

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keamanan nasional merupakan elemen yang melekat dalam tujuan penyelenggaraan negara. Terwujudnya negara yang aman dan damai merupakan upaya menciptakan suatu kondisi yang bebas dari bahaya serta segala bentuk ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, terciptanya keamanan nasional juga sangat penting guna menjaga kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kepentingan nasional di berbagai aspek baik ideologi, politik, sosial, ekonomi, dan budaya maupun pertahanan dan keamanan.

Dahulu, ancaman keamanan nasional lebih banyak bersumber dari ranah militer seperti peperangan, invasi militer, agresi oleh negara lain, sabotase, pemberontakan bersenjata, maupun spionase. Sekarang, ancaman yang dihadapi oleh suatu negara lebih berbentuk ancaman non militer dan hibrid. Urgensi keamanan sudah beralih ke isu-isu kontemporer seperti ancaman globalisasi, perdagangan dan penyalahgunaan narkoba atau obat-obatan terlarang, Hak Asasi Manusia (HAM), kejahatan siber, maupun konflik komunal.

Ancaman yang mengganggu stabilitas dan integrasi nasional pun kini lebih banyak berasal dari dalam negeri. Indonesia merupakan salah satu negara yang seringkali menghadapi berbagai dilema keamanan yang berasal dari dalam negeri. Salah satu ancaman nyata yang dihadapi oleh Indonesia adalah konflik SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan). Konflik SARA menjadi salah satu ancaman faktual yang telah, sedang, dan akan terus membayangi bangsa Indonesia.

Indonesia merupakan negara yang dikenal dengan kemajemukannya. Tercatat pada Juli 2017, jumlah populasi di Indonesia mencapai 260 juta jiwa dan merupakan peringkat ke-4 populasi terbanyak

di dunia.¹ Banyaknya populasi di Indonesia berbanding lurus dengan banyaknya suku atau etnis yang tersebar di sepanjang wilayah Indonesia. Adapun presentase suku-suku besar yang berkembang di Indonesia, di antaranya yaitu: 40% Suku Jawa, 15,5% Sunda, 3,7% Melayu, 3,6% Batak, 3% Madura, 2,9% Betawi, 2,7% Minangkabau, 2,7 % Bugis, 2% Banten, 1,7% Banjar, 1,7% Bali, 1,4% Aceh, 1,4% Dayak, 1,3 % Sasak, 16,2% suku-suku lain.²

Selain itu, keberagaman Indonesia juga dapat dilihat dari sisi agama. Indonesia merupakan negara yang mengakui keberadaan 6 agama besar, yaitu: Islam (sebanyak 87, 2% dari total penduduk), Protestan (7%), Katholik (2.9%), Hindu (1.7%), Budha dan Konfusius (0,9%).³ Sebenarnya, keharmonisan dalam kehidupan umat beragama di Indonesia telah terjalin sejak berabad-abad yang lalu sebelum negara Indonesia resmi terbentuk. Bahkan hingga awal dekade 1960-an, keharmonisan tersebut tetap terjaga dan tidak terjadi konflik/kekerasan antar umat beragama. Kalaupun konflik tersebut terjadi, masalah tersebut dapat diselesaikan melalui musyawarah.⁴ Oleh karena itu, Toynbee memberikan julukan kepada Indonesia “*The land where the religions are good neighbors*”.⁵

Keberagaman dan kemajemukan Indonesia dalam hal suku, agama, kesenian, tradisi, kebudayaan, dan pandangan nilai yang dianut tersebut dapat menjadi nilai positif dan konstruktif. Akan tetapi disisi lain, apabila pemerintahan tidak dapat mengelola pluralitas tersebut dengan baik, perbedaan-perbedaan tersebut dapat menjadi negatif dan destruktif.⁶ Akibatnya, bukan persatuan dan kesatuan negara yang didapat melainkan

¹ Central Intelligence Agency, “The World Factbook”, dalam <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>, diakses pada 7 Agustus 2018.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Afif Muhammad, *Radikalisme Agama-Agama Abad 21*, (Al Jami’ah: Journal of Islamic Studies, 2006), hlm. 39.

⁵ Arnold J Toynbee dalam Alamsjah Ratu Perwiranegara, *Pembinaan Kerukunan Hidup Umat Beragama*, (Jakarta:Departemen Agama, 1982), hlm. 46.

⁶ Bend Abidin Santosa, *Peran Media Massa dalam Mencegah Konflik*, (Jurnal Aspikom Volume 3 Nomor 2 Januari 2017), hlm. 199-214.

disintegrasi bangsa. Kenyataan bahwa sejarah masyarakat Indonesia merupakan *multi-complex* merupakan sebuah realitas. Sehingga mau tidak mau, masyarakat harus dapat mengakui adanya perbedaan tersebut.

Akan tetapi, tidak semua masyarakat memahami konsep pluralitas dan toleransi. Seringkali, ketidaktahuan masyarakat tersebut disalahgunakan oleh oknum yang tidak bertanggungjawab untuk memecah belah kesatuan dan persatuan bangsa. Benturan dan pertentangan antar suku, agama, maupun antar identitas yang berbeda menjadi suatu masalah yang telah menjangkiti Indonesia sejak dahulu hingga sekarang.⁷ Setelah lima puluh tahun pertama Indonesia merdeka, negara ini dilanda berbagai konflik dengan kekerasan yang berkaitan dengan separatisme, peranan agama dalam negara sekuler, konflik komunal, konflik suku, konflik politik maupun konflik agama.⁸

Sejauh ini, ritme dan luas konflik dengan kekerasan terus meningkat sejak pertengahan 1990-an. Pada masa Orde Baru terdapat kebijakan SARA, yaitu sebuah kebijakan yang tidak memperbolehkan diskusi publik dan publikasi mengenai konflik suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA). Pada masa itu, pembahasan topik yang berkenaan dengan SARA sangat dibatasi bahkan dilarang. Namun dengan runtuhnya pemerintahan Orde Baru serta terbitnya reformasi dan demokrasi, hal tersebut menimbulkan kebebasan berekspresi yang memungkinkan publikasi buku mengenai konflik sosial. Pasca reformasi, peningkatan konflik juga terjadi di beberapa daerah di negara kepulauan ini, termasuk konflik separatis di Aceh dan Papua, serta konflik antargolongan di Kalimantan, Sulawesi Tengah, dan Maluku.⁹

Menurut beberapa temuan, kekerasan antar agama yang sebagian besar melibatkan kelompok Kristen dan Muslim, menyebabkan kematian

⁷ Robert Lawang, *Buku Materi Pokok Pengantar Sosiologi*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 1994), hlm. 53.

⁸ Glenn Smith & Helene Bouvier dalam Dewi Fortuna Anwar, *Konflik Kekerasan Internal*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 1.

⁹ *Ibid.* hlm. 2.

paling besar di Indonesia, kemudian diikuti kekerasan antar suku setidaknya sejak 1998. Walaupun sebenarnya kekerasan antara Muslim dan Kristen bukanlah fenomena yang terjadi pasca reformasi karena konflik antar dua komunitas tersebut telah terjadi di sejumlah tempat di Indonesia sebelum 1998. Namun, setelah tahun 1998, frekuensi perkelahian antara Muslim dan Kristen meningkat dan bahkan fatal. Kekerasan yang melibatkan komunitas Muslim dan Kristen di Maluku, Maluku Utara, dan Poso adalah yang paling besar dalam hal dampak dan korban.¹⁰

Konflik bernuansa SARA memang mudah sekali muncul. Hal tersebut terjadi karena menurut Brock, kesukuan adalah cara termudah untuk membakar emosi dan naluri primordial.¹¹ Sementara itu, menurut Clifford Geertz, agama merupakan unsur perekat yang dapat menimbulkan baik persatuan maupun perselisihan¹². Untuk mengatasi konflik SARA yang selalu berpotensi hadir menggerogoti integritas bangsa, pemerintah Indonesia secara umum dan pemerintah daerah khususnya harus segera menemukan formula atau strategi yang tepat guna mengatasi konflik SARA.

Menyikapi terkait formula atau strategi tersebut, Sumatera Selatan tercatat sebagai provinsi yang *zero conflict*. Dalam hal ini, *zero conflict* mengacu pada kondisi damai artinya tidak ditemukan konflik bernuansa SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan) di Sumatera Selatan.

Sumatera Selatan yang memiliki penduduk sekitar 8,05 juta jiwa merupakan wilayah yang sangat pluralistik.¹³ Pluralitas tersebut disebabkan karena keberagaman agama, suku, budaya, dan juga adat istiadat yang dimilikinya. Dengan berbagai keragaman ini, tentunya dapat

¹⁰ Samsul Rizal Panggabean, *Konflik dan Kekerasan Internal*, (Jakarta: PT Pustaka Alvabet, 2018), hlm. 21-22.

¹¹ Lothar Brock dalam Dewi Fortuna Anwar, *Konflik Kekerasan Internal*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 391.

¹² Clifford Geertz dalam Taufik Abdullah (ed.) *Sejarah dan Masyarakat, Lintasan Historis Islam di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1987), hlm. 67.

¹³ Badan Pusat statistik Sumatera selatan, *Provinsi Sumatera Selatan dalam Angka tahun 2017*, (Palembang: BPS Sumatera Selatan, 2017), hlm. 71.

menjadi peluang dan potensi munculnya perbedaan yang dapat dan berakibat pada munculnya konflik sosial.

Pernyataan tersebut sejalan dengan pandangan teori *contrast effect* dari Moskowitz yang menyatakan bahwa perbedaan persepsi dan *judgement* akan semakin meningkat apabila individu/kelompok mendapatkan stimulus yang berbeda.¹⁴ Artinya apabila suatu kelompok mendapatkan perlakuan yang berbeda dari kelompok lain dan terutama dari pemerintah, hal tersebut akan memicu timbulnya persepsi negatif dari suatu kelompok terhadap kelompok lain yang berbeda.

Sumatera Selatan juga tercatat memiliki penduduk yang memeluk agama beragam. Di tahun 2017, persentase pengikut agama Islam sebesar 95,16%, Budha 1,53%, Khatolik 1,29%, Kristen 1,16% dan Hindu 0,86%.¹⁵ Dengan adanya agama yang beragam di Sumatera Selatan, tentu juga berimbas pada beragamnya rumah ibadat yang berdiri di Sumatera Selatan. Banyaknya jumlah rumah ibadat yang tersebar di Sumatera Selatan dan perbedaan jumlah rumah ibadat yang cukup signifikan antar masing-masing umat tidak menjadi persoalan yang berarti. Hal tersebut karena pembangunan rumah ibadat di Sumatera Selatan telah disesuaikan dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama. Dalam peraturan tersebut selain membahas tentang pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama juga membahas tentang peraturan pembangunan rumah ibadat.

Peraturan tersebut juga menjelaskan secara rinci ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi oleh seluruh umat untuk mendapatkan izin dalam membangun rumah ibadat. Peraturan yang rinci tersebut sangat membantu pemerintah daerah dalam menghindari konflik terkait proses

¹⁴ Moskowitz dalam M.G. Bagus Ani Putra, *Peran Kearifan Lokal dalam Resolusi Konflik Keyakinan Beragama di Jawa Timur*, (Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Vol. 26, No. 1 tahun 2003), hlm. 2.

¹⁵ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, "Profil Provinsi Sumatera Selatan", dalam <http://www.bpkp.go.id/sumsel/konten/1111/Profil-Provinsi-Sumatera-Selatan.bpkp> diakses pada 22 Juli 2018.

pembangunan rumah ibadat yang selama ini seringkali terjadi di Indonesia.

Keberagaman agama di Sumatera Selatan tidak menyeret provinsi ini ke dalam sebuah konflik bernuansa agama walaupun memiliki penduduk dengan agama yang beragam dan mayoritas penduduknya beragama muslim. Sejauh ini, Sumatera Selatan belum pernah mengalami konflik kekerasan yang mengatasnamakan SARA terutama agama. Beberapa kasus yang dicurigai sebagai konflik SARA setelah dilakukan penyelidikan ternyata hanya sebagai kasus kriminalitas biasa. Seperti kasus penyerangan Kapel Santo Zakaria yang terjadi pada tanggal 8 Maret 2018 di Kabupaten Ogan Ilir. Penyerangan atas rumah ibadat umat Katolik tersebut merupakan murni sebuah kriminalitas.¹⁶

Kondisi tersebut mendorong mantan Gubernur Sumatera Selatan, Alex Noerdin mendeklarasikan Sumatera Selatan sebagai daerah yang *zero conflict*. Bahkan, status *zero conflict* sudah terkenal hingga ke negara tetangga, Singapura. Pada tanggal 24 November 2017, Dalam sebuah konferensi tahunan *The World Bank-Asia competitiveness Institute (ACI)* di Singapura, Alex Noerdin mempromosikan kondisi *zero conflict* di Sumatera Selatan. Menanggapi hal tersebut, seorang profesor dari Singapura Tan Kong Yam mengapresiasi pencapaian yang telah didapatkan oleh Sumatera Selatan. Bahkan beliau membandingkan dengan negara Inggris dan Amerika Serikat yang hingga sekarang masih berjibaku dengan konflik ras, agama, budaya, serta politik.¹⁷ Akan tetapi, dengan tersematnya status tersebut, pemerintah Sumatera Selatan memiliki tanggung jawab yang besar untuk tetap menjaga keharmonisan yang telah terjalin dalam tatanan masyarakatnya dan mempertahankan

¹⁶ Inge, Nefri. "Motif tersangka Merusak kapel di Ogan ilir Terkuak", dalam <https://www.liputan6.com/regional/read/3400302/motif-tersangka-merusak-kapel-di-ogan-ilir-terkuak> , diakses pada 7 Agustus 2018.

¹⁷ Husen, Ahmad Sadam. "Alex Pamer Zero Conflict Sumsel di Singapura, diapresiasi Proffesor National University Singapura", dalam <http://palembang.tribunnews.com/2017/11/25/alex-pamer-zero-conflict-sumsel-di-singapura-diapresiasi-profesor-national-university-singapore>, diakses 7 Agustus 2018.

status *zero conflict* yang telah dicapai oleh Sumatera Selatan. Melihat fenomena yang dijelaskan tersebut, peneliti menganalisis strategi yang selama ini telah dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi Sumatera Selatan dalam pencegahan konflik bernuansa agama guna mempertahankan status *zero conflict* di Sumatera Selatan.

1.2 Fokus dan Sub Fokus

Indonesia memiliki sejarah panjang terkait konflik bernuansa SARA. Beberapa konflik SARA berskala besar yang sempat mengguncang stabilitas pertahanan dan keamanan negara yaitu seperti konflik bernuansa agama yang terjadi pada tahun 1998 di Poso, konflik etnis di Sambas, Kalimantan Timur pada tahun 1999, konflik antar agama di Maluku pada tahun 1999-2004, konflik antara aliran syiah dan sunni di Madura, serta konflik berkaitan dengan ajaran ahmadiyah. Tidak hanya itu saja, ada begitu banyak konflik SARA berskala kecil yang muncul di berbagai wilayah Indonesia.

Menurut sejarah, tercatat bahwa konflik bernuansa agama yang terjadi di Indonesia merupakan konflik yang menimbulkan korban jiwa terbesar sepanjang sejarah. Kemudian diikuti oleh konflik yang dilatarbelakangi oleh suku. Indonesia merupakan negara majemuk yang terdiri dari banyak suku, agama, ras, dan adat-istiadat yang berbeda.¹⁸ Kondisi tersebut membuat Indonesia memiliki tugas berat dalam menjaga toleransi dan harmonisasi antar kelompok yang memiliki identitas berbeda. Berbagai konflik SARA yang telah disebutkan di atas merupakan contoh nyata bahwa beberapa daerah di Indonesia masih memiliki kendala dalam menjaga harmonisasi dan mengatasi perbedaan identitas yang ada. Jika dilihat dari intensitas konflik bernuansa SARA yang pernah muncul, Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang terbebas dari konflik bernuansa SARA. Menurut catatan sejarah, walaupun Sumatera Selatan memiliki masyarakat yang majemuk, belum

¹⁸ Faisal Ismail, *Islam Identitas Ilahiyah dan Realitas Insaniyah*, (Yogyakarta: Tiara Wacanna Yogya, 1999), hlm. 193.

pernah terjadi konflik SARA di Sumatera Selatan. Oleh karena itu, Sumatera Selatan dikenal sebagai wilayah yang *zero conflict*.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti merumuskan fokus utama dalam penelitian ini adalah upaya pencegahan konflik bernuansa agama oleh pemerintah daerah Sumatera Selatan. Dari fokus penelitian yang sudah ditentukan tersebut, maka sub-sub fokus dalam penelitian ini yaitu strategi pemerintah daerah dan kondisi damai (*zero conflict*) di Sumatera Selatan.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan fokus penelitian yang telah dijelaskan di atas. Sebagai acuan untuk menjabarkan hasil penelitian, peneliti merumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi damai (*zero conflict*) di Provinsi Sumatera Selatan?
2. Bagaimana strategi pemerintah daerah dalam pencegahan konflik bernuansa agama guna mempertahankan status *zero conflict* di Sumatera Selatan tahun 2017-2018?

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis kondisi damai (*zero conflict*) di Provinsi Sumatera Selatan.
2. Menganalisis strategi yang diimplementasikan oleh pemerintah daerah dalam pencegahan konflik bernuansa agama guna mempertahankan *status zero conflict* di Sumatera Selatan tahun 2017-2018.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang nyata baik secara teoretis maupun praktis. Adapun manfaat teoretis dan manfaat praktis penelitian ini, yaitu:

1.5.1 Manfaat Teoretis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam menambah dan memperkaya wawasan tentang teori strategi, konflik, pencegahan konflik, konsep peringatan dini dan respon dini, konsep damai serta mengenai kondisi *zero conflict*. Selain itu, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dalam bidang studi damai dalam perspektif pertahanan negara.

1.5.2 Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat dijadikan rekomendasi kepada pemerintah daerah Sumatera Selatan untuk meningkatkan strategi agar dapat menganalisa berbagai hal yang dianggap kurang memadai dan dapat menimbulkan penurunan kinerja. Sehingga kedepannya, strategi pemerintah daerah dapat terus diperbaiki dan ditingkatkan guna mencegah konflik komunal terjadi di Sumatera Selatan. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi pemerintah daerah lain, terutama daerah yang memiliki intensitas konflik SARA cukup tinggi maupun potensi konflik untuk dapat memetik pelajaran dari strategi yang digunakan oleh pemerintah daerah sehingga Sumatera Selatan berhasil mendapatkan dan mampu mempertahankan status *zero conflict* di wilayahnya.