

Sengketa Rumah Ibadat di Indonesia: Mengevaluasi Peran Forum Kerukunan Umat Beragama

Abstrak

Sengketa terkait rumah ibadat menjadi jenis konflik antar-agama yang makin umum terjadi di Indonesia beberapa tahun terakhir ini, menggantikan kekerasan sektarian yang pernah mengguncang wilayah-wilayah seperti Ambon (di Maluku) atau Poso (di Sulawesi Tengah) pada awal-awal periode Reformasi. Meskipun konflik rumah ibadat ini terutama terjadi di antara kaum Muslim dan Kristen, hal ini juga umum terjadi di antara pemeluk agama yang sama, seperti ketika kelompok-kelompok Muslim Sunni tertentu memprotes keberadaan masjid-masjid Ahmadiyah di Jawa Barat. Konflik terkait rumah ibadat ini mencerminkan kompleksitas hubungan di antara kelompok-kelompok mayoritas dan minoritas agama di Indonesia.

Laporan ini mendiskusikan peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam memediasi sengketa terkait dua kasus rumah ibadat: pembangunan sebuah masjid di Kupang, Nusa Tenggara Timur, dan penutupan sebuah gereja Kristen di Gunung Kidul, Yogyakarta. Dua kasus ini melibatkan dua kelompok minoritas agama yang berbeda (Muslim di Kupang dan Kristen di Gunung Kidul) dan memiliki konteks kebijakan politik dan budaya yang juga berbeda.

Kedua kasus ini memperlihatkan peran FKUB dalam penyelesaian sengketa hanya bersifat pinggiran. Artinya, perannya hanya terbatas pada penerbitan rekomendasi yang dipersyaratkan agar sengketa terkait rumah ibadat bisa diselesaikan. Tetapi fakta bahwa sengketa dalam kedua kasus itu pada akhirnya berhasil diselesaikan, terlepas dari peran minimal FKUB lokal, menunjukkan beberapa arah baru yang bisa ditempuh di masa depan dalam rangka memperkuat hubungan FKUB dengan pemerintah lokal dan organisasi masyarakat sipil.

Sengketa Rumah Ibadat di Indonesia: Mengevaluasi Peran Forum Kerukunan Umat Beragama

Ihsan Ali-Fauzi

I. Pendahuluan

Sengketa terkait rumah ibadat menjadi jenis konflik antar-agama yang makin umum terjadi di Indonesia beberapa tahun terakhir ini, menggantikan kekerasan sektarian yang pernah mengguncang wilayah-wilayah seperti Ambon (di Maluku) atau Poso (di Sulawesi Tengah) pada awal-awal periode Reformasi (Panggabean, Alam, dan Ali-Fauzi 2010). Meskipun konflik rumah ibadat ini terutama terjadi di antara kaum Muslim dan Kristen, hal ini juga umum terjadi di antara pemeluk agama yang sama, seperti ketika kelompok-kelompok Muslim Sunni tertentu memprotes keberadaan masjid-masjid Ahmadiyah di Jawa Barat (Crouch 2014: 159). Konflik terkait rumah ibadat ini mencerminkan kompleksitas hubungan di antara kelompok-kelompok mayoritas dan minoritas agama di Indonesia.

Statistik mengenai jenis konflik di atas dapat ditemukan dalam berbagai laporan lembaga yang memantau kebebasan beragama di Indonesia, seperti Wahid Foundation (2017) dan Setara Institute (2018). Walaupun lembaga-lembaga ini menyajikan data yang berharga mengenai pelanggaran kebebasan beragama, mereka jarang mendalami masalah bagaimana dan mengapa insiden-insiden seperti itu terjadi. Selain itu, karena fokus perhatian mereka adalah pelanggaran kebebasan beragama, sangat bisa dipahami jika mereka lebih fokus pada serangan-serangan atas rumah ibadat, dan kurang perhatian pada insiden-insiden di mana ketegangan antar-agama berhasil dikelola dengan efektif dan konflik berhasil dihindari.

Berbeda jauh dari jenis laporan di atas, Ali-Fauzi et al. (2012) menelusuri faktor-faktor yang ikut meningkatkan kasus-kasus kompleks terkait pembangunan gereja di Jakarta dan sekitarnya. Buku ini menganalisis berbagai pengaruh yang turut meningkatkan kasus-kasus terkait pembangunan gereja dari berbagai studi kasus, dengan memberi perhatian khusus kepada mengapa beberapa di antara kasus itu berhasil diatasi, dan berakhir dengan berdirinya gereja, sementara kasus-kasus lainnya mengarah kepada konflik-konflik hukum, politik, dan kadang-kadang fisik, yang bahkan masih berkelanjutan hingga sekarang. Sementara itu, Panggabean dan Ali-Fauzi (2015) meletakkan sengketa rumah ibadat dalam konteks kebebasan beragama dan peran negara, khususnya Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dalam

memenuhi dan memelihara hak-hak minoritas agama. Kedua terbitan di atas menekankan perlunya meningkatkan efektivitas pemolisian dan peran para pemimpin agama dan organisasi masyarakat sipil dalam mendorong lembaga-lembaga negara di dalam memelihara kebebasan beragama.

Berbasis antara lain publikasi-publikasi sebelumnya di atas, dalam tulisan ini,¹ saya akan khusus melihat peran Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dalam mengelola konflik rumah ibadat. FKUB adalah forum yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama pada 2006. Sejauh ini belum ada analisis sistematis yang menilai efektifitas FKUB. Studi seperti ini penting bukan saja untuk mengevaluasi kinerja forum-forum ini, tetapi juga karena para pembuat kebijakan terpenting di negeri ini – termasuk Presiden Joko Widodo, Menteri Dalam Negeri Tjahjoe Kumolo, Menteri Agama Lukman Hakim Saifuddin, dan Kepala Polri Tito Karnavian – berharap bahwa FKUB berperan lebih besar dalam mengatasi beragam sengketa di masa depan dan sudah memerintahkan agar mandat FKUB diperluas untuk tujuan itu.

Tulisan ini akan mendiskusikan peran FKUB dalam memediasi sengketa terkait dua kasus rumah ibadat: pembangunan sebuah masjid di Kupang, Nusa Tenggara Timur, dan penutupan sebuah gereja Kristen di Gunung Kidul, Yogyakarta. Dua kasus ini melibatkan dua kelompok minoritas agama yang berbeda (Muslim di Kupang dan Kristen di Gunung Kidul) dan memiliki konteks kebijakan politik dan budaya yang juga berbeda. Dalam setiap kasus, berjalannya proses mediasi kasus dan hasil akhirnya memungkinkan saya untuk mempelajari peran FKUB lokal dalam mengatasi konflik terkait rumah ibadat. Meskipun bahan utama penulisan artikel ini adalah wawancara dengan pihak-pihak yang bertentangan dan observasi lapangan, saya juga memasukkan ke dalam artikel ini berbagai informasi penting dari basis data tentang FKUB yang kini tengah dibangun Pusat Studi Agama dan Demokrasi, PUSAD Paramadina).²

Pada bagian-bagian berikut tulisan ini, saya pertama-tama akan secara ringkas mendiskusikan asal-usul FKUB beserta mandat, struktur, dan aktivitas-aktivitasnya. Saya kemudian akan membandingkan secara mendetail dua kasus yang saya pelajari di sini, untuk melihat bagaimana FKUB di tingkat lokal memainkan peran sebagai mediator dalam sengketa terkait rumah ibadat yang terbukti sangat kompleks. Akhirnya, saya akan menutup tulisan ini dengan menawarkan beberapa saran tentang peran lebih luas FKUB di Indonesia dan hubungannya dengan pemerintahan lokal dan organisasi masyarakat sipil.

Diskusi dan analisis saya atas kedua kasus di atas menunjukkan bahwa, dalam setiap kasus, FKUB lebih merupakan pihak yang memperparah sengketa daripada pihak yang turut melerai dan menyelesaikannya: Di Gunung Kidul, FKUB gagal menunaikan tanggungjawabnya sebagai lembaga antariman yang non-partisan, sedang di Kupang, Ketua FKUB tunduk kepada tekanan politik bupati setempat untuk merekomendasikan pembangunan masjid tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya. Kedua kasus juga menunjukkan bahwa peran FKUB dalam penyelesaian sengketa juga hanya bersifat pinggiran; artinya, perannya hanya terbatas pada penerbitan rekomendasi yang dipersyaratkan agar sengketa terkait rumah ibadat bisa diselesaikan. Tetapi fakta bahwa sengketa dalam kedua kasus itu pada akhirnya berhasil diselesaikan, terlepas dari peran minimal FKUB lokal, menunjukkan beberapa arah baru yang bisa ditempuh di masa depan dalam rangka memperkuat hubungan FKUB dengan pemerintah lokal dan organisasi masyarakat sipil.

¹ Naskah asli tulisan ini disampaikan dalam “Indonesia Update Conference” di Australian National University, Canberra, 14-15 September 2018, dan kemudian diterbitkan dalam Ihsan Ali-Fauzi, “Disputes over Places of Worship in Indonesia: Evaluating the Role of the Inter-religious Harmony Forum,” dalam Greg Fealy & Ronit Ricci (eds.), *Contentious Belonging: The Place of Minorities in Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2019), hal. 173-191. Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada Greg Fealy, Ronit Ricci, Sidney Jones dan rekan-rekan di Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, atas masukan mereka yang sangat bernilai terhadap naskah awal tulisan ini.

² PUSAD Paramadina kini sedang membangun basis data mengenai pembentukan dan operasi FKUB-FKUB di seluruh Indonesia. Sejak upaya ini dimulai pada awal 2018, kami sudah berhasil mengumpulkan data dari 105 FKUB di tingkat provinsi dan kota/kecamatan di seluruh Indonesia, atau sekitar seperempat dari semua FKUB di Indonesia.

II. PBM 2006 dan FKUB

FKUB dibentuk berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9/8 Tahun 2006 tentang “Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama” dan “Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat” (selanjutnya: PBM 2006). Peraturan ini menggantikan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 01/BER/mdn-mag/1969 tentang “Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadah Agama oleh Pemeluk-pemeluknya” (selanjutnya: SKB 1969). Untuk memahami dengan baik maksud diterbitkannya PBM 2006, penting untuk melihat konteks sejarah pembentukannya.

SKB 1969 diterbitkan untuk menjawab tantangan meningkatnya konflik antara kaum Muslim dan Kristen pada awal periode Orde Baru (Mujiburrahman 2006). SKB 1969 tidak secara khusus mengatur pendirian rumah ibadat, melainkan masalah-masalah lebih umum tentang pengembangan dan penyiaran agama, yang pada gilirannya juga mengatur soal rumah ibadat. Satu-satunya ayat dalam SKB 1969 yang mengatur pendirian rumah ibadat menyatakan bahwa panitia pembangunan proyek-poyek seperti itu harus mendapat izin dari kepala daerah setempat. Dalam praktiknya, seorang kepala daerah baru akan mengeluarkan izinnya sesudah dia memperoleh persetujuan dari Pelaksana Khusus Daerah (Laksusda), yang waktu itu menjadi organ lokal Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (KOPKAMTIB) – dan karenanya merupakan kepanjangan tangan dari mesin kontrol sosial dan politik pemerintahan Soeharto yang otoritarian. Terlepas dari keterlibatan aparat keamanan dalam proses pemerian izin di atas, tidak sedikit gereja yang dirusak oleh kelompok-kelompok Muslim yang menentang pada awal Orde Baru. Namun demikian, SKB 1969 tetap berlaku sepanjang pemerintahan Orde Baru.

Serangan-serangan atas rumah ibadat, khususnya gereja, meningkat di era Reformasi (sesudah 1998). Para penyerang sering membenarkan langkah mereka dengan mengatakan bahwa rumah-rumah ibadat tersebut tidak memiliki izin dan karenanya tidak sejalan dengan aturan SKB 1969. Mengingat sulitnya memperoleh izin yang dimaksud dalam SKB 1969 jika seseorang berasal dari kelompok agama minoritas, para pendukung kebebasan beragama menuntut agar SBK 1969 dicabut dan diganti dengan aturan baru.

Pemeliharaan kerukunan beragama merupakan tanggungjawab bersama antara pemerintah dan umat beragama. Pemerintah diwakili gubernur atau bupati/ walikota untuk tingkat kabupaten/kota. Di pihak lain, aspirasi umat beragama diwakili oleh pemuka agama resmi yang terkumpul dalam FKUB. Anggota FKUB berjumlah 21 orang untuk tingkat provinsi dan 17 orang untuk tingkat kabupaten atau kota. Kuota perwakilan masing-masing agama berdasarkan perbandingan jumlah pemeluk agama masing-masing daerah, dengan minimal satu agama diwakili satu orang.

Sesudah cukup lama berkonsultasi dengan para pemimpin agama dan mempertimbangkan aspek-aspek internal, pemerintah mengesahkan PBM 2006. Dokumen itu meletakkan tanggung jawab pemeliharaan kerukunan di antara umat beragama di tangan pemerintah (diwakili pemerintahan provinsi atau kabupaten/kota) dan komunitas-komunitas agama (diwakili oleh para anggota FKUB lokal). Wakil masing-masing agama di FKUB bersifat proporsional, tergantung jumlah pemeluk agama bersangkutan di satu wilayah, dengan jumlah minimum satu orang mewakili satu agama. Hanya agama-agama yang diakui sebagai agama resmi yang berhak mendapatkan perwakilan, yakni: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu.

FKUB di tingkat provinsi memiliki empat tugas, yakni: (1) melakukan dialog dengan pemuka agama dan tokoh masyarakat; (2) menampung aspirasi ormas keagamaan dan aspirasi masyarakat; (3) menyalurkan aspirasi ormas keagamaan dan masyarakat dalam bentuk rekomendasi sebagai bahan kebijakan gubernur; dan (4) melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan di bidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan umat beragama dan pemberdayaan masyarakat.

Sementara itu, di tingkat kota/kabupaten, FKUB memiliki tugas yang sama, ditambah dengan kewajiban untuk memberikan rekomendasi tertulis atas permohonan pendirian rumah ibadat.

Selain memenuhi persyaratan teknis terkait bangunan, PBM 2006 menyatakan bahwa syarat-syarat berikut ini harus dipenuhi untuk mendirikan rumah ibadat: (1) daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) 90 orang calon pengguna rumah ibadat tersebut yang disahkan pejabat sesuai dengan batas wilayah setempat; (2) daftar nama dan KTP 60 orang anggota masyarakat setempat yang menyetujui pembangunan rumah ibadat meskipun tidak akan menggunakannya, yang disahkan kepala desa atau lurah; (3) rekomendasi tertulis kantor Kementerian Agama kabupaten atau kota setempat; dan (4) rekomendasi tertulis FKUB kabupaten atau kota setempat. Mengenai butir terakhir ini, rekomendasi tersebut harus atas dasar musyawarah atau mufakat dan tidak dapat dihasilkan melalui pemilihan berdasarkan suara terbanyak.

PBM 2006 juga menyatakan bahwa jika persyaratan berupa dukungan dari masyarakat sekitar tidak terpenuhi, maka pemerintah wajib menemukan lokasi alternatif yang akan digunakan sebagai rumah ibadat. Untuk sementara, bangunan-bangunan lain dapat digunakan sebagai rumah ibadat darurat, tetapi izin harus dikantongi terlebih dahulu dari pemerintah kabupaten atau kota setempat. Izin tersebut akan dikeluarkan jika kantor Kementerian Agama dan FKUB setempat sudah mengeluarkan surat rekomendasi. Perselisihan mengenai pendirian rumah ibadat pertama-tama diselesaikan melalui musyawarah mufakat bersama masyarakat setempat. Jika tidak tercapai, maka pemerintah kabupaten atau kota wajib memfasilitasi musyawarah secara adil dan tidak memihak. Apabila mediasi pemerintah kabupaten atau kota menemui jalan buntu, penyelesaian akhir ditetapkan melalui pengadilan setempat.

Pada 2018 – artinya, 12 tahun sesudah PBM dikeluarkan – cabang-cabang FKUB sudah berdiri praktis hampir di semua provinsi dan kota/kabupaten di seluruh Indonesia. Namun, beberapa kabupaten di Sumatra Barat, misalnya Tanah Datar, terus-menerus menolak upaya pembentukan FKUB persis karena kelompok elite agama setempat memandang bahwa kantor itu nantinya akan memberi rekomendasi pendirian rumah ibadat suatu agama yang ditentang kelompok mayoritas. Di Tanah Datar ini, pemerintah setempat mendukung penolakan kelompok elite atas pembentukan FKUB di atas.³ Sampang di Madura, Jawa Timur, adalah kabupaten lain yang menolak pembentukan FKUB. Dalam satu kampanye di tahun 2012, bupati setempat menyatakan: “Selama saya menjadi Bupati Sampang, FKUB tidak akan pernah dibentuk di sini” (Panggabean dan Ali-Fauzi 2015: 125-6).

Ketergantungan FKUB yang tinggi kepada pemerintahan lokal bisa merupakan masalah besar di wilayah-wilayah di mana para politisi menentang prinsip-prinsip pokok yang mendasari keberadaan FKUB, meskipun sudah ada PBM yang memberi mandat pembentukannya. Dekatnya hubungan antara FKUB dan pemerintahan lokal ditunjukkan oleh data yang kini sudah berhasil dikumpulkan dalam basis data PUSAD Paramadina. Data itu menunjukkan bahwa semua anggota FKUB, baik di tingkat provinsi maupun kota/kabupaten, memperoleh mandat mereka dari gubernur atau walikota/bupati di masing-masing tempat. Sementara memang benar bahwa pemerintahan setempat diwajibkan untuk berkonsultasi dengan majelis-majelis agama sebelum mereka membentuk FKUB di tempat mereka masing-masing, keputusan akhir mengenai komposisi pengurus FKUB ada di tangan mereka. Lebih jauh, basis data di atas menunjukkan bahwa cabang-cabang FKUB di tingkat provinsi dan kota/kabupaten hampir sepenuhnya tergantung kepada pemerintah provinsi atau kota/kabupaten untuk pendanaan mereka. Hal ini mengundang risiko bahwa FKUB bisa jadi tidak memiliki keleluasaan dalam membuat kebijakan yang bertentangan dengan kehendak pemerintahan lokal.

Dalam praktiknya, FKUB juga rentan untuk disalahgunakan oleh para elite politik lokal. Hal ini terutama rentan terjadi pada FKUB di tingkat kota/kabupaten, yang tanggungjawabnya mencakup

³ Wawancara dengan Ferimeldi, Kepala Kerukunan Umat Beragama (PKUB), Jakarta, 29 April 2018.

membuat rekomendasi mengenai pembangunan rumah ibadat – suatu isu yang seringkali sangat peka secara politis dan keagamaan. Sejak Indonesia menyelenggarakan pemilihan langsung untuk memilih walikota/bupati di tingkat kota/kabupaten, penunjukan sebagai anggota FKUB lokal sering kali ditawarkan sebagai daya tarik bagi pemimpin agama untuk dipertukarkan dengan kesediaan mereka untuk memobilisasi dukungan suara kepada kandidat politik tertentu (Ali Fauzi et al. 2012: 142-3).

Isu penting lain yang terkait dengan berfungsinya FKUB terkait dengan pemilihan anggota FKUB sebagai wakil majelis-majelis agama di wilayah tertentu. Ingat bahwa PBM 2006 menyatakan bahwa anggota FKUB harus mengambil keputusan berdasarkan konsensus dan bukan suara terbanyak (*voting*). Agar aturan ini bisa berjalan efektif, semua anggota FKUB harus memiliki pemahaman yang jelas bahwa mereka ada di sana sebagai anggota organisasi lintas-agama yang non-partisan, terlepas dari apa latar belakang keagamaannya sendiri. Meskipun hal ini bukan merupakan masalah di sebagian besar tempat di Indonesia, termasuk di Jakarta atau Banjarmasin, hal itu terbukti masih merupakan hambatan utama di beberapa tempat di Tanah Air, termasuk di Gunung Kidul, seperti akan didiskusikan di bawah nanti.

III. Pembangunan Masjid Nur Musafir di Kupang, Nusa Tenggara Timur

Studi kasus pertama yang akan ditelusuri di bawah ini terkait dengan rencana pembangunan Masjid Nur Musafir oleh kaum Muslim di Batuplat di Kupang, Nusa Tenggara Timur. Rencana ini ditentang keras warga, khususnya Karang Taruna Batuplat, karena dianggap belum memenuhi syarat pembangunan rumah ibadat sesuai prosedur yang ditetapkan PBM 2006. Sengketa ini berjalan berlarut-larut, mencapai satu dekade, dan baru selesai pada 2016. Meskipun sempat membuat situasi tegang, konflik ini tidak diwarnai oleh kekerasan fisik. Masalah berhasil diselesaikan sebagian besar karena peran yang dimainkan walikota baru, yang terpilih pada 2012, dan dukungan yang diberikan organisasi-organisasi perdamaian dan lintas-agama. Sepanjang proses resolusi konflik ini, FKUB lokal lebih merupakan alat yang disalahgunakan untuk kepentingan politik dan tidak memainkan peran yang konstruktif.

Kronologi konflik

Sengketa terkait pembangunan Masjid Nur Musafir dimulai pada 2003 ketika sekitar 30 keluarga Muslim bermaksud mengubah rumah darurat yang selama bulan Ramadhan digunakan sebagai tempat tarawih menjadi masjid. Hal ini juga dirasa penting karena jumlah kaum Muslim di wilayah itu makin bertambah sementara lokasi masjid lain dianggap cukup jauh. Rencana ini segera diprotes warga dengan alasan bahwa masjid yang akan dibangun itu akan terlalu dekat lokasinya dengan pemukiman warga, di mana mereka juga berternak babi, dan bahwa panitia pembangunan masjid belum mengantongi surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB). Hingga 2007, berbagai upaya mencari titik temu sudah diusahakan tetapi tidak juga membuahkan hasil.

Sengketa di atas diperkeruh unsur politik menjelang Pilkada 2007. Dalam pilkada ini, Daniel Adoe, seorang kandidat Kristen yang didukung dua partai Islam – Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) – terpilih sebagai Walikota Kupang (periode 2007-2012). Kemenangan itu menunjukkan pentingnya peran politik kaum Muslim, meskipun mereka kelompok minoritas di wilayah itu.

Dalam upaya menyelesaikan sengketa di atas, pada September 2008 Walikota Daniel Adoe mengadakan pertemuan dengan pihak-pihak yang bersengketa. Mereka bersepakat bahwa masjid yang akan dibangun akan direlokasi ke satu situs baru; bahwa perizinan pembangunan akan dipermudah karena sudah ada kesepakatan di antara pihak-pihak yang bersengketa; dan bahwa lokasi (rencana) masjid lama masih menjadi milik kaum Muslim, namun dialihfungsikan sebagai rumah serbaguna. Namun pembangunan masjid di lokasi baru tetap ditolak warga karena dianggap tidak sesuai dengan syarat 60:90 dalam PBM

2006. Meskipun panitia pembangunan masjid sudah menunjukkan daftar nama-nama yang diminta, para penentang mereka menuduh bahwa panitia pembangunan masjid meminta tanda tangan sambil menyodorkan daging kurban, tanpa menjelaskan bahwa hal itu bentuk dukungan atas pembangunan masjid. Panitia pembangunan masjid menyangkal tuduhan-tuduhan itu, karena memandang bahwa pembagian daging kurban dan tanda tangan persetujuan adalah dua hal yang berbeda.

Ketegangan sehubungan dengan rencana pembangunan masjid meningkat tajam pada 2009. Pada Mei 2009, papan nama masjid dirusak dan rumah panitia pembangunan masjid dilempar batu. Tetapi pemerintah setempat terus menjaga komitmennya untuk mempermudah surat rekomendasi pembangunan masjid. Pada April 2010, Walikota Daniel Adoe mengeluarkan surat hibah tanah ke Yayasan Nur Musafir, yang menjadi lampu hijau bagi panitia pembangunan untuk mengajukan surat rekomendasi. Di bawah tekanan Walikota Daniel, pada 4 Juni 2010, Ketua FKUB Kota Kupang, Pendeta Malelak, menandatangani surat rekomendasi pendirian bangunan tanpa musyawarah dengan anggota FKUB yang lain seperti ditetapkan dalam aturannya. Hal ini akhirnya membuahkan IMB, yang keluar pada 15 Juni 2011, dan peletakan batu pertama pembangunan masjid dilakukan sepuluh hari sesudahnya.

Kegiatan di atas diprotes warga setempat, yang kali ini mendapat perhatian khusus dari pemerintah daerah dan pusat. Pada 10 Agustus 2011, FKUB Provinsi Nusa Tenggara Timur menyelenggarakan pertemuan yang dihadiri oleh Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) setempat, FKUB Kota Kupang, wakil-wakil kelurahan dan kecamatan, dan para pihak yang bertikai. Dalam pertemuan itu, FKUB Provinsi menyarankan dibentuknya tim pencari fakta untuk menilai apa yang terjadi sehubungan dengan kontroversi rencana pembangunan masjid dan mengusulkan jalan keluarnya di masa depan. Tiga hari sesudahnya, pada 13-14 Agustus 2011, satu tim dari Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), yang dikirim ke Kupang oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, datang dengan saran-saran yang kurang lebih sama.

Menanggapi saran-saran di atas, Walikota Kupang tidak punya pilihan lain kecuali membentuk tim pencari fakta, yang disebut “Tim Sembilan”, pada 19 Agustus 2011. Beberapa bulan kemudian, tim itu mengumumkan temuan-temuannya. Tim Sembilan itu menemukan kesalahan dalam proses pengajuan surat rekomendasi, yang tidak sesuai dengan aturan PBM 2006. Lebih khusus, sepuluh dari 65 orang yang disebut mendukung pembangunan masjid belakangan menarik dukungan mereka, dan surat rekomendasi dari Ketua FKUB setempat tidak syah. Tim itu lalu merekomendasikan dihentikannya pembangunan masjid untuk sementara, sehingga masalah-masalah di atas diselesaikan, dan minta agar FKUB Kupang mengeluarkan surat rekomendasi baru sesuai dengan prosedur musyawarah yang benar.

Ketegangan kembali meningkat menjelang pemilihan walikota baru pada 1 Mei 2012, ketika kontroversi terkait pembangunan masjid ikut menjadi isu dalam kampanye politik. Walikota petahana, Daniel Adoe, dituduh mendukung pembangunan masjid karena dia berhutang secara politik kepada komunitas Muslim yang mendukungnya dalam Pilkada 2007 lalu dan pilkada yang sekarang. Sementara itu, lawan utama Daniel Adoe adalah Viktor Lरिक, Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Nusa Tenggara Timur periode 2007-2012, yang juga memperoleh dukungan dari Karang Taruna Batuplat, penentang utama pembangunan masjid. Kandidat ketiga, Jonas Salean, ikut dalam pilkada sebagai calon independen yang berjanji akan menyelesaikan masalah pembangunan masjid secara damai.

Walikota baru dan pendekatan informal masyarakat sipil

Hasil pilkada di luar dugaan banyak pihak. Calon petahana, Daniel Adoe, berhasil dikalahkan, sedangkan Viktor Lरिक menyatakan batal mencalonkan diri sesudah dipecat sebagai anggota/kader Partai Golkar karena dianggap telah melanggar aturan partai. Ini berakhir dengan disumpahnya Jonas Salean sebagai walikota. Dia memimpin kota itu hingga 2017.

Di bawah kepemimpinannya, Walikota Kupang yang baru memainkan peran menentukan dalam menyelesaikan masalah terkait pembangunan masjid baru. Pada 27 Juni 2013, dia tidak saja secara resmi menghentikan sementara pembangunan masjid sesuai rekomendasi Tim Sembilan, tetapi juga mendorong panitia pembangunan masjid untuk memperoleh tanda tangan baru untuk mengganti yang lama yang tidak syah. Panitia pembangunan masjid menanggapi seruan ini secara positif dengan bekerja diam-diam, sambil menghindari konfrontasi apa pun dengan penentang pembangunan masjid.

Pendekatan walikota baru di atas mendapat dukungan di tingkat akar rumput dari para aktivis organisasi masyarakat sipil, yang menggunakan pendekatan-pendekatan informal untuk menurunkan ketegangan dalam masyarakat dan memperkuat komunikasi di antara pihak-pihak yang bertikai. Aktor-aktor utama yang terlibat dalam upaya-upaya ini adalah dua organisasi antariman – Komunitas Peace Maker Kupang (KOMPAK) dan Solidaritas Korban Pelanggaran Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (Sobat KBB) – tetapi juga kelompok-kelompok pemuda, termasuk mereka yang sebelumnya menentang pembangunan masjid.

KOMPAK pertama kali terlibat dalam kasus Batuplat pada 2012. Para aktivis KOMPAK mengidentifikasi tiga faktor yang ikut memperburuk konflik: (1) proses dikeluarkannya rekomendasi pembangunan masjid tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan dalam PBM 2006; (2) sikap beberapa umat Kristen yang menolak pembangunan masjid dipengaruhi oleh anggapan mengenai diskriminasi kaum Muslim atas umat Kristen di Jawa; dan (3) kedua belah pihak kukuh dengan posisi masing-masing, karena mereka menjaga gengsi untuk mengakui kesalahan mereka. Butir terakhir ini dipertegas dalam laporan KOMPAK: “Mereka terjebak, dan karena ego, jadi malu untuk kemudian berpihak kembali untuk melanjutkan pembangunan. Situasi ini merusak perasaan warga yang selama itu, tidak pernah mendiskusikan perbedaan. Mereka saling menerima satu dengan yang lainnya, lain agama, pendatang, apa saja ... [Sebelumnya] tidak [pernah] ada masalah” (KOMPAK 2015: 4).

Setelah menyadari duduk perkaranya, KOMPAK mulai membuka diskusi dengan berbagai kelompok. KOMPAK menyelenggarakan dialog damai pasangan calon walikota yang masuk putaran kedua dalam Pilkada 2012, diselenggarakan pada Juni 2012, untuk meminta komitmen mereka menyelesaikan kasus di atas. Pada Juli 2013, KOMPAK mengadakan acara buka puasa bersama Walikota, Ketua DPRD NTT, Ketua MUI NTT, dan Sinode GMIT. Pendekatan juga dilakukan kepada warga Batuplat yang tidak keberatan dengan pembangunan masjid namun tidak berani mengungkapkan pendapatnya. KOMPAK meminta mereka untuk memberikan testimoni ke FKUB Kota bahwa masih banyak warga yang mendukung pembangunan masjid dan berkenan jika izin yang lama digunakan. Selain itu, KOMPAK juga mengadakan pelatihan kepada anak-anak muda lintas-iman di Kelurahan Batuplat untuk menyeimbangkan perspektif di antara pihak-pihak yang berkonflik.⁴

Kelompok lintas-agama yang kedua, Sobat KBB, bekerjasama dengan Abdul Gaos, salah seorang panitia pembangunan masjid, untuk mengadakan advokasi dalam rangka menegakkan toleransi dan kebebasan beragama. Abdul Gaos dipertemukan dengan Pendeta Palti Panjaitan, korban diskriminasi agama di Bekasi, Jawa Barat. Palti Panjaitan datang ke Kupang atas undangan Sobat KBB untuk membagi pandangannya kepada komunitas Kristen di sana, yang menolak pembangunan masjid. Dalam diskusi itu, dia mendorong komunitas Kristen itu untuk belajar dari pengalamannya sendiri di Jawa Barat dan melakukan apa saja yang mereka mampu untuk menghindari konflik agama seperti yang dialaminya sendiri di daerahnya. Dia menekankan, “Biarlah perdamaian dimulai dari timur ke barat.” Kesaksian Pdt. Palti yang kuat itu menggerakkan hati masyarakat untuk merenungkan perilaku mereka selama ini.

Peran sejenis juga dimainkan Pdt. Emy Sahertian, Ketua Bidang Advokasi dan Perdamaian Gereja Masehi Injili di Timor (GMIT). Kebetulan dia juga salah satu Dewan Penasihat Sobat KBB dan pernah

⁴ Wawancara dengan Zarniel Woeleka, Ketua KOMPAK, Kupang, 25 April 2018.

bekerja di GPIB Imanuel (Bekasi) dan GKI Yasmin (Bogor), dua gereja yang juga mengalami diskriminasi di Jawa. Ketika diminta menjadi pembicara dalam seminar yang diselenggarakan sebuah gereja di Batuplat, dia memberi kesaksian:

Sebetulnya bukan kamu yang korban [di sini]. Saya ini korban sebagai minoritas di sana [di Jawa]. *Digebukin* lagi *pake* tongkat ... dan saya berjanji kalau saya menjadi mayoritas, [saya] tidak akan *men-treatment* [memperlakukan] teman-teman yang dianggap minoritas [seperti itu]. [...] Dan bukan jadi hakmu [untuk] mengganggu mereka. Kalau itu [pembangunan masjid] memang melanggar hukum, seharusnya kau laporkan ke polisi.⁵

Lewat berbagai testimoni dan dialog seperti di atas, kelompok-kelompok antar-iman perlahan-lahan berhasil membuka arus dukungan terhadap pembangunan masjid. Dalam upaya-upaya ini mereka ditopang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), yang mewakili pemerintah pusat, dan walikota yang baru. Pada Juli 2015, Komnas HAM melakukan mediasi dengan menghadirkan panitia pembangunan masjid, tokoh pemuda Batuplat, Pemerintah Kota Kupang, Kepala Kesbangpol, FKUB, dan wakil Kemenag Kota Kupang. Pertemuan tersebut menyepakati bahwa pendirian rumah ibadat akan didukung semua pihak sejauh dilaksanakan sesuai ketentuan PBM 2006. Para pihak juga sepakat mengakui sebagian tandatangan yang telah diperoleh panitia pembangunan dan sisanya akan diproses bersama-sama (Komnas HAM 2015).

Berkat komitmen bersama di atas, pada 3 Februari 2016 IMB pembangunan Masjid Musafir yang kedua diterbitkan. Perselisihan ditutup dengan perayaan syukuran, sekaligus peletakan batu pertama, pada 11 April 2016. Acara ini dihadiri Walikota, Ketua DPRD, Dirjen Bimas Kristen, Islam, dan Katolik, dan perwakilan dari kedua pihak yang bersengketa. Acara diiringi hiburan berupa paduan suara oleh pemuda Kristen dan rebana oleh kelompok Muslim. Masalah dinyatakan selesai dengan ditandai oleh pemotongan kurban sebagai bentuk penjernihan suasana, sesuai adat NTT.

Manipulasi FKUB

Mengingat tradisi panjang kerjasama antar-iman di wilayah bersangkutan, rencana pembangunan Masjid Nur Musafir seharusnya tidak kontroversial seperti yang kenyataannya terjadi. Di Batuplat, dan sebenarnya di Kupang secara umum, kerjasama antar-iman di antara para keluarga sudah merupakan sesuatu yang lumrah. Kawin-mawin antar-agama (dan antar-suku) di dalam satu keluarga sudah membudaya, dan perkawinan ini telah menumbuhkan ikatan kewargaan yang kuat lewat pertemuan-pertemuan keluarga yang melibatkan sanak famili dari kedua belah pihak (Panggabean dan Ali-Fauzi 2015: 236-7).

Tetapi, dalam kasus sengketa terkait pembangunan masjid, tradisi panjang pluralisme di Batuplat di atas dirusak para politisi lokal yang melihat ada kesempatan untuk memanfaatkan aturan nasional (PBM 2006), khususnya kewenangan FKUB mengeluarkan rekomendasi pembangunan rumah ibadat, untuk memenangkan kepentingan politik. Pada saat yang sama, komunitas Kristen Kupang sendiri menyadari adanya hambatan besar, termasuk ancaman fisik, yang dihadapi umat Kristen di Jawa yang berniat mendirikan gereja-gereja baru di wilayah seperti Bekasi dan Bogor di Jawa Barat, dan terdorong untuk mengutarakan rasa solidaritas mereka. Karena itu ada banyak faktor yang ikut menyumbang kepada sikap sebagian besar umat Kristen di Kupang terhadap kelompok minoritas Muslim.

Di tengah kerumitan ini, alih-alih mengambil langkah-langkah ke arah penyelesaian masalah, ketua FKUB lokal malah memperburuk situasi dengan menyetujui rencana pembangunan masjid

⁵ Wawancara dengan Emy Sahertian, Kupang, 25 April 2018.

tanpa musyawarah seperti seharusnya dan merekomendasikan dikeluarkannya izin pembangunan. Dia melakukan hal ini sesudah memperoleh tekanan politik dari walikota setempat, yang memang punya niat untuk memfasilitasi pembangunan masjid secara cepat untuk memberi hadiah kepada kaum Muslim pendukungnya. Dengan kata lain, kewenangan FKUB lokal telah disalahgunakan untuk tujuan politik.

Terobosan ke arah penyelesaian konflik di atas terjadi dengan terlibatnya kelompok-kelompok antar-agama dan aktivis perdamaian. Mereka tidak saja berusaha meredakan ketegangan yang terjadi di akar rumput dan ikut memperkokoh ikatan-ikatan komunal yang mulai terganggu, melainkan juga memfasilitasi, bahkan mewajibkan, para elite politik dan agama untuk berpartisipasi dalam penyelesaian masalah. Berbagai inisiatif mereka mempermudah walikota yang baru terpilih untuk memediasi konflik.

IV. Gereja Kristen di Gunung Kidul, Yogyakarta

Studi kasus saya yang kedua terkait sengketa mengenai penutupan sebuah bangunan milik Gereja Pantekosta di Indonesia (GPdI) di desa Tunggul Barat, kabupaten Gunung Kidul, Yogyakarta. Dalam kasus ini, FKUB lokal gagal menjalankan fungsinya secara efektif karena anggota-anggotanya memiliki pandangan berbeda mengenai masalah ini, yang sudah sejak pertama kali memang memecah-belah mereka. Sengketa terkait rumah ibadat ini akhirnya diselesaikan melalui mediasi yang dipimpin oleh seorang birokrat pemerintahan lokal yang tegas dan kompeten. Peran menentukan juga dimainkan organisasi-organisasi masyarakat sipil, yang memberikan nasihat dan masukan praktis kepada jemaat gereja dan membawa masalah ini kepada pihak-pihak yang berwenang setempat.

Kronologi sengketa

Sengketa bermula ketika gereja menjadi tuan rumah kegiatan kuliah kerja nyata (KKN) mahasiswa Sekolah Teologi Semarang pada Oktober 2010, bertepatan dengan bulan Ramadan. Selama KKN, mahasiswa melaksanakan berbagai aktivitas di kampung sekitar gereja, antara lain memberi kursus pelajaran umum kepada anak-anak Sekolah Dasar, yang dibuka dan ditutup dengan doa menurut agama Kristen dalam Bahasa Indonesia. Ketika mengetahui hal ini, masyarakat Muslim sekitar resah dan mengkhawatirkan Kristenisasi. Aksi-aksi protes terhadap GPdI dan pendetanya dimulai pada awal 2011, di mana kelompok-kelompok Muslim tidak saja menuntut jaminan agar kegiatan berdoa dihentikan tetapi juga mempertanyakan status legal bangunan gereja, yang pada awalnya diketahui merupakan rumah tinggal. Mereka yang memprotes menuntut agar gereja itu ditutup karena bangunan itu tidak memiliki izin sebagai rumah ibadat, sebagaimana diatur dalam PMB 2006.

Menanggapi keluhan dan protes di atas, pihak berwenang di kecamatan minta agar Pendeta Agustinus, yang bertugas di gereja itu, menghentikan untuk sementara layanan-layanan keagamaannya, yang dipatuhi yang bersangkutan. Menurut Pendeta Agustinus, dia juga diminta meninggalkan gereja itu, yang sekaligus menjadi tempat tinggalnya, tetapi dia menolaknya karena merasa tidak melakukan kesalahan apa-apa. Karena penolakan ini, desakan massa penentang makin keras.

Ketegangan makin meningkat pada pertengahan 2012, ketika pengurus masjid di Tunggul Barat mengundang aktivis Front Jihad Islam (FJI), organisasi Islam berpengaruh di Yogyakarta, untuk berceramah di depan protes yang menuntut penutupan gereja. Dalam ceramahnya, dia mempertajam sengketa di atas dengan meletakkannya sebagai masalah Kristenisasi, yang makin meningkatkan pertentangan terhadap gereja. Masalah sengketa ini makin memuncak pada awal 2013, ketika sekitar 200 orang mendatangi rumah Pendeta Agus dengan penuh kemarahan, yang memaksanya dan keluarganya untuk melarikan diri melalui jalan belakang. Beberapa hari kemudian, Pendeta Agus menemui beberapa pihak di Kecamatan Semanu, di mana dia terpaksa menandatangani surat perjanjian untuk menutup gereja dan meninggalkan

rumah bersama keluarganya.⁶

Di tengah ketegangan yang meningkat ini, anggota FKUB Gunung Kidul tidak berhasil mencapai kata sepakat mengenai posisi organisasi mengenai masalah ini, karena pandangan mereka terbelah menurut garis agama masing-masing anggotanya. Keberpihakan anggota FKUB ini makin memperuncing masalah ketimbang membantu mencari jalan keluarnya. Hal ini diakui oleh tak kurang dari Ketua FKUB setempat, H. Iskanto A.R., yang menyatakan: “Sementara pihak penentang gereja pada umumnya Muslim dan akan mengadu ke wakil-wakil Muslim, anggota GPDI hanya akan mengadu ke wakil-wakil Kristen.”⁷ Iskanto tahu mengenai undangan kepada pembicara dari FJI di atas, misalnya, tetapi dia tidak berbuat apa-apa untuk mencegah atau menyeimbangkannya.

Advokasi masyarakat sipil dan mediasi pemerintah

Dorongan ke arah penyelesaian konflik dimulai dengan advokasi kebebasan beragama oleh organisasi masyarakat sipil berbasis di Jakarta bernama Aliansi Nasional Bhineka Tunggal Ika (ANBTI). Pada November 2014, ANBTI mengundang Pendeta Agus untuk mengikuti lokakarya advokasi kebebasan beragama di Gunung Kidul, bersama wakil-wakil gereja dan agama lain yang menghadapi masalah serupa. Lokakarya ini menghasilkan rencana tindak lanjut untuk mendalami kasus-kasus yang dialami peserta, khususnya aspek pendokumentasian terkait status hukum bangunan rumah ibadat. Kata Pendeta Agus, “Sejak itu saya kumpulkan [semua dokumen terkait dengan bangunan gereja] agar kelak mudah [menemukannya] manakala diperlukan dalam mengupayakan keadilan bagi kami.”⁸

Bersama korban lain dan pendamping mereka, Pendeta Agus kemudian mengusahakan pemulihan gerejanya kepada pemerintah daerah Gunung Kidul. Mengikuti saran Agnes Dwi Rusjiyati, aktivis ANBTI, mereka bergerak melalui jalur-jalur non-hukum: “Kita usahakan agar pemerintah memenuhi tuntutan untuk memfasilitasi gereja yang dipermasalahkan tanpa harus ke pengadilan. Itulah sebabnya kita fokus memperkuat aspek dokumentasi semua gereja yang dipermasalahkan,” kata Agnes.⁹ Sesudah mendengarkan baik-baik permintaan Pendeta Agus, pemerintah daerah memutuskan bahwa pihaknya perlu menyelesaikan bukan saja masalah penutupan gereja dan pengusiran pendeta, tapi juga masalah yang menggelisahkan masyarakat luas mengenai Kristenisasi.

Untuk menangani kasus-kasus di atas, Bupati Gunung Kidul, Hj. Badingah, memberi wewenang kepada Tommy Harahap, bawahannya yang paling senior dan berpengalaman, yang menjabat sebagai Asisten Daerah Satu (Asda I) dan menangani bidang pemerintahan. Tommy sendiri adalah anak pensiunan tentara dan mengaku mengagumi Pancasila dan Soekarno. Itu sebabnya, lulusan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, ini menerima tugas dari bupati dengan bersemangat. Merujuk pada efektifitas pemerintahan Orde Baru, Tommy berpendapat bahwa kasus-kasus konflik agama seperti yang terkait dengan pendirian rumah ibadat sangat mengganggu pembangunan daerah, jika dibiarkan begitu saja.

Beberapa detail mengenai bagaimana Tommy bekerja penting dicatat, karena hal itu menunjukkan persisnya bagaimana masalah diselesaikan. Dia mulai dengan mengundang semua pemangku kepentingan di tingkat kabupaten, termasuk Kepala Kemenag dan Ketua FKUB Kabupaten Gunung Kidul, ke dalam satu pertemuan. “Saya tidak mau pejabat di dua lembaga ini mengeluarkan pernyataan terkait kasus yang sedang ditangani kepada media dan masyarakat kecuali setelah keduanya mendiskusikan dengan saya atau hasil kesepakatan bersama,” ujarnya.¹⁰ Dia curiga bahwa wakil kedua lembaga ini memiliki

⁶ Wawancara dengan Agustinus, Pendeta GPDI di Semanu, Gunung Kidul, 31 Maret 2018.

⁷ Wawancara dengan Iskanto, Ketua FKUB Gunung Kidul, Gunung Kidul, 30 Maret 2018.

⁸ Wawancara dengan Agustinus, Gunung Kidul, 31 Maret 2018.

⁹ Wawancara dengan Agnes Dwi Rusjiyati, aktivis ANBTI, Yogyakarta, 9 Maret 2018.

¹⁰ Wawancara dengan Tommy Harahap, mantan Asisten Daerah I, Gunung Kidul, 31 Maret 2018.

pandangan yang memihak, mengingat keduanya sudah memihak kepada penentang gereja. Kedua, dia memastikan bahwa seluruh jajaran pemerintah di tingkat kecamatan dan desa memahami kasus yang hendak diselesaikan. Dia memanggil mereka satu per satu untuk menjelaskan fungsi mereka masing-masing selama menjalankan misi mengatasi sengketa, dan menyediakan data mendetail yang mendukung keputusan mereka.

Sesudah mengumpulkan data yang diperlukan dan membahas masalah sengketa ini secara terpisah dengan para pemangku kepentingan utama, Tommy mengadakan pertemuan terakhir di mana kesepakatan mengikat mengenai bagaimana melangkah lebih jauh disepakati. Dalam pertemuan-pertemuan awalnya dengan pihak-pihak yang bertikai, Tommy sudah bertanya mengenai butir-butir yang dipersengketakan dan mencari masukan mengenai bagaimana hal-hal itu diselesaikan. Dia menekankan bahwa masukan-masukan yang sejalan dengan konsep kesatuan dan toleransi, seperti ditegaskan dalam Konstitusi, akan dicatat dengan baik. Pada saat yang sama, dia juga menyatakan bahwa dia akan menawarkan alternatif yang lebih baik jika ada tawaran masukan yang menurutnya tidak sejalan dengan Konstitusi.

Untuk memperoleh jalan keluar dalam kasus GPdI, Tommy perlu menemukan jalan keluar atas beberapa pokok masalah. Pertama, status hukum gereja sendiri tidak jelas: menurut penentangannya, gereja itu tidak memiliki izin dan karenanya tidak syah. Tommy mengatasi masalah ini dengan cara berikut:

Saya bertanya kepada mereka: “Jika tidak ada izin bangunan gereja, lalu apa yang harus pemerintah lakukan?” Perwakilan mereka mengatakan, “Tutup saja gereja tersebut dan jangan dipergunakan lagi.” Saya lalu bilang ke mereka: “Oke, jika itu usulannya, kami [pemerintah daerah] akan menutup gereja yang tidak ada izin. Kami akan segera mendata, rumah ibadat yang ada di Gunung Kidul, apa pun agamanya. Kami akan menutup rumah ibadat tersebut.” Mereka kaget, karena ribuan masjid pada kenyataannya tidak memiliki izin mendirikan bangunan. Mereka tidak mau kalau atas usulan mereka ribuan masjid ditutup dan dilarang beroperasi.¹¹

Dalam pertemuan-pertemuan selanjutnya, para pemangku kepentingan setuju untuk berkompromi: semua rumah ibadat yang sudah lama berdiri dan belum memiliki izin diputihkan dan karenanya berstatus legal. “Saya menyambut usulan tersebut dan menyusun draft Surat Keputusan (SK) Bupati mengenai pemutihan rumah ibadat,” kata Tommy. “Kemudian, bupati menandatangani SK itu, dan kini satu masalah selesai. GPdI kini memiliki status legal berdasarkan SK Bupati tersebut.”

Tantangan kedua adalah masalah Kristenisasi. Isu ini bukan hanya masalah bagi kaum Muslim. Menurut Pendeta Adi, seorang pendeta Kristen arus utama di Gunung Kidul, “Yang seharusnya marah [karena Kristenisasi] adalah gereja kami. [Ini karena] sebagian besar anggota gereja GPdI di Gunung Kidul adalah hasil rekrutan anggota gereja kami.”¹² Beberapa gereja Kristen arus utama di Indonesia memang menyaksikan turunnya tingkat kehadiran jemaat di gereja, karena anggota gereja-gereja itu pindah ke gereja-gereja Evangelis karena proselitisasi yang gencar. Itulah sebabnya, kumpulan gereja di Gunung Kidul membentuk Badan Kerjasama Seluruh (BKS) gereja se-Gunung Kidul, untuk membahas berbagai hal terkait hubungan antar-gereja, termasuk proselitisasi. Sementara itu, prasangka terkait Kristenisasi antar-agama belum tersalurkan melalui berbagai forum, termasuk FKUB.

Untuk mengatasi masalah yang berhubungan dengan konversi ini, Tommy lagi-lagi mencari bukti bagaimana proselitisasi antar-agama atau antar-denominasi berlangsung. Dia tidak menemukannya. Ketika dia bertanya kepada Pendeta Agustinus mengenai aktivitas dakwahnya, sang pendeta menjawab

¹¹ Wawancara dengan Tommy Harahap, Gudung Kidul, 31 Maret 2018.

¹² Wawancara dengan Pendeta Adi (bukan nama sebenarnya), Gunung Kidul, 30 Maret 2018.

bahwa dia memang menjalankan misi atau dakwah kepada siapa saja, tetapi perihal orang pindah agama itu bukan urusannya. Atas dasar itu, Tommy menyatakan bahwa semua tokoh agama memiliki hak yang sama di bawah Konstitusi, termasuk tokoh agama non-Islam. Menurutnya, jika pemerintah melarang pendeta tertentu untuk berdakwah, atau semua pendeta, maka pemerintah juga harus melarang semua ulama. Hal ini berujung pada kesepakatan lisan di antara para pemangku kepentingan bahwa tidak akan ada satu pihak pun yang nantinya berusaha mengkonversi orang lain.

Akhirnya, mengenai pengusiran pendeta, Tommy tidak menemukan alasan yang kuat untuk membenarkan hal ini. Pendeta Agus sudah bermukim lama di Tunggul Barat, terdaftar sebagai penduduk setempat, dan memiliki dokumen resmi atas tanah dan bangunan rumah. Menurutnya, secara konstitusional tidak ada alasan bagi Agustinus untuk dilarang kembali ke rumahnya. Dia meminta jaminan semua pihak agar Agustinus bisa kembali ke rumahnya dan gereja bisa menjalankan kembali aktivitasnya seperti semula.

Setelah semua proses mediasi selesai, pemerintah Kabupaten Gunung Kidul mengadakan kenduri, ritual yang menandai rekonsiliasi di antara pihak yang bertikai, pada 16 Februari 2015. Dalam acara itu, Pendeta Agus ikut menyampaikan sambutan, memohon maaf jika selama ini gerejanya membuat kegaduhan, meskipun dia menolak membaca teks yang sudah dibuatkan pihak kecamatan untuk dibacanya, sebab dia merasa dia tidak bersalah dalam semua kasus yang dituduhkan.

Kegagalan FKUB lokal

Kasus Gunung Kidul menunjukkan bahwa FKUB lokal telah gagal menjalankan tanggung jawabnya sebagai pihak yang harus bertindak sebagai organisasi antar-iman yang non-partisan. Sejak dari awalnya posisi pengurus FKUB sudah terbelah menurut agamanya masing-masing dan tidak bisa berdiri bersatu sebagai badan yang kompak yang bekerja untuk menyelesaikan masalah. Tugas mengeluarkan rekomendasi diperumit tidak saja oleh penolakan keras mereka yang menentang gereja, tetapi juga oleh ketidaksepakatan yang tajam di antara para pengurus FKUB sendiri. Lebih buruk dari itu, Ketua FKUB yang Muslim gagal mencegah eskalasi konflik dengan berusaha mencegah masuknya penceramah radikal dari luar, yang pada akhirnya meningkatkan kemarahan kaum Muslim terhadap gereja dan Kristenisasi.

Kasus di atas juga menunjukkan pentingnya tanggapan yang segera dan afektif dari pemerintah daerah. Di Gunung Kidul, seorang birokrat Muslim, Tommy Harahap, memainkan peran kunci dalam penyelesaian masalah antar-agama yang kompleks secara damai. Dengan mandat yang jelas dari atasannya dan komitmen yang kuat untuk menjunjung tinggi konstitusi Republik Indonesia, dia bertindak dengan tegas dan tidak memihak, tanpa rasa takut dituduh bersikap anti-Islam di sebuah pemukiman yang didominasi kaum Muslim. Salah satu faktor yang ikut menunjang keberhasilannya adalah keputusannya untuk “mengunci mulut” pengurus FKUB yang diduganya bersikap partisan dan menjadi penghambat penyelesaian masalah jika dibiarkan bersuara.

Akhirnya, penting diingat bahwa Bupati Gunung Kidul, yang menunjuk Tommy Harahap untuk menyelesaikan masalah di atas, baru menyadari adanya masalah itu sendiri berkat aktivisme kelompok-kelompok perdamaian lintas-iman. Merekalah yang pertama-tama mengadvokasikan hak kebebasan beragama dan memperkuat posisi pendeta dan jemaat GPiD, kelompok paling lemah di antara pemangku kepentingan dalam sengketa di atas. Peran aktivisme masyarakat sipil seperti ini penting dalam mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh FKUB lokal yang tidak bekerja efektif, bahkan memihak.

V. Kesimpulan: Beberapa Pelajaran

Di bawah ini saya akan membuat beberapa kesimpulan besar tentang peran FKUB dalam memediasi

sengketa mengenai rumah ibadat. Saya akan mendiskusikannya dalam konteks temuan-temuan sejenis yang selama ini sudah diperoleh dan dikumpulkan mengenai beroperasinya FKUB secara umum dan kaitan FKUB dengan pemerintah daerah dan organisasi-organisasi masyarakat sipil.

Pertama, dalam dua kasus yang dibahas di sini, FKUB lokal lebih merupakan faktor yang memperbesar konflik daripada faktor yang menyelesaikannya. Di Gunung Kidul, hal ini terutama karena fakta bahwa forum itu sendiri gagal berfungsi sebagai organisasi non-partisan yang fokus memelihara dan memperkokoh kerukunan antar-iman. Hal ini mengingatkan kita akan pentingnya kekompangan FKUB dan imparialitasnya. Jika para pembuat kebijakan di Indonesia benar-benar ingin memperkuat status FKUB, mereka harus memastikan sisi kenetralan FKUB ini terlebih dahulu. Mereka bisa melakukannya dengan merevisi mekanisme rekrutmen anggota FKUB yang kini ada dalam PBM 2006: Daripada hanya berkonsultasi kepada majelis-majelis agama lokal ketika membentuk pengurus FKUB, pemerintah daerah harus berkonsultasi juga kepada organisasi-organisasi masyarakat sipil dan pihak-pihak lain yang berkepentingan untuk memastikan bahwa calon-calon anggota FKUB yang akan dipilih memiliki rekor yang jelas sebagai pembela toleransi dan kerukunan.

Kasus Gunung Kidul juga menunjukkan risiko yang harus dipikul ketika kaum Muslim mencurigai adanya Kristenisasi. Ingat bahwa sentimen komunal dan keagamaan yang sama di Kupang – yakni, rasa solidaritas umat Kristen lokal kepada rekan seiman mereka di Jawa – telah membakar aksi penentangan mereka kepada pembangunan masjid. Isu perpindahan dan persekusi agama ini menjadi senjata mematikan di tangan kelompok-kelompok yang berusaha menghentikan pembangunan rumah-rumah ibadat, atau menghancurkannya di tempat-tempat lain (Ali-Fauzi et al. 2012; Crouch 2010).

Kasus Kupang menunjukkan isu ketergantungan berlebihan FKUB kepada pemerintah daerah. Ketua FKUB lokal tunduk kepada tekanan politik walikota, yang ingin mengambil keuntungan dari rekomendasi pembangunan masjid untuk memperoleh suara kaum Muslim dalam pilkada. Seandainya tidak ada campur tangan politik ke dalam urusan internal FKUB Kupang, kemungkinan besar sengketa terkait pendirian masjid sama sekali tidak muncul. Tetapi lebih dari sekadar menggerogoti keabsahan proses-proses yang berlangsung di dalam FKUB, manipulasi walikota atas kewenangan FKUB itu telah merusak tradisi kerjasama antar-iman di Kupang yang sudah berlangsung sangat lama. Hal ini juga sudah terjadi di beberapa tempat lain di Indonesia, seperti di Ende, satu kabupaten yang juga terletak di Nusa Tenggara Timur (Panggabean dan Ali-Fauzi 2015: 265-88).

Tetapi resolusi konflik di Kupang dan Gunung Kidul juga menunjukkan arah lain, yang lebih menjanjikan, dalam hubungan antara FKUB dengan pemerintah lokal. Jonas Salean di Kupang dan Tommy Harahap di Gunung Kidul tidak turut campur dalam urusan FKUB lokal atau mengambil keuntungan politik dari mandat FKUB untuk mengeluarkan surat rekomendasi. Kita tidak memiliki informasi mengenai seberapa banyak pejabat seperti Tommy Harahap atau Jonas Salean di pemerintahan lokal sekarang, karena pendekatan reportase atau riset kita selama ini lebih fokus pada kasus-kasus negatif, bukan positif – sehingga yang memperoleh perhatian sejauh ini adalah para birokrat buruk, bukan yang baik (Panggabean 2018: 5-7). Tetapi saya percaya bahwa hubungan antara FKUB dan pemerintah daerah bisa melampaui sekadar oposisi biner ketundukan total atau independensi total. Belajar dari pengalaman panjang aktivis antar-agama seperti Syafi'i Mufid, Ketua FKUB Jakarta, kita dapat melihat bahwa FKUB lokal bisa mempertahankan tingkat otonomi tertentu dari pemerintah lokal, tergantung kepada komitmen dan kapasitas pribadinya masing-masing (Ali-Fauzi et al. 2012; Mulyartono 2017).

Beberapa pelajaran juga bisa ditarik dari dua kasus di atas mengenai peran FKUB sebagai mediator. Meskipun sengketa di kedua kasus berhasil diselesaikan, di masing-masingnya peran mediasi FKUB bisa disebut tidak ada atau gagal total. Bahkan analisis mendetail atas kedua sengketa menunjukkan bahwa kedua kasus itu bisa diselesaikan tanpa sama sekali melibatkan FKUB lokal. FKUB-FKUB lokal ini tentu saja diperlukan karena mandatnya mengeluarkan rekomendasi rumah ibadat, tetapi jika satu sengketa terjadi sesudah rekomendasi dikeluarkan, maka anggota FKUB harus siap bertindak sebagai mediator dan ikut membantu menyelesaikan konflik. Karena itu, pengurus FKUB tidak hanya harus mempertahankan kenetralan mereka, tapi juga harus meningkatkan ketrampilan mediasi mereka.

Beberapa aktivis antar-iman menyerukan agar PBM 2006 dibatalkan dan FKUB sebagai lembaga nasional dibubarkan dengan alasan bahwa keduanya sudah mengandung cacat bawaan. Langkah ini akan kontraproduktif dan bisa menimbulkan ketegangan lebih buruk terkait masalah rumah ibadat. Jika berfungsi memadai, FKUB memiliki kapasitas untuk mengemban tanggung jawabnya secara efektif. Untuk mencapai tujuan ini, dukungan yang memadai kepada FKUB dari pemerintah daerah dan organisasi-organisasi masyarakat sipil sangat penting. Pemerintah daerah dan FKUB harus lebih fokus pada semangat di balik PBM 2006, yakni membangun kerjasama di antara komunitas-komunitas antar-iman berdasarkan sikap saling memahami dan saling menghormati, dan bukan kepada aturan-aturan teknisnya yang lebih terkait dengan syarat-syarat pendirian rumah ibadat. Selain itu, pemerintah daerah dan FKUB harus menyelesaikan sengketa terkait rumah ibadat sedini mungkin, sehingga ketegangan akibat sengketa keagamaan tidak membesar dan menyebar ke wilayah-wilayah lain.

Akhirnya, seperti sudah ditunjukkan kasus-kasus di Gunung Kidul dan Kupang, dukungan para aktivis organisasi masyarakat sipil, yang bekerja dalam isu-isu perdamaian dan pluralisme, dapat berperan penting dalam mencapai rekonsiliasi di antara komunitas yang bertikai. Mereka dapat memperkuat posisi kelompok-kelompok minoritas dalam membela hak-hak mereka dan menegosiasikan jalan keluar jangka panjang atas berbagai kesulitan yang mereka hadapi. Peran para aktivis juga penting dalam mendorong pemerintah di tingkat lokal, provinsi, bahkan nasional, untuk mengatasi sengketa yang terjadi secara adil. Di masa depan, para aktivis masyarakat sipil harus melibatkan pengurus FKUB secara lebih sering dan sedini mungkin dalam inisiatif mereka, sehingga para pengurus ini dapat memperkuat kapasitas mereka di dalam mengatasi konflik. Dengan begitu, para pengurus FKUB ini juga makin menyadari bahwa, ketika mereka menjalankan kewajiban, mereka tidak bertindak sendirian atau bahkan dimusuhi, tetapi ada dukungan yang cukup dari masyarakat sipil.***

Bibliografi

- Ali-Fauzi, I., S.R. Panggabean, N.G. Sumaktoyo, A.H. Tohari, H. Mubarak, Testriono and S. Nurhayati (2012) *Disputed Churches in Jakarta*, Asian Law Centre and Centre for Islamic Law and Society, University of Melbourne, Melbourne.
- Crouch, M. (2010) 'Implementing the regulation on places of worship in Indonesia: new problems, local politics and court action', *Asian Studies Review* 34(4): 403–19.
- Crouch, M. (2014) *Law and Religion in Indonesia: Conflict and the Courts in West Java*, Routledge, New York NY.
- Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia) (2015) 'Laporan akhir tahun pelapor khusus kebebasan beragama dan berkeyakinan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia 2015', Komnas HAM, Jakarta.
- Kompak (Komunitas Peace Maker Kupang) (2015) 'Kabar dari Batuplat', unpublished report, Kompak, Kupang.
- Mulyartono, S. (2017) 'Mengagungkan Tuhan, memuliakan manusia: kiprah Ahmad Syafi'i Mufid dalam Binadamai', in I. Ali-Fauzi and R. Panggabean (eds) *Pekerja Binadamai dari Tanah Pasundan*, Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, Jakarta: 31–50.
- Mujiburrahman (2006) *Feeling Threatened: Muslim-Christian Relations in Indonesia's New Order*, Amsterdam University Press, Leiden.
- Panggabean, R. (2018) *Konflik dan Perdamaian Etnis di Indonesia: Menjelaskan Variasi*, Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, Jakarta.
- Panggabean, R., R.H. Alam and I. Ali-Fauzi (2010) 'The patterns of religious conflict in Indonesia (1990–2008)', *Studia Islamika* 17(3): 233–98.
- Panggabean, R., and I. Ali-Fauzi (2015) *Policing Religious Conflicts in Indonesia*, Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina, Jakarta.
- Setara Institute (2018) 'Ringkasan eksekutif laporan tengah tahun kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan dan minoritas keagamaan di Indonesia 2018', Setara Institute, Jakarta.
- Wahid Foundation (2017) 'Ringkasan eksekutif laporan tahunan kemerdekaan beragama berkeyakinan (KBB) di Indonesia tahun 2016', Wahid Foundation, Jakarta.

Tentang PUSAD Paramadina

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD) adalah lembaga otonom di bawah Yayasan Wakaf Paramadina, Jakarta, yang fokus melakukan riset dan advokasi dalam bidang sosial, politik, dan keagamaan. Misi kami adalah meningkatkan kapasitas negara dan masyarakat dalam mengelola konflik secara damai, dengan mempelajari dan menekankan peran positif agama di dalamnya.

Sejak didirikan pada 2008, PUSAD Paramadina telah melakukan sejumlah riset dalam bidang agama, konflik, dan binadamai. Kami juga sudah dan akan terus berusaha menerjemahkan hasil-hasil riset itu ke dalam berbagai praktik bersama, sambil bekerjasama dengan pihak-pihak yang berkepentingan, dalam rangka memperkuat interaksi damai antara agama dan demokrasi di Indonesia.

Publikasi PUSAD Paramadina pada umumnya dapat dilihat dan diunduh di website kami: www.paramadina-pusad.or.id. Kabar-kabar kami juga dapat diikuti di akun Twitter: [@PUSADparamadina](https://twitter.com/PUSADparamadina).