

# Jurist-Diction

Volume 2 No. 3, Mei 2019

Histori artikel: Submit 18 April 2019; Diterima 23 April 2019; Diterbitkan online 1 Mei 2019.

## Perlindungan Hukum Penolakan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) Bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Surabaya

**Ichwan Firmansyah**

ichwanfirmansyah1996@gmail.com

Universitas Airlangga

### **Abstract**

*The protection of freedom of religion and belief are part of human rights which must be guaranteed. It has been guaranteed by international and national legal instruments, these rights as contained in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law No. 39 of 1999 concerning Human Rights, Law No. 12 of 2005 concerning the International Covenant on Civil and Political Rights, besides that it is also contained in international agreements in the UDHR, ICCPR, ICESCR and so on. There are two things that distinguish about freedom, such as: internum and external forum that both are interrelated and cannot be released. Places of worship as a form of manifestation in carrying out religious activities must also be guaranteed by the State, the Government in issuing state administrative decisions must be in accordance with the Law and appropriate procedures. This thesis discusses about the state administrative decisions actions of the government in Surabaya in rejecting the request for an extension of land-use permits by the Ahmadiyya Community of Indonesia in Surabaya.*

**Keywords:** *Protect; Freedom of religion and Belief; Forum Internal and Forum External; State Administrative Decisions; Land-Use Permits*

### **Abstrak**

Perlindungan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang harus dijamin pelaksanaannya. Perlindungan kebebasan beragama dan berkeyakinan telah dijamin oleh instrumen hukum Internasional dan Nasional, hak-hak tersebut sebagaimana yang termaktub di dalam UUD NRI 1945, UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik, selain itu juga tertuang dalam perjanjian Internasional di UDHR, ICCPR, ICESCR dan lain sebagainya. Terdapat dua hal yang membedakan Kebebasan yakni: forum internum dan forum externum bahwa keduanya saling berkaitan dan tidak bisa dilepaskan. Tempat peribadatan sebagai bentuk manifestasi dalam melaksanakan keagamaan juga harus dijamin akan pelaksanaannya oleh Negara, Pemerintah dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) haruslah sesuai dengan Undang-Undang dan prosedur yang sesuai. Skripsi ini membahas mengenai tindakan KTUN Pemerintah Kota Surabaya dalam penolakan permohonan perpanjangan ijin pemakaian tanah oleh Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Surabaya.

**Kata Kunci:** Perlindungan; Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan; Forum Internum dan Forum Externum; Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN); Ijin Pemakaian Tanah (IPT)

### **Pendahuluan**

Indonesia sebagai Negara yang memiliki agama, suku, ras dan budaya yang banyak memiliki konsekuensi bahwa tingkat toleransi harus tetap dijaga agar tidak mengalami perpecahan dalam berbangsa dan bernegara. Salah satu permasalahan

yang sering terjadi dalam memandang perbedaan yakni dalam praktek HAM tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan. Isu mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan sangatlah rentan terhadap timbulnya konflik, dengan di keluarkannya UU No. 1/PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalagunaan dan/atau Penodaan Agama karena dalam UU tersebut adanya pembatasan atas agama yang ada di Indonesia bahwa ada beberapa Agama yang diakui secara sah oleh Indonesia ada 6 (enam), yakni, Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Konghucu. Keenam Agama tersebut merupakan Agama dengan penganut terbesar yang ada di Indonesia. Namun hal demikian tidak berarti bahwa warga negara dilarang menganut agama, kepercayaan lain diluar enam agama tersebut.

Dengan adanya UU tersebut agama dan penganut kepercayaan diluar enam agama tersebut tetap dibiarkan keberadaanya selama tidak melanggar peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tetapi menurut sebagian golongan agama dan keyakinan, seperti penganut agama Ahmadiyah, Gavatar, Agama Bali (Hindu Bali atau Hindu Dharma) penganut kepercayaan Sunda Wiwitan, Djawa Sunda, Kejawen, Aluk Todolo hingga Ateisme merupakan beberapa kelompok Agama dan kepercayaan yang terbilang tidak masuk dalam enam (6) agama dan kepercayaan yang di sebutkan dalam UU PNPS tersebut. Hal tersebut dianggap telah menciderai Hak Asasi Manusia (Hak Sipil) yang telah dijamin oleh negara, adanya pembatasan dapat timbul konflik diskriminatif dan tidak toleransi atas kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Jemaat Ahmadiyah merupakan salah satu kelompok keagamaan yang cukup sering menjadi korban pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan. Kelompok Agama Jemaat Ahmadiyah Indonesia merupakan salah satu contoh konflik yang sering muncul dari adanya Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan yang ada di Indonesia, Pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan yang terjadi terhadap kelompok agama Ahmadiyah cukup banyak, seperti halnya yang terjadi pada tahun 2018 yakni penyerangan, perusakan, dan pengusiran penganut Ahmadiyah, di Lombok Timur. Sekelompok orang melakukan penyerangan, perusakan, dan pengusiran terhadap warga penganut Ahmadiyah di Dusun Grepek

Tanak Eat, Desa Greneng, Kecamatan Sakra Timur, Kabupaten Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat.<sup>1</sup>

Dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden (penpres) No. 1/PNPS/1965 Juncto Undang-Undang No. 5/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama sehingga berkelanjutan dan berkaitan dengan dikeluarkannya Fatwa dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada tahun 1980 dengan landasan surat Al-Ahzab ayat 40 yang pada intinya agar umat Islam tidak diperbolehkan mengikuti paham Ahmadiyah. Pada tanggal 21 Jumadil Akhir 1426 H/28 Juli 2005 M Majelis Ulama Indonesia melaksanakan Musyawarah Nasional VII sekaligus mengeluarkan fatwa tentang Kesesatan Ahmadiyah Nomor: 11/MUNAS VII/MUI/15/2005 tentang Aliran Ahmadiyah yang pada intinya memutuskan tiga point yakni: menegaskan kembali keputusan fatwa MUI dalam Munas II tahun 1980, meminta agar pemerintah berkewajiban untuk melarang penyebaran paham Ahmadiyah.

Dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri RI pada tanggal 9 Juni 2008 No. 3 Tahun 2008 KEP-033/A/JA/6/2008 199 Tahun 2008 tentang peringatan dan perintah kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan warga masyarakat yang memutuskan tujuh point yang pada intinya memberi peringatan untuk tidak menyebar luaskan ajaran agama yang menyimpang dari ajaran agama itu, bahwa memberi JAI untuk memperingatkan dan menghentikan kegiatan agama yang menyimpang menurut ajaran Islam, untuk seluruh warga masyarakat tetap menjaga kerukunan beragama, memerintahakan kepada aparat pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan langkah pembinaan.

Gubernur Jawa Timur atas respon Surat Keputusan Bersama (SKB) tersebut menerbitkan Surat Keputusan No. 188/94/KPTS/013/2011 yang pada intinya membatasi aktivitas suatu kelompok agama, yakni kelompok Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) Jawa Timur lebih spesifiknya dalam surat tersebut diantaranya adalah

---

<sup>1</sup> Tempo.co, '4 Kasus Pelanggaran Kebebasan Beragama di Era Jokowi', (Tempo 2018) <<https://nasional.tempo.co/read/1138894/4-kasus-pelanggaran-kebebasan-beragama-di-era-jokowi/full&view=ok>>, Accessed 28 Desember 2018.

melarang kelompok Jemaat Ahmadiyah untuk menyebarkan dan menggunakan atribut yang berhubungan dengan kelompok Jemaat Ahmadiyah, dengan alasan dapat menjadi penyebab terhadap gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Ahmadiyah sebagai kelompok/golongan secara jumlah di Indonesia termasuk dalam minoritas, peraturan di Indonesia mengenai agama lebih cenderung berpihak pada mayoritas dan memberikan banyak kecurigaan besar terhadap kelompok minoritas. Dalam Surat Keputusan tersebut, Negara mencederai kebebasan beragama bagi kelompok Ahmadiyah, khususnya di Jawa Timur.

Di Surabaya dimana lokasi penulis berdomisili juga menemukan permasalahan terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan yang dilakukan oleh aktor Negara yakni Pemerintah Kota Surabaya, yakni berkaitan dengan kelompok agama Ahmadiyah. Dengan dikeluarkannya Surat Nomor : 593/6730/436.7.11/2018 dari Dinas Pengelolaan Bangunan dan Tanah Pemerintah Kota Surabaya Tentang Jawaban atas Permohonan Pengajuan Izin Pemakaian Tanah (IPT) untuk Peribadatan an. Jemaat Ahmadiyah.

Tanah yang terletak di Jalan Bubutan I/2, Kelurahan Alon-Alon Contong, Kecamatan Bubutan, Surabaya merupakan tanah dengan status Hak Pengelolaan atau Izin Pemakaian Tanah. Dalam pengelolannya diatas tanah tersebut terdapat bangunan yang diperuntukan untuk fasilitas umum dan dipergunakan sebagai masjid (tempat peribadatan) Jemaat Ahmadiyah Indonesia dengan luas 124.89 M2. Pada tahun 2013 dengan adanya Surat Keterangan Rencana Kota No. 451.1/195/436.6.2/2013 bahwa tanah tersebut dalam Rencana Kota diperuntukan untuk Fasilitas Umum dan penggunaan bangunan untuk masjid.

Pada tahun 2018 Jemaat Ahmadiyah Indonesia cabang Surabaya bermaksud untuk memperpanjang Izin Pemakaian Tanah tersebut melihat izin pemakaian tanah tersebut sudah habis masa berlakunya tertanggal 29 Mei 2015. Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia dalam hal ini telah mengurus Izin Pemakaian Tanah tersebut, dalam Permohonan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah yang telah dilakukan oleh Jemaat Ahmadiyah Indonesia mendapat respon dari Pemerintah Kota Surabaya Bahwa Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Surat Nomor:

593/6730/436.7.11/2018 tentang Jawaban atas Permohonan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah oleh an. Jemaat Ahmadiya yang berisikan 4 (empat) point yang pada intinya sebagai berikut:

1. Bahwa tanah yang terletak di Jl. Bubutan I/2 Surabaya merupakan aset Pemerintah Kota Surabaya yang merupakan objek Izin Pemakaian Tanah (IPT) No. 188.45/0722P/436.6.18/2013 tanggal 26 Februari 2013. Bahwa tanah tersebut merupakan objek dari permasalahan pada penulisan skripsi ini.
2. Bahwa pada sebelumnya Pemerintah Kota Surabaya atas surat nomor 593/4447/436.7.11/2018 tanggal 31 Juli 2018 perihal jawaban atas permohonan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) bahwa belum dapat diproses karena dalam hal ini Pemerintah Kota Surabaya sedang melaksanakan koordinasi dengan Tim Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat.
3. Atas hasil koordinasi tersebut, maka Pemerintah Kota Surabaya memberi jawaban permohonan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (IPT) oleh an. jemaat Ahmadiyah tersebut Tidak Dapat Dikabulkan, dengan dahlil sebagai berikut:
  - a. Adanya Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 3 Tahun 2008, No. KEP-033/A/JA/6/2008, No. 199 Tahun 2008 Tentan Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.
  - b. Adanya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 tentang Larangan Aktifitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Jawa Timur.
  - c. Adanya Surat Edaran Bersama Sekretaris Jenderal Departemen Agama, Jaksa Agung Intelejen, dan Direktur Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Departemen Dalam Negeri No. SE/SJ/1322/2008, No. SE/B-1065/D/Dsp.4/08/2008, dan No. SE/119/921.D.III/2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan

Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

- d. Fatwa Majelis Ulama Indonesia Nomor: 11/MUNAS VII/MUI/15/2005 tentang Aliran Ahmadiyah tanggal 28 Juli 2005.

Berdasarkan hasil koordinasi dengan Tim Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat, maka permohonan Izin Pemakaian Tanah (IPT) di JL. Bubutan I/2 Surabaya oleh a.n. Jemaat Ahmadiyah Tidak Dapat Dikabulkan.

Dengan dikeluarkannya surat tersebut penulis dapat menemukan beberapa permasalahan terkait Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan khususnya kelompok Agama Ahmadiyah yang ada di Surabaya ini. Oleh karenanya dari problematika yang telah dijabarkan oleh penulis. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan pokok atas permasalahan dalam penulisan ini sebagai berikut: 1) Perlindungan Terhadap Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dalam perspektif Hukum Hak Asasi Manusia. 2) Perlindungan Hukum Bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Surabaya Terkait Perpanjangan Permohonan Izin Pemakaian Tanah untuk keperluan peribadatan.

Dalam menjawab permasalahan tersebut, pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan memahami konsep-konsep hukum yang dikemukakan oleh sarjana hukum melalui pendapat serta doktrin-doktrin,<sup>2</sup> pendekatan historis (*historical approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah dari waktu ke waktu.<sup>3</sup> Dalam penulisan skripsi ini pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan untuk mengkaji sejarah aturan atau peraturan atas isu yang sedang diajukan. Dan yang terakhir pendekatan peraturan perundangan-undangan (*statute approach*) diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai dasar hukum. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum. Pendekatan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengkaji dan menganalisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum terkait.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana Prenada Media Group 2005).[139].

<sup>3</sup> *ibid.*[126].

<sup>4</sup> *ibid.*[96].

## **Perlindungan Terhadap Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan dalam perspektif Hukum Hak Asasi Manusia**

Negara hukum adalah salah satu konsep yang esensial dalam hukum tata negara, konsep negara hukum berbeda dengan konsep kedaulatan hukum. Dalam hal ini konsep kedaulatan hukum berbicara mengenai kekuasaan dimana dalam tingkat akhir dan tertinggi yang berwenang memberikan putusan adalah hukum.<sup>5</sup> Sedangkan konsep negara hukum berbicara mengenai pembagian dan pembatasan kekuasaan oleh hukum.<sup>6</sup> Dalam perkembangannya konsep negara hukum mengalami beberapa perubahan dan modifikasi hal tersebut terjadi karena dirasa terjadinya kegagalan atau kurang sesuai dengan perkembangan masyarakat pada zaman itu.

Dalam negara hukum bahwa seharusnya kekuasaan negara dalam menjalankannya harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan berkeadilan, obyektifitas harus di pegang teguh oleh negara tanpa melihat kekuasaan yang ada. Menurut Philipus M. Hadjon, baik konsep *the rule of law* maupun konsep *rechstaat* menempatkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai titik sentral.<sup>7</sup> Konsep negara hukum Indonesia ada perbedaannya, *rechstaat* tidak diartikan langsung sebagai negara hukum, tetapi istilah tersebut dipahami sebagai negara berdasarkan atas hukum.

Konsep negara hukum di Indonesia menurut A. Hamid S. Attamimi<sup>8</sup> dari hasil penelitiannya menunjukkan Sistem hukum yang ada di Indonesia diatur secara berjenjang dan berpuncak pada “*grundnorm*”, yaitu Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Oleh karenanya negara Indonesia memiliki kewajiban dalam perlindungan, pemenuhan hak asasi manusia khususnya dalam penulisan ini tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan.

---

<sup>5</sup> Fatkhurohman, Dian Aminudin, Sirajuddin, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (PT. Citra Aditya Bakti 2004).[5]

<sup>6</sup> *ibid.*[7].

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia Sebuah Sudi Tentang Prinsip-Prinsipnya: Penangannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (PT. Bina Ilmu 1987).[72].

<sup>8</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV) Disertasi (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia 1990).[291].

Hak asasi manusia merupakan hak yang bersifat kodrat, dimana ia diberikan langsung oleh Tuhan tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya.<sup>9</sup> Istilah hak asasi manusia menurut GJ Wolhoff adalah sejumlah hak yang sudah berakar dalam setiap diri manusia, dan menurut Mr. Soenarko hak-hak pokok yang dimiliki manusia dan tidak dapat dikurangi oleh siapapun bahkan dalam negara yang sopan atau yang sangat menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia beberapa pandangan tersebut seperti yang telah dikutip oleh R. Herlambang P.W. Hak asasi manusia memiliki beberapa prinsip utama dan menjadikannya bagian yang sangat penting dalam kehidupan manusia.<sup>10</sup> Seperti yang telah dikutip dan diringkas oleh Herlambang dari MR Flowers, ada delapan prinsip hak asasi manusia sebagai berikut:

1. Prinsip Universalitas;
2. Pemertabatan terhadap manusia (*Human Dignity*);
3. Non Diskriminasi;
4. Equality atau persamaan;
5. *Indivisibility* (tak dapat dibagi);
6. *Inalienability* (melekat);
7. *Interdependency* (saling tergantung);
8. Responsibilitas atau pertanggungjawaban.

Selain prinsip, di dalam hak asasi manusia terdapat juga beberapa sifat juga sebagaimana yang sudah ditulis oleh Mariam Budiardjo dalam bukunya. Beberapa sifat hak asasi manusia sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Hak asasi umumnya tidak terkena restriksi (atau batasan);
2. Hak asasi boleh direstriksi dalam keadaan darurat;
3. Ada hak asasi yang boleh direstriksi oleh undang-undang (*Derogable Rights*);
4. Ada hak asasi yang tidak boleh direstriksi dalam keadaan apapun (*Non-Derogable Rights*).

Dalam perjalanan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan setidaknya ada dua jenis kebebasan, yaitu: *pertama*, kebebasan untuk menjadi (*freedom to be*) dalam konsep hak asasi manusia disebut *forum Internum* adalah kebebasan yang ditandai

---

<sup>9</sup> Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an dan Hak Asasi Manusia*, (PT. Dana Bhakti Prima Yasa 1996). [2].

<sup>10</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman, 'Konstitusionalisme dan Hak-hak asasi manusia', (2000) 20 *Yuridika*. [3].

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Gramedia Pustaka Utama 2008). [222].

dengan adanya pengalaman diri yang bersifat azali/kekal. Kebebasan ini bersifat absolut karena sangat pribadi dan internal yang terdapat di dalam kehidupan spiritual, kebebasan moral, kebebasan batin, pikiran dan imajinasi. *Kedua*, kebebasan untuk bertindak (freedom to act) dalam konsep hak asasi manusia disebut *forum Externum* adalah dimana kebebasan ini dalam konteks realitas kebudayaan dan struktur sosial dimana individu berinteraksi dengan individu yang lain juga memiliki kebebasan.<sup>12</sup>

Arti secara bahasa dari *forum internum* adalah kebebasan berpikir dan berkeyakinan didalam sifatnya yang alami dan bersumber dari hati nurani manusia, tidak dapat dibatasi, dilarang atau didefinisikan ke dalam produk hukum karena memiliki sifat yang abstrak.<sup>13</sup> Selanjutnya *forum externum* kebebasan beragama dan berkeyakinan juga berkaitan dengan unsur eksternal. Secara sederhana *forum externum* dapat dipahami sebagai manifestasi keagamaan (suatu yang dapat diwujudkan). Jaminan terhadap manifestasi merupakan bentuk wujud dari kepercayaan yang dipeluk oleh masing-masing individu dalam melaksanakan keagamaannya mereka, karena dalam beragama dan berkeyakinan kita tidak sekedar hanya mempercayai akan keberadaan Tuhan saja melainkan juga atas bentuk perwujudan yang di ekspresikan melalui ritual-ritual yang setiap agama dan keyakinan memiliki cara, aturan, teknisnya masing-masing yang dapat dideskripsikan.

Kebebasan beragama dan berkeyakinan muncul sebagai hak asasi manusia yang paling mendasar dalam instrumen-instrumen hukum dan politik di nasional maupun internasional. Perkembangan mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan memiliki beberapa keterkaitan di dalam instrumen hukum internasional antara lain, yakni: *Pertama*, *The Universal Declaration of Human Rights* 10 Desember 1948 (UDHR) dalam bahasa Indonesia disebut Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang terdiri dari 30 Pasal yang mengatur hak asasi manusia dan kebebasan dasar. *Kedua*, *International Covenant on Civil and Political Rights* (1965) disingkat ICCPR

---

<sup>12</sup> *ibid.*[123].

<sup>13</sup> Addy Imannsyah, 'Perlindungan Negara terhadap Kebebasan Beragama Di Indonesia (Studi Kasus Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 Tentang Larangan Aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Jawa Timur)', *Tesis* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2011).[40-41].

merupakan perjanjian Internasional yang isinya dihasilkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1996, perjanjian tersebut mengatur penghormatan atas hak asasi terkait dengan hak-hak sipil dan politik dan mewajibkan kepada negara pesertanya untuk meratifikasi ke dalam hukum nasional.

*Ketiga, International Covenant on Economic, Social, and Culture Rights* (ICESCR) merupakan Konvensi internasional mengenai hak ekonomi, sosial dan budaya pada 16 Desember 1966. Indonesia telah meratifikasi Konvenan tersebut dengan Undang-undang No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya oleh karenanya Indonesia memiliki tanggungjawab untuk menghormati dan menjamin hak dan kebebasan yang terdapat di ICESCR. *Keempat, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* ditetapkan pada 18 Desember 1992 merupakan deklarasi yang menjamin keseimbangan antara hak dari orang-orang yang termasuk golongan minoritas untuk memelihara dan memajukan identitas dan ciri-ciri mereka dengan kewajiban-kewajiban negara, namun deklarasi ini juga menjamin secara penuh integritas wilayah dan kemandirian politik dari suatu bangsa sepenuhnya.

*Kelima, Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief* ditetapkan pada 25 November 1981 merupakan deklarasi yang mengatur tentang penghapusan semua bentuk intoleransi dan diskriminasi berdasarkan agama atau kepercayaan. Selanjutnya dalam instrumen hukum Internasional terdapat juga yang mengatur tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan antara lain *International Convention on the elimination of all forms of Racial Discrimination* (1965) tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi, *Convention on the Rights of the Child* (1989) tentang konvensi anak. Dalam instrumen hukum internasional disetiap perkembangannya memiliki pengaturan terkait jaminan atas kebebasan beragama dan berkeyakinan, disini dapat dirangkum terkait penjaminan tersebut.

Dengan adanya instrumen Internasional memiliki sisi normatif hak asasi manusia, inti normatif hak asasi manusia yang berkaitan dengan kebebasan beragama

dan berkeyakinan dapat diurai ke dalam delapan (8) komponen,<sup>14</sup> Menurut Rumadi (peneliti senior the Wahid Institute). Yakni:

1. Forum Internum: Kebebasan internal yang tak bisa dikurangi dan dibatasi dalam kondisi apapun, meliputi: kebebasan hati nurani untuk meyakini, menganut dan berpindah agama dan keyakinan serta hak untuk tidak dipaksa menganut atau tidak menganut suatu agama atau keyakinan. (non derogablerights);
2. Forum Externum. Setiap orang mempunyai kebebasan, baik sendiri atau bersama-sama dengan orang lain, di tempat umum (publik) atau wilayah pribadi, untuk memmanifestasikan agama atau kepercayaannya di dalam pengajaran, pengamalan, ibadah dan penataannya. (derogablerights);
3. Tidak ada Paksaan. Tidak seorang pun dapat dipaksa sehingga terganggu kebebasannya untuk menganut atau menetapkan agama atau keyakinannya;
4. Tidak Diskriminatif;
5. Hak Orang Tua dan Wali. Negara berkewajiban untuk menghormati kebebasan orang tua, dan wali yang sah untuk memastikan bahwa pendidikan agama dan moral bagi anak-anak mereka sesuai dengan keyakinan mereka sendiri;
6. Kebebasan Lembaga dan Status Legal untuk berorganisasi atau berserikat sebagai komunitas;
7. Pembatasan yang diijinkan pada Kebebasan Eksternal. Kebebasan untuk memmanifestasikan keagamaan atau keyakinan seseorang hanya dapat dibatasi oleh undang-undang untuk melindungi: keselamatan dan ketertiban public, kesehatan atau kesusilaan umum atau hak-hak dasar orang lain;
8. Tidak Dapat Dikurangi (Non-Derogability). Negara tidak boleh mengurangi kebebasan beragama atau berkeyakinan dalam keadaan apa pun.<sup>15</sup>

Perlindungan terhadap hak asasi manusia telah didukung dengan adanya perangkat hukum internasional, berdasarkan instrumen-instrumen hak asasi manusia internasional, telah diterima bahwa pihak yang terikat secara hukum dalam pelaksanaan hak asasi manusia adalah negara. Ketentuan hukum hak asasi manusia tersebut memberi penegasan pada hal-hal berikut:<sup>16</sup>

1. Negara sebagai pemangku tanggung jawab (*duty holder*) sedangkan individu dan kelompok-kelompok masyarakat adalah pihak pemegang hak (*right holder*);

---

<sup>14</sup> Wahid Foundation (seeding peaceful islam), *Buku Sumber "Hak atas Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan di Indonesia"*. (Wahid Foundation 2016).[125-126].

<sup>15</sup> Rumadi, 'Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Disampaikan dalam Kursus HAM untuk Pengacara', (Angkatan XVII ELSAM; Bogor 2013)

<sup>16</sup> *ibid.*[12].

2. Negara tidak memiliki hak, negara hanya memikul kewajiban dan tanggung jawab (*obligation and responsibility*);
3. Jika negara tidak mau atau tidak punya keinginan untuk memenuhi kewajiban dan tanggung jawab, pada saat itulah bisa dikatakan bahwa negara telah melakukan pelanggaran hak asasi manusia atau hukum internasional.

Maka dari itu Indonesia sebagai negara pihak dalam hukum Internasional. Maka Negara Indonesia (Pemerintah) berkewajiban dan tanggung jawab dalam pemenuhan hak asasi manusia, *pertama* menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) setiap orang atau agama dan keyakinan.

Dalam hidup bernegara dan berbangsa Indonesia sebagai negara hukum memiliki aturan yakni konstitusi, UUD 1945 dan perubahannya sebagai aturan tertinggi maka harus menjalankan amanat dan cita-cita yang telah tertuang didalamnya. UUD 1945 lahir tiga tahun sebelum deklarasi universal hak asasi manusia tahun 1948. Prinsip dan pasal-pasal di dalam UUD 1945 dilahirkan dari pemikiran dan perdebatan yang panjang di kalangan para pendiri bangsa. UUD 1945 digali dari tradisi dan nilai-nilai keindonesiaan atau nilai-nilai lainnya yang sejalan dan bersifat universal.<sup>17</sup>

UUD 1945 (berlaku pada 18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949) sebagai Dasar Negara pertama Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 (berlaku pada 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950), Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (berlaku pada 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959). Pada tahun 1959 Presiden Sukarno mengeluarkan Dekret Presiden yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai undang-undang dasar, menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang berlaku pada waktu itu kembalinya ke UUD 1945 bertahan dari tahun 1959 sampai dengan tahun 1966. Pada saat masa orde baru UUD 1945 berlaku dari tahun 1966 sampai dengan tahun 1998.

Perubahan UUD 1945 dalam kurun waktu 4 tahun mengalami 4 kali perubahan (amandemen) yang dilaksanakan oleh MPR dalam sidang Umum tahun

---

<sup>17</sup> Wahid Foundation (seeding peaceful islam).*Op.Cit.*[83].

1999, Tahunan tahun 2000, 2001 dan 2002 yang sekarang menjadi UUD NRI 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia hingga sampai saat ini. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) juga mengatur mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan. Dalam UUD NRI 1945 setidaknya terdapat 4 (empat) pasal yang mengatur tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan yaitu pasal 28 E, 28 I, 28 J dan 29.

Negara Indonesia telah beberap kali mengalami perubahan Konstitusi. Tetapi dalam perkembangannya perubahan tersebut dari masa ke masa perlindungan dan jaminan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan selalu konsisten dan ada, hal tersebut menegaskan bahwa Indonesia dalam terbentuknya negara berasal dari berbagai macam suku, ras, agama dan lain sebagainya. Oleh karenanya kebebasan beragama dan berkeyakinan dari sejak terbentuknya Negara hingga sampai saat ini merupakan bagian dari cita-cita bangsa yang harus wujudkan.

Mengenai hak kebebasan beragama berkeyakinan, belum ada undang-undang yang mengaturnya secara khusus. Namun, terdapat beberapa undang-undang yang sangat terkait. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Setidaknya terdapat 2 (dua) Pasal yang sangat terkait dengan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan yakni pada pasal 4 dan 22. *Kedua*, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik). Yang substansinya mengatur ratifikasi International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR di Indonesia disebut KIHSP. Dengan diratifikasinya ICCPR tersebut, maka Negara Indonesia telah menjadikannya bagian dari hukum positif dalam sistem hukum Negara Indonesia dan sepakat untuk menghargai, melindungi dan memenuhi kebebasan beragama warganya. Pada kenyataan ini juga telah dilakukan penjelasan secara detail mengenai kebebasan beragama dan berkeyakinan baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan ruang publik maupun privat untuk memmanifestasikan agama dan keyakinan. lebih lanjut ICCPR juga menempatkan perpindahan agama dan keyakinan sebagai sebuah hak. KIHSP sendiri mengatur tentang hak asasi manusia yang memiliki dimensi sipil dan politik

termasuk hak kebebasan beragama dan berkeyakinan memiliki setidaknya ada dua (2) pasal yang mengatur yakni: Pasal 18 dan Pasal 27 KIHSP.

Dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut, bahwa substansi yang terkandung pada keduanya bersifat linier atau sama yaitu memberikan penghormatan yang tinggi atas perbedaan agama dan keyakinan serta memastikan Negara untuk menjaminkannya. Selain itu ada beberapa aturan lain yang juga berakaitan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Telah dijelaskan pada paparan bagian sebelumnya bahwa dimensi dari kebebasan beragama dan berkeyakinan meliputi kebebasan internal dan kebebasan eksternal. Untuk kebebasan internal, Negara tidak dapat melakukan intervensi. Untuk kebebasan eksternal yang terwujud dalam bentuk perilaku, Negara dapat melakukan pembatasan dengan beberapa persyaratan sebagaimana telah diatur dalam UUD NRI 1945 dan beberapa peraturan perundangan serta hukum Internasional yang berlaku. Dalam sebuah aturan pasti berkaitan pula dengan batasan-batasan yang terjadi, di dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan juga memiliki batasan yang seharusnya memberi keadilan terhadap pelaksanaan kebebasan beragama dan berkeyakinan di Indonesia.

Hak kebebasan beragama dan berkeyakinan menjadi salah satu hak yang tergolong *non-derogable rights* dan bersifat absolut untuk dipenuhi oleh Negara meskipun dalam situasi/keadaan darurat umum sekalipun. Di dalam Bagian II (A) Prinsip-Prinsip Siracusa mengenai ketentuan Pembatasan dan Pengurangan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Hak Politik), (Annex, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984)). Bahwa yang dimaksud dengan “keadaan darurat umum” tersebut adalah situasi yang luar biasa dan aktual atau bahaya nyata yang mengancam kehidupan berbangsa. Ancaman tersebut seperti:

- a) Mempengaruhi seluruh penduduk dan orang lain dan seluruh atau sebagian wilayah negara; dan
- b) Mengancam integritas fisik penduduk, independensi politik atau integritas wilayah negara atau keberadaan fungsi lembaga negara yang penting untuk memastikan hak-hak yang diakui oleh kovenan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam prinsip *siracusa*, tidak berlaku terhadap hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. Negara dalam memenuhi kewajiban atas hak kebebasan beragama dan berkeyakinan ini tidak terpengaruhi atau tidak dapat dihilangkan oleh alasan apapun, termasuk adanya keadaan darurat umum yang dialami oleh suatu negara.<sup>18</sup> Selanjutnya prinsip *siracusa* ini telah di ratifikasi oleh Indonesia dalam UU KIHSP.

Selain instrumen hukum Internasional di dalam hukum Nasional juga mengatur mengenai batasan-batasan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan. UUD NRI 1945 mengatur pembatasan terhadap hak asasi manusia secara umum terdapat di dalam pasal 28 J ayat (2). UU No. 39 tahun 1999 juga mengatur mengenai pembatasan kebebasan beragama dan berkeyakinan yaitu, pada Bab VI tentang pembatasan dan larangan dalam Pasal 73 dan Pasal 74. Pertama, Pasal 73. Pembatasan ini juga diatur dalam ICCPR atau KIHSP sebagaimana telah diratifikasi oleh Negara Indonesia menjadi UU No. 12 tahun 2005 . Pasal 18 ayat (3) Kovenan

### **Perlindungan Hukum Bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Surabaya Terkait Perpanjangan Permohonan Izin Pemakaian Tanah untuk keperluan peribadatan.**

Surat Ijo adalah istilah dari Izin Pemakaian Tanah, Izin Pemakaian Tanah yang timbul diatas tanah dengan status Hak Pengelolaan. Hak pengelolaan berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *Beheersrecht* yang mana pada saat itu diterjemahkan menjadi hak penguasaan. Dari sejarahnya, izin pemakaian tanah atau yang biasa dikenal surat ijo berasal dari tanah bekas partikelir yang kemudian di hapuskan dengan adanya Undang-Undang No. 1 tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah Partikelir. Hak pengelolaan dalam sistematika hak penguasaan atas tanah tidak digolongkan menjadi hak-hak atas tanah yang tertuang di dalam Pasal 16 Undang- Undang No. 5 tahun 1960 Tentang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Izin Pemakaian Tanah tidak disebutkan

---

<sup>18</sup> Al Khanif, Herlambang P. Wiratraman, dan Manunggal Kusuma Wardaya, *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme vs Relativisme di Indonesia*, (LKiS Yogyakarta 2017). [123-124].

secara eksplisit di dalam UUPA atas keberadaannya tetapi di dalam penjelasan umum II/2 yang menyatakan secara implisit bahwa negara dapat memberikan pengelolaan kepada departemen, daerah swatantra, maupun jawatan. Dengan demikian dalam UUPA telah disinggung oleh penjelasan umum UUPA namun hukum materiilnya berada di luar UUPA.<sup>19</sup>

Dari konsep izin pemakaian tanah dapat dikatakan bahwa, ijin pemakaian tanah atau yang biasa di sebut surat ijo di Kota Surabaya adalah hak penguasaan negara atas tanah yang kuasai diatas tanah hak pengelolaan. Karena merupakan hak penguasaan negara, izin pemakaian tanah berbeda dengan sertifikat hak atas tanah. Oleh karena itu izin pemakaian tanah tidak tercantum dalam UUPA.

Didalam hierarki peraturan perundang-undangan izin pemakaian tanah atau surat ijo tersebut jika di dalam konteks permasalahan jemaat Ahmadiyah dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah, atas perubahan dari Peraturan Daerah Kota Daerah Tingkat II Surabaya nomor 1 tahun 1997 tentang Izin Pemakaian Tanah (selanjutnya disebut sebagai Perda IPT Surabaya).

Perpanjangan IPT yang diajukan oleh Jemaat Ahmadiya sesuai dengan Pasal 6 Perda IPT Surabaya menjelaskan mengenai Jenis Pelayanan yang dilaksanakan Pemkot Surabaya terkait IPT digolongkan dua macam yakni pelayanan pemberian IPT dan pelayanan selain pemberian IPT, bahwa perpanjangan IPT tergolong dari pelayanan pemberian IPT.

Pasal 1 ayat (11) Perda IPT Surabaya menyatakan, “ Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah yang selanjutnya disingkat Perpanjangan IPT adalah perpanjangan terhadap izin pemakaian tanah yang akan atau sudah habis masa berlakunya.” Selain itu Pasal 19 menyatakan, “IPT yang telah diterbitkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dinyatakan tetap berlaku, dengan ketentuan setelah masa berlaku IPT tersebut berakhir harus melakukan perpanjangan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Daerah ini.”

---

<sup>19</sup> Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA*, (Rineka Cipta 1994).[9].

Jemaat Ahmadiyah sebagai pihak pemohon telah mengajukan permohonan perpanjangan IPT kepada Pemerintah Kota Surabaya sesuai dengan Syarat dan prosedur yang berlaku dalam perpanjangan IPT, Jemaat Ahmadiyah mengajukan permohonan perpanjangan Izin Pemakaian Tanah tersebut diperuntukan untuk keperluan Rumah Ibadat sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya tahun 2013 No. 451.1/195/436.6.2/2013 dalam Rencana Kota diperuntukan untuk Fasilitas Umum dan penggunaan bangunan untuk masjid.

Pasal 10 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah menjelaskan terkait IPT dapat berakhir apabila: a) masa berlaku IPT berakhir dan pemegang IPT tidak memperpanjang IPT sesuai dengan ketentuan yang berlaku; b) atas permintaan sendiri; c) pemegang IPT meninggal dunia; d). IPT dicabut. Kaitanya dengan studi kasus ini adalah bahwa hak untuk menikmati izin atas pemakaian tanah tersebut masih berlaku bagi Jemaat Ahmadiyah karena dalam Perda tersebut tidak menjelaskan bahwa “penolakan” bukan termasuk dari berakhirnya IPT selain itu juga syarat untuk penolakan permohonan yang dikeluarkan Pemkot Surabaya tidak memiliki landasan hukum yang sesuai.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Keabsahan dapat diartikan sifat yg sah; kesahan. Konsep keabsahan bermula dari lahirnya konsepsi negara hukum dimana tindakan yang dilakukan Pemerintah harus didasarkan pada adanya ketentuan hukum yang mengatur “*rechmating van het bestuur*”, yang memiliki makna setiap tindakan hukum pemerintah harus adanya penerapan prinsip legalitas. Philipus M Hadjon menyatakan bahwa, ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) meliputi: i) wewenang, ii) substansi, dan iii) prosedur. Wewenang dan prosedur merupakan landasan bagi legalitas formal yang melahirkan asas “*praesumptio iustae causa/vermoden van rechtmatig*” atau keabsahan tindakan pemerintah.<sup>20</sup> Sedangkan substansi akan melahirkan legalitas materiil. Tidak terpenuhinya tiga komponen legalitas tersebut mengakibatkan cacat yuridis suatu tindakan/keputusan pemerintahan.

---

<sup>20</sup> Sukardi, “Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya”, Disertasi (Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga 2009).[111].

Dalam studi kasus ini Pemerintah daerah Kota Surabaya sebagai pemangku kebijakan, dalam setiap keputusan yang akan dijatuhkan haruslah melalui koridor dan alur yang sudah sesuai dengan peraturan yang ada. Terkait dengan prinsip keabsahan tersebut, Pasal 5 UUAP menyatakan bahwa Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan 3 (tiga) pokok hal yakni, pertama asas legalitas, kedua asas perlindungan hak asasi manusia dan yang ketiga Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Selanjutnya di dalam Pasal 10 UUAP menyatakan ada 8 (delapan) AUPB yang dimaksud dari pasal 5 tersebut dalam undang-undang ini yakni meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Jika dibaca dengan seksama, dasar ketentuan yang di gunakan Pemerintah Kota Surabaya sebagai landasan dikeluarkannya KTUN tersebut yang telah dijelaskan di Pendahuuan, memiliki muatan muatan yang tidak linier dan tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun mencantumkan UUD NRI 1945, UU HAM sebagai dasar hukum dalam bagian mengingat, namun ketiga produk hukum tersebut tidak mampu menterjemahkan sesuai substansi dan hierarkinya. Substansi dari ketiganya adalah larangan yang juga berarti pembatasan terhadap hak beragama dan berkeyakinan. Padahal, beberapa peraturan perundangan di atasnya justru konsisten memberikan perintah untuk menjamin hak kebebasan beragama dan berkeyakinan tersebut tanpa diskriminasi. Dengan demikian, fakta ini juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 5 huruf b UUAP yang menyatakan bahwa HAM juga harus menjadi dasar dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, di dalam penjelasan Pasal 5 huruf b UUAP menjelaskan terkait “asas perlindungan terhadap hak asasi manusia” bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan disini Pemerintah Kota Surabaya tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945.

Hal lain, pencantuman Fatwa MUI juga tidak tepat untuk dijadikan dasar pengeluaran KTUN. Hal ini dikarenakan MUI bukanlah lembaga Negara yang memiliki kewenangan untuk memaksa warga Negara untuk berbuat atau tidak

berbuat sesuatu, apalagi membatasi kebebasan beragama dan berkeyakinan kepada warga negara. Ditambah lagi, fatwa MUI bukanlah Dalam Pasal 74 UU HAM jelas sekali dinyatakan bahwa “Tidak satupun dalam undang-undang ini boleh diartikan bahwa pemerintah, partai, golongan atau pihak manapun dibenarkan mengurangi, merusak, atau menghapuskan hak asasi manusia atau kebebasan dasar yang diatur dalam undang-undang ini”

Selain dari aspek norma hukumnya, tindakan penolakan ini juga bisa dilihat dari aspek asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). AUPB juga bersumber dari yurisprudensi. Penulis akan menjabarkan beberapa mengenai asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dirasa relevansinya sesuai oleh penulis langsung dengan isu hukum dalam penelitian ini. Pertama, asas pertimbangan bahwa keputusan itu apakah sudah disertai pertimbangan yang memadai, jadi dalam memberi keputusan pemerintah harus dapat memberi pertimbangan-pertimbangan yang benar sesuai fakta dan cukup lengkap. Disini pemerintah kota surabaya dalam menerbitkan izin tersebut tidak memberikan pertimbangan yang jelas akan kondisi fakta yang terjadi apakah sudah berkordinasi dengan pihak-pihak terkait jika kita lihat IPT yang dilaksanakan oleh Jemaat Ahmadiyah sebelumnya juga berjalan dan dapat diterbitkan, Pemerintah Kota Surabaya dalam keputusannya hanya berdasarkan asumsi dari 3 prodak hukum yang sebagai landasan penolakan jika kita lihat 3 prodak hukum tersebut tidak sejalan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku dan cita-cita dari bangsa Indonesia ini.

Kedua, ketidak berpihakan atau persamaan perlakuan bahwa pemerintah dalam menjatuhkan atau menetapkan keputusan atas pertimbangan harus melihat dan mendengar dari pihak keseluruhan dan tentunya tidak boleh diskriminatif. Ahmadiyah Ormas Keagamaan sebagai badan hukum yang memiliki legalitas yang sah dan kuat di Indonesia ini seharusnya Ahmadiyah diperlakukan sebagaimana Ormas Keagamaan atau Ormas pada umumnya, jika kita lihat keputusan kota Surabaya melihat dari UUD NRI 1945, UU HAM, UU KIHSP dalam memutuskan masih terlihat tidak sesuai dengan isi norma dalam peraturan tersebut.

Ketiga, asas kecermatan menurut penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan. Jika memperhatikan kejadian, maka disini terdapat kekurangcermatan yang terjadi dari pihak Pemerintah Kota Surabaya (PKS). Pihak PKS dalam keputusannya seharusnya meminta keterangan setidaknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), warga sekitar, dan lembaga/instansi terkait dalam kebebasan beragama dan berkeyakinan, selain itu pihak perwakilan dari Jemaat Ahmadiyah Surabaya seharusnya juga dimintai keterangan. Lebih jauh lagi, pihak PKS semestinya mempelajari kandungan UU HAM, KIHSP serta UUD NRI 1945 secara sistematis. Membaca kronologi yang ada, beberapa hal tersebut tidaklah dilakukan.

Keempat adalah asas keterbukaan. Yang dimaksud sebagai asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Bahwa Pemerintah dalam setiap keputusannya haruslah bersifat publik, Pemerintah Kota Surabaya harus menyertakan isi pertimbangan dari kejaksaan negeri dan Tim Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Aliran Keagamaan Dalam Masyarakat dalam koordinasi pengambilan keputusan tersebut.

Dalam pemenuhan hak asasi manusia juga ada pembatasannya juga sesuai dengan ketentuan Pasal 12 huruf 3 UU KIHSP adanya pembatasan terhadap hak-hak tersebut guna melindungi keamanan nasional dan ketertiban umum, kesehatan atau moral masyarakat, atau hak-hak dan kebebasan dari orang lain. Selain itu di dalam Pasal 73 UU HAM menyatakan tentang pembatasan terhadap hak dan kebebasan yakni untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan

bangsa. Pemerintah Kota Surabaya dalam keputusannya harus dapat membuktikan akan pembatasan tersebut jika IPT terhadap Jemaat Ahmadiyah tidak dikabulkan.

Hukum Administrasi berfungsi sebagai jaminan terhadap perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan segala Pemerintah yang dilakukan termasuk juga penetapan KTUN. Oleh karenanya dalam penetapan KTUN haruslah sesuai dengan hukum yang berlaku. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa prinsip keabsahan dalam Hukum Administrasi memiliki tiga fungsi yakni:<sup>21</sup>

- a. Bagi aparat pemerintah, prinsip keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintah (*bestuurnorm*);
- b. Bagi masyarakat, prinsip keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintah (*beroepgeronden*);
- c. Bagi hakim, prinsip keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindakan pemerintah (*toetsinggronden*).

Menurut Philipus M. Hadjon:<sup>22</sup>

“Keputusan yang tidak sah dapat berakibat “*nietigheid van rechtswege*” (batal karena hukum), “*nietig*” (batal) atau “*vernietigbaar*” (dapat dibatalkan). *Nietig* berarti bahwa bagi hukum perbuatan yang dilakukan dianggap tidak ada. Konsekuensinya, bagi hukum akibat perbuatan itu dianggap tidak pernah ada. *Vernietigbaar* berarti bagi hukum perbuatan yang dilakukan dan akibatnya dianggap ada sampai waktu pembatalan oleh hakim atau badan pemerintah lain yang kompeten, *Nietigheid van rechtswege*” artinya bagi hukum akibat suatu perbuatan dianggap tidak ada tanpa perlu adanya suatu keputusan yang membatalkan perbuatan tersebut”.

Menurut Sukari:<sup>23</sup>

“Di dalam sistem hukum Indonesia tidak kenal adanya putusan terhadap peraturan perundangan yang bersifat batal demi hukum (*nul and void* atau *van rechtswege nietig*), melainkan yang dipakai adalah sifat dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) adapun asas yang digunakan adalah asas praduga keabsahan (*praduga rechtmatigheid*) dimana di dalam kepustakaan dikenal dengan asas *praesumptio iustae causa* yang manaknya adalah bahwa setiap tindakan pemerintahan adalah sah sepanjang belum di buktikan sebaliknya.”

---

<sup>21</sup> Sofyan Hadi dan Tomy Michael, ‘Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara’, (2017) 5 Cita Hukum [5].

<sup>22</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*[24-25].

<sup>23</sup> Sukardi, *Op.Cit.*[227-228].

Jika kita lihat dari studi kasus ini Pemerintah Kota Surabaya dalam mengeluarkan KTUN terdapat ketidaklarasan dengan hukum yang berlaku, oleh karenanya media yang dapat dilakukan oleh Jemaat Ahmadiyah adalah mengajukan gugatan atas Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya, gugatan disini adalah permohonan yang bersifat tuntutan terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Gugatan dalam hal ini diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan putusan.

Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa sengketa tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN Perubahan 2) adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara perseorangan atau badan hukum perdata, baik di pusat maupun daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang – undangan yang berlaku.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan mengenai permasalahan sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut. Bahwa Indonesia sebagai Negara hukum yang tunduk pada hukum sebagai kedaulatan tertinggi dan berpuncak pada Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 (*grundnorm*). Indonesia memiliki kewajiban dalam *to respect* (penghormatan), *to protect* (perlindungan), dan *to fulfill* (pemenuhan) kebebasan beragama dan berkeyakinan. Kebebasan beragama dan berkeyakinan telah dilindungi oleh instrumen hukum Internasional dan Nasional. Dalam instrumen hukum Nasional perlindungan dan penjaminan di tuangkan dalam UU sedangkan dalam instrumen Internasional tertuang di dalam perjanjian-perjanjian Internasional. Forum internum yang dikategorikan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*) dan forum externum yang mempunyai sifat manifestasi yang dapat diwujudkan dikategorikan sebagai *derogable rights* yang dapat dibatasi, tetapi forum internum dan forum externum suatu hal yang sangat erat dan berkaitan mempunyai sifat yang

tidak bisa dipisahkan. Pembatasan hak asasi manusia terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan hanya dapat dilaksanakan atas peraturan perundang-undangan (hukum) yang telah sesuai dengan syarat-syarat pembatasannya.

Bahwa Pasal 5 UU No. 30 tahun 2014 menyatakan Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan 3 (tiga) pokok hal yakni, pertama asas legalitas, kedua asas perlindungan hak asasi manusia dan yang ketiga Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Tindakan Pemerintah Kota Surabaya dalam mengeluarkan KTUN telah melanggar hak kebebasan beragama dan berkeyakinan. Pertama, dari legalitas yang ada peraturan yang mengatur terkait kebebasan beragama dan berkeyakinan tidak sejalan atau linier sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Kedua bahwa Pemerintah Kota Surabaya tidak melaksanakan perlindungan hak asasi manusia yang terjadi di Jemaat Ahmadiyah walaupun dalam kebebasan ada pembatasan karena forum internum dan forum externum merupakan suatu hal yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Pemerintah Kota Surabaya dalam penolakan tersebut tidak dapat membuktikan pembatasan secara jelas. Ketiga terkait AUPB yang ada di dalam pasal 10 UUAP bahwa dalam KTUN tersebut telah melanggar beberapa asas yakni asas pertimbangan, asas ketidakberpihakan atau persamaan perlakuan, asas kecermatan dan asas keterbukaan. Oleh karenanya Keputusan Pemerintah Kota Surabaya (KTUN) yang tidak sah dapat berakibat “*nietigheid van rechtswege*” (batal karena hukum), “*nietig*” (batal) atau “*vernietigbaar*” (dapat dibatalkan).

## **Daftar Bacaan**

### **Buku**

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Konstitusi Press 2006).

Syah R. Batuah, *Ahmadiyah Apa dan Mengapa, Jemaat Ahmadiyah Indonesia* (Jakarta 1985).

Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Gramedia Pustaka Utama 2008).

Dian Aminudin Sirajuddin Fatkhurohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah*

*Konstitusi di Indonesia* (PT. Citra Aditya Bakti 2004).

Wahid Foundation (seeding peaceful islam), *Ringkasan Eksekutif Laporan Tahunan “Kemerdekaan Beragama Berkeyakinan (KBB) Di Indonesia Tahun”* (Wahid Foundation 2016).

Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip Prinsipnya: Penangannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (PT. Bina Ilmu 1987).

Halili (SETARA Institute), *Supremasi Intoleransi “Laporan Kondisi Kebebasan Beragama/Berkeyakinan Dan Minoritas Keagamaan Di Indonesia Tahun 2016”* (SETARA Institute 2016).

AL. Khanif *et.al.*, *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme vs Relativisme di Indonesia* (LkiS 2017).

Baharuddin Lopa, *Al-Qur'an dan Hak Asasi Manusia* (PT. Dana Bhakti Prima Yasa 1996).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana Media 2005).

Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Erlangga 2010).

H. Munasir Sidik, *Dasar-Dasar Hukum & Legalitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia* (IKAHAI 2007).

Soehino, *Ilmu Negara* (Liberty 1998).

Ramli Zein, *Hak Pengelolaan Dalam Sistem UUPA* (Rineka Cipta 1994).

### **Jurnal**

Tommy F Awuy, ‘Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian terhadap Pendapat Azhari)’, (1997) 4 Nalar Fiqh.

Sofyan Hadi, ‘Prinsip Keabsahan (Rechtmatigheid) Dalam Penetapan Keputusan Tata Usaha Negara’, (2017) 5 Cita Hukum.

R. Herlambang Perdana Wiratraman, ‘Konstitusionalisme dan Hak-hak asasi manusia’, (2000) 20 Yuridika.

**Pidato/Presentasi**

Rumadi, 'Disampaikan dalam Kursus HAM untuk Pengacara Kelas Khusus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan', (2013) Angkatan XVII, ELSAM.

**Skripsi/Tesis/Disertasi**

A. Hamid Attamimi, 'Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)', *Disertasi* (Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia 1990).

Desy Rahmawati Aziz, 'Perlindungan Negara Terhadap Intoleransi Umat Beragama Berdasarkan Hukum Internasional dan Hukum Nasional (Studi Kasus Pengursiran Pengikut Aliran Syi'ah Dari Sampang ke Sidoarjo)', *Skripsi* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2017).

Addy Imannsyah, 'Perlindungan Negara terhadap Kebebasan Beragama Di Indonesia (Studi Kasus Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/94/KPTS/013/2011 Tentang Larangan Aktivitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Jawa Timur)', *Tesis* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2011).

Sukardi, 'Pembatalan Peraturan Daerah dan Akibat Hukumnya', *Disertasi* (Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga 2009).

Setioaji, 'Eksistensi Ijin Pemakaian Tanah Di Pemerintah Kota Surabaya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960', *Tesis* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2007).

Fajar satrio Utomo, 'Perlindungan Hukum Bagi Jemaat Aliran Ahmadiyah Di Indonesia', *Skripsi* (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2007).

**Laman**

Tempo.co, '4 Kasus Pelanggaran Kebebasan Beragama di Era Jokowi', (Tempo 2018) <<https://nasional.tempo.co/read/1138894/4-kasus-pelanggaran-kebebasan-beragama-di-era-jokowi/full&view=ok>>, Accessed 28 Desember 2018.

**Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 1 tahun 1958 Tentang Penghapusan Tanah Partikelir.

Undang-Undang No. 5 tahun 1960 Tentang Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 1/PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan Dan/Atau Penodaan Agama.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik).

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1998 Tentang tata Cara Penyelesaian Izin Pemakaian Tanah.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Izin Pemakaian Tanah.

**HOW TO CITE:** Ichwan Firmansyah, 'Perlindungan Hukum Penolakan Perpanjangan Izin Pemakaian Tanah (Ipt) Bagi Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Surabaya' (2019) Vol. 2 No. 3 Jurist-Diction.