BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan terkait Ahmadiyah di Indonesia mengemuka secara nasional sejak terjadinya kekerasan di Cikeusik, Pandeglang, Banten pada awal Februari 2011.[1] Di tahun yang sama, Gubernur Jawa Timur menerbitkan Surat Keputusan No. 188/94/KPTS/013/2011 yang membatasi aktivitas suatu kelompok agama, dalam hal ini adalah kelompok Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) Jawa Timur. Dalam Surat Keputusan tersebut, Negara mencederai kebebasan beragama bagi kelompok Ahmadiyah, khususnya di Jawa Timur. Titik Tekan dalam Surat Keputusan tersebut diantaranya adalah melarang kelompok Jemaat Ahmadiyah untuk menyebarkan dan menggunakan atribut yang berhubungan dengan kelompok Jemaat Ahmadiyah, dengan alasan dapat menjadi penyebab terhadap gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Merujuk pada Surat Keputusan tersebut, Peraturan di Indonesia mengenai agama lebih cenderung berpihak pada mayoritas dan memberikan banyak kecurigaan besar terhadap kelompok minoritas. Ahmadiyah secara jumlah maupun peran merupakan salah satu kelompok minoritas di Indonesia. Permasalahan tentang peraturan larangan aktivitas Jamaah Ahmadiyah erat kaitannya dengan UU No.1/PNPS/1965 Pasal 1 tentang Pencegahan Penyalahan dan Penodaan Agama

[1] Zainal Abidin Bagir, *Telaah Kasus Ahmadiyah di Indonesia,* (Yogyakarta: CRCS Document, 2011)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

yaitu: “Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan, atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.” Sama halnya dengan UU ini, SK Gubernur Jawa Timur mengesankan bahwa perlindungan lebih ditujukan kepada agama bukan terhadap pemeluknya. Padahal seharusnya yang dilindungi adalah warga Negara bukan agamanya karena agama bukanlah subyek hukum.[2] Negara lebih mengutamakan perlindungan terhadap agama daripada terhadap hak-hak warga Negara.

Begitu juga keputusan pemerintah Jawa Timur yang melarang aktivitas Jamaah Ahmadiyah di muka umum adalah merupakan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang mana setiap manusia akan mempunyai naluri keberagamaan secara bebas. Surat Keputusan tentang larangan aktivitas Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Jawa Timur juga sangat bertolak belakang Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28E: 1) 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; 2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.[3] Meskipun Indonesia telah menjamin kebebasan beragama, khususnya pada kelompok agama untuk seluruh warga

[2] Ahmad Najib Burhani, *Tiga Problem Dasar dalam Perlindungan Agama-Agama Minoritas di Indonesia, Ma’arif,* Vol.III, No.1, 2012.

[3]Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

negaranya, namun pada kenyataannya masih banyak ditemukan pelanggaran kebebasan beragama, khususnya pada kelompok agama yang masuk dalam kategori minoritas. Laporan terkait pelanggaran-pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dikeluarkan oleh LSM-LSM, seperti CMARs, Wahid Institute, Setara Institute, maupun pusat studi-pusat studi Perguruan Tinggi di Indonesia, seperti CRCS-UGM, PUSAD-Paramadina dapat menjadi rujukan terkait isu ini.

Secara umum, Negara mempunyai fungsi sebagai alat atau wewenang yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat.[4] Negara seharusnya mampu untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang menyangkut SARA karena Indonesia merupakan Negara yang multikultural. Terbukti pada Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Agama, Menteri dalam Negeri, dan Jaksa Agung yang lebih dikenal dengan SKB 3 Menteri, Negara belum menunjukkan sikap yang bijak terhadap konflik dan intoleran beratasnamakan agama. SKB seringkali dianggap sebagai alat legitimasi produk-produk kebijakan pemerintah daerah dalam menangani kasus-kasus Ahmadiyah. Ada 1 poin dalam SKB yang yang tidak dijelaskan dalam SK Gubernur Jawa Timur, yaitu tentang kewajiban bagi masyarakat non-JAI untuk menjaga dan memelihara kerukunan antarumat beragama. Poin tersebut tertuang pada butir keempat dalam SKB 3 Menteri.

Muatan hukum SKB lebih sering diartikan sebagai larangan terhadap eksistensi kelompok Ahmadiyah. Terbukti setelah penerbitan SKB, dua propinsi menyusul menerbitkan SK Gubernur. Dua propinsi tersebut adalah Banten dan Jawa

[4] Akmal Salim Ruhana, *Negara Mengatur Agama: Studi Pengelolaan Kehidupan Keagamaan di Singapura dan Lesson Learned untuk Indonesia*, Dialog, Vol.VII, No.1, 2012.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Timur. Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh 3 Menteri tersebut lebih layak diartikan sebagai usaha preventif agar tidak terjadi kasus berulang yang terkait dengan kelompok minoritas. Namun sosialisasi SKB terhadap masyarakat tidak maksimal sehingga menimbulkan pemahaman yang salah terhadap keputusan tersebut.[5]

Fatwa-fatwa yang dikeluarkan oleh MUI juga turut menjadi akar permasalahan Ahmadiyah di Indonesia. Pemerintah agaknya lebih cenderung terhadap fatwa yang dikeluarkan MUI sehingga dalam hal ini kelompok Ahmadiyah menjadi obyek yang sarat untuk dipersekusi. Terbukti setelah fatwa MUI keluar pada tahun 1980 dan 2005 telah terjadi beberapa tindak kekerasan terhadap kelompok Ahmadiyah, seperti kasus penyerangan di Cikeusik dan Manislor.

Menurut pedoman penyelenggaraan organisasi yang diterbitkan oleh Majelis Ulama' Indonesia (MUI) merupakan lembaga yang bersifat forum dan bukan merupakan federasi ormas-ormas Islam. MUI juga tidak memiliki ciri keanggotaan sebagai organisasi kemasyarakatan seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Selain itu, MUI juga tidak memiliki badan hukum sebagaimana organisasi kemasyarakatan yang lain.[6] Melihat dari status badan hukum dan sifat lembaganya, pemerintah tidak seharusnya memberikan dukungan secara penuh terhadap MUI dengan mengikuti anjuran atau fatwa yang dikeluarkan. Apalagi, MUI tidak mewakili golongan dari setiap organisasi

---

[5]*Pemkot Bekasi Kembali Tegur Ahmadiyah*,http://m.bekasikota.go.id/read/9831/index.php, diakses pada 26 Juli 2015.

[6] Majelis Ulama Indonesia, *Pedoman Penyelenggaraan Organisasi* (Surabaya: Majelis Ulama Indonesia Jawa Timur, 2013), 25.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kemayarakatan Islam di Indonesia. Idealnya, ada hak perwakilan khusus bagi organisasi kemasyarakatan Islam untuk tergabung dalam suatu departemen dalam hal ini MUI sehingga memungkinkan ikut serta dalam mengambil suatu putusan atau hukum. Hal tersebut merupakan salah satu upaya keadilan dan pemerataan bagi semua kelompok, khususnya minoritas.[7]

Di dalam teorinya tentang hak-hak kaum minoritas, Kymlicka menyebutkan hak perorangan dan hak kolektif yang menjelaskan tentang dua sistem yang digunakan untuk melindungi hak asasi bagi kelompok minoritas. Kymlicka menjelaskan dua macam hak tersebut dengan membedakannya sebagai dua macam tuntutan yang dapat diajukan oleh suatu kelompok minoritas. Kedua macam hak tersebut dilihat sebagai perlindungan eksternal *(external protection)* dan pembatasan internal *(internal restriction).* Perlindungan eksternal dimaksudkan untuk melindungi kelompok minoritas dari tekanan luar, misalnya keputusan ekonomi dan politik masyarakat luas. Sedangkan pembatasan internal dimaksudkan untuk melindungi kelompok kecil dari ketidakstabilan perbedaan pendapat, misalnya keputusan setiap anggota untuk tidak mengikuti praktek atau budaya tradisional. Pembatasan internal juga dimaksudkan agar kelompok minoritas tidak memaksakan pendapat terhadap anggota di dalam kelompoknya.[8]

Selanjutnya, penelitian ini mengolaborasi konsep perlindungan eksternal dan pembatasan internal untuk menguji sejauhmana Negara mampu memberikan perlindungan eksternal terhadap kelompok Ahmadiyah; melihat bagaimana kelompok

---

[7]Will Kymlicka, *Kewargaan Multikultural* (Jakarta: LP3ES, 2002), 55.

[8] Will Kymlicka and Rubio Marin, *Libealism and Minority Rights. An Interview,* Ratio Juris, Vol.12, No.02, (Cowley Road; Blackwell Publisher Ltd, 1999), 136.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ahmadiyah mampu hidup secara aman dan bebas mengembangkan kebudayaan untuk membentuk kelompok yang tidak menjadi objek diskriminasi. Selain itu, jika perlu Negara juga harus memberikan hak-hak polietnis atau bahkan hak perwakilan khusus bagi kelompok Ahmadiyah sehingga kerentanan untuk dirugikan bagi kaum mayoritas menjadi berkurang.

Secara teoritis, dapat diasumsikan bahwa Negara dalam hal ini tidak memberikan Perlindungan Eksternal terhadap kelompok Ahmadiyah, khususnya di Jawa Timur. Selain itu, dapat diasumsikan juga, sebagai respon dari tidak adanya perlindungan eksternal dari pemerintah, kelompok Ahmadiyah juga melakukan Pembatasan Internal terhadap kelompoknya sendiri terhadap Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011. Penelitian ini selanjutnya membuktikan bahwa apakah dua asumsi tersebut benar adanya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis ingin merumuskan beberapa hal berkaitan dengan Keputusan Gubernur Jawa Timur No.188/94/KPTS/013/2011 terhadap hak-hak kelompok Ahmadiyah di Jawa Timur

1. Sejauhmana Negara menerapkan perlindungan eksternal (external protection) terhadap Ahmadiyah melalui Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011?
2. Bagaimana kelompok Ahmadiyah melakukan pembatasan internal (internal restriction) sebagai respon terhadap Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011?

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Tujuan Penelitian

Dengan mengajukan beberapa rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui sejauhmana Negara menerapkan perlindungan eksternal (external protection) terhadap Ahmadiyah melalui Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011?
2. Mengetahui kelompok Ahmadiyah melakukan pembatasan internal (internal restriction) sebagai respon terhadap Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011?

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian diharapkan mampu memberikan manfaat antara lain:

1. Segi teoritis penelitian ini mempunyai kontribusi terhadap dunia akademis khususnya yang berhubungan dengan keadilan dan hak-hak minoritas.
2. Segi praksis
   a. Sebagai sumbangan pemikiran kepada masyarakat, khususnya bagi kelompok yang berwenang dalam membuat keputusan terhadap kebijakan pemerintah.
   b. Memberikan pemahaman masyarakat dalam menilai kelompok minoritas yang berada di Indonesia, sehingga dapat memahami keberadaan kaum minoritas dengan sikap yang tidak diskriminatif.
   c. Penelitian ini juga diharapkan mampu untuk mengembangkan penelitian yang sejenis.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan model penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Studi kasus adalah model pendekatan penelitian yang digunakan untuk menghasilkan pemahaman yang mendalam dan dari segi yang berbeda-beda pada sebuah masalah yang kompleks dalam konteks kehidupan nyata.[9] Prinsip pokok dalam model pendekatan studi kasus adalah untuk mengeksplorasi sebuah kejadian atau fenomena secara mendalam dan dalam konteksnya yang alami.[10] Studi kasus juga digunakan untuk menelaah sebuah kasus secara khusus dan mendalam.[11]

Untuk menelaah sebuah kasus dengan model pendekatan studi kasus, ada beberapa cara yang digunakan untuk mengumpulkan data, diantaranya: wawancara, observasi, dan dokumentasi.[12] Dalam penelitian studi kasus cara-cara tersebut lazim digunakan dalam menampilkan data. Dalam proses wawancara, peneliti melakukan wawancara dengan pihak-pihak dari kelompok Ahmadiyah di Surabaya yaitu Bapak Basuki selaku koordinator mubalig wilayah Jawa Timur dan Bapak Budi selaku Pengurus Cabang Surabaya. Selama penelitian, peneliti melakukan wawancara sekitar 2 jam tiap pertemuan. Selain itu, peneliti juga berusaha untuk mencari pihak yang berkaitan langsung dengan proses penerbitan Surat Keputusan Gubernur No.188/94/KPTS/013/2011 untuk menggali data secara akurat. Namun, sampai akhir periode penelitian lapangan, pihak pemerintah tidak dapat ditemui.

---

[9]Sarah Crowe, Kathrin Crosswell, *The Case Study Approach*, Medical Research Methodology, 2011, 1.

[10]Ibid.

[11]Zoltan Dornyei, *Research Methods in Applied Linguistic*, (Oxford: Oxford University Press, 2007)

[12]Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Cara lain yang perlu digunakan dalam pengumpulan data selain wawancara adalah observasi. Observasi mengharuskan peneliti untuk berpartisipasi dalam kegiatan kelompok Ahmadiyah sehingga mampu untuk mendapatkan data secara faktual.[13] Hal ini dilakukan untuk mengetahui sikap sosial yang dimiliki oleh kelompok Ahmadiyah secara alami. Mengingat domisili penulis dengan domisili kelompok Ahmadiyah bisa ditempuh dengan waktu 90 menit, maka peneliti memutuskan untuk tidak bermalam di tempat kelompok Ahmadiyah.

Cara ketiga yang dapat digunakan untuk mengumpulkan data adalah dokumentasi. Dokumen dikumpulkan melalui penelusuran bahan pustaka yang berupa buku, laporan media diantaranya; tempo.co; beritasatu.com; bekasikota.go.id; okezone.com; hrw.org; voa-islam.com; islamlib.com; wahidinstitute.org; republika.co.id; hukumonline.com; alislam.org; tribunnews.com, dan berbagai data yang berhubungan dengan penerbitan Surat Keputusan Gubernur No.188/94/KPTS/013/2011 dan respon kelompok Ahmadiyah di Jawa Timur.

Setelah seluruh data terkumpul, tahapan selanjutnya adalah analisis data. Analisa data yang digunakan adalah analisa data kualitatif, yakni dengan mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.[14] Secara praksis, analisa dilakukan dengan memperhadapkan Surat Keputusan Gubernur No.188/94/KPTS/013/2011 terhadap kelompok Ahmadiyah di Jawa Timur dengan berbagai pandangan yang

---

[13]Sarah Crowe, *The Case Study Approach*.. 1.
[14]Lexy J. Moeloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta:Remaja Rosdakarya, 2006), 248.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menggugatnya. Karena rumusan masalah menekankan kesesuaian dengan teori Multikulturalisme Will Kymlicka, maka penjelasan itu kemudian diuji dengan teori-teori tersebut.

F. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menyusun sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab Pertama merupakan Pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat diadakannya penelitian, metode penelitian yang digunakan dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua merupakan Tinjauan Pustaka dan Kerangka Teori yang menjelaskan tentang Perlindungan Eksternal dan Pembatasan Internal persepektif Will Kymlicka.

Bab Ketiga membahas tentang faktor-faktor penerbitan Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011. Dalam hal ini meliputi proses Pemerintah memberlakukan Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011

Bab Keempat merupakan penjelasan dari upaya Pemerintah memberikan Perlindungan Eksternal melalui Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011 dan respons kelompok Ahmadiyah terhadap pemberlakuan Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011.

Bab Kelima merupakan analisa tentang Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011 tentang Jemaat Ahmadiyah Indonesia menggunakan teori Multikulturalisme Will Kymlicka, Perlindungan Eksternal dan Pembatasan Internal.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab Terakhir adalah penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran-saran. Saran yang dimaksud adalah pencantuman langkah-langkah yang dapat diambil dalam kontroversi penerbitan Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011 dan saran untuk melanjutkan riset yang terkait dengan penelitian ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id