

Buku ini dipersiapkan sebagai panduan bagi pemegang kebijakan –terutama pemerintah—baik di pusat maupun daerah, institusi kepolisian dan masyarakat dalam rangka mengatasi potensi dan konflik sosial bernuansa agama. Secara khusus, buku ini ditujukan bagi pembangunan kerjasama antara pemerintah daerah dan kepolisian. Dua institusi Negara ini menjadi pilar penting bagi penanganan konflik yang bernuansa agama. Pola kerjasama keduanya sangat dibutuhkan agar konflik tidak merambah, meluas dan menimbulkan dampak yang merugikan.

Buku ini dipersembahkan atas kerjasama



ISBN 978-602-61263-4-4



9 786026 126344

# BUKU PANDUAN PENANGANAN KONFLIK BERNUANSA KEAGAMAAN

UNTUK  
PEMERINTAH DAERAH  
DAN KEPOLISIAN

**BUKU PANDUAN**  
**PENANGANAN KONFLIK**  
**BERNUANSA KEAGAMAAN**

UNTUK PEMERINTAH DAERAH  
DAN KEPOLISIAN

Penerbit  
PUSHAM UII Yogyakarta

**BUKU PANDUAN PENANGANAN KONFLIK  
BERNUANSA KEAGAMAAN UNTUK  
PEMERINTAH DAERAH DAN KEPOLISIAN**

Penyunting: Puguh Windrawan  
Pemeriksa Bahasa: Kelik Sugiarto  
Penyusun:

Eko Riyadi  
St. Tri Guntur Narwaya  
Puguh Windrawan  
M. Syafi'ie  
Arini Robbi Izzati

Penata letak sampul dan isi: Aziz Dharma

xii + 84 hlm.

10 x 15,2 cm

ISBN 978-602-61263-4-4

Cetakan Pertama, Februari 2018

Diterbitkan oleh:

Pusat Studi Hak Asasi Manusia  
Universitas Islam Indonesia  
(PUSHAM UII) Yogyakarta  
Jeruklegi RT 13 RW 35 Gang Bakung  
No. 517A Banguntapan, Bantul, Yogyakarta

Telp./Fax. (0274) 452032/452158

Email: [pushamuii@yahoo.com](mailto:pushamuii@yahoo.com)

website: [www.pusham.uii.ac.id](http://www.pusham.uii.ac.id)

Berkerjasama dengan

The Asia Foundation - DANIDA

# Daftar Isi

## **PENGANTAR**

A.	Terminologi	viii
B.	Prinsip Dasar	ix
C.	Sasaran	x
D.	Cara Membaca	x

## **BAGIAN PERTAMA**

### Landasan Penanganan Konflik

#### Bernuansa Keagamaan

A.	Landasan Filosofis	2
B.	Landasan Sosiologis	6
C.	Landasan Yuridis	9

## **BAGIAN KEDUA**

### Prinsip Penanganan Konflik

#### Bernuansa Keagamaan

A.	Universal	24
B.	Non Diskriminasi	24
C.	Kesetaraan	26
D.	Kewajiban Positif	26
E.	Kewajiban Negatif	27
F.	Tanggung Jawab Negara	28

### **BAGIAN KETIGA**

#### Pendekatan dan Tahapan Penanganan

#### Konflik Bernuansa Keagamaan

- |    |                         |    |
|----|-------------------------|----|
| A. | Penanganan Pra Konflik  | 30 |
| B. | Penghentian Konflik     | 34 |
| C. | Pemulihan Paska Konflik | 40 |

### **BAGIAN KEEMPAT**

#### Peran Pemerintah dan Masyarakat Dalam

#### Penanganan Konflik Bernuansa Keagamaan

- |    |                                      |    |
|----|--------------------------------------|----|
| A. | Pemerintah                           | 46 |
| B. | Kepolisian                           | 53 |
| C. | Masyarakat                           | 57 |
| D. | Satuan Tugas<br>Penyelesaian Konflik | 62 |

### **BAGIAN KELIMA**

#### Ragam Kasus Konflik Bernuansa

#### Keagamaan yang Terjadi di

#### Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)

- |    |               |    |
|----|---------------|----|
| A. | Ragam Kasus   | 66 |
| B. | Analisa Kasus | 78 |

# PENGANTAR

**K**onflik dan kekerasan bernuansa agama menjadi problem serius yang dihadapi negara Indonesia saat ini. Banyak kasus terjadi, mulai dari kekerasan, intimidasi, ujaran kebencian (*hate speech*), penyegelan dan pembakaran rumah ibadah, bahkan sampai dengan pembunuhan terhadap orang-orang yang dituduh sesat. Peristiwa ini menyebar di seluruh Indonesia. Merujuk berbagai laporan pada tahun 2015, dominasi konflik jenis ini banyak terjadi di daerah Jawa Barat, Aceh, Jawa Timur, Jakarta, dan Yogyakarta.

Laporan *Setara Institute* tahun 2015 menyebutkan; telah terjadi 197 konflik dan pelanggaran kebebasan beragama atau berkeyakinan, dengan 236 bentuk tindakan. Jumlah ini meningkat drastis dibanding pada tahun 2014;

dimana tercatat ada 134 peristiwa, dengan 177 tindakan. Apabila konflik tersebut diakumulasikan selama 9 tahun ke belakang; telah terjadi 1.867 peristiwa dengan 2.498 tindakan pelanggaran. Secara matematis telah muncul 17 lebih peristiwa setiap bulan, atau hampir 6 tindakan pelanggaran dalam setiap minggunya.

Secara teoritis, setiap konflik yang terjadi tidak hanya berasal dari satu sebab. Setiap sumber konflik selalu terkait dengan banyak persoalan lain. Oleh karenanya, tindakan pencegahan harus sedini mungkin dilakukan. Tak bisa dipungkiri juga, bahwasanya konflik dan kekerasan bernuansa agama memerlukan penanganan yang lebih terukur dan tertata rapi. Untuk itu, diperlukan tata laksana dan kerjasama antar berbagai sektor.

Penanganannya juga tetap tak bisa lepas dari tiga unsur utama, yaitu pemerintah, kepolisian, dan masyarakat. Tiga unsur ini meski mempunyai karakteristik yang berbeda, akan tetapi masing-masing mempunyai tugas yang penting dalam menjembatani agar konflik tak muncul. Jikapun terpaksa muncul, maka skala

konfliknya bisa diminimalisir, tidak meluas, dan tidak berdampak luas pada kehidupan sosial bernegara.

Dalam beberapa sisi, tentang konflik sosial sedikit banyak telah disinggung dalam UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2015. Aturan yang disebut terakhir merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. 7 Tahun 2012. Jadi bisa dikatakan, telah ada aturan atau payung hukumnya, yang kemudian dilengkapi dengan aturan teknisnya. Meskipun begitu, ada beberapa hal yang mungkin bisa ditelisik ulang dan ditelaah—serta mungkin ditambah—tentunya tanpa menghilangkan semangat dan isi peraturan tersebut.

Jelas diatur dalam Pasal 3 UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Beberapa kata kunci yang bisa dicermati adalah tentang “tenggang rasa dan toleransi”. Penanganan konflik semestinya meningkatkan keduanya. Semangat ini menjadi ukuran atau indikator bagi lembaga yang hendak melakukan tugas penanganan konflik. Hal itu cukup masuk akal dilakukan, mengingat struktur



masyarakat di Indonesia yang plural dan memiliki banyak perbedaan, serta terdiri atas beragam suku bangsa.

## A. TERMINOLOGI

*Konflik*: perbedaan tujuan, pandangan, pendapat, sikap yang dapat memicu ketegangan dan perselisihan. Muncul karena adanya hasrat manusia untuk berkompetisi.

*Kekerasan*: tindakan, ucapan, sikap, yang menyebabkan kerusakan fisik, psikis, sosial, dan lingkungan. Juga bisa dimaknai sebagai segala bentuk ekspresi yang menghalangi orang lain untuk memaksimalkan potensi dirinya.

*Konflik dan kekerasan bernuansa agama*: perbedaan pandangan yang kemudian berujung pada tindakan yang menyebabkan kerugian fisik, psikis, sosial, dan lingkungan di mana isu agama menjadi bagian, faktor dominan, faktor berpengaruh, atau menjadi latar belakangnya.

## B. PRINSIP DASAR

Persoalan konflik dan kekerasan bernuansa agama, karakteristiknya tidak selalu seragam. Oleh karenanya, langkah untuk menemukan model panduan taktis penanganan bagi pemerintah daerah dan kepolisian menjadi sebuah kebutuhan. Selain itu, harus disadari dan dimengerti, bahwa *Standard Operational Procedure* (SOP) penanganan konflik kekerasan bernuansa agama, belum diatur dalam peraturan kebijakan, baik melalui undang-undang, peraturan pemerintah ataupun peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri).

Problem konflik bernuansa agama, sementara ini dipahami sebagai bagian persoalan konflik sosial secara lebih luas. Dalam Peraturan Kapolri (Perkap) No. 8 Tahun 2013, konflik tersebut didudukkan sebagai salah satu sumber penyebab konflik, seperti juga yang bisa disebabkan oleh persoalan politik, ekonomi sosial budaya, sengketa sumber daya alam, dan yang lainnya.

### **C. SASARAN**

Buku ini dipersiapkan sebagai panduan bagi pemegang kebijakan—terutama pemerintah—baik pusat dan daerah, institusi kepolisian, dan masyarakat pada umumnya. Pada titik tertentu, dipersiapkan khusus bagi pemerintah daerah dan kepolisian. Dua institusi negara ini menjadi pilar penting bagi penanganan konflik sosial bernuansa agama. Pola kerjasama keduanya sangat dibutuhkan agar konflik tidak merambah, meluas, dan menimbulkan dampak yang merugikan.

### **D. CARA MEMBACA**

Buku panduan ini berisi 5 (lima) bagian penting tentang penanganan konflik sosial, terutama konflik yang bernuansa keagamaan.

1. Bagian pertama

Melihat jumlah konflik bernuansa agama yang tidak sedikit, menjadi penting membaca landasan berfikir mengapa konflik bernuansa agama harus ditangani secara

serius oleh kepolisian. Landasan filosofis, sosiologis dan yuridis menjadi dasar untuk selalu diingat, agar kepolisian dan penda tidak “dikalahkan” oleh suara kelompok intoleran tertentu, yang dalam skala yang lebih besar akan merusak sendi-sendi bangunan kebangsaan dan ke-Indonesiaan. Para petugas kepolisian harus menyadari tanggung jawab utamanya untuk melindungi, mangayomi, dan menghormati semua umat beragama atau keyakinan, tanpa terkecuali.

## 2. Bagian kedua

Mengusung ide tentang prinsip penanganan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Sangat kental dengan perspektif hak asasi manusia. Beberapa prinsip yang dimaksud adalah universal, non diskriminasi, kesetaraan, kewajiban positif, kewajiban negatif, dan tanggung jawab negara.

## 3. Bagian ketiga

Pendekatan taktis dan tahapan penanganan kasus, menjadi ide dasar selanjutnya. Penanganan konflik secara umum terbagi

menjadi 3 (tiga) tahap, masing-masing adalah pencegahan (pra konflik), penghentian konflik, dan pemulihan pasca konflik.

#### 4. Bagian keempat

Ide dasar penulisan bagian ini adalah peran lembaga dalam penanganan konflik. Lembaga yang dimaksud adalah pemerintah pusat dan daerah, institusi kepolisian dan masyarakat itu sendiri. Ada beberapa rancangan teknis terkait apa yang telah dibahas pada bagian sebelumnya. Deteksi dini dan pemetaan wilayah menjadi salah satu dasar penanganan konflik. Hal ini dilakukan sebagai upaya terpadu yang dilakukan antara pemerintah, kepolisian, dan masyarakat.

#### 5. Bagian kelima

Dituliskan mengenai contoh-contoh kasus konflik dan kekerasan bernuansa agama yang pernah terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Dimaksudkan sebagai sebuah gambaran bahwa konflik jenis ini perlu ditelaah dan dipelajari lebih lanjut oleh para pemangku kebijakan.

**BAGIAN PERTAMA**

---

**LANDASAN PENANGANAN  
KONFLIK BERNUANS  
KEAGAMAAN**

## A. LANDASAN FILOSOFIS

Landasan dasar yang mesti dirujuk dalam penanganan konflik bernuansa agama di Indonesia adalah perintah konsitusi. Ada klausul yang menyatakan bahwa Indonesia menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu. Sejak awal, ada kesadaran tentang eksistensi pluralitas agama dan keyakinan yang telah ada. Pendirian negara ini memang diarahkan untuk menghormati setiap agama dan melindungi para penganut agama yang mengamalkan ajaran agamanya.

Salah satu persoalan yang pasti dimiliki negara yang multietnis adalah potensi terjadinya konflik. Selain itu akan muncul juga masalah persaingan nilai yang ada dalam masing-masing agama dan keyakinan. Oleh karena itu, negara harus berdiri diatas semua agama. Setiap agama pasti mengandaikan sistem nilai yang khas dan berbeda dengan agama yang lain, sehingga pluralisme nilai dan sistem

kebenaran agama menjadi satu hal yang tidak mungkin dihindari.<sup>1</sup>

Keragaman agama dan keyakinan, telah disadari juga oleh para pendiri bangsa. Sejak awal berdirinya negara Indonesia, semangat persatuan dan akomodasi semua kelompok telah dinyatakan secara terus terang. Soekarno dalam sidang BPUPKI, 1 Juni 1945 menyatakan:

*“Saudara-saudara yang bernama kaum kebangsawanan yang di sini, maupun saudara-saudara yang dinamakan kaum Islam, semuanya telah mufakat, bahwa bukan negara yang demikian itulah kita punya tujuan. Kita hendak mendirikan suatu negara semua buat semua. Bukan buat satu orang, bukan satu golongan, baik golongan kebangsawanan, maupun golongan yang kaya, tapi semua buat semua.”*

---

1. Ismail Hasani (editor), *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/ Keyakinan*, Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta, 2011, hlm. 10-11.



Soekarno menegaskan bahwa negara yang hendak dibangun ialah konstruksi negara yang berprinsip “semua buat semua”. Sebuah konsep negara untuk mengatasi masalah klaim kebenaran agama atau keyakinan, kelas sosial, kejayaan etnis, ataupun golongan. Negara diletakkan sebagai alat pemersatu ragam perbedaaan dan pelindung semua masyarakat, tidak hanya milik satu kelompok atau golongan tertentu.

Gagasan Hatta tidak jauh berbeda. Baginya, ajaran-ajaran agama memiliki nilai penting untuk mendorong kebangsaan yang beradab. Ia mengatakan:<sup>2</sup>

*“Pengakuan kepada dasar Ketuhanan Yang Maha Esa mengajak manusia melaksanakan harmoni di dalam alam, dilakukan terutama dengan memupuk persahabatan dan persaudaraan antara manusia dan bangsa. Pengakuan itu mewajibkan manusia di dalam hidupnya untuk membela kebenaran,*

- 
2. Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila: Pidato Peringatan Lahirnya Pancasila di Gedung Kebangkitan Nasional, 1 Juni 1977*, Idayu Press, Jakarta, 1977, hlm. 33.

*dengan kelanjutannya: menentang segala dusta. Pengakuan itu mewajibkan manusia di dalam hidupnya membela keadilan, dengan kelanjutannya: menentang dan mencegah kedzaliman. Pengakuan itu mewajibkan manusia dalam hidupnya berbuat yang baik, dengan kelanjutannya: memperbaiki kesalahan.”*

Menurut Yudi Latif, pandangan Soekarno dan Hatta itu mengajak bangsa Indonesia untuk mengembangkan etika sosial dalam kehidupan publik politik, dengan selalu memupuk rasa kemanusiaan dan persatuan, mengembangkan hikmah permusyawaratan dan keadilan sosial. Dengan berpegang teguh pada nilai-nilai ketuhanan, diharapkan bisa memperkuat pembentukan karakter, melahirkan bangsa dan etos kerja yang positif, memiliki ketahanan dan kepercayaan diri untuk mengembangkan potensi yang diberikan dalam rangka mewujudkan kehidupan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.<sup>3</sup>

---

3. Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Gramedia Kompas, Jakarta, 2011, hlm. 119-120.

Pemikiran di atas menegaskan bahwa penanganan konflik bernuansa agama, keyakinan, dan atau apa pun dasar konfliknya; pemangku kebijakan harus bertindak. Mandat pembentukan negara dan jaminan konstitusional, jelas menjadi landasan berfikir bahwa negara harus berada di depan untuk mencegah dan menanggulangi berbagai konflik. Dalam konteks pluralitas agama, negara mesti berada di atas semua agama dan atau keyakinan. Ia harus ambil bagian untuk mendorong kehidupan yang harmonis antar umat beragama dan atau keyakinan. Negara juga mesti menghindari politisasi agama; yang secara langsung dan tidak langsung akan mendorong pengucilan, sikap saling tidak percaya, kekerasan berbasis agama dan keretakan antar warga negara.

## **B. LANDASAN SOSIOLOGIS**

Satu kondisi yang tidak bisa dibantah dalam kehidupan masyarakat ialah kenyataan bahwa masyarakat hidup dengan pluralitasnya, yaitu masyarakat yang hidup bersama, tetapi

berbeda agama, keyakinan dan atau pandangan hidupnya.<sup>4</sup> Dalam hal ini, Indonesia terhitung sebagai negara yang masyarakatnya sangat majemuk, baik agama, keyakinan, etnis, golongan dan budaya. Sejarah mencatat bahwa Indonesia memiliki sejarah yang cukup baik dalam mengelola konflik. Berbagai perbedaan pada akhirnya bisa saling berkolaborasi, berangkulan, bersahabat, bersaudara dan hidup dalam suasana rukun dan damai.

Dalam konteks beragama, sejarah telah mencatat terciptanya persahabatan yang erat dan produktif antara tokoh-tokoh Masyumi dengan pemimpin-pemimpin Katolik, Protestan dan pemimpin agama-agama yang lain. Di antara tokoh itu ialah Natsir atau Prawoto Mangkusasmito, yang sangat dekat dengan I.J. Kasimo, Herman Johannes, A.M. Tambunan atau J. Leimina. Kedekatan itu terjalin sejak sebelum kemerdekaan maupun

---

4. Tore Lindholm, *Justifikasi Filosofis dan Keragaman Terhadap Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan*, dalam Tore Lindholm, dkk, *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan : Seberapa Jauh? Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 97-102.

sesudahnya. Hubungan mereka berlangsung dinamis, kadang-kadang berbeda pandangan politik, tetapi komitmen kebangsaan dan ke-Indonesiaan telah memberi energi positif kepada mereka untuk selalu bersahabat.<sup>5</sup>

Persahabatan dan kerukunan aneka suku, agama, ras, dan budaya dengan jumlah penduduk lebih dari 230 juta jiwa, telah lama berlangsung di Indonesia. Kenyataan persahabatan dan kerukunan karena nilai-nilai ajaran agama, khususnya mengajarkan perilaku yang luhur, bermoral, bermartabat, dan menjunjung penghormatan terhadap manusia dan kelestarian alam. Agama sendiri, seperti definisinya “a” yang berarti “tidak” dan “gama” yang berarti “kacau”, merupakan peraturan yang menghindarkan manusia dari kekacauan dan dinilai akan mengantarkan manusia ke arah keteraturan dan ketertiban.<sup>6</sup>

- 
5. Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Masa Depan Kebebasan dan Kerukunan Beragama di Indonesia*, *Ibid.*, hlm. xi.
  6. Abd. Muqsih Ghazali, *Argumen Pluralisme Agama: Membangun Toleransi Berbasis Al-Qur'an*, Kata Kita, Depok, 2009, hlm. 41-42.

Keberadaan agama yang beragam satu sisi, dan nilai agung yang terkandung dalam pesan agama, mengantarkan Indonesia mengakui bahwa negara ini berdasarkan atas Ketuhanan yang Maha Esa. Mohammad Hatta mengatakan, dasar Ketuhanan yang Maha Esa, bisa jadi pijakan untuk memimpin cita-cita negara Indonesia; yang memberikan jiwa kepada usaha untuk menyelenggarakan tata kelola yang benar, adil dan baik. Dan Ketuhanan yang Maha Esa juga menjadi dasar hormat menghormati antar agama dan mengarahkan kepemimpinan negara ke arah jalan kebenaran, kebaikan, kejujuran dan persaudaraan.<sup>7</sup>

### **C. LANDASAN YURIDIS**

Penanganan konflik bernuansa agama dan keyakinan memiliki landasan hukum yang jelas di Indonesia. Aturan hukum yang menjamin soal kebebasan beragama dan atau berkeyakinan satu sisi dan aturan penanganan konflik sosial sisi yang lain. Aturan-aturan

---

7. Mohammad Hatta, *Pengertian Pancasila: Pidato ... Op.Cit.*, hlm .33.

tersebut antara lain: UUD 1945, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No.12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, Perkap No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Perkap No. 8 Tahun 2013 tentang Teknis Penanganan Konflik Sosial dan Surat Edaran No. SE/06/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*).

UUD 1945 sebagai landasan hukum utama di Indonesia mengatur dengan jelas soal hak beragama dan keyakinan. Pasal 28E ayat (1) berbunyi:

*“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”*

Pada ayat (2) ditegaskan bahwa:

*“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”*

Bahkan, UUD 1945 menyebut hak beragama sebagai hak yang tidak bisa dicabut dalam keadaan apa pun (*non derogable rights*). Pasal 28I ayat (1) menyebutkan:

*“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.”*

Pada ayat (2) dinyatakan:

*“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa*



*pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”*

Konstitusi Indonesia, secara spesifik mempunyai bab yang mengatur soal keberadaan dan jaminan agama di Indonesia, yaitu Bab XI. Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 menegaskan;

*“Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.”*

Pada ayat (2) disebutkan:

*“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”*

Jaminan konstitusi tersebut diperkuat oleh UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 4 berbunyi:

*“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun”*

Pasal 18 ayat (1) UU No.12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, menyatakan:

*“Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara individu maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, ketaatan, pengamalan, dan pengajaran.”*

Ayat (2) menegaskan:

*“Tidak seorang pun boleh dipaksa sehingga mengganggu kebebasannya untuk menganut atau menerima suatu agama atau kepercayaannya sesuai dengan pilihannya.”*

Dan ayat (3) berbunyi:

*“Kebebasan untuk menjalankan agama atau kepercayaan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan hukum yang diperlukan untuk melindungi keamanan, ketertiban, kesehatan, atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan dasar orang lain”*

Berdasar uraian norma-norma di atas, terdapat 8 (delapan) inti normatif kebebasan beragama atau berkeyakinan yang diakui secara internasional saat ini, yaitu :<sup>8</sup>

---

8. Tore Lindholm, dkk (Ed), *Kebebasan Beragama ... Op. Cit.*, hlm. 20-21.

1. *Kebebasan internal*. Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, berhati nurani, dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan setiap orang memiliki, menganut, mempertahankan atau pindah agama atau keyakinan.
2. *Kebebasan eksternal*. Setiap orang mempunyai kebebasan, baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama atau kepercayaannya dalam kegiatan pengajaran, pengamalan, serta ibadahnya.
3. *Tanpa dipaksa*. Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau keyakinannya sesuai dengan pilihannya.
4. *Tanpa diskriminasi*. Negara berkewajiban untuk menghormati dan menjamin hak kebebasan beragama atau berkeyakinan bagi semua orang yang berada dalam wilayahnya dan yang tunduk pada wilayah hukum atau yurisdiksinya, hak kebebasan beragama

atau berkeyakinan tanpa pembedaan apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama atau keyakinan, politik atau pendapat lain, kebangsaan atau asal usul lainnya, kekayaan, kelahiran atau status lainnya.

5. *Hak orang tua dan wali.* Negara berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua dan apabila diakui, wali hukum yang sah, untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri, selaras dengan kewajiban untuk melindungi hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan setiap anak seiring dengan kapasitas anak yang sedang berkembang
  
6. *Kebebasan korporat dan kedudukan hukum.* Komunitas keagamaan sendiri mempunyai kebebasan beragama atau berkeyakinan, termasuk hak otonomi dalam urusan mereka sendiri. Walaupun komunitas keagamaan mungkin tidak ingin menggunakan kedudukan hukum

formilnya, sekarang sudah lazim diakui bahwa mereka mempunyai hak untuk memperoleh kedudukan hukum sebagai bagian dari hak atas kebebasan beragama atau berkeyakinan, dan khususnya sebagai salah satu aspek dari kebebasan memani-  
festasikan kepercayaan agama bukan hanya secara individual tetapi bersama-sama dengan orang lain.

7. *Pembatasan yang diperbolehkan terhadap kebebasan eksternal.* Kebebasan memani-  
festasikan agama atau keyakinan seseorang hanya dapat dibatasi oleh ketentuan berda-  
sarkan hukum, dan yang diperlukan untuk melindungi keamanan publik, ketertiban, kesehatan, atau moral atau hak-hak men-  
dasar orang lain.
8. *Tidak dapat dikurangi.* Negara tidak boleh mengurangi hak kebebasan beragama atau berkeyakinan, bahkan dalam keadaan da-  
rurat publik.

Perlindungan terhadap kebebasan beragama dan atau berkeyakinan, serta penanganan berbagai konflik bernuansa agama, polisi mempunyai peran penting. Sebab, institusi kepolisian dimandatkan konstitusi dan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menjaga dan menjamin keamanan, ketertiban, penegakan hukum dan pengayoman kepada setiap warga negara tanpa terkecuali. Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 berbunyi:

*“Kepolisian Republik Indonesia adalah alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.”*

Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan:

*“Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib*

*dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, serta terpeliharanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.”*

Institusi kepolisian sendiri saat ini telah memiliki Perkap No. 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada Pasal 8 ayat (1) dinyatakan bahwa:

*“Setiap anggota Polri wajib memahami instrumen-instrumen baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan Indonesia dan instrumen internasional, baik yang diratifikasi maupun yang belum.”*

Pada ayat (2) disebutkan:

*“Setiap anggota Polri dalam melaksanakan tugas sehari-hari wajib untuk menerapkan perlindungan dan penghargaan HAM, sekurang-kurangnya : (1) Menghormati*



- martabat dan HAM setiap orang. (2) Bertindak secara adil dan tidak diskriminatif. (3) Berprilaku sopan. (4) Menghargai norma agama, etika dan susila. (5) Menghargai budaya lokal sepanjang tidak bertentangan dengan hukum dan HAM.*

Institusi kepolisian juga telah memiliki Surat Edaran No. SE/06/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*). Peraturan ini dibuat dengan maksud agar kepolisian lebih peka terhadap perbuatan ujaran kebencian yang memiliki dampak yang merendahkan harkat martabat manusia dan kemanusiaan, seperti yang telah terjadi di Rwanda, Afrika Selatan, ataupun di Indonesia. Menurut surat edaran ini, sejarah kemanusiaan di dunia maupun bangsa ini, ujaran kebencian bisa mendorong terjadinya kebencian kolektif, pengucilan, diskriminasi, kekerasan, dan—bahkan pada tingkat yang paling mengerikan—pembantian etnis atau genosida terhadap kelompok yang menjadi sasaran ujaran kebencian. Karena itu, masalah ujaran kebencian harus dapat ditangani dengan baik karena

dapat merongrong prinsip berbangsa dan bernegara Indonesia yang ber-Bhineka Tunggal Ika serta melindungi keragaman kelompok dalam bangsa.

Penanganan konflik bernuansa agama, polisi saat ini mempunyai legitimasi lebih strategis setelah UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Dalam aturan ini dinyatakan bahwa,

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan menegakkan hak asasi setiap warga negara melalui upaya penciptaan suasana yang aman, tenteram, tertib, damai, dan sejahtera, baik lahir maupun batin sebagai wujud hak setiap orang atas perlindungan agama, diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda.”*

Menindaklanjuti UU No. 7 Tahun 2012 ini, institusi kepolisian telah mengeluarkan Perkap No. 8 Tahun 2013 tentang Teknis Penanganan Konflik Sosial. Dalam Perkap ini ditegaskan

bahwa potensi konflik yang bersumber dari berbagai masalah seharusnya bisa dideteksi polisi dan diidentifikasi lebih dini, melalui fungsi intelijen dan strategi perpolisian masyarakat atau *community policing*, sehingga dapat dilakukan antisipasi dan pencegahan agar potensi konflik tidak berkembang menjadi konflik.

Pemolisian masyarakat atau *community policing* menurut aturan ini ialah strategi yang digunakan dalam melaksanakan tugas pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga diharapkan dapat terbangun kepedulian, kepekaan dan kebersamaan antara kepolisian dengan masyarakat, dan dapat memecahkan berbagai permasalahan sosial, khususnya dalam mengeliminasi berbagai potensi konflik yang ada.

## **BAGIAN KEDUA**

---

# **PRINSIP PENANGANAN KONFLIK BERNUANS KEAGAMAAN**

## **A. UNIVERSAL**

**U**niversal dimaknai sebagai prinsip yang memposisikan setiap orang, dimanapun, dengan identitas apapun, adalah manusia yang utuh yang memiliki hak dan kebebasan penuh. Prinsip ini mensyaratkan adanya pengakuan, baik legal maupun moral, bahwa setiap orang dengan identitas dan tinggal di belahan dunia manapun, ia memiliki hak dan kebebasan untuk memeluk, meyakini, mempraktikkan agama atau keyakinan mereka masing-masing.

## **B. NON DISKRIMINASI**

Negara cq. pemerintah dilarang melakukan diskriminasi dalam memberikan perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi individu/ kelompok masyarakat. Diskriminasi dimaknai sebagai setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi,

jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya (Pasal 1 angka 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

Pada konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan, diskriminasi dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

1. *Diskriminasi langsung*, yaitu ketika negara cq. pemerintah membuat kebijakan yang langsung ditujukan untuk membatasi, melecehkan atau mengucilkan individu/ kelompok masyarakat atas dasar agama atau keyakinan tertentu.
2. *Diskriminasi tidak langsung*, yaitu ketika dampak dari kebijakan atau dalam praktik kebijakan negara cq. pemerintah merupakan bentuk pembatasan, pelecehan atau pengucilan kepada individu/ kelompok

masyarakat tertentu atas dasar agama atau keyakinan tertentu, walaupun hal itu tidak ditujukan untuk tujuan diskriminasi.

### **C. KESETARAAN**

Kesetaraan dimaknai sebagai prinsip yang meletakkan semua orang terlahir bebas dan memiliki kesetaraan dalam hak asasi manusia. Prinsip kesetaraan membutuhkan tindakan negara cq. pemerintah untuk memperlakukan setiap orang dengan cara yang sama.

Pada konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan, negara cq. pemerintah berkewajiban untuk memperlakukan semua individu/kelompok masyarakat dengan agama dan keyakinan agama apapun dengan cara yang sama tanpa pengecualian.

### **D. KEWAJIBAN POSITIF**

Kewajiban positif dimaknai sebagai kewajiban negara cq. pemerintah untuk mengambil tindakan aktif dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat terkhusus dalam

hal ini individu/ kelompok masyarakat dengan agama atau keyakinan tertentu.

Kewajiban turunannya adalah aparat pemerintah harus memberikan perlindungan kepada individu/ kelompok masyarakat dengan keyakinan atau agama tertentu dari upaya kekerasan atau bentuk persekusi lain yang dilakukan oleh individu/ kelompok masyarakat lain. Kekerasan atau persekusi tersebut, patut diduga, dilakukan atas dasar perbedaan agama atau keyakinan.

### **E. KEWAJIBAN NEGATIF**

Kewajiban negatif dimaknai sebagai kewajiban negara cq. pemerintah untuk tidak melakukan campur tangan (*interference*) atas kebebasan pilihan agama atau keyakinan individu/kelompok masyarakat. Campur tangan itu dapat dilakukan dengan melarang, mempengaruhi keyakinan atau agama, atau bahkan dengan menggunakan kekerasan dalam rangka memaksa individu/ kelompok masyarakat untuk masuk atau keluar dari ajaran agama atau keyakinan tersebut.



## F. TANGGUNG JAWAB NEGARA

Negara cq. pemerintah memiliki kewajiban dan tanggungjawab untuk memenuhi, melindungi dan menghormati kebebasan beragama atau keyakinan. Hal ini didasarkan pada ketentuan perundang-undangan di bawah ini:

Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyatakan:

*“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.”*

Pasal 71 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, berbunyi:

*“Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.”*

## **BAGIAN KETIGA**

---

# **PENDEKATAN DAN TAHAPAN PENANGANAN KONFLIK BERNUANSA KEAGAMAAN**

## A. PENANGANAN PRA KONFLIK

**B**erpegang dengan rujukan UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, dimensi pencegahan bisa meliputi: (1) Memelihara kondisi damai dalam masyarakat; (2) Mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai; (3) Meredam potensi konflik; (4) Membangun sistem peringatan dini.

Keempat dimensi itu bisa dikerjakan melalui berbagai langkah, seperti sosialisasi, pendidikan, penyuluhan, dialog antar agama, kerjasama kemitraan dengan berbagai bentuk kegiatan bersama, program perdamaian, sampai dengan penyusunan kesepakatan bersama; yang didasari oleh semangat musyawarah untuk mufakat.

Untuk membaca seluruh kebutuhan dasar pencegahan itu, maka kepolisian di tingkat daerah dan perangkat pemerintah daerah (pemda) harus memiliki data yang akurat. Hal itu diperlukan untuk mengetahui kondisi wilayah dan potensi-potensi kerentanan konflik dan kekerasan yang bisa muncul. Data yang

telah tergalih harus diperbaharui terus-menerus sesuai dengan kebutuhan. Data ini bisa dijadikan bagian dalam penyediaan sistem informasi yang membantu pola sistem peringatan dini terhadap potensi konflik yang ada.

Dalam hal ini, dimensi pencegahan akan dibagi menjadi dua, yakni: Pencegahan Umum dan Pencegahan Khusus.

### **1. Pencegahan Umum**

Adalah tindakan umum harian yang semestinya selalu dikerjakan oleh setiap petugas yang ada. Petugas tersebut akan memberikan penilaian mengenai situasi dan kondisi wilayah. Beberapa hal yang bisa dilakukan adalah koordinasi dengan masyarakat, sambang desa, diskusi warga, inventarisasi berbagai isu penting, kegiatan bersama antar lembaga ataupun aktifitas pengamanan wilayah. Hasil dari temuan ini setidaknya menjadi bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan.

Berbagai persoalan yang belum terpecahkan hendaknya terus dicermati. Berbagai macam isu kemudian dipetakan dan dikumpulkan. Model ini mengacu pada kinerja Pemolisian

Masyarakat (Polmas) yang menjadi kebijakan di institusi kepolisian. Secara prinsip, paradigma Polmas mengacu pada keyakinan dasar, bahwa problem keamanan tidak hanya bisa dipecahkan oleh kepolisian semata.

Dua prinsip dasar yang dipakai adalah “kemitraan” serta “pemecahan masalah (*problem solving*)”. Kemitraan mengacu pada bentuk kerjasama, koordinasi dan gotong-royong bersama antar semua pemangku kepentingan, yaitu masyarakat, pemda dan kepolisian. Pemecahan masalah (*problem solving*) mengandikan prinsip bahwa Polmas menjadi mekanisme dan cara untuk memecahkan masalah yang ada secara bersama-sama. Berbagai tindakan yang akan dilakukan, seyogyanya dikerjakan dengan melibatkan seluruh komponen pemda dan juga kepolisian.

Cara merumuskannya bisa dengan cara menghimpun berbagai persoalan yang ada, baik politik, ekonomi, sosial budaya, pendidikan, pembangunan, tata ruang kota, pemetaan kondisi penduduk dan lain-lain. Kondisi-kondisi tersebut akan selalu berkembang dan mengalami perubahan. Setiap persoalan bisa

menyumbang hadirnya potensi konflik. Ambil contoh, kemajuan perubahan tata ruang di sebuah wilayah, bisa jadi akan menjadi salah satu sumber hadirnya konflik. Untuk mengantisipasi, harus ada data yang sah terkait dengan analisa lingkungan sekitar, komunitas, penduduk, bahkan sampai pada afiliasi partai politik.

## **2. Pencegahan Khusus**

Pencegahan khusus ini merujuk pada sesuatu yang bersifat kasuistik. Bisa dikatakan, sebuah persoalan tertentu yang bisa menjadi penyebab konflik dalam sebuah wilayah. Contoh sederhananya, misalnya sebuah kejadian dimana komunitas agama tertentu sedang melaksanakan acara ritual besar, yang meminjam fasilitas umum. Maka pemda dan kepolisian setempat harus tanggap apabila memang ada potensi konflik yang akan muncul, misalnya akibat penolakan oleh ormas tertentu.

Prinsip utamanya, pemda dan kepolisian berkewajiban untuk menyediakan akses ruang, sekaligus perlindungan untuk proses keagamaan tersebut. Pemda dan kepolisian

adalah representasi negara. Kedua institusi ini mempunyai tugas untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya, termasuk dalam soal praktik keagamaan dan berkeyakinan. Prinsip ini harus dijadikan pegangan. Tujuannya untuk menghindari aspek subjektivitas dan ego sektoral keagamaan yang akan mengganggu aspek kesetaraan, non diskriminasi dan objektivitas dalam memandang sebuah perkara.

Dalam tahapan yang lebih konkret, maka pemda dan kepolisian hendaknya mengkaji pokok masalah yang ditemukan. Jika ditemukan adanya potensi yang akan mengganggu proses keagamaan tersebut, maka langkah cepat untuk menghilangkan gangguan harus dilakukan. Jika potensi gangguan dan ancaman itu besar dan beresiko meluas, langkah yang dilakukan adalah berdialog dengan seluruh pemangku kepentingan yang ada.

## **B. PENGHENTIAN KONFLIK**

Hal ini dilakukan ketika sudah terjadi konflik yang menjurus ke arah perusakan fisik.

Contoh yang bisa ditunjukkan adalah kasus penyerangan, penyegelan, bentrok massa, pembubaran paksa, perang antar kelompok agama, perebutan tempat ibadah, konflik dukungan kepemimpinan agama dan seterusnya. Dalam terminologi yang dipakai oleh UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, konflik agama ini bisa mencakup “intra agama” dan “antar kelompok agama”.

Ada beberapa aspek prosedural tindakan fisik yang bisa dilakukan, khususnya oleh kepolisian. Pasal 13 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2012 menyatakan:

*“Penghentian kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a dikoordinasikan dan dikendalikan oleh Polri.”*

Pasal 13 ayat (2) berbunyi:

*“Penghentian kekerasan fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan tokoh masyarakat, tokoh agama dan tokoh adat.”*



Ada beberapa langkah yang sifatnya mendasar. Langkah mendasar ini juga menjadi bagian krusial dalam pengelolaan manajemen konflik yang bisa dikerjakan oleh pemda dan kepolisian. Dua langkah itu adalah; *pertama*, Mediasi dan Negosiasi Penghentian Konflik. *Kedua* adalah tindakan dan keputusan strategis Penghentian Konflik.

### **1. Langkah Mediasi dan Negosiasi Penghentian Konflik**

Proses mediasi dan negosiasi sangat penting dalam mengatasi konflik bernuansa agama. Hal ini bisa dilakukan untuk menggantikan proses yang bersifat administratif dan formal. Bagaimanapun juga, kehidupan agama sangat berhubungan erat dengan aspek teologis dan budaya. Langkah mediasi dan negosiasi harus diletakkan dalam semangat musyawarah yang bermartabat. Harus juga dikedepankan sikap saling menghargai satu sama lain.

Hasil dari proses mediasi dan negosiasi tak selalu berupa keputusan yang bersifat legal dan mengikat. Bisa diterjemahkan menjadi seruan dan himbauan moral yang lebih menenangkan.

Langkah ini bisa tercapai jika ada tiga aspek yang terpenuhi; (a) Pihak-pihak dan pemangku kepentingan yang dilibatkan benar-benar mereka yang mempunyai kapasitas kemampuan dan kedekatan kultural dengan perkara masalah yang ada; (b) Model mekanisme dan ruang mediasi yang disusun dengan benar dan tepat; (c) Visi materi dan arah capaian mediasi yang jelas dan mampu memenuhi kebutuhan dari pihak-pihak yang sedang bertikai. Ketiganya adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan dan masing-masing saling menunjang.

## **2. Tindakan dan Keputusan Strategis Penghentian Konflik**

Tindakan ini diambil melalui beberapa pertimbangan yang penting. Beberapa dasar pertimbangan itu antara lain kualitas, penyebaran dan dampak pada aspek-aspek mendasar yang dianggap penting. Dalam undang-undang penanganan konflik tidak secara khusus disebutkan pertimbangan itu. Yang mengemukakan hanya pada tingkat penyebaran (keluasan) konflik dan bentuk tanggung jawab yang harus diambil.

Apa yang disebut dasar kualitas ini bisa merujuk pada berbagai potensi ancaman terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan hak asasi manusia. Selain itu, ada beberapa nilai yang lain, seperti nilai kebangsaan, kekeluargaan, nilai ber-Bhineka Tunggal Ika, keadilan, kesetaraan gender, ketertiban dan kepastian hukum, juga ada kearifan lokal dan nilai-nilai komitmen moral kebaikan lainnya.

Dalam skema umum UU No. 7 Tahun 2012, seperti tercantum dalam Pasal 12, maka penghentian konflik memiliki beberapa tindakan, yakni (1) Penghentian kekerasan fisik; (2) Penetapan status keadaan konflik; (3) Tindakan darurat penyelamatan dan perlindungan korban; (4) Bantuan penggunaan dan pengerahan kekuatan TNI. Penetapan status keadaan konflik ditentukan oleh seberapa luas wilayah terkena dampak konflik. Ia bisa ada pada tingkat kabupaten/kota, tingkat provinsi atau tingkat nasional. Untuk praktis pelaksanaan penentuan status keadaan konflik akan diputuskan oleh masing-masing pimpinan pemerintah pada level tersebut.

Contohnya, jika terjadi hanya dalam wilayah kabupaten/ kota, maka ditetapkan oleh bupati melalui konsultasi sebelumnya dengan DPRD Tingkat Kabupaten/ Kota dan tentu saja melalui berbagai saran, pertimbangan dan masukan berbagai pihak yang diperlukan, seperti tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan dan yang lainnya. Secara rinci tentang pengaturan peran tanggungjawab sudah sangat jelas dijabarkan dalam UU No. 07 Tahun 2012.

Untuk hal yang tidak kalah penting adalah tindakan strategis dan taktis dalam upaya perlindungan korban. Potensi jatuhnya korban dalam setiap konflik tentunya sangat besar. Korban bisa berubah jiwa maupun harta benda. Untuk itu, langkah untuk melindungi korban sangat diperlukan. Setidaknya ada sembilan hal mendasar yang harus dilakukan dalam tindakan ini, dengan merujuk pada aturan yang ada:

- a. Penyelamatan, evakuasi dan identifikasi korban secara cepat.
- b. Pemenuhan kebutuhan dasar korban konflik.

- c. Pemenuhan kebutuhan dasar pengungsi, termasuk kebutuhan spesifik perempuan, anak-anak dan kelompok berkebutuhan khusus.
- d. Perlindungan terhadap kelompok rentan.
- e. Upaya sterilisasi tempat yang rawan konflik.
- f. Penyelamatan sarana dan prasarana vital.
- g. Penegakkan hukum.
- h. Pengaturan mobilitas orang, barang dan jasa dari dan ke daerah konflik.
- i. Penyelamatan harta benda korban konflik.

### **C. PEMULIHAN PASKA KONFLIK**

Pemulihan pasca konflik lebih banyak berbicara pada penanganan pasca konflik berlangsung. Setiap konflik yang telah terjadi, tentu akan menyisakan berbagai persoalan, baik aspek psikologi, sosial, politik, kerusakan material dan yang lainnya. Setidaknya ada tiga poin penting yang kerap menjadi tanggungjawab yang harus dikerjakan oleh pemerintah, yakni: (1) Rekonsiliasi; (2) Rehabilitasi; dan (3) Rekonstruksi.

## 1. Rekonsiliasi

Ada tiga poin penting yang mendasar ada dalam prinsip tindakan rekonsiliasi yakni:

- a. Perundingan secara damai.
- b. Pemberian restitusi.
- c. Pemaafan.

## 4. Rehabilitasi

Aspek-aspek yang menyangkut tindakan rehabilitasi adalah:

- a. Pemulihan psikologi korban dan perlindungan kelompok rentan.
- b. Pemulihan kondisi sosial, ekonomi, budaya, keamanan dan ketertiban.
- c. Perbaikan dan pengembangan lingkungan dan atau daerah perdamaian.
- d. Penguatan relasi sosial yang adil untuk kesejahteraan masyarakat.
- e. Penguatan kebijakan publik yang mendorong pembangunan lingkungan dan atau daerah perdamaian berbasiskan hak masyarakat.
- f. Pemulihan ekonomi dan hak keperdataan serta peningkatan pelayanan pemerintahan.

- g. Pemenuhan kebutuhan dasar spesifik terutama untuk anak-anak, perempuan dan kelompok masyarakat berkebutuhan khusus.
- h. Pemenuhan kebutuhan dan pelayanan kesehatan reproduksi bagi kelompok perempuan.
- i. Peningkatan pelayanan kesehatan anak-anak.
- j. Fasilitasi serta mediasi pengembalian dan pemulihan asset korban konflik.

### 3. Rekonstruksi

Rekonstruksi mengandung tugas penting, yakni:

- a. Pemulihan dan peningkatan fungsi pelayanan publik.
- b. Pemulihan dan penyediaan akses pendidikan, kesehatan dan mata pencaharian.
- c. Perbaikan sarana dan prasarana umum.
- d. Perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan dan termasuk kesenjangan ekonomi.

- e. Perbaikan dan penyediaan fasilitas pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar spesifik perempuan, anak-anak, lanjut usia, dan kelompok orang yang berkebutuhan khusus.
- f. Perbaikan dan pemulihan tempat ibadah.





## **BAGIAN KEEMPAT**

---

# **PERAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT DALAM PENANGANAN KONFLIK BERNUANSA KEAGAMAAN**

## A. PEMERINTAH

Pemerintah dalam hal ini dibagi menjadi dua bagian yang lebih spesifik, masing-masing adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah (pemda). Dua organ ini memiliki kewenangan yang hampir sama. Perbedaannya ada pada wilayah cakupannya, dimana pemerintah pusat lebih memiliki kewenangan atas keseluruhan daerah; termasuk soal kebijakan-kebijakan tertentu, misalnya dengan mengerahkan TNI untuk membantu penanganan konflik.

### 1. Deteksi Dini dan Pemetaan Wilayah

Deteksi dini atas konflik yang ada menjadi syarat yang paling mutlak. Pemetaan wilayah yang mempunyai potensi konflik, termasuk soal konflik bernuansa agama, harus dilakukan secara sistematis, terukur, dan berkala. Kebijakan pemerintah seringkali lemah dikarenakan hal-hal tersebut. Untuk kasus konflik ini, hal itu seharusnya tak boleh terulang. Penanganannya harus sedemikian rupa,

sehingga mampu memberikan analisis yang baik pada tiap wilayah.

Sekiranya pemerintah dirasakan tidak memiliki sumberdaya yang memadai, maka dapat bekerjasama dengan masyarakat luas. Bisa dari organisasi kemasyarakatan atau perguruan tinggi, tentunya dengan syarat ketat dan mempunyai rekam jejak yang baik soal penanganan konflik. Hal ini bisa dilakukan minimal sebulan sekali atau pada saat momentum tertentu, misalnya pada saat pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah. Konflik bernuansa agama sejauh ini kerap muncul pada saat eskalasi kepentingan politik praktis meningkat.

Di lain sisi, keakuratan data menjadi titik tolak yang penting dalam hal ini. Laporan pemetaan wilayah harus mampu menghasilkan detail-detail informasi yang dibutuhkan. Contohnya: potensi ekonomi, latar belakang masyarakat, pekerjaan, dan yang lainnya. Informasi yang detail sangat membantu dalam membuat kebijakan yang terarah dan terpadu.

Pemetaan wilayah sangat baik jika dilakukan hingga struktur masyarakat terkecil,

misalnya wilayah di Rukun Tetangga (RT) atau padukuhan. Dengan begitu, setiap satuan pemerintahan terkecil memiliki laporan soal potensi konflik yang ada di wilayahnya. Hal ini tentu saja akan lebih mudah bagi pengambil kebijakan untuk menentukan langkah apa yang akan dilakukan di kemudian hari. Jika hal ini dilakukan, maka pemda setempat akan memiliki laporan dan analisa yang baik, untuk kemudian diteruskan kepada pemerintah pusat. Penanganan konflik yang demikian ini menjadikan partisipasi masyarakat menjadi lebih terukur.

Langkah selanjutnya, pemetaan yang telah dilakukan tentu saja harus terdokumentasi dengan baik. Mubazir jika hal itu tidak dilakukan. Dokumen sepenting itu harus tersimpan sebagai sebuah dasar analisis untuk membuat kebijakan. Dalam konstruksi pemikiran kebijakan publik, dokumen yang dijadikan analisis kebijakan, membuat kebijakan tersebut layak untuk dipertanggungjawabkan; baik secara ilmiah, akademis, maupun moral.

Konsekuensi yang harus diemban pemerintah adalah adanya penganggaran untuk

kegiatan tersebut. Bisa melalui APBD untuk satuan kerja pada perangkat pemerintah daerah, dan APBN pada level pemerintah pusat. Seyogyanya ini harus segera dilakukan, mengingat potensi konflik di Indonesia secara keseluruhan mengalami peningkatan. Konflik bernuansa agama juga masih menduduki posisi tertinggi dibandingkan dengan konflik lainnya.

## **2. Penetapan Status Konflik dan Perlindungan Korban**

Situasi ini sebenarnya sangat dihindari. Konflik memuncak, memunculkan bentrok fisik, hingga munculnya korban jiwa yang tidak bisa tertanggulangi. Pemerintah tentunya harus memberikan pengumuman soal status yang sedang dihadapinya. Hal ini dilakukan setelah konflik tidak bisa dikendalikan oleh pihak kepolisian dan terganggunya fungsi pemerintahan. Ada beberapa indikator untuk melihat bagaimana fungsi pemerintahan tidak berjalan dengan baik. Apabila penyelenggaraan administrasi dan fungsi pelayanan kepada masyarakat tidak berjalan, maka hal itu bisa dikategorikan sebagai “terganggunya fungsi pemerintahan”.

Pada saat itulah, status konflik bisa diumumkan kepada khalayak. Status ini diumumkan sesuai dengan wilayah kewenangannya; jika dalam level penda dilakukan oleh bupati atau walikota, dan presiden; jika memuncak hingga skala nasional. Penetapan status ini selayaknya dilakukan jika benar-benar pemerintah bersama pihak kepolisian tak bisa lagi menanggulangi situasi yang ada. Konflik dengan eskalasi yang meningkat dan kemampuan aparat penegak hukum yang terbatas bisa menjadi pemicu pengumuman status ini.

Konflik yang ditengarai tak bisa diselesaikan oleh level penda dan kepolisian, maka pemerintah pusat bisa memberikan bantuan. Mekanisme yang bisa dijalankan adalah dengan dasar permintaan dari penda. Pemerintah pusat bisa mengutus kekuatan TNI untuk menyelesaikan konflik. Hal ini dilakukan sebagai langkah terakhir agar konflik segera selesai, dan jika ini yang terjadi, maka dapat dipastikan akan ada korban.

Jika situasi ini terjadi, maka perlindungan korban harus diarahkan terlebih dahulu pada warga yang terdampak. Korban konflik harus mendapatkan perlindungan, terlebih

pada kelompok rentan: orang tua, anak-anak, wanita, serta penyandang disabilitas. Mereka harus mendapatkan perlindungan utama saat menjadi korban konflik yang sudah memuncak. Perspektif “perlindungan terhadap korban dan kelompok rentan” ini menjadi hal yang patut untuk dikemukakan. Hal ini dilakukan mengingat korban adalah kelompok masyarakat yang tak berdaya, baik dari segi, fisik, mental, maupun lingkungan sosial.

### **3. Pemulihan Fisik, Mental, dan Lingkungan Sosial**

Kondisi ini memungkinkan adanya mediasi antara pihak yang bertikai. Dengan bekal kenyataan bahwa telah ada konflik yang menimbulkan korban jiwa, maka pemerintah dalam hal ini yang menjadi faktor penentu-nya. Ia sebagai sebuah organisasi ketatanegaraan mempunyai wewenang dan mengendalikan situasi. Dalam hal ini, mediasi diarahkan agar konflik yang terjadi tak merembet ke arah yang lebih besar. Hal ini dilakukan bersamaan dengan pemerintah yang mulai mengidentifikasi para korban konflik.



Pemulihan korban dalam hal ini tidak hanya diarahkan pada satu segi saja, tapi diarahkan kepada situasi yang normal. Ini artinya pemulihan diarahkan pada situasi yang sebelumnya telah ada. Pemulihan hanya akan bisa dilakukan dengan sebaik mungkin apabila situasi konflik sudah mulai mereda. Dengan begitu, pemulihan bisa dilakukan secara maksimal. Pemulihan yang dimaksud tidak hanya terorientasi pada fisik. Tidak hanya berpikir tentang bagaimana menyembuhkan korban yang luka, tetapi juga menyeluruh, meliputi fisik seseorang dan bangunan, serta pemulihan mental.

Apa yang dilakukan pada saat pengelolaan tanggap darurat dan pemulihan kebencanaan sebenarnya bisa dijadikan salah satu rujukan. Hampir sama dan setidaknya Indonesia punya pengalaman soal kebencanaan. Pemulihan pada saat penanganan konflik ini sejatinya tak jauh berbeda dengan situasi tersebut. Hanya saja perlu konsentrasi yang lebih pada soal mediasi, dan mencari jalan agar tidak ada konflik yang berkelanjutan akibat dendam dari salah satu pihak.

Penting sebenarnya bagi pemerintah pusat dan daerah untuk menyediakan dana tanggap darurat di APBN atau APBD. Dana tanggap darurat yang dimaksud tidak hanya tertuju kepada soal kebencanaan, tetapi juga merujuk pada korban-korban yang terdampak akibat konflik. Selain itu, anggaran yang ada tidak terlalu bersifat administratif. Artinya, jika ada kebutuhan yang mendesak, langsung bisa dicairkan untuk kepentingan korban konflik. Jika terlalu lama pencairan dana dilakukan, maka korban konflik tentu saja akan lebih menderita.

## **B. KEPOLISIAN**

Kerjasama antara pemerintah dengan pihak kepolisian dalam penanganan konflik sangat dibutuhkan. Sebagai penegak hukum, kepolisian sebagai insitusi mempunyai andil yang cukup besar. Tak bisa dipungkiri bahwa penanganan konflik, termasuk konflik bernuan-sa agama, ujung tombaknya ada di pemerintah, baik pusat atau daerah. Akan tetapi dalam mekanisme pengambilan keputusan soal status

penanganan konflik, polisi sebagai institusi turut dimintai pendapatnya. Ketika eskalasi konflik meningkat, pemerintah pusat meminta pendapat kepolisian. Utamanya pada saat membutuhkan bantuan TNI dengan alasan massa yang lebih banyak dari personil polisi maupun peralatan yang tak memadai.

Situasi itu terjadi pada saat situasi konflik sudah memuncak. Lain halnya pada saat situasi konflik belum terjadi. Tak ubahnya dengan apa yang seharusnya dilakukan pemerintah dengan menggunakan perangkat deteksi dini atau pemetaan wilayah, kepolisian sebenarnya juga bisa melakukan itu. Jika problem anggaran menjadi penghalang kegiatan tersebut, maka institusi ini bisa menggunakan cara lain. Misalnya dengan memaksimalkan fungsi badan intelijen yang ada di internal tubuh kepolisian. Tentunya intelijen yang khusus berkaitan dengan penanganan konflik.

Terkait dengan konflik yang bernuansa agama, hal inilah yang kemudian menjadi pekerjaan rumah bagi institusi kepolisian. Penegakan hukum belum cukup menggembirakan. Ada perspektif yang mungkin bisa sedikit dibenahi

mengenai hal itu. Persoalan konflik yang bernuansa keagamaan selalu menimbulkan dua pihak; mayoritas dan minoritas. Sudah barang tentu, pihak mayoritas selalu unggul dalam sumber daya. Lebih bisa menggunakan atau mengandalkan kontak fisik, dan tentu saja hal itu bisa berdampak tidak baik pada minoritas.

Dalam situasi konflik, kebanyakan pihak minoritas selalu dirugikan. Selama tidak ada pelanggaran hukum, maka ada baiknya pihak kepolisian melindunginya; termasuk soal kebebasan beribadah. Dalam beberapa pandangan, kebebasan beribadah bagi minoritas masih menyisakan masalah. Jika hal ini tak tertangani secara baik, maka ada kemungkinan konflik berujung pada bentrok fisik yang merugikan.

Pertemuan dengan pemda khususnya, untuk penanganan konflik ini mutlak diperlukan. Tak hanya pada saat eskalasi konflik meningkat, pada soal deteksi dini dan pemetaan wilayah, ada baiknya kedua institusi ini bertemu. Dalam konteks daerah, pihak kepolisian bisa turut urun rembuk di forum Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida); yang sekarang

telah berganti nama menjadi Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkorpimda). Diusahakan ada satu sesi tersendiri mengenai potensi konflik yang mengemuka di daerah.

Pada titik ini sebenarnya diperlukan laporan analisis yang baik tentang deteksi dini dan pemetaan wilayah. Jika hal itu sudah dilakukan, maka laporan analisis yang telah dibuat bisa didiskusikan dengan matang. Dengan begitu akan ada kebijakan yang baik terkait dengan penanganan konflik ini. Harus diakui bahwa penanganan konflik, khususnya yang ada di Indonesia tak bisa ditangani oleh hanya satu pihak atau satu institusi. Maka, pola koordinasi harus bisa dikendalikan, dan forum tatap muka antar pimpinan daerah dilakukan sesering mungkin.

Jika dirasakan perlu—mungkin karena mengingat potensi konflik yang sangat tinggi di sebuah daerah—maka polisi bisa meminta pemerintah untuk membuat forum khusus. Berbagi informasi terkait dengan kerentanan konflik di sebuah daerah, bukanlah hal yang tabu untuk dilakukan. Sangat mungkin informasi yang diperoleh pihak kepolisian dan

pemerintah berbeda satu sama lain. Forum inilah yang menjadi bagian penting untuk mendiskusikan perbedaan-perbedaan tersebut.

Sebagaimana yang sudah jamak diketahui, sebagai turunan dari perangkat peraturan UU No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial, institusi kepolisian menerbitkan Peraturan Kapolri No. 8 Tahun 2013 Tentang Teknis Pelaksanaan Konflik Sosial. Peraturan ini mengikat institusi kepolisian secara keseluruhan. Ada indikasi yang kuat dalam peraturan ini bahwa memang penanganan konflik ini haruslah terintegrasi. Antara elemen negara mesti terintegrasi dalam melakukan penanganan konflik; terutama konflik yang bernuansa keagamaan.

### **C. MASYARAKAT**

Sektor yang juga tak kalah penting dalam penanganan konflik adalah masyarakat itu sendiri. Boleh dikatakan bahwa masyarakat adalah ujung tombak penyelesaian konflik. Ia adalah elemen yang paling terdampak sekaligus

elemen kunci dalam penyelesaian konflik. Dalam perkara ini, ada beberapa hal yang bisa dijadikan tolok ukur sesungguhnya. Konflik bisa terselesaikan jika pranata adat dan pranata sosial dalam masyarakat diikutsertakan. Dua pranata ini sesungguhnya termaktub jelas dalam UU No. 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial.

### **1. Pranata Adat**

Secara normatif, pranata adat dimaknai sebagai “lembaga yang lahir dari nilai adat yang dihormati, diakui, dan ditaati oleh masyarakat. Pengertian pranata sosial agak lebih luas cakupannya. Ia diterangkan sebagai “lembaga yang lahir dari nilai adat, agama, budaya, pendidikan, dan ekonomi yang dihormati, diakui, dan ditaati oleh masyarakat”. Dua pranata inilah yang diakui untuk bisa turut serta dalam penanganan konflik.

Selain kedua pranata tersebut—tentunya ada pihak lain yang bisa disebut sebagai bagian masyarakat—yang bisa memberikan bantuan teknis tentang penanganan konflik. Utamanya dalam soal deteksi dini dan pemetaan wilayah.

Perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan, bahkan lembaga penelitian bisa memberikan masukan terkait dengan potensi konflik yang ada di sebuah wilayah. Jika hal ini belum tertera jelas dalam mata anggaran yang ada di pemerintah, mereka bisa mencarikan pendanaan penelitian untuk kepentingan deteksi dini dan pemetaan wilayah ini.

Pendanaan ini bisa dilakukan melalui mekanisme *Corporate Social Responsibility* (CSR). Isitilah ini bisa dimaknai sebagai tanggung jawab sosial perusahaan untuk kepentingan masyarakat umum. Perusahaan tidak hanya dipergunakan untuk mengeruk kepentingan ekonomi, tetapi ada juga tanggung jawab kepada masyarakat sekitar. Kewajiban sosial perusahaan ini tidak hanya tertuju pada perusahaan-perusahaan swasta, juga tak terbatas pada sektor tertentu. Kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) juga dibebani hal yang sama. Ada kewajiban untuk menyalurkan keuntungan untuk masyarakat sekitar.

Sudah barang tentu jika pemerintah belum bisa menetapkan mata anggaran di APBN atau



APBD, maka ia berkewajiban untuk menyalurkan CSR ini untuk kepentingan penanganan konflik. Dengan begitu, masalah pendanaan untuk penanganan konflik, terutama untuk deteksi dini dan pemetaan wilayah, bisa sedikit terselesaikan. Dalam hal ini masyarakat juga diuntungkan, tanpa terlalu bergantung pada pendanaan pemerintah.

## **2. Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB)**

Negara—dalam hal ini adalah pemerintah—berkewajiban untuk memelihara kerukunan umat beragama. Salah satu bentuk kewajiban itu adalah dengan membentuk Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB). Secara normatif, hal itu tertuang dalam Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2006 dan No. 8 Tahun 2006, atau biasa disebut sebagai PMB 2006.

Harus diakui bahwa peraturan ini memang tidak sempurna. Beberapa kritikan muncul terkait beberapa pasal di dalamnya; terutama berkaitan dengan syarat pendirian rumah ibadah. PMB 2006 ini ditengarai mensyaratkan

teknis yang sulit dicapai para penganut minoritas dalam membangun tempat ibadah. Sebuah hal yang kemudian seringkali menimbulkan konflik yang kemudian berujung pada kekerasan.

Terlepas dari kritikan tersebut, beberapa pasal terkait dengan FKUB pantas juga untuk dicermati. Tujuan dibentuknya lembaga ini sebenarnya layak untuk diapresiasi. Ia bisa dibentuk di tiap-tiap provinsi dan kabupaten/kota. Sebenarnya lembaga ini adalah sebuah forum mediasi untuk menampung segala bentuk aspirasi ormas keagamaan maupun masyarakat pada umumnya. Disamping juga melakukan sosialisasi beberapa peraturan dari pemerintah terkait dengan soal keagamaan.

Hanya saja yang kemudian harus bisa dicermati secara mendalam adalah soal anggota FKUB itu sendiri. Pemilihan anggota FKUB harus mencerminkan keadilan. Pemeluk agama tetap diberikan porsi untuk keanggotaan. Di samping hal itu, anggota FKUB haruslah benar-benar merupakan tokoh masyarakat. Ini terkait dengan keputusan yang akan diambil FKUB, sehingga ia bisa diterapkan pada level masyarakat.

Tak bisa dipungkiri bahwa masyarakat kita masih sangat berpegang teguh pada elit pemuka agama. Situasi ini menjadi penting untuk dimengerti dan dimaklumi sebagai sebuah budaya dan tradisi yang sudah bertahan lama. Oleh karena itu, paling tidak FKUB mempunyai jaringan kepada para elit pemuka agama tersebut.

FKUB sendiri harus diposisikan sebagai lembaga yang berperan aktif. Ia yang kemudian bersama dengan kepolisian dan pemerintah menjalankan tugas agar kerukunan umat beragama tetap terjaga. FKUB jangan diposisikan sebagai lembaga yang akan bergerak apabila telah muncul permasalahan. Tindakan preventif juga perlu melibatkan FKUB, sehingga tindakan tersebut tak hanya milik lembaga kepolisian ataupun pemerintah semata.

#### **D. SATUAN TUGAS PENYELESAIAN KONFLIK**

Pembentukan Satuan Tugas Penyelesaian Konflik adalah langkah terakhir. Hal itu dilakukan setelah fungsi sosial lainnya; seperti

pranata adat dan pranata agama tak mampu mengatasi konflik yang telah terjadi. Detail kinerja Satuan Tugas Penyelesaian Konflik itu sendiri diatur dalam UU No. 7 Tahun 2012. Secara prinsip Satuan Tugas Penanganan Konflik itu akan dibentuk dan disusun melalui kerjasama secara proporsional berbagai unsur pemerintah dan juga masyarakat yang terkait.

Prinsip dasar yang harus dipakai dalam pembentukannya adalah nilai kemanusiaan, hak-hak asasi manusia, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, kebhinekaan, keadilan, kesetaraan gender, asas ketertiban dan kepastian hukum, asas keberlanjutan, kearifan lokal, tanggung jawab negara, asas partisipasi, tidak memihak dan juga asas tidak membedakan. Konflik kekerasan bernuansa agama juga harus ditangani menggunakan prinsip saling menghargai, toleransi dan penghargaan terhadap keyakinan yang berbeda-beda.



## **BAGIAN KELIMA**

---

### **RAGAM KASUS KONFLIK BERNUANSA KEAGAMAAN YANG TERJADI DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)**

## A. RAGAM KASUS

### 1. Penyerangan terhadap Ibadah Rosario di Ngaglik, Sleman

**K**ejadian ini persisnya terjadi pada Kamis malam, 29 Mei 2014. Rumah Julius Felicianus Puhhalaka yang beralamat di Perum STIE YKPN No. 07 RT 12 RW 5, Tanjungsari, Sukoharjo, Ngaglik, Sleman, tiba-tiba didatangi sekelompok orang. Berjumlah kurang lebih 9 orang. Mereka melempari batu, merusak dan menganiaya jemaat yang sedang melakukan Ibadah Rosario. Rumah, kaca, pot bunga, 6 motor dirusak, 2 sepeda, 2 orang luka-luka serius dan 3 lainnya luka ringan. Saat melakukan penyerangan, massa berteriak “bubar bubar” dan “Allahu Akbar”.

Setelah melewati proses penyelidikan, kepolisian kemudian memanggil 16 saksi dalam kasus ini. Polisi menetapkan 9 tersangka karena melanggar pasal 170 ayat (1) dan ayat (2) jo Pasal 351 KUHP atau Pasal 175 KUHP dengan ancaman hukuman 7 tahun penjara.

Dari 9 orang tersangka, hanya 1 yang berhasil ditangkap dan diproses hukum, yaitu Abdul Khaliq. Persidangan terhadap Abdul Khaliq dilakukan pada 18 Agustus-16 Oktober 2014, berlangsung selama 10 kali. Abdul Khaliq pada akhirnya dijatuhi hukuman 3 bulan penjara.

Di luar penyelesaian secara hukum, upaya yang dilakukan dalam menyelesaikan kasus ini ialah dengan membuka komunikasi antara berbagai pihak. Diantaranya ialah Kapolres Sleman memfasilitasi pertemuan dengan Muspida Sleman dan Jafar Umar Thalib pada 31 Mei 2014, jam 19.30 WIB di Ponpes Ihya As Sunnah. Mediasi juga dilakukan oleh Bupati Sleman pada 15 Agustus 2014 di Rumah Dinas Bupati. Dihadiri oleh Yohanes Suwalji; kakak Julius, Aloysius Kriswinarto: Romo Paroki Gereja Kudus Banteng, Ngaglik, Sleman, yang mewakili pihak Julius) dan Jafar Umar Thalib beserta santrinya. Dari pertemuan-pertemuan tersebut dihasilkan kesepakatan damai antara beberapa pihak dan komitmen dari mereka untuk saling menahan diri. Kapolres juga proaktif melakukan pendekatan dengan Front Jihad Islam (FJI) agar tidak mudah untuk memprovokasi.



## 2. Penyerangan Ibadah Kebaktian di Pangukan

Hanya berselang dua hari dari kasus penyerangan rumah Julius di Ngaglik, pada Minggu 1 Juni 2014, pecah kasus kedua. Muncul penyerangan terhadap rumah Pendeta Nico Lomboan yang sedang digunakan untuk kebaktian. Hal ini tentu patut dipertanyakan, mengingat pada kasus di Ngaglik, salah satu yang dilakukan oleh Kepolisian Sleman adalah berkomunikasi dengan kelompok FJI agar mereka tidak terpancing, namun demikian ternyata pecah kejadian yang serupa.

Pagi itu sekitar pukul 08.00 WIB, rumah Pendeta Nico dipenuhi sekitar 100 jamaat untuk melakukan kebaktian. Di saat yang bersamaan, warga sekitar rumah pendeta Nico sedang melakukan kerja bakti. Warga merasa kaget karena rumah tersebut sudah lama disegel dan tidak diperbolehkan untuk ibadah. Warga kemudian berkumpul di rumah Turmudi dan sepakat untuk membubarkan ibadah tersebut.

Belum sempat warga datang untuk membubarkan aktivitas di rumah pendeta Nico, Kapolres dan jajaran Pemda Sleman mendatangi rumah Pendeta Nico dan bernegosiasi dengannya. Hasilnya, Pendeta Nico bersedia untuk menghentikan ibadah yang sedang dilangsungkan. Seketika itu jamaat segera dievakuasi. Namun di luar rumah Pendeta Nico, warga semakin banyak berkumpul dan meminta bangunan rumah tersebut dirobohkan. Warga lalu melakukan penyerangan dengan melempari batu dan merusak bangunan rumah tersebut.

Dalam kasus ini, polisi menetapkan 2 orang menjadi tersangka, yaitu Nico Lomboan pemilik rumah dan Turmudi warga sekitar. Nico Lomboan dijerat dengan pasal menyalahgunakan izin bangunan, sedangkan Turmudi dengan Pasal 170 KUHP Juncto Pasal 406 KUHP, dengan ancaman hukuman 5 tahun 6 bulan dan atau 2 tahun 8 bulan penjara. Walau sudah ada penetapan tersangka, namun tidak ada penahanan maupun proses hukum lebih lanjut terhadap kedua orang tersebut. Adapun persoalan jamaat dari pendeta Nico pun sampai

saat ini belum terselesaikan, mereka beribadah dengan berpindah-pindah. Pendeta Nico pun sempat mengutarakan kekecewaannya dan meminta pemerintah memfasilitasi kegiatan ibadah jemaatnya.

### **3. Pelarangan Ibadah di Gereja Isa al Masih di Ngentak, Margoluwih**

**M**asih di bulan Juni 2014. Selang dua hari dari kasus Pangukan, tepatnya tanggal 4 Juni 2014, terjadi peristiwa pelarangan ibadah di Dusun Ngentak, Margoluwih, Sleman. Adalah Gereja Isa Al Masih di Dusun Ngentak yang sejak tahun 1976 menempati Gedung Serba Guna untuk dijadikan tempat beribadah, dan selama ini berjalan dengan baik tanpa ada protes dari masyarakat. Namun, tiba-tiba pada tahun 2014, sebagian kecil masyarakat protes dan mempertanyakan mengenai ijin pembangunan gereja. Penolakan dari beberapa warga disinyalir karena adanya provokasi dari ormas keagamaan yang berada di wilayah tersebut. Pasca kejadian, gereja tidak boleh digunakan

untuk tempat ibadah dan harus mengurus kembali perijinan.

Dalam kasus ini pihak Kementerian Agama diminta untuk melakukan pendekatan terhadap warga yang melakukan penolakan. Karena dirasa sangat aneh, dimana sebelumnya warga dapat menerima kegiatan di Gereja Isa Al Masih, namun tiba-tiba melakukan penolakan. Diharapkan pendekatan yang dilakukan pihak Kementerian Agama dapat menemukan akar permasalahan dan mencari solusi. Pada sisi lain, tuntutan untuk mengurus ijin pendirian gereja memaksa pihak gereja dan jamaatnya untuk mengikuti regulasi terkait pendirian rumah ibadah.

#### **4. Penyerangan Rumah Warga di Kasihan oleh Sekelompok Orang Bercadar**

**K**asus ini terjadi pada salah seorang warga non-muslim di Kecamatan Kasihan. Awalnya, seorang pemilik warung (non-muslim) menegur seorang pengendara yang *ngebut* di jalanan kampung. Pada hari Sabtu tanggal 22

Februari 2014, ketika warga gotong royong membersihkan lumpur di gang Blok Madu, kemudian seorang wali murid Pesantren Darussunah melewati jalan kampung tersebut dengan kecepatan tinggi. Ia lantas ditegur serta dinasehati oleh beberapa warga, yaitu Rubiyanti dan Agus Windarto.

Kemudian pada hari Minggu, 2 Maret 2014, sekitar pukul 12.30 WIB, pintu rumah Agus Windarto diketuk oleh seseorang yang memakai cadar, berbaju warna abu-abu. Setelah membuka pintu, ia tiba-tiba akan dipukul oleh orang tersebut. Beruntung salah seorang anak Agus Windarto segera menariknya ke dalam rumah. Tidak berselang lama datang, kurang lebih 50 orang bercadar membawa senjata tajam, merusak barang-barang milik Agus Windarto dan Sri Rejeki, serta mengancam warga. Atas kejadian tersebut rumah korban mengalami kerusakan kaca rumah dan kaca jendela pecah, beberapa tanaman rusak, 2 (dua) buah sepeda motor rusak. Kerugian yang dialami Agus Windarto sekitar Rp. 5 juta.

Dalam menangani kasus ini, pihak kepolisian tidak mengambil keputusan sendirian

dalam penegakan hukum. Mereka bekerjasama dengan pihak terkait, serta mengundang FKUB. Persoalan ini diarahkan untuk penyelesaian dengan perdamaian secara musyawarah. Walaupun pihak korban telah melaporkan kasus tersebut, namun pada akhirnya korban mencabut perkara tersebut. Perkara berakhir dengan perdamaian antara dua pihak melalui mekanisme musyawarah di tingkat kecamatan. Jalan ini dipilih dengan beberapa pertimbangan, diantaranya ialah meminimalisir potensi konflik.

Pada sisi lain, hal ini juga menuai kritik. Musyawarah yang dipilih menjadi jalan keluar semestinya tidak menghilangkan adanya tindakan teror dan kesewenangan. Minimal ada penegakan hukum yang tegas terhadap tindakan yang melanggar hukum.

## 5. Pembubaran Pondok Pesantren Al Fattah

**P**ondok Pesantren (PP) Al Fattah yang terletak di daerah Jagalan, Banguntapan, Bantul merupakan pondok pesantren yang didiami oleh komunitas transgender. Mereka menimba ilmu agama di pondok tersebut, sekaligus melakukan aktivitas keagamaan lainnya. Sekitar 2 tahun, aktivitas pondok berjalan di tengah-tengah masyarakat. Sebelumnya PP Al Fattah berlangsung di rumah salah seorang transgender di daerah Ngampilan. Beberapa saat kemudian berpindah ke Jagalan, setelah pemilik rumah yang berada di Ngampilan meninggal dunia. PP Al Fattah memang belum memiliki gedung tetap, maklum inisiasi dari komunitas transgender ini dilakukan secara swadaya. Selama berada di Jagalan, PP Al Fattah berjalan baik-baik saja. Setidaknya warga sekitar memaklumi kegiatan tersebut.

Namun ketenangan PP Al Fattah tiba-tiba berakhir, pasca penyerangan yang dilakukan oleh Front Jihad Islam (FJI). Kejadian itu bermula ketika 19 Februari 2016 beredar *broadcast*

yang berisikan: FJI berencana mendatangi PP Al Fattah seusai sholat Jumat. Dalam pesan tersebut menyerukan penolakan dan ajakan untuk penyegelan PP AL Fattah. Alasannya; menyelamatkan umat dari penyakit menyimpang syariat Islam.

Mendengar informasi tersebut, teman-teman transgender yang berada di PP Al Fattah dibantu dengan tim advokasi dukungan yang beranggotakan Jaringan Perempuan Yogyakarta (JPY), LBH Jogja, Forum Perjuangan Demokrasi (FPD), Kaukus Perda Gepeng, dan GWL-INA, segera mengambil tindakan dengan menghubungi kepolisian untuk melakukan pengamanan di sekitar PP AL Fattah. Dengan alasan untuk keselamatan, akhirnya diputuskan agar teman-teman transgender dievakuasi dari PP Al Fattah dan mereka akan di wakikan oleh tim advokasi.

Sekitar pukul 14.00 WIB, FJI tiba di lokasi. Dalam kesempatan tersebut, FJI tidak ditemui oleh pihak PP Al Fattah, melainkan ditemui oleh kepala dukuh setempat dan pihak kepolisian. Ada beberapa wartawan yang sudah memenuhi PP Al Fattah setelah menerima



*broadcast* yang beredar. Dalam kesempatan tersebut terungkap bahwa kedatangan FJI bukan untuk melakukan penyegelan atau tindakan-tindakan kekerasan, namun untuk *bertabayyun* atau klarifikasi atas informasi yang beredar, yakni bahwa PP Al Fattah akan membuat Fiqih Waria. Namun niat tabayyun FJI berbanding terbalik dengan atribut yang mereka bawa ke lokasi PP Al Fattah, apakah *tabayyun* perlu membawa pentungan?

Terkait informasi yang beredar bahwa PP Al Fattah akan membuat Fiqih Waria, hal ini sama sekali tidak benar. Sebagaimana yang diutarakan oleh Ustadz Arif selaku pendamping PP Al Fattah, bahwa keberadaan waria di PP Al Fattah tak lain hanya untuk belajar agama dan beribadah. Mengapa kemudian sampai muncul berita tersebut?

Adalah pemlintiran berita yang dilakukan oleh salah satu media online, Panjimas. Shinta, selaku Ketua PP Al Fattah, pernah didatangi oleh wartawan untuk melakukan wawancara terkait kegiatan yang dilakukan di PP Al Fattah. Tanpa menaruh curiga, karena memang sudah sering di wawancara, ia menerima

tawaran tersebut. Dalam sesi wawancara, Shinta mengemukakan kegiatan teman-teman transgender, termasuk keinginan dari teman-teman transgender untuk bersilaturahmi ke beberapa kyai sepuh. Tujuannya untuk mendapatkan nasihat dan masukan terkait hal-hal yang bersifat ibadah; seperti bagaimana cara bersucinya, berwudhunya, sholatnya, dan bagaimana pemulasaran jenazah bagi transgender yang meninggal. Hal ini kemudian diplintir dengan headline; “PP Al Fattah akan membuat Fiqih Waria”. Situasi makin panas karena isu penolakan LGBT baik skala nasional maupun lokal Yogyakarta, tensinya sedang tinggi.

Kedatangan FJI ke PP Al Fattah tidak menghasilkan apa-apa, karena si tuan rumah tidak ada. Akhirnya FJI menitipkan surat kepada Dukuh Celenan untuk Pimpinan PP Al Fattah yang berisi ajakan untuk bertemu langsung untuk klarifikasi. Tak selang beberapa waktu mereka pun membubarkan diri. Surat itu pun di sampaikan ke Shinta, dan tanggal 23 Februari 2016 antara FJI dan PP AL Fattah melakukan mediasi.

Hasil dari mediasi ialah PP Al Fattah tidak boleh melakukan kegiatannya lagi, dan ibadah mereka harus dilakukan dengan cara berbaur dengan masyarakat. Entah mengapa keputusan macam ini yang keluar. Shinta hanya bisa menggambarkan bahwa situasi mediasi jauh dari rasa nyaman dan aman. Secara psikologis, forum mediasi sudah represif. Massa FJI sangat banyak dan mereka meneriakkan kata-kata yang tidak pantas. Sedangkan PP Al Fattah hanya diwakili beberapa orang saja. Shinta juga memahami bahwa memperjuangkan keberadaan PP A Fattah saat ini sangat sulit, apalagi ditambah kedatangan FJI ke kampung mereka.

## **B. ANALISA KASUS**

Berbagai contoh kasus yang telah dituliskan di atas—jika ditelisik secara mendalam—berawal dari sebuah hal, yaitu penyebaran informasi. Simak saja, bagaimana awalnya informasi itu menyebar sedemikian rupa sehingga menyebabkan munculnya tindakan kekerasan

yang dilakukan oleh kelompok tertentu. Pola sebaran informasi—entah melalui media sosial ataupun media yang lain—kerapkali dijadikan rujukan. Hal ini bisa menjadi catatan penting, bagaimana kemudian aparat penegak hukum, masyarakat, dan pemerintah daerah (pemda) melihat situasi ini.

Keterkaitan dengan penanganan kekerasan dalam hubungannya dengan persoalan agama, informasi yang datang cenderung sepihak. Informasi itu kemudian berujung pada ajakan untuk melakukan gerakan atau mengumpulkan massa. Situasi semacam ini kerap dijumpai di beberapa tempat, di mana daerah tersebut kerap bersinggungan dengan isu keagamaan. Kejadian semacam ini sangat mungkin terjadi di beberapa wilayah Indonesia untuk beberapa tahun mendatang, mengingat isu keagamaan sangat mudah ditunggangi oleh kepentingan politik praktis.

Dari beberapa contoh kasus yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka masyarakat dan pemda memegang peranan penting. Tanpa mengecilkan arti institusi kepolisian tentunya, yang akan bisa bertindak secara lebih efektif

apabila telah terjadi konflik yang berujung pada kekerasan. Masyarakat dan pemda mempunyai institusi yang tidak formal berupa pertemuan yang bisa digagas pada tiap saat. Ini artinya, pemda dan masyarakat bisa langsung berkoordinasi apabila terlihat ada tanda-tanda ke arah konflik kekerasan.

Koordinasi yang dilakukan akan membahas kebenaran berita di media sosial yang telah beredar sebelumnya. Setelah koordinasi dilakukan, maka tahap selanjutnya adalah melakukan klarifikasi terhadap berita tersebut. Tahapan ini memang berfungsi untuk melakukan klarifikasi terhadap berita yang salah. Tugasnya melakukan klarifikasi tentunya berada di pemerintah daerah sebagai institusi yang lebih formal.

Tahapan selanjutnya adalah pemda dan masyarakat, dan kepolisian langsung berada di lokasi. Tempat atau lokasi ini dipilih berdasarkan berita di media sosial yang telah beredar. Dengan demikian, jika ada kelompok yang kemudian mendatangi untuk melakukan kekerasan, maka aparat penegak hukum tidak

terlambat menanganinya. Artinya, tindak kekerasan bisa diminimalisir dan tidak akan menimbulkan korban jiwa.

Terlepas dari tahapan yang dilakukan tersebut, ada baiknya masyarakat, pemda, dan kepolisian membentuk gugus tugas tersendiri. Fungsi dari gugus tugas tersebut khusus untuk penanganan perkara-perkara terkait dengan konflik bernuansa agama. Seyogyanya, gugus tugas ini langsung berada di bawah pemda dan terbentuknya menggunakan dasar hukum peraturan daerah. Jika dasar hukumnya sudah kuat, maka bisa dibiayai oleh APBD atau APBN. Jika merujuk kepada UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, maka gugus tugas inilah yang dinamakan sebagai Satuan Tugas Penyelesaian Konflik, yang kemudian dibentuk di daerah-daerah.



# DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Hasani, Ismail (editor). *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/Keyakinan*, Pustaka Masyarakat Setara, Jakarta, 2011.
- Hatta, Mohammad. *Pengertian Pancasila: Pidato Peringatan lahirnya Pancasila di Gedung Kebangkitan Nasional, 1 Juni 1977*, Idayu Press, Jakarta, 1977.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna*, Gramedia Kompas, Jakarta, 2011.
- Lindholm, Tore, dkk. *Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan: Seberapa Jauh? Sebuah Referensi tentang Prinsip-Prinsip dan Praktek*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Muqsith Ghazali, Abd. *Argumen Pluralisme Agama : Membangun Toleransi Berbasis Al-Qur'an*, Kata Kita, Depok, 2009.



## **Peraturan**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang  
Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang  
Kepolisian.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang  
Pengesahan Kovenan Internasional tentang  
HakHak Sipil dan Politik.

Undang-Undang No. 7 Tahun 2012 tentang  
Penanganan Konflik Sosial.

Peraturan Kapolri No. 8 Tahun 2009 tentang  
Implementasi Prinsip dan Standar Hak  
Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan  
Tugas Kepolisian Negara Republik  
Indonesia.

Peraturan Kapolri No. 8 Tahun 2013 tentang  
Teknis Penanganan Konflik Sosial

Surat Edaran Kapolri No. SE/06/X/2015  
tentang Penanganan Ujaran Kebencian  
(*Hate Speech*).