

# PENANGANAN KONFLIK SOSIAL BERLATARBELAKANG AGAMA: KEKUATAN, HAK, & KEPENTINGAN<sup>1</sup>

*Rizal Panggabean<sup>2</sup>*

## PENDAHULUAN

Tulisan singkat ini ingin membahas tiga pendekatan atau model utama dalam penanganan konflik sosial-keagamaan. Ketiganya adalah (1) pendekatan berbasis kekuatan dan kekuasaan, (2) pendekatan berbasis hak, dan (3) pendekatan berbasis kepentingan. Beberapa gagasan yang hendak ditekankan dalam tulisan ini adalah:

*Pertama*, pendekatan kekuatan menjadi pendekatan dominan dalam era Orde Baru. Tetapi, pendekatan ini tetap berlangsung pada era reformasi, khususnya di dalam konteks konflik horizontal.

*Kedua*, pendekatan berbasis hak banyak digunakan di era reformasi baik oleh pihak-pihak yang berkonflik maupun yang diperjuangkan lembaga pembela hak asasi manusia.

*Ketiga*, pendekatan berbasis kepentingan sudah mulai diupayakan. Tetapi, pendekatan ini perlu diarus-utamakan. Selain itu, seperti yang dipraktikkan dalam beberapa kasus, pendekatan ini memiliki beberapa cacat substansi dan prosedur yang perlu dibenahi.

Akhirnya, pendekatan ketiga, yakni pendekatan berbasis kepentingan, lebih selaras dengan tatanan demokrasi yang responsif dan masyarakat sipil yang matang – dalam arti memiliki kapasitas menyelesaikan masalah dan konflik sosial, termasuk konflik berlatarbelakang agama. Karenanya, ini perlu digunakan sebagai pendekatan pertama, utama, dan *default*. Pendekatan berbasis hak digunakan jika pendekatan berbasis kepentingan gagal, dan pendekatan kekuatan adalah pilihan terakhir.

## KONFLIK SOSIAL-KEAGAMAAN DI INDONESIA

Proses demokratisasi di Indonesia berlangsung bersamaan dengan meningkatnya insiden konflik dan kekerasan (Varshney, Panggabean, and Tadjoeddin 2004). Konflik ini mengejutkan bangsa Indonesia karena tipe atau jenisnya yang beragam, sebarannya yang meluas, dan jumlah korban jiwa dan kerusakan yang ditimbulkan. Selain itu, beberapa di antara kekerasan kolektif yang terjadi belum pernah terjadi sebelumnya, paling tidak dilihat dari besarnya. Kekerasan di Ambon (1999-2002, dengan beberapa insiden ulangan sesudah itu) terjadi setelah masyarakat berbeda agama dan suku di sana hidup damai ratusan tahun; tingkat kekerasan di Jakarta dan Surakarta pada 1998 adalah yang terbesar dalam sejarah kedua kota, minimal dalam seabad terakhir. Digabungkan dengan kekerasan yang menyertai referendum di Timor Timur,

---

<sup>1</sup> Bahan diskusi di Dewan Pertimbangan Presiden Bidang Hubungan Antaragama, Jakarta, Senin 29 April 2013.

<sup>2</sup> Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik (MPRK) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

pemberontakan di Aceh, dan kekerasan di Papua, bangsa Indonesia sempat merasa khawatir bahwa bangsa dan negara mereka sedang terjungkal dan mengalami disintegrasi.

Salah satu di antara banyak jenis konflik yang terjadi adalah konflik yang melibatkan masyarakat yang berasal dari agama berbeda, yaitu yang disebut dengan konflik *antaragama (interreligious)*. Konflik antaragama ini ada yang berbentuk kekerasan komunal atau kekerasan kolektif, serupa yang terjadi di Maluku, Maluku Utara, dan Poso, Sulawesi Tengah. Kekerasan kolektif antaragama dalam skala besar seperti ini sudah berhenti. Akan tetapi, jenis konflik antaragama lainnya masih terjadi dan, menurut beberapa lembaga yang memantaunya, cenderung meningkat. Termasuk di sini adalah konflik dan sengketa yang berhubungan dengan tempat ibadah seperti gereja dan masjid (Ali-Fauzi, Alam, dan Panggabean 2009; Wahid Institute 2009; Setara Institute 2011).

Konflik tempat ibadah adalah masalah terpenting dalam konflik antaragama di Indonesia akhir-akhir ini, setelah kekerasan antaragama seperti yang terjadi di Ambon dan Poso berhenti. Konflik ini terkait dengan berbagai dimensi konflik dan penanganannya, seperti hak asasi manusia, regulasi dan perundang-undangan, hubungan mayoritas dan minoritas, hubungan warga asli dan pendatang, kerjasama polisi dan masyarakat dalam menangani konflik tempat ibadah, dan peran negara dalam melindungi kebebasan beragama. Tentu saja, ada banyak kasus pembangunan tempat ibadah yang tidak dihadapkan kepada konflik (Ali-Fauzi et al. 2011). Namun, insiden sengketa pembangunan tempat ibadah yang meningkat dan kegagalan menyelesaikannya benar-benar mempertanyakan kerukunan antaragama di negara Indonesia yang dipandang sebagai contoh kebhinekaan dan toleransi.

Konflik jenis lain adalah konflik *sektarian*. Berbeda dari konflik antaragama, konflik sektarian melibatkan sekte-sekte yang berbeda di dalam satu agama (*intra-religious conflicts*). Termasuk di dalam jenis ini adalah serangan terhadap warga Ahmadiyah (di Lombok, Kuningan, Pandeglang), al-Qiyadah al-Islamiah Siroj Jaziroh di Padang dan tempat lain, dan warga Syiah di Sampang dan, dalam skala yang lebih kecil, di Bangil. Konflik sektarian semacam ini mencerminkan dinamika konflik yang lebih luas, seperti adanya kelompok penyerang yang siap dimobilisasi dan diorganisasi, petuah ulama atau fatwa yang menyerang sekte tersebut, dan keterbatasan dan kelemahan aparat keamanan khususnya polisi dalam melindungi kelompok minoritas (Asfinawati 2008; Panggabean 2012b). Sebagian besar insiden konflik sektarian adalah intra-Muslim, mengisyaratkan tantangan internal di dalam tubuh umat Islam yang semakin majemuk.

## MODEL PENANGANAN

### 1. PENANGANAN BERBASIS KEKUATAN

Penanganan konflik sosial berbasis kekuatan terjadi ketika pihak-pihak yang berkonflik mengerahkan segala daya dan upaya yang mereka miliki ketika membela dan mengejar kepentingan mereka. Ini adalah pendekatan *self-help* yang primordial dan dalam banyak hal primitif, dengan mengabaikan tatanan kelembagaan yang ada dan hak pihak lain. Penggunaan ancaman, intimidasi, protes, dan kekerasan fisik terhadap lawan adalah bagian dari pendekatan ini. Upaya lain adalah dengan membuat keputusan secara

sepihak, termasuk melalui pengambilan suara yang memastikan kemenangan karena jumlah mayoritas. Dengan demikian, pendekatan ini dilakukan dengan mengabaikan hak dan kepentingan orang lain yang menjadi lawan atau musuh, dengan tujuan mencapai keinginan dan kepentingan sendiri. Pendekatan ini juga ditandai dengan suasana yang sangat bermusuhan, yang menyulitkan pihak-pihak yang bertikai melakukan kompromi dan kerjasama menyelesaikan masalah dan konflik mereka (Davies 2004; Furlong 2005).

Penangan berbasis kekuatan ini dapat dibedakan kepada dua bentuk utama, yaitu kepatuhan kepada otoritas dan pertukaran instrumental (Davies 2004).

Bentuk pertama adalah penanganan konflik sosial yang bertumpu pada kepatuhan terhadap otoritas tokoh dan pemimpin yang kuat (Davies 2004, 122). Pemimpin yang kuat dan penuh sumber daya tersebut bisa jadi kepala keluarga, kepala suku, pimpinan ordo atau tarekat, raja, kaisar, diktator, dan lain-lain. Organisasi modern juga ada yang bertumpu pada kepatuhan kepada pimpinan, seperti kelompok penjahat terorganisasi, militer, kelompok pemberontak, dan organisasi bisnis. Penghormatan, kepatuhan, dan ketundukan kepada otoritas pemimpin dapat digunakan sebagai alat mencegah dan menangani konflik, sepanjang pihak-pihak yang berkonflik tunduk dan patuh kepada pimpinannya.

Bentuk yang kedua tidak bertolak dari ketundukan kepada pemimpin dan otoritas, tetapi pada pertukaran dan kompetisi instrumental yang dimiliki pihak-pihak yang bertikai, khususnya dalam konflik yang sifatnya horizontal. Instrumen ini bisa berbentuk ancaman, imbalan, hukuman, intimidasi, stigmatisasi, atau apa saja dalam rangka mengejar dan mencapai tujuan sendiri. Akses dan kesempatan bagi pihak lawan untuk mencapai tujuan mereka (membangun tempat ibadah, dll) dihalang-halangi dan dipersulit, termasuk dengan melanggar norma dan aturan hukum. Yang dilakukan masing-masing pihak yang bertikai adalah mencapai tujuan mereka dan mengambil apa saja yang mereka inginkan, selama hal itu dapat mereka lakukan berdasarkan sumberdaya yang mereka miliki.

Dalam konteks relasi kekuasaan yang terus berubah dan bervariasi dari tempat yang satu ke tempat lain, pendekatan ini dapat menggiring pihak-pihak yang bertikai kepada pertarungan kekuasaan dan rangkaian aksi balas dendam yang berlarut-larut. Pihak yang di suatu tempat memiliki sumberdaya yang lebih besar (misalnya kelompok mayoritas) dapat mengesampingkan dan memarjinalkan kelompok yang sumberdayanya tidak atau kurang memadai untuk mengejar kepentingan mereka (misalnya kelompok minoritas). Berbagai kelompok masyarakat, termasuk yang berasal dari latar belakang agama dan aliran yang berbeda, hidup dalam sistem yang berbasis kekuatan, situasi terbelakang dan primitif yang digambarkan Thomas Hobbes sebagai "baku perang" atau "the war of each against all" (Davies 2004, 123; lihat Lampiran: "Semua Kita Semua Adalah Minoritas").

Kelemahan pendekatan kekuatan di atas sudah tersirat dalam uraian di atas, yang dapat ditekankan di bawah ini (Furlong 2005, 114):

- Opresif dan represif dan karenanya mendorong perlawanan dari pihak yang berkonflik. Dalam konteks demokrasi, penerapannya juga menjadi sangat sulit dan penuh dengan risiko pelanggaran.
- Diperlukan kekuatan yang lebih besar untuk mencapai hasil yang sama – kalau dalam konflik sebelumnya misalnya diperlukan seratus pasukan, maka dalam konflik berikutnya diperlukan kekuatan yang lebih besar.
- Bersifat win-lose, yang satu menang karena lebih kuat, dan yang satu lagi kalah karena lebih lemah; atau bahkan lose-lose – seperti dalam situasi arang habis besi binasa, tak ada yang menang.
- Merusak hubungan pihak-pihak yang bertikai, karena masing-masing merasa terancam dan diserang, sehingga mendorong mereka semakin kukuh pada pendirian masing-masing.
- Pihak yang dikalahkan tidak rela dan puas dengan hasilnya.

Pada masa Orde Baru, dan di masyarakat yang otoriter dan totaliter, ini menjadi pendekatan yang dominan dalam mengelola dan menangani konflik. Seperti kita ketahui, Orde Baru menggunakan kebijakan SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan) yang ditopang dengan ancaman dan penggunaan represi, sensor yang ketat, dan instrument kekuatan dan kekuasaan lainnya. Pemegang otoritas hanya menuntut kepatuhan dan ketundukan dari pihak-pihak yang berkonflik. Konsultasi tidak diperlukan. Kalau tidak patuh, maka kekerasan akan digunakan. Konflik antaragama, konflik sektarian, konflik lahan, konflik industri, demonstrasi inang-inang pedagang, demonstrasi mahasiswa, dan jenis-jenis konflik lain didekati dengan cara yang sama: Mengerahkan kekuatan aparat polisi dan militer (yang merupakan unsur Angkatan Bersenjata). Kapolres cukup bertanya kepada petugas intel ada berapa peserta demonstran, kemudian mengirim kekuatan pemukul sebanyak tiga kali jumlah peserta demonstran; dan persoalan selesai. Dalam konteks reformasi di negara kita, aparat pada umumnya sudah dapat menahan diri sehingga tidak menggunakan kekuatan, termasuk kekuatan bersenjata, dalam menyelesaikan konflik agama di masyarakat.

Akan tetapi, kita masih sering menemukan penggunaan kekuatan dan bahkan kekerasan dalam konflik yang melibatkan kelompok-kelompok antaragama dan intra-agama (Ali-Fauzi, Alam, Panggabean 2009; Asfinawati et al. 2008; Setara Institute 2011; Sihombing et al. 2012; Wahid Institute 2009). Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia yang diterbitkan Center for Religious & Cross-cultural Studies (CRCS) Universitas Gadjah Mada menunjukkan hal yang serupa. Insiden penodaan agama atau kampanye anti-aliran yang dianggap sesat sering melibatkan penggunaan kekerasan fisik, begitu pula konflik tempat ibadah (Program Studi Agama dan Lintas Budaya 2013).

Konflik Ahmadiyah di Cikeusik, Sunni-Syiah di Sampang, dan Tengku Ayub Syahkubat di Bireun bahkan telah menelan jatuhnya korban jiwa – perkembangan yang perlu mendapat perhatian serius karena konflik sektarian telah memasuki level kekerasan baru yang menelan jiwa, bukan hanya kerusakan harta benda berupa rumah, tempat ibadah, kendaraan, prasarana publik, dan lain-lain. Konflik tempat ibadah juga melibatkan aksi kekerasan seperti pengrusakan, pembakaran, pengusiran, intimidasi, stigmatisasi, dan penggunaan kekuatan lainnya. Beberapa ciri penggunaan pendekatan kekuatan yang diterakan di atas, seperti adu kuat, rusaknya jalinan sosial di masyarakat,

menang kalah, dan jatuhnya korban warganegara menjadi ujung dari pendekatan ini. Pada saat yang sama, masalah tidak selesai, yang mengungsi tak kunjung pulang – termasuk warga Ahmadiyah yang sudah mengungsi sejak 2006 dalam konflik Ahmadiyah di Lombok, dan rekonsiliasi antar kelompok berbeda keyakinan dan praktik keagamaan tak kunjung diupayakan.

## 2. PENANGANAN BERBASIS HAK

Penanganan konflik sosial-keagamaan dengan berbasis hak bertumpu pada keunggulan hak salah satu pihak di atas hak pihak lain. Hak ini berasal dari, atau ditopang dengan, berbagai sumber dukungan, seperti undang-undang, peraturan, konvensi, kebijakan, kontrak, kebiasaan dan adat istiadat. Masing-masing pihak menggunakan hak (*rights*) mereka dan menunjukkan keunggulan hak satu pihak atas hak pihak lain. Proses yang digunakan untuk menunjukkan keunggulan dan kebenaran hak ini adalah litigasi, pengadilan, arbitrase, dan lain-lain.

Model penanganan berbasis hak memiliki kekuatan tersendiri seperti adanya prinsip dan standar hak yang dapat diterapkan kepada siapa saja, sehingga memiliki legitimasi dan sering dipandang lebih obyektif. Kelompok dan organisasi pembela hak asasi manusia, termasuk di masyarakat kita, boleh jadi adalah pihak yang paling menguasai dan akrab dengan pendekatan ini. Setiap kali ada insiden konflik keagamaan, yang dilakukan adalah mencari dan menemukan pelanggaran hak – khususnya hak asasi manusia, dan berusaha mengadili pihak yang dinilai melakukan pelanggaran. Pihak yang melanggar ini bisa jadi salah satu dari pihak yang bertikai dalam konflik antaragama atau sektarian intra-agama, dan bisa juga aparat negara seperti polisi yang dinilai gagal melindungi hak warganegara – khususnya pihak minoritas. Dengan kata lain, penggunaan pendekatan ini seringkali ditandai dengan ciri mencari dan menghukum pelanggar hak (Furlong 2005, 114)

Tapi, model ini memiliki kelemahan karena hasilnya sering bersifat menang-kalah – salah satu pihak menang di pengadilan, dan pihak lain kalah dan karenanya merasa kecewa dan beranggapan bahwa haknya dikalahkan, diabaikan, atau tidak dilindungi. Prosesnya juga bisa lama – dari pengadilan tingkat pertama sampai ke Mahkamah Agung, misalnya, dan menelan ongkos yang banyak untuk membiayai perkara dan pengacara. Itupun masih ditambah masalah tambahan: Sulitnya mengeksekusi putusan. Selain itu, proses yang bermusuhan – baik di ruang pengadilan maupun di luarnya – cenderung merusak hubungan pihak-pihak yang bertikai. Padahal, mereka ini adalah unsur-unsur dari warga masyarakat Indonesia yang harus hidup berdampingan dan bekerja sama di berbagai bidang kehidupan. Model ini cenderung menyebabkan konflik mengalami peningkatan dan eskalasi – bukan sebaliknya: menjadi lebih reda dan menurun ketegangannya.

Dalam pengalaman masyarakat kita menangani konflik keagamaan, pendekatan berbasis hak ini juga digunakan, khususnya dalam era reformasi. Sebagai contoh, sehubungan dengan konflik tempat ibadah, konflik gereja GKI Yasmin, Bogor, telah dibawa ke pengadilan. Demikian pula konflik yang menyangkut gereja HKBP Filadelfia di Bekasi. Tetapi, masalah tak kunjung selesai, sementara hubungan di antara pihak-pihak yang bertikai semakin rusak, dan rekonsiliasi semakin sulit. Polarisasi juga terjadi di

dalam tubuh pihak-pihak yang bertikai – misalnya di dalam tubuh GKI (Program Studi Agama dan Lintas Budaya 2013, 33-34).

Selain itu, sehubungan dengan konflik sektarian intra-Muslim, konflik antara kelompok Syiah dan Sunni di Sampang, Madura, Jawa Timur, juga telah dibawa ke pengadilan. Di pengadilan, pihak-pihak yang bertikai berusaha menunjukkan kebenaran dan keunggulan hak masing-masing, dan pengadilan memutuskan berdasarkan bukti-bukti. Tentu saja, penggunaan pendekatan hak ini dapat berlangsung dengan penggunaan kekuatan. Seperti kita ketahui, penggunaan kekuatan dan kekuasaan juga terjadi dalam insiden-insiden konflik ini. Bahkan proses pengadilan pun bisa dipengaruhi dengan menggunakan pendekatan kekuatan, misalnya ketika pihak-pihak yang bertikai, atau salah satu di antara mereka, menggunakan intimidasi dan tekanan terhadap proses pengadilan supaya keputusan pengadilan lebih mendukung hak mereka.

Di Mahkamah Konstitusi (MK) saat ini sedang berlangsung pengujian konstitusional terhadap Pasal 156a KUHP juncto Pasal 4 Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1965 tentang pencegahan, penyalahgunaan dan/atau penodaan agama. Keputusan MK terhadap judicial review ini belum keluar ketika tulisan ini dibuat. Tapi, fakta yang melatari judicial review tersebut, yaitu pengadilan terhadap Tajul Muluk, pemimpin Syiah di Sampang, Madura, menunjukkan dimensi lain dari pendekatan berbasis hak. Hakim menetapkan vonis dua tahun karena tuduhan penodaan agama. Persisnya, menurut Majelis hakim, Tajul Muluk terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “melakukan perbuatan yang pada pokoknya bersifat penodaan terhadap agama Islam.”

Kemudian, ketika kasusnya dibawa ke tingkat yang lebih tinggi, nasib Tajul Muluk menjadi lebih buruk. Pengadilan Tinggi Jawa Timur memberikan vonis tambahan dua tahun, sehingga hukumannya menjadi empat tahun. Alasan Majelis hakim adalah, Tajul Muluk menimbulkan keresahan masyarakat dan ketidakharmonisan umat, ajarannya yang diindikasikan keluar dari ajaran Islam, dan dia telah menyebabkan kerusuhan dan menjadikan sebagian orang kehilangan tempat tinggal dan meninggal dunia. Kerusuhan dimaksud terjadi pada 26 Agustus 2012. Di pagi hari itu, ratusan orang menyerang warga Syiah di Omben dan Karangpenang, Sampang. Satu warga Syiah tewas ditempat, dan beberapa lagi luka-luka. Korban luka-luka juga timbul di kalangan Sunni. Sebanyak 48 rumah hangus terbakar. Selain itu, lebih dari dua ratus warga Syiah mengungsi ke Gedung Olah Raga Sampang, tempat mereka mengungsi hingga tulisan ini dibuat.

Tajul Muluk tak ada di Sampang ketika kerusuhan berlangsung, karena ia sedang di Malang, tempatnya direlokasi karena tekanan tokoh agama dan pemda Sampang. Insiden Agustus lalu adalah kelanjutan dari serangan terhadap kelompok Syiah di Sampang pada 29 Desember 2011. Proses pembentukan konfliknya sudah lama. Tokoh ulama dari kalangan NU dan MUI sudah sejak 2006 menganggap Tajul Muluk dan pengikut-pengikutnya sebagai kelompok sesat. Pemda mengikuti dan sesekali memanas-manasi. Polisi dan militer mengikuti, tak kuasa menentang arus yang memusuhi komunitas Syiah. Yang terjadi setelah kerusuhan adalah menangkap korban dan mengadilinya, dengan pasal pasal 156a KUHP. Ini memparparah polarisasi di masyarakat, membiarkan diskriminasi berdasarkan keyakinan dan praktik keagamaan. Di

lain pihak, akar persoalannya tidak ditangani, pengungsi belum dapat pulang, dan rekonsiliasi sosial tidak diupayakan.

Kasus konflik Sampang di atas dipaparkan sebagai ilustrasi terhadap kelemahan pendekatan hak dalam konteks pengadilan. Kelemahan tersebut adalah ciri yang win-lose, penggunaan pengadilan untuk meraih keunggulan bagi pihak yang lebih kuat, kecenderungan menghukum tanpa menyelesaikan masalah, dan rekonsiliasi yang semakin sulit bagi pihak-pihak yang bertikai.

### 3. PENANGANAN BERBASIS KEPENTINGAN

Pendekatan penanganan berbasis kepentingan ini menawarkan serangkaian “alternatif” menyelesaikan konflik. Yang dimaksud dengan alternatif di sini adalah, alternatif terhadap penggunaan kekuatan dan kekerasan dalam model pertama maupun alternatif terhadap pendekatan berbasis hak, seperti sistem alternatif penyelesaian sengketa yang dimaksudkan di dalam UU no. 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Di dalam Undang-undang ini, beberapa cara alternatif yang dimaksud adalah, antara lain, konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli. Walaupun dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa perdata, beberapa cara ini juga relevan untuk penanganan konflik keagamaan yang melibatkan pihak-pihak dari berbagai latar belakang keagamaan maupun sektarian.

Pendekatan berbasis kepentingan ditandai dengan beberapa ciri. Pertama, ada usaha merukunkan pihak-pihak yang bertikai dan menemukan jalan keluar yang dapat memenuhi kepentingan mereka, seperti keinginan, kebutuhan, harapan, dan kekuatan mereka. Selain itu, pendekatan ini relatif lebih murah dibandingkan dengan penggunaan kekuatan – lebih-lebih dengan penggunaan kekerasan yang menimbulkan kerusakan dan kerugian terhadap jiwa maupun harta benda (Furlong 2005, 110 & 116). Proses yang digunakan dalam pendekatan ini adalah negosiasi, mediasi, pemecahan masalah bersama, curah pendapat, dialog, dan lain-lain.

Kekuatan pendekatan ini (Furlong 2005, 113) terletak pada beberapa prosesnya yang bersifat:

- Kolaboratif. Pihak-pihak yang bertikai bekerja sama mencari jalan keluar bagi konflik dan masalah yang mereka ciptakan, tidak konfrontatif atau menang-menangan, melainkan win-win.
- Kreatif. Pihak-pihak yang bertikai menciptakan jalan keluar bagi mereka sendiri, yang dapat mereka terima, tidak dipaksakan atau didesakkan oleh pihak ketiga, baik pemerintah atau mediator.
- Memecahkan masalah. Fokusnya adalah bagaimana menyelesaikan dan memecahkan masalah yang dihadapi, bukan menghukum, menyalahkan, dan mendominasi pihak lawan.
- Memelihara hubungan. Karena proses yang kolaboratif, nirkonfrontasi dan nirdominasi, hubungan di antara pihak-pihak yang bertikai tidak rusak dan rekonsiliasi lebih mudah.

- Berdaya tahan. Karena kesepakatan dicapai dan diciptakan kedua pihak (atau lebih) yang bertikai dan menyelesaikan masalah mereka (problem-solving), maka kesepakatan tersebut lebih tahan.

Kendati demikian, pihak-pihak yang bertikai kadang-kadang merasa bahwa proses penyelesaian konflik berbasis kepentingan cenderung memakan waktu lama. Ketika permusuhan di antara mereka sudah meningkat, mereka kesulitan meraih jalan keluar. Bagi kelompok garis keras di dalam tubuh pihak-pihak yang bertikai, pendekatan ini sering dianggap sebagai bukti sikap lunak dan kekalahan.

Nilai dan norma yang mendasari pendekatan berbasis kepentingan adalah memperlakukan pihak lain setara dan sederajat dengan kita sendiri – tidak mengalah, tapi tidak juga bermusuhan. Beberapa kemampuan yang terkait dengan pendekatan ini adalah: empati, memahami dan menghargai kepentingan orang lain, melindungi pihak yang lebih lemah, dapat mengurus diri sendiri dan bersedia memberikan balasan dan imbalan kepada pihak yang menolong mereka. Ada keinginan mencapai kepentingan diri sendiri maupun kelompok, tetapi tidak dengan mengesampingkan atau menafikan kepentingan orang atau kelompok lain – disebut kepentingan sendiri yang tercerahkan atau *enlightened self-interest*. Ada kesediaan memenuhi kepentingan dan kebutuhan orang lain dan ekspektasi bahwa orang lain juga akan memenuhi kepentingan dan kebutuhan kita. Suasana tolong menolong dan saling peduli ini meningkatkan modal sosial dan keadaban masyarakat madani (Davies 2004, 123-124).

Salah satu mekanisme yang paling tepat mewadahi pendekatan berbasis kepentingan adalah perundingan dan dialog. Mekanisme ini memungkinkan pihak-pihak yang bertikai bertemu dan berunding menyelesaikan masalah dan perbedaan yang mereka hadapi. Melalui proses ini, mereka bisa meningkatkan saling pengertian, saling mengakomodasi (bukan saling mendominasi dan adu kekuatan). Bertemu dan berkomunikasi langsung adalah cara yang tepat karena dalam forum ini pihak-pihak yang bertikai memiliki kendali yang lebih besar terhadap penanganan masalah mereka, tanpa kehadiran pemimpin atau pihak ketiga yang dapat mendesak jalan keluar dan menetapkan siapa yang salah dan siapa yang benar. Yang diperlukan adalah suasana dan komunikasi yang setara, selaras dengan asas “duduk sama rendah, berdiri sama tinggi”.

Ada anggapan yang mengatakan bahwa tidak semua persoalan dalam konflik sosial berlatarbelakang agama bisa dirundingkan. Ini ada benarnya. Studi-studi negosiasi juga membedakan antara yang bisa dirundingkan dan yang tidak bisa dirundingkan. Iman dan keyakinan tak selamanya bisa dirundingkan dan dikompromikan. Tetapi, pihak-pihak yang berbeda agama dan sekte, dan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik tempat ibadah, dapat bertemu langsung dan berkomunikasi, saling mengakomodasi kepentingan mereka. Sebab, berbagai kelompok di masyarakat sama-sama memiliki kepentingan, perasaan, dan kebutuhan asasi manusia (basic human needs) seperti identitas, keamanan, keadilan, dan harga diri. Pemenuhan terhadap kepentingan dan kebutuhan asasi ini tak dapat diraih dengan pendekatan yang win-lose yang menjadi ciri pendekatan atau model kekuatan dan hak (Avruch 2006).

Selain perundingan, mekanisme lain yang dapat mewadahi model penanganan konflik berbasis kepentingan adalah mediasi. Definisi mediasi yang paling sederhana adalah

perundingan dengan bantuan pihak ketiga – assisted negotiation. Jadi, mekanisme intinya adalah perundingan, negosiasi, yang berlangsung di antara pihak-pihak yang bertikai, dalam hal ini pihak-pihak yang bertikai dalam kasus penodaan agama, sengketa tempat ibadah, dan konflik sektarian. Kendali dan kewenangan menangani dan menyelesaikan konflik dan persoalan yang timbul ada di tangan para perunding (pihak-pihak yang bertikai). Mediator membantu proses komunikasinya, menyediakan tempat yang aman, dan membantu menemukan jalan keluar yang dapat diterima pihak-pihak yang bertikai. Tetapi mediator tidak dapat memaksakan dan mendesak jalan keluar – kalau itu terjadi, maka yang berlangsung bukan mediasi.

Laporan Program Studi Agama dan Lintas Budaya (2013) menunjukkan bahwa pendekatan yang tidak berbasis hak dan kekuatan mulai digunakan, dengan berbagai keterbatasannya. Akan tetapi, ada beberapa masalah yang terkait dengan pengarusutamaan mediasi sebagai mekanisme menyelesaikan konflik berlatarbelakang agama.

Sebagai contoh, belum ada mediator dalam konflik-konflik keagamaan di Indonesia. Sudah tiba masanya kita memiliki lembaga mediator antariman. Tetapi dalam kenyataannya belum. Yang berlangsung sebenarnya adalah proses-proses yang melibatkan pihak ketiga (third-party intervention, intermediary processes) secara serabutan. Kadang-kadang peran pihak ketiga itu dimainkan oleh forum antarumat beragama, dan kadang-kadang polisi (di luar kapasitas sebagai aparat penegak hukum), pemda, dan lain-lain. Pihak ketiga ini kadang-kadang tidak netral, tapi memihak kepada salah satu di antara pihak-pihak yang bertikai. Selain tak netral, pihak ketiga serabutan ini sering tak imparsial, melainkan pandang bulu. Laporan CRCS menunjukkan pemda, polisi, tokoh agama, dalam konflik-konflik keagamaan seringkali pandang bulu dan tidak netral, misalnya karena menjadi bagian dari konflik yang terjadi (Program Studi Lintas Agama dan Budaya 2013).

Selain itu, proses mediasi seharusnya tegak atas prinsip yang sama dengan negosiasi, yaitu DSR-BST – duduk sama rendah, berdiri sama tinggi. Tetapi, karena hubungan yang timpang antara minoritas dan mayoritas, antara sekte dan aliran dominan, maka mediasi seringkali tidak memenuhi syarat. Karenanya, perlu pemberdayaan dan pendampingan supaya prinsip kesetaraan bisa tercapai. Siapa yang memainkan pemberdayaan dan pendampingan dalam kasus-kasus sengketa dan konflik agama? Bagaimana mengatasi stigma negatif terhadap sekte dan kelompok minoritas yang sering diganggu dan diserang dengan tindakan main hakim sendiri? Hal-hal semacam ini sangat memengaruhi proses mediasi konflik keagamaan.

Masyarakat, pemerintah, media, dan aparat keamanan memperlakukan pihak-pihak dalam konflik keagamaan tidak sebagai aktor, tetapi kalau bukan pelaku (penyerangan, diskriminasi, dll) berarti korban (penyerangan, diskriminasi, dll). Dalam banyak konflik sosial termasuk konflik keagamaan, ini seringkali keliru. Sebab, konflik sosial terjadi di antara pihak-pihak yang sama-sama berperan dalam menciptakan dan menangani (atau gagal menangani) ketidakselarasan di antara mereka. Karenanya, pihak-pihak yang bertikai harus diperlakukan sebagai aktor, yaitu pihak yang terlibat dalam proses konstruksi konflik dan tindak kekerasannya. Konflik dan kekerasan terjadi sebagai akibat dari tindakan mereka mengejar tujuan dan kepentingan dengan mengabaikan

pendekatan yang berbasis kepentingan. Dengan kata lain, *it takes two to tango*. Karenanya, pihak-pihak yang bertikai yang harus ikut bertanggungjawab dalam proses penanganan dan penyelesaiannya melalui proses mediasi. Penyelesaian itu tidak didiktekan mediator dan pihak ketiga, karena mediator bukan pemilik konflik itu.

## PENUTUP: LANGKAH KE DEPAN

Di dalam TOR diskusi disebutkan bahwa, “Konflik internal umat beragama terjadi karena adanya: (1) pemahaman yang menganggap hanya aliran/mazhabnya sendiri yang benar dan menyalahkan yang lain, (2) pemahaman yang diselewengkan (distorsi), atau (3) pemahaman yang liberal (bebas semau sendiri) tanpa mengikuti kaedah-kaedah pemahaman yang ada.” Di lain pihak, konflik antar-umat beragama “umumnya tidak murni disebabkan oleh faktor agama, melainkan oleh faktor ekonomi, politik dan sosial. Tidak jarang agama dijadikan sebagai alat untuk memprovokasi atau mendapatkan dukungan (solidaritas) anggota kelompoknya.” Perbedaan semacam ini tidak tepat karena konflik sosial-keagamaan, baik internal maupun antar-agama, dapat melibatkan dimensi keagamaan dan dimensi non-keagamaan seperti faktor ekonomi, sosial, politik, dan pemerintahan.

Karenanya, sebagai bagian dari kehidupan sosial yang lebih luas dan kompleks, konflik keagamaan perlu memerhatikan beberapa dimensi atau “rubrik” lain yang memengaruhi penanganan konflik keagamaan di Indonesia. Perhatian kepada rubrik lain ini membantu kita memahami persoalan secara lebih tepat dan utuh. Beberapa rubrik yang relevan, misalnya, adalah:

### 1. MEMBENAH TATA KELOLA PEMERINTAHAN

Governance dan tata kelola pemerintahan dapat dilihat sebagai manajemen konflik (Zartman 1997). Dalam perspektif ini, ada banyak masalah dalam tata kelola pemerintahan kita yang efeknya sampai ke konflik keagamaan. Karenanya, pembenahan tata kelola pemerintahan perlu dilakukan secara terpadu dan berkesinambungan. Perhatikan beberapa masalah dalam tata kelola pemerintahan kita berikut ini: Bagaimana kalau pemerintah yang seharusnya menjadi manajer konflik adalah salah satu pihak dalam, atau secara intens terlibat dalam, konflik sosial-keagamaan? Bagaimana kalau seorang wali kota (misalnya, Wali Kota Bogor dalam kasus Gereja Yasmin GKI) atau bupati (misalnya Bupati Bekasi dalam kasus Gereja HKBP Filadelfia) tidak mematuhi putusan MA dan pengadilan? Bagaimana kalau Pasal KUHP tertentu (misalnya 156a) bertentangan dengan perlindungan konstitusi terhadap kebebasan beribadah dan, pada saat yang sama, menjadi pegangan bagi pihak yang ingin membela haknya dalam pertarungan di pengadilan? Apakah Peraturan Bersama Menteri di bidang pembangunan tempat ibadah telah melemahkan pendekatan berbasis kepentingan karena membawa konflik tempat ibadah ke ranah adu kekuatan dan hak?

### 2. MEMBENAH RELASI ETNIS DAN STRUKTUR OKUPASI

Bagaimana kalau masyarakat di suatu tempat tidak suka pendatang yang berbeda etnisnya (selain agamanya) dari mereka? Masyarakat di kecamatan tertentu di Bekasi tidak suka HKBP atau tidak suka orang Batak? Yang ditentang masyarakat di Kupang

atau TTU itu masjid atau pendatang Jawa? Konflik agama bisa jadi efek spillover dari konflik dan transformasi sosial yang lebih besar. Selanjutnya, bagaimana kalau pendatang itu, selain agamanya beda dan sukunya beda, juga menjadi pesaing baru dalam perekonomian lokal yang semakin langka? Migrasi dan transmigrasi menjadi bagian lain dari proses transformasi ini, yang bisa melimpah ke kehidupan beragama.

### 3. PEMOLISIAN MAJEMUK ATAU PLURAL POLICING

Polisi tidak bisa menangani sengketa keagamaan kalau pihak-pihak yang bertikai, plus patron dan pendukung mereka, memang tidak ingin menangani konflik dan rekonsiliasi secara damai – masing-masing kukuh dengan posisinya dan ingin mencapainya dengan konfrontasi dan cara-cara sepihak, baik lewat pendekatan kekuatan maupun hak. Jadi, pemolisian konflik agama perlu melibatkan pihak yang lebih luas, seperti pemda, masyarakat sipil, dan, yang lebih penting, keinginan pihak-pihak yang bertikai untuk menyelesaikan konflik dengan cara-cara damai, tanpa diskriminasi dan dominasi. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2012, dan Inpres Nomor 3 Tahun 2013, telah memberikan peran yang lebih besar bagi pemerintah daerah dalam menangani, mencegah, dan menyelesaikan konflik sosial termasuk yang berhubungan dengan masalah keagamaan. Kedua instrument legal ini masih perlu dikawal penerapannya – supaya menopang pendekatan berbasis kepentingan dan bukan membawa seluruh konflik sosial ke ranah legal formal, dengan melemahkan dan mengesampingkan berbagai pendekatan berbasis kepentingan yang terjadi di luar pengadilan.

### 4. PENDEKATAN KEPENTINGAN SEBAGAI YANG PRIMER

Harus diakui bahwa bangsa Indonesia cukup lama hidup dalam sistem otoriter yang menerapkan pendekatan kekuasaan dan kekuatan dalam menangani konflik sosial termasuk konflik berlatarbelakang agama. Akibatnya, dalam periode pasca-otoriterisme, model penanganan konflik ini cenderung dominan. Selaras dengan argumen biologis yang terkenal, yaitu *like produces like*, maka sistem yang menekankan model kekuatan akan menghasilkan masyarakat yang menekankan model kekuatan pula. Jika dibiarkan, masyarakat seperti ini akan bertahan ke tahun-tahun mendatang.

Akan tetapi, pendekatan berbasis kepentingan ini lebih selaras dengan tatanan demokrasi yang responsif dan masyarakat sipil yang matang – dalam arti memiliki kapasitas menyelesaikan masalah dan konflik. Sebagaimana diketahui, demokratisasi di suatu masyarakat mengandung pengertian meningkatnya kapasitas negara dan masyarakat dalam menangani dan menyelesaikan konflik dengan cara-cara nirkekerasan, nirdominasi, dan nirdiskriminasi (Davies 2003; Rubenstein & Blechman 1999). Inilah orientasi yang tepat bagi model penanganan konflik sosial di Indonesia, termasuk konflik berlatarbelakang agama.

Selaras dengan ini, pendekatan berbasis kepentingan perlu digunakan sebagai pendekatan yang utama, pertama, dan *default*. Pendekatan berbasis hak digunakan apabila pendekatan berbasis kepentingan gagal, dan pendekatan kekuatan adalah pilihan terakhir.

## BAHAN BACAAN

- Ali-Fauzi, I, et.al. *Kontroversi Gereja di Jakarta*. Yogyakarta: CRCS, 2011.
- Ali-Fauzi, I., R.H. Alam, and S.R. Panggabean *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia (1990-2008)* Jakarta: Graha Paramadina, 2009.
- Asfinawati et.al. *Laporan Investigasi: Kekerasan terhadap Jama'ah Ahmadiyah di Manislor Kuningan—Jawa Barat dan Lombok—NTB; Kekerasan terhadap Jama'ah Al Qiyadah Al Islamiyah Siroj Jaziroh Padang—Sumatera Barat; Kekerasan terhadap Jemaat Gereja di Bandung—Jawa Barat*. Jakarta: LBH Jakarta-Kontras, 2008.
- Avruch, Kevin. "Toward an Expanded "Canon" of Negotiation Theory: Identity, Ideological, and Values-based Conflict and the Need for a New Heuristic," *Marquette Law Review* 89, no. 3 (2006): 567-582.
- Davies, John, "Power, Rights, Interests, and Identity: Conflict Management Strategies for Building a Democratic Peace" dalam John Davies dan Edward Kaufman, eds, *Second Track/Citizens' Diplomacy. Concepts and Techniques for Conflict Transformation*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2003, 107-148.
- Furlong, Gary T., *The Conflict Resolution Toolbox*. Ontario: Wiley, 2005.
- Panggabean, Rizal "Policing Vigilantism against Religious Minorities in Indonesia" (disampaikan pada konferensi internasional bertajuk "Pluralism vs. Intolerance: Implications for Democracy and Governance in Indonesia" di Canberra pada 26-27 November 2012b).
- Panggabean, Rizal. "Konflik Keagamaan: Peringatan dan Pencegahan Dini," *Multiversa* 2, no. 3 (2012a): 176-187. Program Studi Agama dan Lintas Budaya, *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia 2012*. Yogyakarta: CRCS, 2013.
- Rubenstein, Richard E. and Frank O. Blechman, "Introduction: Conflict Resolution and Social Justice" *Peace and Conflict Studies* Vol. 6 No. 1-2, November 1999.
- Setara Institute *Negara Menyangkal. Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010*. Jakarta: Setara Institute, 2011.
- Sihombing, Uli Parulian dkk. *Ketidakadilan dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia*. Jakarta: The Indonesia Legal Resources Center (ILRC), 2012.
- Varshney, A., R. Panggabean, and M.Z. Tadjoeuddin, "Patterns of Collective Violence in Indonesia (1990-2003)" Jakarta: UNSFIR, 2004.
- Wahid Institute, *Kebebasan Beragama dan Kehidupan Keagamaan di Indonesia tahun 2009*. Jakarta: The Wahid Institute, 2009.
- Zartman, I William, ed. *Governance as Conflict Management*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.