

POLITIK REKOGNISI SEBAGAI PENYELESAIAN KONFLIK AGAMA DI DALAM MASYARAKAT MULTIKULTURAN (STUDI KASUS DI KABUPATEN BANTUL)

Agisthia Lestari

Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan Universitas Sutomo, Serang, Banten
email: agisthia1991@gmail.com

Paper Accepted: 25 Maret 2022
Paper Reviewed: 02-09 April 2022
Paper Edited: 10-20 April 2022
Paper Approved: 23 April 2022

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mengenai konflik-konflik agama yang terjadi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptik-analitik. Pengumpulan data dihasilkan dengan melakukan wawancara mendalam dan studi literasi. Untuk mempertajam analisis dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori politik rekoginisi, teori konflik, teori multikulturalisme, dan juga teori kebijakan. Hasil analisis dari penelitian ini adalah bahwa konflik-konflik agama yang terjadi di Kabupaten Bantul sepanjang tahun 2016-2020 disebabkan oleh adanya intoleransi beragama, melongarnya kohesi sosial, dan peraturan dan perundang-undangan. Konflik ini dipicu antara lain oleh Berkembangnya Kelompok-Kelompok Vigilantis dan Adanya Penetrasi Paksa Ide/Gagasan dari Kelompok ini. Media masa dan media daring menjadi pemercepat konflik sehingga melibatkan banyak pihak. Selain itu, konflik-konflik ini terjadi karena adanya kebijakan yang menyulitkan kelompok-kelompok minoritas, terutama mengenai perijinan rumah ibadah. Instruksi Gubernur DIY mengenai Pencegahan Potensi Konflik Sosial adalah salah satu transformasi regulasi yang dianggap mampu menyelesaikan konflik-konflik tersebut

Kata Kunci: Politik Rekoginisi, Konflik Agama, Multikulturalisme, Kebijakan.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada tanggal 4 April 2019 Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwono X mengeluarkan Instruksi kepada jajarannya untuk tidak mengeluarkan aturan diskriminatif di seluruh wilayah DIY sebagai tindakan pencegahan potensi konflik sosial. Dikeluarkannya Instruksi tersebut merupakan akumulasi dari banyaknya kasus-kasus intoleransi yang terjadi di wilayah DIY. Tercatat ada 10 kasus yang terjadi sejak tahun 2016. Terdapat 10 kasus yang terjadi di Yogyakarta, 5 diantaranya terjadi di Kabupaten Bantul.

Namun keluarnya instruksi tersebut bertepatan dengan kasus penolakan ijin tinggal yang dialami oleh seorang warga bernama Slamet Jumiarto di Kabupaten Bantul, tepatnya di Pedukuhan Karet, Desa Pleret. Diketahui bahwa penolakan tersebut dikarenakan perbedaan agama antara Slamet dan Keluarga yang beragama katolik dengan mayoritas warga Pedukuhan Karet yang beragama islam.

Menurut Slamet penolakan perangkat desa itu didasarkan pada Surat Keputusan Pokgiat Tentang Persyaratan Pendatang Baru di Padukuhan Karet yang ditandatangani oleh Ketua Pokgiat dan Kepala Dusun Karet. Dalam surat yang dibuat pada 19 Oktober 2015 itu salah satu syarat pendatang baru di Karet adalah harus beragama Islam.

Sebagaimana yang telah disinggung beberapa kali sebelumnya, konflik-konflik yang terjadi dikarenakan adanya ketiadaan pengakuan atas cara hidup berbeda yang merendahkan nilai-nilai hidup yang lain. Sementara disisi lain masyarakat terbentuk dari kompromi untuk mempertahankan dirinya atas benturan konflik. Cara terbaik untuk melakukan ini adalah dengan melahirkan politik rekognisi.

Instruksi Gubernur No.1/INSTR/2019 tentang Pencegahan Potensi Konflik Sosial yang disusun oleh pemerintah DIY atau pada awal April 2019 adalah bentuk politik rekognisi karena sifatnya yang legal, meskipun harus diakui, tidak memiliki kekuatan hukum yang kuat

seperti Peraturan Gubernur (Pergub). Tetapi tetap saja ini menjadi penting karena merupakan salah satu mekanisme yang dibuat dalam penyelesaian konflik, terutama konflik yang ditimbulkan akibat adanya perbedaan nilai-nilai dalam masyarakat DIY. Sudah menjadi tugas utama dari pemerintahan dimanapun untuk membuat kebijakan yang memberikan rasa aman kepada setiap warganya, bahwa pengakuan haruslah bersifat partitular.

Sumber utama dari persoalan agama belakangan ini pada umumnya terkait dengan meningkatnya ekspresi identitas agama diruang publik. Ekspresi keagamaan kemudian cenderung dilakukan secara terbuka untuk mendapatkan dukungan dan kekuatan sosial yang berimbas pada terjadinya kasus intoleransi didalam masyarakat multikultural. Namun dalam penelitian ini penulis membatasi wilayah penelitian hanya pada kasus-kasus yang terjadi di Kabupaten Bantul. Selain karena Kabupaten Bantul memiliki karakteristik kehidupan sosial yang sangat dinamis, dari 10 kasus keagamaan yang terjadi di DIY sepanjang 2016 hingga 2020, 5 kasus keagamaan terjadi Kabupaten Bantul.

Perumusan Masalah

Melihat jumlah kasus yang tinggi tersebut, penulis mencoba merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu apa yang menyebabkan terjadinya konflik-konflik sosial berbasis agama di Kabupaten Bantul? Dan bagaimana peran Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mengimplementasi kebijakan yang telah dibuat oleh Gubernur DIY?

Penelahaan terhadap latar dan proses kelahiran Instruksi Gubernur DIY Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pencegahan Potensi Konflik, akan menghadirkan pemahaman bagaimana politik rekognisi itu berjalan di daerah yang bukan hanya potensial terjadi konflik, tetapi telah mengalami konflik berkali-kali.

Berdasarkan pertanyaan pokok tersebut dapat diurai pertanyaan-pertanyaan yang menjadi masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apa penyebab munculnya konflik sosial dan agama di Kabupaten Bantul?

2. Bagaimana langkah-langkah Pemerintah DIY, Pemerintah Kabupaten Bantul, kelompok-kelompok masyarakat, dan juga lembaga masyarakat dalam mengimplementasikan instruksi tersebut?
3. Mengapa Intruksi Gubernur DIY tersebut tidak berjalan efektif?

Landasan Teori

Untuk mempertajam analisis dalam penelitian ini, penulis menggunakan Teori Politik Rekognisi, Teori Konflik, Teori Multikulturalisme, dan Teori Kebijakan.

Politik rekognisi merupakan konsep yang relatif baru, yang bermakna pengakuan dari pihak yang mayoritas kepada pihak yang minoritas dan tidak teruntungkan, sedang pengakuan tersebut dituangkan di dalam sebuah aturan hukum yang mengikat. Teori ini diperkenalkan oleh Charles Taylor, seorang filsuf yang berasal dari Quebec, Kanada. Berangkat dari kajian filsafat Hegel mengenai identitas, Taylor mengatakan Pentingnya penerapan politik rekognisi (*politics of recognition*) karena dapat menjadi landasan bagi terciptanya kebersamaan di antara berbagai budaya, kelompok etnis, ras dan agama, “sebab tak adanya pengakuan adalah penindasan (*misrecognition is an oppression*)” (Wattimena, 2011;7).

Meski begitu, pemikiran Taylor mengenai politik rekognisi masih dianggap bermakna sangat luas, sehingga peneliti juga merujuk pada pemikiran Axel Honneth. Menurut Honneth dalam Madung “politik rekognisi merupakan sebuah *design* politik yang berakar dan berkembang dalam wacana seputar multikulturalisme sehingga Politik rekognisi tidak semata-mata diharapkan menjadi *living values* dan norma moral, akan tetapi secara legal formal diejawantahkan dalam instrumen hukum sebagai produk politik yang memiliki sifat determinan, mengikat, dan memaksa” (Madung, 2014;4).

Sementara itu Istilah konflik dalam Ilmu Politik acap kali dikaitkan dengan kekerasan, seperti kerusuhan, kudeta, terorisme dan revolusi. Menurut Fatwa

(2002;115), “*konflik merupakan gejala sosial yang serba hadir dalam masyarakat. Selain itu, konflik merupakan gejala yang melekat dalam setiap proses politik. Namun perlu dipahami bahwa tidak semua konflik berdimensi politik. Terdapat pula konflik pribadi, konflik ekonomi, dan konflik agama yang tidak selalu diselesaikan melalui proses politik*”. Tetapi karena konflik-konflik yang terjadi tersebut berkaitan dengan keberadaan pemerintah atau konflik tersebut kemudian diselesaikan melalui proses politik, maka konflik yang semula tidak berdimensi politik berkembang menjadi konflik politik. Dengan kata lain, konflik politik bisa dipicu karena persoalan pribadi, kepentingan, kewenangan, ekonomi, dan pengelolaan sumberdaya alam, suku, ras, agama, serta golongan.

Selain teori tentang politik rekognisi dan teori konflik, peneliti juga menggunakan teori multikulturalisme sebagai rujukan. Menurut Supardi Suparlan (2002;99), “*konsep multikulturalisme tidaklah dapat disamakan dengan konsep keanekaragaman secara suku-bangsa atau kebudayaan suku-bangsa yang menjadi ciri masyarakat majemuk, karena multikulturalisme menekankan keanekaragaman kebudayaan dalam kesederajatan*”. Namun, Multikulturalisme tidak hanya berbicara mengenai kebudayaan, Menurut Ahmad Syafii Maarif (2012;3) “*Multikulturalisme berkait erat dengan bekerjanya kerangka kewarganegaraan (framework of citizenship) yang menempatkan setiap individu sama dan setara di hadapan hukum dan negara, tanpa terbedakan oleh agama, suku, ras dan identitas komunal lainnya*”.

Langkah efektif untuk mewadahi politik rekognisi adalah mengadopsinya dalam produk hukum perundang-undangan atau kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pejabat formal. Efektivitas kebijakan publik dalam mewadahi prinsip-prinsip politik pengakuan karena pejabat formal merupakan bagian integral dari negara yang memiliki alat pemaksa untuk berlakunya kebijakan publik tersebut sehingga kebijakan tersebut dapat dijalankan. Menurut William Dunn (1991;27), “kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang

mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat” Bukan hanya itu, Dunn juga menjelaskan lebih jauh bahwa kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* dan proaktif. Berbeda dengan Hukum (*Law*) dan Peraturan (*Regulation*), kebijakan lebih bersifat adaptif dan interpretatif, meskipun kebijakan juga mengatur “apa yang boleh, dan apa yang tidak boleh”.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptik-analitik. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) dan studi literasi.

PEMBAHASAN

Akar Masalah

a. Intoleransi Beragama

Jika mengikuti pemberitaan media, *online* maupun televisi, konflik-konflik yang terjadi di Bantul merupakan praktik intoleransi dan belum berkembang sampai tahap terjadinya kekerasan masal. Salah satu parameternya adalah karena telah terjadi tindakan atau perlakuan diskriminatif, yaitu berupa tindakan sosial dimana masyarakat melakukan penentangan atau pelanggaran terhadap hak orang lain.

Penulis mencoba mengikuti pemberitaan ini di media sosial dan juga media masa, lalu mengkonfirmasi dengan pihak-pihak yang terkait. Di dibanyak tempat, hampir semua sepakat bahwa ini adalah praktik intoleran. Hal ini sesuai dengan pernyataan Bupati Bantul Suharsono, dilansir dari *detik.com* Bupati Suroso mengatakan bahwa peraturan yang dibuat oleh Pokglat Pedukuhan Pleret sudah menyalahi Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pasal 28 E yang menyebutkan bahwa tiap-tiap warga negara memiliki hak kebebasan untuk memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pekerjaannya, kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak untuk kembali. Namun Bupati Suharsono

menekankan bahwa tidak perlu terburu-buru untuk mengatakan ini sebagai tindakan intoleran. Menurutnya, hal ini karena masyarakat Pedukuhan Pleret belum memahami bahwa aturan tersebut menyalahi aturan yang sudah ada sebelumnya, yaitu UUD 1945 (Pradito. “*Slamet Ditolak karena Beda Agama, Bupati Bantul: Aturan Dusun Langgar Hukum!*.”2019”).

Seperti juga toleransi, intoleransi seringkali membingungkan, dimana batasannya? Apakah setiap yang tidak setuju serta merta disebut intoleran? Karena dibanding radikalisme, istilah intoleransi memang jauh lebih sulit dipahami. Bukan hanya karena intoleransi sering mengambil bentuk nonkekerasan fisik, tapi kerap kali praktik tersebut tak jarang berlandung di bawah ketiak hukum dan atas nama kebebasan (Djafar, 2018;XV).

Berdasarkan temuan lapangan dan hasil wawancara, nampaknya akar masalah penolakan ini adalah karena masyarakat salah memahami demokrasi. Persyaratan yang dibuat dalam surat Pokglat tersebut dianggap sah karena merupakan hasil kesepakatan bersama. Padahal, secara konseptual demokrasi adalah sistem tata kelola kekuasaan yang dijalankan pemerintah oleh *majority rule* dengan memberikan jaminan perlindungan terhadap *minority rights* (Halili,2016;1).

Demokrasi memang mengizinkan warga negara berpartisipasi—baik secara langsung atau melalui perwakilan—adanya kebebasan untuk berpendapat, juga kebebasan membentuk kelompok dan berorganisasi, namun jika demokrasi dibiarkan tanpa adanya penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia (seperti hak untuk beragama dan beribadah), maka yang terjadinya adalah tirani mayoritas (majoritarianisme). Tirani mayoritas ini tentu saja tidak sejalan dengan salah satu prinsip demokrasi, dimana demokrasi justru mengakui eksistensi pluralisme sosio-kultural dan politik dalam masyarakat. Perbedaan pandangan, ideologi, prinsip-prinsip hidup (*the way of life*) dianggap sebagai suatu kewajiban (Suhelmi, 2007;317).

Tidak bisa disangkal bahwa demokrasi memang menyisakan pelbagai persoalan. Salah satu yang utama adalah bahaya mayoritarianisme. Salah kaprah mayoritarianisme dalam demokrasi muncul oleh sistem pelibatan publik dalam pengambilan keputusan publik. Dalam demokrasi, kuantitas memperoleh tempat yang sangat istimewa, dan kebenaran ditentukan oleh suara terbanyak (Ahmad, 2020; nalarpolitik.com/mayoritarianisme-kaum-anti-demokrasi/).

Meski begitu, menarik mengetahui alasan lain dibalik bagaimana sikap yang diambil oleh masyarakat mengenai keberagaman dalam agama islam itu sendiri; menolak penganut ajaran islam yang berbeda dengan mayoritas yang dianut oleh masyarakat Pedukuhan Pleret. Perilaku sosial macam-macam orang yang seagama pun bisa sangat berbeda-beda, bahkan di bidang-bidang yang kerap disangka terkait erat dengan agama. Hal ini dapat dicontohkan dengan baik di dalam dunia masa kini, misalnya bagaimana perbedaan pandangan mengenai tradisi-tradisi keagamaan dan simbol-simbol agama yang melekat pada identitas seorang muslim. Dalam hal ini, pakaian seorang muslim yang digunakan dianggap menjadi representasi sikapnya didalam masyarakat sosial. Terdapat anggapan bahwa mereka yang menunjukkan identitas keislaman dengan berpakaian seperti cadar, jubah, gamis besar, dan juga celana cingkrang akan merusak nilai-nilai kearifan lokal yang telah lama dijaga masyarakat Padukuhan Pleret, dan peraturan tersebut dibuat sebagai salah satu cara menghindari konflik di masa depan.

Dihadapkan pada keragaman semacam ini di kalangan muslim, mereka yang tidak mampu melihat perbedaan menjadi seorang muslim akan teragap-agap dalam berhadapan dengan realitas sosial. Seperti yang dikatakan oleh Amartya Sen (2016;87), baik para pengusung perdamaian dan toleransi maupun para penghasut perseteruan dan intoleransi dapat menjadi bagian dari agama yang sama, dan barangkali dalam pandangan masing-masing, merekalah “pemeluk sejati”, tanpa hal ini dipandang sebagai kontradiksi. Cakupan identitas keagamaan

seseorang tidak menghapuskan semua aspek lain dari pemahaman dan afiliasi orang tersebut.

b. Melonggarnya Kohesi Sosial

Salah satu contoh melonggarnya kohesi sosial pada masyarakat Bantul adalah munculnya sikap untuk menolak yang berbeda dan menentang tradisi-tradisi keagamaan yang dilakukan oleh agama-agama resmi versi pemerintah. Ini pula yang dialami oleh Utiék Suprapti, dimana masyarakat menolak dan mencoba membubarkan upacara piodalan, sebuah upacara leluhur lintas agama untuk memperingati wafatnya Ki Ageng Mangir di Dusun Mangir Lor, Desa Mangir, Kecamatan Pajangan. Acara ini merupakan kegiatan yang rutin dilakukan setahun sekali dan diikuti oleh tokoh lintas agama, seperti tokoh-tokoh dari agama Hindu, Budha, Sunda Wiwitan, Kerinci Kuno, Talaut, dan agama kepercayaan lainnya. Tujuan acara ini selain untuk mengenang wafatnya Ki Ageng Mangir juga dilakukan untuk menghormati alam semesta beserta seisinya, seperti bumi, air, tanah, udara, matahari, bulan.

Selama ini masyarakat kurang memahami bahwa Utiék Suprapti adalah penganut ajaran hindu dengan ajaran Siwa Budha, sebuah sinkritisme dua agama yaitu hindu budha di tanah jawa yang sudah ada sejak ribuan tahun lalu. Itulah kenapa pada saat upacara piodalan, hadir pula tokoh-tokoh agama Budha. Sedangkan keberadaan tokoh-tokoh agama dari agama kepercayaan adalah karena ini merupakan upacara untuk memperingati kematian Ki Ageng Mangir, tokoh sejarah yang dihormati bukan hanya oleh ajaran Siwa Budha tetapi juga oleh kelompok penganut agama kepercayaan. Piodalan sendiri diartikan sebagai doa bersama, dalam tradisi islam ini mirip dengan nyekar.

Kekurangpahaman masyarakat pada kelompok-kelompok agama yang lain—selain 6 agama resmi di Indonesia, nampaknya menjadi akar masalah yang memunculkan kecurigaan bahwa yang dilakukan oleh kelompok Utiék Suprapti bagian dari ajaran sesat. Pandangan negatif mengenai kelompok penganut agama kepercayaan memang telah menjadi

polemik tersendiri didalam kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Terutama sejak Departemen Agama dibawah KH. Wahid Wahab pada tahun 1961 merumuskan definisi agama. Apa yang disebut agama adalah adalah yang memuat unsur-unsur kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, nabi, kitab suci, dan sistem hukum bagi penganutnya. Inilah yang membuat aliran kebatinan tidak dianggap sebagai agama karena tidak memiliki nabi dan kitab suci. Pendefinisian ini menurut Djafar lahir dalam konteks politik di tengah menguatnya aliran kebatinan yang berafiliasi dengan PKI (Djafar, 2018;28).

Namun permasalahan melonggarnya kohesi sosial didalam kehidupan masyarakat Kabupaten Bantul hendaknya tidak dilihat dari satu dimensi, tetapi memang terdapat masalah sosial yang berlapis. Menurut Halili (2020), ada semacam penguatan identitas didalam masyarakat, yaitu meningkatnya penolakan terhadap identitas yang berbeda *“Masyarakat kita di masa lalu sebetulnya sudah konservatif, NU Contohnya, tetapi di ruang publik, mereka tidak pernah mengekspresikan konservatisme mereka, artinya dari sisi identitas mereka sudah terbentuk, penguatan identitas ini kan jadi masalah sekarang”*.

Jika Halili menyebut fenomena sosial ini sebagai penguatan identitas, Haidar Bagir (2019;60) menyebutnya sebagai pengentalan identitas. Yaitu fenomena dimana terjadinya semangat keberagaman yang tinggi tetapi juga disertai dengan adanya kekhawatiran akan adanya pengaruh yang buruk dari dalam maupun luar lingkungan sosial—seperti internet, televisi, dan gawai— sehingga masyarakat membentengi dirinya dan juga keluarganya. Upaya membentengi diri itu semakin lama semakin kuat, dan salah satu alat yang mudah digunakan untuk mengentalkan identitas di Indonesia adalah agama.

c. Peraturan dan Perundang-undangan

Konflik sosial biasanya timbul akibat adanya gesekan-gesekan didalam masyarakat, terutama jika dihadapkan pada nilai-nilai yang dianut oleh kelompok,

entah kelompok agama atau ideologi politik. Namun tak jarang konflik sosial bermula dari adanya kebijakan-kebijakan negara, seperti Undang-undang atau peraturan-peraturan yang kerap dibaca secara serampangan.

Diantara sejumlah peraturan perundang-undangan yang perlu dilihat itu antara lain UU No. 1 PNPS tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 9 dan No 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah.

Disini, isu-isu yang patut untuk dicermati antara lain terkait persyaratan khusus pendirian rumah ibadah seperti dimuat pasal 14 Ayat 2, yaitu 90 tanda tangan jemaat rumah ibadah dan juga 60 tanda tangan penduduk setempat yang disahkan lurah atau kepala desa. Isu lainnya, menyangkut kewajiban pemerintah daerah untuk memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah, jika persyaratan 90 orang terpenuhi namun tidak untuk 60 orang penduduk setempat.

Hal inilah yang paling sering terjadi di Kabupaten Bantul, tercatat setidaknya ada beberapa kasus dalam rentang tahun 2016-2020 mengenai polemik pendirian rumah ibadah. Ada beberapa temuan lapangan yang berhasil dikumpulkan oleh penulis mengenai hal ini, diantaranya, Penolakan warga terhadap berdirinya Gereja Pantekosta di Dusun Bandut Lor Desa Argorejo Kecamatan Sedayu, yang berbuntut dicabutnya IMB oleh Bupati Bantul Suharsono. Kasus ini bermula dari Pendeta Tigor Yunus Sitorus mengajukan syarat pendirian rumah ibadah pada tahun 2017 dan ijin dikeluarkan pada Januari 2019. Sertifikat itu dikeluarkan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu dengan nomor 0116/DPMP/21/I/2019. Namun masyarakat menolak karena tidak dilibatkan dalam proses pengajuan, sehingga IMB dicabut oleh Bupati Bantul pada Juli 2019. Dari keterangan masyarakat, awalnya bangunan gereja

hanyalah rumah yang ditempati oleh pendeta Sitorus, meski memang sering terlihat banyak orang berkumpul untuk berdoa bersama. Hal ini tidak menimbulkan polemik apapun. Konflik baru muncul ketika rumah tersebut memasang plang nama sebagai gereja pantekosta. Masyarakat keberatan karena merasa tidak dilibatkan dan tidak meminta ijin terlebih dahulu.

Setelah dicermati, Kelompok-kelompok yang menolak rumah ibadah seperti gereja, pura, dan masjid sering menggunakan penolakan atas nama hukum; biasanya menggunakan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No. 8 Tahun 2006, yang diantaranya memuat tata cara pendirian rumah ibadah dengan formula 90/60. Hal inilah yang terjadi di masyarakat Kabupaten Bantul, dimana rasa khawatir muncul akibat adanya kecurigaan atas identitas yang lain, bahkan yang paling puncak adalah muncul keterancaman dan perasaan ketersingkirkan. Dalam perasaan terancam, sifat alamiah manusia adalah mekanisme pertahanan diri, itulah yang dilakukan masyarakat Kabupaten Bantul, terutama masyarakat di Dusun Badut Lor.

Hal ini sedikit kontradiktif jika kita mengamati penolakan yang terjadi di daerah perkotaan, alasan penolakan biasanya karena bangunan-bangunan rumah ibadah ini akan mempengaruhi keamanan lingkungan, menjadikan kawasan semakin padat, dan memunculkan kemacetan jalan (Djafar, 2018;xvi).

Penolakan semacam ini memang dimungkinkan menurut hukum positif. Tapi, tidak dari sisi etika. Begitupun yang terjadi di Kabupaten Bantul. Sikap ini seringkali lahir dari perasaan khawatir dan terancam, yang diproduksi lewat informasi karena adanya kristenisasi, islamisasi, atau ancaman terorisme. Jika dibiarkan, lambat laun hal ini akan berdampak pada penikmatan hak-hak sebagai manusia, terutama melanggar kebebasan bergama dan berkeyakinan (Djafar, 2019; 56).

Pemicu

a. Berkembangnya Kelompok-Kelompok Vigilantis

Tindakan main hakim sendiri (*vigilantism*) atas nama agama marak terjadi di Yogyakarta dalam tahun-tahun terakhir. Terhadap fenomena ini, penjelasan yang umumnya muncul ke permukaan berkisar pada meningkatnya pemahaman keagamaan yang konservatif dan intoleran, sehingga vigilantisme perlu dilihat sebagai upaya untuk mewujudkan tatanan masyarakat ideal dimana norma dan standar keagamaan tertentu menjadi dasar untuk mengatur kehidupan publik. Aksi vigilantisme adalah ekspresi kontestasi identitas yang mencerminkan upaya mengubah tatanan sosial politik yang dianggap tidak memperhatikan standar ideal keagamaan tertentu. Karena itu vigilantisme seringkali diidentifikasi dengan aspirasi untuk menegakkan supremasi nilai keagamaan tertentu dalam ranah publik misalnya dalam regulasi berdasarkan syariah (Hanafi, 2017; 5).

Ditingkat nasional, kelompok-kelompok vigilantis kerap di kaitkan dengan Ormas-Ormas besar seperti Front Pembela Islam (FPI) dan Pemuda Pancasila (PP), namun di Yogyakarta kelompok ini dikenal sebagai Front Jihad Islam (FJI) dan Forum Umat Islam (FUI). Meski beda lanskap politik, pola pemaparan kelompok vigilante di Yogyakarta, yaitu FJI dan FUI, mirip dengan yang terjadi di Jakarta yaitu FPI. Yakni, meminjam istilah Ian Wilson, dalam melakukan “pemerasan atas dasar moralitas” (*morality racketeering*) ke bawah dan menjalin “patronase politik” (*political patronage*) ke atas (Hanafi, 2017; 66).

Yang membedakan antara FUI-FJI di Yogyakarta dan FPI di Jakarta ialah yang di Yogyakarta tidak memiliki agenda memperjuangkan perda syariah sementara FPI memiliki misi “NKRI Bersyariah”. Yang lebih penting dari itu, utamanya dalam wacana tahun-tahun mutakhir, FUI-FJI tidak mengadopsi narasi “populisme Islam” sebagaimana FPI. Populisme Islam di sini maksudnya narasi politik yang membingkai rivalitas politik secara biner

dan antagonis antara umat Islam yang dizalimi di satu sisi dan elite politik yang korup dan zalim di sisi lain (Hanafi, 2017; 67). FUI-FJI memang memiliki retorika populis terhadap pemerintah pusat, meskipun kecil sekali, tapi perlawanan terhadap Kesultanan Yogyakarta nyaris tak ditemukan.

Uniknya, kasus-kasus seperti razia tempat “maksiat” yang biasa kita temukan di kota-kota besar seperti Jakarta nyaris tidak menonjol. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Kanwil Kemenag DIY pada tahun 2020, Sasaran-sasaran vigilantisme di Yogyakarta seperti kegiatan keagamaan umat Kristen, acara yang dianggap mempromosikan komunisme, kelompok yang dianggap sesat (Syiah, Ahmadiyah, LGBT, dan juga penganut kepercayaan lokal.

Dua dari sasaran kelompok vigilantis diatas juga terjadi di Kabupaten Bantul, bahkan untuk point pertama yaitu kegiatan keagamaan umat Kristen, menempati jumlah tertinggi dari kasus yang terjadi di Kab. Bantul. Dalam kasus Pembubaran Upacara Piodalan di kediaman Utiék Suprapti, FJI ikut dalam kerumunan masa yang meminta upacara di hentikan, juga menghentikan anggota Paguyuban Padma Buana di perjalanan menuju Dusun Mangir. Uniknya, tidak banyak masyarakat sekitar yang terlibat atau ikut dalam kerumunan yang menolak upacara tersebut.

Dalam kasus yang lain, seperti penolakan gereja di Sedayu. Kelompok vigilantis menjadi pemicu ketika memberikan informasi yang mendorong publik untuk mempertanyakan ijin pendirian rumah ibadah. Ijin pendirian rumah ibadah, sebelum tahun 2006, tidak pernah menjadi masalah didalam masyarakat. Di Kabupaten Bantul, terdapat banyak gereja-gereja kecil di pedesaan yang dibangun sejak tahun 70 dan 80 an dan memang tidak memiliki ijin. Hal ini dimengerti oleh masyarakat mayoritas muslim sebagai bagian dari kehidupan sosial untuk saling menghargai keyakinan yang lain. Keberadaan gereja-gereja kecil ini bahkan sudah lebih dulu ada dari Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun

2006 dan No 8 yang baru muncul di tahun 2006. Kelompok vigilantis biasanya menggunakan aturan ini dalam isu-isu yang dibawa dalam menyerang minoritas.

Masalah atau isu-isu yang diwacanakan oleh kelompok vigilantis bisa dikategorikan sebagai intoleransi, dimana terdapat sikap yang menghambat atau menentang pemenuhan hak-hak kewarganegaraan yang dijamin konstitusi, dalam hal ini yaitu kebebasan beragama dan berkeyakinan. Namun yang perlu menjadi catatan adalah, intoleransi menjadi “gang-gang” menuju pelanggaran dan bentuk kekerasan yang lebih berbahaya. Tentu saja ada sejumlah faktor atau tangga bagaimana intoleransi berujung pada kekerasan fisik. Intoleransi adalah gejala yang dimulai dengan penyebaran kata-kata, ide, dan aksi-aksi yang berujung pada kekerasan. Intoleransi bagai sumbu penyulut konflik kemanusiaan. Intoleransi juga gerbang bagi aksi-aksi radikalisme (Djafar,2018;56).

b. Adanya Penetrasi Paksa Ide/Gagasan dari Kelompok Vigilantis

Ciri khas yang melekat dari kelompok-kelompok vigilantis ini adalah mempersoalkan yang berbeda; biasanya berupa pandangan keagamaan dan keyakinan yang berbeda. Pada tahun 2016 lalu, kelompok vigilantis ini mencoba melakukan penetrasi gagasan dengan memprotes acara peresmian sebuah patung Kerahiman Yesus di Gereja St. Yakobus Elfensius di Kecamatan Pajangan. Dalam acara ini pihak gereja memang mengundang masyarakat sekitar untuk hadir dan melakukan tradisi gejog lesung, sebuah permainan musik akustik yang kerap diperdengarkan oleh kalangan petani dengan cara memukul sebuah penumbuk padi dengan alu. Dalam acara ini, penumbuk memang terdiri dari kelompok ibu-ibu PKK yang menggunakan pakaian muslim (berjilbab). Kelompok FJI adalah pihak yang paling menentang acara ini, terutama karena melibatkan muslim, yang menurut mereka tidak perlu karena ini bertentangan dengan agama. Keadaan ini diperburuk dengan viralnya sebuah foto

ibu-ibu PKK tersebut berpoto bersama beberapa Pastor dengan latar belakang patung Kerahiman Yesus. Protes ini kemudian berkembang menjadi tuntutan untuk membongkar patung Kerahiman Yesus, yang dianggap akan menimbulkan masalah.

Menurut KH. Damanhuri, seorang tokoh agama di Bantul, kegiatan peresmian patung bukanlah kegiatan keagamaan (secara ritual), meskipun secara spesifik adalah patung Yesus, sehingga sah-sah saja jika dihadiri oleh masyarakat setempat. Hal ini juga merupakan bagian dari cara masyarakat Bantul merawat keberagaman dan saling menghargai antar pemeluk agama, *“ada hubungan harmonis yang terjalin antara para Pastor dengan masyarakat setempat, mereka hidup berdampingan selama ini”*.

Pemercepat

a. Media Sosial

Dalam konflik-konflik yang terjadi di Kabupaten Bantul, media sosial jelas menjadi pemercepat, seperti yang diamati oleh penulis dengan melihat cepatnya reaksi masyarakat secara luas dengan menerbitkan, memberikan komentar, atau membagikan tautan-tautan berita disertai dengan penggunaan tagar #YogyaIntoleran #YogyaTidakAman.

Contoh dimana media sosial menjadi faktor pemercepat sebuah konflik bisa dilihat dalam kasus yang melibatkan FJI dan Jemaat Gereja St. Yakobus Elfensius di Kecamatan Pajangan. Konflik bermula ketika sekelompok ibu-ibu berjilbab—yang sebetulnya merupakan ibu-ibu PKK, mengunggah foto bersama para pastor dengan latar belakang foto patung kerahimannya Yesus. Foto tersebut diunggah di halaman media sosial Facebook milik salah satu anggota PKK—pada hari yang sama. Tak lama setelah itu, unggahan foto tersebut menuai protes para anggota FJI yang berakhir dengan adanya permintaan untuk membongkar patung kerahiman Yesus. Protes terhadap patungan kerahiman dan permintaan pembongkaran juga tersebar di halaman-halaman facebook, yang entah bagaimana, tersebar dengan cepat.

Menurut Iqbal Hanafi (2017;6), penyebaran aksi melalui sosial-media dan kemudian liputan yang luas dari media umum dengan demikian telah menjadi ukuran keberhasilan aksi itu sendiri, karena dengan pemberitaan itu, perhatian dan pengakuan ditegaskan kembali. Lebih-lebih jika isu yang diperjuangkan memang betul-betul berhasil, seperti pada kasus Gereja St. Yakobus Elfensius. Meski pada akhirnya patung tersebut tidak jadi dibongkar, namun FJI meneguhkan posisinya sebagai organisasi masyarakat yang semakin luas dikenal oleh masyarakat Kabupaten Bantul, dan juga oleh masyarakat DIY.

b. Media Daring

Selain media sosial, media dalam jaringan (daring)—atau biasa disebut juga sebagai media siber—juga menjadi salah satu faktor yang mempercepat konflik-konflik agama di Bantul. Lebih dari itu, pemberitaan di media daring biasanya berdampak lebih besar karena mampu membentuk opini publik dan menciptakan ruang-ruang baru bagi perdebatan dan diskusi, dan biasanya terjebak dalam dua arus utama: mendukung dan menolak. Dua arus utama ini terjadi karena salah satu kekuatan dari media daring adalah menjaring pendukung dengan kemampuan cakupan sebaran informasi dan membuat orang ingin berinteraksi.

Eskalasi

a. Inkonsistensi Aparat Terhadap Penegakan Jaminan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

Letusan kasus-kasus kekerasan berbasis agama biasanya tidak disebabkan oleh faktor tunggal. Setidaknya ada dua faktor sekaligus yang biasanya muncul: struktural dan kultural. Di wilayah struktural berkaitan dengan adanya sejumlah regulasi dan kebijakan pemerintah yang melahirkan tindakan diskriminatif, seperti UU No. 1 PNPS tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No 9 dan 8 Tahun 2006 tentang Pedoman

Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah.

Tidak cukup hanya regulasi, hal ini diperburuk dengan sikap dan konsistensi aparat terhadap penegakan aturan yang masih belum memadai. Hal ini biasanya terkait dengan kebebasan beragama/berkeyakinan. Keberpihakan ini tampak sekali dalam kebijakan agama resmi atau agama yang diakui. Istilah agama yang diakui pertama kali muncul dalam TAP MPRS NO XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan, Agama dan Kebudayaan. Di penjelasannya tercantum kalimat “Semua agama yang diakui Pemerintah diberikan kesempatan yang sama”. Ketetapan ini ditandatangani oleh AH Nasution. Agama resmi yang dimaksud: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha. Istilah agama yang diakui muncul lagi dalam surat edaran No. 477/74054/1978 tentang petunjuk pengisian kolom agama pada Kartu Tanda Penduduk (Djafar,2018;28).

Agama-agama kepercayaan ini lebih dipandang sebagai ajaran sesat, dan penganutnya biasa mendapat pengabaian dari masyarakat, untuk tidak menyebutnya sebagai penolakan dan juga perundungan. Seringkali, kapasitas psikologis aparat secara sikap dan mental cenderung berpihak pada mayoritarianisme dan tunduk pada tekanan masa dengan dalih bahwa membela mayoritas sama dengan membina kerukunan. Itulah sebabnya, dalam kasus-kasus kebebasan beragama dan berkeyakinan, aparat menghentikan mereka yang beribadah dan bukan menghentikan kelompok-kelompok yang melakukan aksi masa.

b. Fanatisme: Menolak yang Berbeda

Selain inkonsistensi aparat, konflik-konflik agama juga biasanya diperburuk dengan kelompok-kelompok masyarakat yang kerap menunjukkan sikap fanatisme. Fanatisme adalah bentuk penolakan terhadap yang berbeda dan menjadi ladang subur bagi para pelaku kekerasan yang tak merasa bersalah. Contoh fanatisme bisa dilihat dari sikap kelompok-kelompok

vigilantis saat menghentikan upacara sedekah laut yang diadakan oleh masyarakat bantul pada tahun 2018 di Pantai Baru, Srandakan Bantul. Hal ini disebabkan karena kelompok seperti FJI memandang hal tersebut sebagai sesuatu yang sesat, sehingga bukan hanya melakukan pengerusakan tetapi juga kekerasan yang mengakibatkan trauma di masyarakat.

Tindakan kelompok vigilantis dalam konflik sedekah laut menjadikan mereka sebagai pelaku kekerasan, yang menurut Haryatmoko merupakan proses menjadi fanatik. Kelompok vigilantis ini biasanya memegang prinsip “menegakan *Amar Makruf Nahy Mungkar*” sehingga tindakan kekerasan tersebut tidak dianggap sebagai sesuatu yang salah dan justru wajib dilakukan. Cara berpikir utilitarian ini menumpulkan nurani dan memperlakukan orang lain sebagai alat bagi kepentingan dirinya dan kelompoknya.

Pada akhirnya kita tahu bahwa ketiadaan perjumpaan dari berbagai identitas yang berbeda adalah bahaya laten bagi kebhinekaan—yang menjadi ciri khas masyarakat Bantul dan DIY, karena kemampuannya untuk memperbesar potensi konflik.

Kebijakan dan Transformasi Regulasi

a. Konstitusi dan Perlindungan Warga Negara

Dilihat dari sudut konstitusi, Indonesia memiliki sejumlah peraturan yang cukup ideal memposisikan warga negara, apapun agama dan keyakinan mereka secara adil dan tidak diskriminatif. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 misalnya, menegaskan mengenai persamaan di muka hukum, apapun latar belakang agama dan sukunya; Pasal 28B ayat (1) mengenai jaminan dan perlindungan hukum yang adil; Pasal 28E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diantaranya berisi penegasan kebebasan memeluk agama dan menyatakan pendapat, Pasal 28I ayat (1) dan ayat (2) memberi jaminan mengenai hak hidup, hak tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran, hak beragama, dan bebas dari tindakan diskriminatif, atau Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) yang menegaskan prinsip negara

berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan kebebasan memeluk serta menjalankan agama dan keyakinannya (Djafar, 2018;120).

Secara umum hak-hak yang termuat dalam ICCPR—sebuah instrumen yang disahkan Majelis Umum PBB melalui Resolusi 2200A (XXI) pada 16 Desember 1966—dibagi menjadi dua kategori, yaitu hak-hak yang tidak boleh dibatasi (*nonderogable rights*) dan hak-hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*).

Hak-hak yang tidak boleh dibatasi (*nonderogable rights*), meliputi, (1) Hak untuk hidup (*rights to life*), (2) Hak bebas dari penyiksaan (*rights to be free from torture*), (3) Hak bebas dari perbudakan (*rights to be free from slavery*), (4) Hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian (utang), (5) Hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut, (6) Hak sebagai subyek hukum, (7) Hak atas kebebasan berpikir, keyakinan, dan agama.

Sedangkan Hak-hak yang dapat dibatasi (*derogable rights*) meliputi, (1) Hak atas kebebasan berkumpul secara damai, (2) Hak atas kebebasan berserikat termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh, (3) Hak atas kebebasan menyampaikan pendapat atau berekspresi (termasuk didalamnya kebebasan mencari, menerima, dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan batas, baik melalui lisan maupun tulisan)

Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial intinya menegaskan negara menjamin hak setiap orang, tanpa membedakan ras, warna kulit, asal usul etnik, atau kebangsaan sama di hadapan hukum, khususnya dalam menikmati hak berpikir, berkeyakinan, dan beragama.

b. Kebebasan Beragama/Berkeyakinan dalam UUD dan UU

UU No. 1 PNPS tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama lahir pada situasi konflik nasional karena adanya ketegangan antara TNI AD dengan PKI. Hal ini kemudian di pertegas dengan munculnya istilah agama yang diakui, muncul pertama kali dalam

TAP MPRS NO XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan, Agama dan Kebudayaan. Di penjelasannya tercantum kalimat “Semua agama yang diakui Pemerintah diberikan kesempatan yang sama”. Ketetapan ini ditandatangani oleh AH Nasution. Agama resmi yang dimaksud: Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha. Istilah agama yang diakui muncul lagi dalam surat edaran No. 477/74054/1978 tentang petunjuk pengisian kolom agama pada Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Setelah itu, pengaturan tentang pendirian rumah ibadah ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan Dalam Menjamin Ketertiban dan Kelancaran Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Agama oleh Pemeluknya. Kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1/BER/MDN-MAG/1979 tentang Tatacara Pelaksanaan Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri kepada Lembaga Keagamaan di Indonesia.

Namun selama kurang lebih 37 tahun pelaksanaan aturan ini, tidak sedikit persoalan yang muncul yang berakar pada soal pendirian rumah ibadah. Berikut merupakan temuan dan hasil wawancara penulis dengan narasumber:

1. Tidak jelasnya persyaratan minimal untuk mendirikan rumah ibadah.
2. Tidak jelasnya batas waktu untuk merespon suatu permohonan pendirian rumah ibadah.
3. Seringkali penyalahgunaan rumah tinggal sebagai rumah ibadah.
4. Tidak transparannya rencana pembangunan rumah ibadah pada penduduk sekitar lokasi.
5. Tidak adanya komunikasi antara pemuka agama di tingkat akar rumput.
6. Sulitnya memperoleh rekomendasi dari organisasi keagamaan karena letak kantor-kantor keagamaan biasanya tidak terjangkau oleh masyarakat desa.

Pada akhir tahun 2004 muncul pro kontra dimasyarakat terhadap aturan ini sehingga sebagian pemuka agama mengusulkan agar aturan ini di cabut, dan sebagian lainnya mengusulkan agar di pertahankan. Presiden Susilo Bambang Yudoyono kemudian memerintahkan Menteri Agama M. Basyuni dan Menteri Dalam Negeri Moh. Ma'ruf untuk segera merespon hal tersebut. Sehingga keluarlah Peraturan Bersama Menag dan Mendagri No. 9 dan No. 8 Tahun 2006.

Substansi dari peraturan ini menyangkut tiga hal, yaitu tugas kepala daerah/wakil kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan, pendirian rumah ibadah, dan pembentukan serta pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Dalam hal ini, pembentukan FKUB dimaksudkan sebagai forum lintas agama bagi para pemimpin agama yang diharapkan memulai kegiatan antaragama di tingkat lokal untuk penganut agama apapun, dan juga memberikan rekomendasi kepada Kanwil Kemenag sebagai prosedur pendiri rumah ibadah.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti dari *Indonesia Consortium for Religious Studies* (ICRS), kedua kebijakan ini menuai kontroversi. Pertama, pembentukan FKUB di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota—dengan tugas memupuk hubungan harmonis antarumat beragama dan memberikan rekomendasi untuk konstruksi bangunan keagamaan—dianggap terlalu elitis dan tidak akan dapat memainkan perannya secara efektif karena anggota forum ini adalah tokoh besar agama atau pemimpin yang secara umum tidak mewakili semua penganut agama (umat). Kedua, kebijakan berikutnya mengenai pembangunan tempat ibadah tidak bisa menampung aspirasi kelompok agama minoritas dan menimbulkan kontroversi yang menyebabkan konflik etno-religius di beberapa tempat di Indonesia. Konflik ini biasanya dimulai dengan perselisihan tentang izin membangun yang harus diperoleh dari pemerintah daerah dengan disetujui oleh sejumlah tokoh masyarakat sekitar—yaitu dukungan jumlah jamaat sebanyak 90 dan warga sekitar 60 orang—yang sayangnya,

bisa dari afiliasi masyarakat yang berbeda (Dhewayani, 2017;62).

Polemik mengenai persyaratan dengan menggunakan dukungan 90/60 inilah yang paling sering di hadapi oleh masyarakat minoritas di Kabupaten Bantul, contohnya polemik pendirian Gereja Pantekosta di Kecamatan Sedayu yang hingga hari ini belum ada penyelesaiannya. Namun berdasarkan wawancara dengan sejumlah pihak di Kabupaten Bantul, setelah Bupati Suharsono mencabut IMB Gereja, pemerintah tetap membantu dalam proses pembangunan Gereja dan mencarikan lokasi yang lebih sesuai dengan kondisi masyarakat sekitarnya. Tindakan ini sesuai dengan apa yang tercantum dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No 8 Tahun 2016, pada pasal 14 ayat (3) dimana pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah ibadah yang baru.

Transformasi Regulasi

Hubungan antar agama (*inter-religious*) adalah salah satu masalah besar dalam beberapa dekade terakhir, dibuktikan dengan sejumlah konflik agama yang terjadi dan menimbulkan korban yang tak sedikit, seperti di Poso, Ambon, Syiah Sampang, dan Ahmadiyah Cikeusik. Selain konflik-konflik besar yang telah penulis sebutkan tadi, konflik agama tanpa adanya kekerasan fisik lebih sering terjadi. Biasanya konflik ini terjadi karena adanya kesalahpahaman didalam masyarakat yang disebabkan oleh perbedaan pandangan mengeni keyakinan. Untuk mengontrol hal ini, pemerintah pusat memberlakukan sejumlah peraturan dan diikuti oleh sejumlah peraturan daerah. Sayangnya, beberapa peraturan daerah ini justru dianggap bermasalah karena disusun berdasarkan intepretasi lokal yang dangkal sehingga tidak sesuai dengan pemerintah pusat. Alih-alih mencegah intoleransi, peraturan-peraturan ini memicu konflik dan memecah masyarakat ((Dhewayani, 2017;72). Peraturan-peraturan yang berpolemik ini kemudian digunakan sebagai pembenaran oleh kelompok-

kelompok vigilantis dalam tindakan yang menyerang minoritas.

Beberapa pejabat dilingkungan Pemerintah DIY dan Kab. Bantul, serta masyarakat umum yang penulis wawancarai secara terpisah, sebetulnya menyadari bahwa kelompok-kelompok vigilantis ini melakukan aksi dengan menyerang kelompok minoritas, terutama menggunakan alasan perijinan rumah ibadat. Hal ini diperkuat dengan penelitian yang dilakukan sejumlah Lembaga Penelitian, seperti Wahid Foundation, Setara Institute, Indonesian Consortium for Religious (ICRS) UGM, dan Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS) UGM. Penelitian ini bahkan sudah dilakukan sejak awal tahun 2000-an, terutama setelah menguatnya kelompok-kelompok keagamaan. Penelitian sejenis ini dilakukan untuk menanggapi kebijakan publik yang berkaitan dengan pengelolaan keragaman agama yang didapatkan menggunakan dua cara, yaitu dengan metode penelitian akademik (kualitatif dan kuantitatif) atau dengan kegiatan *Focus Group Discussion* (FDG). Hasil-hasil penelitian tersebut kemudian dijadikan sebagai pertimbangan dalam membuat kebijakan baru sebagai bagian dari proses transformasi regulasi dan keputusan pemerintah tentang isu-isu agama.

Transformasi regulasi ini juga diperlukan sebagai salah satu cara untuk mengatasi konflik-konflik yang menggunakan aturan negara sebagai alasan—seperti digunakannya Peraturan Bersama Menag dan Mendagri No. 9 dan No.8 Tahun 2016 oleh kelompok keagamaan dalam mempertanyakan ijin rumah ibadah. Selain itu juga sebagai reaksi terhadap produk hukum yang tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, terutama kebijakan yang seharusnya mengontrol urusan agama atas banyak agama sekaligus.

a. Transformasi Regulasi di Kabupaten Bantul

Proses transformasi regulasi ini pernah dilakukan oleh Bupati Bantul Suharsono dalam menanggapi protes FJI atas patung Kerahiman Yesus di Gereja St. Yakobus Elfensius Kecamatan Pajangan.

Seperti yang penulis bahas pada bab sebelumnya, protes ini bermula dengan viralnya foto ibu-ibu PKK yang berbaju muslimah dengan latar belakang patung Karahiman Yesus, protes ini berkembang menjadi tuntutan pembokaran patung karena tidak memiliki ijin dan juga mempertanyakan ijin pendirian gereja. Protes ini terjadi pada tanggal 5 Oktober 2016.

Untuk menanggapi hal ini, Bupati Suharsono kemudian mengeluarkan Peraturan Bupati Bantul No. 98 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pendirian Rumah Ibadat, aturan ini dikeluarkan pada tanggal 6 Desember 2016. Dalam Perbub ini dijelaskan mengenai wajibnya rumah ibadat, termasuk masjid, untuk memiliki IMB. Namun bagi rumah ibadat yang telah dibangun sebelum tahun 2006, tidak perlu menyertakan persyaratan 90/60 dan Pemerintah akan memfasilitasi penerbitan IMB tersebut. hal ini terdapat di Pasal 5 ayat (1) Pemerintah Daerah memfasilitasi penerbitan IMB rumah ibadat terhadap bangunan rumah ibadat yang bernilai sejarah yaitu yang sudah berdiri sebelum tanggal 21 maret 2006 dan (2) pelaksanaan fasilitas penerbitan IMB rumah ibadat dilaksanakan dalam waktu 6 bulan, mulai tanggal 2 Januari 2017 sampai dengan 30 Juni 2017.

Kebijakan ini dinilai sangat membantu, terutama pihak FKUB dalam memberikan rekomendasi pembangunan rumah ibadat. Menurut beberapa tokoh yang penulis wawancarai secara terpisah, kebijakan ini mampu meredam aksi-aksi kelompok vigilantis secara signifikan, terutama dalam bentuk penolakan pendirian dan penyerangan rumah ibadat.

Salah satu contoh keefektifan dari Perbub ini bisa dilihat dari tidak adanya kasus-kasus penolakan rumah ibadat sejak Oktober 2016 hingga Juni 2019. Baru kemudian pada Juli 2019 terdapat kasus penolakan oleh warga terhadap berdirinya Gereja Pantekosta di Dusun Bandut Lor, Desa Argorejo Kecamatan Sedayu. Berdasarkan penuturan salah satu narasumber yang penulis temui secara terpisah, kasus ini dipicu oleh kekhawatiran masyarakat terhadap jamaat

dari Gereja tersebut, yang sebagian besar adalah mahasiswa asal Papua.

Konflik antara jemaat Gereja Pantekosta dengan masyarakat di Dusun Bandut lor adalah contoh bagaimana penolakan bukan hanya terjadi karena agama yang berbeda, tetapi juga budaya dan identitas yang berbeda, meskipun, menggunakan alasan kurangnya jumlah jemaat seperti yang disyaratkan dalam aturan yang berlaku.

Kekhawatiran masyarakat Bantul akan identitas dan budaya yang berbeda dari jemaat Gereja tersebut merupakan fenomena sosial yang kerap terjadi, bukan hanya di Bantul tetapi juga di hampir seluruh Daerah Istimewa Yogyakarta. Fenomena sosial ini muncul seiring dengan semakin banyaknya pendatang di Yogyakarta, yang kebanyakan adalah pelajar dan mahasiswa. Para pendatang ini, yang sebagian besar memutuskan menetap memang memberikan nilai dan keberagaman, sehingga kita kerap mendengar bahwa Yogyakarta sebagai miniatur Indonesia. Namun, menurut Halili (2020), banyaknya identitas yang beragam tidak sama dengan akulturasi lintas identitas, karena di Yogyakarta, setiap kelompok berdiri sendiri-sendiri, tidak berbaur. Contohnya, berdirinya asrama dari tiap daerah seperti asrama mahasiswa Papua, asrama mahasiswa Lampung, asrama mahasiswa Makasar, dan lain-lain, hal ini menyebabkan semakin sempitnya ruang-ruang perjumpaan dan ruang-ruang diskusi lintas budaya dan agama.

Tidak berbaurnya kelompok-kelompok ini bukan hanya terjadi diantara sesama pelajar/mahasiswa saja, tetapi juga dengan masyarakat setempat. Hal ini semakin memperburuk situasi sehingga memunculkan bukan hanya kekhawatiran tetapi juga ketidaksukaan masyarakat terhadap para pendatang ini. Sehingga dalam hal ini, perlu adanya kebijakan yang efektif dan dapat menyelesaikan bukan hanya konflik yang sudah terjadi, tetapi mempreservasi agar konflik tidak terulang lagi. Menurut Halili, kebijakan yang ada memang efektif untuk menyelesaikan konflik yang terjadi, tetapi sifatnya sementara, hanya menyelesaikan konflik

yang saat itu sedang terjadi. Sementara konflik-konflik baru selalu muncul dengan berbagai cara.

b. Transformasi Regulasi di DIY

Yogyakarta merupakan wadah dari beragam kelompok agama dengan berbagai kepentingan. Kultur toleran yang dulu menjadi identitas Yogyakarta membuka ruangan bagi berbagai kelompok untuk mengartikulasikan tidak hanya ekspresi keagamaan, namun juga kepentingan kelompoknya. Dalam konteks ini, masing-masing kelompok agama menempati posisi tertentu dalam relasi dengan kelompok agama lain. Hasilnya adalah warna tersendiri bagi dinamika toleransi Yogyakarta.

Konflik-konflik keagamaan yang penulis sebutkan sebelumnya adalah salah satu contoh dari dinamika dan keberagaman Yogyakarta, yang kini mendapat perhatian khusus dari berbagai pihak, terutama setelah konflik penolakan tinggal karena perbedaan agama yang dialami oleh Slamet Jumiarto dan keluarga di Dusun Karet Kecamatan Pleret, Bantul. Konflik ini—yang kemudian menjadi isu nasional karena cepatnya pemberitaan media—melahirkan suatu regulasi yaitu Instruksi Gubernur DIY Nomer 1 Tahun 2019 Tentang Pencegahan Potensi Konflik Sosial. Regulasi ini dikeluarkan hanya berselang 4 hari dari kejadian tersebut.

Namun dalam penelitian ini, penulis tidak melihat satupun daerah yang membuat aturan lanjutan, bahkan tidak pula pemerintah Kabupaten Bantul ataupun Kota Yogyakarta, dimana konflik keagamaan paling sering terjadi. Berdasarkan keterangan dari pihak Kesbangpol yang berhasil penulis wawancarai, setiap pemerintahan daerah di DIY lebih memilih menggunakan pendekatan kultural dalam menyelesaikan konflik-konflik keagamaan yang terjadi. Pendekatan kultural ini termasuk melakukan pendekatan dengan warga yang terlibat konflik secara kekeluargaan dengan cara melibatkan tokoh-tokoh agama dan pemuda yang mampu menjadi jembatan dalam penyelesaian konflik.

Cara ini memang terbilang berhasil, kasus Pak Slamet di Dusun Karet maupun

Mbak Utiek di Desa Mangir adalah contoh keefektifan dari pendekatan kultural ini. Namun, sifatnya hanya sementara, sehingga konflik-konflik yang sama akan terus muncul. Menurut Halili, hal ini terjadi karena tidak adanya regulasi sosial yang mapan di daerah DIY. Menurutnya lagi, pendekatan kultural bisa sangat berhasil jika regulasi sosial sudah mapan dan bekerja dengan baik, sehingga tidak perlu adanya aturan atau regulasi yang secara detail mengatur masyarakat. Dalam masyarakat yang regulasi sosialnya belum mapan, maka mutlak diperlukan suatu regulasi yang bukan hanya mengatur dan sifatnya pencegahan tetapi juga secara tegas memberikan hukuman dan sanksi bagi pelaku-pelaku tindakan intoleran dan diskriminatif, entah perseorangan maupun kelompok.

KESIMPULAN

Berdasarkan data, fakta, dan informasi hasil penelitian mengenai apa yang menjadi penyebab terjadinya konflik-konflik agama di Kabupaten Bantul dan bagaimana implementasi dari Instruksi Gubernur DIY No.1 Tahun 2019 tentang Pencegahan Potensi Konflik Sosial terlaksana, penulis berusaha memberikan kesimpulan sederhana.

Pertama, bahwa konflik-konflik agama yang terjadi di Kabupaten Bantul sepanjang tahun 2016-2020 memang mengalami peningkatan yang signifikan dibanding tahun-tahun sebelumnya. Tercatat dalam penelitian ini yaitu sebanyak 7 kasus yang terjadi dengan beragam konflik seperti penolakan ijin tinggal, pembubaran upacara piodalan, pengerusakan upacara sedekah laut, dan sulitnya mendapatkan ijin pembangunan rumah ibadah. Dalam konflik tersebut, penulis tidak menemukan fakta terjadinya kekerasan fisik yang mengakibatkan adanya korban luka atau meninggal, hampir seluruh konflik terjadi hanya berbentuk protes keras dan upaya menghentikan upacara keagamaan. Pelaku protes biasanya terdiri dari masyarakat setempat yang kerap didampingi oleh ormas-ormas seperti FJI.

Kedua, bahwa keluarnya Instruksi Gubernur DIY No.1 Tahun 2019 tentang

Pencegahan Potensi Konflik Sosial memang memberikan dampak pada kasus Slamet Jumiarto di Dusun Pleret, sehingga konflik tersebut selesai tanpa menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Namun, salah satu maksud dari instruksi tersebut yang meminta tiap-tiap daerah di DIY untuk membuat aturan lanjutan/transformatasi regulasi sebagai upaya pencegahan konflik sosial belum dilaksanakan, bahkan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul, sehingga konflik yang sama kerap kali terulang. Tercatat terjadi 2 konflik di Kab. Bantul setelah instruksi ini dikeluarkan. Dari berbagai narasumber, belum adanya transformasi regulasi ini dikarenakan masyarakat, maupun pihak pemerintah seperti Kesbangpol dan FKUB lebih memilih menggunakan penyelesaian konflik secara kultural alih-alih secara struktural. Alasannya adalah penangan secara kultural relatif lebih cepat dilakukan.

Berikut adalah beberapa hal yang menjadi catatan penulis terkait penangan konflik-konflik agama:

1. Penangan konflik secara kultural memang penting, terutama karena melakukan dialog secara terbuka agar masing-masing kelompok dapat menyelesaikan permasalahan tanpa adanya kekerasan. Namun bagi masyarakat yang regulasi sosialnya belum kuat, penanganan ini sifatnya hanya sementara karena besar kemungkinan akan terulang. Maka penting untuk melakukan penangan secara struktural, yaitu dengan membuat sejumlah kebijakan dan aturan yang memuat sanksi dan hukuman yang tegas terhadap pelaku, perorang atau kelompok yang terlibat pada konflik-konflik untuk memberikan efek jera.
2. Membuka ruang-ruang publik yang dapat dijangkau oleh semua kalangan, kelompok, etnis, maupun golongan sebagai tempat bertemunya identitas-identitas yang berbeda. Hal ini penting dilakukan untuk menumbuhkan perasaan saling menghormati

sebagai ciri utama dari masyarakat yang multikultural.

3. Dalam penanganan konflik, Aparat, apakah itu dari Kepolisian, Satpol PP, maupun TNI tidak hanya tunduk pada kekuatan masa (mayoritas) sehingga mengabaikan hak-hak kelompok yang lebih kecil (minoritas). Hal ini akan menumbuhkan perasaan terkucilkan dan pelan-pelan berubah menjadi patologi sosial. Perasaan terkucilkan/terpinggirkan ini memang terlihat sebagai konflik sederhana, namun ketika dicampur dengan berbagai konflik-konflik lainnya seperti adanya kesenjangan ekonomi dan perebutan sumber daya, maka hal ini akan berubah menjadi konflik yang lebih besar dan menimbulkan kekerasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta: Bandung. 2008
- Ahnaf, M. Iqbal dan Hairus Salim. *Krisis Keistimewaan: Kekerasan terhadap Minoritas di Yogyakarta*. Yogyakarta: CRCS UGM. 2017
- AM, Fatwa. *Otonomi Daerah dan Demokratisasi Bangsa*. Jakarta: Yarsif Watapone. 2002
- Azra, Azyumardi, 2007. "Identitas dan Krisis Budaya, Membangun Multikulturalisme Indonesia", data diakses pada tanggal 15 April 2019) di <http://www.kongresbud.budpar.go.id/58%20azyumardi%20azra.htm>
- Azra, Azyumardi. *Seri Orasi Budaya: Merawat Kemajemukan Merawat Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius. 2007
- Bagir, Haidar. *Islam Tuhan Islam Manusia: Agama dan Spiritualitas di Zaman Kacau*. Bandung: Mizan. 2019
- BBC.com. 2019. "Diusir dari desa karena agama, bagaimana mencegah intoleransi di tingkat warga?" Data ini diakses pada tanggal 19 Juli 2019 di <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47801818>
- Dhewayani, Jeanny, dkk . *Mengelola Keberagaman Beragama: Agama, Kebijakan Publik & Transformasi Sosial di Asia Tenggara*. Penyunting Dicky Sofjan, Ph.D. Yogyakarta: Grup INSISTPress, 2017
- Djafar, Alamsyah. *Intoleransi: Memahami Kebencian & Kekerasan Agama Atas Nama Agama*. Jakarta: Elex Media Komputindo. 2016
- Douzinas, Costas. "Identity, Recognition, Rights or What Can Hegel Teach Us About Human Rights?". *Journal of Law and Society*, Volume 29, Number 3, September 2002
- Dror, Yahezkel. *Public policy-making Reexamined*. San Francisco: Chandler publishing company. 1968
- Dunn, Willian N. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1991
- Faturochman. *Konflik: Ketidak-adilan dan Identitas*. Yogyakarta: PPSK UGM. 2003
- Halili. *Supremasi Intoleransi: Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia Tahun 2016*. Jakarta: Pustaka Setara. 2016
- Haryatmoko. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Kompas. 2014
- Heywood, Andrew. *Ideologi Politik; Sebuah Pengantar, Edisi ke-5*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. 2012
- Kumparan.Id berjudul "Slamet Ditolak Tinggal di Dusun Karet Karena Bukan Muslim". Data ini diakses pada tanggal 16 Juli 2019 di <https://kumparan.com/@kumparannews/slamet-ditolak-tinggal-di-dusun-karet-bantul-karena-bukan-muslim-1554185490394432521>
- Kymlicka, Will. *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: University Press. 2007
- Maarif, Ahmad Syafii. *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita*. Jakarta: Pusad Paramadina. 2012
- Madung, Otto Gusti. "Pluralitas dan Konsep Pengakuan Intersubjektif dalam Pemikiran Axel Honneth". Sekolah Tinggi Filsafat Katolik Ledalero,

- Jurnal DISKURSUS, Volume 13, Nomor 2, 2014
- Martono, Nanang. *Metode Penelitian Sosial; Konsep-Konsep Kunci, Cetakan ke-2*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. 2006
- Narbuko, Cholid dan Abu Achmadi. *Metode Penelitian*. Jakarta: PT. Bumi Aksara. 2009
- Parekh, Bhikhu. *Rethinking Multiculturalism*. Yogyakarta: Kanisius Pres. 2018
- Perwita, Banyu dan Sabilla Sabban. *Kajian Konflik dan Perdamaian*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2015
- Rauf, Maswadi. *Konsensus dan Konflik Politik: Sebuah Penajagan Teoritis*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional. 2001
- Sen, Amartya. *Kekerasan dan Identitas*. Jakarta: Marjin Kiri. 2016
- SETARA Institute for Democracy and Peace, Press Release Indeks Kota Toleran (IKT) tahun 2018. Data diakses pada tanggal 29 April 2019 di <http://setara-institute.org/indeks-kota-toleran-ikt-tahun-2018/>
- Siradjuddin. "Akar-akar Konflik Fundamental Perspektif Ekonomi Politik". *Jurnal Iqtisaduna*, Volume 1 Nomor 2, Desember 2015
- Sugiono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta. 2017
- Suhelmi, Ahmad. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: Gramedia. 2007
- Sukamdi, Abdul Haris dan Patrick Browslee. *Migrasi Buruh di Indonesia: Politik dan Praktis*. Yogyakarta: PSKK UGM. 2002
- Suparlan, Supardi. "Menuju Masyarakat Indonesia Yang Multikultural". *Jurnal Antropologi Indonesia* No. 69 tahun 2002
- Surbakti, Ramlah. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia. 1992
- Tempo.co 2019. "Acara Ki Ageng Mangir di Bantul Dibubarkan, Setara: Intoleransi. Data ini diakses pada tanggal 20 November 2019 di <https://nasional.tempo.co/read/1272094/acara-ki-ageng-mangir-di-bantul-dibubarkan-setara-intoleransi/full&view=ok>
- Tirto.Id berjudul "Duduk Perkara Pemotongan Nisan Salib di Makam Purbayan Yogyakarta". Data ini diakses pada tanggal 15 Juli 2019 di <https://tirto.id/duduk-perkara-pemotongan-nisan-salib-di-makam-purbayan-yogyakarta-dcea>
- Wattimena, Reza A.A. "Menuju Indonesia yang Bermakna: Analisis Tekstual-Empiris terhadap Pemikiran Charles Taylor tentang Politik Pengakuan, Multikulturalisme, serta Kemungkinan Penerapannya di Indonesia". *Studia Philosophica et Theologica* Vol. 11 No.1 Maret 2011
- Wolf, Stefan. *Ethnic Conflict: A Global Perspective*. New York: Oxford University Press. 2006