

**PELARANGAN AKTIVITAS  
JAMA'AT AHMADIYAH INDONESIA  
DALAM PERSPEKTIF HUKUM DAN HAM  
(Mengkaji Legalitas SK Gubernur Jawa Timur  
Nomor 188/94/Kpts/013/2011)**

Ach Faidy Haris

Fakultas Hukum Universitas Bhakti Indonesia dan STIB Banyuwangi

Marwini

Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Pamekasan Madura  
dan Institut Studi Islam Darussalam Gontor Ponorogo, email: arwin\_ugm@yahoo.com

**Abstract**

*Incidents of violence against followers of Ahmadiyah in Indonesia are still happening. The case of destruction, burning mosques, is an example of violence against the Ahmadiyah congregation as a form of denial of the existence of this group and its teachings. In response, the government issued a decree three ministers, namely the agreement (SKB) between the Ministry of Religious Affairs, Ministry of Interior and the Attorney General who in essence to limit the activities of Ahmadiyah congregation in Indonesia. However, the SKB is sometimes still vague, yet firmly, proven related conflicts as well Ahmadis continues unabated. Therefore, as a preventive measure so that the conflict does not recur, some regional heads decided to publish a Decree (SK) on the prohibition of activities of Ahmadiyah congregation Indonesia, one of which is a East Java Governor Decree No. 188/94/KPTS/013/2011 that contains a ban on Ahmadiyah activities in East Java, Indonesia. After the issuance of the decree, the pros and cons in the back sticking out, some people accused the decree is unconstitutional, legally flawed both formal and material, as well as violation of Human Rights (HAM). This Decree can't be formally referred to as the Administrative Decision, because there are still elements that have not been met, namely individual elements. On the other hand, the decree has jurisdiction flawed, because the material on the issue of religion under the authority of the central government. In other words, the decree is not legally and irrevocably flawed because it still contains elements of authority.*

## Abstrak

*Insiden kekerasan terhadap pengikut Ahmadiyah di Indonesia masih terus terjadi. Kasus perusakan rumah, pembakaran masjid, adalah contoh kekerasan yang menimpa jamaah Ahmadiyah sebagai bentuk penolakan atas keberadaan kelompok ini dan ajarannya. Menyikapi hal ini, pemerintah mengeluarkan SKB tiga menteri, yaitu kesepakatan antara Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Kejaksaan Agung yang pada intinya untuk membatasi aktivitas jama'ah Ahmadiyah di Indonesia. Namun, SKB ini ditengarai masih kabur, belum tegas, terbukti konflik terkait Ahmadiyah masih terus juga berlanjut. Oleh sebab itu sebagai langkah preventif agar konflik tersebut tidak terulang, sebagian kepala daerah memutuskan untuk menerbitkan Surat Keputusan (SK) tentang pelarangan aktivitas jama'ah Ahmadiyah Indonesia, salah satunya adalah SK Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011 yang berisi tentang larangan aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Timur. Pasca diterbitkannya SK tersebut, pro-kontra di masyarakat kembali mencuat, sebagian kalangan menuding SK tersebut inkonstitusional, cacat hukum baik formil maupun materiil, serta melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). SK tersebut secara formil belum dapat disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, sebab masih ada unsur yang belum terpenuhi yaitu unsur individual. Di sisi lain, SK tersebut juga memiliki cacat yuridis, karena materinya mengenai masalah agama yang merupakan kewenangan pemerintah Pusat. Dengan kata lain, SK tersebut tidak sah secara hukum dan dapat dibatalkan karena masih mengandung unsur cacat wewenang.*

**Kata Kunci:** legalitas, SK Gubernur, Jamaah Ahmadiyah

### A. Latar Belakang Masalah

Eskalasi kekerasan sebagai bentuk penolakan terhadap keberadaan Ahmadiyah di Indonesia terus terjadi. Penyerangan berdarah terhadap kelompok Ahmadiyah di Cikeusik, Pandeglang Banten, yang menyebabkan tewasnya tiga orang *jama'ah* serta melukai beberapa orang lainnya<sup>1</sup> menjadi bukti bahwa –pada lain waktu dan tempat– konflik serupa dapat muncul kembali. Pada tahun-tahun sebelumnya, insiden kekerasan terhadap pengikut Ahmadiyah ini juga pernah terjadi, mulai dari perusakan rumah pengikut/jama'at Ahmadiyah di beberapa wilayah di Indonesia, pembakaran masjid jama'at Ahmadiyah di Desa Parakan

<sup>1</sup> Kompas, edisi 7 Pebruari 2011.

Salak, Kabupaten Sukabumi,<sup>2</sup> pemukulan terhadap para anggota Aliansi Kebangsaan Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (AKK-BB) yang sedang menggelar aksi menuntut kebebasan beragama di Silang Monas Jakarta,<sup>3</sup> hingga penyegelan masjid umat Ahmadiyah oleh petugas satuan polisi pamong praja dan bentrokan pengikut Ahmadiyah dengan sekelompok orang anti-Ahmadiyah di Kuningan.<sup>4</sup>

Tentu saja, peristiwa-peristiwa kekerasan ini banyak mendapat kecaman dari berbagai pihak, tak terkecuali dari para pemuka atau cendekiawan muslim sendiri. Harus diakui, saat ini keberadaan Ahmadiyah telah menjadi sebuah realitas besar, bukan hanya di Indonesia, melainkan di dunia. Ahmadiyah sebenarnya terbagi menjadi dua aliran, yaitu Ahmadiyah Lahore dan Ahmadiyah Qadiyan. Ahmadiyah Lahore meyakini bahwa Mirza Ghulam Ahmad sebagai *mujadid* atau tokoh pembaruan, yang memajukan umat yang tertinggal, miskin, serta jumud (beku). Ahmadiyah Qadiyan meyakini bahwa Mirza Ghulam Ahmad sebagai nabi setelah Nabi Muhammad. Di Indonesia, Ahmadiyah Lahore dinamakan Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI), sedangkan Ahmadiyah Qadiyan disebut Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).<sup>5</sup>

Walaupun terdapat perbedaan dalam memandang sosok Mirza Ghulam Ahmad, pemikiran Mirza Ghulam Ahmad, yang dibukukan ke dalam kitab *Tazkirah*, tetap menjadi acuan kedua aliran tersebut. Bedanya, Ahmadiyah Lahore menganggap kitab itu sebagai pemikiran kritis Mirza Ghulam Ahmad, sedangkan Ahmadiyah Qadiyan menganggap kitab tersebut sebagai wahyu yang diturunkan kepada Mirza Ghulam Ahmad.<sup>6</sup> Sebenarnya, kitab *Tazkirah* lebih sebagai satu buku yang berisi kumpulan pengalaman rohani pendiri jemaat Ahmadiyah.

Tentu saja, kasus Ahmadiyah ini cukup pelik dan dilematis. Apabila pemerintah melarang keberadaan Ahmadiyah di Indonesia, dikhawatirkan dunia Internasional akan menuduh Indonesia telah melanggar Hak Asasi

---

<sup>2</sup> Kejadian ini terjadi dini hari pada hari Senin 28 April 2008, disamaping massa membakar Masjid, tiga bangunan Madrasah (lembaga pendidikan) milik Ahmadiyah juga ikut dimusnahkan. Lihat Koran Tempo edisi 29 April 2008.

<sup>3</sup> Kompas edisi 24 September 2008.

<sup>4</sup> Kompas 30 Juli 2010.

<sup>5</sup> Iskandar Zulkarnaen, *Gerakan Ahmadiyah di Indonesia* (LKIS: Yogyakarta, 2005), hlm. 27.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 30

Manusia (HAM). Kekhawatiran tersebut terletak pada kemungkinan adanya sanksi internasional berupa embargo ekonomi atau militer, terutama dari Inggris, Prancis, Kanada, dan Amerika Serikat, yang selama ini giat menyuarakan HAM dan giat pula mendeteksi perubahan sosial di Indonesia. Jika sanksi ini terjadi, kehidupan bangsa Indonesia akan mengalami perubahan.

Tetapi, jika Ahmadiyah dengan berbagai penyimpangannya dibiarkan, hal tersebut juga merupakan problem, mengingat ajarannya yang kontroversial tersebut dianggap mencemarkan ajaran Islam. Dalam hal ini umat Islam sebagai pihak yang dirugikan berhak mengajukan tuntutan atau gugatan kepada pihak Ahmadiyah yang telah mengatasnamakan Islam, tetapi dengan substansi yang berbeda sebagaimana kaidah dan aqidah Islam yang sebenarnya. Selain itu, keberadaan Ahmadiyah dengan simbol keislamannya telah memicu konflik horizontal, bahkan tidak menutup kemungkinan dapat memancing konflik vertikal antara suatu kelompok dan pemerintah. Jika konflik ini dibiarkan, kehidupan keberagaman bangsa kita akan semakin carut-marut.

Salah satu jalan tengah yang diambil pemerintah dalam menyikapi hal ini adalah dikeluarkannya SKB tiga menteri, yaitu kesepakatan antara Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Kejaksaan Agung yang pada intinya untuk membatasi aktivitas jama'ah Ahmadiyah di Indonesia.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Berikut isi SKB tersebut: 1). Memberi peringatan dan memerintahkan untuk seua warga negara untuk tidak menceritakan, menafsirkan suatu agama di Indonesia yang menyimpang sesuai UU no 1 PNPS 1965 tentang pencegahan penodaan agama. 2). Memberi peringatan daan memerintahkan kepada seluruh penganut, pengurus jamaat ahmadiyah Indonesia (JAI) sepanjang menganut agama Islam agar menghentikan semua kegiatan yang tidak sesuai dengan penafsiran agama Islam pada umumnya. Seperti pengakuan adanya nabi setelah nabi Muhammad. 3). Memberi peringatan dan memerintahkan kepada anggota atau pengurus JAI yang tidak mengindahkan peringatan tersebut dapat dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 4). Memberi peringatan dan memerintahkan kepada semua warga negara menjaga dan memelihara kehidupan umat beragama dan tidak melakukan tindakan melanggar hukum terhadap penganut JAI. 5). Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah dapat dikenakan sanksi sesuai perundangan yang berlaku. 6). Memerintahkan kepada setiap kepala daerah agar melakukan pembinaan terhadap keputusan ini. 7). Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan, 9 juni 2008.

Namun, oleh banyak kalangan SKB tersebut ditengarai masih kabur, belum tegas, sehingga masih memunculkan banyak perbincangan di masyarakat, terbukti juga pasca munculnya SKB tersebut konflik terkait Ahmadiyah masih terus juga berlanjut. Oleh sebab itu sebagai langkah preventif agar konflik tersebut tidak terulang, sebagian kepala daerah<sup>8</sup> memutuskan untuk menerbitkan Surat Keputusan (SK) tentang pelarangan aktivitas jama'ah Ahmadiyah Indonesia, salah satunya adalah SK Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011 yang berisi tentang larangan aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Timur.<sup>9</sup>

Pasca diterbitkannya SK tersebut, pro-kontra di masyarakat kembali mencuat, sebagian kalangan menuding SK tersebut inkonstitusional, cacat hukum baik formil maupun materiil, serta melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Disebut inkonstitusional, karena dalam Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agama dan kepercayaannya itu sebagaimana tertuang dalam Pasal 29 ayat 2 UUD NRI 1945.<sup>10</sup> Demikian pula dalam pasal sebelumnya, yakni pada pasal 28E ayat 2 dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai

---

<sup>8</sup> Terhitung mulai Februari 2011, setelah meletup tragedi Cikuesik, Pandeglang, ada empat daerah yang menerbitkan keputusan melarang segala aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI). Keempatnya adalah keputusan Gubernur Sumatera Selatan pada tanggal 8 Februari 2011; Bupati Pandeglang, Banten, pada tanggal 21 Februari 2011; Walikota Samarinda pada 25 Februari 2011; dan Gubernur Jawa Timur pada 28 Februari 2011. Demikian pula terdapat sejumlah pemerintah daerah telah lebih dulu melakukannya. Di antaranya: Lombok Timur pada 1983; Kuningan, Jawa Barat (2002); Garut, Jawa Barat (2005); Cianjur, Jawa Barat (2005); dan Sukabumi, Jawa Barat pada 2006. (sumber, [www.vivanews.com](http://www.vivanews.com). Edisi: 5 Maret 2011 diakses 30 Mei 2011).

<sup>9</sup> SK Gubernur Jawa Timur ini juga menyebutkan empat point larangan terhadap Ahmadiyah: *Pertama*, larangan menyebarkan ajaran Ahmadiyah secara lisan, tulisan maupun media elektronik. *Kedua*, larangan memasang papan nama organisasi Ahmadiyah di tempat umum. *Ketiga*, larangan memasang papan nama Masjid, mushollah, lembaga pendidikan dengan identitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), *Keempat*, larangan menggunakan atribut Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dalam segala bentuk.

<sup>10</sup> Pasal 29 ayat 2 UUD NRI 1945 : Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

dengan hati nuraninya.<sup>11</sup> Meski demikian, terdapat pula sebagian masyarakat yang mengamini terbitnya SK tersebut dengan berpandangan bahwa SK tersebut merupakan turunan dari ditetapkan Surat Keputusan Bersama. Tulisan ini mengkaji aspek legalitas (keabsahan) terbitnya SK Gubernur Jawa Timur dalam perspektif hukum dan HAM. Apakah substansi materiil (isi) dari SK Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011 tersebut tidak bertentangan dengan HAM yang diatur dalam Pasal 28E UUD NRI 1945. Dalam analisisnya digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

## B. Aspek Legalitas SK Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011

### 1. Unsur-unsur dalam Keputusan Tata Usaha Negara

Pada tanggal 28 Februari 2011 Gubernur Jawa Timur mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011 tentang Larangan Aktivitas Jama'at Ahmadiyah di Jawa Timur. Argumentasi yang digunakan dalam konsideran “menimbang” tersebut adalah Ahmadiyah dianggap telah mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat. Melihat fakta yang ada, muncul berbagai perdebatan apakah SK Gubernur Jatim bernomor 188/94/KPTS/013/2011 secara formal termasuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang legalitasnya tidak perlu diragukan lagi.

Dalam pasal 1 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1986 yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara adalah “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”<sup>12</sup>. Oleh sebab itu, menurut ketentuan ini, unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu keputusan bisa disebut keputusan Tata Usaha Negara adalah: penetapan tertulis, dikeluarkan oleh badan atau pejabat

---

<sup>11</sup> Pasal 28 E ayat 2 UUD NRI 1945 : setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.

<sup>12</sup> UU no. 5 Tahun 1986

TUN, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual, dan final, menimbulkan akibat hukum, seseorang atau badan hukum perdata<sup>13</sup>.

Penetapan tertulis menunjuk kepada isi sebagaimana yang dituangkan dalam SK Gubernur Jatim Nomor 188/94/KPTS/013/2011. SK ini dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN, yaitu Gubernur, yang merupakan salah satu penyelenggara pemerintahan daerah. Pembuatan dan penerbitan ketetapan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau harus didasarkan pada wewenang pemerintahan yang diberikan oleh perundang-undangan. Dalam hal wewenang inilah muncul persoalan terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh Gubernur untuk menerbitkan suatu keputusan terkait dengan agama. Menurut pasal 10 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Atas dasar ketentuan dalam UU tersebut, Pemerintah Daerah tidak berwenang mengeluarkan aturan yang terkait dengan keberadaan agama tertentu.

Dalam kasus SK ini, unsur konkret telah terpenuhi karena SK tersebut berisi larangan bagi jama'at Ahmadiyah untuk menyebarkan ajarannya yang dianggap telah menyimpang.<sup>14</sup> Namun, SK Gubernur tersebut tidak mencantumkan nama-nama yang terkena keputusan tersebut, sehingga jika dianalisis dari segi sifat individualnya, SK tersebut belum memenuhi ketentuan bersifat individual. SK Gubernur yang diterbitkan terkait dengan keberadaan Ahmadiyah dapat dinilai telah memenuhi sifat final sebab SK tersebut tanpa meminta persetujuan dari instansi di atasnya.

Ketetapan merupakan instrumen yang digunakan oleh organ pemerintahan dalam bidang publik dan menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu. Akibat hukum yang dimaksud yang lahir dari keputusan adalah munculnya hak, kewajiban, kewenangan atau lenyapnya hak dan kewajiban bagi subyek hukum tertentu.<sup>15</sup> SK tersebut memuat larangan

---

<sup>13</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 150.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm 159

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm 160

kegiatan Ahmadiyah di Jawa Timur, akibat hukumnya adalah larangan melakukan aktifitas Ahmadiyah bagi para *Jama'ah* atau pengikutnya di Jawa Timur untuk menyebarluaskan ajaran Ahmadiyah.

Dalam lalu lintas pergaulan hukum, dikenal istilah subyek hukum atau pendukung hak dan kewajiban. Subyek hukum terdiri dari manusia dan badan hukum perdata.<sup>16</sup> Jika merujuk pada ketentuan yang diatur dalam SK tersebut, akan menimbulkan keaburan tentang siapa yang akan menerima akibat hukum dari diterbitkannya keputusan tersebut, mengingat sifat individual dalam SK yang diterbitkannya belum terpenuhi. Apabila merujuk pada perseorangan, SK tersebut tidak tepat karena tidak merujuk secara spesifik tentang hal ihwal yang terkait dengan orang yang dikenai keputusan, dan apabila merujuk pada Ahmadiyah secara kelembagaan juga kurang tepat karena Ahmadiyah bukan badan hukum perdata yang dapat dikenai suatu keputusan.

Berdasarkan analisis penjelasan di atas, maka SK Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 Tentang Pelarangan Aktivitas Ahmadiyah di Jawa Timur kurang memenuhi unsur Individual yang mengakibatkan unsur seseorang dan badan hukum perdata juga tidak terpenuhi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa SK tersebut secara formil belum dapat disebut sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, sebab masih ada unsur yang belum terpenuhi.

## 2. Cacat Yuridis Keputusan Tata Usaha Negara

Cacat yuridis Keputusan Tata Usaha Negara dan pemerintahan menurut Philipus M. Hadjon<sup>17</sup> pada umumnya menyangkut tiga unsur utama yakni, unsur kewenangan, unsur prosedur dan unsur substansi. Wewenang adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat hukum. Wewenang atribusi lazimnya bersumber dari peraturan perundang-undangan, sedangkan wewenang delegasi dan mandat merupakan kewenangan yang berasal dari pelimpahan. **Prosedur** dalam hukum administrasi mencakup tiga landasan yaitu: asas negara hukum, asas demokrasi, dan

---

<sup>16</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 177.

<sup>17</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi* (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2008), hlm, 100.



instrumental.<sup>18</sup> Asas negara hukum berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar manusia, asas demokrasi berkaitan dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan asas instrumental meliputi asas efisiensi dan asas efektifitas.

Kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial. Jika dalam suatu keputusan atau tindakan hukum pemerintahan terdapat unsur sewenang-wenang dan penyalahgunaan wewenang, maka tindakan hukum dimaksud terdapat cacat substansial.<sup>19</sup> Substansi adalah isi daripada ketentuan-ketentuan tertulis dari hukum itu sendiri. Substansi sebuah KTUN tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan tidak boleh mengakibatkan keresahan dalam masyarakat.

Dari penjelasan di atas, maka Legalitas SK Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 Tentang Larangan Aktifitas Jema'at Ahmadiyah di Jawa Timur tidak sah secara yuridis atau mengalami cacat yuridis sehingga tidak dapat diberlakukan kepada obyek yang dikenai keputusan tersebut, sebab ada unsur yang tidak terpenuhi dalam pembuatannya. Hal ini berdasarkan pertimbangan sebagai berikut;

*Pertama*, telah disebutkan bahwa dalam pembuatan dan penerbitan keputusan itu harus memperhatikan syarat materiil dan formil agar keputusan tersebut memiliki validitas yuridis.<sup>20</sup> Oleh karena itu, pemerintah harus melihat dan memenuhi semua ketentuan dalam Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), salah satunya adalah dalam hal kewenangan. Urusan "agama" merupakan urusan Pemerintah Pusat yang tidak dibebankan kepada Pemerintah Daerah untuk mengaturnya, termasuk pengaturan tentang Ahmadiyah yang berkaitan langsung dengan agama Islam. Dalam hal ini Gubernur Jawa Timur yang mengeluarkan SK No. 188/94/KPTS/013/2011 yang mengatur keyakinan (Agama) telah melampaui kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepadanya. Oleh karena itu, SK yang diterbitkannya cacat wewenang.

*Kedua*, penerbitan SK Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 harus sejalan dengan ketentuan yang ada dalam persyaratan

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 101.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 102.

<sup>20</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 59.

prosedur tersebut. Jika merujuk pada SK tersebut, ketiga asas yang ditentukan telah terpenuhi. Dari segi asas negara hukum, kepastian hukum yang ada dalam SK tersebut merujuk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, diantaranya adalah UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM, sehingga SK ini memiliki legalitas yang kuat. Dari segi demokrasi, SK tersebut telah memberikan pengaturan terkait dengan aktifitas jama'at Ahmadiyah yang dinilai telah mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat luas, sekaligus memenuhi tuntutan masyarakat luas agar Ahmadiyah ditutp atau dibubarkan. Namun, dalam SK tersebut masih terkandung nilai-nilai diskriminatif sebab tidak mencantumkan pengaturan larangan “main hakim sendiri” yang dilakukan oleh warga untuk menyelesaikan konflik yang terjadi. Dalam hal ini, jama'at Ahmadiyah diposisikan sebagai warga kelas dua.

*Ketiga*, dalam hal substansi, melihat konsideran yang digunakan dalam SK Gubernur ini adalah pasal 28, pasal 28E, pasal 28J, dan pasal 29 UUD 1945 yang isinya memuat tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan dijamin oleh Negara dan UU no. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, namun yang harus disadari bahwa kebebasan yang diberikan oleh UUD 1945 adalah terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis sesuai dengan UUD 1945 Pasal 28J. Penerbitan SK ini didasari atas pertimbangan untuk menjaga keamanan masyarakat, mengingat masyarakat menjadi resah dengan keyakinan yang mereka yakini sebelumnya seiring dengan munculnya Ahmadiyah yang sekaligus menyebarkan ajaran sesatnya. Dengan pertimbangan keamanan dan ketertiban masyarakat, maka substansi dari SK ini tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, karena unsur keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) diatas bersifat kumulatif dan bukan alternatif, maka dapat disimpulkan bahwa SK Gubernur no. 188/94/KPTS/013/2011 Tentang Larangan Aktifitas Jemaat Ahmadiyah di Jawa Timur yang dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Timur pada tanggal 28 Februari 2011 tidak sah secara hukum dan dapat dibatalkan karena masih mengandung unsur cacat wewenang.

### C. Hubungan Antara isi SK No 188/94/KPTS/013/2011 dengan HAM dalam Pasal 28E UUD 1945

Di alam demokrasi seperti sekarang ini, seseorang lebih mudah melakukan sesuatu yang dikehendakinya dengan alasan memiliki hak asasi yang harus dihormati. Namun, sering kali hak tersebut seakan menjadi legitimasi dari tindakan-tindakan yang dilakukannya, padahal kerap kali tindakan tersebut merupakan tindakan yang bertentangan dengan nilai-nilai hukum, moral, kesusilaan bahkan agama. Hak Asasi Manusia (HAM) seolah-olah memberikan ruang gerak yang bebas kepada seseorang untuk berbuat semaunya. Di sinilah kehadiran negara begitu penting dalam rangka mengatur segala macam tindakan yang dilakukan oleh setiap warga negara agar tidak ada warga negara lain yang dirugikan.

Banyak hal yang diatur dalam konstitusi mengenai HAM, salah satunya dalam Pasal 28E ayat (1) dan (2) dan 29 ayat (2) UUD 1945 memberikan kebebasan kepada warga negara untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya. Ini adalah salah satu contoh bahwa begitu pentingnya keberadaan HAM yang melindungi kebebasan kepada seseorang untuk meyakini agama dan kepercayaannya, sekaligus memberikan jaminan kepada setiap warga negara untuk dilindungi kebebasannya terkait dengan kepercayaan yang dianutnya. Kebebasan seseorang untuk bertindak berdasarkan HAM yang dimilikinya tidak serta merta mendapatkan legitimasi dari UUD 1945, sebab UUD 1945 sendiri memberikan batasan terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh setiap warga negara. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 28J ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945.<sup>21</sup> Oleh karena itu, kebebasan dan hak yang dimiliki oleh setiap warga negara harus sejalan dan sesuai dengan kebebasan dan hak yang dimiliki oleh orang lain atau sesuai dengan pembatasan yang diberikan oleh undang-undang. Pada titik inilah

---

<sup>21</sup>UUD NRI 1945 Pasal 28 J :

1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.

2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat umum.

pemerintah harus mampu menghadirkan keadilan yang merata dan mampu mengakomodir setiap kepentingan bagi masing-masing warga negara, sehingga tidak ada yang dirugikan.

Ketentuan-ketentuan yang memberikan jaminan konstitusional terhadap hak-hak asasi manusia itu sangat penting dan bahkan dianggap merupakan salah satu ciri dianutnya prinsip negara hukum di suatu negara. Namun, di samping hak-hak asasi manusia, harus pula dipahami bahwa setiap orang memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang bersifat asasi pula. Pembentukan negara dan pemerintahan, untuk alasan apapun tidak boleh menghilangkan hak dan kewajiban yang disandang oleh setiap manusia. Karena itu, jaminan hak dan kewajiban itu tidak ditentukan oleh kedudukan orang sebagai warga negara. Setiap orang dimanapun ia berada harus dijamin hak-hak dasarnya. Pada saat yang bersamaan, setiap orang harus wajib menjunjung tinggi hak-hak asasi orang lain sebagai mana mestinya. Keseimbangan kesadaran akan adanya hak dan kewajiban asasi ini merupakan ciri penting pandangan dasar bangsa Indonesia mengenai manusia dan kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>22</sup>

Konsep HAM yang sebelumnya cenderung bersifat teologis, filsafati, ideologis dan moralistik, dengan kemajuan bangsa dan negara dalam konsep negara modern akan cenderung ke sifat yuridis dan politik, karena instrumen HAM dikembangkan sebagai bagian yang menyeluruh dari hukum internasional, baik tertulis maupun yang tidak tertulis. Tetapi konsep HAM tersebut tidak universal, disesuaikan dengan kebudayaan negara Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Hal ini mutlak diberikan, sebab akan berkaitan dengan falsafah, doktrin dan wawasan bangsa Indonesia, baik secara individual maupun kolektif. Jadi konsep HAM di Indonesia bukan saja mencakup hak-hak dasar tetapi juga kewajiban dasar manusia sebagai warga negara untuk mematuhi peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, menghormati HAM orang lain, moral, etika, patuh pada hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima bangsa Indonesia.<sup>23</sup>

Perubahan paradigma yang terjadi telah membawa konsekwensi lain

---

<sup>22</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet I (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm.112.

<sup>23</sup>Slamet Marta Wardaya, *Hak Asasi Manusia, Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat* (Jakarta: PT. Refika Aditama, 2005), hlm.6.

yakni hadirnya hukum sebagai salah satu pilar yang melindungi hak asasi tersebut. Hukum menjadi payung yang memberikan perlindungan sekaligus solusi bagi perbedaan pandangan antara seseorang atau sekelompok orang dengan yang lainnya. Namun, seperti yang dikatakan oleh Mahfud MD bahwa konfigurasi politik cenderung mempengaruhi tatanan hukum yang ada, maka di sinilah peranan politik seharusnya mampu menghadirkan konstruksi hukum yang dapat melindungi hak asasi seseorang, baik mereka dari kalangan mayoritas maupun dari kalangan minoritas, seperti halnya kasus yang terjadi kepada para jama'at Ahmadiyah di Indonesia.

Pembatasan yang dituangkan dalam UUD 1945, kemudian dituangkan lebih lanjut dalam UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM pasal 70<sup>24</sup> menjadi landasan hukum bahwa hak asasi yang dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang adalah kebebasan yang terbatas. Atas dasar pembatasan yang hadir dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, maka tidak salah jika aktifitas yang terkait dengan keagamaan perlu dibatasi agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Kesepakatan dan pembatasan yang ada dalam masyarakat harus sejalan dengan *common platform*<sup>25</sup> yang hidup di dalamnya, sehingga seseorang bisa dianggap telah melanggar HAM orang lain ketika seseorang atau sekelompok orang tersebut telah melampaui *common platform* yang menjadi patokan bersama.

*Common platform* tersebut tak terkecuali dalam hal keberagamaan, sehingga ketika ada sekelompok orang yang dinilai telah bertentangan dengan kehidupan keberagamaan yang hidup di tengah masyarakat, maka wajar jika kelompok tersebut dianggap telah melanggar HAM, khususnya dalam hal keagamaan. Pada sisi inilah Ahmadiyah dinilai telah melanggar dan melampaui *common platform* yang ada, sehingga Ahmadiyah menjadi bagian dari kelompok yang dianggap telah melanggar batasan tersebut.

---

<sup>24</sup> Pasal 70 UU No. 39 Tahun 1999:

Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan moral, keamanan dan ketertiban umum dalam satu masyarakat demokratis.

<sup>25</sup> Noorhadi Hasan, "Deradikalisasi HAM" makalah disampaikan di UIN Sunan Kali Jaga Yogyakarta pada tanggal 23 Juni 2011

Hal ini akhirnya menimbulkan konflik terbuka di masyarakat antara pengikut Ahmadiyah dan non-Ahmadiyah.

Masyarakat Indonesia hingga kini memiliki aturan agama yang dijadikan kesepakatan bersama dan berlaku umum bagi masing-masing pemeluk agama, tak terkecuali Islam. Para pemuka agama Islam di Indonesia telah menentukan batasan-batasan toleransi tentang perbedaan pandangan dalam Islam, sehingga ketika ada pihak berada di luar ketentuan yang telah disepakati bersama tersebut dapat dinilai sebagai ajaran sesat. Oleh karena itu, Ahmadiyah menjadi salah satu kelompok yang dinilai telah melanggar batasan toleransi tersebut sehingga banyak pihak yang menilai Ahmadiyah sesat.

Agama, saat ini menjadi salah satu masalah penting yang kerap menghadirkan konflik fisik dalam proses penyelesaiannya. Masyarakat Indonesia kini berada di persimpangan jalan. Di satu sisi, masyarakat Indonesia mengadopsi nilai-nilai egalitarian dan demokrasi, akan tetapi di sisi lain realitasnya anarki, sebab hingga kini masyarakat Indonesia belum menyelesaikan struktur masyarakatnya, yakni struktur masyarakat yang hirarkis<sup>26</sup>. Persoalan yang belum tuntas tersebut mengharuskan pemerintah lebih bijaksana melihat realita yang ada di masyarakat agar tidak terjadi lagi tindak kriminalitas. Oleh karena itu, UU No. 1/PNPS/1965 jo. UU No. 5 Tahun 1969 Tentang Pencegahan dan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama adalah salah satu solusi untuk mencegah terjadinya konflik yang pada ujungnya mengancam keamanan negara, mengingat bangsa Indonesia masih belum cukup siap untuk menerima perbedaan dalam konteks keagamaan.

SK Gubernur Jawa Timur No.188/94/KPTS/013/2011 Tentang Pelarangan Aktifitas Jama'at Ahmadiyah dilatarbelakangi oleh berbagai persoalan yang terkait dengan isu keagamaan, khususnya mengenai aktifitas jama'at Ahmadiyah. Kehadiran SK ini memberikan pengaturan tentang aktifitas keagamaan agar kekerasan yang terjadi tidak semakin besar mengingat masyarakat Indonesia belum mampu dan siap menghadapi berbagai perbedaan terkait dengan pluralitas keagamaan. Oleh karena itu, substansi SK tersebut sejalan dengan amanat UUD NRI 1945 yang memberikan pembatasan HAM dalam hal moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat umum.

---

<sup>26</sup> Susetiawan, *Upaya Mengatasi Kekerasan Sosial dan Politik di Indonesia*, majalah Suluh majalah antariman, edisi Maret-April 2011. Hlm 31

Jika Ahmadiyah adalah isu penodaan agama dan penyimpangan agama, mungkin wajar jika sebagian muslim gerah ketika tokoh-tokoh dari luar kalangan muslim ikut berbicara. Tetapi jika isu Ahmadiyah adalah isu yang terkait dengan hak dan jaminan bagi setiap warga negara, tentu setiap warga negara berhak untuk ikut campur dan terlibat dalam membicarakannya demi mencapai solusi terbaik. Tidak dapat dibantah bahwa persoalan ini memang berdimensi dua, satu sisi berbicara masalah penyimpangan agama namun disisi lain berbicara tentang hak dan kebebasan beragama dan menganut kepercayaannya. Kalau mau lugas, ini sesungguhnya sama dengan yang dialami oleh pemerintah, ketika akhirnya mengeluarkan SKB tentang Jama'at Ahmadiyah Indonesia (JAI) pada bulan juni 2008, kemudian diikuti dengan diterbitkannya SK Gubernur Jawa Timur No.188/94/KPTS/013/2011 Tentang Pelarangan Aktifitas Jama'at Ahmadiyah.

Pemerintah mempersepsikan perannya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat yang terganggu karena adanya pertentangan dalam masyarakat akibat dari adanya penyebaran paham keagamaan yang menyimpang. Namun, posisi warga JAI sendiri dalam persepsi itu adalah sebagai penyebab lahirnya pertentangan tersebut dan korban tindakan kekarasan sebagai masyarakat. Keduanya harus diakomodir oleh pemerintah dan harus ditangani, sebagaimana tercermin dalam SKB yang terdiri dari dua bagian (peringatan kepada ahmadiyah untuk tidak menyebarkan ajarannya yang dianggap menyimpang dan peringatan kepada masyarakat untuk tidak melakukan tindakan melawakan hukum kepada para pengikut Ahmadiyah).

Secara umum, hak memang bisa dibatasi, sebagaimana dalam ICCPR yang di Indonesia telah diratifikasi menjadi UU, yaitu sejauh menyangkut "keamanan, ketertiban, kesehatan atau moral masyarakat atau hak dan kebebasan mendasar orang lain". Jembatan yang menghubungkan antara "penyimpangan" dengan pembolehan pembatasan atas alasan ketertiban umum adalah UU No. 1/PNPS/1965 jo. UU No. 5 Tahun 1969 Tentang Pencegahan dan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Disinilah akhirnya kesahihan legal-konstitusional SKB itu bergantung. Dengan ini, pembatasan ahmadiyah yang tertuang dalam SKB dilakukan karena memandang bahwa ahmadiyah (karena penyimpangannya) menjadi penyebab munculnya ketidaktertiban, atau menimbulkan pertentangan dalam masyarakat.<sup>27</sup>

SKB mengenai Ahmadiyah adalah peristiwa hukum dan agama yang sangat penting pada tahun 2008. Kemunculan SK Gubernur Jawa Timur mengatur hal sama, sehingga kemunculan SKB dan SK ini harus dapat perhatian yang lebih dari pemerintah. Tidak dapat dibantah bahwa dalam rangka menjalankan kebebasan beragama dan berkeyakinan, pemerintah (negara) harus intervensi di dalamnya. Namun, yang harus diingat adalah intervensi tersebut terbatas. Intervensi terbatas oleh negara pada kebebasan eksternal dalam kaitan penyebaran atau pelaksanaan agama harus didasarkan pada alasan yang diperlukan untuk menjaga ketertiban umum, dan kebebasan dan hak-hak fundamental orang lain. Terutama bila ajaran agama dianggap bisa membahayakan hak-hak asasi yang paling mendasar, misalnya hak untuk hidup para pengikut agama tersebut atau masyarakat sekitarnya. Bentuk intervensi yang boleh dilakukan juga harus dinyatakan dengan undang-undang dan hanya kebebasan eksternal yang merupakan ranah yang boleh diintervensi negara.<sup>28</sup>

Apabila merujuk pada ketentuan dalam undang-undang yang memberikan pembatasan intervensi pemerintah hanya dalam ranah eksternal yang berupa pelarangan penyebaran, termasuk penyebaran ajaran Ahmadiyah, maka SK Gubernur Jawa Timur yang berisi pengaturan tentang pelarangan penyebaran ajaran Ahmadiyah tidak dapat dikatakan bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 28E. SK tersebut hanya mengatur hal-hal yang bersifat eksternal dan bukan internal. Negara tidak berhak untuk melarang setiap warga negara untuk menganut agama dan meyakini sesuatu yang diyakininya, selama keyakinan tersebut tidak disebarluaskan yang akhirnya menimbulkan gejolak dan konflik di masyarakat.

Ahmadiyah yang dinilai sebagai salah satu aliran yang mengajarkan ajaran sesat menjadi pemicu munculnya konflik fisik sebagai akibat dari penyimpangan yang dilakukannya. Pada kondisi inilah, pemerintah khususnya Pemerintah Daerah Jawa Timur mengambil keputusan melarang Ahmadiyah menyebarkan ajarannya agar tidak terjadi

---

<sup>27</sup> IGM Nurdjana, *Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang di Indonesia "Peran Polisi, Bakorpakem, dan Pola Penanggulangan"* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 229-236.

<sup>28</sup> Stanley Adi Prasetyo diakses melalui <http://sejuk.org/kolom/hak-asasi-manusia/59-pnps-no-1-tahun-1965-dari-perspektif-ham.html>, pada tanggal 24 Juni 2011.



kekacauan di masyarakat. Masyarakat Indonesia masih belum cukup siap menerima perbedaan khususnya dalam hal kehidupan beragama,<sup>29</sup> sehingga tidak mengherankan jika kerap kali terjadi kekerasan kepada orang atau golongan yang dinilai bertentangan dengan ketentuan-ketentuan atau norma-norma umum yang telah disepakati bersama. Ketidaksiapan itu membawa Pemerintah Pusat maupun Daerah untuk memberikan pengaturan tentang kehidupan beragama agar keamanan dan ketertiban umum tetap terjaga.

Hal itulah sebenarnya yang dilakukan Pemerintah Pusat ketika menerbitkan SKB dan Pemerintah Daerah menerbitkan SK pelarangan penyebaran ajaran Ahmadiyah. SKB dan SK Gubernur Jawa timur itu pada intinya memperingatkan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus JAI, sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran paham atau penafsiran agama yang nyata-nyata telah menimbulkan polarisasi dan pertentangan dalam masyarakat sehingga mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Bagi Pemerintah, nampaknya masalah Ahmadiyah menjadi penyebab lahirnya pertentangan dalam masyarakat yang berakibat terganggunya keamanan dan ketertiban masyarakat. Dasar kebijakan untuk memelihara ketertiban masyarakat dan melindungi kelompok masyarakat Ahmadiyah itu adalah UU No.1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama ini. Dengan pertimbangan tersebut di atas maka UU No.1/PNPS/1965 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan secara yuridis serta sosiologis masih relevan dengan tugas-tugas kenegaraan.<sup>30</sup> Atas dasar itulah, maka SKB dan SK Gubernur Jawa Timur tersebut sejalan dengan ketentuan HAM yang diatur dalam UUD 1945 sebab keduanya bertujuan untuk menjaga keamanan dan ketertiban di masyarakat.

Upaya menghormati, melindungi dan menjunjung tinggi HAM, menjadi kewajiban dan tanggung jawab bersama antara individu, pemerintah dan negara.<sup>31</sup> Keamanan dan ketertiban di masyarakat adalah

---

<sup>29</sup> Abdul Munir Mulkhan, *Demokrasi.....*hlm. 56

<sup>30</sup> Pokok-pokok pendapat Athon Mudzhar, Ahli dalam sidang perkara uji materi UU No.1/PNPS/1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Diakses melalui <http://balitbangdiklat.kemenag.go.id/pokok-pokok-pendapat-prof-dr-h-m-atho-mudzhar&catid=41> pada tanggal 25 juni 2011

<sup>31</sup> Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi..... Op. Cit.* Hlm 200

hal terpenting yang harus selalu dijaga, sehingga ketika muncul benih-benih yang mengancam keamanan dan ketertiban tersebut harus segera diselesaikan. Ahmadiyah menjadi salah satu benih yang mengancam keamanan dan ketertiban tersebut, sehingga tidak salah kiranya jika keberadaan Ahmadiyah harus diantisipasi sejak dini agar kekacauan dan konflik terbuka tidak terjadi. Pembatasan aktifitas keagamaan Ahmadiyah harus dilakukan mengingat Ahmadiyah merupakan aliran keagamaan dalam Islam yang dinilai bertentangan dengan *common platform* dalam kehidupan beragama.

Pada dasarnya siapapun tidak berhak melarang seseorang untuk meyakini sesuatu, termasuk dalam hal agama. Negara hanya berhak melakukan pelarangan terhadap aktifitas penyebaran keyakinan yang dinilai menyimpang. Jika melihat isi SK tersebut, tidak ada satupun larangan untuk meyakini sesuatu (dalam hal agama), namun hanya berisi larangan menyebarluaskan ajaran yang dinilai menyimpang. Maka dari itu, substansi SK yang dikeluarkan oleh Gubernur Jawa Timur sejalan dengan Konstitusi.

## E. Kesimpulan

SK Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 Tentang Larangan Aktifitas Jemaat Ahmadiyah di Jawa Timur kurang memenuhi unsur Keputusan Tata Usaha Negara mengingat ada salah satu syarat yang belum terpenuhi yakni unsur individual. Disamping itu, SK tersebut telah melampaui batas wewenangnya, sebab menurut UU No. 32 Tahun 2004, persoalan agama menjadi kewenangan Pemerintah Pusat untuk mengaturnya, sehingga dapat dikatakan bahwa SK nomor 188/94/KPTS/013/2011 tentang pelarangan aktifitas jemaat Ahmadiyah di Jawa Timur tidak sah secara hukum sebab mengalami cacat wewenang.

Pengaturan HAM dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Termasuk di dalamnya Pasal 29. Substansi SK Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 tidak bertentangan dengan HAM yang diatur dalam Pasal 28E, mengingat kebebasan yang dimiliki oleh seseorang untuk beribadah dan meyakini kepercayaan dibatasi juga oleh UUD NRI 1945 Pasal 28J, pembatasan tersebut salah satunya adalah keamanan. Munculnya SK ini dilatarbelakngi oleh konflik terbuka yang harus segera dihentikan agar keamanan tetap terjaga, sebab keamanan dan ketertiban merupakan hal pokok yang harus dijaga dalam iklim demokrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Basah, Sjachran, *Perlindungan hukum atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.
- Hasan bin Mahmud Audah, *Abmadiyah, Kepercayaan-kepercayaan dan Pengalaman-pengalaman*, Penerjemah. Dede A. Nasruddin, E. Muhaimin, Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengkajian Islam (LPPI), 2006.
- Ibrahim, Jhonny, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publising, 2007.
- Idris, Irfan, *Islam dan Konstitusionalisme “Kontribusi Islam dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern”*, Yogyakarta: AntonyLib-Indonesia, 2009.
- Indroharto, *Usaba Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaba Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet I, Jakarta: Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Nurdjana, IGM, *Hukum dan Aliran Kepercayaan Menyimpang di Indonesia “Peran Polisi, Bakorpakem, dan Pola Penanggulangan”*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Prins, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- Purbopranoto, Kuncoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1975.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2008.

Sedarmayanti & Syarifudin Hidayat, *Metodologi Penelitian*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2002.

Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, cet II, Jakarta: Prenada Media, 2005.

Utrech E, *Pengantar Hukum Admistrasi Negara Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988.

Wardaya, Slamet Marta, *Hak Asasi Manusia, Hakikat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2005.

Zulkarnaen, Iskandar, *Gerakan Ahmadiyah Di Indonesia*, Yogyakarta: LKiS, 2005.

Susetiawan, *Upaya Mengatasi Kekerasan Sosial dan Politik di Indonesia*, Majalah Suluh, edisi Maret-April 2011.

Hasan, Noorhaidi, "Demokrasi dan Deradikalisasi dalam HAM" disampaikan pada seminar nasional di UIN Sunan Kali Jaga Yogyakarta pada tanggal 23 Juni 2011.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 nomor 77.

UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 nomor 53.

Koran Tempo, edisi 29 April 2008.

Kompas, edisi 24 september 2008, 30 Juli 2010, 7 Pebruari 2011.

Vivanews. edisi 5 Maret 2011

<http://alhafeez.org/rashid/glance.htm>, diakses pada tanggal 23 Juni 2011.

<http://sejuk.org/kolom/hak-asasi-manusia/59-pnps-no-1-tahun-1965-dari-perspektif-ham.html>, diakses 30 Mei 2011

<http://balitbangdiklat.kemenag.go.id/:pokok-pokok-pendapat-prof-dr-h-m-atho-mudzhar&catid=41>, diakses 11 Mei 2012