

# SKB AHMADIYAH DIPANDANG DARI PERSPEKTIF KEAMANAN INSANI: STUDI KASUS PERLAKUAN TERHADAP PENGIKUT JAI 2008-2011

Dezi Asti Megasari<sup>1</sup>

**Abstract** - This paper discusses the implementation of Joint Decree on Ahmadiyah from the perspective of Human Security as well as the the implication of the Decree on JAI members between 2008-2011. Since the release of the Decree in June 2008, the number and form of violence against JAI member in Indonesia has increased significantly. These are the result of Government's stance that places JAI as a threat to National Security, thus ignoring the five principles of Human Security. Namely, multilateralism, bottom up approach, priority on Human Rights, legitimate political authority and regional consideration. Consequently, the Decree has exacerbated conflict between the majority and the minority muslim group in Indonesia. The Decree has failed to create peace and freedom from fear, thus this paper recommend the Government to call off the Decree.

**Key words:** Human Security, Ahmadiyah Decree, Discrimination, Violence

## Pendahuluan

Jamaah Ahmadiyah Indonesia atau JAI merupakan organisasi kemasyarakatan yang merepresentasikan kelompok pengikut ajaran Ahmadiyah Qadian. Ahmadiyah masuk ke Indonesia pada tahun 1925, saat Mirza Wali Ahmad Baig dan Maulana Ahmad memperkenalkan pemahaman Ahmadiyah pada Kongres Muhammadiyah ke-13 di Yogyakarta. Ajaran Ahmadiyah sendiri berkembang pertama kali di kota Qadian, Punjab, India, dipimpin oleh Mirza Ghulam Ahmad pada tahun 1835-1908 di era kolonialisme Inggris. Ahmadiyah yang dipimpin oleh Mirza Ghulam Ahmad mempercayai Mirza Ghulam sebagai penerus Nabi Muhammad, memiliki kitab yang dinamakan Kitab Tadzkirah, dan meyakini Punjabi dan Rawah sebagai kota suci mereka<sup>2</sup>. Pada tahun 1914, Ahmadiyah pecah menjadi Ahmadiyah Qadian yang tetap mempercayai Mirza Ghulam Ahmad sebagai penerus Muhammad, dan Ahmadiyah Lahore yang tetap memosisikan Muhammad sebagai nabi terakhir. Kelompok Ahmadiyah Qadian inilah yang kemudian berkembang

<sup>1</sup> Dezi Asti Megasari adalah alumni Program S2 Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan Indonesia. Email: dmegasari@yahoo.com

<sup>2</sup> B. Platzdasch, "Religious Freedom in Indonesia: the Case of Ahmadiyah", ISEAS Working Paper: Politics & Security Series, No.2, hlm. 1-42, 2011.

menjadi Jamaah Ahmadiyah Indonesia, sedangkan sebagian kecil Ahmadiyah Lahore, yang dikenal sebagai Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI), bermukim di Yogyakarta.<sup>3</sup>

Perbedaan mendasar yang dikembangkan oleh pengikut Ahmadiyah Qadian ini mengundang perdebatan di antara kelompok Islam mayoritas di Indonesia. Namun demikian, selama bertahun-tahun kontroversi ajaran Ahmadiyah tidak mencuat ke permukaan di bawah kebijakan anti-SARA pada era pemerintahan Orde Baru.<sup>4</sup> Bahkan pengikut aliran Ahmadiyah terus berkembang dan pada tahun 1953, Menteri Kehakiman mengeluarkan keputusan yang mengakui Ahmadiyah sebagai badan hukum. Pengakuan pemerintah atas keberadaan Ahmadiyah dipertegas melalui Surat Direktorat Hubungan Kelembagaan Politik tahun 2003 yang menyatakan Ahmadiyah sebagai Organisasi Kemasyarakatan.<sup>5</sup>

Pada era Reformasi, gelombang gerakan kelompok anti-Ahmadiyah di dalam masyarakat kembali mengemuka. Pada tahun 2005, Majelis Ulama Indonesia (MUI) menerbitkan fatwa kedua yang menyatakan Ahmadiyah sebagai aliran sesat. Fatwa tersebut menyerukan penganut Ahmadiyah untuk kembali ke ajaran Islam yang dianut oleh sebagian besar warga Indonesia.<sup>6</sup> Fatwa MUI tersebut digunakan oleh sejumlah organisasi masyarakat seperti Forum Umat Islam, Front Pembela Islam, dan Lembaga Penelitian dan Pengkajian Islam,<sup>7</sup> untuk melegitimasi aksi anti-Ahmadiyah dengan berdemonstrasi, melakukan dakwah terbuka yang mengecam keberadaan Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), memasang spanduk berisikan kata-kata permusuhan, pelarangan kegiatan ibadah oleh ormas, hingga kekerasan yang bersifat sporadis<sup>8</sup>.

Merespon eskalasi kekerasan yang terjadi, pemerintah menginstruksikan dialog yang ditindaklanjuti dengan penerbitan 12 butir penjelasan oleh JAI tentang isi kepercayaannya pada tahun 2008. Penerapan Butir Penjelasan tersebut berada di bawah pengawasan tim BAKORPAKEM (Badan Koordinasi Pengawas Aliran Kepercayaan

<sup>3</sup> ICG, *Indonesia: Implications of the Ahmadiyah Decree*, Jakarta/Brussels: Asia Briefing, No.78, 2008.

<sup>4</sup> S Hidayat, "Ahmadiyah Merindukan Masa Orde Baru", dalam <http://www.m.inilah.com/read/detail/23992/ahmadiyah-rindu-masa-orde-baru/>, 2008.

<sup>5</sup> D. Raharjo, "Sejarah Ahmadiyah di Indonesia", dalam <http://islamlib.com/id/index.php?page=article&id=850>, diunduh pada 15 Januari 2011.

<sup>6</sup> Majelis Ulama Indonesia. *Penjelasan Tentang Fatwa Aliran Ahmadiyah*, (Jakarta: MUI, 2005).

<sup>7</sup> E. Budiwanti, *Pluralism Collapse: A Study of the Jamaah Ahmadiyah Indonesia and Its Persecution*. (Singapore: Asia Research Institute Working Paper Series), No.117, 2009.

<sup>8</sup> H. Ismail & Naipospos, *Negara Menyangkal: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010*, SETARA INSTITUTE, dalam <http://www.setara-institute.org/sites/setara-institute.org/files/Reports/110523-110523-negaramenyangkal2010.pdf>, 2010, Mei, diunduh pada Juli 2011.

Masyarakat), yang telah dibentuk oleh pemerintah sebelumnya, untuk kemudian merumuskan rekomendasi terkait kasus Ahmadiyah.<sup>9</sup>

Dalam pernyataannya tersebut, JAI mengakui keberadaan Muhammad sebagai nabi yang sah, sedangkan Mirza Ghulam Ahmad sebagai guru dan Tadzkirah bukan kitab suci mereka. Namun, karena dinilai tidak melaksanakan isi dari perjanjian yang telah dibuat, BAKORPAKEM mengeluarkan rekomendasi kepada pemerintah untuk melarang keberadaan Ahmadiyah di Indonesia. Rekomendasi Tim BAKORPAKEM serta tekanan dari organisasi masyarakat yang kuat pada saat itu mendorong pemerintah untuk menerbitkan Surat Keputusan Bersama pada 9 Juni 2008, yang ditandatangani Menteri Dalam Negeri, Menteri Agama, dan Jaksa Agung.

Surat Keputusan Bersama yang dibahas di Kantor Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan tersebut berisi enam butir ketetapan terkait Ahmadiyah yang isinya:

1. Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan, atau mengusahakan dukungan umum melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.
2. Memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran Agama Islam yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW.
3. Penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU dan Diktum KEDUA dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya.
4. Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk menjaga dan memelihara kerukunan umat beragama, serta ketenteraman dan

<sup>9</sup> B. Platzdasch, *op.cit.*, hlm. 1-42.

ketertiban kehidupan bermasyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).

5. Warga masyarakat yang tidak mengindahkan peringatan dan perintah sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU dan Diktum KEEMPAT dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Memerintahkan kepada aparat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk melakukan langkah-langkah pembinaan dalam rangka pengamanan dan pengawasan pelaksanaan Keputusan Bersama ini.<sup>10</sup>

Menurut Dr. Atho Mudzhar dari Kementerian Agama, isi ketetapan tersebut tetap memberikan hak kepada penganut JAI untuk melaksanakan kegiatan ibadahnya selama hal tersebut dilakukan secara tertutup dan tidak melibatkan masyarakat umum<sup>11</sup>. Hal ini dilandasi oleh pasal 28E dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, serta ayat 1 dan 2 dalam Pasal 29 Bab XI Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 28E ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya. Pasal 28E ayat (2) mengatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. Sedangkan pasal 29 mengatakan bahwa negara Indonesia berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya<sup>12</sup>.

Namun pada faktanya, sejak SKB Ahmadiyah diterbitkan di tahun 2008 telah terjadi 193 kekerasan struktural maupun fisik yang ditujukan kepada kelompok JAI. Angka ini sempat menurut drastis menjadi 33 kasus pada tahun 2009, namun meningkat lagi

<sup>10</sup> "SKB Ahmadiyah, Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat", Keputusan bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Nomor 3 Tahun 2008, (Jakarta, Juni 2008).

<sup>11</sup> The Jakarta Post, "Ahmadiyah Decree Bans Propagation, Not Private Prayer", dalam [www.thejakartapost.com/news/2008/06/14/ahmadiyah-decree-039bans-propagation-not-private-prayer039.html](http://www.thejakartapost.com/news/2008/06/14/ahmadiyah-decree-039bans-propagation-not-private-prayer039.html), 14 Juni 2008.

<sup>12</sup> Undang-Undang Dasar 1945 mencakup perubahan i, ii, iii dan iv. (1945).

menjadi 50 insiden pada tahun 2010.<sup>13</sup> Sedangkan pada bulan Januari hingga Desember 2011 tercatat sedikitnya 46 kasus yang menargetkan kelompok Ahmadiyah.<sup>14</sup>

Padahal sesuai undang-undang nasional maupun internasional JAI memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dari serangan kelompok manapun. Pasal 28G UUD 1945 menjelaskan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk menjamin keselamatan setiap warga negaranya untuk beribadah. Setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Sesuai pasal ini maka pemerintah harus memastikan bahwa setiap warganya terbebas dari rasa takut (*freedom from fear*) yang menjadi salah satu pilar Keamanan Insani.<sup>15</sup>

Kewajiban pemerintah untuk melindungi hak beragama dan beribadah dipertegas dalam Pasal 18 Kovenan Internasional yang disahkan dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2005. Pasal tersebut menetapkan bahwa setiap individu memiliki hak untuk berpikir dengan bebas, berkeyakinan dan beragama yang dilindungi oleh Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB. Salah satu ayat dalam pasal tersebut juga menyebutkan bahwa kebebasan seseorang untuk melaksanakan kegiatan agama atau kepercayaannya hanya dapat dibatasi oleh hukum atas pertimbangan untuk melindungi ketertiban publik, kesehatan, moral masyarakat, dan hak asasi orang lain.

Terlepas dari peraturan perundang-undangan yang menjamin hak anggota JAI untuk berkeyakinan dan beribadah, tindak kekerasan yang menimpa anggota JAI tetap berlanjut karena penanganan pemerintah pada kurun tahun 2008 hingga 2011 tidak tepat sasaran. Pemerintah berpendapat bahwa konflik dapat diantisipasi dengan melarang anggota JAI untuk melakukan kegiatan ibadah. Padahal langkah tersebut justru melanjutkan siklus kekerasan yang terjadi.

Mempertimbangkan skala dan intensitas kekerasan terhadap anggota JAI yang meningkat pasca penerbitan SKB, pemerintah dituntut untuk mengeluarkan kebijakan yang komprehensif karena dapat membahayakan Keamanan Nasional. Pasal 4 UU Pertahanan Negara menyebutkan bahwa upaya pertahanan ditujukan untuk menjaga

<sup>13</sup> The Jakarta Post, *op. cit.*

<sup>14</sup> The Wahid Institute, *Lampu Merah Kebebasan Beragama*, (Jakarta: The Wahid Institute, 2011).

<sup>15</sup> UNDP, *New Dimensions of Human Security*, 1994.

keutuhan NKRI dan keselamatan semua elemen bangsa dari "segala bentuk ancaman"<sup>16</sup>. Isi pasal tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pertahanan tentang Kebijakan Perbantuan TNI<sup>17</sup> yang menyebutkan bahwa dalam kondisi ini "...masyarakat mudah dimanipulasi dan dipengaruhi tindakan provokasi". Artinya negara mengakui bahwa gangguan keamanan terhadap seorang individu, komunitas, dan masyarakat di sebuah negara juga menjadi ancaman terhadap keutuhan negara.

Berlandaskan preposisi bahwa Keamanan Nasional dapat tercipta apabila warga negaranya berada dalam kondisi aman dari rasa takut, sedangkan pencapaian kondisi bebas dari rasa takut tersebut dapat diraih melalui kebijakan pemerintah yang menerapkan prinsip Keamanan Insani, maka penelitian ini dilakukan untuk menjawab dua pertanyaan utama. Pertama, "Bagaimana implikasi dari penerapan SKB Ahmadiyah terhadap pengikut Ahmadiyah pada kurun waktu 2008-2011?" dan kedua, "Bagaimana implementasi SKB Ahmadiyah dipandang dari sisi prinsip Keamanan Insani?"

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan prinsip Keamanan Insani untuk meneliti SKB Ahmadiyah dengan beberapa pembatasan. Penelitian ini fokus pada pengikut JAI, dengan pertimbangan bahwa Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI) tidak memiliki konflik keyakinan dengan mayoritas masyarakat muslim di Indonesia. Batasan kedua adalah penggunaan studi kasus antara tahun 2008 hingga 2011. Tahun 2008 adalah tahun dimana SKB Ahmadiyah diterbitkan, sedangkan 2011 adalah tahun dimana penelitian ini dilaksanakan.

## **Landasan Teori**

Dalam bukunya yang berjudul *Security: A New Framework For Analysis*, Barry Buzan, Ole Weaver, dan Jaap de Wilde<sup>18</sup> mengusung ide perluasan Konsep Keamanan. Menurut Buzan, Weaver, dan de Wilde perluasan tersebut memunculkan pertanyaan tentang cara yang tepat untuk menentukan kelayakan sebuah isu sebagai masalah keamanan.

Menurut Buzan, Weaver dan De Wilde penentuan kelayakan suatu hal menjadi masalah Keamanan harus melihat dua hal. Pertama, *referrent object* yang harus dilindungi

<sup>16</sup> UU Pertahanan Negara. Undang-Undang Pertahanan Negara nomor 3/2002 tentang Pertahanan Negara, (Jakarta, 2002).

<sup>17</sup> Permenhan 3/2009, Peraturan Menteri Pertahanan nomor 3/2009 tentang Kebijakan Umum Penggunaan Kekuatan TNI, (Jakarta, 2009).

<sup>18</sup> B. W. Buzan, *Security: a New Framework for Analysis*, (London: Lynne Rienner, 1998).

dan ada tidaknya ancaman pada kehidupan (*existential threat*) yang membutuhkan upaya khusus untuk mengatasinya. Pada praktiknya, penentuan apakah suatu hal termasuk dalam isu Keamanan atau bukan, tidak semudah yang dibayangkan. Karena proses penentuan ancaman tergantung pada proses sekuritisasi. Yaitu proses untuk membawa sebuah isu dari area non-politik, dimana sebuah isu tidak ditangani oleh pemerintah, menjadi isu politik (isu yang membutuhkan keputusan pemerintah dan alokasi sumber daya), serta isu keamanan (dimana masalah keberlangsungan hidup menjadi inti pembahasan).

Proses sekuritisasi dari non-politik menjadi politik dan menjadi isu Keamanan merupakan hasil konstruksi sosial, dimana aktor Keamanan merepresentasikan isu tertentu sebagai isu yang mendesak agar mendapatkan legitimasi dari publik sebagai ancaman. Perluasan konsep Keamanan yang dijelaskan oleh Buzan, Weaver dan De Wilde (1998) dikaitkan dengan perkembangan situasi Keamanan pasca perang dingin. Menurut Mary Kaldor, masalah Keamanan kontemporer adalah:

*"(New wars) fought by networks of state and non-state actors...where the distinctions between combatant and non-combatant, legitimate violence and criminality are all breaking down...they recreate the sense of political community along new divisive lines through the manufacture of fear and hate. They establish new friend-enemy distinctions."*<sup>19</sup>

Menurut Kaldor dalam situasi masa kini individu, menjadi target dalam 'perang'. Pentingnya peran individu sebagai *referrent object* dalam konteks 'perang baru' mendorong Kaldor untuk membawa Isu Keamanan Insani dalam pembahasan masalah Keamanan.

Amartya Sen dalam buku Mary Kaldor menjelaskan Keamanan Insani sebagai pemenuhan kebutuhan dasar hidup setiap insan.

*"The insecurities that threatened human survival or the safety of daily life, or imperil the natural dignity of men and women, or expose human beings to the uncertainty of disease and pestilence, or subject vulnerable people to abrupt penury."*<sup>20</sup>

<sup>19</sup> M. Kaldor, *Human Security: Reflections on Globalisation and Intervention*, (London: Polity press, 2007), hlm. 4

<sup>20</sup> *Ibid.* hlm.15.

Sedangkan laporan UNDP pada tahun 1994 menjelaskan Keamanan Insani sebagai kondisi dimana setiap individu terbebas dari rasa takut (*freedom from fear*) dan terbebas dari kekurangan (*freedom from want*)<sup>21</sup>. Diantaranya mencakup keamanan personal, komunitas, dan politik.

Pengaplikasian prinsip Keamanan Insani dituangkan dalam kebijakan pemerintah. Menurut Riant Nugroho, kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatur masyarakatnya dengan melakukan intervensi ke dalam kehidupan sosial mereka. Kebijakan publik adalah keputusan pemerintah yang dibuat bersama publik, untuk publik, dan bagi kepentingan publik. Dengan tujuan utama untuk menciptakan negara yang cakap dan kuat. Untuk itu sebuah kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh aparat terkait, memiliki kesinambungan dan dapat dipahami dengan baik.<sup>22</sup>

Sejalan dengan penjelasan Riant Nugroho, Mary Kaldor berpendapat bahwa kebijakan yang baik harus dapat mencegah, mengatasi, dan menyelesaikan konflik yang ada di sebuah negara. Dengan menerapkan kelima prinsip kebijakan Keamanan Insani, yaitu otoritas politik yang diakui, penghormatan pada Hak Asasi Manusia, multi-lateralisme, pendekatan dari bawah ke atas, dan pertimbangan dampak isu di kawasan.<sup>23</sup>

Secara faktual proses pembentukannya dipengaruhi oleh kondisi politik, ekonomi, sosial dan budaya dimana kebijakan tersebut disusun. Dalam beberapa kasus kepentingan politik mendominasi proses perumusan sebuah kebijakan dan menjadikan kebijakan tersebut sebagai kebijakan penguasa<sup>24</sup>. Sedangkan kebijakan yang lebih mengutamakan kepentingan politik rentan menciptakan konflik. Vivienne Jabri mendefinisikan konflik sebagai "*struggle* antara aktor kelompok dengan tujuan untuk mendapatkan status, kekuasaan, sumber daya, dan materi langka lainnya"<sup>25</sup>.

Dalam konteks konflik keyakinan beragama, Jabri menjelaskan bahwa perbedaan keyakinan semata tidak bisa menjadi dasar perselisihan, namun perbedaan tersebut menjadi konflik saat satu pihak berusaha untuk mengubah, merendahkan, atau dalam

<sup>21</sup> UNDP, *New Dimensions of Human Security*, 1994.

<sup>22</sup> D. R. Nugroho, *Public Policy, Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*. (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009).

<sup>23</sup> M. Kaldor, *op.cit.*

<sup>24</sup> D. R. Nugroho, *Public Policy, op.cit.*

<sup>25</sup> V. Jabri, *Discourses on Violence*, (Manchester: Manchester University Press, 1996).



situasi ekstrim, memberangus kelompok yang memiliki keyakinan yang berbeda<sup>26</sup>. Aksi mengubah, merendahkan, dan memberangus suatu kelompok merupakan aksi kekerasan.

Jamil Salmi (1993) mendefinisikan konflik dengan penjelasan yang lebih luas. Konflik, menurut Jamil Salmi, adalah "aksi apapun yang mengancam integritas fisik dan psikologi seseorang"<sup>27</sup>. Konflik dibagi menjadi empat kategori. Pertama adalah kekerasan yang dilakukan secara langsung (*direct violence*). Kedua adalah kekerasan tidak langsung (*indirect violence*), yang terdiri dari kekerasan akibat pembiaran dan kekerasan atas mediasi. Ketiga adalah kekerasan represif, dan keempat adalah kekerasan yang mengalienasi.

Menurut Haryatmoko, kejahatan agama tumbuh karena agama digunakan sebagai landasan ideologis. Pemahaman atau penafsiran atas ajaran agama yang dogmatis mengakibatkan sikap yang kaku dan tak mengenal kompromi, karena kompromi dianggap sebagai kelemahan. Pandangan atas suatu masalah dipengaruhi oleh visi Manikean, dimana dunia luar hanya dilihat dari dua kelompok yang hitam dan putih. Sikap ini menumbuhkan fanatisme buta yang mengarah pada kekerasan tanpa memperhitungkan realitas yang kompleks.<sup>28</sup>

Dalam konteks dominasi agama, kelompok yang dominan seringkali berkeinginan untuk melakukan penyeragaman terhadap para jamaahnya. Penyeragaman ini merupakan bagian dari pembentukan identitas, supaya mudah dikenali dan mudah diatur. Sayangnya kelompok yang memilih untuk berbeda dari kelompok dominan ini dianggap telah melanggar doktrin agama sehingga berakhir dengan sikap diskriminatif yang mengarah pada kekerasan.

Sikap mendominasi ini dituangkan dalam Perpres No. 1 / 1965 tentang pencegahan penghinaan dan/atau penghinaan terhadap agama, dimana pemerintah mengakui enam agama, yaitu Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Buddha, dan Konfusianisme. Penjelasan ini

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> J. Salmi, *Violence & Democratic Society: Approaches to Human Rights*, (London: ZED Books, 1993), hlm.36.

<sup>28</sup> D. Haryatmoko, *Dominasi Penuh Muslihat: Akar kekerasan dan Diskriminasi*, (Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2003).

pulalah yang kemudian semakin mengukuhkan dominasi agama-agama 'pemerintah' dan memarjinalisasi kelompok agama yang tidak disebutkan dalam Perpres.<sup>29</sup>

Dominasi kelompok Islam mayoritas menjadi semakin menonjol seiring dengan penguatan peran MUI sebagai representasi kelompok masyarakat dalam pemerintahan pasca Soeharto. Pada masa itu, MUI terlibat dalam proses pengambilan keputusan, penyusunan kebijakan di lingkup Kementerian Agama. Menurut Salim, mulai awal tahun 2000-an, MUI dikontrol oleh anggota yang kebanyakan beraliran radikal Islam.<sup>30</sup>

Untuk mengatasi masalah dominasi agama, Salim menyarankan agar pemerintah memberikan penegasan perlindungan terhadap kelompok minoritas dari diskriminasi. Kedua mengajarkan kepada masyarakat untuk membedakan antara opini legal dan budaya Islam untuk menghilangkan kecenderungan mamahami Islam sebagai agama yang homogeny.<sup>31</sup>

#### **Latar Belakang Penerbitan SKB Ahmadiyah**

Sejak diperkenalkan di Indonesia pada tahun 1925 perdebatan tentang ajaran Ahmadiyah mulai bergulir di kalangan ulama dan sejumlah organisasi Islam. Kelompok ulama dan organisasi Islam mayoritas menilai keyakinan Ahmadiyah Qadian yang menempatkan Mirza Ghulam Ahmad sebagai nabi, keberadaan kitab Tadzkirah sebagai panduan selain Al-Quran dan aturan yang melarang sholat berjamaah dengan non-Ahmadi bertentangan dengan ajaran Islam.

Pada tahun 1929 majelis tarjih Muhammadiyah mengeluarkan pernyataan yang mengatakan bahwa Muhammadiyah mengakui Muhammad sebagai nabi terakhir, dan kelompok yang mengakui adanya nabi lain setelah Muhammad sebagai kelompok yang berbeda<sup>32</sup>. Sikap ini diikuti oleh organisasi NU dan MUI di sejumlah tempat di Indonesia.

<sup>29</sup> A. Salim, "Muslim Politics in Indonesia's Democratisation: The Religious Majority and the Rights of Minorities in the Post New Order Era", dalam R. & McLeod, *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, (Singapore: ISEAS, 2007), him. 115-137.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Wawancara dengan M. Mu'ti, Sekjen PP Muhammadiyah, 21 Desember 2011.

**Tabel 1.** Daftar Keputusan Ormas Islam tentang Ahmadiyah

NO	TAHUN	ORGANISASI	KEPUTUSAN
1	1929	Majelis Tarjih Muhammadiyah	Orang yang meyakini bahwa ada nabi setelah Muhammad sebagai kafir.
2	1935	Musyawahar Ulama di Sumatera	Ahmadiyah Qadian kafir
3	1980	MUNAS II MUI	Ahmadiyah Qadian adalah jamaah di luar Islam, sesat, dan menyesatkan
4	1984	MUI Sumatera Utara	Mendukung hasil MUNAS MUI II
5	1984	MUI Aceh	Ahmadiyah Qadian sesat dan menyesatkan
6	1994	MUI Riau	Ahmadiyah Qadian adalah jamaah di luar Islam, sesat dan menyesatkan
7	1994	Forum Ukhuwah Islamiyah Indonesia (FUII)	Memohon agar Ahmadiyah dilarang secara nasional karena telah keluar dari aqidah Islam.
8	1995	PBNU	Menyatakan agar Ahmadiyah dilarang karena menyimpang dari ajaran Agama Islam.
9	2005	MUNAS VII MUI	JAI sesat dan menyesatkan

Sumber: Hasil Monitoring dan Evaluasi terhadap SKB Ahmadiyah oleh Direktorat Ketahanan Seni, Budaya, Agama dan Kemasyarakatan, Ditjen Kesbangpol di Kementerian Dalam Negeri, 2011.

Bersamaan dengan fatwa MUI dan sejumlah organisasi Islam, di antara tahun 1971 hingga 1996 Kejaksaan Agung dan Kejaksaan Negeri di sejumlah provinsi di Indonesia mengeluarkan 10 Surat Keputusan yang melarang kegiatan Jamaat Ahmadiyah Qadian atau JAI di wilayahnya.

**Tabel 2.** Daftar Keputusan Kejaksaan dan Institusi Pemerintah tentang Ahmadiyah

NO	TAHUN	INSTITUSI	KEPUTUSAN
1	1971	Kejaksaan Agung	Melarang Kegiatan Ahmadiyah
2	1978	Kejari Subang	Melarang Kegiatan Ahmadiyah
3	1980	Kejaksaan Agung	Aqidah Jamaat Ahmadiyah Qadian dianggap bertentangan dengan aqidah yang dianut oleh mayoritas muslim di Indonesia
4	1981	Kejaksaan Agung	Melarang penerbitan Majalah Ahmadiyah Qadian
5	1983	Kejari Lombok Timur	Melarang ajaran dan kegiatan Jamaat Ahmadiyah Qadian
6	1984	Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji Kementerian Agama	Ahmadiyah Qadian sebagai ajaran yang menyimpang dan memerintahkan Kanwil untuk menjaga agar JAI tidak menyebarluaskan fahamnya di luar pengikutnya.
7	1986	Kejari Sidenreng Rappang	Melarang aliran, ajaran, dan kegiatan JAI

8	1989	Kejari Tarakan	Melarang kegiatan JAI
9	1990	Kejari Meulaboh	Melarang kegiatan JAI
10	1993	Pangdam IX / Udayana	Melarang keberadaan aliran Ahmadiyah Qadian di Timor-Timur
11	1994	Kejari Sumatera Utara	Melarang kegiatan JAI dalam bentuk apapun.
12	1996	Tim Koordinator PAKEM	Melarang Ahmadiyah

Sumber: Hasil Monitoring dan Evaluasi terhadap SKB Ahmadiyah oleh Direktorat Ketahanan Seni, Budaya, Agama, dan Kemasyarakatan Ditjen Kesbangpol di Kementerian Dalam Negeri, 2011.

Pada kurun waktu yang sama, Kementerian Dalam Negeri mendata jumlah kekerasan yang menimpa anggota JAI.

**Tabel 3.** Lokasi dan Tahun Terjadinya Tindak Kekerasan oleh Masyarakat kepada JAI

NO.	LOKASI	TAHUN
1	Sumatera Timur	1935
2	Medan	1964
3	Cianjur	1968
4	Kuningan	1969
5	Nusa Tenggara Barat	1976
6	Kalimantan Tengah	1981
7	Sulawesi Selatan	1981
8	Kalimantan Barat	1981
9	Surabaya	1981
10	Parung	1981
11	Bogor	1981
12	Riau	1990
13	Palembang	2002
14	Sumatera Barat	2002
15	NTB	2002
16	Parung	2006
17	Bogor	2006

Sumber: Hasil Monitoring dan Evaluasi terhadap SKB Ahmadiyah oleh Direktorat Ketahanan Seni, Budaya, Agama, dan Kemasyarakatan Ditjen Kesbangpol di Kementerian Dalam Negeri, 2011.

Berdasarkan tabel di atas, terjadi 17 kekerasan terhadap kelompok Ahmadiyah dalam kurun waktu 71 tahun, atau satu insiden tiap empat tahun. Dari 17 insiden yang tercatat, 16 di antaranya terjadi setelah tahun 1965, yaitu tahun di mana Presiden

Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan atau Penodaan Agama yang sekarang telah disahkan menjadi UU Nomor 1/PNPS/1965. Di dalam kurun waktu tersebut, beberapa insiden menonjol yang menunjukkan perkuatan sikap anti Ahmadiyah di kalangan masyarakat terjadi. Salah satunya adalah pengusiran anggota JAI dari pemukimannya di Lombok pada tahun 2000 dan sejumlah aksi demonstrasi oleh kelompok masyarakat dan keagamaan.

Berdasarkan data kekerasan yang terjadi dan fatwa organisasi keagamaan yang mengecam ajaran Ahmadiyah sejak tahun 1929, pemerintah memutuskan untuk menyelesaikan permasalahan JAI dengan menginisiasi dialog.<sup>33</sup> Rangkaian dialog antara perwakilan pemerintah dan kelompok JAI dilaksanakan pada tahun 2007, dengan tujuan menyelesaikan konflik antara JAI dan kelompok anti-Ahmadiyah. Dalam dialog tersebut, pemerintah memberikan tujuh tawaran solusi, yaitu:<sup>34</sup>

1. JAI dibubarkan oleh pemerintah.
2. JAI dibubarkan oleh pengadilan dan melalui proses pengadilan.
3. Ahmadiyah dikategorikan sebagai agama di luar Islam.
4. Ahmadiyah diterima oleh Umat Islam arus utama sebagai salah satu aliran dalam Islam.
5. Pemerintah memberi peringatan keras kepada JAI agar menghentikan kegiatannya di seluruh Wilayah RI.
6. Diadakan pertemuan/musyawarah antara MUI, GAI, dan ormas-ormas Islam serta Pemerintah untuk menyepakati bersama langkah penyelesaian yang harus diambil, dengan prinsip kesediaan melakukan 'take and give'.
7. Ahmadiyah tidak dilarang, tetapi harus menghentikan segala kegiatannya.

Dari ketujuh pilihan di atas, pihak JAI memilih opsi keempat karena merupakan satu-satunya pilihan yang saat itu dapat diterima oleh pihak JAI<sup>35</sup>. Konsekuensinya,

<sup>33</sup> Wawancara dengan A. Mudzhar, mantan Kabalitbang Depag, Dosen Sosiologi Islam UIN Syarif Hidayatullah, 7 Desember 2011.

<sup>34</sup> Balitbang dan Diklat Kementerian Agama RI. 2011. *Buku Sosialisasi Surat keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam negeri Republik Indonesia nomor 3 tahun 2008*. Jakarta: Balitbang dan Diklat Kementerian Agama RI.

<sup>35</sup> Wawancara dengan A. Basit, Amir JAI, 19 Januari 2012.

pemerintah meminta pihak JAI untuk menjelaskan posisi teologisnya kepada masyarakat yang dirumuskan dalam 12 Butir Penjelasan pada 14 Januari 2008 :<sup>36</sup>

1. Kami warga Jamaat Ahmadiyah sejak semula meyakini dan mengucapkan dua kalimah syahadat sebagaimana yang diajarkan oleh Yang Mulia Nabi Muhammad Rasulullah SAW yaitu, *Asyhadu anlaa-ilaaha illallahu wa asyhadu anna Muhammadar Rasulullah*. Artinya : aku bersaksi bahwa sesungguhnya tiada Tuhan selain Allah dan aku bersaksi bahwa sesungguhnya Muhammad adalah Rasulullah.
2. Sejak semula kami warga Jamaat Ahmadiyah meyakini bahwa Muhammad Rasulullah adalah *Khatamun Nabiyyin* (Nabi Penutup).
3. Diantara keyakinan kami bahwa Hadhrat Mirza Ghulam Ahmad adalah seorang guru, mursyid, pembawa berita gembira dan peringatan serta pengemban mubasyirat, pendiri, dan pemimpin Jamaat Ahmadiyah yang bertugas memperkuat dakwah dan syiar Islam yang dibawa oleh Nabi Muhammad SAW.
4. Untuk memperjelas bahwa kata Rasulullah dalam 10 syarat bai'at yang harus dibaca oleh setiap Calon Anggota Jamaat Ahmadiyah bahwa yang dimaksud adalah Nabi Muhammad SAW, maka kami mencantumkan kata Muhammad di depan kata Rasulullah.
5. Kami warga Jamaat Ahmadiyah meyakini bahwa :
  - a. Tidak ada wahyu syariat setelah Al-Quranul Karim yang diturunkan kepada Nabi Muhammad SAW.
  - b. Al-Quran dan sunnah Nabi Muhammad Rasulullah SAW adalah sumber ajaran Islami yang kami pedomani.
6. Buku Tadzkirah bukanlah Kitab Suci Ahmadiyah, melainkan catatan pengalaman rohani Hadhrat Mirza Ghulam Ahmad yang dikumpulkan dan dibukukan serta diberi nama Tadzkirah oleh pengikutnya pada tahun 1935, yakni 27 tahun setelah beliau wafat (1908).
7. Kami Jamaat Ahmadiyah tidak pernah dan tidak akan mengkafirkan orang Islam di luar Ahmadiyah, baik dengan kata-kata maupun perbuatan.

<sup>36</sup> Balitbang dan Diklat Kementerian Agama RI, *op.cit.* hlm. 11.

8. Kami menyatakan bahwa setiap masjid yang dibangun dan dikelola oleh Jamaat Ahmadiyah selalu terbuka untuk seluruh umat Islam dari golongan manapun.
9. Kami warga Jamaat Ahmadiyah sebagai muslim selalu melakukan pencatatan perkawinan di Kantor Urusan Agama dan mendaftarkan perkara perceraian dan perkara-perkara lainnya berkenaan dengan itu ke Kantor Pengadilan Agama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
10. Kami warga Jamaat Ahmadiyah akan terus meningkatkan silaturahmi dan bekerjasama dengan seluruh kelompok/golongan umat Islam dan masyarakat dalam perkhidmatan sosial kemasyarakatan untuk kemajuan Islam, bangsa, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
11. Kami warga Jamaat Ahmadiyah tidak pernah dan tidak akan menyebut masjid yang kami bangun dengan nama Masjid Ahmadiyah.
12. Dengan penjelasan ini, kami Pengurus Besar Jamaat Ahmadiyah Indonesia (PB JAI) mengharapkan agar warga Jamaat Ahmadiyah khususnya dan Umat Islam umumnya serta Masyarakat Indonesia dapat memahaminya dengan semangat *ukhuwah Islamiyah*, serta persatuan dan kesatuan bangsa.

Tiga bulan setelah penandatanganan Butir Penjelasan, pada 16 April 2008, BAKORPAKEM berpendapat bahwa JAI belum melaksanakan semua butir penjelasan yang telah disepakati. Diantaranya adalah butir 2, 3, 5, 6, dan 7. Untuk itu, BAKORPAKEM merekomendasikan agar pemerintah memberikan teguran keras terhadap JAI dan apabila teguran tersebut tidak diindahkan maka pemerintah diminta untuk membubarkan organisasi JAI dengan segala kegiatan dan ajarannya<sup>37</sup>.

Maka pemerintah pun menerbitkan Surat Keputusan Bersama Nomor 3 Tahun 2008 tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota dan/atau Anggota Pengurus Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat ditandatangani Menteri Agama M. Maftuh Basyuni, Jaksa Agung Hendarman Supandji, dan Menteri Dalam Negeri H. Mardianto pada Tanggal 9 Juni 2008.

<sup>37</sup> BAKORPAKEM, *Penyelesaian Arif Masalah-masalah Keagamaan di Indonesia*, (Jakarta: Kejaksaan Agung, 2011)

## Penerapan Prinsip Keamanan Insani dalam SKB dan Implikasinya pada kelompok JAI

Pasca penerbitan SKB Ahmadiyah pada Juni 2008 kekerasan terhadap JAI tetap terjadi. Berdasarkan data dari Balitbang Kementerian Agama jumlah kekerasan yang menimpa anggota JAI dari tahun 1935 hingga tahun 2006 berjumlah 17 kasus. Pada tahun 2007 terjadi 15 kasus.<sup>38</sup> Sedangkan dalam kurun waktu 2008 hingga 2011 terjadi sedikitnya 322 kejadian<sup>39</sup> yang menimpa warga JAI.

Pertambahan jumlah kekerasan terjadi bukan saja karena kekerasan fisik yang menimpa anggota Ahmadiyah bertambah, namun juga disebabkan oleh jenis kekerasan yang beragam. Kekerasan yang dicatat oleh sejumlah LSM mencakup penyerangan, perusakan rumah ibadah, larangan beribadah, hingga pernyataan tokoh masyarakat dan kelompok yang menuding Ahmadiyah sebagai kelompok sesat yang harus dibatasi aktivitasnya.<sup>40</sup> Dalam hal ini, kelompok JAI telah mengalami sedikitnya tiga jenis kekerasan, yaitu kekerasan langsung, tidak langsung dan kekerasan represif. Sedangkan di dalam setiap insiden kekerasan seringkali mencakup lebih dari satu jenis kekerasan.

Pembatasan terhadap aktivitas Ahmadiyah diperlukan, karena menurut Atho Mudzhar kekerasan yang dialami oleh JAI disebabkan oleh keyakinan mereka tentang kenabian Mirza Ghulam Ahmad provokatif dan menyebabkan pertentangan di masyarakat.<sup>41</sup> Pertentangan ini kemudian menjadi gangguan terhadap ketertiban dan keamanan masyarakat karena tidak dapat diterima sebagian masyarakat muslim dengan mudah.

Namun berdasarkan penjelasan Vivienne Jabri, perselisihan keyakinan semata tidak akan menyebabkan konflik terbuka. Konflik agama hanya akan terjadi apabila ada upaya dari satu kelompok untuk mengubah keyakinan kelompok lain, merendahkan atau bahkan memberangus kelompok yang memiliki keyakinan yang berbeda. Sikap pemberangusan tersebut biasanya dilakukan oleh kelompok agama mayoritas terhadap

<sup>38</sup> Vivanews, "Fokus", dalam <http://fokus.vivanews.com/news/read/203188-fokus..nyawa>, diunduh pada 4 Januari 2011

<sup>39</sup> H. Ismail, & Naipospos, *op.cit.*

<sup>40</sup> D. M. Hanafi, *Menggugat Ahmadiyah: Mengungkap Ayat-ayat Kontroversial dalam Tafsir Ahmadiyah*, (Tangerang: Lentera Hati, 2011).

<sup>41</sup> Wawancara dengan A. Mudzhar, *op.cit.*



kelompok minoritas. Dengan tujuan menjaga kemurnian identitasnya sebagai sebuah kelompok sosial<sup>42</sup>.

Sikap mendominasi dengan tujuan merubah keyakinan terlihat dalam upaya Pemerintah dalam mengatasi persoalan Ahmadiyah. Pilihan solusi yang sudah ditentukan dan tekanan psikologis selama dialog berlangsung menunjukkan bahwa sesungguhnya pemerintah berkeinginan untuk mengarahkan penyelesaian masalah JAI, sesuai dengan keinginan pemerintah.

Menanggapi penerbitan SKB sebagai konsekuensi atas 'ketidapatuhan' JAI dalam menjalankan 12 Butir Penjelasan, Amir JAI mengatakan bahwa " yang (JAI) lakukan pun berdasarkan Islam semua. Tapi tetap saja toh orang yg tidak suka, tetap saja salah".<sup>43</sup> Bias pemerintah dalam upaya penyelesaian isu JAI diperkuat dengan penggunaan istilah 'teguran keras' oleh tim PAKEM. Dalam definisi kejaksaan, 'teguran keras' masuk ke dalam kategori tindak represif.<sup>44</sup> Di dalam aksi yang bersifat pemaksaan, keputusan berada di pihak yang berwenang, sedangkan pihak yang lain berada di posisi yang pasif untuk menerima dan menjalankan keputusan yang ditetapkan. Sikap represif pemerintah terhadap JAI didasari oleh pemikiran bahwa konflik agama merupakan ancaman terhadap stabilitas negara.<sup>45</sup> Dengan demikian, JAI yang dipersepsikan sebagai sumber permasalahan, ditempatkan sebagai ancaman terhadap eksistensi negara.

Konsekuensinya, kebijakan represif SKB tidak mengimplementasikan penyelesaian yang mempertimbangkan suara dari 'bawah'<sup>46</sup> dan bersifat unilateral. Padahal penerapan prinsip pendekatan dari bawah ke atas (*bottom up approach*) dan prinsip multilateralisme merupakan dua dari lima pilar kebijakan Keamanan Insani yang harus diterapkan. *Bottom up approach* menjadi prasyarat perumusan sebuah kebijakan untuk memastikan bahwa kebijakan Keamanan yang disusun telah mengidentifikasi kebutuhan aktor yang menjadi korban kekerasan. Dengan demikian, kebijakan yang disusun dapat berjalan dengan efektif. Selain mempertimbangkan 'suara' dari korban terkait, perumus kebijakan juga

<sup>42</sup> Jabri, V. 1996. *Discourses on Violence*. Manchester: Manchester University Press.

<sup>43</sup> Wawancara dengan A. Basit, *op.cit.*

<sup>44</sup> BAKORPAKEM, *op.cit.*

<sup>45</sup> Wawancara dengan E. P. Agoes, Kasubdit Pengawasan Media Massa, Barang Cetak, Aliran Kepercayaan Masyarakat dan Keagamaan, dir II JAMINTEL Kejaksaan RI, 6 Desember 2011.

<sup>46</sup> M. Kaldor, *op.cit.*

harus melibatkan aktor dari berbagai kalangan untuk membangun dasar aturan dan norma yang disepakati secara bersama.

Kecenderungan untuk mengabaikan suara dari 'bawah' dan memutuskan kebijakan secara unilateral terjadi karena pembuat kebijakan seringkali merasa mengetahui keputusan yang paling baik. Selain itu, menurut Riant Nugroho, Indonesia mengadopsi sistem kebijakan Kontinentalis yang diwariskan oleh kolonial Belanda. Dalam sistem tersebut, kebijakan publik diposisikan sebagai turunan hukum. Sedangkan sifat hukum perundang-undangan tidak mensyaratkan pelibatan masyarakat umum dalam proses perumusannya. Paradigma ini bertentangan dengan nilai kebijakan publik, dimana pelibatan masyarakat menjadi syarat utama dalam perumusan sebuah kebijakan publik<sup>47</sup>.

Sikap mendominasi pemerintah diperjelas oleh terbitnya sejumlah Peraturan Daerah yang mengatur tentang aktivitas dan keberadaan JAI di sejumlah daerah.

**Tabel 4.** Daftar Daerah yang Mengeluarkan Peraturan tentang Ahmadiyah

No.	Provinsi/ Kota/ Kabupaten	Bentuk Peraturan
1.	Sumatera Selatan	Keputusan Gubernur tentang Larangan Terhadap Aliran Ahmadiyah dan Aktivitas Penganut, Anggota dan atau Anggota Pengurus Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dalam Wilayah Sumatera Selatan yang Mengatasmakan Islam dan bertentangan dengan Ajaran Islam
2.	Jawa Timur	Keputusan Gubernur tentang Larangan Aktivitas JAI di Jawa Timur
3.	Jawa Barat	Peraturan Gubernur tentang Larangan Kegiatan JAI di Jawa Barat
4.	a. Kota Tasikmalaya	Keputusan Bersama Walikota, Bupati, Kajari, Kapolresta, Kapolres Tasikmalaya tentang Pelarangan kegiatan Dakwah JAI di Wilayah Kota dan Kabupaten Tasikmalaya
5.	b. Kab. Tasikmalaya	
6.	c. Kota Bogor	Keputusan Walikota tentang Pelarangan kegiatan JAI di kota Bogor
7.	d. Kota Depok	Peraturan Walikota tentang Larangan Kegiatan JAI di kota Depok
8.	e. Kota Bekasi	Peraturan Walikota tentang Larangan Kegiatan JAI di kota Bekasi.
9.	Banten	Larangan Kegiatan JAI di Banten
10.	a. Kab.Pandeglang	Larangan Aktivitas Ahmadiyah di Kabupaten Pandeglang
11.	Sulawesi Selatan	Pemeliharaan Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat serta Stabilitas Daerah
12.	DKI Jakarta	Pengawasan Terhadap Kegiatan JAI

<sup>47</sup> D. R. Nugroho, *op.cit.*

13.	Sumatera Barat	Larangan Kegiatan JAI di Provinsi Sumbar
14.	Walikota Gorontalo	Larangan Aktivitas JAI di Wilayah Hukum Kota Gorontalo

Sumber: Direktorat Ketahanan Seni, Budaya, Agama dan Kemasyarakatan, 2011

Peraturan Daerah tersebut merupakan regulasi turunan dari SKB Ahmadiyah yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. Namun yang menjadi akar permasalahan, dari 14 peraturan daerah tentang JAI yang sudah diterbitkan, 12 diantaranya melarang kegiatan dan aktivitas anggota, pengurus JAI di wilayahnya. Padahal SKB Ahmadiyah dan Surat Edaran Bersama (SEB) yang didistribusikan ke semua provinsi hanya melarang kegiatan keagamaan yang bertujuan untuk menyebarkan faham adanya nabi lain setelah Nabi Muhammad SAW kepada masyarakat umum.

Menanggapi Perda yang telah menyimpang dari koridor yang ditetapkan, Kementerian Dalam Negeri pernah berupaya menegur Pemerintah Daerah terkait. Namun Pemerintah Daerah terkait menolak untuk merubahnya dengan alasan untuk memenuhi tuntutan masyarakat.<sup>48</sup> Bahkan penolakan Pemerintah Daerah untuk merevisi peraturan daerahnya mengenai Ahmadiyah didukung oleh pernyataan Kasub-dit Agama dan Kepercayaan M.Saudy. Saudy mengatakan bahwa pelarangan aktivitas JAI tidak menyalahi aturan karena merupakan bagian dari tugas pokok Pemerintah Daerah, yaitu menjaga ketertiban dan keamanan yang mempengaruhi stabilitas negara.<sup>49</sup>

Pemerintah berargumen bahwa tindak kekerasan terhadap warga JAI disebabkan oleh sikap dan keyakinan JAI yang menyebabkan 'keresahan' di masyarakat. Keresahan tersebut dapat berlanjut kepada konflik yang lebih luas, dan demikian dengan mengatasnamakan kewajiban pemerintah untuk "melindungi keselamatan publik, ketertiban umum, kesehatan, atau moral atau hak asasi dan kebebasan orang lain" seperti yang dijelaskan dalam pasal 18 ayat (3) ICCPR<sup>50</sup> maka hak warga Ahmadiyah harus dibatasi.

Dalam penjelasan Ato Mudzhar, keselamatan publik, ketertiban umum, dan gangguan terhadap hak asasi orang lain tersebut terancam akibat keresahan yang timbul

<sup>48</sup> Wawancara dengan *Unnamed*, Pejabat Kementerian Dalam Negeri, 8 Januari 2012.

<sup>49</sup> Wawancara dengan M. Saudy, Kasubdit Agama dan Kepercayaan, 6 Desember 2011.

<sup>50</sup> Wawancara dengan A. Mudzhar, mantan Kabalitbang Depag, Dosen Sosiologi Islam UIN Syarif Hidayatullah, 7 Desember 2011.

akibat paham Ahmadiyah yang berbeda dari paham mayoritas muslim di Indonesia. Sedangkan menurut Febi Yonesta dari LBH Jakarta, 'keresahan' tidak dapat dijadikan dasar pembatasan, karena penilaian bahwa sesuatu 'meresahkan' sangat subyektif. Selain itu, pembatasan hak tersebut hanya dapat diberlakukan pada hak-hak selain hak *non-derogable rights* yang disebutkan dalam Pasal 28I UUD 1945, yaitu kemerdekaan untuk berpikir, hati nurani dan beragama.<sup>51</sup>

Dalam perspektif hukum, keyakinan seseorang terkait agama memiliki dua dimensi, yaitu *forum internum* dan *forum externum*. *Forum internum*, keyakinan yang berada di dalam diri seseorang, tidak dapat dibatasi dalam kondisi apapun, karena dilindungi dalam Undang-Undang sebagai hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*). *Forum externum* adalah keyakinan yang dimanifestasikan melalui aktivitas ritual. Pembatasan pada *forum externum* hanya dapat dilakukan apabila membahayakan keamanan, ketertiban masyarakat dan hak asasi serta kebebasan orang lain<sup>52</sup> Selama keyakinan tentang kenabian Mirza Ghulam Ahmad tidak melukai orang atau secara aktif menyebabkan kerusakan maka sesungguhnya hak Ahmadiyah untuk melaksanakan aktivitas ibadahnya tidak dapat dibatasi.

Pasal 73 Undang-Undang HAM tahun 1999 mengatakan bahwa kebebasan seseorang hanya dapat dibatasi oleh Undang-Undang, "untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia". Dalam lembar penjelasan ditulis bahwa "Pembatasan yang dimaksud dalam Pasal ini tidak berlaku terhadap Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*) dengan memperhatikan penjelasan pasal 4 dan pasal 9". Sedangkan pasal 4 UU HAM tahun 1999 dan penjelasannya mengatakan Hak Asasi Manusia yang diakui oleh negara, tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun diantaranya adalah "(hak) pikiran dan hati nurani, hak beragama". Kata 'keadaan apapun' dan 'siapapun' dijelaskan sebagai kondisi perang, sengketa bersenjata dan keadaan darurat. Sedangkan 'siapapun' adalah negara, pemerintah dan anggota masyarakat<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Wawancara dengan Al'Araf, Staf pengajar Unhan & Direktur Imparsial, 15 September 2011.

<sup>52</sup> Undang-Undang HAM, Undang-Undang tentang HAM nomor 39 tahun 1999, (Jakarta, 23 September 1999).

<sup>53</sup> *Ibid.*

Dengan demikian dalam perspektif hukum SKB Ahmadiyah telah melakukan pelanggaran terhadap hak Ahmadiyah untuk melaksanakan kegiatan ibadahnya. Walaupun diktum kesatu dan diktum kedua tidak secara eksplisit melarang kegiatan JAI, dan penggunaan pasal-pasal yang menjadi dasar pengambilan keputusan tidak menyalahi aturan. Landasan argumen yang digunakan untuk melakukan pembatasan tersebut tidak tepat. Hal ini menjadi faktor yang fatal, karena kerangka berpikir yang negatif menciptakan hasil yang negatif.<sup>54</sup>

Pembatasan hak dasar anggota JAI untuk menjalankan ibadah menurut keyakinannya merupakan pelanggaran terhadap hak asasi. Dalam konteks ini prinsip *primacy of Human Right* telah gagal ditegakkan melalui SKB Ahmadiyah. Pengutamaan HAM merupakan salah satu pilar yang membedakan kebijakan Keamanan Insani dari kebijakan tradisional yang biasanya menempatkan kepentingan negara sebagai acuan utama. Kebijakan Keamanan Insani harus menjamin dan menghormati hak untuk hidup, beragama, kebebasan berpikir warga negaranya dalam situasi dan kondisi apapun.

Kelemahan SKB Ahmadiyah dari sisi legal mempengaruhi legalitas pemerintah sebagai otoritas politik. Dalam hal ini, kewenangan dan peranan pemerintah menjadi lemah. Walaupun secara legal yuridis SKB Ahmadiyah memiliki kekuatan hukum dibawah UU PNPS nomor 1/1965, kebijakan ini sulit diimplementasikan dan terus-menerus menerima kritik dari berbagai pihak. SKB Ahmadiyah tidak mendapatkan dukungan masyarakat luas dan dengan demikian tidak dapat memenuhi prinsip keempat kebijakan Keamanan Insani, yaitu keberadaan otoritas politik yang diakui (*legitimate political authority*).

Selain dirumuskan berdasarkan landasan argumen yang tidak seimbang, melanggar HAM, unilateral dan mendominasi, pemerintah mengabaikan peranan aktor Internasional dalam penyelesaian isu Ahmadiyah. Dari hasil penelitian di Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agama dan Kejaksaan, penulis menyimpulkan bahwa pemerintah memandang isu ini sebagai permasalahan internal yang tidak memerlukan pelibatan mediasi internasional. Keputusan pemerintah untuk tidak melibatkan pihak internasional dapat dipahami sebagai langkah untuk menghindari intervensi pihak asing

---

<sup>54</sup>A. Fatwa, "Resolusi Agama dalam Konflik Sosial", dalam T. Hamim, *Resolusi Konflik Islam Indonesia*, (Surabaya: IAIN Press, 2007), hlm. 51-70.

dalam pemutusan permasalahan. Namun seperti dijelaskan oleh Mary Kaldor, dalam era globalisasi isu dalam sebuah negara terkait pada isu di negara lain. Sehingga hampir mustahil bagi sebuah negara atau pemerintahan untuk menyelesaikan permasalahan secara eksklusif. Hal ini semakin sulit dilakukan mengingat Ahmadiyah adalah organisasi internasional dengan keanggotaan di lebih dari 50 negara di dunia.

Akibatnya, segera setelah SKB Ahmadiyah dikeluarkan, dunia internasional pun memberikan respon yang beragam dalam menentukan efektivitas pelaksanaan kebijakan tersebut.<sup>55</sup> Joseph Nye mengatakan bahwa dalam pengimplementasian sebuah kebijakan, pemimpin harus mendahulukan efektifitas daripada efisiensi<sup>56</sup> Agar dapat diimplementasikan secara efektif, sebuah kebijakan harus, "masuk-akal, dapat dilaksanakan, dan berkesinambungan" (*feasible implementable and sustainable*).<sup>57</sup>

Selain itu efektifitas juga membutuhkan dukungan dari semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Partisipasi yang luas akan menjamin keluasan perspektif dalam pengambilan keputusan, dan keputusan yang menginklusi kepentingan lebih banyak *stakeholders* akan meminimalisir potensi persengketaan.<sup>58</sup> Minimnya partisipasi dari *stakeholders* yang beragam mempengaruhi soliditas dukungan terhadap SKB Ahmadiyah. Karena SKB Ahmadiyah hanya mengakomodasi kepentingan satu kelompok masyarakat tertentu.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Berdasarkan hasil studi di atas terlihat bahwa rumusan SKB Ahmadiyah tentang JAI tidak mengimplementasikan prinsip-prinsip dasar Keamanan Insani yang mencakup pendekatan dari bawah ke atas, multilateralisme, pengutamaan HAM, pertimbangan dampak regional dan legitimasi otoritas politik. Kegagalan SKB Ahmadiyah dalam memenuhi tujuan awalnya disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, kerangka berpikir yang menjadi landasan sikap pemerintah, dan kedua proses penerbitan SKB yang parsial dan tidak menerapkan prinsip Keamanan Insani. Padahal kebijakan yang menerapkan

<sup>55</sup> Wawancara dengan A. Mudzhar, *op.cit.*

<sup>56</sup> Joseph Nye, *The Powers to Lead*, (New York: Oxford University Press, 2008)

<sup>57</sup> D. R. Nugroho, *op.cit.*

<sup>58</sup> Joseph Nye, *op.cit.*

prinsip Keamanan Insani adalah kunci untuk menciptakan kebijakan yang dapat melindungi warga masyarakatnya dari rasa takut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kerangka berpikir dan dinamika yang mempengaruhi proses perumusan SKB menghasilkan kebijakan yang tidak efektif dan problematis. Kerangka berpikir yang menempatkan warga Ahmadiyah sebagai sumber ancaman terhadap negara menjadi kontradiktif ketika tujuan yang ingin dicapai adalah "kerukunan, ketentraman dan ketertiban masyarakat" sebagai tujuan utamanya. Karena ketika sesuatu ditempatkan sebagai ancaman, maka respon yang dimunculkan adalah bagaimana menghilangkan ancaman tersebut dengan cara yang represif. Sedangkan penciptaan "kerukunan, ketentraman dan ketertiban masyarakat" dapat diwujudkan apabila upayanya dilandasi dengan azas saling menghormati, toleransi terhadap perbedaan, solidaritas di antara warga masyarakat dan keteguhan hukum.

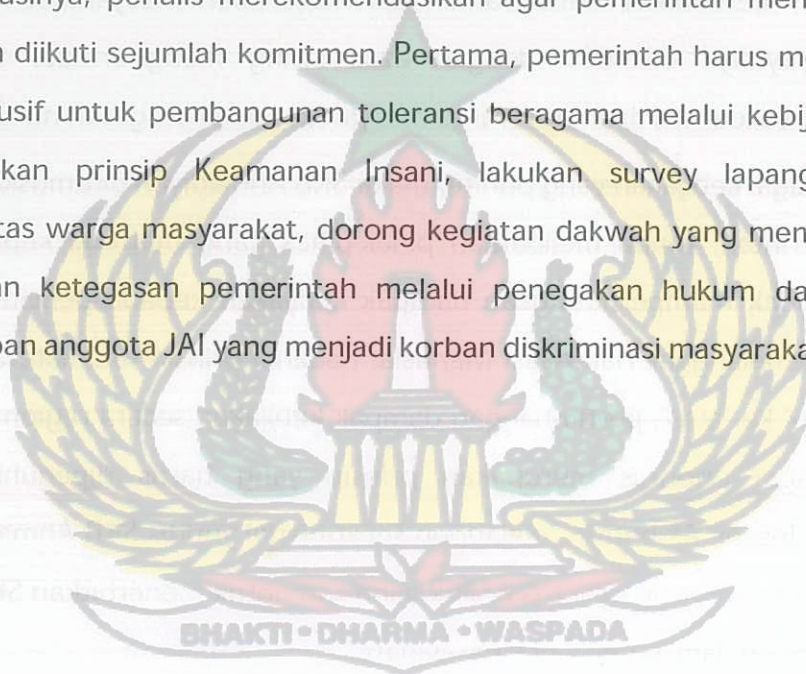
Sebagai kebijakan yang punitif, maka SKB Ahmadiyah dirumuskan secara unilateral oleh pemerintah, tanpa melibatkan pihak-pihak yang memiliki kepentingan atas SKB tersebut, tidak memperhitungkan dampak kebijakan kepada pencitraan negara di luar negeri dan melanggar Hak Asasi Manusia. Padahal prinsip multilateralisme, pendekatan dari 'bawah' ke 'atas', pertimbangan dampak kebijakan secara regional dan penempatan HAM sebagai prioritas merupakan prinsip yang harus dipenuhi dalam kebijakan Keamanan Insani. Akibatnya, walaupun secara legal yuridis SKB Ahmadiyah diakui secara hukum dan merupakan otoritas politik yang sah untuk menerbitkan SKB, implementasi di lapangan mengalami banyak permasalahan.

Melalui SKB Ahmadiyah tersebut, secara tidak langsung, pemerintah telah terlibat dalam aksi kekerasan terhadap warga Ahmadiyah. Pemerintah dan SKBnya gagal menjamin keselamatan warga Ahmadiyah dari intimidasi, diskriminasi, dan penyerangan fisik oleh masyarakat dan aparat pemerintahan sendiri. SKB Ahmadiyah telah menciptakan segregasi antara muslim mayoritas dan muslim minoritas, antara kelompok yang 'benar' dan kelompok yang 'salah'. Pengkotak-kotakan tersebut pada akhirnya justru menjadi pisau yang memperuncing perselisihan.

Perselisihan yang berlarut-larut dan mengarah pada konflik terbuka yang melibatkan kekerasan berpotensi menjadi ancaman terhadap stabilitas dan keamanan negara. Di sisi lain sebagai warga negara Republik Indonesia, sebagian besar warga

Ahmadiyah hidup di dalam kecemasan. Karena tidak mendapatkan jaminan perlindungan dari pemerintah.<sup>59</sup> Padahal kondisi terbebas dari rasa takut (*freedom from fear*) merupakan salah satu pilar yang harus dicapai apabila pemerintah ingin menciptakan Keamanan Insani. Kegagalan menjamin keselamatan individu warga negaranya juga merupakan pelanggaran terhadap konsitusi. Dimana pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, yang mencakup teritori dan rakyat yang mendiaminya tanpa dibeda-bedakan berdasarkan suku, ras dan agamanya.

Sebagai solusinya, penulis merekomendasikan agar pemerintah mencabut SKB Ahmadiyah dengan diikuti sejumlah komitmen. Pertama, pemerintah harus menciptakan kondisi yang kondusif untuk pembangunan toleransi beragama melalui kebijakan yang mengimplementasikan prinsip Keamanan Insani, lakukan survey lapangan untuk mengukur sensitifitas warga masyarakat, dorong kegiatan dakwah yang memupuk rasa toleransi, tunjukkan ketegasan pemerintah melalui penegakan hukum dan terakhir rehabilitasi kehidupan anggota JAI yang menjadi korban diskriminasi masyarakat.



<sup>59</sup> Wawancara dengan M. Ahmad, Generasi ke empat Ahmadiyah, 23 Oktober 2011.



## Daftar Pustaka

- Budiwanti, E. 2009. *Pluralism Collapse: A Study of the Jamaah Ahmadiyah Indonesia and Its Persecution*. Singapore: Asia Research Institute Working Paper Series No.117.
- Buzan, B. W. 1998. *Security: a New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner.
- BAKORPAKEM. 2011. *Penyelesaian Arif Masalah-masalah Keagamaan di Indonesia*. Jakarta: Kejaksaan Agung.
- Balitbang dan Diklat Kementerian Agama RI. 2011. *Buku Sosialisasi Surat keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam negeri Republik Indonesia nomor 3 tahun 2008*. Jakarta: Balitbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Fatwa, A. 2007. "Resolusi Agama dalam Konflik Sosial" dalam T. Hamim, *Resolusi Konflik Islam Indonesia*. Surabaya: IAIN Press.
- Hanafi, D. M. 2011. *Menggugat Ahmadiyah: Mengungkap Ayat-ayat Kontroversial dalam Tafsir Ahmadiyah*. Tangerang: Lentera Hati.
- Haryatmoko, D. 2003. *Dominasi Penuh Muslihat: Akar kekerasan dan Diskriminasi*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Hidayat, S. 20 April 2008. "Ahmadiyah Rindu Masa Orde Baru", dalam <http://www.m.inilah.com/read/detail/23992/ahmadiyah-rindu-masa-orde-baru/>, diunduh pada 4 November 2011/
- ICG. 2008. *Indonesia: Implications of the Ahmadiyah Decree*. Jakarta/Brussels: Asia Briefing No.78.
- Ismail, H. Mei 2011. "Negara Menyangkal: Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2010", dalam SETARA INSTITUTE, <http://www.setara-institute.org/sites/setara-institute.org/files/Reports/110523-110523-negaramenyangkal2010.pdf>, diunduh pada Juli 2011.
- Jabri, V. 1996. *Discourses on Violence*. Manchester: Manchester University Press.
- Kaahil Wordpress. 4 April 2011, dalam [http://itishom.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=62:nabi-dan-rasul&catid=9:jawaban-pertanyaan&Itemid=](http://itishom.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=62:nabi-dan-rasul&catid=9:jawaban-pertanyaan&Itemid=), diunduh pada 27 Februari 2012.
- Kaldor, M. 2007. *Human Security: Reflections on Globalisation and Intervention*. London: Polity press.
- Nugroho, D. R. 2009. *Public Policy, Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nye, J. 2008. *The Powers to Lead*. New York: Oxford University Press.
- Pertahanan, K. 2009. Kebijakan Umum Penggunaan Kekuatan TNI. *Peraturan Menteri Pertahanan nomor.3*
- Platzdasch, B. 2011. Religious Freedom in Indonesia: the Case of Ahmadiyah. *ISEAS Working Paper: Politics & Security Series No.2*.
- Raharjo, D. 2010, " Sejarah Ahmadiyah di Indonesia", dalam <http://islamlib.com/id/index.php?page=article&id=850>), diunduh pada 15 Agustus 2011.
- Salim, A. 2007. "Muslim Politics in Indonesia's Democratisation: The Religious Majority and the Rights of Minorities in the Post New Order Era", dalam R. & McLeod, *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*. Singapore: ISEAS.
- Salmi, J. 1993. *Violence & Democratic Society: Approaches to Human Rights*. London: ZED Books.
- SKB Ahmadiyah. 9 Juni 2008. Peringatan dan Perintah Kepada Penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jamaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat. *Keputusan bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Nomor : 3 Tahun 2008*. Jakarta.

The Jakarta Post. 14 Juni 2008. *Ahmadiyah decree bans propagation, not private prayer*. Retrieved from Jakarta Post: [www.thejakartapost.com/news/2008/06/14/ahmadiyah-decree-039bans-propagation-not-private-prayer039.html](http://www.thejakartapost.com/news/2008/06/14/ahmadiyah-decree-039bans-propagation-not-private-prayer039.html)

The Wahid Institute. 2011. *Lampu Merah Kebebasan Beragama*. Jakarta: The Wahid Institute.

Undang-Undang Dasar 1945 mencakup perubahan i, ii, iii dan iv. 1945.

UNDP. 1994. *New Dimensions of Human Security*.

UU Pertahanan Negara. 2002. *Pertahanan Negara nomor 3/2009 tentang Pertahanan Negara*. Jakarta

Vivanews. 2011. dalam <http://fokus.vivanews.com/news/read/203188-fokus..nyawa>, diunduh pada 4 Januari 2011.

Wawancara dengan A. Basit, Amir JAI, 19 Januari 2012.

Wawancara dengan *Unnamed*, Pejabat Kementerian Dalam Negeri, 8 Januari 2012.

Wawancara dengan M. Mu'ti, Sekjen PP Muhammadiyah, 21 Desember 2011.

Wawancara dengan A. Mudzhar, mantan Kabalitbang Depag, Dosen Sosiologi Islam UIN Syarif Hidayatullah, 7 Desember 2011.

Wawancara dengan E. P.Agoes, Kasubdit Pengawasan Media Massa, Barang Cetak, Aliran Kepercayaan Masyarakat dan Keagamaan, dir II JAMINTEL Kejaksaan RI, 6 Desember 2011.

Wawancara dengan M. Saady, Kasubdit Agama dan Kepercayaan, 6 Desember 2011.

Wawancara dengan M. Ahmad, Generasi ke empat Ahmadiyah, 23 Oktober 2011.

Wawancara dengan Al'Araf, Staf pengajar Unhan & Direktur Imparsial, 15 September 2011.

