

**Memediasi Konflik-konflik Keagamaan di Indonesia:
Studi Kasus Pengalaman Komisi Nasional Hak Asasi Manusia**

Ihsan Ali-Fauzi & Raditya Darningtyas
Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)
Yayasan Paramadina

Abstrak

Sesudah dua dekade lebih Reformasi berjalan, konflik-konflik keagamaan masih terus terjadi di tempat-tempat tertentu di Indonesia, terutama terkait pendirian rumah ibadat dan serangan terhadap warganegara penganut aliran yang dianggap sesat seperti Ahmadiyah. Perkembangan ini tidak saja mengganggu kerukunan dan merusak reputasi Indonesia sebagai negara Muslim terbesar di dunia yang demokratis, tetapi juga menghambat penghormatan dan jaminan atas kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB). Salah satu cara yang belakangan sering digunakan untuk mengatasi masalah ini adalah mediasi, yang dianggap lebih efektif dalam mendudukkan para pihak dalam posisi yang setara dan menemukan solusi berjangka panjang.

Artikel ini menganalisis peran Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam memediasi kasus-kasus konflik KBB. Peran ini perlu didalami karena Komnas adalah lembaga negara pemegang mandat tertinggi terkait HAM, memiliki subkomisi khusus yang menangani mediasi beragam sengketa termasuk yang terkait KBB, dan sejak berdiri sudah memediasi konflik-konflik KBB dengan hasil akhir yang beragam. Artikel ini khususnya ingin menjawab tiga pertanyaan berikut. Kasus-kasus KBB apa saja yang dimediasi Komnas HAM? Bagaimana proses mediasi kasus-kasus itu dijalankan Komnas? Sejauhmana, dalam konteks apa, dan mengapa upaya-upaya mediasi Komnas berakhir dengan kesepakatan damai? Untuk penulisan artikel ini, kami menganalisis semua kasus KBB yang dimediasi Komnas antara 2013 dan 2020, mewawancarai beberapa komisioner Komnas dan para pihak yang terlibat dalam sengketa, serta mengikuti perkembangan literatur terkait HAM dan mediasi.

Kami menemukan bahwa langkah-langkah mediasi Komnas dalam isu KBB pada umumnya memperoleh sambutan positif dari para pihak yang bersengketa, sehingga mereka bersedia mendialogkan masalah bersama dalam posisi yang setara, meskipun hasil akhirnya belum tentu memuaskan semua pihak. Hal ini disebabkan kuatnya legitimasi Komnas sebagai lembaga tertinggi pemajuan HAM di Indonesia dan definisinya mengenai mediasi yang luas, yang praktis menempatkannya sebagai mediator komunitas di tingkat nasional, meskipun sumberdayanya tetap terbatas. Dua isu konflik KBB utama yang dimediasi Komnas adalah konflik terkait pendirian rumah ibadat dan konflik sektarian, terutama dengan korban jemaat Ahmadiyah. Walaupun mediasi Komnas atas kasus-kasus pertama lebih berhasil mendatangkan kesepakatan damai dibanding mediasi Komnas atas kasus-kasus kedua, langkah-langkah mediasinya sangat dihambat oleh dua peraturan nasional mengenainya, yang menjadi hambatan struktural bagi penyelesaian tuntas atas kedua masalah ini.

Kata-kata kunci: Mediasi; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM); konflik rumah ibadat; konflik sektarian; kebebasan beragama dan berkeyakinan; Indonesia.

Memediasi Konflik-konflik Keagamaan di Indonesia: Studi Kasus Pengalaman Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Ihsan Ali-Fauzi & Raditya Darningtyas
Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)
Yayasan Paramadina

1. Pendahuluan

Meskipun hubungan berbagai kelompok agama di Indonesia umumnya berlangsung damai, konflik-konflik tertentu masih sering terjadi dan kadang bereskalasi melibatkan kekerasan. Konflik-konflik terkait pendirian rumah ibadat masih rutin terjadi, terutama terkait pendirian gereja di wilayah-wilayah yang didominasi warga Muslim dan terkait pendirian masjid di wilayah-wilayah yang mayoritas penduduknya Kristen atau Katolik (PUSAD Paramadina 2020). Sementara itu, serangan terhadap warga penganut aliran keagamaan atau kepercayaan tertentu yang dianggap sesat, seperti warga Ahmadiyah di Cikeusik (Banten) pada 2011 atau warga Syiah di Sampang (Madura, Jawa Timur) pada 2012, telah mengakibatkan jatuhnya korban manusia, suatu rekor baru dalam sejarah republik ini (Panggabean & Ali-Fauzi 2014).

Perkembangan di atas tidak saja mengganggu kerukunan di Indonesia dan merusak reputasi negara ini sebagai bangsa Muslim terbesar di dunia yang demokratis, tetapi juga telah menggerogoti hak-hak dasar warganegara untuk bebas beragama atau berkeyakinan. Para pegiat kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) terus mencatat perkembangan di atas sebagai tanda-tanda kemerosotan mutu demokrasi dan meningkatnya intoleransi (YLBHI 2020; Setara Institute 2021). Penilaian sejenis juga disampaikan para akademisi, baik di dalam maupun luar negeri (Bagir & Mubarak 2021; Jaffrey 2020; Bourchier 2019).

Dalam menghadapi tantangan di atas, satu pendekatan penyelesaian konflik dan penguatan hak warganegara yang belakangan sering digunakan adalah mediasi. Kesimpulan ini kami peroleh dari observasi terhadap liputan media massa dan informasi dari jaringan KBB kami, meskipun tidak ada data statistik yang merekamnya. Umumnya, pendekatan mediasi dianggap perlu didahulukan karena prosesnya mendudukkan para pihak yang berkonflik dalam posisi setara, berusaha memenuhi kepentingan semua pihak, dan mencari solusi berjangka panjang (Panggabean 2014). Mediasi juga dianggap cocok dengan budaya Indonesia yang memomorsatukan musyawarah dan gotong royong untuk mencapai penyelesaian masalah (Ali-Fauzi & Darningtyas 2023).

Dalam konteks ini, langkah-langkah mediasi konflik KBB oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya Komnas HAM) menduduki posisi penting dan perlu dipelajari karena tiga alasan. Pertama, Komnas di Indonesia pasca-Reformasi adalah lembaga negara tertinggi terkait pemajuan HAM. Dalam kedudukan itu, Komnas memiliki mandat sangat kuat, yang tidak dimiliki lembaga lain mana pun. Kedua, dalam usianya yang kini sudah melampaui tiga dekade, Komnas sudah cukup banyak memediasi kasus-kasus KBB, karena mediasi sebagai cara memajukan HAM sudah menjadi bagian integral dari Komnas sejak lembaga itu berdiri. Kedua alasan ini diperkuat alasan ketiga, yakni definisi Komnas HAM sendiri mengenai mediasi yang sangat luas, termasuk penyampaian teguran atau rekomendasi kepada satu atau lebih pihak-pihak yang bersengketa, selain mediasi dalam pengertian yang konvensional.

Setahu kami, sejauh ini belum ada studi sistematis tentang pengalaman Komnas dalam memediasi kasus-kasus KBB. Artikel ini ingin mengisi kekosongan itu, dengan harapan dapat

memahami dan mengevaluasi langkah-langkah Komnas di atas dan mengambil pelajaran darinya. Artikel ini khususnya ingin menjawab beberapa pertanyaan berikut. Kasus-kasus KBB apa saja yang dimediasi Komnas HAM? Bagaimana proses mediasi kasus-kasus itu dijalankan Komnas? Sejauhmana, dalam konteks apa, dan mengapa upaya-upaya mediasi Komnas berakhir dengan kesepakatan damai?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, kami menelusuri semua kasus KBB yang Komnas mediasi antara 2013 dan 2020, baik dari bahan-bahan yang diterbitkan atau tidak. Kami memilih tahun-tahun itu karena dua alasan pokok. Pertama, Komnas sendiri baru memiliki prosedur khusus mediasi pada 2010 (yang diperbarui pada 2011). Kedua, rentang 2013-2020 juga mencerminkan dua periode kepengurusan Komnas terakhir. Menariknya, pada periode kepengurusan 2012-2017, Komnas memiliki satuan khusus yang menangani KBB, yang bermanfaat untuk analisis kami. Untuk melengkapi laporan-laporan Komnas, kami mewawancarai beberapa komisioner Komnas, baik yang kini masih menjabat maupun yang sudah tidak lagi. Ketika semua bahan ini masih kurang membantu, kami mengandalkan media massa untuk memperoleh detail informasi yang dibutuhkan. Kami juga mewawancarai para pihak yang sengketa mereka dimediasi Komnas. Di luar sumber-sumber ini, kami melakukan tinjauan literatur mengenai bagaimana mediasi, khususnya mediasi komunitas, dimanfaatkan sebagai cara untuk memajukan KBB dan bagaimana kaitannya dengan advokasi berbasis hukum.

Kami menemukan bahwa langkah-langkah mediasi Komnas dalam isu KBB pada umumnya memperoleh sambutan positif dari para pihak yang bersengketa, sehingga mereka bersedia mendialogkan masalah bersama dalam posisi yang setara, meskipun hasil akhirnya belum tentu memuaskan semua pihak. Hal ini disebabkan kuatnya legitimasi Komnas sebagai lembaga tertinggi pemajuan HAM di Indonesia dan definisinya mengenai mediasi yang luas, yang praktis menempatkannya sebagai mediator komunitas di tingkat nasional, meskipun sumberdayanya tetap terbatas. Dua isu konflik KBB utama yang dimediasi Komnas adalah konflik terkait pendirian rumah ibadat dan konflik sektarian, terutama dengan korban jemaat Ahmadiyah. Walaupun mediasi Komnas atas kasus-kasus pertama lebih berhasil mendatangkan kesepakatan damai dibanding mediasi Komnas atas kasus-kasus kedua, langkah-langkah mediasinya sangat dihambat oleh dua peraturan nasional mengenainya, yang menjadi hambatan struktural bagi penyelesaian tuntas atas kedua masalah ini.

Artikel ini terdiri dari enam bagian. Sesudah pendahuluan ini, bagian kedua membahas perdebatan tentang pemanfaatan mediasi sebagai strategi mempromosikan HAM, yang menempatkan mediasi komunitas dalam posisi penting. Bagian ini perlu disampaikan di awal karena hal itu akan menjelaskan pilihan-pilihan yang diambil Komnas dalam memediasi konflik KBB. Bagian ketiga akan membahas kebijakan Komnas terkait mediasi secara umum dan khususnya mediasi kasus-kasus KBB. Pada bagian empat dan lima, kami berturut-turut mendiskusikan pengalaman Komnas dalam memediasi kasus-kasus terkait rumah ibadat dan kasus-kasus konflik sektarian. Pada bagian ini kami akan membahas apa saja kasus-kasus KBB yang dimediasi, bagaimana mediasi berjalan, dan bagaimana hasil akhirnya. Bagian ini dilengkapi dua tabel yang berisi detail kasus-kasus yang dimediasi Komnas, yang kami tempatkan sebagai dua lampiran terpisah. Akhirnya, artikel ini ditutup dengan beberapa kesimpulan dan refleksi.

2. Memediasi Konflik HAM: Komnas sebagai Mediator Komunitas

Untuk memahami dan mengevaluasi pengalaman Komnas memediasi konflik KBB, kita perlu lebih dulu mengikuti perdebatan tentang mediasi sebagai cara memajukan HAM dan

tentang mediasi komunitas, yang dibedakan dari mediasi konvensional. Dari situlah kita dapat menganalisis peran Komnas, sebagai mediator komunitas, dalam memajukan KBB.

2.1. Mediasi dan Hak Asasi: Memperluas Makna HAM

Secara umum mediasi dapat didefinisikan sebagai pendekatan pengelolaan atau penyelesaian konflik di mana dua pihak yang sedang bersengketa menyepakati adanya pihak ketiga yang memfasilitasi mereka mencapai solusi atas sengketa, meningkatkan hubungan baik, dan bergerak bersama menuju situasi yang lebih menjanjikan di masa depan (Kadayifci-Orellana & Maassarani 2021). Tanpa pihak ketiga yang berperan sebagai mediator, proses itu akan dianggap sebagai negosiasi langsung.

Tetapi apakah konflik terkait HAM dapat dimediasi? Bukankah HAM bersifat absolut, sementara mediasi mensyaratkan terjadinya pertukaran di antara para pihak?

Pertanyaan di atas pernah melahirkan perdebatan kontroversial mengenai “keadilan lawan perdamaian” (*justice versus peace*), yang meletakkan nilai keadilan dan perdamaian dalam posisi berhadapan: sementara nilai keadilan ingin didahulukan para aktivis HAM, nilai perdamaian ingin dinomorsatukan para praktisi resolusi konflik. Seperti ditunjukkan Parlevliet (2010: 4), pertentangan itu mencakup empat sisi berikut: (1) strategi dan pendekatan: saling bermusuhan vs. kerjasama; kokoh memegang prinsip vs. pragmatis; kaku vs. fleksibel; penekanan pada hasil vs. penekanan pada proses; preskriptif vs. fasilitatif); (2) tujuan yang hendak dicapai: keadilan vs. perdamaian; keadilan vs. rekonsiliasi; jaminan proteksi HAM sebagai syarat untuk mencapai perdamaian vs. pencapaian perdamaian sebagai syarat jaminan proteksi HAM; (3) peran-peran yang dimainkan: advokat, penyelidik, pemantau vs. fasilitator, mediator; dan (4) prinsip yang mendasari tindakan: bersuara keras mengenai ketidakadilan dan mengatributkan tanggung jawab kepada pihak tertentu vs. tetap bersikap imparial terhadap semua pihak, tidak menghakimi.

Belakangan, perdebatan di atas dikritik justru karena menempatkan keadilan dan perdamaian dalam posisi saling menegasikan. Ini terjadi karena perdebatan itu pada umumnya mengambil konteks keperluan segera (darurat) menghentikan konflik di satu wilayah yang misalnya sedang mengalami perang saudara. Dalam situasi seperti ini, para praktisi resolusi konflik biasanya bersikap pragmatis dengan mendesak diakhirinya kekerasan, misalnya lewat perundingan perdamaian, dan kurang menaruh perhatian kepada norma-norma HAM.¹ Sayangnya, dalam konseptualisasi belakangan, konteks kedaruratan di atas sering diabaikan atau kurang diperhatikan.

Kritik-kritik di atas muncul dari pandangan bahwa keadilan dan perdamaian pada dasarnya adalah dua sisi dari keping mata uang yang sama: karena keadilan adalah bagian dari hak asasi dan konflik kekerasan biasanya bersumber dari ketidakadilan, maka ketidakadilan harus diatasi agar perdamaian bukan saja bisa dicapai tetapi juga bisa *terus bertahan*. Rumusan terakhir ini mungkin tampak lebih mendahulukan keadilan, tetapi yang hendak ditekankan di sini adalah sisi perdamaian yang berkelanjutan, yang hanya mungkin terjadi jika kondisi

¹ Kepustakaan tentang keadilan transisi, misalnya, sering menggambarkan hal ini sebagai dilema yang melibatkan *trade-off* sulit antara (mempertahankan) standar etika dan (memanfaatkan) momentum politik yang tersedia. Misalnya, menghukum aktor-aktor pelanggar HAM berat di masa lalu dapat mengalienasi dan membuat marah aktor-aktor itu, padahal peran mereka diperlukan untuk menghentikan kekerasan dan memulai perdamaian. Tetapi bukankah perdamaian yang diperoleh dengan melibatkan aktor-aktor pelanggar HAM berat (yang berarti tanpa disertai keadilan) sangat mungkin tidak mendapat dukungan publik luas, kekurangan legitimasi, dan akhirnya terganggu juga?

struktural yang menyebabkan timbulnya konflik kekerasan itu sendiri bisa diatasi. Itulah sebabnya, istilah yang belakangan lebih banyak digunakan adalah “transformasi konflik”, bukan (sekadar) “resolusi konflik” atau “manajemen konflik” (Kriesberg 2009: 26-27). Konteksnya juga bukan hanya masyarakat yang sedang berkonflik (kekerasan) atau baru keluar darinya, melainkan juga pencegahan konflik dan binadamai dalam arti luas.

Berkat kritik-kritik di atas, sekarang pada umumnya disepakati bahwa promosi dan proteksi HAM sangat penting bagi stabilitas dan perdamaian jangka panjang. Juga muncul kesepakatan luas bahwa berbagai perbedaan dalam wacana HAM dan transformasi konflik lebih baik dipahami sebagai tantangan yang harus dihadapi secara kasus per kasus, tergantung kepada konteks, kerangka waktu, dan standar norma yang berlaku dalam konteks masing-masing masyarakat. Karenanya, pertanyaannya bukanlah apa yang didahulukan di antara keadilan dan perdamaian, melainkan: “Jenis keadilan dan perdamaian apa yang harus didahulukan? Bagaimana pencapaian kedua nilai itu ... diletakkan dalam kerangka waktu tertentu, dalam sekuensi tertentu, dan dikombinasikan dalam jangka panjang?” (Albin 2009: 591-592).

Dalam rangka ini, perdebatan di atas juga mulai keluar dari pemahaman tentang HAM yang kaku dan bersifat legal-formal sehingga masalah yang terkait dengannya tidak mungkin dimediasi. Meskipun disepakati bahwa HAM bersifat absolut dan tidak bisa ditawar, namun interpretasi atasnya dan implementasinya sangat bergantung kepada konteks politik, kultural, dan historis tertentu yang spesifik (Gready & Ensor 2005). Di sini, terbuka kemungkinan untuk memanfaatkan mediasi dalam memperjuangkan HAM, seperti diusahakan Komnas HAM di Indonesia.

Salah satu sumbangan ke arah perluasan makna HAM di atas diberikan Parlevliet (2010), yang merumuskan empat dimensi HAM, yakni: (1) HAM sebagai aturan; (2) HAM sebagai struktur dan institusi; (3) HAM sebagai hubungan; dan (4) HAM sebagai proses. Dimensi HAM pertama adalah HAM sebagai norma atau aturan legal seperti yang sering kita pahami. Dimensi HAM kedua juga sering dibicarakan, yakni HAM sebagai infrastruktur kelembagaan seperti Komnas di Indonesia, yang harus independen dan memiliki legitimasi serta kapasitas dalam mempromosikan, menghormati dan menjamin realisasi nilai-nilai HAM.

Tetapi, selain sebagai aturan dan institusi, HAM juga mengandung dimensi relasi atau hubungan. Inilah dimensi ketiga HAM, yang merujuk kepada relevansi HAM dalam pengaturan interaksi sosial bukan saja di antara negara dan warganegara, melainkan juga di antara berbagai individu atau kelompok warganegara. Selama ini, perhatian lebih banyak tertuju kepada aspek relasional HAM yang bersifat vertikal di antara negara sebagai *duty-bearer* dan warganegara sebagai *rights-holder* saja. Padahal, hubungan horizontal di antara sesama warganegara juga menunjukkan bahwa rakyat biasa memiliki peran dan tanggung jawab dalam mengelola relasi sosial yang menghormati HAM atau melanggarnya (Jones 2005). Pada gilirannya, hubungan horizontal ini juga akan mempengaruhi ketegasan aparat negara sebagai *duty bearer* dalam memajukan dan menjamin HAM yang selalu akan mempertimbangkan opini publik (Parlevliet 2010).

Akhirnya, HAM juga terkait dengan masalah-masalah lebih struktural, yakni bagaimana akses, perlindungan dan identitas ditangani dalam masyarakat. Inilah dimensi keempat HAM, yakni HAM yang dipahami sebagai proses (Parlevliet 2010). Hal ini berangkat dari kesadaran bahwa keberlanjutan suatu perdamaian tidak hanya bergantung kepada substansi sebuah kesepakatan damai, melainkan juga proses yang memfasilitasi terciptanya kesepakatan itu. Proses resolusi konflik yang dianggap cacat oleh salah satu atau kedua pihak akan

menghambat terbentuknya kesepakatan atau malah menghilangkan legitimasi kesepakatan yang dihasilkan proses tersebut.

Kedua dimensi HAM terakhir di atas, yakni HAM sebagai hubungan dan proses, menunjukkan perlunya interpretasi atas norma HAM dan sekaligus integrasinya ke dalam nilai-nilai bermasyarakat yang lebih luas seperti pluralisme, toleransi, dan nilai-nilai lain yang mendorong pengakuan akan kesetaraan seluruh lapisan masyarakat. Hal ini krusial karena perlindungan dan penghormatan HAM di masyarakat tidak bisa dilakukan hanya melalui pendekatan legal-formal seperti legislasi, atau dengan hanya membangun infrastruktur kelembagaan, tetapi juga harus dibarengi dengan proses internalisasi nilai-nilai HAM yang lebih luas.

Sumbangan konseptual mengenai perluasan makna HAM di atas sangat relevan bagi masyarakat Indonesia, yang ketegasan negara menjamin HAM misalnya masih bergantung kepada opini publik. Salah satu studi mengenai pemolisian konflik agama di Indonesia menunjukkan bahwa alih-alih bertindak tegas menegakkan aturan hukum, aparat penegak hukum seperti polisi malah cenderung memperhitungkan terlebih dahulu apakah ketegasannya nanti akan baik di mata publik (Panggabean & Ali-Fauzi 2014). Dalam situasi seperti ini, selain mengkritik aparat kepolisian atau aparat penegak hukum secara umum, misalnya melalui kampanye *namings and shaming*, yang juga harus dilakukan adalah meningkatkan daya tekan (*leverage*) mereka dalam cara-cara yang memadai dan diperlukan untuk bertindak secara tegas dan netral.

2.2. Mediasi Komunitas: Konflik Identitas dan Keberpihakan Mediator

Mediasi dapat memainkan peran penting dalam pencapaian cita-cita keadilan dan perdamaian seperti disebut di atas, di mana kedua nilai itu tidak saling diperhadapkan dan pemahaman mengenai makna HAM diperluas. Mediasi dianggap lebih efektif dalam menangani kasus-kasus konflik HAM karena konflik ini melibatkan nilai, misalnya mengenai kebenaran ajaran agama yang dipeluk komunitas tertentu. Dalam konflik seperti ini, risiko yang ditanggung para pihak tidak kurang dari keutuhan identitas diri mereka sendiri, sehingga konflik sering berujung pada perilaku konflik yang lebih kompetitif ketimbang kooperatif, di mana jalan keluar yang bersifat *win-win* tidak mudah dicapai (Hinds & Mortensen 2005; Wright, Cullum, Nicholas 2008).

Khususnya dalam mediasi konflik terkait identitas seperti disebut di atas, identitas mediator memainkan peran menentukan karena hal itu terkait dengan sumberdaya yang ada padanya, motivasinya memediasi, dan strategi yang digunakan ketika memediasi. Mediator yang memperoleh kepercayaan (*trust*) para pihak yang berkonflik dan dianggap memiliki mandat yang kuat dan kemampuan yang cukup seringkali adalah mediator yang bisa mendatangkan kesepakatan damai dan hasil konkret penyelesaian masalah (Bercovitch & Kadayifci-Orellana 2009: 178-182).

Di sini, dibanding mediasi konvensional, mediasi komunitas memungkinkan adanya ruang dialog bagi anggota komunitas yang tengah bertikai untuk membicarakan isu konflik yang mereka hadapi secara konstruktif. Berbeda dari mediasi konvensional yang sedang berusaha mengatasi sengketa misalnya antara dua negara atau dua perusahaan, mediasi komunitas lebih membuka peluang bagi mediator untuk terlibat dalam memfasilitasi para pihak untuk mencari jalan keluar bersama sesuai dengan norma-norma yang dipegang komunitas bersangkutan (Wunstin 2001). Perbedaan di antara kedua jenis mediasi ini lebih detailnya dapat dilihat dalam Tabel 1.

Tabel 1:
Perbandingan Mediasi Konvensional dan Mediasi Komunitas*

	Mediasi Konvensional (individu/perusahaan/negara)	Mediasi Komunitas (komunitas agama/tradisi/bangsa)
Perlakuan terhadap para pihak yang bertikai	Para pihak yang dimediasi diperlakukan sebagai individu-individu terpisah, berinteraksi dalam ruang yang khusus, dan bersifat rahasia.	Para pihak yang dimediasi diperlakukan sebagai anggota komunitas yang selalu berinteraksi dalam ruang publik bersama untuk jangka panjang.
Karakteristik mediator	Mediator adalah ahli (professional) yang tidak berafiliasi dengan para pihak. Kepedulian utama mediator tertuju pada proses dan tidak mempengaruhi hasil.	Mediator adalah anggota komunitas yang memiliki hubungan dengan para pihak. Kepedulian mediator tertuju baik pada proses maupun hasil.
Jenis partisipasi pihak yang bertikai	Partisipasi para pihak bersifat sukarela, dengan kemungkinan adanya konsekuensi-konsekuensi hukum dari tidak berpartisipasi.	Partisipasi para pihak bersifat sukarela dengan kemungkinan adanya konsekuensi sosial dan politik dari tidak berpartisipasi.
Karakteristik proses mediasi	Proses berlangsung linear dan fokus pada pemecahan masalah.	Proses berlangsung tidak linear dan berfokus pada hubungan di antara para pihak dan komunitas.
Jenis kesepakatan	Mediasi menghasilkan kesepakatan tertulis (eksplisit).	Mediasi menghasilkan kesepakatan bersama, baik eksplisit maupun implisit.

* Diadaptasi dari Kadayifci-Orellana dan Tarek Maassarani (2021: 3).

Dalam konteks inilah kami ingin menempatkan Komnas sebagai mediator komunitas dalam penyelesaian konflik-konflik KBB. Terlepas dari berbagai keterbatasannya (Butt & Lindsey 2018: 179-170; Setiawan 2016), identitas Komnas menjadi pertimbangan penting di sini, karena lembaga itu adalah lembaga negara tertinggi terkait HAM dan pada kenyataannya sudah memediasi sejumlah kasus KBB. Jika Indonesia bisa kita maknai sebagai sebuah komunitas besar seperti Benedict Anderson pernah membayangkannya (1983), maka Komnas adalah mediator komunitas besar dan strategis untuk memajukan KBB.

Memenuhi mandat di atas bukanlah tugas mudah karena isu KBB termasuk isu sensitif dan kompleks. Pertama, hal ini terkait dengan demografi keagamaan Indonesia dan persebarannya di daerah-daerah tertentu: sementara kaum Muslim yang mayoritas (86.7% dari total penduduk) umumnya tinggal di Indonesia bagian Barat, umat Kristen (7.6%) dan Katolik (3.12%) terkonsentrasi di Indonesia bagian timur, dan umat Hindu (1.74%) mendominasi Pulau Bali. Hal ini menyebabkan banyak konflik KBB mengambil bentuk konflik terkait pembangunan rumah ibadat, khususnya gereja atau pura di wilayah yang didominasi Muslim atau masjid di daerah yang didominasi Kristen, Katolik atau Hindu. Selain itu, kedua, hal ini juga disebabkan fakta bahwa mayoritas kaum Muslim di Indonesia menganut aliran Islam Sunni, yang kadang menolak dan memandang sesat Muslim lain yang menganut aliran Ahmadiyah atau Syiah. Inilah yang menyebabkan terjadinya konflik-konflik sektarian di Indonesia (Panggabean, Alam, Ali-Fauzi 2010).

Fakta di atas menyebabkan beberapa pihak meragukan pemanfaatan mediasi dalam penyelesaian konflik KBB di Indonesia. Seperti dikatakan Asfinawati, aktivis bantuan hukum yang banyak bekerja memperjuangkan HAM, dalam banyak kasus terkait KBB seperti kasus-kasus penodaan agama, “para pihak sudah mengental dengan posisi masing-masing, sehingga sulit menemukan mediator” (Asfinawati 2014: 66).

Tetapi justru di sanalah terletak persoalan yang perlu kita pelajari lebih jauh, seperti yang kami usahakan dalam artikel ini. Berbeda dari yang dikatakan Asfinawati, dalam beberapa

kasus terkait KBB yang kami analisis dalam artikel ini, Komnas HAM dalam kenyataannya dapat dan sudah menjadi mediator dan posisi para pihak dalam kasus-kasus tersebut dapat dan sudah berubah. Semua ini menunjukkan bahwa kita perlu cermat mendalami dan mengevaluasi kekuatan dan keterbatasan lembaga seperti Komnas HAM dalam memediasi kasus-kasus KBB di Indonesia. Kita perlu mempelajari kasus-kasus KBB apa saja yang dimediasi, bagaimana proses mediasinya dijalankan, dan mengapa serta bagaimana kasus-kasus konflik KBB berhasil dimediasi sementara kasus-kasus lainnya tidak atau kurang berhasil.

3. Komnas sebagai Mediator Komunitas dan Kasus KBB

Di Indonesia, Komnas HAM adalah lembaga negara tertinggi yang kedudukannya setingkat lembaga negara lainnya dan berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi HAM.² Langkah-langkah mediasi Komnas dijalankan Subkomisi Mediasi, yang sehari-hari didukung Bagian Administrasi Mediasi di Biro Administrasi Penegakan HAM, yang bertugas merencanakan mediasi dan melaporkannya. Di luar Subkomisi Mediasi, Komnas memiliki dua subkomisi lainnya, yakni Subkomisi Kajian dan Penyuluhan dan Subkomisi Pemantauan. Selain mengandalkan ketiga subkomisi, Komnas juga memiliki alat kelengkapan lain berupa sidang paripurna, yang antara lain menetapkan program dan mekanisme kerja lembaga, termasuk memediasi kasus-kasus.

3.1. Prosedur Mediasi Komnas HAM

Walaupun mediasi sebagai metode pemajuan HAM sudah disebutkan sejak Komnas berdiri, petunjuk teknis pelaksanaannya baru diatur dalam Peraturan Komnas Tahun 2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Mediasi Komnas HAM. Komnas juga baru memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP) mengenai mediasi pada 22 September 2010, yang kemudian diperbaharui pada 11 September 2011 (Komnas HAM 2010 & 2011). SOP mediasi ini cukup rinci, berisi 8 bab dan 48 pasal, dengan 34 lampiran, yang beberapa bagiannya perlu dikemukakan di sini.

Pasal 1 SOP mediasi Komnas menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “mediasi HAM” adalah “cara penyelesaian pelanggaran HAM yang terjadi terkait suatu sengketa dan atau konflik antara dua pihak atau lebih, melalui proses konsultasi, negosiasi, konsiliasi, dan atau penilaian ahli, kemudian dilanjutkan dengan perundingan untuk membuat kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.” Cakupan definisi ini sangat luas, terutama terkait prosesnya, yang praktis membuka kesempatan bagi Komnas untuk melakukan apa saja dalam rangka memajukan norma-norma HAM kecuali langsung menindak pelanggarnya. Cakupan ini misalnya memungkinkan Komnas untuk meminta klarifikasi kepada pihak berwenang yang diduga melakukan pelanggaran HAM di satu wilayah atau mendingkan pelanggaran HAM di wilayahnya, yang bisa dimaknai sebagai teguran terhadapnya. Penting segera disebutkan di sini bahwa dalam kasus-kasus terkait KBB, pihak yang berwenang itu pada umumnya menyambut positif permintaan klarifikasi Komnas, meskipun ada juga yang tidak ambil peduli.

Kasus-kasus yang dapat dimediasi Komnas bersumber dari dalam Komnas sendiri (keputusan sidang paripurna dan rekomendasi Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan) dan/atau

² Pada awalnya, Komnas HAM didirikan pemerintahan Orde Baru dengan Keputusan Presiden Nomor 50 (1993) tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Ketika Indonesia memasuki era Reformasi (1998), Komnas menjadi lebih independen sesuai bunyi Pasal 1 UU Nomor 39 (1999) tentang Hak Asasi Manusia.

berasal dari luar, yakni permintaan *satu pihak* yang bersengketa yang sudah disetujui Komnas untuk dimediasi (Pasal 5, cetak miring dari penulis). Butir ini menjadi salah satu kunci langkah mediasi Komnas selama ini, karena aturan itu memungkinkan Komnas memulai langkah mediasinya meskipun salah satu pihak tidak menginginkannya. Seperti disebut di atas, Komnas biasanya mulai dengan mengirimkan surat permintaan klarifikasi. Sementara itu, walaupun semua kasus yang masuk ke meja Komnas disebut “sengketa”, karena hal itu dianggap bernuansa konflik, namun tidak semuanya ditindaklanjuti untuk dimediasi kecuali berkas pengaduan itu sudah lengkap dan mengandung dugaan pelanggaran HAM.

Ada tujuh prinsip mediasi yang ditetapkan dalam SOP mediasi Komnas (Pasal 4), yakni: (1) akomodasi kepentingan para pihak; (2) berbasis kerelaan dan kesepakatan para pihak; (3) fleksibilitas; (4) keleluasaan partisipasi para pihak; (5) berorientasi pada hubungan baik di masa depan; (6) bersifat tertutup dan rahasia; dan (7) kerjasama yang baik antara mediator dengan seluruh pihak yang terlibat. Prinsip-prinsip ini tidak berbeda dari prinsip-prinsip yang biasa dipegang dan dijalankan dalam mediasi secara umum. Namun, langkah-langkah mediasi Komnas bisa dipersoalkan khususnya sehubungan dengan butir kedua di atas tentang kerelaan dan kesepakatan para pihak, seraya menuduh mediasi Komnas tidak imparial.

Dalam kaitan ini, Komnas sendiri menyatakan, “mediasi Komnas HAM dapat saja dikatakan tidak imparial, dalam arti bahwa mediasi oleh Komnas HAM dilaksanakan dengan mengedepankan perlindungan dan pemenuhan hak korban” (Komnas HAM 2019: 32). Lagi-lagi ini terkait dengan mandat Komnas untuk memajukan HAM di Indonesia, yang menjadikan jenis mediasinya kami golongkan ke dalam mediasi komunitas. Dari wawancara kami dengan Beka Ulung Hapsara, mantan komisioner Komnas, kami bahkan mendapat kesan bahwa mediasi selama ini menjadi andalan Komnas dalam memajukan HAM karena lembaga itu tidak memiliki fungsi penindakan langsung (wawancara Hapsara, 18 Juni 2021).

Komnas juga menetapkan waktu cukup ketat tentang bagaimana proses mediasi dijalankan sesudah satu kasus disepakati untuk dimediasi. Misalnya, tim yang menangani kasus harus sudah terbentuk selambat-lambatnya tujuh hari setelah berkas laporan diterima (Pasal 12). Atau, seperti disebutkan dalam Pasal 13 SOP, tim yang menangani sengketa sudah harus membuat kesimpulan mengenai apakah satu kasus dihentikan atau dilanjutkan ke tahap mediasi selambat-lambatnya lima hari kerja sejak pembentukan tim. Prosedur Komnas juga merinci apa saja yang harus dilakukan tim yang menangani sengketa jika mereka turun ke lapangan, yakni: (1) mengecek objek yang dipersengketakan; (2) bertemu dengan para pihak yang terkait dengan objek sengketa; (3) mencari dan mengumpulkan dokumen-dokumen yang terkait dengan objek sengketa; dan (4) memastikan pihak yang menjadi prinsipal dari pihak-pihak yang bersengketa.

Seperti mediasi lain, proses mediasi Komnas melalui tahapan pra-mediasi, mediasi, dan pasca-mediasi. Jika diperlukan, tiap tahapan ini dapat dilakukan lebih dari sekali. Namun, penting dicatat bahwa penanganan sengketa bisa juga dilakukan dengan tidak melalui seluruh tahapan. Jika misalnya satu kasus bisa diselesaikan pada tahap pra-mediasi atau mediasi saja, kasus itu dinyatakan ditutup. Suatu sengketa juga dapat diselesaikan hanya melalui konsultasi atau surat rekomendasi Komnas, tanpa perlu mengadakan pertemuan mediasi dan/atau menghasilkan suatu kesepakatan (Komnas 2016: 108-109).

Dalam memediasi isu sensitif seperti KBB di Indonesia, kelonggaran dalam proses mediasi di atas telah membantu Komnas dalam mendudukkan para pihak dalam posisi setara dan memungkinkan terjadinya dialog di antara para pihak, yang sulit dibayangkan bisa terjadi

tanpa bantuan mediasi Komnas. Hal ini diakui Fitria Sumarni, Ketua Tim Advokasi Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI), yang beberapa kasusnya pernah dimediasi Komnas:

Kami mulai belajar bahwa ada cara yang mungkin lebih “aman” [dalam penyelesaian masalah kami], walaupun tidak gegap-gempita karena tidak ada sorotan media, yaitu dengan melakukan upaya-upaya non-litigasi, dengan membuat laporan ke Komnas HAM misalnya. Tujuannya [adalah] terjadinya pra-mediasi dan mediasi. Itu suatu hal yang kami syukuri. Kami bisa bertemu [dengan pihak-pihak yang bersengketa dengan kami] di suatu ruang terhormat. Seperti di Jambi, kita dipertemukan di ruang gubernur ... Kemudian, saat Pandemi, di Parakan Salak [Sukabumi], kita dipertemukan di kantor Komnas HAM. Di situ hadir perwakilan dari bagian hukum Pemkab Sukabumi, Kapolres, Kesbangpol, dan Kemenag. Di situ kita bisa berdiskusi dengan penengah yang netral dan yang sama-sama kita hormati. (Wawancara Sumarni, 26 Mei 2021).

Akhirnya, Komnas menilai hasil mediasi dari apakah prosesnya mendatangkan kesepakatan damai atau tidak. Jika ya, mediator Komnas akan mendaftarkan kesepakatan itu kepada panitera pengadilan negeri di tempat di mana mediasi dilakukan. Selanjutnya, tim Komnas akan memonitor pelaksanaan kesepakatan damai ini, antara lain dengan meminta laporan dari para pihak bahwa kesepakatan telah direalisasikan (Pasal 31-36). Jika terjadi wanprestasi terhadap kesepakatan oleh salah satu pihak yang bersengketa, pihak lain yang dirugikan dapat melaporkannya kembali ke Komnas. Kemudian, berdasarkan laporan ini, Komnas akan menegur pihak yang tidak menjalankan kesepakatan, termasuk dengan menulis surat terkait soal ini kepada Ketua Pengadilan Negeri di tempat di mana mediasi diselenggarakan.

Perlu ditambahkan di sini bahwa dalam memediasi, Komnas menilai penting berbagai tahap menuju kesepakatan damai. Hairansyah, salah seorang komisioner, menjelaskan:

Proses mediasi itu tidak sekaligus satu kali langsung selesai, tetapi harus dengan beberapa kali pertemuan. Kita harus lihat dulu mana tujuan yang paling mungkin [dicapai], yang disepakati dulu. Misalnya menjaga kondisi agar berlangsung positif dulu, atau menjaga ruang dialog. Itu saja sudah merupakan arah menuju perdamaian ... baru kemudian kita berjalan ke langkah berikutnya.... Karena, kalau dipaksa sekaligus [masuk ke inti masalah], pasti tidak ditemukan [kesepakatanannya] dan akhirnya tidak tercapai perdamaian. (Wawancara Hairansyah, 10 Agustus 2021).

Dengan kata lain, kriteria pencapaian mediasi Komnas bukan berhasil atau gagal yang sekali jadi, melainkan sejauh mana proses mediasi mampu membuka ruang komunikasi di antara para pihak yang bersengketa. Sambil merujuk ke kasus pelarangan atas hak beribadat bagi warga JAI di Jambi sebagai contoh, Komisioner Hapsara menjelaskan:

Mungkin [kriterianya] bukan berhasil atau gagal, karena mediasi itu bertahap. Misalnya yang dilakukan [dalam kasus] jemaat Ahmadiyah di Jambi. Dalam kasus itu, kini ada kesepakatan bersama bahwa mereka masih bisa beribadah, tidak ada gangguan keamanan, dan para pihak menjamin untuk tidak saling mengganggu atau memprovokasi. Ini baru sebagian [capaian] ... ketika kita bicara soal pemenuhan dan penghormatan HAM. [Proses] ini masih harus ditingkatkan lagi ... supaya benar-benar ada komitmen yang lebih kuat dari

pembuat kebijakan untuk bisa melindungi JAI di Jambi. (Wawancara Hapsara, 18 Juni 2021)

Langkah-langkah di atas mencerminkan kehendak Komnas untuk memastikan bahwa mandatnya memajukan HAM dapat dilakukan efektif lewat mediasi dan proses mediasinya betul-betul membuahkan hasil konkret. Namun, SOP Komnas sendiri cukup membatasi gerak-langkahnya karena, misalnya, yang bertindak sebagai mediator harus komisioner Komnas sendiri (Pasal 2). Dalam praktiknya, ketentuan ini sangat membatasi langkah-langkah mediasi Komnas, karena sementara jumlah komisioner terbatas, jumlah kasus yang harus diatasi cukup banyak. Hal ini selalu muncul dalam laporan tahunan Komnas.

3.2. Mediasi Kasus KBB

Cara Komnas memediasi kasus-kasus KBB tidak berbeda dari caranya memediasi kasus-kasus lain seperti kasus ketenagakerjaan, penggusuran, kesehatan, dan lainnya. Namun demikian, seperti terlihat dalam Tabel 2, kasus-kasus terkait KBB yang dimediasi Komnas jumlahnya sangat sedikit dibanding kasus-kasus terkait isu lainnya.³ Jumlah itu secara umum tetap sedikit antara 2013 dan 2017, meskipun ketika itu Komnas memiliki satuan tugas khusus yang menangani isu KBB, yang antara lain mengeluarkan laporan tahunan khusus KBB (Pelapor Khusus KBB Komnas HAM 2016 dan 2017).⁴

Tabel 2:
Kasus Mediasi Komnas HAM 2013-2020:
Jumlah Kasus Isu KBB dibanding Kasus Isu lainnya*

Tahun	Semua Kasus Masuk untuk Dimediasi**	Kasus KBB yang Dimediasi	Tiga Isu Kasus Terbanyak yang Dimediasi (Jumlah)
2013	258 (130 baru; 128 lama)	3	Lahan (138), ketenagakerjaan (39), dan penggusuran (11)
2014	544 (336 baru; 208 lama)	3	Lahan (137), ketenagakerjaan 99), dan penggusuran (21)
2015	627 (249 baru; 378 lama)	4	Lahan (118), ketenagakerjaan (52), dan penggusuran (22)
2016	714 (234 baru; 480 lama)	9	Lahan (71), ketenagakerjaan (41), dan pendidikan (12)
2017	688 (175 baru; 595 lama)	3	Lahan (65), ketenagakerjaan (41), penggusuran (18)
2018	811 (126 baru; 685 lama)	3	Lahan (52), ketenagakerjaan (40), dan penggusuran (12)
2019	738 (174 baru; 564 lama)	1	Lahan (71), ketenagakerjaan (41), pendidikan (12)
2020	501 (78 baru; 423 lama)	5	Agraria (27), ketenagakerjaan (25), penggusuran (8)

*Sumber: Laporan tahunan Komnas HAM dari 2013 hingga 2020; laporan pelapor khusus KBB Komnas HAM 2014 dan 2015; Rahmat (2021); dan Hairansyah (2021).

**Kasus lama adalah kasus yang belum selesai ditangani pada tahun-tahun sebelumnya. Tidak semua kasus yang masuk pada akhirnya dimediasi karena berbagai alasan.

³ Dalam berbagai laporan Komnas, isu KBB dimasukkan ke dalam beberapa rubrik atau isu, yakni: “isu agama”, “isu kebebasan beragama dan keyakinan”, “isu intoleransi”, atau “isu ekstremisme”. Dalam analisis kami, semuanya kami masukkan dan hitung.

⁴ Pada periode kepengurusan Komnas sekarang, pelapor dan satuan tugas khusus KBB itu ditiadakan karena dua alasan: (1) Komnas ingin mengarusutamakan penanganan kasus KBB seperti kasus-kasus lainnya; dan (2) penanganannya dikembalikan kepada fungsi pemantauan dan penyelidikan, selain fungsi mediasi sendiri (wawancara Hapsara, 18 Juni 2021).

Jika ditilik lebih jauh, dalam tujuh tahun terakhir antara 2013 dan 2020, kasus KBB yang dimediasi Komnas rata-rata berjumlah tiga kasus, dengan kasus tertinggi terjadi pada 2016, sembilan kasus. Dalam periode yang sama, tiga kasus yang paling menonjol adalah isu lahan atau konflik pertanahan, isu ketenagakerjaan, dan isu penggusuran.

Tidak cukup jelas mengapa jumlah kasus KBB yang dimediasi Komnas sangat sedikit dibanding kasus-kasus lainnya. Laporan-laporan Komnas sendiri tidak pernah membahasnya.

Kami menduga bahwa tiga faktor saling terkait berikut ini ikut menyebabkannya. Pertama, karena mayoritas penduduk Indonesia adalah Muslim (Sunni), isu KBB sangat jarang menimpa mereka karena mereka adalah kelompok dominan dan bahkan diistimewakan. Kelompok Muslim di Indonesia yang rentan menjadi korban pelanggaran KBB adalah mereka yang oleh kelompok mayoritas Muslim Sunni dianggap sebagai kelompok Muslim sesat, terutama jemaat Ahmadiyah. Merekalah yang mengadukan pelanggaran KBB mereka ke Komnas dan kemudian dimediasi.

Kedua, dibanding isu-isu lainnya yang terkait dengan kebutuhan hidup sehari-hari, isu KBB adalah isu yang tidak atau kurang populer di mata umumnya warganegara Indonesia sehingga sangat jarang memperoleh perhatian. Ini diperkuat lagi oleh fakta bahwa mayoritas penduduk Indonesia adalah Muslim, yang bisa jadi merasa tidak perlu membela kelompok agama lain yang menjadi korban pelanggaran KBB atau bahkan mengharamkannya karena alasan keyakinan. Karena kombinasi alasan ini, isu pelanggaran KBB di Indonesia hanya akan dikampanyekan oleh sekelompok kecil pegiat KBB atau kelompok minoritas agama yang betul-betul menderita karena tidak bisa beribadat. Inilah yang menjelaskan mengapa Komnas menerima pengaduan soal konflik rumah ibadat dan memediasinya, apalagi jika kasusnya sudah merusak nama baik Indonesia di dunia internasional seperti kasus Gereja Kristen Indonesia (GKI) Yasmin di Kota Bogor, Jawa Barat.

Ketiga, Komnas HAM sendiri mengaku kurang mensosialisasikan fakta bahwa mediasi adalah salah satu mandatnya, termasuk untuk isu-isu KBB (wawancara Hariansyah, 10 Agustus 2021). Ini pun belum tentu menjamin datangnya permintaan untuk dimediasi, karena persyaratan pelaporannya tidak mudah, seperti disebutkan di atas.

Terlepas dari itu semua, dari kasus-kasus KBB yang Komnas mediasi, ada dua kasus khusus yang sangat menonjol, yakni kasus konflik rumah ibadat dan kasus konflik sektarian. Pada bagian berikut kami akan menganalisis pengalaman Komnas dalam memediasi dua jenis konflik ini.

4. Pengalaman Komnas Memediasi Konflik Rumah Ibadat

Dalam penelusuran kami, Komnas HAM memediasi 21 kasus rumah ibadat pada antara tahun 2013 dan 2020. Penting dicatat di sini bahwa jumlah itu tidak termasuk kasus-kasus terkait masjid milik jemaat Ahmadiyah, yang akan dibahas terpisah karena akar masalahnya bukanlah keberadaan masjid itu sendiri sebagai rumah ibadat tetapi keberadaan Ahmadiyah secara keseluruhan sebagai aliran yang dianggap sesat (lihat di bawah).

Seperti kami tunjukkan dalam Tabel 3 (Lampiran 1),⁵ hampir semua kasus di atas, atau 18 dari 21 kasus, bersumber dari pengaduan yang diterima Komnas dan disetujui untuk

⁵ Tabel 3 disertakan sebagai Lampiran 1 artikel ini.

dimediasi. Fakta ini penting digarisbawahi karena ini bisa berarti bahwa Komnas mungkin saja tidak mengetahuinya jika kasus-kasus itu tidak diadukan kepadanya.

Selain itu, hampir seluruh kasus rumah ibadat ini terkait dengan pendirian gereja dan masjid, 19 dari 21 kasus. Menariknya, konflik terkait pendirian gereja yang dimediasi Komnas pada umumnya terjadi di wilayah-wilayah yang mayoritas penduduknya Muslim, terutama Aceh (Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Singkil) dan Jawa Barat (Kota Bandung, Kabupaten Bekasi, Kota Bogor, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Sukabumi). Penting ditambahkan di sini bahwa di beberapa tempat ini jumlah gereja yang dipermasalahkan lebih dari satu, khususnya di Aceh Singkil (24 gereja), Banda Aceh (lima gereja), dan Bandung (enam gereja). Sementara itu, konflik terkait pendirian masjid umumnya terjadi di wilayah-wilayah yang penduduknya non-Muslim seperti di Sulawesi Utara (Kota Manado dan Kabupaten Bitung), Bali (Kota Denpasar), Nusa Tenggara Timur (Kota Kupang), Papua (Kabupaten Jayawijaya), dan Papua Barat (Kabupaten Manokwari Selatan).

Data ini memperkuat temuan riset lain yang menunjukkan kecenderungan sejenis (misalnya PUSAD Paramadina 2020). Hal ini mengindikasikan bahwa satu kelompok agama mayoritas di satu tempat tertentu meniru praktik buruk kelompok agama mayoritas lain di wilayah lain dengan mempersulit pendirian rumah ibadat kelompok minoritas di masing-masing tempat. Salah satu kemungkinan alasannya adalah keinginan untuk menunjukkan rasa solidaritas: kelompok mayoritas itu peduli kepada nasib rekan-rekan seagama atau sealiran mereka yang menjadi kelompok minoritas di tempat lain dengan menekan hak kelompok minoritas untuk mendirikan rumah ibadat di wilayah mereka sendiri. Misalnya, kelompok Muslim tertentu di Aceh atau Jawa Barat menolak pendirian gereja di wilayah mereka dengan alasan bahwa kelompok Kristen tertentu di Papua juga menolak atau mempersulit pendirian masjid. Begitu juga sebaliknya, komunitas Kristen tertentu di Nusa Tenggara Timur menolak pendirian masjid dengan alasan pendirian gereja juga dipersulit di beberapa lokasi di Jawa Barat. Dalam konteks yang lebih luas, artinya Indonesia sebagai negara atau bangsa secara keseluruhan, tindakan ini juga bisa dimaknai sebagai protes atau kampanye melawan kesewenang-wenangan kelompok mayoritas agama yang didiamkan pemerintah. Namun demikian, alasan lainnya bisa jadi sangat lokal, yakni keinginan politisi lokal tertentu untuk memenangkan Pilkada dengan memobilisasi suara mereka yang seagama dengannya melalui penolakan terhadap hak kelompok minoritas mendirikan rumah ibadat.

Dalam satu dan cara lain, hampir semua kasus yang dimediasi Komnas di atas dipicu oleh Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006 (PBM 2006) tentang tiga soal pokok: (1) tugas kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama; (2) pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB); dan (3) pendirian rumah ibadat.⁶ Pada bagian soal pendirian rumah ibadat, PBM 2006 menyatakan bahwa syarat-syarat berikut harus dipenuhi: (1) daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) 90 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, 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, rekomendasi itu harus atas dasar musyawarah atau mufakat dan tidak melalui pemilihan berdasarkan suara terbanyak

⁶ Sebutan resmi PBM 2006 adalah Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat. Tentang PBM 2006 ini dan pelaksanaannya selama 15 tahun terakhir, lihat PUSAD Paramadina (2020).

(*voting*). PBM 2006 juga menyatakan bahwa jika persyaratan berupa dukungan masyarakat sekitar tidak terpenuhi, pemerintah wajib menemukan lokasi alternatif yang akan digunakan sebagai rumah ibadat.

Dalam praktik, aturan-aturan di atas tidak cukup jelas atau mengikat untuk dijalankan. Ketentuan 90 pengguna dan 60 pendukung yang dibuktikan lewat KTP, misalnya, sering problematis karena KTP seseorang bisa diperoleh melalui beragam cara termasuk penipuan. Selain itu, sementara di beberapa tempat tertentu ketentuan ini bisa memberi jaminan hukum ketika muncul penolakan, di banyak tempat lain ketentuan ini sering menjadi senjata untuk mempersulit pembangunan rumah ibadat, seperti terjadi di Kota Bogor terkait GKI Yasmin (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). Masalah ini menjadi tambah kompleks ketika ketua FKUB mengeluarkan rekomendasi pembangunan rumah ibadat tanpa kesepakatan pengurus lainnya, yang melanggar ketentuan PBM 2006, seperti ditemukan dalam kasus Masjid Nur Musafir di Kota Kupang (Ali-Fauzi 2019). Inilah yang menyebabkan mengapa kasus-kasus terkait rumah ibadat tidak mudah diselesaikan, apalagi ada godaan untuk mempolitisasi kasus itu untuk tujuan tertentu misalnya memenangkan Pilkada (Rahmat 2021: 11).

Namun demikian, kasus-kasus konflik pendirian rumah ibadat yang dimediasi Komnas tidak semuanya terkait dengan persyaratan jumlah jemaat pengguna atau pendukungnya, tetapi terkait juga dengan lokasi di mana rumah ibadat akan dibangun atau diperluas. Inilah misalnya yang terjadi dengan rencana pengembangan Masjid Jabal Nur, Gereja Advent, dan Gereja Pantekosta di Indonesia (GPDI) di Kota Manado (2016), yang semula ditentang dan kasusnya dimediasi Komnas. Kasus ini akhirnya selesai ketika Pemkot Manado berjanji akan menyediakan lahan baru sebagai lokasi ketiga rumah ibadat tersebut. Kasus seperti ini juga terjadi di Kota Kupang, di mana rencana pembangunan Masjid Darul Hidayah di Kupang Timur akhirnya terlaksana bersama dengan empat rumah ibadat lainnya.

Dalam beberapa kasus lain, tawaran lokasi baru tidak menjamin adanya solusi, karena ada kemungkinan bahwa tawaran itu tidak diterima panitia pembangunan. Inilah yang membedakan dua kasus terkenal di Jawa Barat yang juga dimediasi Komnas, yaitu kasus GKI Yasmin di Kota Bogor dan kasus Gereja Huriah Kristen Batak Protestan (HKBP) Filadelfia di Kabupaten Bekasi. Meskipun lama terkatung-katung, perkembangan kasus kedua itu memperlihatkan dinamika berbeda: sementara izin GKI Yasmin sudah keluar dan gereja kini sudah dibangun, kasus HKBP Filadelfia belum menemui jalan terang. Menurut Jacky Manuputty, Sekretaris Umum Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), hal ini karena sementara panitia pembangunan GKI Yasmin mengakomodasi tawaran Pemkot Bogor untuk membangun gereja di lokasi baru, panitia pembangunan HKBP Filadelfia menolak tawaran yang sama dari Pemkab Bekasi (wawancara Manuputty, 4 Oktober 2022).

Di luar pola-pola umum di atas, Komnas juga pernah memediasi kasus di mana pembangunan satu gereja ditolak warga Kristen setempat tetapi pihak yang menolak itu berasal dari denominasi Kristen yang berbeda. Inilah yang terjadi misalnya dengan Gereja Pimpinan Rohulkudus Yahweh di Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur (2016-2020). Komnas juga pernah memediasi kasus perusakan rumah ibadat milik pengikut aliran kepercayaan Sapto Dharmo di Kabupaten Rembang, Jawa Tengah (2016). Mediasi Komnas atas kedua kasus ini berhasil mendatangkan kesepakatan damai dan masalahnya teratasi.

Dalam memediasi kasus-kasus di atas, pihak terkait yang pertama-tama didekati Komnas adalah pemerintah daerah (pemda) di tingkat kota atau kabupaten, tergantung di mana kasus itu terjadi. Hal ini karena ketika kasus pelanggaran atas hak untuk mendirikan rumah ibadat terjadi, jajaran pemerintahan yang paling bertanggungjawab adalah pemerintah kota (pemkot)

atau pemerintah kabupaten (pemkab), seperti diatur dalam PBM 2006. Di sini, penting dicatat bahwa walaupun hampir semua pemda memberi tanggapan positif terhadap langkah Komnas, ada juga pemda yang tidak ambil peduli.

Dukungan pemda di atas bervariasi, dari sekadar tidak menutup-nutupi masalah yang ada, memberi penjelasan ketika diminta, menghadirkan para pihak yang sedang bersengketa dalam mediasi, hingga pemberian dukungan yang perlu ke arah penyelesaian kasus secara tuntas. Salah satu contoh terbaik dukungan pemda ditunjukkan Pemkot Kupang dalam penyelesaian kasus Masjid Nur Musafir (2015). Dalam kasus ini, dengan dukungan Komnas, Pemkot Kupang tidak saja mendorong agar jajarannya yang terkait ikut mencari jalan keluar, tetapi juga membantu panitia pembangunan masjid untuk melengkapi persyaratan yang ditetapkan PBM 2006. Walikota Kupang bahkan mendesak agar masalah ini diselesaikan sebelum putaran Pilkada setempat berikutnya dimulai sehingga kasusnya tidak digunakan untuk kepentingan politik. Berkat langkah-langkah ini, kasus yang sudah lama terkatung-katung itu bisa diselesaikan dalam waktu relatif singkat (Ali-Fauzi 2019).

Dalam kasus lain seperti sengketa GKI Yasmin di Kota Bogor (2008-2021), di mana kesepakatan damai akhirnya dicapai, Komnas memang tidak langsung terlibat sebagai mediator tetapi aktif mendorong dan memonitor penyelesaiannya lewat negosiasi langsung antara Pemkot Bogor dan panitia pembangunan gereja. Hal ini diakui sendiri oleh Walikota Bogor di depan publik dan dalam pertemuan terbatas yang dihadiri antara lain oleh Beka Ulung Hapsara, salah seorang komisioner Komnas HAM.⁷

Sementara itu, ketidakpedulian pemda terhadap langkah-langkah mediasi Komnas muncul dalam bentuk sikap menyepelekan masalah yang ada, bahkan dengan misalnya menuduh Komnas sedang “mencari-cari masalah”. Ketika Komnas hendak memediasi kasus Musalla As Syafiyah di Denpasar (2015), misalnya, Pemkot Denpasar tidak menyambutnya dengan baik dan memandang bahwa masalah itu sebenarnya masalah kecil, bersifat lokal dan tidak sebanding dengan praktik-praktik baik yang umumnya berlangsung di wilayah itu, sehingga “tidak perlu terlalu dibesar-besarkan” (Rahmat 2021: 8-9).

Secara keseluruhan, hasil mediasi Komnas atas kasus-kasus rumah ibadat bervariasi dan beberapa di antaranya sudah disinggung di atas. Namun, kecenderungannya cukup jelas bahwa kasus-kasus terkait gereja di wilayah yang mayoritas penduduknya Muslim (seperti di Kabupaten Aceh Singkil, Kota Banda Aceh, dan beberapa tempat di Jawa Barat) selalu sangat sulit dimediasi. Di Aceh Singkil, misalnya, nasib kasus yang melibatkan cukup banyak gereja itu terus terkatung-katung hingga sekarang, meskipun langkah-langkah mediasi Komnas sudah didukung baik oleh Pemprov Aceh maupun Pemkab Aceh Singkil, antara lain dengan ikut menghadirkan para pejabat di tingkat pemerintahan paling rendah untuk mencari penyelesaian (Pelapor Khusus KBB 2017: 31-40). Ini berbanding terbalik dengan kasus-kasus masjid di wilayah yang mayoritas penduduknya non-Muslim seperti Kota Kupang, Kota Manado atau Provinsi Papua, yang pada umumnya bisa diselesaikan dengan baik.

Terkait hasil akhir mediasi Komnas ini, selain peran pemda setempat, penting juga dicatat peran masyarakat sipil seperti lembaga-lembaga keagamaan dan lembaga-lembaga advokasi isu KBB dalam mendukung langkah Komnas dan pemda. Di atas sudah disinggung peran

⁷ Salah seorang dari kami, Ihsan Ali-Fauzi, ikut hadir dalam pertemuan ini, yang berlangsung di Bogor pada 6 Juni 2021. Dalam pertemuan atas undangan Walikota Bogor dan Panitia Pembangunan GKI Yasmin ini, mereka minta dukungan dan kontrol dari lembaga-lembaga yang bekerja dalam isu KBB, antara lain Komnas HAM dan PUSAD Paramadina, sebelum mereka mengumumkan kesepakatan mereka beberapa hari kemudian.

lembaga-lembaga seperti ini dalam kasus mediasi GKI Yasmin di Kota Bogor. Contoh lainnya dapat dilihat dalam penanganan kasus Masjid Nur Musafir di Kota Kupang, di mana langkah Komnas dan Pemkot memperoleh dukungan kuat dari Sinode Gereja Masehi Injili Timor (GMIT) dan para aktivis perdamaian yang tergabung dalam Komunitas Peace Maker Kupang (KOMPAK) (Pelapor Khusus 2016: 27-28; Ali-Fauzi 2019: 181-182). Lembaga-lembaga seperti ini dapat memperkuat posisi kelompok-kelompok rentan dalam membela hak-hak mereka dan menegosiasikan jalan keluar jangka panjang atas berbagai kesulitan yang mereka hadapi. Keterlibatan mereka sangat penting dalam mendesak pemerintah di tingkat kota/kabupaten, provinsi, bahkan nasional, untuk mengatasi sengketa yang terjadi secara adil, sehingga jajaran pemerintah itu tidak tunduk kepada kelompok yang mencederai kerukunan.

5. Pengalaman Komnas dalam Memediasi Konflik Sektarian

Selama delapan tahun antara 2013 dan 2020, Komnas memediasi 23 kasus konflik sektarian, atau dua kasus lebih banyak dibanding konflik rumah ibadat. Yang kami maksud konflik sektarian adalah konflik-konflik yang pemicu utamanya adalah anggapan sekelompok warga bahwa aliran tertentu membawa ajaran sesat (dan menyesatkan). Karena anggapan ini dipercaya dapat meresahkan masyarakat, maka pemerintah ikut campur dalam pengelolaan ajaran itu dalam rangka menjaga keharmonisan sosial. Pada gilirannya, karena aturan-aturan pemerintah itu mengandung unsur ketidakjelasan atau ketidaktegasan, aturan-aturan itu dapat ditafsirkan dan/atau diterapkan dalam cara yang tidak seragam dan berpotensi melanggar hak-hak kelompok rentan.

Sama halnya dengan kasus-kasus mediasi rumah ibadat, kasus-kasus konflik sektarian yang dimediasi Komnas hampir seluruhnya bersumber dari pengaduan masyarakat (21 dari 23 kasus), seperti ditunjukkan dalam Tabel 4 (Lampiran 2 artikel ini).⁸ Kasus sektarian yang dimediasi Komnas dan bersumber dari pemantauan lembaga itu sendiri hanya dua dan merupakan kasus-kasus besar, yakni kasus yang diakibatkan pengungsian warga Ahmadiyah di Transito, Mataram, Nusa Tenggara Barat, dan pengungsian warga Syiah asal Sampang, Madura, ke Sidoarjo, Jawa Timur (lebih jauh di bawah). Semua ini antara lain mengindikasikan bahwa pengaduan warga ke Komnas penting dilakukan agar Komnas menyadari adanya kasus-kasus ini dan ikut menanganinya.

Penting diperhatikan, sebagian besar kasus di atas melibatkan Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) atau warga Ahmadiyah (12 dari 23 kasus). Data ini tidak mengejutkan karena warga Ahmadiyah adalah kelompok paling rentan untuk mengalami stigmatisasi sebagai pembawa aliran sesat atau langsung terdiskriminasi karenanya. Ini bermula dari langkah pemerintah yang mengeluarkan SKB 3 Menteri 2008 tentang Ahmadiyah, yang membuka banyak penafsiran yang berujung pada diskriminasi.⁹ Sementara tidak tegas membubarkan JAI atau membatasi aktivitas ibadahnya, SKB 3 Menteri itu misalnya mengandung pernyataan menyudutkan seperti ini: “Memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus JAI, sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran faham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW.” Pernyataan ini juga elastis, khususnya kata-kata “menghentikan penyebaran penafsiran,” yang bisa ditafsirkan melebar ke mana-mana.

⁸ Tabel 4 disertakan sebagai Lampiran 2 artikel ini.

⁹ Dokumen itu resminya berjudul “Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri, tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.”

Menurut Yendra Budiana, Sekretaris Pers dan Juru Bicara JAI, SKB 3 Menteri telah ikut “melahirkan lebih dari 30 peraturan daerah yang memicu intoleransi” dan “menjadi biang terus berulangnya penyerangan brutal ke Muslim Ahmadiyah” (Prabowo 2021).

Kasus konflik terkait Ahmadiyah yang dimediasi Komnas cukup beragam bentuknya, tetapi yang terbanyak adalah penutupan, penyegelan, bahkan perusakan dan pembakaran masjid Ahmadiyah atau pelarangan beribadat atau berkegiatan di tempat-tempat itu. Kasus-kasus ini banyak terjadi di Jawa Barat (Kota Depok, Kota Banjar, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Kendal, dan Kabupaten Subang) di waktu-waktu yang berbeda, tetapi juga di Bukit Duri (Jakarta Selatan) pada 2015 dan 2016. Bentuk lainnya adalah pelarangan acara pertemuan tahunan (Jalsah Salanah) warga Ahmadiyah di Kabupaten Sarolangun, Jambi (2015-2016), dan ancaman pengusiran mereka dari kediaman mereka di Kabupaten Bangka, Bangka Belitung (2015-2016). Dalam kasus-kasus ini, SKB 3 Menteri tentang Ahmadiyah selalu menjadi acuan berkonflik, baik langsung maupun tidak langsung.

Laporan-laporan Komnas memberi kesan kuat bahwa kasus-kasus ini termasuk kasus-kasus yang sulit dimediasi. Walaupun pemda-pemda terkait pada umumnya cukup memberi perhatian kepada langkah-langkah mediasi Komnas, hasil akhirnya tidak pernah memuaskan, meskipun penanganannya sudah berlangsung lama. Salah satu contohnya adalah kasus pelarangan aktivitas Masjid An Nur di Bukit Duri, Jakarta Selatan, yang pengaduannya sudah diterima Komnas sejak April 2015. Pada Juni dan Juli 2015, pelarangan itu kembali terulang, bahkan bereskalasi dengan perusakan pintu gerbang masjid. Dari Agustus 2015 hingga sekarang, Komnas terus memediasi kasus ini dengan beragam cara, antara lain meminta klarifikasi Pemkot Jakarta Selatan dan mendesaknya untuk mengadakan dialog di antara para pihak, tetapi belum dicapai kesepakatan bersama yang berujung konkret.

Model mediasi kasus Ahmadiyah seperti ini hampir selalu terjadi di mana-mana. Hasil konkret terbaik yang biasanya mampu disediakan pemda adalah menyediakan fasilitas beribadat sementara dan jaminan keamanan ketika ibadat berlangsung. Alternatif solusi lainnya adalah warga Ahmadiyah sendiri membuka penyegelan masjid dan mulai menggunakannya untuk beribadat. Namun, dalam beberapa kasus, penyegelan itu kembali diterapkan dan kegiatan ibadat di masjid dihentikan, seperti yang akhir-akhir ini dialami Masjid Al Hidayah di Kota Depok, Jawa Barat.

Terlepas dari itu semua, penting dicatat bahwa satu kasus mediasi Komnas terkait Ahmadiyah berhasil mendatangkan kesepakatan damai dan hasil nyata, yakni kasus terkatung-katungnya upaya perpanjangan izin pemakaian tanah (IPT) milik JAI di Surabaya, Jawa Timur, yang di dalamnya terdapat Masjid An-Nur. Komnas menerima pengaduan kasus ini pada Februari 2018, yang antara lain menyebutkan bahwa kasus itu terkatung-katung karena Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Kota Surabaya masih menunggu rekomendasi pihak Bakorpakem terkait Ahmadiyah. Berbekal informasi ini dan dengan bekerja bersama Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Komnas memediasi kasus ini dengan mengajak Pemkot Surabaya dan JAI Surabaya. Proses ini menghasilkan kesepakatan bersama bahwa IPT akan diperpanjang dengan syarat Masjid An-Nur tidak boleh diperlakukan eksklusif milik Ahmadiyah meskipun dikelola JAI Surabaya (ORI 2021: 16-18). Dalam kasus ini, SKB 3 Menteri tidak diutak-atik dengan cara masing-masing pihak yang bersengketa menurunkan ekspektasi sehingga menemukan titik temu di tengah.

Di atas sudah disinggung bahwa Komnas juga memediasi kasus para pengungsi Ahmadiyah di Transito, Mataram, Nusa Tenggara Barat. Kasus ini bermula pada 1998-1999, tetapi berulang kembali pada 2002, dan penanganannya menjadi makin sulit sesudah keluarnya

SKB 3 Menteri pada 2008. Selain menanganinya karena adanya pengaduan, Komnas sendiri sudah lama memantau kasus besar ini. Sejak awal Komnas menilai peristiwa ini mengandung unsur pelanggaran HAM, karena hak-hak para pengungsi menjadi tidak terlayani, termasuk hak-hak kependudukan mereka. Pada April 2016, Komnas memediasi kasus ini, dengan membuat peta jalan penyelesaian, mendesak pihak-pihak terkait untuk memenuhi hak-hak pengungsi, dan memfasilitasi dialog para pihak. Dalam proses ini, Komnas melibatkan korban, Pemprov Nusa Tenggara Barat, Pemkot Mataram, dan Polda. Dalam memediasi kasus-kasus ini, yang terutama diperjuangkan Komnas adalah pemenuhan hak-hak paling dasar para pengungsi, khususnya akses kepada layanan administrasi dan kependudukan (adminduk). Saat ini, hak-hak terkait adminduk warga Ahmadiyah telah dipulihkan, tetapi hak-hak lainnya belum.

Hambatan mengakses layanan adminduk juga dialami warga Ahmadiyah di Manislor, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat, meskipun di sana konflik anti-Ahmadiyah tidak berekalasi menjadi konflik kekerasan. Ketika Komnas mulai memediasi kasus ini pada Juli 2015, diperoleh informasi bahwa sebagian warga sekitar keberatan dengan pencantuman kata “Islam” sebagai identitas agama warga Ahmadiyah, sambil merujuk kepada SKB 3 Menteri tentang Ahmadiyah. Pemkab Kuningan juga menyatakan sudah menanyakan hal ini kepada Kemendagri dan Kemendagri, namun tetap tidak menerima tanggapan tegas. Pemkab bahkan minta Komnas mengurus masalah ini dengan Kemenag. Meskipun kebijakan pasti terkait soal ini masih juga belum jelas, hak-hak adminduk warga Ahmadiyah belakangan bisa dipenuhi sesudah Komnas memediasi para pihak dengan dukungan Pemkab dan lembaga-lembaga lain seperti ORI. Hingga kini Komnas terus memantau kasus ini.

Kasus sejenis lain yang pernah dimediasi Komnas adalah kasus yang menimpa pengungsi Syiah di Sidoarjo, Jawa Timur. Mereka mengungsi akibat konflik sektarian anti-Syiah di Sampang, Madura, pada 2013. Komnas memandang peristiwa ini mengandung unsur pelanggaran HAM dan berusaha ikut menyelesaikannya lewat berbagai mekanisme. Dalam upaya-upaya ini, Komnas melibatkan dan/atau bekerjasama dengan Pemprov Jawa Timur, Pemkab Sidoarjo, Polda Jawa Timur, para korban warga Syiah, dan sejumlah unsur LSM. Pada November 2016, Komnas mendapat informasi bahwa sebagian pengungsi mulai dapat mengakses layanan adminduk dan kembali ke tempat asal mereka.

Selain kasus hambatan mengakses layanan adminduk di atas, Komnas juga memediasi tiga kasus sektarian anti-Syiah lainnya, yakni: (1) kasus kekerasan yang dipicu spanduk anti-Syiah di Masjid Az Zikra di Sentul, Kabupaten Bogor, Jawa Barat (2015); (2) kasus Deklarasi Serambi Mekah yang anti-Syiah di Sumatera Barat (2016), dan (3) kasus pelarangan perayaan Hari Asyura bagi warga Syiah di Kota Bogor, Jawa Barat (2015). Dalam memediasi kasus-kasus ini, Komnas kurang sekali memperoleh dukungan pemda atau aparat kepolisian setempat. Misalnya, ketika Komnas memanggil Kapolres Bogor untuk minta klarifikasi soal kasus Az Zikra, panggilan itu sama sekali tidak diindahkan. Sementara itu, dalam kasus terakhir, Gubernur Sumatera Barat bahkan menjawab teguran Komnas dengan menyatakan bahwa Deklarasi Serambi Mekah bukan bentuk provokasi, melainkan salah satu bentuk tanggung jawab ulama untuk mengawal akidah umat Islam.¹⁰

¹⁰ Deklarasi itu menyebutkan bahwa Minangkabau harus bersih dari penganut Syiah. Lihat laporan Kantor Wilayah Kementerian Agama Sumatera Barat, “Penyerahan Deklarasi Serambi Mekah Warnai Musda MUI Sawahlunto,” 19 April 2016, <https://sumbar.kemenag.go.id/v2/post/22972/penyerahan-deklarasi-serambi-mekah-warnai-musda-mui-sawahlunto.html> (diakses 29 Januari 2021).

Di luar kasus-kasus sektarian anti-Ahmadiyah dan anti-Syiah, Komnas juga memediasi lima konflik terkait penganut aliran tertentu yang dianggap sesat, yakni: (1) kasus mantan pengikut Gerakan Fajar Nusantara atau Gafatar (2016); (2) kasus intimidasi terhadap keluarga Tengku Ayyub di Bireun, Provinsi Aceh (2015); (3) kasus dugaan mobilisasi perpindahan agama di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah (2015); (4) kasus pelarangan kegiatan International Society for Krishna Consciousness (ISKCON) Indonesia di Bali (2021); dan (5) kasus pelarangan ibadah aliran Aji Saka di Kota Tangerang, Banten (2015), karena dianggap menodai Islam. Kecuali dalam kasus pertama terkait Gafatar,¹¹ mediasi Komnas atas kasus-kasus ini mendatangkan kesepakatan damai.

Bagaimana sikap pemda ketika Komnas memediasi kasus-kasus konflik sektarian ini dan bagaimana hasilnya? Meskipun di atas sudah kami singgung beberapa di antaranya, berikut ini adalah pola umumnya.

Khusus terkait konflik anti-Ahmadiyah, pada umumnya pemda menyambut positif langkah-langkah Komnas, meskipun sambutan itu tidak atau belum tentu menghasilkan kesepakatan damai dan berbuah hasil konkret. Di sini, keberadaan SKB 3 Menteri tentang Ahmadiyah menjadi hambatan struktural bagi Komnas dan pemda-pemda yang berniat menyelesaikan konflik di atas. Kita memperoleh kesan bahwa sementara pemda terganggu oleh terjadinya kasus-kasus ini, mereka pada akhirnya juga tidak bisa melakukan apa-apa. Jalan keluar yang berhasil ditempuh sejauh ini adalah dengan melihat pengikut Ahmadiyah sebagai warganegara Indonesia biasa yang hak-hak paling dasarnya harus dipenuhi, seperti kita lihat dalam penyelesaian kasus hambatan warga Ahmadiyah mengakses layanan adminduk di Sidoarjo dan Kuningan, atau menurunkan ekspektasi para pihak, seperti kita lihat dalam kasus perpanjangan IPT milik Ahmadiyah di Kota Surabaya.

Dalam situasi seperti di atas, Komnas dan pemda tidak memperoleh dukungan yang cukup untuk memediasi konflik anti-Ahmadiyah, kecuali dari segelintir pegiat KBB yang bersuara lantang tetapi selalu atau sering disepelekan. Komunitas-komunitas agama pada umumnya, termasuk yang besar seperti organisasi massa Islam Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah, tidak mengambil sikap aktif apa-apa terkait SKB Ahmadiyah di atas. Beberapa di antaranya bahkan terang-terangan mendukungnya, seperti ditunjukkan Majelis Ulama Indonesia (MUI) (Olle 2009). Di tengah-tengah itu, pemerintah pusat tidak mengambil langkah apa pun yang penting, walaupun wakil-wakilnya sesekali menunjukkan penyesalan mereka melihat terus berlanjutnya kasus-kasus ini, mungkin karena eksposenya di dunia internasional turut merusak reputasi Indonesia sebagai bangsa Muslim terbesar di dunia yang sering mengaku toleran.

Sementara itu, dalam kasus mediasi konflik anti-Syiah, langkah-langkah Komnas sering disepelekan pemda dan aparat keamanan setempat. Hal ini dimungkinkan karena akibat yang diterima korban juga tidak seberat yang diterima misalnya korban kasus-kasus anti-Ahmadiyah, sehingga reaksi publik juga biasa-biasa saja.

¹¹ Karena dianggap menyebarkan aliran sesat, anggota Gafatar telah mengalami persekusi, yang terbesar terjadi di Kabupaten Mempawah Timur, Kalimantan Barat, pada Januari 2016. Pada tahun ini juga pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung Tahun 2016 tentang Gafatar yang antara lain memerintahkan mantan Gafatar untuk menghentikan kegiatan mereka yang dianggap menyimpang dari pokok-pokok ajaran Islam. Berdasarkan pengaduan mantan anggota Gafatar, Komnas menyatakan pendapat bahwa hal itu merupakan bentuk intervensi negara yang terlalu jauh terhadap hak beragama warga masyarakat, tetapi tidak jelas apa pengaruh tekanan Komnas dalam bentuk opini ini terhadap nasib mantan Gafatar.

Akhirnya, dalam memediasi konflik sektarian lain dan tidak melibatkan Ahmadiyah atau Syiah, langkah-langkah mediasi Komnas tampaknya berjalan lebih mulus dan mendatangkan hasil. Data ini menunjukkan bahwa meskipun terkait agama, konflik-konflik yang ada masih bisa diselesaikan karena yang menafsirkan ajaran agama apa pun dan melaksanakannya sehari-hari adalah manusia, yang bisa bermufakat demi kepentingan bersama.

6. Kesimpulan dan Refleksi

Dari pembahasan di atas, kami ingin menggarisbawahi beberapa kesimpulan pokok. Sambil membahasnya satu per satu, kami juga akan mendiskusikan implikasi kebijakan dari temuan-temuan tersebut bagi penguatan advokasi KBB melalui mekanisme mediasi Komnas atau lainnya di masa depan.

Pertama, jumlah kasus konflik KBB yang dimediasi Komnas sangat kecil dibandingkan dengan kasus-kasus lainnya dan hampir seluruhnya bersumber dari pengaduan masyarakat. Kesimpulan ini menunjukkan bahwa masyarakat perlu terus mengadukan kasus pelanggaran KBB yang dialami atau diketahuinya, karena tanpanya Komnas mungkin tidak akan pernah tahu mengenainya, apalagi peduli terhadapnya. Dalam konteks yang lebih luas, pengaduan kasus itu sendiri dapat merupakan promosi KBB yang penting dan mendorong penyelesaiannya. Hal ini mengimplikasikan bahwa pihak-pihak yang selama ini rentan menjadi korban pelanggaran KBB harus dibantu meningkatkan kapasitasnya, misalnya dalam menyiapkan laporan pengaduan kasus. Selain itu, Komnas juga perlu lebih luas menginformasikan bahwa mereka dapat membantu penyelesaian kasus-kasus terkait KBB melalui mediasi, karena kecilnya jumlah kasus mungkin disebabkan ketidaktahuan publik mengenainya.

Kedua, meskipun pengaduan kasus pelanggaran KBB ke Komnas bukan jaminan terselesaikannya kasus-kasus itu, langkah-langkah Komnas memediasi beragam kasus itu relatif berhasil mempertemukan para pihak dalam posisi yang setara dan dengan mediator yang sama-sama dihormati. Hal ini tampak jelas dari kesaksian Fitria Sumarni, Ketua Tim Advokasi JAI, yang beberapa kasusnya dimediasi Komnas.

Capaian di atas dimungkinkan karena legitimasi dan mandat Komnas yang kuat, yang membuat langkah-langkahnya memediasi konflik secara umum mendapat sambutan positif dari jajaran pemerintahan dan para pihak lain yang bersengketa. Fakta ini juga menunjukkan bahwa konsep Komnas HAM sebagai mediator komunitas bukan saja bisa operasional di tingkat praktis di Indonesia, melainkan juga diperlukan agar mediasi kasus bisa berlangsung lebih terarah.

Meskipun mungkin ada kesan bahwa kesimpulan di atas adalah fakta yang sederhana, yang jelas dengan sendirinya, kenyataannya tidaklah demikian dan jauh lebih kompleks: masih ada saja jajaran pemerintahan atau pihak lain yang bersengketa yang tidak cukup mengindahkan seruan atau panggilan Komnas, dan mereka tidak memperoleh hukuman apa-apa. Dalam pandangan kami, mereka bertindak demikian bukan karena mereka tidak tahu kewajiban mereka melindungi hak asasi warganegara, melainkan karena mereka enggan melawan opini publik yang cenderung membela kelompok mayoritas, seperti sudah disinggung di atas, dan mereka tidak akan mendapat hukuman apa-apa. Ini mudah dipahami, karena dalam konteks Indonesia yang demokratis, melawan opini publik adalah disinsentif yang dihindari politisi mana pun yang berniat memenangkan Pilkada. Masalah ini bukan lagi masalah Komnas, melainkan masalah bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Terlepas dari itu, dan dilihat dari segi lain, capaian Komnas HAM di atas juga dimungkinkan karena pengertian mengenai mediasi dalam SOP-nya yang luas, yang mencakup juga langkah-langkah seperti fasilitasi dan negosiasi. Inilah yang antara lain mendorong Walikota Bogor untuk menyelesaikan kasus GKI Yasmin di wilayahnya: meskipun dia melakukannya melalui negosiasi langsung antara pihaknya dengan pihak panitia pembangunan gereja, dia meminta dukungan Komnas untuk itu dan Komnas memberikannya. Dalam contoh kasus ini, Walikota Bogor bukan saja tidak keberatan dengan seruan Komnas agar kasus GKI Yasmin segera diselesaikan, tetapi juga memanfaatkan wibawa Komnas untuk meningkatkan daya tawar dan *leverage*-nya ketika berhadapan dengan opini publik yang menentang kebijakannya.

Upaya mediasi yang ditempuh Komnas HAM di atas tidaklah khas Indonesia. Beberapa Komisi HAM di negara-negara lain seperti Australia, Selandia Baru, dan Fiji juga memiliki mekanisme penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute Resolution* atau ADR) dengan karakteristik yang beragam dari segi intervensi pihak ketiga. Mediasi merupakan salah satu metode dalam ADR yang dapat dipilih. Pendekatan proses pelibatan pihak ketiga atau mediasi yang dilakukan bisa dikategorikan dari yang bersifat fasilitatif hingga *advisory*. Misalnya, meski sama-sama melibatkan pihak ketiga dan mengambil jalur di luar proses sidang pengadilan, proses penyelesaian konflik alternatif di Fiji disebut lebih mengizinkan pihak ketiga untuk memberikan opini ahli guna menyelesaikan konflik ketimbang peran pihak ketiga yang lebih dibatasi dalam kasus komisi HAM di Australia (Raymond 2006).

Ketiga, sebagian besar konflik KBB yang dimediasi Komnas mengambil bentuk konflik rumah ibadah, khususnya terkait pembangunan gereja di wilayah mayoritas Muslim dan terkait pembangunan masjid di wilayah mayoritas Kristen, dan konflik sekarian, khususnya terkait warga Ahmadiyah. Khusus terkait lokasi-lokasi di mana konflik rumah ibadah berlangsung, data ini mengindikasikan masih lemahnya ikatan kebangsaan sebagian warganegara Indonesia, di mana sekelompok penganut agama dominan di wilayah tertentu meniru kelompok agama dominan di tempat lain untuk membatasi hak beragama kelompok minoritas. Ada saling ancam dan balas dendam di sini, bukan toleransi dan kerja sama (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). Ini berarti perlunya terus meningkatkan solidaritas di antara anak bangsa, karena berkelanjutannya kasus-kasus ini hanya akan menggerogoti solidaritas yang masih lemah. Masalah ini juga adalah masalah pembangunan bangsa Indonesia secara keseluruhan, yang jelas melampaui mandat Komnas.

Namun demikian, secara keseluruhan, banyaknya kasus terkait rumah ibadah dan sektarian ini dan berlarut-larutnya penyelesaiannya disebabkan adanya dua peraturan kontroversial mengenainya, yakni PBM 2006 untuk kasus rumah ibadah dan SKB 3 Menteri 2008 tentang Ahmadiyah untuk kasus yang kedua. Kedua peraturan ini menjadi hambatan struktural bagi Komnas untuk memediasi kasus-kasus itu. Hal ini menunjukkan bahwa penting sekali bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan untuk mengambil langkah-langkah untuk merevisi peraturan-peraturan itu atau menghapusnya sekalian.

Selain itu, temuan-temuan kami juga menunjukkan bahwa mediasi Komnas atas konflik rumah ibadah pada umumnya lebih berhasil mendatangkan kesepakatan damai dan hasil konkret dibanding mediasi Komnas atas konflik-konflik sektarian, khususnya terkait Ahmadiyah. Hal ini karena muatan konflik yang ditanggung para pihak untuk menyelesaikan konflik yang pertama lebih ringan dibanding muatan konflik yang ada pada kasus kedua, yang menyangkut inti kepercayaan atau keimanan. Karena alasan ini, maka ongkos politik yang harus ditanggung elit politik dalam menyelesaikan kasus konflik yang pertama juga lebih ringan, khususnya terkait opini publik. Karena kombinasi alasan-alasan ini, mudah

dipahami jika dukungan publik kepada penyelesaian kasus-kasus yang pertama jauh lebih kuat dibanding kepada yang kedua.

Akhirnya, keempat, SOP mediasi Komnas yang ada sekarang mengandung kontradiksi internal yang harus diatasi. Prosedur itu memperkuat aktivisme mediasi lembaga itu sebagai mediator komunitas pada satu sisi, tetapi pada sisi lain juga menghambat langkahnya. Hal ini karena sementara pengertian mediasinya sangat luas, yang membuka peluang bagi penyelesaian banyak kasus, syarat yang ditetapkan bahwa mediasi itu harus dipimpin oleh seorang komisioner Komnas pada praktiknya membatasi langkahnya. Selain dari kecilnya jumlah kasus KBB yang dimediasi Komnas, yang hampir seluruhnya berasal dari pengaduan (bukan pemantauan Komnas), butir terakhir ini juga dikeluhkan para komisioner Komnas HAM sendiri (wawancara Hairansyah, 10 Agustus 2021).

Masalah ini harus segera diatasi Komnas, karena perannya sebagai mediator komunitas terkait konflik-konflik KBB sangat strategis. Di samping memperkuat jaringan internal Komnas, salah satu solusi yang dapat dipertimbangkan adalah Komnas HAM memperbanyak kerja sama dengan forum-forum lintas-iman yang ada, misalnya FKUB, untuk memperkuat kapasitas mereka dalam mediasi konflik-konflik KBB yang berwawasan HAM.***

Bibliografi

Buku, Artikel, Dokumen

- Albin, Cecilia. 2009. "Peace vs. Justice – and Beyond." Dalam *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, diedit Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk dan I. William Zartman, hal. 580-593. London: Sage Publication.
- Ali-Fauzi, Ihsan. 2019. "Disputes over Places of Worship in Indonesia: Evaluating the Role of the Interreligious Harmony Forum." Dalam *Contentious Belonging: The Place of Minorities in Indonesia*, diedit Greg Fealy dan Ronit Ricci, hal. 175-193. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Ali-Fauzi, Ihsan dan Raditya Darningtyas. 2023. "Religious Freedom and Mediation: Some Notes on Three New Initiatives in Indonesia." *Interreligious Studies and Intercultural Theology* 6 (2), 213-221.
- Anderson, Benedict R.O'G. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Asfinawati. 2014. "Advokasi untuk Kebebasan Keagamaan dan Keyakinan: Peluang, Keterbatasan dan Strategi Masa Depan." Dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia*, diedit Zainal Abidin Bagir, hal. 49-63. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCs), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.
- Bagir, Zainal Abidin dan Husni Mubarak. 2021. *Kerangka Hukum dan Kelembagaan Tata Kelola Kehidupan Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.
- Bercovitch, Jacob dan S. Ayse Kadayifci-Orellana. 2009. "Religion and Mediation: The Role of Faith-Based Actors in International Conflict Resolution." *International Negotiation* 14 (1), 175-204.
- Butt, Simon dan Tim Lindsey. 2018. *Indonesian Law*. New York: Oxford University Press.
- Gready, Paul dan Jonathan Ensor. 2005. "Introduction." Dalam *Reinventing Development? Translating Rights-Based Approaches from Theory into Practice*, diedit Paul Gready dan Jonathan Ensor, hal. 1-44. London: Zed Books.
- Hinds, Pamela dan Mark Mortensen. 2005. "Understanding Conflict in Geographically Distributed Teams: The Moderating Effects of Shared Identity, Shared Context, and Spontaneous Communication." *Organization Science*, 16 (3), 290-307.
- Human Rights Watch. 2021. "Indonesia: Events of 2020." <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/indonesia#ada87c> (diakses 4 November 2021).
- Jaffrey, Sana. "In the State's Stead?: Vigilantism and Policing of Religious Offence in Indonesia." *Dalam Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?*, diedit Thomas Power dan Eve Warburton, 303-324. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Jones, Andrew. 2005. "The Case of CARE International in Rwanda." Dalam *Reinventing Development? Translating Rights-Based Approaches from Theory into Practice*, diedit Paul Gready dan Jonathan Ensor, hal. 47-62. London: Zed Books.
- Kadayifci-Orellana, Ayse dan Tarek Maassarani. 2021. *Religion and Mediation: Action Guide*. Washington DC: United States Institute of Peace (USIP).
- Kantor Wilayah Kementerian Agama Sumatera Barat. 2017 (19 April). "Penyerahan Deklarasi Serambi Mekah Warnai Musda MUI Sawahlunto." <https://sumbar.kemenag.go.id/v2/post/22972/penyerahan-deklarasi-serambi-mekah-warnai-musda-mui-sawahlunto.html> (diakses 29 Januari 2021).

- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). 2010. “Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 001/KOMNAS HAM/IX/2010 Tentang Standar Operasional Prosedur Mediasi Hak Asasi Manusia.” Jakarta: Komnas HAM.
- , 2011. “Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 001/KOMNAS HAM/IX/2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Nomor 001/KOMNAS HAM/IX/2010 Tentang Standar Operasional Prosedur Mediasi Hak Asasi Manusia.” Jakarta: Komnas HAM.
- , 2014. *Laporan Tahunan Komnas HAM Tahun 2013*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2015. *Laporan Tahunan 2014*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2016. *Laporan Tahunan 2015 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Pemulihan Hak-Hak Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2017. *Laporan Tahunan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2017. *Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2016: Pemenuhan Hak Kelompok Minoritas dan Rentan di Indonesia*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2018a. *Laporan Tahunan Komnas HAM 2017*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2018b. “Telaah atas Kasus Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Jemaat Ahmadiyah Indonesia Cabang Surabaya, Jawa Timur.” Laporan tidak diterbitkan.
- , 2019a. *Laporan Tahunan 2018 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Pelanggaran Berat HAM Masa Lalu, Konflik Agraria, Intoleransi dan Radikalisme, serta Peningkatan Tata Kelola Kelembagaan Komnas HAM*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2019b. “Resume Kasus Hak Atas Pendidikan Yayasan Imam Syafi’i Jember, Jawa Timur.” Laporan tidak diterbitkan.
- , 2020a. *Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2019*. Jakarta: Komnas HAM.
- , 2020b. “Laporan Pasca Mediasi: Kasus Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan terkait Pelarangan Kegiatan Jalsah Salanah Antara Jemaat Ahmadiyah Indonesia Kabupaten Sarolangun dan Pemerintah Kabupaten Sarolangun di Kabupaten Sarolangun, Provinsi Jambi.” Laporan tidak diterbitkan.
- , 2020c. “Laporan Pelaksanaan Mediasi Dalam Rangka Penanganan Kasus Dugaan Pelanggaran HAM: Kasus Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Gereja Pimpinan Rohulkudus Yahweh di Kabupaten Kupang, Nusa Tenggara Timur.” Laporan tidak diterbitkan.
- , 2020d. “Laporan Pelaksanaan Mediasi Dalam Rangka Penanganan Kasus Dugaan Pelanggaran HAM: Mediasi Kasus Hak atas Kebebasan Beragama Pembangunan Kembali Gereja Baptis Indonesia (GBI) Tlogosari di Tlogosari, Kota Semarang, Jawa Tengah.” Laporan tidak diterbitkan.
- , 2021. *Laporan Tahunan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 2020: Pemajuan and Penegakan HAM di Era Pandemi Covid-19*. Jakarta: Komnas HAM.
- Kriesberg, Louis. 2009. “The Evolution of Conflict Resolution.” Dalam *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, diedit Jacob Bercovitch, Victor Kremenyuk dan I. William Zartman, hal. 17-32. London: Sage Publication.
- Olle, John. 2009. “The Majela Ulama Indonesia versus ‘heresy’: The Resurgence of Authoritative Islam.” Dalam *State of Authority: The State in Society in Indonesia*, diedit Gerry van Klinken dan Joshua Barker, hal. 95-116. Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program.
- Ombudsman Republik Indonesia (ORI). 2021. *Merajut Asa Keadilan dan Kesejahteraan: Beyond Legal Dalam Pelayanan Publik*. Jakarta: ORI.
- Panggabean, Rizal. 2014. “Penanganan Konflik Sosial Berlatarbelakang Agama: Kekuatan, Hak, dan Kepentingan.” Dalam *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di*

- Indonesia: Refleksi atas Beberapa Pendekatan Advokasi*, disunting Zainal Abidin Bagir, hal. 1-23. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada.
- Panggabean, Rizal dan Ihsan Ali-Fauzi. 2014. *Pemolisian Konflik-konflik Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi, Yayasan Paramadina.
- Panggabean, Samsu Rizal, Rudi Harisyah Alam, Ihsan Ali-Fauzi. 2010. "The Patterns of Religious Conflict in Indonesia (1990-2008). *Studia Islamika* 17(2): 233-298.
- Parlevliet, Michelle. 2010. "Rethinking Conflict Transformation from a Human Rights Perspective." Dalam *Human Rights and Conflict Transformation: The Challenges of Just Peace*, diedit Véronique Dudouet dan Beatrix Schmelzle, hal. 15-46. Berlin: Berghof Conflict Research.
- Pelapor Khusus Kebebasan dan Berkeyakinan Komnas Nasional Hak Asasi Manusia. 2016. *Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2015*. Jakarta: Komnas HAM.
- . 2017. *Laporan Akhir Tahun Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan 2016*. Jakarta: Komnas HAM.
- Peraturan Bersama Menteri Agama Nomor 9 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), dan Pendirian Rumah Ibadat.
- Prabowo, Haris. 2021 (17 September). "Pola Penyerangan ke Muslim Ahmadiyah Selalu Sama." Tirto.id, <https://tirto.id/gjAD> (diakses 4 November 2021).
- PUSAD Paramadina. 2020. "Meninjau Kembali Peraturan Bersama Menteri 2006 dan Peran Forum Kerukunan Umat Beragama: Temuan dari Pangkalan Data," Laporan Riset. Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.
- Rahmat, Imdadun. 2021. "Komnas HAM dan Advokasi Hak Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan." Makalah tidak diterbitkan.
- Raymond, Tracey. 2006. "Alternative Dispute Resolution in the Human Rights and Anti-Discrimination Law Context: Reflections on Theory, Practice and Skills." Canberra: Australian Human Rights Commission. <https://humanrights.gov.au/our-work/complaint-information-service/publications/adr-context-anti-discrimination-and-human> (diakses 14 Juni 2023).
- Setiawan, Ken. 2016. "From Hope to Disillusion: The Paradox of Komnas HAM, the Indonesian National Human Rights Commission." *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 172 (1), 1-32.
- Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri, tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Amadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.
- Van Bruinessen, Martin (ed.). 2013. *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the "Conservative Turn"*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Wunsttin, Maktiia. 2001. "Community Mediation: Providing Justice and Promoting Transformation." *Conflict Resolution Quarterly*, 19 (2), 251-259.
- YLBHI. 2020. *Outlook Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2020*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).
- Setara Institute. 2021. *Intoleransi Semasa Pandemi: Kebebasan Beragama/Berkeyakinan 2020*. Jakarta: Setara Institute.

Wawancara (Diskusi Virtual dan Komunikasi Personal)

1. Beka Ulung Hapsara (komisioner Komnas HAM periode 2017-2022), diskusi virtual dengan PUSAD Paramadina pada 18 Juni 2021 dan komunikasi personal dengan Ihsan Ali-Fauzi pada 20 Juni 2021.
2. Firdaus (Jemaah Ahmadiyah Indonesia dan Sobat KBB), komunikasi personal dengan Ihsan Ali-Fauzi pada 26 Juni 2021.
3. Fitria Sumarni (Ketua Komite Hukum JAI) wawancara pada 26 Mei 2021
4. Hairansyah (komisioner Komnas HAM periode 2017-2022), diskusi virtual dengan PUSAD Paramadina.
5. Imdadun Rahmat (komisioner Komnas HAM periode 2012-2017), komunikasi personal dengan Ihsan Ali-Fauzi pada 23 Mei 2021.
6. Jacky Manuputty (Sekretaris Umum Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia atau PGI untuk periode 2020-2024).