

Kebebasan Beragama dan Pemolisian di Indonesia

Bambang Widodo Umar*



Abstrak :

Kondisi warga masyarakat dalam menjalankan ibadah agama dan kepercayaannya tidak bertambah kondusif, justru cenderung tidak terkelola secara baik. Selain koordinasi antar instansi pemerintah yang berkompeten dalam menyelesaikan masalah kebebasan beragama dan berkeyakinan lemah, aparat keamanan khususnya Polri juga cenderung gagap atau digagapkan dalam mengatasi masalah konflik agama yang muncul dalam bentuk konflik antar umat berbeda agama (interreligion), konflik antar aliran dalam tubuh satu agama (sectarian), kekerasan yang dilakukan oleh Laskar atau Milisi

yang berafiliasi ke suatu agama tertentu, dan aksi terror yang melibatkan simbol dan idiom keagamaan. Padahal kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi warga masyarakat itu tidak hanya memiliki jaminan konstitusional dari dalam negeri akan tetapi juga dari internasional. Di negara yang menganut demokrasi, polisi sebagai salah satu alat negara tidak sekedar sebagai penjaga ketertiban keamanan masyarakat semata, tetapi juga sebagai kekuatan masyarakat sipil (civil society) untuk menjaga keselarasan hubungan antara pemerintah dengan warganya. Sistem kepolisian dan sistem pemerintahan memiliki hubungan yang bersifat resiprokal.

Kata Kunci : Kebebasan beragama, konstitusional, keselarasan, sistem kepolisian

Pendahuluan

Pernyataan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadat menurut ketentuan agama dan kepercayaannya masing-masing sebagaimana dirumuskan dalam pasal 29 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 dalam praktek cenderung masih jauh dari harapan. Dinamika kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia sejak reformasi 1989 hingga kini dapat dikatakan dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Dari

catatan SETARA Institute diketahui bahwa, tahun 2007 terdapat 185 jenis tindakan dalam 135 peristiwa pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan; tahun 2008 terdapat 367 tindakan dalam 265 peristiwa; tahun 2009 terdapat 291 tindakan dalam 200 peristiwa, dan tahun 2010, tercatat tidak kurang 175 peristiwa¹.

Pelanggaran terhadap pasal 29 ayat 2 UUD 1945 itu antara lain dalam bentuk pelanggaran

* Prof. Dr. Bambang Widodo Umar; Staf Pengajar pada STIK-PTIK dan Pascasarjana Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia

1. Secara rinci dapat juga dilihat pada "Tabel Kasus Kekerasan Terhadap Komunitas Beragama Tahun 2007" di HURIDOCS – Imparsial, Volume 4, Edisi Oktober – Desember 2007, hal 5 s/d 8.

suatu ajaran tertentu, pengucilan terhadap kelompok ajaran tertentu, juga pembiaran suatu kelompok masyarakat melakukan tindakan anarkis yang ditujukan terhadap komunitas agama minoritas hingga berakibat jatuhnya korban manusia. Sebagai contoh, penyerbuan sekelompok warga masyarakat Cikeusik terhadap Jamaah Ahmadiyah pada tanggal 6 Februari 2011 yang memakan korban dua orang meninggal dimungkinkan terjadi karena lengahnya aparat keamanan dalam melindungiarganya.

Hari demi hari kondisi warga masyarakat dalam menjalankan ibadah agama dan kepercayaannya tidak bertambah kondusif, justru cenderung tidak terkelola secara baik. Selain koordinasi antar instansi pemerintah yang berkompenten dalam menyelesaikan masalah kebebasan beragama dan berkeyakinan lemah, aparat keamanan khususnya Polri juga cenderung gagap atau digagapkan dalam mengatasi masalah konflik agama yang muncul dalam bentuk konflik antar umat berbeda agama (*interreligion*), konflik antar aliran dalam tubuh satu agama (*sectarian*), kekerasan yang dilakukan oleh Laskar atau Milisi yang berafiliasi ke suatu agama tertentu, dan aksi terror yang melibatkan simbol dan idiom keagamaan.

Polri seharusnya mampu mencegah aksi massa yang berpotensi mengancam kebebasan warga masyarakat dalam menjalankan hak beragama dan menindak dengan tegas kelompok masyarakat yang melakukan pelanggaran hukum. Apalagi jika sudah diketahui bahwa kelompok masyarakat itu akan bertindak dengan menggunakan cara kekerasan. Demikian pula sesuai dengan kewenangannya, Polri tidak boleh memihak atau membiarkan kelompok massa memaksakan kehendaknya.

Dari gambaran tersebut, masalah kebebasan beragama dan pemolisian menjadi sangat penting. Pengkaitan kedua masalah itu menjadi lebih penting mengingat *timing*-nya ketika kita berada

dalam era transisi menuju demokrasi. Di mana era ini ditandai oleh sebuah paradoks, sementara tuntutan akan penegakan hak meningkat, di sisi lain kapasitas Negara (pemerintah) dalam memenuhi kewajibannya justru melemah. Inilah kendala sekaligus tantangan yang dihadapi oleh kedua belah pihak, yaitu memperkuat praktek pemolisian yang lebih profesional terhadap kebebasan beragama, di tengah transisi menuju demokrasi yang lebih penuh.

Kebebasan Beragama di Indonesia

Jatuhnya Orde Baru pada bulan Mei 1998 telah membuka peluang terwujudnya cita-cita pemerintahan konstitusional. Salah satu terobosan paling penting adalah telah dilakukan amandemen UUD 1945 (1999 - 2002). Khusus dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan, hasil amandemen itu memberi jaminan konstitusional yang kuat. Pasal 28 E UUD 1945 menegaskan bahwa: (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara, meninggalkannya serta berhak kembali; Selain itu (2) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran, dan sikap sesuai dengan hati nuraninya. Jadi dapat dikatakan bahwa secara normatif hak kebebasan beragama dan berkeyakinan sesuai hati nurani seseorang di Indonesia telah mendapat landasan hukum yang kuat.

Kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi warga masyarakat itu tidak hanya memiliki jaminan konstitusional dari dalam negeri akan tetapi juga dari internasional. Terobosan yang dilakukan pemerintah dengan meratifikasi Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) lewat UU No. 12 Tahun 2005 mengikat secara hukum dan mewajibkan negara peserta untuk memasukkan sebagai bagian dari perundang-undangan nasional ada rumusan jaminan

kebebasan beragama dan berkeyakinan yang luas, seperti tertera pada pasal 18 ICCPR beserta pembatasannya. Adapun masalah yang terkait dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan umumnya karena perangkat dari perundang-undangan belum saling mendukung dan kurangnya aturan-aturan teknis pelaksanaan untuk menegakkan jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan.²

Dengan landasan hukum tersebut berarti setiap penduduk di Indonesia memiliki kebebasan dalam membuat keputusan sehubungan dengan agama yang akan dianut, dipercayai, dipeluk dan dipraktikkannya baik sebagai pribadi maupun kelompok, juga dilakukan secara diam-diam maupun terbuka. Kebebasan itu mencakup pula kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk mengekspresikan keyakinan dan nilai-nilai agamanya, sejauh hal itu tidak mengakibatkan hilang atau terhambatnya kebebasan agama orang atau kelompok lain.

Parsudi Suparlan dalam bukunya yang berjudul "Hubungan Antar Suku Bangsa" (2004) mencermati bahwa, toleransi beragama bangsa Indonesia telah diwujudkan dalam agama yang dipeluk oleh sukubangsa menjadi kebudayaan sukubangsa tersebut. Sejak masa penjajahan hingga masa kemerdekaan secara umum bangsa Indonesia dikatakan cukup toleran dalam beragama dan berkeyakinan. Toleransi itu ditunjukkan dengan cara menghormati kebebasan beragama bagi semua orang yang berasal dari tradisi agama apa saja. Penghormatan itu dilakukan meskipun ada warga yang tidak setuju dengan ajaran atau praktek agama lain.

2. General Comment No. 22 (yang diterima dalam sidang Umum ke-48 PBB, 1993) memberikan petunjuk resmi penafsiran ICCPR, karena itu hak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama harus dipahami secara luas dan komprehensif: "Article 18 protects theistic, non-theistic and atheistic beliefs, as well as the right not to profess any religions or belief. The terms 'belief and religion' are to be broadly construed. Article 18 is not limited in its application to traditional religions or to religions and beliefs with institutional characteristics or practices analogous to those of traditional religions. The Committee therefore views with concern any tendency to discriminate against any religion or belief for any reason, including the fact that they are newly established, or represent religious minorities that may be the subject of hostility on the part of a predominant religious community." Lihat UN Office of the High Commissioner for Human Right, General Comments No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18), 30/07/93, Paragraf 2.

Parsudi juga menengarai toleransi agama dalam konteks masyarakat pluralisme Indonesia di mana orang memandang agama di luar agama mereka dapat bersifat : (1) *eksklusif*, dalam arti menurut mereka tradisi agama sendiri adalah satu-satunya yang benar dan yang lain salah; (2) *inklusif*, dalam arti menurut mereka tradisi agama sendiri adalah satu-satunya yang sepenuhnya benar, sedangkan tradisi agama lainnya tidak sempurna atau hanya mengandung sebagian kebenaran; atau (3) *pluralis*, dalam arti menurut mereka semua tradisi agama adalah sah, valid dan benar di mata pemeluknya masing-masing, dan semua tradisi agama layak dihormati.

Namun disayangkan, Negara yang konon menjunjung tinggi semboyan "Bhineka Tunggal Ika", semboyan itu sering dicerai oleh masyarakatnya sendiri. Dalam hal kebebasan beragama dan berkeyakinan prakteknya masih diskriminatif. Ketika terjadi perbedaan beragama dan berkeyakinan dalam masyarakat penyelesaiannya tidak jarang dilakukan dengan cara-cara kekerasan. Dalam kondisi ini rasa aman warga masyarakat dalam menjalankan agama dan keyakinannya nampak belum sepenuhnya terjamin.

Pemolisian dalam Konteks Kebebasan Beragama

Secara normatif fungsi kepolisian di Indonesia dirumuskan di dalam pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa, fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan kamtibmas, penegak hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Intinya ada tiga fungsi kepolisian terkandung dalam pasal tersebut, pemeliharaan kamtibmas (fungsi pencegahan/preventif), penegak hukum (fungsi penindakan/represif) dan pelayan masyarakat (*public service*). Jika pemeliharaan kamtibmas diletakan pada urutan pertama, maka dalam menjalankan tugas Polri wajib mengutamakan upaya "pencegahan"

terhadap berbagai kemungkinan dapat terjadinya suatu peristiwa pidana.

Asfinawati (2009) dalam makalahnya berjudul "Menghentikan Kekerasan Agama Melindungi Korban, Menindak Pelaku" menunjukkan hasil investigasi LBH Jakarta bersama KontraS terhadap empat komunitas agama yaitu, Ahmadiyah di Jawa Barat, al Qiyada di Sumatera Barat, penutupan gereja-gereja di Jawa Barat dan Ahmadiyah di Lombok, yang mana tindakan polisi dalam menangani konflik agama:

1. Pihak kepolisian setempat kurang mengantisipasi terjadinya aksi kekerasan.
2. Aparat kepolisian yang berjaga kurang melakukan perlindungan terhadap benda milik komunitas korban.
3. Aparat kepolisian kurang melakukan tindakan pengendalian massa atau upaya paksa terhadap para pelaku kekerasan.
4. Aparat kepolisian sebaliknya melakukan evakuasi paksa terhadap komunitas korban yang dilanjutkan penyegelan tempat ibadah dengan menggunakan garis polisi.
5. Aparat kepolisian terlibat pula dalam upaya intimidasi atau kriminalisasi terhadap korban.
6. Aparat kepolisian kurang melakukan tindakan yang serius terhadap pelaku kekerasan. Proses peradilan hanya dilakukan terhadap pelaku lapangan dan bukan actor intelektualnya.
7. Pemerintah lokalpun kemudian membuat kebijakan pelarangan kegiatan atau penutupan tempat ibadah.

Di sisi lain terdapat keselarasan pola tindakan yang dilakukan aparat birokrasi dan aparat kepolisian :

1. Kekerasan diawali dengan adanya langkah-langkah prakondisi seperti fatwa sesat dari para ulma atau isu kriterisasi.
2. Fatwa/isu tersebut lalu disosialisasikan dengan cara yang provokatif kepada masyarakat awam melalui ceramah, tabligh, pengajian-pengajian, seminar, buku-buku, selebaran, dan lain-lain dengan disertai ajakan atau hasutan untuk melakukan penutupan tempat ibadah atau pembubaran kegiatan komunitas korban.
3. Selanjutnya dilakukan mobilisasi massa untuk mendesak pemerintah lokal segera memenuhi tuntutan untuk melakukan penutupan atau pelarangan dengan mengacu pada fatwa, dengan menggunakan ketentuan hukum diskriminatif, seperti pasal 156a KUHP jo. UU No. 1/PNPS/1965, dan Peraturan Bersama dua Menteri tentang Pendirian Rumah Ibadah.
4. Oleh karena pemerintah lokal tidak segera memenuhi tuntutan, maka terjadi aksi kekerasan terhadap komunitas korban berupa: perusakan tempat ibadah, penyegelan, penjarahan harta benda, intimidasi, penganiayaan. Dan memaksa pimpinan komunitas korban menandatangani surat kesepakatan penghentian kegiatan ibadah.
5. Pemerintah lokal lalu membuat kebijakan pelarangan kegiatan atau penutupan tempat ibadah.

Dari data tersebut tercermin bahwa aparat kepolisian dalam menjalankan tugas tidak mengutamakan upaya pencegahan atas kemungkinan terjadinya tindakan anarkis dari suatu kelompok masyarakat terhadap komunitas tertentu dalam menikmati hak kebebasan

beragama dan berkeyakinan. Cara penanganan itu mungkin dilakukan karena ada tekanan dari kelompok masyarakat yang tidak mau menerima perbedaan (*intolerance group*) atau mungkin dari kelompok yang memiliki kepentingan tertentu. Akibatnya upaya polisi dalam melindungi keselamatan manusia, moral, keamanan dan ketertiban masyarakat, serta hak asasi manusia menjadi terkesampingkan.

Hal ini bisa terjadi karena aparat kepolisian masih terbatas pengetahuan dan ketrampilannya di bidang manajemen dan penanganan konflik yang melibatkan agama. Pemahaman polisi tentang sakularisme sebagai suatu prinsip kebijakan untuk mengatur hubungan antara agama dan negara dalam konteks khusus sangat kurang. Sakularisme sekedar dipahami sebagai paham dalam negara yang berpendirian bahwa moralitas tidak perlu didasarkan pada ajaran agama semata. Kondisi sosial pun juga cenderung menunjukkan adanya sifat eksklusif dari agama yang seperti mengecilkan arti harmoni dan solidaritas antar komunitas pemeluk agama yang berbeda-beda. Dalam kondisi demikian polisi selaku aparat pengelola kamtibmas juga belum mampu mengarahkan tugasnya dalam upaya membangun kualitas sakularisme sebagai kondisi yang kondusif untuk menjaga pluralisme masyarakat. Akibatnya: (1) Seringkali polisi tampak reaktif dalam menangani konflik yang berkaitan dengan agama; (2) Prosedur yang digunakan dalam menangani konflik agama tidak selaras dengan tantangan nyata di masyarakat; (3) Polisi juga sering tidak mendapat dukungan dari masyarakat agama; dan (4) Polisi tampak ragu-ragu dalam bertindak, karena takut melanggar HAM.

Keterlibatan polisi dalam kancah agama menjadi pusat kontroversi ketika hal itu dikaitkan dengan konsensus yang didasarkan pada sikap netralitas dalam menjalankan tugas institusi. Hal ini didasarkan pada keberadaan kepolisian sebagai organisasi yang diciptakan oleh negara dan

dijalankan melalui proses politik dalam rangka menegakkan wewenangnya. Secara struktural dalam lembaga kepolisian itu melekat dua kekuasaan, yaitu (1) kekuasaan di bidang hukum, dan (2) kekuasaan di bidang pemerintahan. Dari kedua kekuasaan itu melahirkan tiga fungsi utama polisi, yaitu (1) sebagai penegak hukum diperoleh dari kekuasaan bidang hukum; (2) sebagai penegak keamanan dan ketertiban masyarakat; dan (3) sebagai pelayan masyarakat. Dua fungsi terakhir (2) dan (3) diperoleh dari kekuasaan di bidang pemerintahan.

Kekuasaan polisi tersebut diwujudkan dalam bentuk kekuatan paksa fisik secara terorganisir untuk mengontrol perilaku masyarakat dalam mencapai moral kolektif. Kekuasaan di sini tentu mengacu pada suatu dasar dari bentuk kesepakatan bersama. Artinya, kekuasaan polisi itu tidaklah berdiri sendiri untuk mencapai moral kolektif, banyak lembaga lain yang terlibat di dalamnya. Dengan kata lain polisi bukan satu-satunya lembaga yang memiliki kekuasaan absolut untuk membangun moral kolektif. Sampai di sini sebenarnya tidak ada masalah serius bagi polisi. Persoalannya muncul ketika masyarakat menuntut agar polisi menjadi wasit yang adil dalam menjalankan tugas di lapangan, disisi lain diam-diam (*secretly*) strategi kekuasaan merangkak ke arah memanfaatkan lembaga kepolisian. Dalam kondisi demikian jika polisi tidak diimbangi oleh kemampuan dan sistem pengawasan yang memadai sangat mungkin mereka akan mudah mengabaikan tujuan mencapai moral kolektif.

Dalam konteks UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia titik rawan kekuasaan polisi terletak pada Pasal 8 (1) yang menetapkan posisi Polri langsung di bawah Presiden. Kerawanan itu adalah jika terjadi penggiringan Polri menjadi *agent of political stabilisation* sebagaimana dilakukan pada masa Orde Baru, di mana bersama militer diperlakukan sebagai alat kekuasaan politik

ketimbang sebagai penegakan hukum yang ujung-ujungnya hanya untuk menguntungkan elit penguasa. Hal ini juga sering dijadikan alasan diperlakukannya polisi yang seharusnya sebagai pengelola keamanan dan ketertiban umum menjadi penjaga stabilitas pemerintahan karena adanya gejolak sosial akibat pengelolaan kebebasan beragama dan berkeyakinan yang tidak *fair*. Memang, pembangunan dapat beraksas terhadap buruknya keamanan yang menyebabkan jiwa dan harta benda rakyat menjadi tidak terjamin. Akan tetapi hal itu juga dapat disebabkan oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak tepat dalam mengelola program pembangunannya.

Di sinilah antara institusi kepolisian dan *environment* yang melingkupinya saling mempengaruhi dengan pelbagai kebijakan pemerintah. Dengan demikian kepolisian mengalami perubahan besar di tengah tantangan yang menyebabkan tindakan-tindakan institusi kepolisian dapat memiliki kedekatan pada aspek politik. Sebagai bagian dari penyelenggara negara secara umum jelas kepolisian memiliki hubungan erat dengan sumber-sumber kekuasaan. Dalam kondisi ini kepolisian dengan mudah mengontrol kelompok-kelompok masyarakat karena pengaruh sebagai bagian dari pemerintahan.

Dari keberadaan polisi di tengah-tengah arus kekuatan yang saling menarik, yaitu arus penguasa dan yang dikuasai, dimungkinkan lewat pertimbangan logis polisi memilih lebih baik berfihak kepada yang berkuasa secara politis. Berdiri di tengah-tengah arus kontradiksi demikian sesungguhnya tergantung dari kemandirian polisi. Dilema yang merantai dirinya adalah manakala kelompok tertentu menyusupkan kepentingan yang tidak sesuai dengan tujuan kepolisian. Yang terjadi selanjutnya ialah, fungsi polisi sebagai penegak hukum menjadi kabur dan menjadi tidak lebih sekedar alat kelompok yang ingin mewujudkan kehendak subyektif dalam perilaku keseharian polisi. Dari

sini kerawanan pemolisian di Indonesia dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Di negara yang menganut demokrasi, polisi sebagai salah satu alat negara tidak sekedar sebagai penjaga ketertiban keamanan masyarakat semata, tetapi juga sebagai kekuatan masyarakat sipil (*civil society*) untuk menjaga keselarasan hubungan antara pemerintah denganarganya. Karena itu peranan polisi selalu dilakukan penyesuaian dengan struktur sosial di mana ia berada. Struktur sosial itu adalah konfigurasi peran yang berkembang sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian antara sistem kepolisian dan sistem pemerintahan memiliki hubungan yang bersifat resiprokal.

Penutup

Sejauh ini masyarakat telah berusaha memahami dilema yang dihadapi Polri. Adapun pelecehan yang dilemparkan kepada lembaganya sebagai alat kekuasaan, pada dasarnya merupakan kekecewaan masyarakat atas sistem yang tidak memberikan peluang bagi mereka untuk menyalurkan aspirasi lewat arus informasi dua arah. Hal ini merupakan suatu kerawanan, di mana struktur yang menyimpang dari konsensus dan tujuan bersama secara potensial bersifat labil.

Sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 bahwa negara Republik Indonesia adalah Negara hukum dan bukan Negara kekuasaan, maka dalam sistem kekuasaan perlu didudukan dari pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam negara integralistik ke pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) dalam negara demokrasi. Sejalan hal itu perlu dibenahi sistem pemolisian dari *State Policing* ke *Community Policing*, di mana sistem pemolisian terakhir mempunyai kelembagaan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, sehingga polisi bisa menjaga dirinya tetap konsisten dengan konsensus dan tujuan bersama. (Jakarta, Juli 2011)

Pustaka :

- Awaloedin, Djamin. 2000. *Sejarah Kepolisian Indonesia*. PTIK Press. Jakarta.
- Carter, Gene E., and Elaine H. Cater. 1975. *Police Reform in the United State: The Era of August Vollmer, 1905 - 1932*. Berkely: University California Press.
- Cole, Wade M., 2004. *Sovereignty Relinquished: Explaining Commitment to International Human Rights*, Centre on Democracy, Development, and The Rule of Law, Stanford Institute on International Studies, California.
- Friedmann, Robert, R. 1990. *Community Policing: Promises and Challenges*. *Journal of Contempory Criminal Justice* 6(2): 79 -88.
- Laumann, Edward O. and David Knoke. 1987. *The Organization State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison WI: The University of Wisconsin Press.
- Wahid, Abdurrahman. 2005. "Negara Hukum ataukah Kekuasaan?", dalam gusdur.net. 20 Juli 2005.
- Westley, W.A. 1969. Violence and the Police. Social Force. *American Journal of Sociology*. Volume 59.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*.