

# **Mengelola Konflik, Memajukan Kebebasan Beragama**

Ketegangan dalam Ragam Pendekatan Advokasi  
bagi Kelompok Terpinggirkan

Zainal Abidin Bagir • Ihsan Ali-Fauzi • Raditya Darningtyas  
Husni Mubarak • Irsyad Rafsadie • Diah Kusumaningrum



PUSAD Paramadina

**Mengelola Konflik, Memajukan Kebebasan Beragama:  
Ketegangan dalam Ragam Pendekatan Advokasi  
bagi Kelompok Terpinggirkan**

**Penulis:**

Zainal Abidin Bagir, Ihsan Ali-Fauzi, Raditya Darningtyas, Husni  
Mubarak, Irsyad Rafsadie, Diah Kusumaningrum

**Penyelaras akhir:**

Budi Asyhari-Afwan

**Tata Letak:**

Muhammad Agung Saputro

**Penerbit:**

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina;  
Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana,  
Universitas Gadjah Mada;  
Sekber Koalisi Advokasi KBB Indonesia

**Tahun terbit:**

Desember 2023

**Keterangan foto sampul:**

Demonstrasi jemaat GKI Yasmin di depan Istana Negara, pada Minggu,  
12 Februari 2012 (Kredit foto: Wisnu Agung Prasetyo / Tempo).

© Hak Cipta masing-masing bab ada pada para penulisnya.

**Alamat Penerbit:**

Bona Indah Plaza Blok A2 No. B11, Jl. Karang Tengah Raya, Lebak  
Bulus, Cilandak Jakarta Selatan 12440. Telp. (0815-11666-075)

ISBN 978-623-88282-3-4

## Daftar Isi

Daftar Tabel dan Gambar.....	v
Daftar Singkatan.....	vii
Prakata.....	ix
<b>Bab 1</b> Latar Sejarah: Dua Dasawarsa Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia <i>oleh Zainal Abidin Bagir</i> .....	1
<b>Bab 2</b> Ragam Pendekatan dalam Mengatasi Pelanggaran Hak Beragama: Studi atas Kasus GKI Yasmin, Bogor (2006-2023) <i>oleh Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir</i> .....	21
<b>Bab 3</b> Memperkuat Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan Melalui Mediasi: Pengalaman Komisi Nasional Hak Asasi Manusia <i>oleh Ihsan Ali-Fauzi &amp; Raditya Darningtyas</i> .....	61
<b>Bab 4</b> Menimbang Ragam Pendekatan dalam Menangani Konflik Keagamaan <i>oleh Irsyad Rafsadie</i> .....	101
<b>Bab 5</b> Bagiku Hakmu, Bagimu Hakku: Arah Transformasi Konflik Sosial-Keagamaan di Indonesia <i>oleh Diah Kusumaningrum</i> .....	131
Indeks.....	145
Biodata Penulis.....	147



## Daftar Tabel dan Gambar

### Tabel

2.1. Pendekatan untuk Menyelesaikan Konflik .....	31
2.2. Analisis Tiga Tahap Konflik GKI Yasmin .....	49
3.1. Perbandingan Mediasi Konvensional dan Mediasi Komunitas .....	70
3.2. Kasus Mediasi Komnas HAM 2013-2020: Jumlah Kasus Isu KBB dibanding Kasus Isu lainnya .....	77
4.1. Tiga Pendekatan Penanganan Konflik.....	108

### Gambar

1.1. Pengelolaan gerakan KBB di Indonesia.....	14
2.2. Tahapan Penyelesaian Kasus GKI Yasmin .....	34
4.1. Hubungan Kepentingan, Standar/Hak, dan Kekuatan.....	112
4.2. Rentang prosedur penanganan konflik yang generik dan alternatifnya yang berisiko rendah .....	117



## Daftar Singkatan

Admindex	Administrasi Kependudukan
ADR	Alternative Dispute Resolution
AKKBB	Aliansi Kebangsaan Untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan
Asda	Asisten Daerah
Bapos	Bakal Pos
BAST	Berita Acara Serah Terima
BATNA	Best Alternative to Negotiated Agreement
BPMS	Badan Pekerja Majelis Sinode
CRCS	Center for Religious and Cross-cultural Studies
DPDR	Pewak Perwakilan Rakyat Daerah
FKUB	Forum Kerukunan Umat Beragama
FORKAMI	Forum Komunikasi Muslim Indonesia
FPI	Front Pembela Islam
FUI	Forum Ukhuwah Islamiyah
Gafatar	Gerakan Fajar Nusantara
GBI	Gereja Baptis Indonesia
GKI	Gereja Kristen Indonesia
GMIT	Gereja Masehi Injili Timor
GPDI	Gereja Pantekosta di Indonesia
HAM	Hak-Hak Asasi Manusia
HKBP	Huria Kristen Batak Protestan
HTI	Hizbut Tahrir Indonesia
ICIR	International Conference on Indigenous Religions
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
IPT	Izin Pemakaian Tanah
ISKCON	International Society for Krishna Consciousness
JAI	Jemaat Ahmadiyah Indonesia

KBB	Kebebasan Beragama Atau Berkeyakinan
KIHSP	Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik
KMA	Kepercayaan dan Masyarakat Adat
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia
KOMPAK	Komunitas Peace Maker Kupang
KTP	Kartu Tanda Penduduk
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
MK	Mahkamah Konstitusi
MUI	Majelis Ulama Indonesia
NTB	Nusa Tenggara Barat
OMS	Organisasi Masyarakat Sipil
ORI	Ombudsman Republik Indonesia
PBM	Peraturan Bersama Menteri
Pemkab	Pemerintah Kabupaten
Pemkot	Pemerintah Kota
PGI	Persekutuan Gereja-gereja di Indonesia
PMN	Pusat Mediasi Nasional
PSKP	Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
PUSAD	Pusat Studi Agama dan Demokrasi
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SDM	Sumber Daya Manusia
SK	Surat Keputusan
SKB	Surat Keputusan Bersama
SOP	Standar Operasional Prosedur
UPR	Universal Periodic Review
YLBHI	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

## Prakata

Buku ini adalah hasil kerja sama tiga lembaga: Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada; Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina; dan Sekber Koalisi Advokasi KBB. Seperti diceritakan pada akhir Bab 1, topik yang dibahas dalam buku ini sebetulnya sudah mulai kami bicarakan bersama sepuluh tahun yang lalu, dalam serangkaian diskusi terbatas mengenai beberapa pendekatan dan strategi dalam advokasi kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB) di Indonesia. Setelah itu, kami juga bekerja sama dalam beberapa hal terkait, termasuk penyelenggaraan workshop *Institutionalization of Interfaith Mediation* (di UGM, Agustus 2017) bersama Imam Muhammad Ashafa dan Pastor James Wuye dari Nigeria.

Ide untuk buku ini mulai kami diskusikan pada sekitar pertengahan tahun 2021, bermula dari keprihatinan yang sama untuk mengkaji lebih dalam mengenai mediasi sebagai salah satu strategi advokasi kebebasan beragama dan berkeyakinan. Setelah beberapa penelitian awal, dan menyesuaikan dengan perkembangan di tahun itu (termasuk perkembangan penyelesaian kasus GKI Yasmin), akhirnya disepakati dua studi kasus yang akan dibahas secara terpisah. Pada November 2021, penulis dua bab buku ini, Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir (Bab 2) serta Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas (Bab 3) mempresentasikan draft hasil penelitian mereka dalam kesempatan *The 4th International Human Rights Conference* di Universitas Jember. Kemudian pada Januari 2022, sebagian dari isu itu, khususnya terkait GKI Yasmin, muncul dalam diskusi di *Workshop Advokasi KBB* (Puncak, Bogor, Januari 2022). Untuk merekam perdebatan itu lebih jauh, kami mengundang Irsyad Rafsadie dan Diah Kusumaningrum, yang keduanya hadir dalam workshop tersebut dan aktif memberikan

masukannya, untuk masing-masing menulis satu bab. Untuk itu, kami menyampaikan banyak terima kasih pada semua rekan, kolega, dan hadirin beberapa acara di atas, yang telah memberikan masukan untuk pengayaan bab-bab buku ini.

Dari sisi CRCS UGM, penelitian dan penerbitan buku ini adalah bagian dari pekerjaan terkait pembangunan pengetahuan mengenai KBB yang didukung oleh Oslo Coalition for Freedom of Religion or Belief dan International Center for Law and Religion Studies, Brigham Young University. Untuk dukungan dan kepercayaan mereka, serta fleksibilitas yang memungkinkan untuk meningkatkan kualitas penerbitan buku ini, kami tentu mengucapkan banyak terima kasih. Selain buku ini, telah ada beberapa buku lain yang diterbitkan CRCS, dan dalam waktu dekat akan ada lebih banyak karya lain, terkait isu KBB.

Dari sisi PUSAD Paramadina, kerja sama ini menambah daftar panjang kolaborasi kami dalam lebih dari satu dekade terakhir, yang semuanya menyenangkan dan membawa banyak manfaat. Kami sendiri sudah cukup lama mulai mempelajari peran-peran binadamai, termasuk mediasi, dalam pemajuan KBB di Indonesia, dan beberapa artikel dalam buku ini adalah di antara hasilnya. Kini kami juga sudah mulai menyelenggarakan lokakarya mediasi dengan beberapa komunitas, antara lain bekerja sama dengan Pusat Mediasi Nasional (PMN), tempat di mana beberapa staf kami belajar keterampilan mediasi dan memperoleh sertifikat sebagai mediator profesional. Untuk semua ini, kami tidak akan pernah melupakan jasa-jasa besar rekan kami Almarhum Rizal Panggabean, seperti disampaikan dalam pendahuluan buku ini oleh Zainal Abidin Bagir.

Selain itu, penerbitan buku ini juga menjadi bagian dari tugas PUSAD Paramadina sebagai tuan rumah Sekretariat Bersama (Sekber) Koalisi Advokasi KBB di Indonesia untuk periode 2023-2026. Tugas ini dimandatkan kepada kami oleh 80-an peserta dari seluruh Indonesia yang hadir pada acara konferensi “Refleksi Advokasi KBB di Indonesia 2023” di Puncak, 22-24 Agustus 2023. Oleh karenanya, nama Sekber Koalisi Advokasi KBB kami cantumkan sebagai pihak yang ikut mendukung penerbitan ini. Semoga penerbitan buku ini makin terus memperkuat advokasi KBB di tanah air.

Meskipun ditulis oleh beberapa orang, dan ada perkembangan-perkembangan signifikan, termasuk keterlibatan lebih banyak orang di tengah proses penulisan, kami tetap mengupayakan bahwa buku ini tampil cukup utuh, bukan hanya kumpulan bab-bab yang tak saling terhubung. Meskipun tak setiap penulisnya saling bersepakat dengan penulis lain, tetapi justru perbedaan itu, dan diskusi-diskusi kritis di antara para penulisnya, serta saling mengomentari bab-bab penulis lain, yang menjadikan buku ini lebih utuh secara konseptual. Harapan kami, buku ini akan mampu menstimulasi diskusi lebih jauh mengenai upaya pemajuan KBB di Indonesia, dalam hal pengembangan pengetahuannya maupun advokasi. Selamat membaca.

Desember 2023  
CRCS UGM  
PUSAD Paramadina  
Sekber Koalisi Advokasi KBB Indonesia



## Bab 1

# **Latar Sejarah: Dua Dasawarsa Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia**

*Zainal Abidin Bagir*

Salah satu kemajuan besar pasca-Reformasi 1988 adalah menguatnya jaminan konstitusional dan legal bagi hak-hak asasi manusia (HAM) secara umum, termasuk hak untuk kebebasan beragama atau berkeyakinan (KBB). Ini ditunjukkan di antaranya dengan dikeluarkannya TAP MPR mengenai HAM, hanya beberapa bulan setelah Mei 1998, dan UU mengenai hak-hak asasi manusia (1999). Pada 2000, proses amandemen UUD 1945 menambahkan satu bab khusus berjudul Hak Asasi Manusia, termasuk terkait dengan kebebasan beragama atau berkeyakinan. Proses setelah itu adalah pengarusutamaan HAM (Bagir 2015).

Jaminan bagi KBB itu bukannya tanpa kualifikasi. Ini tampak, misalnya, dalam klausul pembatasan HAM di Pasal 29J UUD 1945 hasil amandemen. Di luar itu, sejak tahun 2007 beberapa kasus terkait KBB sempat muncul dalam Mahkamah Konstitusi (MK), yang juga merupakan anak kandung Reformasi. Putusan-putusan MK menggambarkan kerumitan dan ambiguitas yang lebih besar dalam hal penjaminan KBB (Butt 2016). Namun, secara umum, UUD hasil amandemen dan UU baru pasca 1998 itu dapat dilihat sebagai perkembangan positif yang menandakan komitmen lebih besar pada HAM, termasuk KBB.

Sejalan dengan itu, wacana dan advokasi KBB pun berkembang cukup pesat. Awalnya ia adalah bahasa formal legislasi, lalu menjadi wacana dan argumen advokasi untuk kelompok-kelompok keagamaan

yang rentan. Dalam hal wacana, signifikansi KBB makin tampak jika kita membandingkan dengan konsep-konsep lain terkait tata kelola keagamaan yang sempat atau masih populer hingga kini, baik di kalangan masyarakat sipil maupun pemerintah, seperti: *pluralisme*, *kerukunan umat beragama*, atau, yang lebih baru, *moderasi beragama*.

Robert Hefner melihat sebagian isu yang kini dibahas di bawah rubrik kebebasan beragama, sebelumnya, sejak kemerdekaan, dibingkai sebagai isu politik hubungan agama dan negara dan pengelolaan keragaman agama di Indonesia (Hefner 2014). Di masa-masa awal setelah Reformasi, konsep lain yang kerap digunakan adalah pluralisme yang, seperti dibahas singkat di bawah, sempat difatwakan haram oleh MUI (Bagir dan Cholil 2009).

Di kalangan pemerintah, konsep kerukunan umat beragama, sebagai paradigma tata kelola keragaman agama, sudah berusia lama dan masih cukup dominan hingga kini, dan sejak tahun 2015 bahkan diterjemahkan menjadi Indeks Kerukunan Beragama tahunan. Belakangan ini, khususnya melalui Kementerian Agama, pemerintah gencar mengampanyekan moderasi beragama<sup>1</sup> (Kementerian Agama 2019). Konsep itu menjadi kebijakan resmi negara dan masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024. Menarik untuk melihat bahwa RPJMP2025-2045, yang baru selesai disusun, menggunakan beberapa konsep tersebut: kerukunan umat beragama adalah yang paling sering disebut, sedangkan moderasi (atau kata sifatnya, moderat) dan kebebasan beragama disebut di beberapa tempat, tetapi tidak menonjol (RPJMP 2025-2045). Dibandingkan dengan beberapa konsep di atas, mesti diakui bahwa sebetulnya kebebasan beragama adalah bahasa yang paling tegas rujukannya, yaitu pada UUD 1945, UU HAM (1999), maupun UU No. 12 (2005) yang meratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP), serta memiliki implikasi legal yang jelas pula. Meskipun demikian, kebijakan-kebijakan negara yang lebih rendah dalam hierarki legal, justru lebih jarang mengacu pada ide kebebasan itu (Asfinawati 2023).

Advokasi KBB berkembang dalam ambiguitas kerangka legal dan

---

<sup>1</sup> Untuk kajian kritis terhadap gagasan moderasi beragama, lihat Bagir dan Sormin, ed. (2022); sedangkan kajian yang melihat ketegangan antara konsep kebebasan dan kerukunan, lihat Sutanto dan Sormin, ed. (2023).

politik semacam itu: adanya kemajuan dalam jaminan konstitusional dan legal bagi KBB di tingkat nasional, tetapi masih adanya disharmoni dengan paradigma dan praktik kebijakan yang diwarisi dari rezim-rezim sebelumnya, juga kebijakan di tingkat daerah yang tak selalu sejalan. Bagian berikutnya dari bab ini memberikan konteks bagi buku ini secara keseluruhan, dengan menggambarkan secara kronologis, meskipun cukup ringkas dan selektif, dinamika advokasi KBB yang tumbuh dan berkembang dalam lahan semacam itu.

## 1. Perkembangan Advokasi KBB

Tampak jelas bahwa argumen KBB muncul secara cukup menonjol beberapa tahun setelah Reformasi, mengikuti makin kuatnya pengakuan HAM, termasuk KBB, dalam Konstitusi dan UU. Ruang kebebasan yang lebih luas, termasuk kebebasan berserikat dan berekspresi, berarti memberi tempat pula bagi kelompok-kelompok dalam masyarakat dengan aspirasi yang bertentangan. Di masa inilah, beberapa tahun kemudian, terjadi apa yang dicatat banyak pengamat sebagai “belokan konservatif” (*conservative turn*) dalam politik Indonesia (Bruinessen 2013). Salah satu wujud paling jelasnya adalah makin maraknya kelompok-kelompok Muslim eksklusif memunculkan kasus-kasus tuduhan penodaan agama (dalam ranah pidana) dan pendirian rumah ibadat (sering kali dikaitkan dengan masalah perizinan). Gejala inilah yang membantu melahirkan advokasi untuk pembelaan kelompok-kelompok keagamaan minoritas atau rentan dengan menggunakan bahasa konseptual kebebasan beragama atau berkeyakinan.

Tahun 2005 adalah tahun penting yang menandai banyak hal terkait advokasi KBB. Pada tahun ini, Majelis Ulama Indonesia (MUI) memprakarsai penyelenggaraan Kongres Umat Islam keempat (kongres-kongres sebelumnya diadakan pada 1937, 1950, dan 1998) pada April 2005.<sup>2</sup> Tiga bulan setelah kongres itu, MUI menyelenggarakan Mukhtar Nasional VII yang mengeluarkan 11 fatwa,<sup>3</sup> termasuk dua fatwa kontroversial, yaitu terkait dengan sekularisme, pluralisme, dan

<sup>2</sup> “MUI Selenggarakan Kongres Umat Islam Indonesia”, dalam *Detik.com*, 27 Maret 2005, diakses pada 16 April 2023. Link: <https://news.detik.com/berita/d-327942/mui-selenggarakan-kongres-umat-islam-indonesia> (Terakhir diakses: 31 Oktober 2023).

<sup>3</sup> “Munas MUI VII Keluarkan 11 Fatwa” dalam *Al-Irsyad.or.id*, 5 Agustus 2005, <https://www.alirsyad.or.id/munas-mui-vii-keluarkan-11-fatwa/> (Terakhir diakses: 31 Oktober 2023).

liberalisme, serta fatwa baru mengenai Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).<sup>4</sup> Tidak kurang dari dua pekan sebelumnya, Kampus Mubarak Jemaat Ahmadiyah, di Jalan Raya Parung-Bogor, Jawa Barat, diserang.<sup>5</sup> Meskipun penyerangan ini memperoleh kecaman keras banyak pihak, fatwa baru itu, yang menyarankan pemerintah untuk melarang JAI, justru tampak seperti ingin menegaskan bahwa sumber masalah adalah JAI.

Perlu dicatat bahwa Mukktamar MUI itu dibuka oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang mengatakan akan mengikuti fatwa MUI. Periode SBY (2004-2014) adalah periode yang menyaksikan makin tumbuh, berkembang, dan matangnya kelompok-kelompok eksklusif seperti MUI. MUI sendiri di masa itu telah mengubah persepsi-dirinya dari peran sebagai pelayan pemerintah menjadi pelayan umat, yang mengisyaratkan bahwa mereka tidak di bawah pemerintah, akan memiliki sikap independen, bahkan juga dapat menjadi kelompok penekan (Ichwan 2013). Dalam konteks ini, UU Pencegahan Penodaan Agama (No.1/PNPS/1965), yang implementasinya menuntut aparat penegak hukum untuk meminta pandangan otoritas keagamaan, adalah alat hukum yang ampuh untuk menegaskan posisi MUI sebagai otoritas utama, sekaligus meminggirkan kelompok-kelompok di luar arus utama.

Pada tahun yang sama, 2005, ada dua kasus lain terkait tuduhan penodaan agama yang mencuat dan memperoleh perhatian besar di media massa, yaitu kasus Lia Eden (yang juga melibatkan pengikutnya) dan Yusman Roy. Berbeda dengan kasus Ahmadiyah, keduanya adalah kasus pidana yang dibawa ke pengadilan. Sementara kasus-kasus yang disebut “penodaan agama” telah cukup sering muncul di Indonesia, dapat dikatakan bahwa pembelaan keduanya di ruang pengadilan merupakan advokasi legal atas nama kebebasan beragama atau berkeyakinan yang paling awal. Setelah itu, kasus-kasus pidana penodaan agama

---

<sup>4</sup> Selain menegaskan kesesatan Ahmadiyah, fatwa MUI yang baru ini menyatakan bahwa “Pemerintah berkewajiban untuk melarang penyebaran paham Ahmadiyah di seluruh Indonesia dan membekukan organisasi serta menutup semua tempat kegiatannya.” Lihat Nasution (2008) yang membandingkan beberapa fatwa/ Pernyataan MUI tentang Ahmadiyah.

<sup>5</sup> Penyerangan Kampus Mubarak Bisa Disebut Terorisme Telanjang, dalam Detik.com, 16 Juli 2005, diakses pada 14 April 2023. Link: <https://news.detik.com/berita/d-404189/penyerangan-kampus-mubarak-bisa-disebut-terorisme-telanjang> (Terakhir diakses: 31 Oktober 2023)

makin sering muncul, dengan berbagai variasi, demikian pula dengan pembelaannya oleh para advokat KBB.

Selain kasus-kasus penodaan agama, yang makin kerap muncul setelah 2005 hingga kini, kasus-kasus lain yang kerap disebut sebagai “kasus pelanggaran KBB” adalah terkait dengan pendirian rumah ibadat, khususnya gereja (Ali-Fauzi dkk 2011; Crouch 2014). Pada tahun 2006, Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri mengeluarkan peraturan bersama yang di antaranya mengatur pendirian rumah ibadat secara terinci (PBM No.9/No. 6 tahun 2006). Kasus HKBP Filadelfia di Bekasi dan GKI Yasmin di Bogor adalah dua kasus yang memperoleh banyak perhatian di tahun-tahun itu (Panggabean dan Ali-Fauzi 2014). GKI Yasmin, yang dibahas di Bab 2 buku ini, awalnya telah memperoleh IMB, tetapi lalu dicabut oleh Walikota Bogor. Ini termasuk kasus yang cukup awal mengenai pembangunan rumah ibadat yang dibawa ke pengadilan, yaitu sejak 2008. Meskipun persoalan hukumnya terutama terkait administrasi perizinan, tetapi kerangka KBB juga menjadi argumen yang menonjol, apalagi setelah kasusnya naik ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Mahkamah Agung (MA).

Pada masa ini, wacana dan advokasi KBB diperkuat dengan munculnya beberapa laporan tahunan terkait KBB, yang mulai diterbitkan secara rutin oleh beberapa lembaga sejak tahun 2007 (Ali-Fauzi 2014). Selain lembaga yang berbasis di Jakarta, seperti Setara Institute dan Wahid Institute (belakangan berubah nama menjadi Wahid Foundation), ada pula laporan tahunan yang diterbitkan CRCS UGM sejak tahun 2008, maupun laporan-laporan lain yang cakupannya lebih lokal. Sebagian dari laporan periodik itu masih berlanjut hingga kini, meskipun formatnya berubah. Nantinya, sebagiannya mungkin terkait dengan tradisi penulisan laporan tersebut dan akumulasi pencatatan kasus-kasus KBB, beberapa organisasi masyarakat sipil aktif terlibat dalam *Universal Periodic Review* (UPR), pertemuan reguler di Dewan HAM PBB, yang kedua pada tahun 2012, dengan ikut mengirimkan laporan. Dua isu khusus, menyangkut Ahmadiyah dan GKI Taman Yasmin, muncul dalam laporan mereka maupun laporan pemerintah. Sebagai bandingan, pada UPR pertama (2008), isu-isu terkait KBB tidak muncul. Ini menunjukkan menguatnya advokasi KBB di masa itu, hingga ke tingkat kampanye internasional. Pemberitaan mengenai ini pun marak di media nasional, meskipun sebagiannya menyayangkan

mengapa persoalan domestik dibawa ke tingkat internasional.

Pada 1 Juni 2008, sebuah insiden di Monas membawa ide KBB lebih luas ke media massa, meski dengan cara yang tak diharapkan. Pada hari itu, sebuah aliansi organisasi masyarakat sipil yang bernama “Aliansi Kebangsaan Untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan” (AKKBB) melakukan aksi damai memperingati Hari Lahir Pancasila dengan membawa pesan “Satu Indonesia untuk Semua”. Di Monas, sebelum aksi itu berlangsung, mereka diserang oleh laskar Front Pembela Islam (FPI), dan sebagian peserta aksi dipukul dan ditendang, hingga puluhan orang mengalami luka-luka. Peristiwa itu memperoleh liputan luas oleh media massa karena kemudian, dengan desakan masyarakat, diikuti dengan pengerahan lebih dari 1.000 orang anggota polisi ke Markas FPI, dan lalu dengan pemenjaraan dua pemimpin FPI, yaitu Rizieq Shihab dan Munarman.

Perlu dicatat bahwa Insiden Monas pada 1 Juni 2008 sebagiannya dipicu tuduhan kelompok penyerang bahwa aksi AKKBB itu bukan hanya merayakan Pancasila, tetapi bertujuan membela Ahmadiyah, yang pada tahun 2005 telah difatwa sesat oleh MUI. Sementara aparat penegak hukum memburu pemimpin FPI yang dianggap menganjurkan kekerasan, MUI dan Forum Ukhuwah Islamiyah (FUI) mendorong pemerintah segera mengeluarkan suatu Surat Keputusan Bersama untuk melarang Ahmadiyah, “sebagai penawar emosi masyarakat, khususnya umat Islam.”<sup>6</sup> Beberapa bulan sebelumnya, sejak akhir 2008, Kementerian Agama memang telah menginisiasi beberapa putaran dialog untuk menyikapi keberadaan Ahmadiyah, yang diikuti dengan periode pemantauan (Februari-April 2008), dan lalu rekomendasi Bakorpakem untuk melarang Ahmadiyah (April 2008). SKB pelarangan itulah yang diharapkan segera dikeluarkan oleh MUI dan FUI. Beberapa hari setelah itu, pada 9 Juni 2008, keluarlah Surat Keputusan Bersama (SKB) 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 (untuk pembahasan mengenai proses SKB ini, lihat CRCS UGM 2008). SKB itu tidak melarang, tetapi membatasi ruang gerak JAI. Namun,

---

<sup>6</sup> “MUI dan FUI Desak Pemerintah Keluarkan SKB Ahmadiyah”. <https://www.kemenag.go.id/nasional/mui-dan-fui-desak-pemerintah-keluarkan-skb-ahmadiyah-fh4d2k> (5 Juni 2008; terakhir diakses 30 Oktober 2023)

beberapa riset menunjukkan bahwa bukannya meredakan ketegangan dan membantu kerukunan, tetapi SKB itu justru menjadi semacam stimulus bagi keluarnya peraturan-peraturan daerah yang sebagiannya bahkan lebih keras dari SKB (Cholil dkk 2010, 49-51).

Bagi para aktivis KBB, perkembangan tersebut, dan beberapa perkembangan lain sejak 2005, menunjukkan betapa UU Pencegahan Penodaan Agama (No.1/PNPS/1965), yang menjadi jangkar utama legalitas SKB itu, amat bermasalah. Maka setahun kemudian, pada tahun 2009, beberapa individu (termasuk mantan presiden Abdurrahman Wahid) bersama beberapa organisasi masyarakat mengajukan pengujian (*judicial review*) UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi, dengan dasar argumen yang berpusat pada hak kebebasan beragama atau berkeyakinan, dengan rujukan pada UUD 1945, UU HAM (1999), dan KIHSP.

Peristiwa pengujian UU Pencegahan Penodaan Agama memperoleh perhatian besar oleh MK sendiri, juga oleh masyarakat luas, seperti tercermin dalam pemberitaan media yang cukup intens, dan beberapa demonstrasi yang mengiringi perdebatan di ruang Mahkamah Konstitusi. Ada dua catatan penting terkait proses ini. *Pertama*, menurut beberapa riset, setelah putusan MK yang menolak membatalkan UU tersebut, pengadilan kasus-kasus penodaan agama justru menjadi makin marak, hingga kini.<sup>7</sup> Cakupan target tuduhan penodaan agama pun meluas, hingga, misalnya, melibatkan komunitas Syiah, yang hingga tahun 2012, terlepas dari berbagai kontroversinya, cukup aman dari jangkauan UU itu atau pun Pasal 156a KUHP. (Sebagaimana akan ditunjukkan nanti, kasus ini menjadi salah satu konteks berkembangnya wacana mengenai KBB dan mediasi yang menjadi topik utama buku ini.) Penanda lain dari meningkatnya cakupan tuduhan itu adalah ketika pada tahun 2016-2017 Gubernur DKI yang ketika itu masih aktif, Basuki Tjahaja Purnama, terkena tuduhan penodaan agama dan dipenjara selama hampir dua tahun. *Kedua*, terlepas dari hasilnya, yaitu penolakan MK untuk membatalkan UU Pencegahan Penodaan Agama tersebut, bahasa KBB menjadi makin populer, bukan hanya di kalangan aktivis, tetapi juga bagi publik yang lebih luas. Mahkamah Konstitusi, yang didirikan pada 2003 sebagai anak kandung Reformasi, menjadi arena baru untuk penafsiran mengenai KBB di Indonesia.

<sup>7</sup> Lihat Bagir (2018) dan, laporan yang lebih baru, laporan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia untuk kasus-kasus pada tahun 2020 (Asfinawati dan Santoso 2020).

Sebelum kasus penodaan agama, sesungguhnya telah ada setidaknya dua kasus terkait agama yang diputuskan MK, yaitu terkait poligami (UU Perkawinan tahun 1974) dan UU Peradilan Agama (2006). Setelah itu, UU Perkawinan (1974) dibawa ke MK beberapa kali untuk isu-isu berbeda. Menarik bahwa dalam beberapa kasus itu, umumnya para pemohon maupun para hakim, menggunakan bahasa KBB, terkait kebebasan warga negara dan sejauh mana negara dapat turut campur dalam kehidupan beragama warganya atau mengakui hukum yang bersumber dari agama (sebagian besar ini berarti syariat Islam) (Butt 2016). Dalam analisis Butt, MK sendiri cenderung tidak progresif, tetapi juga tidak konservatif. MK tampak menahan keinginan sebagian orang untuk masuknya syariat Islam lebih jauh, tetapi juga mempertahankan pentingnya “nilai-nilai agama” yang ada dalam Pasal 28J UUD 1945, sebagai klausul pembatasan hak yang dipahami secara cukup luas. Serangkaian peristiwa pengujian UU di MK itu, termasuk pemberitaannya di media massa, menambah bobot wacana dan advokasi KBB secara signifikan—sekaligus adanya kontestasi mengenai penafsiran KBB dalam konteks hukum Indonesia.

Dalam kaitan itu, menarik untuk mengamati proses pengujian UU Administrasi Kependudukan (No. 23/2006) di Mahkamah Konstitusi yang diajukan pada tahun 2016-2017 oleh beberapa individu dan kelompok agama leluhur/kepercayaan, didukung oleh beberapa organisasi masyarakat sipil. Berbeda dengan pengujian UU Pencegahan Penodaan Agama pada 2009, argumen yang utama di sini bukanlah kebebasan beragama atau berkeyakinan, tetapi tentang bagaimana perbedaan dalam administrasi kependudukan (pengisian Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk) bagi kelompok kepercayaan telah mengakibatkan kerugian sosial dan ekonomi. Meskipun demikian, para Hakim Konstitusi justru berbicara mengenai KBB, dan memberikan tafsir mengenai pasal-pasal terkait dalam UUD 1945 yang telah diamandemen (Pasal 28E). Meskipun dari segi argumentasi para hakim MK ada kritik serius (Butt 2020), tetapi secara simbolik putusan tersebut merupakan rekognisi atas penghayat kepercayaan, sebagai kelompok minoritas agama yang telah lama termarjinalkan.

Kemenangan di Mahkamah Konstitusi itu dirayakan dengan diselenggarakannya *The First International Conference on Indigenous Religions* (ICIR) di Yogyakarta, yang dihadiri ratusan anggota komunitas

penghayat, aktivis, akademisi, juga wakil-wakil pemerintah. Hingga kini, ICIR telah berlangsung lima kali, dan selain itu juga menyelenggarakan puluhan webinar. Kolaborasi advokasi antarsektor ini masih terus berkembang, sebagiannya dilakukan pemerintah (Direktorat Kepercayaan di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan) bersama dengan beberapa kementerian dan lembaga. Di pihak pemerintah, ini misalnya dilembagakan dalam wadah baru, yaitu Tim Koordinasi untuk Layanan Advokasi bagi Penghayat Kepercayaan dan Masyarakat Adat (KMA), dengan tujuan mempercepat pemenuhan hak konstitusional Penghayat Kepercayaan dan Masyarakat Adat (lihat <https://advokasikma.kemdikbud.go.id/>). KMA melibatkan pula akademisi dan aktivis yang berperan cukup besar sejak awal pembentukannya.

Ada dua hal yang penting dicatat dari advokasi penghayat agama leluhur itu yang memberikan gambaran tentang advokasi yang lebih luas. *Pertama*, bagi para aktivisnya sendiri, awalnya ia didekati lebih sebagai isu layanan publik bagi warga negara; bukan isu KBB *per se*, tetapi dalam konsep inklusi sosial atau kewargaan yang inklusif.<sup>8</sup> Hal ini sebagiannya menunjukkan bahwa bukan hanya dalam hal konsepnya, melainkan juga dalam praktik advokasi, keterkaitan antarhak adalah prinsip penting. KBB tidak berdiri sendiri, tetapi selalu berinteraksi dengan hak-hak lain, dan konsep-konsep HAM dapat diperkaya dengan perspektif lain pula. *Kedua*, kesuksesan advokasi itu mengisyaratkan betapa kolaborasi antarsektor penting dilakukan dan menjanjikan pencapaian baru. Dalam hal ini, ada beberapa contoh kolaborasi lain, baik di antara organisasi masyarakat sipil (OMS), maupun di antara OMS dengan kementerian atau lembaga negara. Salah satunya adalah penyusunan *Standar Norma dan Pengaturan tentang Hak Atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan* (diterbitkan pada tahun 2020) oleh Komnas HAM, bekerja sama dengan beberapa aktivis dan akademisi. Terlepas dari efektivitasnya, standar

---

<sup>8</sup> Pembahasan mengenai hal ini telah diterbitkan oleh The Asia Foundation (2020) sebagai bagian dari program Peduli yang mengupayakan inklusi sosial bagi enam kelompok masyarakat, salah satunya kelompok minoritas keagamaan yang terdiskriminasi (<https://asiafoundation.org/publication/understanding-social-exclusion-indonesia/>). Empat serial monograf mengenai inklusi sosial dan advokasi kewargaan terkait program itu adalah Samsul Maarif dan Zainal Abidin Bagir, Masyarakat Sipil dalam Perjuangan untuk Keadilan dan Kewargaan; Husni Mubarak, Advokasi Inklusi Sosial: Penghayat Marapu di Sumba, Nusa Tenggara Timur; Affaf Mujahidah, Majelis Luhur Kepercayaan DIY: Tantangan Inklusi Dua Arah; dan Laela Safitri Sahroni, Antara Agama dan Kepercayaan: Paguyuban Ngesti Tunggal.

semacam ini merupakan rumusan penting tentang konseptualisasi dan upaya implementasi KBB di Indonesia, melampaui beberapa hukum yang telah ada, dan diharapkan menjadi panduan aparat pemerintah dan penegak hukum.

Contoh kolaborasi lain yang membuahkan hasil adalah terkait dengan pasal-pasal agama atau kepercayaan dalam KUHP baru (2023). Advokasi terkait pasal-pasal tentang agama telah berlangsung cukup lama, tetapi koalisi aktivis KBB bekerja secara lebih intensif mulai tahun 2019, dan sebagian dari usulan mereka diakomodasi. Misalnya, dalam Pasal 300 KUHP baru, yang menggantikan Pasal 156a dalam KUHP lama, istilah “penodaan agama” hilang (dan dengan demikian juga tidak berlakunya Pasal 4 dalam UU No.1/PNPS/1965). Rumusan penggantinya diinspirasi oleh Pasal 20 KIHSP yang melarang “anjuran kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan”. Selain itu, dalam KUHP baru ini, setiap kali agama disebut, kepercayaan disebut pula, yang mengisyaratkan rekognisi lebih besar bagi kelompok penghayat kepercayaan, mengikuti Putusan MK pada tahun 2017 di atas. Meskipun demikian, kemajuan ini dapat dikatakan “tidak sempurna”, sama seperti halnya dengan putusan MK terkait UU Adminduk, karena masih ada unsur-unsur yang memungkinkan pembatasan KBB maupun hak-hak lain (Bagir 2023; Butt 2023).

## 2. Beberapa Kesimpulan Awal

Dari paparan kronologis perkembangan advokasi KBB yang amat ringkas dan selektif di atas, ada beberapa gambaran yang tampak. *Pertama*, advokasi KBB berkembang dalam lanskap sosial, legal, dan konstitusional baru pasca-Reformasi 1998. Lanskap ini mengandung ambiguitas dalam dirinya. Di satu sisi, perubahan progresif, dari sudut pandang HAM, dalam UUD, UU, maupun praktik kebijakan negara lain menjadi lahan subur bagi tumbuh dan berkembangnya advokasi untuk hak KBB. Meskipun demikian, hukum dan kebijakan lama, yang masih membawa paradigma pengelolaan agama dari rezim-rezim tak demokratis sebelumnya, juga masih berlaku hingga kini, dan menjadi rem yang menghambat perkembangannya, bahkan memunculkan tantangan-tantangan serius. Demikian pula dengan kebijakan di tingkat daerah yang kerap lebih restriktif daripada di tingkat nasional. Di

aras masyarakat, Reformasi membuka ruang lebar bagi lebih banyak kelompok, termasuk kelompok keagamaan konservatif, yang nantinya akan menjadi lawan dari para advokat KBB. Inilah lanskap sulit yang berjasa melahirkan advokasi baru dalam bahasa KBB, sekaligus menghambat perkembangannya.

*Kedua*, masa-masa awal advokasi KBB, mulai tahun 2005 hingga setidaknya 2014, yang berimpit dengan pemerintahan dua periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, diwarnai dengan strategi yang secara umum dapat dikatakan konfrontatif. Advokasi yang menonjol di masa ini lebih diwarnai oleh, dalam bahasa Petersen dan Marshall (2019), perlawanan/penekanan (melawan pemerintah/lembaga negara) ketimbang kerja sama (*engagement*). Bentuk yang menonjol adalah litigasi atas kasus-kasus di beberapa ranah pengadilan (kasus pidana, kasus yang melibatkan tata usaha negara, hingga *judicial review* di Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi). Meskipun demikian, penting dicatat bahwa, kecuali dalam kasus pengujian UU/peraturan, litigasi-litigasi tersebut biasanya tidak diinisiasi oleh para advokat KBB, tetapi dipaksakan oleh aparat pemerintah atau penegak hukum—dengan kata lain, para advokat bereaksi atas tindakan atau pembiaran pemerintah/aparat hukum. Litigasi semacam itu kerap dinilai oleh para aktivis KBB sendiri, yang membela korban-korban pelanggaran KBB, sebagai bermasalah, karena putusan-putusan yang mengandung disparitas, tidak konsisten, bahkan kerap ada kesan aparat penegak hukum tunduk pada tekanan dari kelompok-kelompok eksklusif. Sebagian dari persoalan itu tentu jelas sumbernya, yaitu kelemahan inheren dalam hukum/peraturan yang ada, yang sebagiannya memang diskriminatif.

*Ketiga*, dalam beberapa tahun terakhir, beberapa upaya merespons persoalan terkait dengan komunitas-komunitas keagamaan yang terdiskriminasi telah berkembang dengan bahasa baru, misalnya inklusi sosial, yang beririsan dengan KBB. Tentu ada perbedaan penekanan dari kedua bahasa konseptual itu, tetapi tujuan dan penerima manfaatnya sebetulnya sama, yaitu individu atau kelompok-kelompok keagamaan yang terdiskriminasi karena identitas agama/kepercayaannya. Keterbukaan pada konsep lain semacam itu akan membuka peluang advokasi KBB yang lebih luas.

*Keempat*, berbeda dengan strategi perlawanan yang menghadap-hadapkan aktivis dengan pemerintah/negara, dalam beberapa tahun terakhir telah ada beberapa kolaborasi antarsektor yang membuahkan hasil, meskipun, seperti disinggung di atas, mau tak mau ada kompromi-kompromi yang mesti dilakukan. Kompromi kerap meninggalkan masalah-masalah yang tak selesai, tetapi dalam kenyataannya mungkin juga sulit dihindari. Kemungkinan seperti ini boleh jadi makin terbuka karena adanya perubahan di pihak pemerintah juga. Wujud lain dari kerja sama semacam itu adalah makin banyaknya pelatihan-pelatihan KBB dan binadamai yang diselenggarakan berapa organisasi masyarakat sipil untuk beragam sasaran audiens di tingkat nasional atau daerah. Termasuk di sini adalah, misalnya, pelatihan KBB untuk aparat penegak hukum, penyuluh-penyuluh agama, guru, atau anggota Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB).

Ada beberapa faktor yang tampaknya memengaruhi kemunculan dua tren terakhir (perluasan bahasa KBB dan kolaborasi). Tren sebelumnya menyaksikan beberapa penyerangan fisik kelompok keagamaan yang terpinggirkan maupun benturan keras advokat KBB dengan kelompok-kelompok masyarakat penentangannya, juga dengan lembaga-lembaga negara. Boleh jadi ini memaksa para aktivis untuk menilai ulang dan mendiversifikasi pendekatan mereka. Terlepas dari itu, perkembangan waktu tentu juga mematangkan advokasi KBB dan membuka jalan-jalan baru yang sebelumnya tak selalu tampak.

Dari sisi konteks politik, perubahan rezim tampaknya juga berpengaruh. Dua periode pemerintahan SBY diwarnai dengan berkembangnya advokasi KBB maupun gerakan yang melawannya, sehingga beberapa kali memunculkan benturan-benturan keras. Periode pemerintahan Jokowi (2014-kini) melihat perkembangan berbeda. Rezim ini awalnya didukung banyak organisasi masyarakat sipil karena keinginan mempertahankan demokratisasi dan pluralisme yang terancam oleh pesaing-pesaingnya. Tak sedikit pula aktivis yang kemudian bergabung dengan pemerintahan yang berkuasa untuk merealisasikan harapan itu. Namun, beberapa tahun kemudian ada perubahan yang nyata di rezim ini. Tahun 2016-2017, sekitar masa pemilihan Gubernur DKI, dapat dilihat sebagai penanda mengerasnya polarisasi masyarakat, dan sekaligus juga makin represifnya pemerintahan Jokowi. Kelompok-kelompok Muslim eksklusif, yang tumbuh dan menjadi matang di

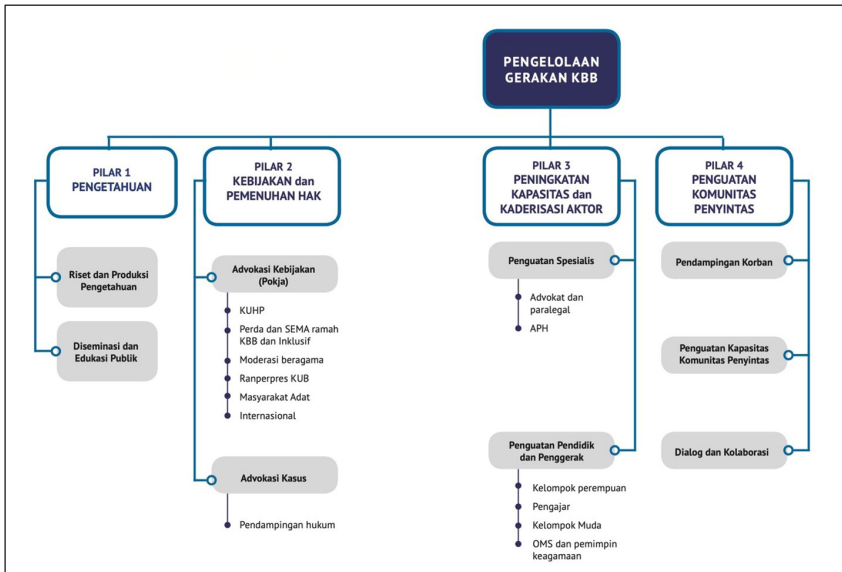
masa pemerintahan SBY, tampil sebagai ancaman yang nyata bagi pemerintahan Jokowi. Sebagai reaksinya, presiden mengambil beberapa langkah, di antaranya pembubaran organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Kecenderungan perilaku anti-demokrasi semacam inilah yang kemudian kerap disebut pengamat sebagai gejala kemerosotan demokrasi, hingga saat ini. Pada satu sisi, dapat dikatakan advokasi KBB diuntungkan dengan dihilangkannya atau dibatasinya sebagian lawan mereka; beberapa jalur kerja sama dengan pemerintah untuk pemajuan KBB terbuka. Namun, pada sisi yang lain, ada tantangan baru otoritarianisme dan menyempitnya ruang sivik, setidaknya di tingkat nasional. Beberapa faktor ini tampaknya juga mendukung munculnya strategi-strategi alternatif pemajuan KBB.

Setelah menyampaikan beberapa poin dari tinjauan perkembangan advokasi KBB di atas, di sini perlu ada *disclaimer*. Sebagaimana telah disampaikan di atas, tinjauan ini dilakukan secara selektif dengan meninggalkan banyak rincian dan ragam aktivitas advokasi KBB. Kesimpulan yang ditarik pun tentu tidak dapat diharapkan lengkap. Gambaran yang lebih lengkap muncul dari refleksi atas advokasi KBB pada Workshop Advokasi KBB (Januari 2022) dan Konferensi Advokasi KBB (2023) di Bogor. Gambar di bawah (diambil dari Laporan Konferensi 2023) memberikan gambaran yang lebih lengkap mengenai peta advokasi KBB, yang merupakan hasil dari refleksi para peserta konferensi.

Merujuk pada diagram di atas, paparan kronologis advokasi KBB di bab ini terfokus utamanya pada satu pilar saja, yaitu Pilar 2, terkait advokasi kebijakan dan advokasi kasus-kasus spesifik. Tujuan bab ini terbatas untuk memberikan konteks bagi bab-bab selanjutnya, yang membahas beberapa aspek atau dimensi dari advokasi KBB, bertitik tolak dari dua studi kasus, yang keduanya terkait Pilar 2.

Dalam hal menggambarkan perbedaan-perbedaan di antara advokat KBB, Workshop Advokasi KBB 2022 mencatat bahwa dasar bergerak para advokat KBB dapat beragam, tetapi tidak selalu menimbulkan perbedaan nilai-nilai yang diperjuangkan, meskipun diungkapkan dalam bahasa yang berbeda-beda. Perbedaan biasanya terjadi dalam menghadapi kasus-kasus kongkret karena pertimbangan situasi spesifik suatu kasus kebutuhan korban, atau pertimbangan strategi jangka pendek

Gambar 1.1.  
Pengelolaan Gerakan KBB di Indonesia



atau panjang. Oleh karena itu, studi empiris kasus-kasus KBB dapat diharapkan memberikan jawaban yang lebih baik terkait ragam advokasi itu. Buku ini melakukan dua studi kasus semacam itu, untuk melihat dengan lebih baik kompleksitas advokasi KBB, khususnya terkait dengan pendekatan non-hukum, yang di sini diungkapkan dalam kerangka manajemen/resolusi/transformasi konflik dan beberapa tekniknya.

### 3. Mencari Strategi Alternatif untuk Memajukan KBB

Isu utama buku ini adalah strategi pemajuan KBB di Indonesia, dengan merefleksikan beberapa kasus mutakhir, berfokus pada advokasi yang memanfaatkan strategi non-legal (atau lebih tepat diungkapkan dalam bahasa manajemen/resolusi/transformasi konflik). Minat beberapa penulisnya untuk mendalami isu ini dapat dirunut ke belakang, 10 tahun yang lalu, pada tahun 2013. Pada tahun itu, CRCS menerbitkan *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama 2012* (CRCS 2013). Laporan tahunan kelima itu mencatat meningkatnya frekuensi dan intensitas konflik rumah ibadah dan tuduhan penodaan agama. Analisisnya menyimpulkan

bahwa upaya-upaya hukum untuk merespons masalah-masalah itu kerap gagal atau tidak memberikan keadilan. Salah satu rekomendasinya adalah untuk memprioritaskan upaya-upaya non-hukum—yang paling sering disebut ketika itu adalah mediasi—sebagai upaya penyelesaian konflik keagamaan.

Pada tahun 2013 itu pula, atas usulan beberapa lembaga, CRCS menginisiasi diskusi di antara aktivis dan akademisi terkait advokasi dalam kasus yang disebut sepintas di atas, yaitu pengusiran dan penyerangan terhadap komunitas Syiah di Sampang dari kampungnya pada tahun 2011-2012. Dalam kegiatan advokasi oleh banyak organisasi itu, ada ketegangan di lapangan di antara mereka karena penggunaan beberapa strategi advokasi yang berbeda—ada yang bersikap konfrontatif terhadap pemerintah (daerah dan pusat), ada pula yang lebih memilih bekerja sama.

Pertemuan awal pada Mei 2013 di Yogyakarta itu membicarakan beberapa persoalan yang muncul di lapangan, dan segera tampak bahwa ada isu-isu lebih mendasar yang perlu digali lebih jauh. Beberapa minggu kemudian kami mengadakan pertemuan lain, yang membicarakan isu strategi advokasi itu secara lebih umum dan teoretis. Dua penulis buku ini, Ihsan Ali-Fauzi dan Zainal Abidin Bagir, bersama dengan beberapa orang lain, terlibat dalam beberapa diskusi itu.

Di sini harus disebut peran Samsu Rizal Panggabean yang ketika itu aktif di Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian (PSKP) di Universitas Gadjah Mada, dan sempat menjadi tuan rumah untuk salah satu pertemuan lanjutan. Rizal, yang dikenal sebagai pelopor studi perdamaian di Hubungan Internasional, Fisipol UGM (Kusumaningrum 2017), pada tahun itu menulis setidaknya dua makalah mengenai topik yang sama. Yang pertama adalah bahan paparannya di Mahkamah Konstitusi (6 Maret 2013) sebagai saksi ahli pengujian Pasal 156a KUHP yang diajukan oleh beberapa orang, termasuk Tajul Muluk, tokoh Syiah Sampang yang dijatuhi hukuman penjara setelah ia dan komunitasnya terusir dari desanya.<sup>9</sup> Tidak lama setelah itu, ia diundang oleh Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Hubungan Antaragama (29 April

<sup>9</sup> Paper dengan judul “Menyelesaikan Konflik dan Memulihkan Hubungan, Bukan Menghukum dan Mengadili” itu tampaknya tidak selesai—setidaknya, ketika beberapa pertemuan di pertengahan 2013 itu diadakan.

2013).<sup>10</sup> Pada sekitar waktu itu, kami juga sempat meminta Rizal untuk memberikan komentar terhadap *Laporan Tahunan CRCS (2013)* di atas. Dalam beberapa kesempatan itu, ia membantu kami dengan memberikan gambaran mengenai tiga pendekatan dalam merespons konflik sosial (pendekatan berbasis kuasa, hak, dan kepentingan bersama) yang dikaitkan dengan konflik-konflik keagamaan mutakhir di Indonesia. Beberapa makalah Rizal itulah yang menjadi titik-tolak diskusi terbatas tentang mediasi dan konflik keagamaan di CRCS pada akhir Mei 2013. Bagi aktivis KBB, ini adalah cara pandang baru. Beberapa makalah dalam diskusi terbatas itu, dan makalah-makalah lain yang ditulis lebih awal, lalu terbit menjadi serial dua buku berjudul *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia*: buku pertama membawa subjudul “Sejarah, Teori, dan Advokasi”, sedangkan buku kedua “Refleksi atas Beberapa Pendekatan Advokasi” (CRCS 2014a dan 2014b).

Jika dipandang sebagai kelanjutan dari dua buku tersebut, maka buku ini menunjukkan kemajuan yang cukup signifikan, dalam artian ada elaborasi lebih mendalam, dengan studi kasus. Dua studi kasus empiris yang dibahas di buku ini, di Bab 2 dan Bab 3, dibingkai oleh beberapa teori. Bab 2 (ditulis Husni Mubarak dan Zainal Abidin Bagir) mengangkat kasus GKI Yasmin yang kontroversial. Tulisan itu ingin menjawab apakah pendekatan non-hukum, yang dikedepankan Walikota Bima Arya dan didukung Sinode GKI mengingkari tujuan penjaminan hak KBB. Mirip dengan advokasi terhadap Syiah Sampang yang memunculkan gesekan di antara para aktivis di lapangan, kasus ini juga memunculkan perbedaan penyikapian di antara advokat KBB. Perjalanan 15 tahun kasus itu dianalisis dalam kerangka pemajuan KBB dan tiga teori konflik (manajemen konflik, resolusi konflik, dan transformasi konflik). Jawabannya tentu tidak sederhana, dan sisa permasalahan yang belum selesai ditunjukkan di sana.

Bab 3 (ditulis Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas) memaparkan dan menganalisis pengalaman mediasi Komnas HAM. Komnas HAM memiliki subkomisi penegakan HAM, yang mencakup fungsi mediasi, untuk beragam jenis sengketa, termasuk yang memiliki dimensi KBB. Bab ini menempatkan Komnas sebagai mediator komunitas, dan menganalisis semua kasus KBB yang dimediasi Komnas antara 2013 dan

<sup>10</sup> Papernya berjudul “Penanganan Konflik Sosial Berlatarbelakang Agama: Kekuatan, Hak, & Kepentingan”

2020, dengan penekanan pada konflik terkait pendirian rumah ibadat dan konflik sektarian. Dengan melihat proses mediasi dan kondisi-kondisi yang memengaruhi beragam hasil akhir upaya mediasi tersebut, bab ini mengambil beberapa kesimpulan yang menunjukkan kelebihan sekaligus beberapa kelemahan yang perlu diatasi, agar Komnas menjadi mediator komunitas dengan peran strategis untuk memajukan KBB.

Bab 4 dan 5 berbicara pada level yang lebih umum, melainkan sekaligus juga praktis. Kedua bab itu berjalan lebih jauh untuk menjernihkan pemahaman kita mengenai topik ini, dengan contoh-contoh praktisnya. Dalam Bab 4, Irsyad Rafsadie memulai dengan melihat kemungkinan perbedaan, kalau bukan ketegangan, antara strategi yang ditempuh “pegiat HAM” (aktivis/advokat) dan “praktisi resolusi konflik” (mediator/fasilitator). Meskipun keduanya memainkan peran berbeda, tetapi sesungguhnya dapat dipahami bahwa keduanya memiliki tujuan yang konvergen, kalau bukan sama. Namun, pada praktiknya, karena cenderung bekerja sendiri-sendiri, mereka bahkan dapat saling mendelegitimasi. Tulisan Irsyad tidak ingin menyimpulkan mana yang lebih utama, tetapi, sembari mengakui perbedaan keduanya, membantu kita melihat dengan lebih jernih dan mempertimbangkan bagaimana memilih di antara ragam pendekatan yang ada, dengan memahami dalam situasi apa suatu pendekatan dapat digunakan.

Bab terakhir, ditulis Diah Kusumaningrum, memberikan dorongan lebih jauh agar penanganan konflik sosial-keagamaan tidak hanya berorientasi pada “penyelesaian” masalah, melainkan pada “transformasi” struktur dan kultur yang menopang kemunculan dan keberlangsungan konflik. Ketiga pendekatan untuk penanganan konflik yang dibahas dalam bab-bab buku ini perlu diupayakan untuk mentransformasikan konflik hingga memenuhi rasa keadilan semua pihak. Diah melihat bahwa mempertentangkan pendekatan hak dengan pendekatan kepentingan, atau keadilan dengan perdamaian, adalah perdebatan semu. Yang diperlukan adalah mengubah arah transformasi konflik sosial-keagamaan di Indonesia dengan menggarisbawahi “interdependensi” antara kelompok-kelompok agama dan kepercayaan yang dirumuskan dalam judul babnya: “Bagiku Hakmu, Bagimu Hakku”. Perdebatan antara hak versus kepentingan diatasi dengan suatu titik pandang yang melihat bahwa pemenuhan hak suatu kelompok adalah kepentingan kelompok lain.

Kami berharap upaya kolektif dalam buku ini mampu memberikan sumbangan untuk memahami upaya-upaya penyelesaian konflik sosial-keagamaan dan pemajuan KBB di Indonesia. Bab ini dibuka dengan melacak kemajuan konstitusional dan legal untuk penjaminan/pemenuhan HAM di Indonesia pasca-Reformasi 1998. Namun, pencapaian cita-cita Indonesia yang mengutamakan keadilan dan kesetaraan, tanpa diskriminasi atas dasar identitas warga negaranya, tentu tak selesai dengan itu. Jaminan konstitusi dan hukum tak serta merta berarti semua masalah selesai. Dilihat dalam rentang sekitar dua puluh tahun terakhir advokasi KBB, buku ini ingin membantu membangun imajinasi yang lebih kaya mengenai beragam kemungkinan untuk menyelesaikan konflik yang perlu terus diupayakan.\*\*

## Daftar Pustaka

- Ali-Fauzi, Ihsan dkk. (2011). *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Universitas Gadjah Mada.
- Ali-Fauzi, Ihsan (2014). “Pluralisme Keagamaan di Masa Transisi Demokrasi: Mematok Acuan Normatif untuk Advokasi”. Dalam Bagir, Z. A., Hefner, R. W., dan Ali-Fauzi, I., *Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia: Sejarah, Teori dan Advokasi*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- Asfinawati dan Santoso, Aditia Bagus (2020). Laporan YLBHI tentang Penodaan Agama Januari – Mei 2020. Jakarta: YLBHI, 2020.
- Asfinawati (2023). “Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan: Perspektif Hukum”, dalam Sutanto dan Sormin (2023, akan terbit).
- Bagir, Zainal Abidin dan Suhadi Cholil (2009), *The State of Pluralism in Indonesia, 1998 – 2008* (Pluralism Working Paper Series No. 1), Kosmopolis Institute and Hivos.
- Bagir, Zainal Abidin, dan Jimmy Sormin, eds. (2022). *Politik Moderasi dan Kebebasan Beragama*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Bagir, Zainal Abidin (2023). “Agama dalam KUHP: Kemajuan Setengah Jalan.” <https://crcs.ugm.ac.id/agama-dalam-kuhp-kemajuan-setengah-jalan/> (Terakhir diakses 30 Oktober 2023).
- Bruinessen, Martin van, ed. (2013). *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the “Conservative Turn”*. Singapura: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Butt, Simon (2016). “Between Control and Appeasement: Religion in Five Constitutional Court Decisions”, dalam Tim Lindsey & Helen

- Pausacker, eds., *Religion, Law and Intolerance in Indonesia*. Hlm. 42–67.
- (2020). “Constitutional Recognition of “Beliefs” in Indonesia.” *Journal of Law and Religion* 35(3), 450-473. doi:10.1017/jlr.2020.39.
- (2023). “Indonesia’s new Criminal Code: indigenising and democratising Indonesian criminal law?”. *Griffith Law Review* 32:2, 190-214. DOI: 10.1080/10383441.2023.2243772.
- Cholil, Suhadi, Zainal Abidin Bagir, Mustaghfiroh Rahayu, dan Budi Asyhari (2010). *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2009*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- CRCS UGM (2008). *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2008*. Yogyakarta: CRCS UGM.
- Crouch, Melissa (2014). *Law and Religion in Indonesia: Conflict and the Courts in West Java*. London dan New York: Routledge.
- Ichwan, M. Nur (2013). “Towards a Puritanical Moderate Islam: The Majelis Ulama Indonesia and the Politics of Religious Orthodoxy”. Dalam M. Van Bruinessen (Ed.), *Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the “Conservative Turn”*. Singapura: ISEAS–Yusof Ishak Institute, hal. 60-104.
- ILRC (Indonesian Legal Resource Center) (2014). *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak atas Kebebasan Beragama/Berkeyakinan*. Jakarta: ILRC.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (2023). *Indonesia Emas 2045 Negara Nusantara Berdaulat, Maju dan Berkelanjutan (Rancangan Akhir Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025-2045)*.
- Kusumaningrum, Diah (2017). “20 Tahun Studi Perdamaian di HI UGM”. [https://hi.fisipol.ugm.ac.id/iis\\_brief/issue05-2017/](https://hi.fisipol.ugm.ac.id/iis_brief/issue05-2017/) (21 September 2017).
- Laporan Konferensi Refleksi Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (KBB) di Indonesia 2023*. (2023) Jakarta: Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD), Yayasan Paramadina.
- Nasution, Khoiruddin (2008). “Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang Aliran Ahmadiyah.” *Millah* VII (2): 273-290.
- Panggabean, S. R., & Ali-Fauzi, I. (2014). *Pemolisian Konflik Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: PUSAD Paramadina.
- Petersen, Marie Juul, dan Marshall, Katherine (2019). *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief: Sketching the Contours of a Common Framework*. Copenhagen: The Danish Institute of

Human Rights.

*Risalah Pertemuan Refleksi Advokasi Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (KBB) di Indonesia 2022.* (2022) Jakarta: PUSAD Paramadina, YLBHI, ICRS, dan CRCS UGM.

Sutanto, Trisno, dan Jimmy Sormin, eds. (2023). *Ketegangan Kerukunan dan Kebebasan di Indonesia: Ragam Perspektif.* (Akan Terbit).