan cara membaca seluruh edisi atau arsip berita kedua media yang tersimpan di Perpustakaan Nasional Indonesia.

Riset PUSAD tersebut juga menjelaskan sejumlah kelebihan dan kekurangan dari model riset ini.¹⁴ Sejumlah argumentasi yang menunjukkan kelebihan penggunaan media massa sebagai basis data misalnya media massa dapat menyediakan data tentang berbagai jenis konflik sehingga membuka peluang perspektif teoritis dan metodologis. Penggunaan media massa berbentuk surat kabar dipandang juga mampu menjadi sumber alternatif, karena dapat memotret data tentang konflik, protes, dan kekerasan, dibanding

11 Amien Tohari dkk., *Dinamika Konflik Kekerasan di Indonesia*, 6-7.

12 Amien Tohari dkk., *Dinamika Konflik Kekerasan di Indonesia*, 6-7.

13 Contoh yang bisa dikutip misal Jason Miklian, Maria Gabrielsen Jumbert, Marta Bivanda Erdal, dan Eytan Gilboa.

14 Ihsan Ali Fauzi, Rudi Harisyah Alam, dan Samsu Rizal Panggabean, *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008)*, 3-4.

data resmi dari pemerintah atau kepolisian karena kerap tidak ada standar yang sama dalam menyajikan informasi di antara instansi.

Studi kami menggunakan media daring sebagai sumber data. Ada sejumlah pembatasan yang kami lakukan dalam mengambil sumber data. Pertama, kami membagi pencarian peristiwa konflik menjadi dua macam: peristiwa konflik yang berasal dari lima daerah dengan Indeks Kerukunan Beragama 2021 terendah, dan peristiwa konflik yang dipublikasikan di media nasional. Indeks Kerukunan Beragama 2021 menunjukkan kalau lima provinsi dengan Indeks Kerukunan Beragama terendah adalah Aceh, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, dan Nusa Tenggara Barat (NTB).

Di lima daerah tersebut, kami mencari publikasi media yang ditampilkan oleh media daring lokal maupun media daring di tingkat nasional. Kemudian kami juga mendata konflik-konflik yang dipublikasikan di media nasional di luar data-data tersebut. Yang dimaksud dengan media daring nasional adalah media yang dikenal sebagai media yang memiliki jangkauan nasional, karena dalam konteks media daring, media yang memiliki jaringan situs-situsnya di level daerah yang dibuktikan dengan keberadaan subdomain daerah. Meskipun jika menggunakan term pertama soal jangkauan, seluruh media daring pada saat ini berpotensi untuk dibaca oleh pembaca dari daerah mana pun sehingga pembagian media daring kepada kriteria nasional dan daerah tidak lagi signifikan.

Kedua, cara penentuan konten pemberitaan media daring yang dikategorikan sebagai konflik keagamaan. Sebagaimana di bagian konsep telah diterangkan pendefinisian mengenai konflik yang terbagi antara konflik yang mengandung aksi damai dan aksi kekerasan, kami kemudian memetakan aneka macam konflik yang dipublikasikan di media daring. Metodanya dengan menggunakan pencarian publikasi daring yang masuk di kolom berita mesin pencari *Google*. Kemudian teknik pencarian di mesin pencari diterapkan dalam riset ini, semisal penggunaan teknik "*allintitle*": untuk pencarian kata kunci dalam judul pos, atau "*allintext*" untuk pencarian kata kunci, baik satu atau lebih dari dua kata di dalam badan pos.

Kata kunci yang dicoba digunakan pada awalnya adalah "konflik", "konflik keagamaan", dan "konflik (nama lima daerah indeks KUB terendah)". Penggunaan kata kunci tersebut kemudian tidak selalu mendapatkan hasil yang optimal karena terlalu luas, atau konten yang dicari tidak ditemu-

kan. Kata “konflik keagamaan” misalnya, sering kali hanya memuat rilis atau pandangan dari Kementerian Agama atau pihak pemerintahan. Kata kunci kemudian dikembangkan menjadi isu-isu yang sering kali berkaitan dengan konflik keagamaan itu sendiri, semisal Islam dan Kristen, kelompok minoritas, kelompok yang kerap dipersekusi masyarakat maupun pemerintah semisal Ahmadiyah atau Syiah, kelompok yang dilabeli dalam payung term ‘aliran sesat’ hingga ‘terorisme’. Untuk kata kunci ‘terorisme’, pemberitaan yang dikategorikan konflik adalah aksi, bukan keberhasilan otoritas keamanan atau praktik baik terkait penanggulangan terorisme.

Ketiga, konflik yang terjadi sejak 2019 hingga Agustus 2022. Pembatasan 2019 dipilih karena program pengarusutamaan moderasi beragama diluncurkan oleh Kementerian Agama, dan pada 2020 moderasi beragama masuk dalam RPJMN dan Renstra Kementerian Agama 2020 – 2024. Pembatasan tersebut juga untuk mengukur, apakah dalam lebih dari dua tahun program Pengarusutamaan Moderasi Beragama telah mampu menurunkan konflik keagamaan. Di samping itu, yang ingin diukur juga adalah keterlibatan dan langkah-langkah Kementerian Agama dalam mengarusutamakan moderasi beragama dalam bentuk penanganan konflik yang muncul.

Keempat, setelah data konflik didapat, studi ini melakukan sejumlah pemetaan. Aneka publikasi media daring yang memuat berita peristiwa yang sama, dijadikan satu untuk digali sejumlah unsur di dalamnya, seperti waktu terjadinya konflik, lokasi konflik (level lokasi terendah yang disebutkan adalah kabupaten/kota), aktor (dibagi menjadi aktor negara dan nonnegara), korban (dalam pengertian mereka yang terdampak atau pihak yang menjadi “sasaran”), hingga aksi-aksi yang dilakukan di dalam peristiwa konflik tersebut. Yang dimaksud dengan “aksi di dalam konflik” dibagi menjadi dua macam: aksi damai dan aksi kekerasan. Aksi damai dibagi kembali menjadi dua macam: yang tidak melibatkan massa/nonmassa dan yang melibatkan massa. Detail macam-macam aksi tersebut sebagian besar digali dari pemetaan yang dilakukan oleh PUSAD. Kecuali, pemisahan aksi damai antara yang melibatkan massa dan nonmassa. Dalam aksi damai nonmassa, kami memasukkan beberapa jenis aksi yaitu: petisi, jumpa pers/siaran, gugatan hukum/somasi, mengeluarkan kebijakan/pandangan, dan mengeluarkan fatwa sesat. Pemetaan tersebut dari temuan awal kalau dalam banyak konflik keagamaan, kebijakan atau pemberian fatwa sesat kerap diberikan

oleh otoritas keagamaan dan diafirmasi oleh negara.

Kelima, karena fokus studi ini juga ingin melihat peran dan keterlibatan Kementerian Agama dalam dinamika proses konflik keagamaan, riset ini menambahkan satu jenis pemetaan lagi yaitu keterlibatan Kementerian Agama yang disajikan di bab tersendiri. Pencatatan “keterlibatan” dengan cara melihat penyebutan Kementerian Agama baik secara institusi maupun personal dalam pemberitaan media. Seluruh penyebutan tersebut kemudian diberi kode ‘1’ jika ada penyebutan dalam pemberitaan konflik. Kemudian dideskripsikan keterlibatan tersebut dengan mencatatkannya dalam kolom deskripsi, baik berupa pernyataan, kebijakan dan sebagainya.

Setelah data konflik keagamaan didapatkan, seluruhnya diturunkan menjadi sejumlah diagram sesuai dengan pemetaan yang disebutkan di dalam penjelasan keempat dan kelima dalam bagian metodologi. Untuk memperdalam informasi, kami kemudian mewawancarai sejumlah otoritas atau pihak Kementerian Agama yang disebut di dalam pemberitaan-pemberitaan tersebut atau pihak-pihak lain yang berhubungan dengan penanganan konflik di suatu daerah. Metode yang dilakukan dalam melakukan wawancara adalah dengan melakukan pertanyaan semiterstruktur, di mana meski ada pertanyaan-pertanyaan yang disediakan, namun dalam wawancara pertanyaan-pertanyaan bisa berkembang sesuai dengan alur tanya jawab.

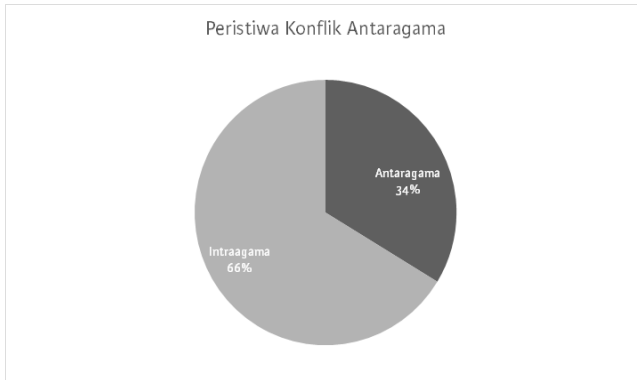
Bagian Kedua

Peta Konflik Keagamaan 2019 – 2022

Konflik Antaragama dan intraagama

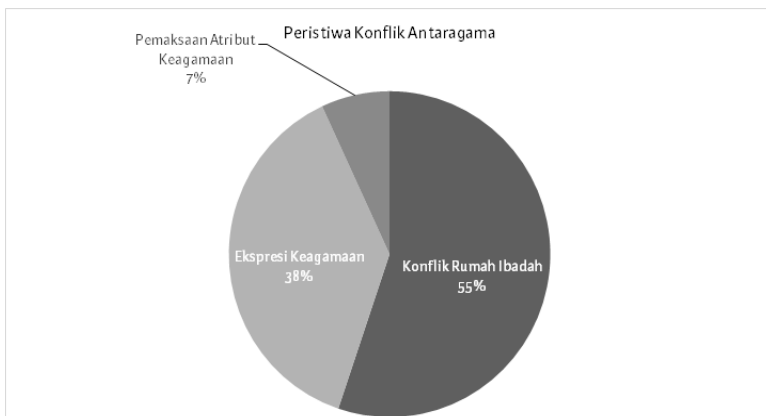
Konflik yang terjadi pada 2019 – 2022 dalam studi ini dipetakan menjadi dua kategori: konflik antaragama dan intra- gama. Konflik antarumat beragama maksudnya ialah perseteruan yang berkaitan dengan masalah keagamaan antara satu pemeluk agama dengan pemeluk agama lain. Sementara konflik intraagama adalah konflik yang terjadi dalam satu agama tertentu. Misalnya, konflik muslim dengan muslim, pemeluk Katolik dengan Katolik, dan pemeluk Hindu dengan Hindu. Dalam studi ini, konflik intraagama paling banyak ditemukan berkaitan dengan umat Islam. Ini bisa dipahami karena Islam, agama mayoritas di Indonesia.

Selama tiga tahun terakhir, studi ini menemukan 86 konflik keagamaan di Indonesia. Temuan ini merujuk pada berita media *online* nasional atau lokal, dan data Kementerian Agama. Konflik yang paling banyak terjadi, seperti tampak dalam **gambar 1**, adalah konflik yang berkaitan dengan intraagama. Dari 86 kasus, konflik intraagama ditemukan 57 kasus (66 persen), sedangkan konflik antaragama 29 kasus (34 persen). Artinya, potensi konflik intraagama, khususnya umat Islam, lebih besar ketimbang konflik antaragama.



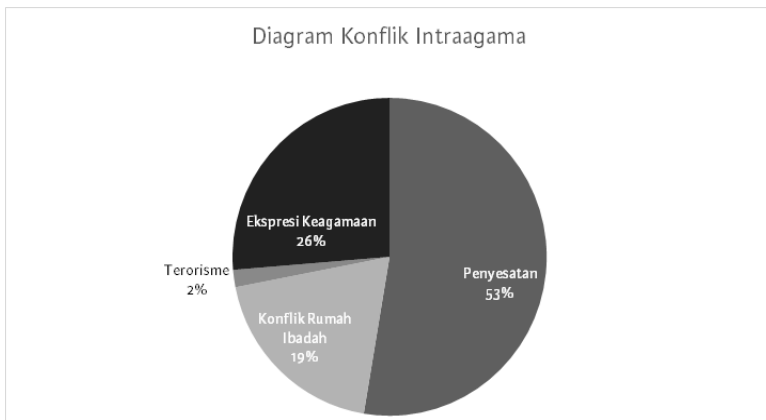
Gambar 1: Grafik Jenis Konflik

Konflik antaragama paling sering terjadi di Indonesia berkaitan dengan tiga isu besar: konflik rumah ibadah, pembatasan ekspresi agama, dan pemaksaan atribut agama tertentu kepada pemeluk agama lain. Sebagaimana ditunjukkan Gambar 2, pendirian rumah ibadah kerap kali memancing perseteruan antara satu pemeluk agama dengan pemeluk agama lainnya. Ada sekitar 16 (55 persen) kasus konflik rumah ibadah dalam tiga tahun terakhir ini. Kasus konflik yang didasarkan pada pembatasan ekspresi keagamaan ditemukan 11 kasus (38 persen), dan pemaksaan atribusi keagamaan 2 (7 persen) kasus.



Gambar 2: Grafik Peristiwa Konflik Antaragama

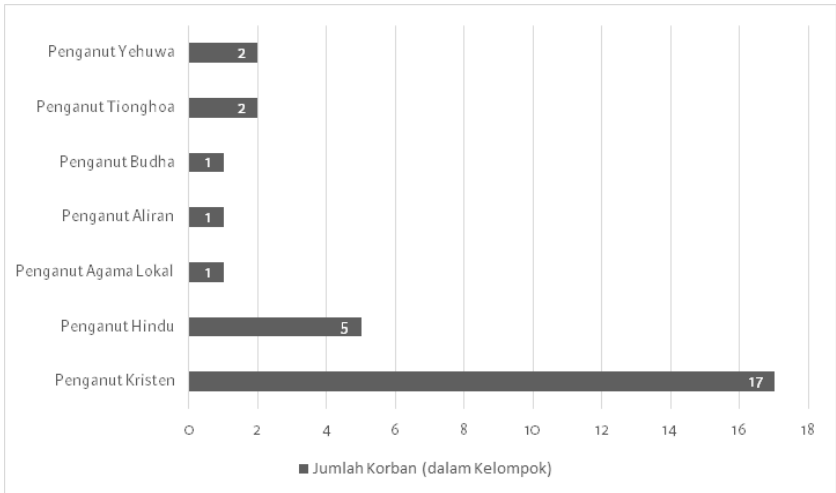
Sementara konflik intraagama dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi empat isu besar: penyesatan kelompok tertentu di dalam Islam, pembatasan aktivitas dan ekspresi keagamaan, rumah ibadah, dan terorisme. Kasus penyesatan atau pemberian label sesat terhadap satu aliran tertentu, seperti terlihat dalam Gambar 3, ditemukan 30 (53 persen) kasus, pembatasan aktivitas dan ekspresi keagamaan 15 (26 persen) kasus, konflik rumah ibadah 11 (19 persen) kasus, aksi terorisme 1 (2 persen).



Gambar 3: Grafik Peristiwa Konflik Intraagama

Korban Konflik

Dilihat dari korban konflik antaragama, pemeluk agama Kristen paling banyak mendapat perlakuan intoleransi dari pemeluk agama lain, baik dalam hal pendirian rumah ibadah, pembatasan aktivitas dan ekspresi keagamaan, dan pemaksaan atribut keagamaan tertentu. Gambar 4 menunjukkan, dari 29 kasus konflik antaragama, pemeluk agama Kristen menjadi korban dalam 17 kasus konflik, pemeluk agama Hindu 5 kasus, penganut agama lokal 2 kasus, Buddha dan Tionghoa masing-masing 1 kasus.



Gambar 4: Grafik Jumlah Korban Konflik Antaragama

Adapun konflik intraagama, pimpinan kelompok yang dituduh sesat mendapat perlakuan intoleransi dan penolakan, terutama pada saat menyampaikan dan mengekspresikan keyakinannya. Seperti ditunjukkan pada Gambar 5, ditemukan sekitar sembilan kasus penolakan terhadap pimpinan kelompok yang dituduh sesat, diskriminasi terhadap Jamaah Ahmadiyah dan Salafi ada delapan kasus, dan sikap intoleransi terhadap individu ataupun masyarakat yang memiliki pandangan keagamaan berbeda dengan mayoritas ditemukan lima kasus.



Gambar 5: Korban Konflik Intraagama

Aktor Konflik

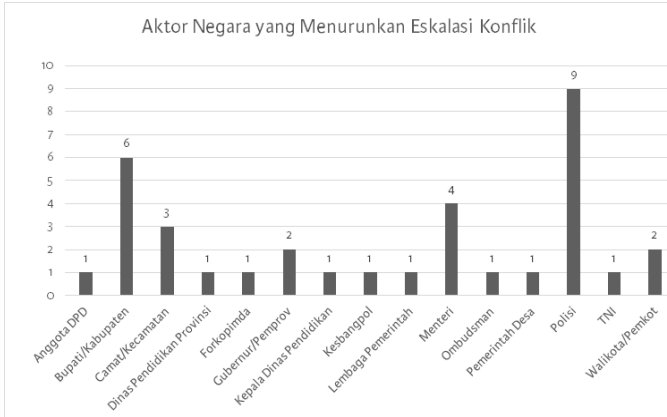
Aktor yang dimaksud di sini ialah setiap orang, kelompok, atau lembaga yang terlibat dalam konflik, baik dari negara ataupun masyarakat umum. Keterlibatan mereka bisa saja memperkuat eskalasi konflik atau menurunkan eskalasi konflik. Titian Perdamaian membagi aktor dalam dua kategori: aktor sekuritisasi (*securitizing actor*) dan aktor fungsional (*functional actor*). Aktor sekuritisasi ialah aktor utama, kebanyakan nonnegara, yang dapat memberi pengaruh pada suatu kelompok, seperti: tokoh politik, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh ormas, dan lain-lain. Sementara

aktor fungsional adalah aktor yang dapat menjembatani antara aktor sekuritisasi dengan kelompok rentan. Dalam konteks ini, pemerintah atau negara dapat disebut sebagai aktor fungsional. Kalau pemerintah dapat memainkan peran, bisa menjadi jembatan antara aktor sekuritisasi dengan kelompok rentan, eskalasi konflik akan menurun. Tetapi kalau tidak mampu memainkan peran, berpihak pada aktor sekuritisasi, konflik akan semakin melebar dan menguat.¹⁵

Perlu digarisbawahi, keterlibatan aktor dalam konflik antar- atau intra-agama tidak selalu tunggal. Dalam beberapa kasus, ada banyak aktor yang terlibat, sehingga eskalasi konflik semakin menguat. Misalnya, penyegelan masjid Ahmadiyah di Depok pada 2021. Kasus ini melibatkan Pemkot Depok, Satpol PP, Polisi, TNI, dan masyarakat. Pemerintah Kota mengeluarkan Peraturan Wali Kota Nomor 9 Tahun 2011, setelah itu diterbitkan pula Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011. Lalu Satpol PP, Polisi, dan TNI dikerahkan untuk melakukan penyegelan masjid Ahmadiyah. Masyarakat juga turun andil dalam proses penyegelan ini, karena sebagian mereka menolak keberadaan Ahmadiyah dengan melakukan demonstrasi.

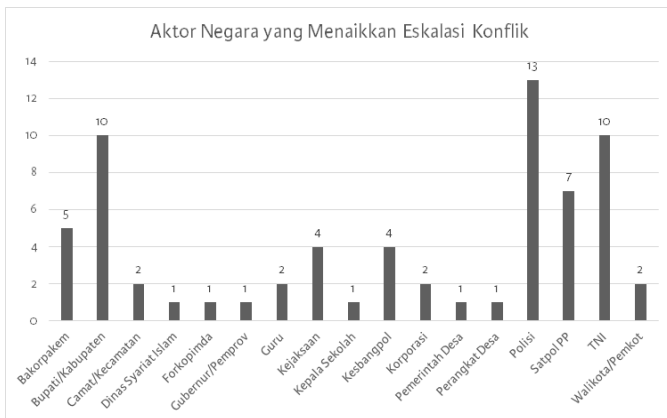
Kalau dilihat dari institusi, kepolisian memiliki andil besar dalam meredam eskalasi konflik di Indonesia. Gambar 6 menunjukkan, dari 86 kasus pada tahun 2019 – 2022, ada sekitar sembilan konflik yang berhasil diselesaikan polisi. Selain polisi, bupati, menteri, dan wali kota juga dapat memainkan peran dalam menyelesaikan konflik keagamaan. Bupati ditemukan menyelesaikan enam kasus, menteri empat kasus, dan wali kota dua kasus.

15 Bappenas, *Guideline Institusionalisasi Conflict Early Warning dan Early Response System di Indonesia, (kota dan penerbitan)* 35-38.



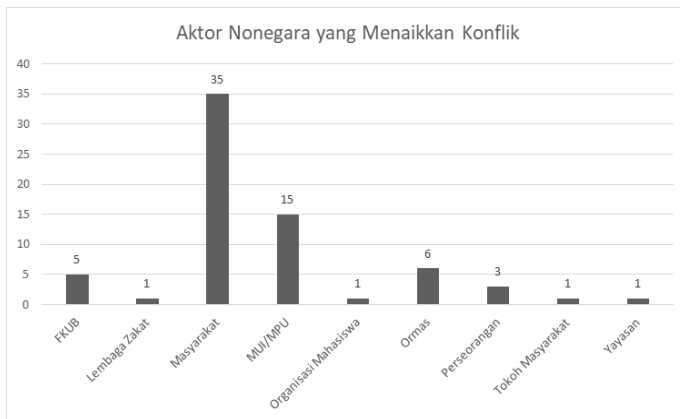
Gambar 6: Aktor Negara yang Menurunkan Konflik

Apabila pada gambar di atas kepolisian memiliki andil besar dalam proses penyelesaian konflik, sebaliknya pada Gambar 7, polisi juga berperan dalam memperkuat eskalasi konflik. Ada sekitar 13 konflik yang tidak berhasil ditangani kepolisian dengan baik membuat eskalasi konflik semakin tinggi. Selain polisi, TNI, bupati, dan satpol PP juga kerap kali membuat konflik keagamaan di masyarakat semakin tegang. Ditemukan 10 kasus yang pertikaiannya semakin kuat karena keterlibatan TNI dan bupati, dan 7 konflik karena keterlibatan satpol PP.



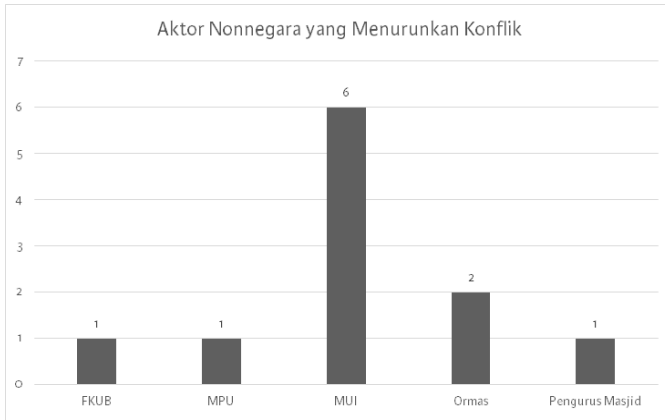
Gambar 7: Aktor Negara yang Memperkuat Eskalasi Konflik

Adapun aktor nonnegara, keterlibatannya hampir sama dengan aktor negara. Ada yang memperkuat eskalasi konflik dan ada pula yang meredam eskalasi konflik. Masyarakat umum berada pada posisi paling dalam memeruncing eskalasi konflik. Pada Gambar 8, disebutkan ada sekitar 35 kasus. Sebagian besar berkaitan dengan penolakan masyarakat umum terhadap aliran ataupun pandangan keagamaan yang berbeda. Selain masyarakat, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh, dan organisasi masyarakat juga berperan dalam memperkuat eskalasi konflik. Ada sekitar 15 kasus konflik yang menjadi semakin kuat pertikaiannya karena keterlibatan MUI dan MPU, 6 kasus karena keterlibatan ormas.



Gambar 8: Aktor Negara yang memperkuat Eskalasi Konflik

Peran MUI sebenarnya tidak selalu menaikkan eskalasi konflik. Penelitian ini juga menemukan praktik baik yang dilakukan MUI. Paling tidak, ada 6 kasus konflik keagamaan yang berhasil diselesaikan MUI. Hal ini sebagaimana tampak pada gambar di bawah ini.



Gambar 9: Aktor Nonnegara yang Menurunkan Konflik

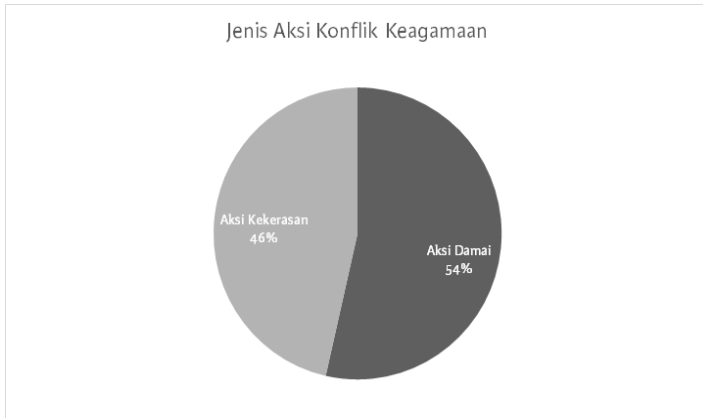
Data keterlibatan aktor di atas menunjukkan bahwa polisi dan MUI memiliki peran strategis dalam proses penyelesaian konflik di negara ini. Kedua lembaga ini dapat berperan ganda: memperkuat eskalasi konflik atau meredakan eskalasi konflik. Praktik buruk kepolisian dan MUI dalam penanganan konflik sangat tinggi, dan praktik baik penyelesaian konflik dari dua lembaga ini juga tinggi. Temuan ini tidak jauh berbeda dengan laporan Wahid Foundation 2019 di mana polisi, pemkab/pemkot, warga masyarakat, dan MUI kerap kali menghambat proses penyelesaian konflik. Apabila kesadaran masing-masing aktor ini terhadap hak kebebasan beragama dan keyakinan (KBB) semakin baik dan tinggi, eskalasi konflik akan semakin teredam. Namun jika kesadaran mereka terhadap hak KBB rendah dan berpihak pada mayoritarianisme, potensi eskalasi konflik akan semakin naik dan tinggi.¹⁶

Jenis Aksi dalam Konflik Agama

Konflik agama tidak selalu identik dengan kekerasan. Beberapa konflik justru disalurkan melalui aksi damai. Karenanya, dalam penelitian ini, aksi konflik dibagi menjadi dua kategori: aksi damai dan aksi kekerasan. Seperti terlihat dalam **gambar 12**, aksi damai lebih banyak ketimbang aksi kekerasan. Sekalipun aksi damai terlihat lebih banyak ketimbang kekerasan, masa-

16 Subhi Azhari dan Gamal Ferdhi, *Laporan Tahunan Wahid Foundation, Kemajuan Tanpa Penyelesaian Akar Masalah*, (Jakarta: Wahid Foundation, 2020), 69.

lah ini tidak boleh disepelekan. Ihsan Ali Fauzi mengingatkan, sekecil apapun peristiwa konflik tidak boleh dipandang sebelah mata, karena dampak dari konflik sangatlah besar, apalagi kalau ada korban.¹⁷



Gambar 10: Jenis Aksi Konflik Keagamaan

Aksi damai ada dua macam: aksi massa yang melibatkan massa (aksi damai) dan aksi damai yang tidak melibatkan massa (aksi nonmassa). Aksi massa dapat berupa unjuk rasa, *long march*, pawai, tablig akbar, pengaduan, dan lain-lain. Sedangkan aksi nonmassa umumnya berbentuk penyampaian petisi, siaran pers, gugatan hukum, dan lain-lain.¹⁸ Aksi kekerasan juga ada dua macam: kekerasan verbal dan kekerasan fisik. Di antara contoh kekerasan verbal ialah ujaran kebencian (*hate speech*), pemelintiran kebencian (*hate spin*), dan perundungan (*bully*). Adapun contoh kekerasan fisik adalah

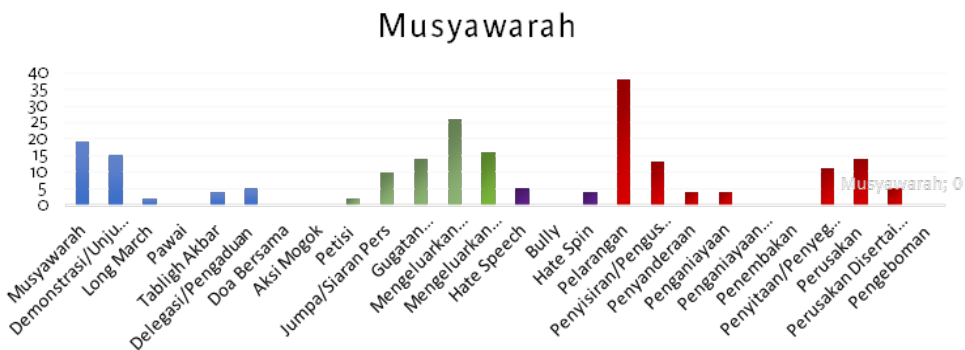
¹⁷ Ihsan Ali Fauzi dkk, Dalam *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008)*, 14.

¹⁸ Ihsan Ali Fauzi, Rudi Harisyah Alam, dan Samsu Rizal Panggabean, *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008)*, 10-11.

pelarangan, pengusiran, penyitaan, perusakan, penganiayaan, pembakaran, dan bentuk kekerasan lainnya.

Temuan penelitian ini menunjukkan aksi damai yang melibatkan massa terdapat 45 kasus dan 68 aksi damai yang tidak melibatkan massa. Sementara pada kasus lainya juga ditemukan 89 aksi kekerasan fisik dan 9 aksi kekerasan nonfisik. Dalam Gambar 11 disebutkan musyawarah atau mediasi adalah bentuk aksi damai melibatkan massa paling banyak, totalnya 19. Selain musyawarah, aksi unjuk rasa terdapat 15 kasus, pengaduan 5 kasus, dan tablig akbar 4 kasus. Sedangkan aksi yang tidak melibatkan massa, aksi mengeluarkan kebijakan paling banyak dilakukan, jumlahnya 26 aksi. Sementara aksi dalam bentuk pengeluaran fatwa sesat 16 kali. Aksi dalam bentuk gugatan hukum atau somasi 14 kasus.

Adapun aksi kekerasan nonfisik paling banyak ditemukan dalam bentuk ujaran kebencian dan pemelintiran kebencian. Ujaran kebencian 5 kasus, dan pemelintiran kebencian 4 kasus. Terakhir, aksi kekerasan fisik yang paling banyak terjadi adalah pelarangan ataupun pembatasan aktivitas keagamaan, ditemukan 38 kasus. Perusakan rumah ibadah 14 kasus. Pengusiran kelompok agama atau keyakinan tertentu 13 kasus. Penyitaan dan penyegelan rumah ibadah 11 kasus.



Gambar 11: Detail Bentuk Aksi dalam Konflik Agama

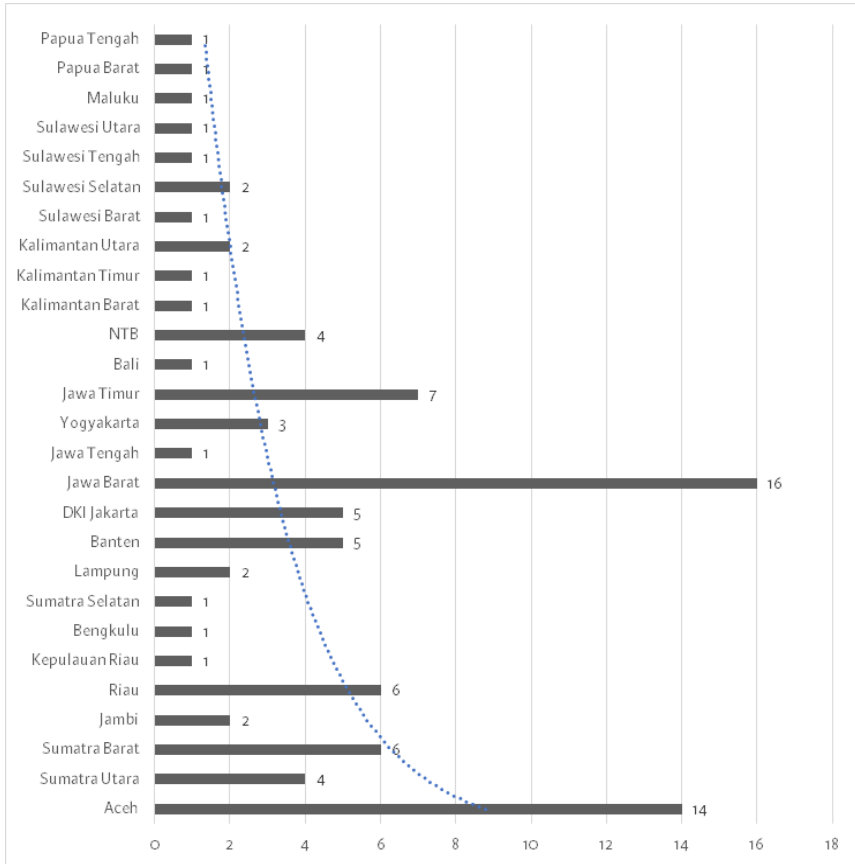
Keterangan:

1. Warna Biru menunjukkan aksi damai melibatkan massa= 45
2. Warna Hijau menunjukkan aksi damai nonmassa= 68
3. Warna Ungu menunjukkan aksi kekerasan nonfisik= 9
4. Warna Merah menunjukkan aksi kekerasan fisik= 89

Lokasi Konflik

Dilihat dari wilayah konflik, seperti terlihat pada gambar 12, konflik terjadi pada 27 provinsi di Indonesia. Jawa Barat dan Aceh menduduki dua provinsi paling rentan. Di Jawa Barat terdapat 16 kasus dan di Aceh 14 kasus. Dalam tiga tahun terakhir, konflik keagamaan memang sering kali terjadi di Jawa Barat. Konflik itu berkaitan dengan rumah ibadah, ekspresi keagamaan, dan aliran yang dianggap bermasalah oleh masyarakat. Seperti penolakan pura di Bekasi, pelarangan dan penyegelan masjid Ahmadiyah di Depok, penolakan Yayasan Baiti Jannati di Bandung yang dituduh sesat oleh masyarakat, dan lain-lain.

Sementara di Aceh, konflik yang paling sering terjadi berkaitan dengan internal umat Islam. Misalnya, konflik Salafi dan masyarakat daerah Aceh, rumah anggota BNN Kabupaten Pidie dibakar dengan tuduhan anggota MPTT-I yang notabeneanya dianggap aliran bermasalah, kemudian Pengajian Abi MY dan jemaah di Syiah Kuala digeruduk massa karena dianggap aliran bermasalah, dan penundaan pembangunan Masjid Muhammadiyah oleh pemerintah dengan alasan tidak ada izin. Selain konflik internal umat Islam, juga ada konflik antarumat beragama, misalnya pembakaran gereja di Singkil, pemaksaan jilbab pada siswi nonmuslim, dan konflik pembangunan rumah dinas pendeta Aceh Singkil.

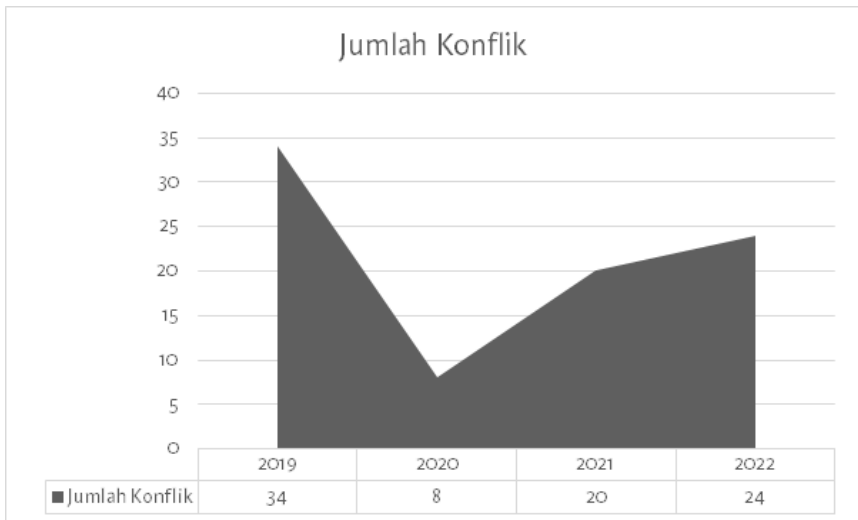


Gambar 12: Jumlah Konflik per Wilayah (2019 – 2022)

Rentang Waktu Konflik

Dilihat berdasarkan tahun, konflik agama paling tinggi terjadi pada 2019. Seperti tampak dalam Gambar 14, ada 36 peristiwa konflik agama pada 2019. Pada tahun itu, konflik paling banyak terjadi pada Desember, ditemukan ada tujuh kasus. Seperti kasus pelarangan ibadah Natal di Dhamasraya dan pelarangan atribut Natal di Jawa Timur. Tren konflik menurun pada tahun 2020, ditemukan hanya delapan kasus. Konflik turun pada tahun ini karena dilatarbelakangi Covid-19 yang menyebabkan mobilitas masyarakat terbatas. Aktivitas masyarakat dibatasi dengan diberlakukannya Pem-

batasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang memaksa masyarakat membatasi interaksi dan aktivitasnya di ruang publik dan tempat umum. Akan tetapi, tren penurunan konflik itu tidak berlangsung lama. Buktinya, satu tahun setelahnya, konflik agama kembali meningkat 19 kasus, paling banyak terjadi bulan Oktober dan Desember. Sementara itu, pada 2022, dibatasi sampai 30 Agustus, sudah ada 26 konflik agama. Artinya, konflik agama terus meningkat dibanding tahun sebelumnya.



Gambar 13: Jumlah Konflik dalam rentang Tahun 2019 – 2022

Bagian Ketiga

Peran Kementerian Agama dalam Penyelesaian Konflik Keagamaan di Indonesia

Subdit BPKI-PK dan PKUB: Dua Modal Kementerian Agama

Selain memetakan konflik keagamaan, penelitian ini juga berupaya melihat peran Kementerian Agama dalam penyelesaian konflik yang terjadi pada 2019 – 2022, baik konflik antar- ataupun intraagama. Merujuk pada UU Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, kementerian yang membidangi agama, dalam hal ini Kementerian Agama, termasuk aktor yang berperan penting dalam penyelesaian konflik. Apalagi dalam internal Kementerian Agama sendiri terdapat dua badan khusus yang ditugaskan untuk menyelesaikan konflik keagamaan. Kedua badan itu ialah Subdit Bina Paham Keagamaan Islam dan Penanganan Konflik (BPKI-PK) dan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB). Subdit BPKI-PK lebih fokus pada penyelesaian konflik atau masalah internal umat Islam, sementara PKUB difokuskan pada konflik antaragama.

Tugas BPKI-PK ialah melakukan pembinaan paham keagamaan Islam dan penanganan konflik sosial keagamaan, bekerja sama dengan tokoh agama, tokoh masyarakat, dan pemangku kepentingan, melalui dialog, konsultasi, dan rekonsiliasi sosial, supaya terwujud kedamaian dan kerukunan di

internal umat beragama.¹⁹

Dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Nomor 42 Tahun 2016, Subdit BPKI-PK memiliki empat fungsi. Pertama, penyiapan bahan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang bina paham keagamaan Islam dan penanganan konflik. Kedua, penyiapan bahan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang bina paham keagamaan Islam dan penanganan konflik. Ketiga, penyiapan bahan pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi di bidang bina paham keagamaan Islam dan penanganan konflik. Keempat, penyiapan bahan pelaksanaan evaluasi dan laporan di bidang bina paham keagamaan Islam dan penanganan konflik.

Untuk menjalankan keempat fungsi di atas, Subdit BPKI-PK memiliki tiga struktur: Pertama, seksi identifikasi paham keagamaan Islam. Tugasnya, melakukan penyiapan bahan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, bimbingan teknis, dan evaluasi serta laporan identifikasi paham keagamaan Islam. Kedua, Seksi Bina Paham Keagamaan Islam. Tugasnya, melakukan penyiapan bahan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, bimbingan teknis, dan evaluasi serta laporan bina paham keagamaan Islam. Ketiga, Seksi Advokasi dan Penanganan Konflik. Tugasnya, menyiapkan bahan perumusan, koordinasi, dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, bimbingan teknis, dan evaluasi serta laporan advokasi dan penanganan konflik.

Selain memiliki struktur di level nasional, BPKI-PK juga memiliki struktur di level provinsi, karena pengelolaan urusan agama tidak hanya diserahkan pada pemerintah daerah semata, tetapi juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.²⁰ Hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 7 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Dalam aturan itu ditegaskan bidang pemerintahan yang tidak menjadi wewenang daerah adalah politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, dan agama. Se-

19 Dirjen Bimas Islam Kemenag RI, *Himpunan Peraturan Bidang Paham Keagamaan Islam & Penanganan Konflik*, 5

20 Untuk Tata Kelola Kementerian Agama di tingkat pusat, diatur di dalam Permenag No 42 tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agama. Sementara aturan mengenai tata kerja Kementerian Agama di tingkat bawah, diatur dalam Permenag No 19 Tahun 2019 tentang Instansi Vertikal Kementerian Agama.

bab itu, Kementerian Agama memiliki koordinasi dengan pejabat Kementerian Agama di daerah, dan mereka punya kewajiban untuk melaporkan apa yang sudah dikerjakan kepada Kemenag.

Tidak hanya memiliki struktur di masing-masing provinsi, subdit ini juga dibantu oleh para penyuluh agama yang ada pada setiap kecamatan dan kabupaten. Menurut Muhammad Syafaat, tim Pokja Moderasi Beragama, ada dua tugas utama dari penyuluh agama: penyuluh kerukunan umat beragama dan penyuluh radikalisme dan aliran sempalan. Sampai saat ini, jumlah penyuluh agama PNS ada sekitar 5.002 dan non-PNS 45.412.²¹ Mereka tersebar hampir di semua wilayah, dari kota hingga desa terpencil.

Dilihat dari struktur dan jaringannya, BPKI-PK punya potensi besar dalam penyelesaian konflik keagamaan, khususnya yang berkaitan dengan internal umat agama, dan mewujudkan perdamaian serta kerukunan. Apalagi subdit ini juga memiliki garis koordinasi dengan para penyuluh agama yang jumlahnya sangat banyak, dan tersebar hampir setiap wilayah di Indonesia.

Seperti BPKI-PK, Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) juga memiliki jaringan sampai ke level bawah. PKUB mempunyai struktur di kanwil Kemenag provinsi dan kabupaten. PKUB juga bermitra dengan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang ada di setiap provinsi dan kabupaten/kota. FKUB merupakan wadah bagi tokoh atau aktivis lintas agama untuk berdiskusi, berdialog, dan menyelesaikan persoalan keagamaan yang terjadi di tengah masyarakat. Setidaknya, ada empat kegiatan FKUB yang selama ini sudah berjalan. Pertama, melakukan dialog berbagai tokoh agama dan masyarakat. Kedua, menyerap aspirasi masyarakat dari berbagai kalangan terkait kerukunan umat beragama. Ketiga, menyalurkan aspirasi tentang kerukunan umat beragama kepada pemerintah. Terakhir, menyosialisasikan kebijakan pemerintah terkait kerukunan umat beragama.

Sementara tugas utama PKUB menurut PMA Nomor 42 Tahun 2016 Pasal 879 ialah merumuskan kebijakan dan rencana operasional di bidang kerukunan umat beragama; koordinasi pelaksanaan program kerukunan umat beragama; penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria kerukunan umat beragama; pengembangan komunikasi terhadap aliran kepercayaan; koordinasi pelaksanaan program pencegahan dan penanganan masalah ke-

21 Lihat: <https://epa.kemenag.go.id/home>, diakses Senin, 12 September 2022.

rukunan umat beragama; pemberian bimbingan teknis dan evaluasi kerukunan umat beragama.

Dalam Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020 – 2024 dan Renstra Kementerian Agama 2020 – 2024, PKUB diamanahkan untuk penguatan moderasi dan kerukunan umat beragama, PKUB memiliki tiga tugas utama yang berkaitan dengan penguatan harmoni dan kerukunan umat beragama: perlindungan umat beragama untuk menjamin hak-hak sipil dan beragama; penguatan peran lembaga agama, organisasi sosial keagamaan, tokoh agama, tokoh masyarakat, ASN, TNI, dan Polri sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa; penguatan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) untuk membangun solidaritas sosial, toleransi, dan gotong royong.

PKUB adalah bukti keseriusan Kementerian Agama dalam menyelesaikan konflik antaragama di Indonesia. Apalagi PKUB berada di bawah tanggung jawab Menteri Agama dan Sekretaris Jendral Kementerian Agama secara langsung. Kepala PKUB, Wawan Djunaedi, menyadari betul kekuatan PKUB. Dia selalu meminta kepada bawahannya yang berada di wilayah untuk selalu menuliskan laporan konflik yang terjadi di masyarakat. Laporan ini penting untuk mengetahui akar masalah yang menyebabkan terjadinya konflik, sehingga dapat dicari solusi yang tepat.

Melalui dua lembaga ini, Subdit BPKI-PK dan PKUB, posisi Kementerian Agama dalam penyelesaian konflik keagamaan sangat strategis. Apalagi, Kemenag memiliki jaringan dari atas sampai bawah, jumlahnya pun sangat banyak. Kedua lembaga ini adalah aset berharga Kementerian Agama dan perlu didorong terus untuk menyelesaikan masalah keagamaan dan mewujudkan kerukunan umat beragama.

Pendekatan Kementerian Agama dalam Penyelesaian Konflik

Ada beberapa pendekatan yang digunakan Kementerian Agama dalam penyelesaian konflik di Indonesia. Pendekatan itu disimpulkan dari wawancara terhadap pejabat dan mitra Kementerian Agama dalam penyelesaian konflik. Di antara langkah yang digunakan Kementerian Agama sebagai berikut:

Membuka Ruang Dialog

Pendekatan pertama yang dilakukan Kementerian Agama ialah membuka ruang dialog. Konflik kerap kali terjadi karena tidak saling mengenal dan berkomunikasi. Pintu dialog mesti terus dibuka agar masyarakat dapat menghargai perbedaan dan bisa hidup berdampingan dengan orang yang berbeda. Dalam penyelesaian konflik, tokoh agama merupakan aktor kunci yang perlu diajak bicara. Tokoh agama punya kuasa untuk meredam konflik yang terjadi di tengah masyarakat. Karena itu, pertemuan dan dialog yang melibatkan tokoh agama sangat penting untuk dilakukan.

FKUB termasuk salah satu forum yang digunakan Kementerian Agama untuk membuka ruang dialog antarumat beragama. Pembentukan FKUB didasarkan pada Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 (PBM 2006) tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat. Menurut PBM tersebut, FKUB didirikan oleh masyarakat pada tiap provinsi atau wilayah masing-masing dengan difasilitasi pemda setempat.²² FKUB sudah terbentuk hampir di setiap daerah. Pada 2020, diinformasikan sudah terbentuk sebanyak 542 FKUB di seluruh Indonesia, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Kepala PKUB, Wawan Djunaedi, mengaku selalu melibatkan FKUB dalam penyelesaian konflik. FKUB wadah strategis untuk membantu meredam konflik yang terjadi di banyak wilayah. Wawan Djunaedi mengatakan:

Kemenag RI itu juga punya mitra, lembaga kerukunan yang kita sebut dengan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Forum ini biasanya modal kita kalau ada dinamika konflik di lapangan terutama terkait konflik antaragama, contoh sekarang ya kasus di Cilegon. *Nah*, kita langsung kontak kanwilnya, dan kita kontak FKUB-nya. Terlebih jika konflik tersebut mengenai tempat ibadah atau lainnya. Di sana kita minta, melakukan dialog agar tercipta deeskalasi konflik.²³

22 Zainal Abidin Bagir, *Dialog Antarumat Beragama; Gagasan dan Praktik di Indonesia*, 48.

23 Wawancara dengan Wawan Djunaedi, Senin 13 September 2022.

Presiden Jokowi juga berharap besar pada FKUB untuk selalu membuka ruang dialog dengan pemuka lintas agama. Jokowi mengibaratkan FKUB sebagai miniatur kebinekaan. Dalam Rakornas FKUB tahun 2020, beliau menuturkan:

Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) merupakan miniatur kebinekaan Indonesia. Saya berharap, tidak ada satu pun yang ditinggalkan ataupun dipinggirkan. FKUB hendaknya menjadi tenda bangsa yang mengayomi semua umat beragama dari beragam kelompok. Komitmen ini harus tertanam kuat dalam kesadaran para tokoh dan aktivis FKUB di semua tingkatan. Pemerintah mendukung agar peran-peran FKUB semakin optimal dalam menyemai nilai-nilai moderasi beragama. Moderasi beragama merupakan pilihan yang tepat dan selaras dengan jiwa Pancasila di tengah adanya gelombang ekstremisme di berbagai belahan dunia.²⁴

Pelibatan FKUB dalam penyelesaian konflik dan penciptaan kerukunan menunjukkan pergeseran paradigma Kementerian Agama. Kementerian Agama menyadari betul pentingnya keterlibatan masyarakat dalam penyelesaian konflik. Pasalnya, pada masa Orde Baru, masyarakat tidak banyak dilibatkan dalam meredam konflik dan usaha bina damai. Zainal Abidin Bagir menegaskan, pascareformasi, Kemenag lebih sadar akan multikulturalisme dan keragaman masyarakat Indonesia. FKUB merupakan tradisi baru dalam program pembangunan yang melibatkan masyarakat. Ini berbeda dengan pendekatan Orde Baru yang menjadikan masyarakat sebagai objek program dan tidak dilibatkan dalam banyak hal. Sementara pada masa sekarang, masyarakat didorong dan difasilitasi untuk bertemu, berdialog, dan membicarakan banyak hal.²⁵

24 Pernyataan Joko Widodo, Presiden RI pada acara Rakornas FKUB, 3 November 2020. Video pernyataan resminya dapat dilihat di: <https://www.youtube.com/watch?v=NnfDSd1uKqU>, diakses pada: Senin 13 September 2022.

25 Zainal Abidin Bagir, *Dialog Antarumat Beragama; Gagasan dan Praktik di Indonesia*, h 86.

Melibatkan Penyuluh Sebagai Agen Resolusi Konflik

Seperti disebutkan di awal, Kementerian Agama saat ini memiliki sekitar 5.002 penyuluh agama PNS dan 45.369 penyuluh agama non-PNS. Total keseluruhannya 50.371 penyuluh agama. Para penyuluh agama ini tersebar di 5.945 KUA di seluruh Indonesia. Komposisinya, setiap kecamatan ada delapan penyuluh agama non-PNS dan satu penyuluh agama PNS. Tabel di bawah ini gambaran dari persebaran penyuluh agama di Indonesia.

No	Provinsi	KUA	PNS	Non-PNS	Jumlah
1	Aceh	274	265	2241	2506
2	Sumatera Utara	367	173	2690	2863
3	Sumatera Barat	173	259	1436	1695
4	Riau	163	103	1236	1339
5	Jambi	132	126	983	1109
6	Sumatera Selatan	132	126	983	1709
7	Bengkulu	126	85	908	993
8	Lampung	225	154	1642	1796
9	Kepulauan Bangka Belitung	47	45	358	403
10	Kepulauan Riau	66	28	435	463
11	DKI Jakarta	44	142	385	527
12	Jawa Barat	626	839	5145	5984
13	Jawa tengah	581	508	4714	5222
14	DI. Yogyakarta	78	184	654	838
15	Jawa Timur	664	429	5475	5904
16	Banten	155	88	1264	1352
17	Bali	35	22	315	337

No	Provinsi	KUA	PNS	Non-PNS	Jumlah
18	Nusa Tenggara Barat	116	86	932	1018
19	Nusa Tenggara Timur	130	22	1074	1096
20	Kalimantan barat	164	68	1335	1403
21	Kalimantan Tengah	123	51	820	871
22	Kalimantan Selatan	151	163	1226	1389
23	Kalimantan Timur	96	40	700	740
24	Kalimantan Utara	36	19	286	305
25	Sulawesi Utara	78	12	601	613
26	Sulawesi Tengah	163	67	888	955
27	Sulawesi Selatan	294	528	2200	2728
28	Sulawesi Tenggara	200	80	1444	1524
29	Gorontalo	69	72	529	601
30	Sulawesi Barat	63	107	438	545
31	Maluku	78	61	413	474
32	Maluku Utara	107	25	577	602
33	Papua	29	9	152	161
34	Papua Barat	51	6	303	309

Tabel 2: Distribusi Penyuluh Agama PNS dan Non-PNS

Melibatkan penyuluh agama dalam penyelesaian konflik termasuk pendekatan strategis. Selain jumlahnya sangat banyak, mereka bersentuhan langsung dengan masyarakat. Mereka paling tahu tentang informasi yang berkembang di masyarakat. Peran penyuluh agama sebagai agen resolusi konflik sudah masuk dalam Renstra Kementerian Agama 2020 – 2024. Dalam Renstra ini juga disebutkan perlunya penguatan kompetensi aktor keru-

kunan umat beragama, terutama penyuluh agama. Beberapa cara yang bisa dilakukan untuk penguatan kompetensi aktor ini adalah pendalaman pemahaman terhadap regulasi moderasi dan kerukunan umat beragama, peningkatan kemampuan manajemen pencegahan dan penanganan konflik, pelatihan promosi kerukunan umat beragama, dan penyiaran media yang berorientasi pada jurnalisme damai.²⁶

Dalam meningkatkan kapasitas penyuluh sebagai agen resolusi konflik, Subdit BPKI-PK tahun 2022 menginisiasi program Seleksi Penyuluh Agama Agen Resolusi Konflik (SPARK). Muhammad Syafaat, salah satu inisiator SPARK, menjelaskan bahwa kegiatan ini dimaksudkan untuk penguatan tiga hal: peningkatan pengetahuan tentang konflik keagamaan, membentuk keterampilan para penyuluh agama terkait deteksi dan respons dini konflik keagamaan berlatar perbedaan paham dan budaya Islam, dan memotivasi penyuluh untuk aktif di lapangan. Akmal Salim Ruhana, mantan Kasubdit BPKI-PK, menambahkan, SPARK merupakan langkah tepat dalam proses penanganan konflik, karena dengan melibatkan aktor lokal yang mempunyai wawasan resolusi konflik, eskalasi konflik diharapkan tidak akan membesar dan menguat. Apalagi jumlah penyuluh di Indonesia sangat banyak, ini menjadi peluang strategis untuk melibatkan mereka dalam pendeteksian dan penanganan konflik di wilayah mereka masing-masing.²⁷

Kesadaran melibatkan penyuluh agama sebagai agen resolusi konflik tidak hanya muncul dari pusat, tetapi juga berasal dari kantor wilayah Kementerian Agama. Kanwil Sumatera Barat misalnya, mereka memperdayakan penyuluh agama dengan membuat program *One Penyuluh, One Village*. Helmi, Kepala Kanwil Sumatera Barat, menjelaskan bagaimana keterlibatan penyuluh dalam penyelesaian konflik di Sumatera Barat. Dia memberikan empat tugas kepada penyuluh. Pertama, mendatangi lokasi kejadian atau konflik. Kedua, koordinasi dengan Kementerian Agama tingkat kabupaten. Ketiga, penyuluh agama diminta untuk bersinergi dengan Babinkabtinmas, Kejaksaan/Bakorpakem, dan MUI. Sinergi yang dibangun bertujuan untuk bergerak bersama-sama dalam menangani konflik keagamaan, agar tingkat

26 Renstra Kementerian Agama 2020-2024, h 24.

27 Wawancara dengan Akmal Salim Ruhana (Kasubdit Bina Paham Keagamaan Islam Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama), Selasa, 20 September 2022.

eskalasi konflik tidak menguat. Keempat, para penyuluh agama diberikan tugas untuk melaporkan konflik dan mendata aliran keagamaan di Sumatera Barat yang dianggap menyimpang.²⁸

Sejauh ini, menurut pengakuan Helmi, seluruh konflik keagamaan, baik intra- ataupun antaragama sudah selesai di tingkat kabupaten/kota. Aktor yang berperan besar dalam hal ini adalah penyuluh agama. Berdasarkan data dari Subkor Bina Paham Keagamaan dan Kepustakaan Islam, pada 2020 – 2022 sudah ada tiga konflik keagamaan intraagama yang diselesaikan oleh Kanwil Kemenag Sumbar. Seperti terlihat pada Tabel 2, pada 2020, aliran Milah Ibrahim di Kecamatan X Koto, Kabupaten Solok, statusnya sudah diselesaikan. Pada 2021, ada aliran bermasalah Pelindung Kehidupan di Pauh Nan Duo, Kabupaten Solok Selatan, yang sudah diselesaikan oleh MUI dan Pakem. Ketiga, pada 2022 ada kasus Bab Kesucian di Kabupaten Tanah Datar, dengan status terselesaikan.

Nama Aliran	Pimpinan	Kecamatan	Kab/ Kota	Keterangan	Tahun
Milah Ibrahim	M Syakur	X Koto	Kab Solok	Sudah selesai	2020
Pelindung Kehidupan	Edi	Pauh Nan Duo	Solok Selatan	Sudah selesai oleh MUI dan Pakem	2021
Bab Kesucian	Syaiful	X Koto	Tanah Datar	Sudah selesai	2022

Tabel 3: Laporan Kasus Konflik yang Diselesaikan Kanwil Sumatera Barat.²⁹

Mengeluarkan Pernyataan Publik

Mengeluarkan pernyataan publik termasuk pendekatan yang digunakan Kementerian Agama dalam merespons konflik keagamaan. Pernyataan itu

28 Wawancara dengan Dr. H. Helmi, M. Ag (Kanwil Kemenag Sumatra Barat), Rabu, 21 September 2022.

29 Subkoordinator Bina Paham dan Kepustakaan Kanwil Kemenag Sumatera Barat.

biasanya disebarluaskan melalui media massa, cetak maupun digital. Menteri Agama, Yaqut Cholil Qoumas, dalam tiga tahun terakhir ini paling sering mengeluarkan pernyataan publik tentang konflik keagamaan dibanding pejabat lainnya. Salah satu pernyataannya ialah mengancam perusakan tempat ibadah Jamaah Ahmadiyah di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat, pada 2021. Tindakan main hakim sendiri, kata Yaqut Cholil Qoumas, apalagi merusak rumah ibadah dan harta benda milik orang lain, adalah ancaman nyata bagi kerukunan umat beragama. Yaqut meminta aparat keamanan mengambil langkah dan upaya tegas untuk mencegah dan mengatasi tindakan main hakim sendiri.

Dalam pemberitaan *Kompas.com*, Menteri Agama meminta pelaku perusakan dan pembakaran juga diproses secara hukum. Pelakunya mesti bertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan hukum demi kepastian hukum dan tegaknya keadilan. Ia meminta pula kepada pemerintah daerah untuk menjalankan fungsinya dalam menjaga kerukunan umat beragama di wilayah masing-masing. Sebab hal ini sudah diatur dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri (PBM) Nomor 9 dan 8 tahun 2016 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.³⁰

Dirjen Bimas Islam, Kamaruddin Amin, beberapa kali juga mengeluarkan pernyataan di media tentang konflik internal umat Islam. Misalnya penolakan keberadaan Jamaah Ahmadiyah di Depok dan penyegelan masjid Ahmadiyah Depok. Kamaruddin Amin meminta agar semua pihak patuhi SKB 3 Menteri yang ada. Menurutny, SKB Tiga Menteri adalah titik moderat yang mengakomodasi kepentingan semua pihak dan masih relevan untuk dijadikan instrumen mengatasi masalah Ahmadiyah. Syaratnya, semua pihak harus patuh pada SKB tersebut. SKB mengatur apa yang harus dilakukan oleh Jamaah Ahmadiyah, masyarakat, dan pemerintah.³¹

30 Kompas.com, "Menag Kecam Perusakan Tempat Ibadah Ahmadiyah di Kalimantan Barat," [www.kompas.com](https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/18242031/menag-kecam-perusakan-tempat-ibadah-ahmadiyah-di-kalimantan-barat), 3 September 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/18242031/menag-kecam-perusakan-tempat-ibadah-ahmadiyah-di-kalimantan-barat>. Diakses 15 September 2022. _

31 Detik.com, "Sekretariat Ahmadiyah Disegel, Kemenag Ingatkan Soal SKB 3 Menteri," [www.detik.com](https://news.detik.com/berita/d-5780940/sekretariat-ah), 25 Oktober 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5780940/sekretariat-ah>

Selain Dirjen Bimas Islam, Kepala PKUB, Wawan Djunaedi, juga pernah mengeluarkan pernyataan tentang konflik rumah ibadah Ahmadiyah di Sintang, Kalimantan Barat. Menurutnya, rumah ibadah Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang sudah berdiri di Sintang agar dapat tetap difungsikan sebagai masjid yang bisa dimanfaatkan oleh seluruh umat Muslim. Ia mengatakan kubah masjid rumah ibadah JAI di Sintang telah dibongkar untuk dilakukan alih fungsi sebagai masjid bagi seluruh umat Islam. Jika akan dimanfaatkan untuk fungsi yang lain, harus melalui musyawarah dengan Jamaah Ahmadiyah sebagai pemilik lahan dan bangunan.³²

Kalau diperhatikan, mengeluarkan pernyataan publik adalah pendekatan paling sering dilakukan pejabat Kementerian Agama dalam merespons konflik keagamaan. Namun yang menjadi pertanyaan, apakah pendekatan ini efektif dan bisa meredam eskalasi konflik?

Abdul Jamil Wahab, peneliti Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN), mengibaratkan pendekatan pernyataan publik dalam merespons konflik seperti pisau bermata dua. Pada satu sisi pernyataan publik berguna sebagai upaya dalam meredam konflik, sekaligus menunjukkan peran dan kehadiran negara dalam merespons isu tersebut. Namun, pada sisi lain, pernyataan publik juga memiliki kelemahan, bahkan bisa menaikkan eskalasi konflik, jika tidak cermat dalam membuat komentar.³³ Penyelesaian konflik tidak cukup dengan sekadar mengeluarkan pernyataan. Itu hanya sebagai langkah awal, setelah mengeluarkan pertanyaan, perlu dilakukan mediasi agar eskalasi konflik tidak naik, dan pernyataan yang dikeluarkan Kementerian Agama tidak 'digoreng' oleh kelompok tertentu.³⁴

Menggandeng Mitra Lokal

Pendekatan berikutnya yang digunakan Kementerian Agama adalah bekerja sama dengan mitra lokal. Ada banyak mitra lokal yang diajak Kement-

madiyah-depok-disegel-kemenag-ingatkan-soal-skb-3-menteri. Diakses 15 September 2022.

32 Antaranews.com, "Ini Imbauan Kemenag untuk Rumah Ibadah Ahmadiyah Sintang," 30 Januari 2022, <https://kalbar.antaranews.com/berita/503245/ini-imbau-kemenag-untuk-rumah-ibadah-ahmadiyah-sintang> Diakses 15 September 2022.

33 Wawancara dengan Abdul Jamil Wahab (Peneliti BRIN), Senin, 19 September 2022.

34 Wawancara dengan Abdul Jamil Wahab (Peneliti BRIN), Senin, 19 September 2022.

rian Agama untuk membantu penyelesaian konflik di wilayah. Salah satunya Lakpesdam PBNU. Lakpesdam pernah bekerja sama dengan Kementerian Agama dalam penyelesaian konflik Ahmadiyah di Nusa Tenggara Barat. Perlu diketahui, kekerasan terhadap Jemaah Ahmadiyah di NTB sudah berlangsung lama. Pada 1983, kekerasan menimpa anggota Ahmadiyah di Pancor, Lombok Timur.³⁵ Pada 2001 – 2002, kekerasan terhadap Ahmadiyah masih terjadi di Lombok Timur: masjid Ahmadiyah dirusak dan sebagian rumah dan toko Jemaah Ahmadiyah dibakar. Imbas pembakaran dan perusakan itu tercatat 8 bangunan dibakar, 28 bangunan dirusak, dan 350 anggota JAI mengungsi.³⁶ Pada 2006, massa menyerang Jemaah Ahmadiyah di Perumahan Bumi Asri, Dusun Ketapang, Desa Gegerung, Kecamatan Lingsar, Kabupaten Lombok Barat. Akibatnya, mereka meninggalkan kampung halaman dan mengungsi ke tempat lain.³⁷

Pada 2018, penyerangan terhadap Ahmadiyah kembali terjadi. Dalam catatan Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), sekelompok massa intoleran menyerang secara membabi-buta terhadap komunitas JAI di Dusun Geprek Tanah Eat, Desa Greneng, Kecamatan Sakra Timur, Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat. Peristiwa brutal tersebut mengakibatkan rusaknya sejumlah rumah dan harta benda milik kelompok JAI, bahkan sebanyak 24 orang yang berasal dari 7 kepala keluarga diusir secara paksa dari tempat kediamannya.³⁸

Menurut Lutfatul Azizah, rentetan aksi intoleransi terhadap Ahmadiyah tersebut disebabkan institusi negara yang bertugas untuk menyelesaikan masalah ini gagal memainkan peran dan fungsinya. Ada tiga institusi yang ditunjuk Gubernur untuk menyelesaikan konflik Ahmadiyah: Kanwil Keme-

35 Lutfatul Azizah, *Refleksi Moderasi Beragama Dalam Penyelesaian Konflik Ahmadiyah Lombok*, (Yogyakarta; Pustaka Egaliter, 2002), 103-104.

36 Lutfatul Azizah, *Refleksi Moderasi Beragama Dalam Penyelesaian Konflik Ahmadiyah Lombok*, 104-105.

37 Lutfatul Azizah, *Refleksi Moderasi Beragama Dalam Penyelesaian Konflik Ahmadiyah Lombok*, 106.

38 *KontraS*, "Persekusi Komunitas Ahmadiyah Lombok Timur Kembali Terulang: Lemahnya Perlindungan Negara Terhadap Kelompok Minoritas," 21 Mei 2018, <https://kontras.org/2018/05/21/persekusi-komunitas-ahmadiyah-lombok-timur-kembali-terulang-lemahnya-perlindungan-negara-terhadap-kelompok-minoritas/> Diakses Sabtu 1 Oktober 2022.

nag NTB, Kesbangpoldagri NTB, dan Dinas Sosial NTB.³⁹

Namun belakangan, eskalasi konflik Ahmadiyah mulai mereda di NTB setelah Kanwil Kemenag NTB mengajak Lakpesdam PWNNU NTB sebagai mitra untuk membantu proses penyelesaian konflik.⁴⁰ Pendekatan Kanwil Kemenag dan Lakpesdam pada waktu itu ialah mengubah pendekatan penyelesaian konflik, yang awalnya menggunakan pendekatan teologis menjadi sosiologis. Setelah itu, memastikan hak-hak korban konflik terjamin selama berada di pengungsian, khususnya perempuan dan anak. Lakpesdam juga memastikan pendidikan anak tidak terabaikan selama masa pengungsian. Di samping itu, Lakpesdam mengadvokasi Pemerintah Pusat dan daerah untuk memberi bantuan rumah kepada pengungsi, karena mereka sudah tidak mungkin lagi untuk balik ke kampung halamannya. Usaha advokasi ini berhasil, ada sekitar delapan kepala keluarga (KK) Jemaah Ahmadiyah di Lombok Timur mendapat bantuan rumah.

Sementara di tempat yang lain seperti Transito, Lakpesdam berhasil membangun komunikasi dengan warga, sehingga mereka mulai menerima kehadiran Jemaah Ahmadiyah, sekalipun proses pendampingannya berjalan cukup lama. Lakpesdam menggunakan pendekatan kultural untuk mempertemukan anggota Ahmadiyah dengan masyarakat yang menolak, seperti mengadakan olahraga bersama, diskusi, dan kegiatan masyarakat lainnya. Sampai saat ini, Lakpesdam masih terus membangun komunikasi dengan pemerintah untuk memastikan hak anggota Ahmadiyah sebagai warga negara tidak diabaikan.

Melibatkan Aparat Keamanan (*Peacekeeping*)

Pelibatan aparat keamanan (*peacekeeping*) lazim digunakan dalam penyelesaian konflik. Pendekatan ini biasanya digunakan untuk menghentikan konflik, terutama ketika konflik tidak bisa diselesaikan dengan cara yang halus.⁴¹ Contoh konflik yang diselesaikan dengan menggunakan pendekatan

39 Lutfatul Azizah, *Refleksi Moderasi Beragama Dalam Penyelesaian Konflik Ahmadiyah Lombok*, 107.

40 Wawancara dengan Dr. KH Zaidi Abdad (Kanwil Kementerian Agama NTB), Kamis 22 September 2022.

41 Michelle Gawer, "Peace Building: Theoretical and Concrete Perspective," *Jurnal Peace and Change*, vol. 31 no. 4, Oktober 2016.

keamanan adalah kasus pembakaran rumah ibadah Ahmadiyah di Sintang, Kalimantan Barat. Menteri Agama, Yaqut Cholil Qoumas, meminta kepolisian menindak tegas pelaku pembakaran.⁴² Kepolisian Daerah Kalimantan Barat pun akhirnya menangkap pelaku dan menetapkan 16 orang tersangka pembakaran rumah ibadah Ahmadiyah.⁴³

Pendekatan *peace keeping* dalam penyelesaian konflik memiliki kelemahan dan kekurangan. Memang pendekatan keamanan bisa menghentikan konflik sementara, tetapi itu tidak akan menjamin konflik serupa tidak akan terulang. Sebab proses penyelesaiannya tidak menyentuh akar masalah yang selama ini menyebabkan konflik itu terjadi. Apalagi dalam beberapa kasus, pihak keamanan lebih berpihak pada tekanan mayoritas, sehingga mengabaikan keadilan dan hak minoritas yang menjadi korban.⁴⁴

Karenanya, dalam penyelesaian konflik, tidak cukup hanya dengan menggunakan pendekatan keamanan, hukum, ataupun kepolisian. Tetapi perlu juga diperkaya dengan pendekatan kultural. Hal ini sebagaimana ditegaskan Abdul Jamil Wahab bahwa penyelesaian konflik membutuhkan dua pendekatan: pendekatan struktural dan kultural.⁴⁵ Kedua pendekatan ini perlu dijalankan secara bersamaan supaya penyelesaian konflik tidak hanya di level permukaan, tetapi juga menyelesaikan akar-akarnya. Apalagi dalam konflik pasti selalu ada korban yang berpotensi untuk balas dendam. Kalau hanya diselesaikan di permukaan, rasa dendam itu tidak akan pernah pudar. Karenanya, Kementerian Agama diharapkan mampu mewujudkan rekonsiliasi di antara masyarakat yang bertikai.

42 Detik.com, "Menag Kecam Perusakan Masjid Ahmadiyah di Kalbar: Langgar Hukum," *www.detik.com*, 3 September 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5709197/menag-kecam-perusakan-masjid-ahmadiyah-di-kalbar-langgar-hukum>. Diakses 1 Oktober 2022.

43 Tempo.co, "Polisi Tetapkan 16 Orang Jadi Tersangka Perusakan Masjid Ahmadiyah di Sintang" 7 September 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1503291/polisi-tetapkan-16-orang-jadi-tersangka-perusakan-masjid-ahmadiyah-di-sintang>, Diakses 1 Oktober 2022.

44 Abdul Jamil Wahab, *Manajemen Konflik Keagamaan; Analisis Latar Belakang Konflik Keagamaan Aktual*, 30-31.

45 Daniel Rabitha, "Pengelolaan Konflik Rumah Ibadah Melalui Pendekatan Struktural dan Kultural: Kasus Pendirian Vihara Tri Dharma Kota Bandar Lampung," *Jurnal Penamas*, vol 27 no. 3 Oktober-Desember (2014), 10.

Peacebuilding

Pendekatan yang tidak kalah pentingnya dalam penyelesaian konflik adalah *peacebuilding*, yaitu membangun kembali komunikasi setelah terjadi konflik atau peristiwa yang memecah belah kedua belah pihak.⁴⁶ Salah satu contoh baik penyelesaian konflik dengan menggunakan pendekatan ini pada saat Kementerian Agama merespons konflik aliran Abah Aryani atau Abah Arya di Cigeulis, Pandeglang, Banten.⁴⁷ Kementerian Agama berhasil berkolaborasi dengan tokoh masyarakat seperti Abuya Muhtadi, sehingga penyelesaian konflik ini berjalan lancar. Mulanya, Abah Arya dan pengikutnya diamankan di kepolisian. Tetapi setelah berdiskusi dengan beberapa pihak, Abah Arya dan pengikutnya dibina di Pesantren Abuya Muhtadi. Setelah beberapa hari dibolehkan pulang dan Kementerian Agama ikut mendampingi proses pembauran kembali Abah Arya dengan masyarakat setempat, Abah Arya akhirnya bisa beraktivitas di masyarakat seperti sebelum konflik.

Menariknya, pada saat itu Kementerian Agama tidak hanya fokus pada masalah aliran yang diyakini Abah Arya, tetapi juga memperhatikan masalah sosial yang terjadi di lingkungan Abah Arya, seperti fasilitas umum yang masih kurang, masih banyak warga yang belum mendapatkan *itsbāt nikāh*, masih banyak yang hidup di bawah garis kemiskinan, tidak adanya rumah ibadah, dan lain-lain. Kementerian Agama, kata Muhammad Syafaat, berusaha semaksimal mungkin untuk membantu agar warga di sana dapat menerima layanan dan fasilitas yang disediakan negara.⁴⁸

Respons Kementerian Agama Atas Konflik Keagamaan

Kementerian Agama, seperti disinggung di awal, memiliki potensi besar dalam penyelesaian konflik di Indonesia. Apalagi, Kementerian Agama mempunyai struktur dan jaringan dari level pusat sampai wilayah. Sayangnya, tiga tahun terakhir ini, Kementerian Agama belum terlalu maksimal dalam penyelesaian konflik. Sebagaimana tampak dalam Gambar 1, dari 86

46 Abdul Jamil Wahab, *Manajemen Konflik Keagamaan: Analisis Latar Belakang Konflik Keagamaan Aktual* (Jakarta: Quanta, 2014), h 17.

47 Sejarah aliran yang disebut balakasuta ini, dapat dilihat misalnya dalam artikel Historia.id: "Menengok Sejarah Hakekok." Diakses pada: 15 September 2022.

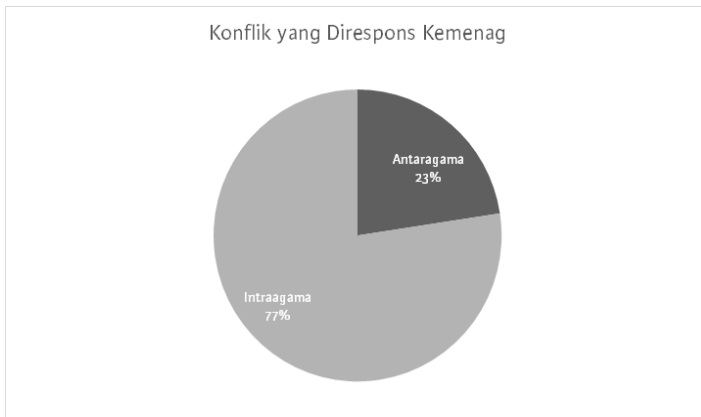
48 Wawancara dengan Muhammad Syafaat (Mantan ASN Subdit Bina Paham Keagamaan Islam Ditjen Bimas Islam), Sabtu, 10 September 2022.

konflik yang terjadi tahun 2019 – 2022, hanya 31 (36 %) kasus yang direspons Kementerian Agama. Sementara 55 (64 %) kasus lainnya tidak dapat respons.



Gambar 14: Grafik Perbandingan Keterlibatan Kemenag (dalam kasus)

31 kasus konflik yang direspons Kementerian Agama berkaitan konflik antaragama, dan ada pula yang berkaitan dengan intraagama. **Gambar 15** menunjukkan 7 (23%) kasus konflik antaragama dan 24 (77%) intraagama.



Gambar 15: Konflik Intraagama dan Antaragama yang Direspons Kemenag

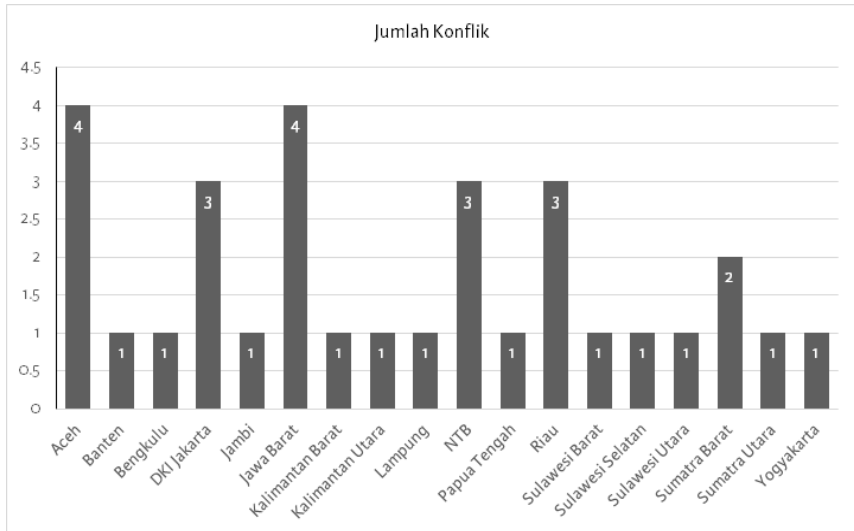
Respons Kementerian Agama terhadap peristiwa konflik tidak selalu berujung pada hasil yang baik. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa dalam beberapa kasus keterlibatan Kementerian Agama justru berdampak pada menguatnya eskalasi konflik, alih-alih meredam eskalasi konflik. Apabila dilihat dari tabel di bawah ini, 25 aktor berperan dalam meredam dan menurunkan konflik, sementara 13 lainnya justru memperkuat eskalasi konflik.

Dalam beberapa kasus, Kementerian Agama mampu menjadi jembatan komunikasi bagi kelompok yang sedang bertikai. Kementerian Agama memberi penjelasan, melakukan diskusi dan musyawarah, dan memberikan solusi agar konflik tidak semakin melebar dan menguat. Misalnya, Kementerian Agama bekerja sama dengan Lakpesdam menginisiasi bantuan rumah untuk Ahmadiyah yang digusur dari kampung halamannya. Kementerian Agama meluruskan penyesatan Majelis Pengkajian Tauhid-Tasawuf Indonesia (MPTT-I) Aceh. Bimas Islam menjelaskan kepada publik kalau MPTT-I tidak sesat.

Sementara pada kasus yang lain, Kementerian Agama tidak memberikan solusi, sehingga eskalasi konflik semakin menguat. Misalnya, pelarangan perayaan Natal dan pendirian gereja di Dhamasraya tahun 2019, Kanwil Sumatera Barat justru memperkuat sekuritisasi aktor dengan menyatakan pelarangan pendirian rumah ibadah di Dhamasraya sudah sesuai dengan aturan. Kepala Kantor Kementerian Agama Aceh mendukung pelarangan salat Jumat di masjid Salafi Aceh Barat. Alasannya, pendirian masjid Salafi tidak sesuai aturan pendirian rumah ibadah.

Jumlah Konflik di Wilayah yang Direspons Kementerian Agama

Adapun terkait lokasi konflik, seperti terlihat pada Gambar 3, Aceh dan Jawa Barat termasuk provinsi yang kasus konfliknya paling banyak direspons Kementerian Agama. Masing-masing ada empat kasus. Setelah itu, Jakarta, NTB, dan Riau, masing-masing terdapat tiga kasus.



Gambar 16: Jumlah dan Lokasi Konflik yang Direspons Kementerian Agama

Kementerian Agama sudah mempunyai struktur yang bertugas langsung untuk penanganan dan penyelesaian konflik, seperti Subdit BPKI-PK dan PKUB. Kedua badan ini tidak hanya memiliki tim di level pusat, tetapi juga mempunyai jaringan sampai ke wilayah. Hanya saja persoalannya, seluruh elemen ini belum dikelola secara maksimal. Buktinya, tidak semua konflik keagamaan yang terjadi tiga tahun terakhir ini diselesaikan secara maksimal oleh Kementerian Agama. Bahkan, sebagian dari pejabat Kementerian Agama yang berada di level wilayah malah ikut memperparah konflik, dan tidak berpihak kepada korban.

Ini menjadi tantangan bagi Kementerian Agama ke depannya. Dengan diluncurkannya program Moderasi Beragama sejak 2019, harapannya program itu dapat dijadikan pintu masuk untuk memperkuat perspektif pejabat Kementerian Agama dari Pusat sampai wilayah tentang pentingnya kerukunan umat beragama dan melindungi seluruh keyakinan yang ada di Indonesia. Perspektif pejabat Kementerian Agama perlu diperkuat karena dalam beberapa kasus, pejabat yang tidak memiliki kesadaran tentang kerukunan umat beragama, sering kali menghambat proses penyelesaian konflik di lapangan.

Bagian Keempat

Kesimpulan dan Penutup

Sepanjang 2019 – 2022 ditemukan ada sekitar 86 kasus konflik agama, baik yang berkaitan dengan antaragama atau intraagama. Kasus antaragama terdapat 29 kasus (34%) dan intraagama 57 kasus (66%). Konflik intraagama, khususnya internal umat Islam, potensi konfliknya lebih tinggi dibanding antaragama. Kesannya, umat Islam lebih mudah toleran terhadap pemeluk agama lain, ketimbang aliran yang berkembang di internal umat Islam sendiri.

Konflik antaragama di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga isu besar: konflik rumah ibadah, pembatasan aktivitas dan ekspresi keagamaan, dan pemaksaan atribusi agama tertentu terhadap pemeluk agama lain. Dalam tiga tahun terakhir ini, konflik antaragama paling tinggi berkaitan dengan masalah rumah ibadah.

Sementara konflik intraagama, dalam temuan penelitian ini, dibagi dalam empat isu: penyesatan kelompok yang berbeda di dalam Islam, pembatasan aktivitas dan ekspresi keagamaan, rumah ibadah, dan terorisme. Kasus penyesatan terhadap kelompok lain ini paling banyak ditemukan pada 2019 – 2022.

Kelompok minoritas selalu menjadi korban dalam konflik, baik konflik antar- ataupun intraagama. Berdasarkan temuan riset ini, pemeluk agama Kristen mendapat perlakuan intoleransi paling tinggi untuk kasus konflik antaragama. Sementara konflik intraagama, kelompok Salafi paling sering mendapat perlakuan diskriminasi.

Aktor konflik dibagi dalam dua kategori: negara dan nonnegara. Aktor negara yang terlibat berperan penting dalam meredam eskalasi konflik. Namun dalam penelitian ini, negara belum sepenuhnya berhasil meminimalisasi konflik. Dalam beberapa kasus masih ditemukan aktor negara yang memperkuat eskalasi konflik, alih-alih meredamnya. Kementerian Agama dalam hal ini memiliki peran strategis. Kementerian Agama memiliki wewenang untuk membangun kerukunan dan perdamaian. Pada sebagian kasus, Kementerian Agama sudah menjalankan fungsinya sebagai aktor yang dapat mendamaikan dua pihak yang sedang bertikai. Tetapi dalam kasus yang lain, Kementerian Agama malah memperkuat eskalasi konflik.

Bentuk aksi konflik yang ditemukan ada dua macam: aksi damai dan aksi kekerasan. Aksi damai lebih banyak dibanding aksi kekerasan. Aksi damai berjumlah 113 kali sementara aksi kekerasan 98 kali terjadi. Sekalipun aksi damai lebih tinggi dibanding kekerasan, ini bukan berarti kabar baik. Ini menunjukkan kalau sebagian masyarakat belum siap menerima perbedaan, meskipun penolakan terhadap perbedaan itu dilakukan dengan cara yang damai.

Adapun terkait lokasi, dari 34 provinsi di Indonesia, Jawa Barat menjadi daerah yang paling sering terjadi konflik keagamaan (16 kasus). Disusul dengan Aceh sebanyak 14 kasus, Jawa Timur sebanyak 7 kasus, Sumatera Barat dan Riau sama-sama sebanyak 6 kasus, Banten sebanyak 5 konflik, NTB sebanyak 4 konflik. Temuan ini cukup berbeda dengan data indeks Kerukunan Umat Beragama (KUB) tahun 2020 yang dipublikasikan Kementerian Agama RI, yang tidak memasukkan Jawa Barat, Jawa Timur, dan DKI Jakarta sebagai wilayah rentan konflik.

Dilihat berdasarkan tahun, konflik agama paling tinggi terjadi tahun 2019. Ada 34 peristiwa konflik agama tahun 2019. Pada tahun itu, konflik paling banyak terjadi pada bulan Desember, ditemukan ada tujuh kasus. Tren konflik menurun pada tahun 2020, ditemukan hanya delapan kasus. Konflik turun pada tahun ini karena dilatarbelakangi adanya Covid-19 yang menyebabkan mobilitas masyarakat terbatas, aktivitas masyarakat dibatasi dengan diberlakukannya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), yang memaksa masyarakat membatasi interaksi dan aktivitasnya di ruang publik, dan tempat-tempat umum.

Akan tetapi, tren penurunan konflik itu tidak berlangsung lama. Buktinya, satu tahun setelahnya, 2021 konflik agama kembali meningkat 20 kasus, paling banyak terjadi bulan Oktober dan Desember. Sementara itu, tahun 2022, dibatasi sampai 30 Agustus, sudah ada 24 konflik keagamaan baru. Artinya, konflik agama terus meningkat dibanding tahun sebelumnya.

Untuk memperkuat peran dan fungsi mengatasi konflik dan menciptakan kerukunan, Kementerian Agama perlu melakukan beberapa langkah antara lain bekerja sama dengan Kementerian Dalam Negeri mengevaluasi aturan di lingkungan pemerintah daerah yang digunakan untuk mendiskriminasi paham keagamaan tertentu, misalnya: Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 12 Tahun 2011 tentang larangan kegiatan Ahmadiyah di Jawa Barat. Kementerian Agama juga perlu menyusun regulasi komprehensif untuk menangani konflik sosial keagamaan, meningkatkan kapasitas ASN Kementerian Agama di tingkat pusat hingga daerah terkait penanganan konflik sosial berdimensi keagamaan, membuat laporan tahunan penanganan konflik, mempertegas wilayah dan kolaborasi kerja Subdit BPKI-PK dan PKUB.

Direktorat Bimas Islam dan PKUB perlu berkolaborasi dengan meningkatkan kapasitas aktor di masyarakat khususnya ormas keagamaan yang banyak berperan dalam proses eskalasi maupun deeskalasi konflik guna memperkuat perspektif jaminan negara terhadap warga dalam beribadah dan berkeyakinan, serta bina damai di lingkungan pemangku kepentingan keamanan. Khususnya untuk penguatan kapasitas tentang perspektif korban, dan membangun komunikasi dengan media arus utama dan media alternatif.

Referensi

Buku, Jurnal, dan Laporan Penelitian

Soumahu, Rio. *Dinamika Konflik dan Kekerasan*. Jakarta; Institut Titian Perdamaian, 2012.

Wahid Foundation. *Kemajuan Tanpa Menyelasikan Akar Masalah: Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan (KBB) Tahun 2019 di Indonesia*. Jakarta: Wahid Foundation, 2020. https://wahidfoundation.org/source/laporantahunan/Laporan_KBB_2019-eBook1.pdf.

Tadjoeddin, Muhammad Zulfan. *Database on Social Violence in Indonesia 1990 – 2001*

(*Working Paper*). https://www.academia.edu/10237899/UNSFIR_Social_Violence_Database_Indonesia_1990_2001.

Barron, Patrick dan Joanne Sharpe. *Counting Conflicts: Using Newspaper Reports to Understand Violence in Indonesia* (Social Development Paper No 83). Washington D.C.: The World Bank, 2005. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08c98ed915d622c00144b/conferencepaper10.pdf>.

Direktorat Jenderal Bimas Islam Kementerian Agama RI. *Himpunan Peraturan Bidang Paham Keagamaan Islam & Penanganan Konflik*. Jakarta: Dirjen Bimas Islam.

Kementerian Agama. *Moderasi Beragama*. Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, 2019.

Fauzi, Ihsan Ali, Rudi Harisyah Alam, dan Samsu Rizal Panggabean. (2009) Laporan Penelitian Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008). Jakarta: YWP, MPRK-UGM, TAF, 2009.

PUSAD Paramadina dan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB) Kementerian Agama Republik Indonesia. (2018). *Menggapai Kerukunan Umat Beragama: Buku Saku FKUB*. Jakarta: PUSAD Yayasan Wakaf Paramadina.

Amien Tohari dkk. *Dinamika Konflik Kekerasan di Indonesia*. Jakarta: Institut Titian Perdamaian, 2011.

Guideline Institusionalisasi Conflict Early Warning dan Early Response System di Indonesia.

Narasumber Wawancara

Abdul Jamil (Peneliti Konflik Keagamaan, Badan Riset dan Inovasi Nasional), *Wawancara*, 19 September 2022.

Wawan Djunaedi (Ketua Pusat Kerukunan Umat Beragama Kementerian Agama), *Wawancara*, 13 September 2022.

Muhammad Syafaat (Pokja Moderasi Beragama, Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama), *Wawancara*, 10 September 2022.

Akmal Salim Ruhana (Kepala Subdirektorat Bina Paham Keagamaan Islam, Ditjen Bimas Islam Kementerian Agama), *Wawancara*, 20 September 2022.

Abdul Qodir (Staf Ahli Menteri Agama Bidang Hukum dan Pengawasan), *Wawancara*, 23 September 2022.

Zaidi Abdad (Kanwil Kemenag NTB), *Wawancara*, 22 September 2022.

Helmi (Kanwil Kemenag Sumatera Barat), *Wawancara*, 21 September 2022.

Jayadi (Lakpesdam NU NTB), *Wawancara*, 22 September 2022.

Handi (Mitra Penyelesaian Konflik Abah Arya Banten), *Wawancara*, 22 September 2022.

Studi dan informasi tentang konflik dan kekerasan keagamaan di Indonesia lebih sering membicarakan akar-akar penyebab konflik dan pihak-pihak yang terlibat, salah satunya aktor dan institusi pemerintah. Belum banyak yang melongok lebih bagaimana upaya, capaian, dan tantangan pemerintah mengatasi konflik. Buku ini berusaha mengisi kelemahan tersebut. Buku ini secara khusus menjelaskan bagaimana Kementerian Agama melalui dua institusinya, Subdirektorat Bina Paham Keagamaan Islam dan Penanganan Konflik (BPKI-PK) dan Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB), mengatasi konflik dan mendorong upaya-upaya perdamaian. Titik perhatian ini sengaja dipilih demi merekam berbagai praktik penting terutama dalam enam pendekatan: membuka ruang dialog, melibatkan penyuluh sebagai agen resolusi konflik, mengeluarkan pernyataan publik, menggandeng mitra lokal, melibatkan aparat keamanan, dan membangun perdamaian.



**Kementerian Agama RI
2023**

