

Dr. Malik Ibrahim, S.STP., M.Si.



# HAK **YANG** DILINDUNGI, KEYAKINAN **YANG** DIBATASI

**POLITIK HUKUM PENANGANAN AHMADIYAH**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **HAK YANG DILINDUNGI, KEYAKINAN YANG DIBATASI**

## **Politik Hukum Penanganan Ahmadiyah**

Dr. Malik Ibrahim, S.STP., M.Si.

Publica Indonesia Utama  
2026

---

\*\*\*

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

xiv + 482 Hlm; 15,5 X 23 cm

**ISBN: 978-634-7386-87-8**

Cetakan Pertama, Februari 2026

**Hak yang Dilindungi, Keyakinan yang Dibatasi: Politik Hukum Penanganan  
Ahmadiyah**

Penulis : Dr. Malik Ibrahim, S.STP., M.Si.

Penyunting : Risqi Isrotul Maghfiroh

Penata halaman : M. Nur Alfian Halim

Desain cover : Adji Azizurrachman

copyrights © 2026

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

All rights reserved

Diterbitkan oleh:

Publica Indonesia Utama, Anggota IKAPI DKI Jakarta 611/DKI/2022  
18 Office Park 10th A Floor Jl. TB Simatupang No. 18, Kel. Kebagusan,  
Kec. Pasar Minggu Kota Adm. Jakarta Selatan, Prov. DKI Jakarta  
[publicaindonesiautama@gmail.com](mailto:publicaindonesiautama@gmail.com)

## KATA PENGANTAR

*Bismillāhirrahmānirrahīm*

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt., Tuhan Yang Maha Esa. Berkat limpahan rahmat, inayah, dan taufik-Nya, penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku ini. Selawat serta salam senantiasa tercurah kepada Nabi Muhammad saw., keluarga, sahabat, dan seluruh pengikutnya hingga akhir zaman.

Buku ini lahir dari keprihatinan penulis terhadap problematika kebebasan beragama dalam konteks negara hukum dan hak asasi manusia di Indonesia, khususnya dalam kasus Ahmadiyah dan Surat Keputusan Bersama (SKB) yang menyertainya. Penulis berusaha menghadirkan analisis objektif atas kebijakan tersebut dengan menimbang standar hak asasi manusia, ketertiban umum, dan prinsip legalitas hukum.

Penyusunan buku ini tentu tidak mungkin tercapai tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, baik secara moral, intelektual, maupun material. Oleh karena itu, penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya kepada:

Pertama, kedua pembimbing tercinta, Prof. Dr. M. Atho Mudzhar, MSPD dan Prof. Ismatu Ropi, M.A., Ph.D., yang telah dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan ketajaman akademik membimbing penulis dalam proses penyusunan buku ini, baik dari sisi metodologi, teori, maupun substansi kajian.

Kedua, Direktur Program Pascasarjana, Wakil Direktur, Ketua Prodi Doktor serta Sekretaris Prodi Doktor, para guru besar dan dosen Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang telah membekali penulis dengan keilmuan, wawasan kritis, serta semangat intelektual selama menempuh studi doktoral. Terima kasih juga kepada para pengelola program studi dan staf akademik yang senantiasa membantu proses administratif dengan penuh kesabaran.

Ketiga, pihak-pihak yang telah menjadi narasumber dan memberikan kontribusi penting dalam proses penulisan, khususnya

kepada Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Agama, dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Tidak lupa pula, ucapan terima kasih mendalam kepada Yendra Budiana dari Jemaat Ahmadiyah Indonesia dan Basyarat Asgor Ali dari Gerakan Ahmadiyah Indonesia atas keterbukaan dan kesediaannya menjadi bagian penting dari kajian ini.

Keempat, keluarga tercinta yang selalu menjadi sumber kekuatan, inspirasi, dan pengorbanan. Kepada Ayahanda Anda Sutedja dan almarhumah Ibunda Neneng Wiatningsih, istri tercinta Lina Yulianti, serta kedua buah hati penulis, Yasmin Zahran Ibrahim dan Naufal Razan Ibrahim, yang selalu memberikan semangat dan doa tanpa henti dalam seluruh proses studi dan penyusunan buku ini.

Sebagai penutup, penulis berharap buku ini dapat memberi kontribusi ilmiah yang berarti dalam khazanah kajian hak asasi manusia, hukum, dan kebijakan keagamaan di Indonesia. Segala bentuk saran dan kritik konstruktif dari pembaca sangat penulis harapkan untuk penyempurnaan lebih lanjut di masa yang akan datang.

## ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل القرار المشترك للوزراء المتعلق بالجماعة الأحمدية من منظور حقوق الإنسان والنظام العام، وذلك من خلال تقييم مدى توافق معايير القانونية مع معايير حقوق الإنسان، وتحليل مشروعية القيود المفروضة باسم الحفاظ على النظام العام. إضافة إلى تقييم آثاره على الديناميات الاجتماعية، ولا سيما اضطرابات حرية الدين والنظام العام في المجتمع.

تعتمد الدراسة على منهج نوعي تقييمي قائم على مؤشرات تحليلية محددة. وقد جُمعت البيانات عبر الدراسة المكتبية، وتحليل الوثائق، والدراسة الميدانية باستخدام المقابلات، والملاحظة، والتوثيق، وذلك مع الجهات الحكومية ذات الصلة ومع أفراد من الجماعة الأحمدية بوصفهم الفئة المستهدفة من هذه السياسة.

تُقدّم هذه الدراسة إسهامًا علميًا جديدًا في ثلاثة جوانب رئيسية. أولاً، من خلال مقارنة المعايير الواردة في القرار الوزاري المشترك المتعلق بأحمدية مع ثمانية عناصر لحقوق الإنسان المستخلصة من مختلف الصكوك الدولية، تبيّن أن القرار يستوفي عناصر معيار احترام حقوق الإنسان. ثانيًا، وباستخدام إطار تقييمي لقيود حقوق الإنسان مستمد من مبادئ سير أكوزا، والقانون الجنائي المقارن، وآراء الخبراء، خلصت

الدراسة إلى أن القرار يستوفي عناصر القيود المشروعة على حقوق الإنسان، مع بقاء بعض القصور المعياري في الالتزام بمبدأ الشرعية، ولا سيما في وضوح الصياغة القانونية. ثالثًا، تُظهر النتائج التجريبية انخفاضًا ملحوظًا في الاضطرابات المتعلقة بحرية الدين والنظام العام بعد صدور القرار، بما يدل على مساهمته في الحد من النزاعات الدينية داخل المجتمع.

وتدل هذه النتائج على أن القرار المشترك لا ينسجم فقط مع مبادئ حقوق الإنسان ومعايير القيود المشروعة، بل يسهم أيضًا في الحد من احتمالات تصاعد النزاعات الدينية داخل المجتمع. كما تعزز نتائج هذه الأطروحة نظرية الصراع التي طرحها لويس ألفريد كوزر في كتابه وظائف الصراع الاجتماعي (1956)، والتي ترى أن الصراع قد يؤدي وظيفة إيجابية في تحقيق الاندماج الاجتماعي إذا أُدير من خلال آليات «صمام الأمان» لمنع التصعيد المدمر. وفي سياق النزاع المتعلق بالجماعة الأحمدية، يؤدي القرار المشترك دور «صمام الأمان» الهادف إلى تهدئة التوترات والحد من العنف، وتحقيق توازن بين متطلبات الحفاظ على التماسك الاجتماعي وإمكانية استمرار الصراع ضمن حدود لا تقوض النظام الاجتماعي.

وتختلف نتائج هذه الدراسة عن عدد من الدراسات السابقة التي رأت أن القرار المشترك أداة قانونية غير ملائمة، أو يفتقر إلى أساس قانوني قوي، أو أن فعاليته مؤقتة بسبب توظيفه سياسيًا من قبل أطراف متعارضة لتحقيق مكاسب ودعم جماهيري.

الكلمات المفتاحية: القرار المشترك للوزراء، حقوق الإنسان، النظام  
العام، تقييد حرية الدين



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi .....	xi
<b>Bab I</b>	
<b>Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
<b>Bab II</b>	
<b>Kerangka Konseptual Hak Asasi Manusia dan Ketertiban Umum .....</b>	<b>17</b>
A. Konstruksi Konseptual Hak Asasi Manusia.....	17
1. Perkembangan Konsep Hak Asasi Manusia.....	17
2. Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia.....	20
3. Perkembangan Teori Hak Asasi Manusia.....	22
4. Hak Asasi Manusia dalam Kehidupan Beragama .....	36
5. Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Islam .....	49
B. Ketertiban Umum sebagai Dasar Pembatasan Hak Asasi Manusia.....	54
1. Perkembangan Konsep Ketertiban Umum .....	54
2. Perkembangan Teori Ketertiban Umum .....	62
3. Ketertiban Umum dalam Kehidupan Beragama .....	85
4. Ketertiban Umum dalam Perspektif Islam.....	88
<b>Bab III</b>	
<b>Ahmadiyah dan Problematika Surat Keputusan Bersama .....</b>	<b>93</b>
A. Ahmadiyah dalam Konteks Keagamaan di Indonesia .....	93
1. Sejarah Perkembangan Ahmadiyah di Indonesia .....	93
2. Pertentangan Penafsiran Keagamaan Ahmadiyah.....	100
B. Latar Belakang dan Problematika Yuridis Surat Keputusan Bersama .....	146

## **Bab IV**

### **Penilaian Surat Keputusan Bersama dalam Perspektif Hak**

<b>Asasi Manusia</b> .....	163
A. Kebebasan Internal dalam Hak Asasi Manusia .....	164
1. Ruang Lingkup Kebebasan Internal .....	164
2. Kebebasan Internal dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	168
3. Kesesuaian Kebebasan Internal dalam SKB .....	170
B. Kebebasan Eksternal dalam Hak Asasi Manusia .....	187
1. Ruang Lingkup Kebebasan Eksternal .....	187
2. Kebebasan Eksternal dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	191
3. Kesesuaian Kebebasan Eksternal dalam SKB .....	194
C. Tanpa Paksaan dalam Hak Asasi Manusia .....	204
1. Ruang Lingkup Tanpa Paksaan .....	204
2. Tanpa Paksaan dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	212
3. Kesesuaian Tanpa Paksaan dalam SKB .....	214
D. Tanpa Diskriminasi dalam Hak Asasi Manusia .....	221
1. Ruang Lingkup Tanpa Diskriminasi .....	221
2. Tanpa Diskriminasi dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	224
3. Kesesuaian Tanpa Diskriminasi dalam SKB .....	227
E. Hak Orang Tua dan Wali dalam Hak Asasi Manusia .....	233
1. Ruang Lingkup Hak Orang Tua dan Wali .....	233
2. Hak Orang Tua dan Wali dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	240
3. Kesesuaian Hak Orang Tua dan Wali dalam SKB .....	242
F. Kebebasan Kolektif dan Kedudukan Hukum Kelompok Keagamaan dalam Hak Asasi Manusia .....	249
1. Ruang Lingkup Kebebasan Kolektif dan Kedudukan Hukum .....	249
2. Kebebasan Kolektif dan Kedudukan Hukum dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	259
3. Kesesuaian Kebebasan Kolektif dan Kedudukan Hukum dalam SKB .....	262

G. Pembatasan Kebebasan Eksternal dalam Hak Asasi Manusia ..	270
1. Ruang Lingkup Pembatasan Kebebasan Eksternal .....	270
2. Pembatasan Kebebasan Eksternal dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	280
3. Kesesuaian Pembatasan Kebebasan Eksternal dalam SKB ..	282
H. Non-Derogasi dalam Hak Asasi Manusia.....	287
1. Ruang Lingkup Non-Derogasi.....	287
2. Non-Derogasi dalam Instrumen Hukum Hak Asasi Manusia .....	291
3. Kesesuaian Non-Derogasi dalam SKB .....	295

## **Bab V**

<b>Surat Keputusan Bersama dalam Perspektif Ketertiban Umum .....</b>	<b>303</b>
A. Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Rangka Menjaga Ketertiban Umum .....	304
B. Legalitas dalam Pembatasan Hak Asasi Manusia.....	319
1. Ruang Lingkup Legalitas .....	319
2. Legalitas dalam Hukum Hak Asasi Manusia.....	323
3. Pemenuhan Legalitas dalam SKB.....	326
C. Kebutuhan yang Nyata ( <i>Necessity</i> ) dalam Hak Asasi Manusia ..	331
1. Ruang Lingkup Kebutuhan Yang Nyata.....	331
2. Kebutuhan yang Nyata dalam Hukum Hak Asasi Manusia ..	335
3. Uji Kebutuhan yang Nyata dalam SKB .....	338
D. Pengawasan dan Akuntabilitas dalam Pembatasan Hak Asasi Manusia.....	347
1. Ruang Lingkup Pengawasan dan Akuntabilitas .....	347
2. Pengawasan dan Akuntabilitas dalam Hukum Hak Asasi Manusia .....	350
3. Mekanisme Pengawasan dan Akuntabilitas dalam SKB.....	354
E. Pembatasan Kebebasan Beragama pada Wilayah Terbatas .....	356
1. Kegiatan Keagamaan di Ruang Publik .....	356
2. Kewajiban Pendaftaran pada Pemerintah .....	364
3. Pendirian Tempat Peribadatan .....	372
4. Penghormatan terhadap Kebebasan Beragama Pihak Lain.	376

**Bab VI****Dampak Pemberlakuan SKB terhadap Hak Asasi Manusia dan Ketertiban Umum ..... 407**

- A. Kondisi Hak Asasi Manusia dan Ketertiban Umum Sebelum Surat Keputusan Bersama ..... 407
- B. Kondisi Hak Asasi Manusia dan Ketertiban Umum Setelah Surat Keputusan Bersama ..... 419

**Bab VII**

- Penutup** ..... 443
- Daftar Pustaka..... 449
- Biodata ..... 481

# BAB I

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara dengan masyarakat yang sangat majemuk, baik dari segi suku, budaya, adat istiadat, maupun agama. Agama bahkan telah menjadi bagian integral dari jati diri bangsa. Masyarakat Indonesia secara historis menempatkan aspek keagamaan, spiritualitas, dan keyakinan sebagai elemen fundamental dalam konstruksi sosial dan budaya nasional. Tingginya intensitas ekspresi religius yang berkembang di masyarakat mencerminkan kuatnya posisi agama dalam kehidupan publik.

Keberagaman agama dan sistem kepercayaan yang tumbuh di Indonesia mencerminkan pluralitas yang sangat kompleks. Berbagai agama seperti Islam, Kristen, Katolik, Buddha, Hindu, Konghucu, Sikh, Baha'i hidup berdampingan, disertai keberadaan sistem kepercayaan lokal seperti Patungtung yang dipraktikkan oleh Suku Kajang di Maros; Towani Tolotang di Wajo; Sunda Wiwitan di Jawa Barat dan Banten, serta beragam aliran kepercayaan lain yang tersebar di berbagai wilayah. Fenomena ini menjadi cerminan pluralisme yang membentuk lanskap spiritual Indonesia.

Namun, kompleksitas tersebut tidak jarang menimbulkan tantangan dalam menjaga kohesi sosial. Intensitas antarkelompok dengan latar belakang kepercayaan yang berbeda dapat memunculkan potensi gesekan yang berimplikasi pada stabilitas masyarakat. Dalam merespons kondisi tersebut, pemerintah melalui kebijakan publik berupaya menciptakan dan memulihkan ketertiban umum sebagai bagian dari tanggung jawab konstitusionalnya. Pembatasan tertentu terhadap ekspresi keagamaan tidak semata-mata dimaknai sebagai bentuk pelanggaran, melainkan sebagai upaya penataan ruang sosial guna memastikan koeksistensi yang damai dan menjamin hak-hak seluruh warga negara secara proporsional.

Dalam konteks negara hukum yang pluralistik, dialektika antara kebebasan beragama dan ketertiban umum mencerminkan ketegangan antara hak individu dengan kepentingan kolektif. Menteri

Agama pada masa Kabinet Indonesia Bersatu menyampaikan bahwa ketidakrukunan dalam masyarakat disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu faktor keagamaan dan faktor non-keagamaan. Faktor keagamaan mencakup pemahaman yang kaku dan sempit terhadap ajaran agama, serta perbedaan penafsiran terhadap teks-teks suci yang dapat melahirkan berbagai aliran dan kelompok keagamaan. Keberagaman ini, jika tidak dikelola dengan bijak, berpotensi memicu konflik di antara sesama umat beragama.<sup>1</sup>

Kerangka normatif mengenai kebebasan beragama di Indonesia tertuang dalam UUD 1945, khususnya Pasal 29, serta Pasal 28E dan 28I, yang menjamin hak setiap warga negara untuk memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut keyakinannya masing-masing. Namun demikian, pelaksanaan hak tersebut tidak bersifat absolut. Negara memiliki kewenangan untuk melakukan pembatasan dalam rangka menjaga hak orang lain dan ketertiban umum. Oleh karena itu, agama dapat menjadi faktor integratif maupun disintegratif, tergantung pada bagaimana ia dipahami dan dikelola di ruang publik.<sup>2</sup>

Dalam kerangka tersebut, relasi antara kebebasan beragama dan ketertiban umum tidak dapat dipahami secara linear atau hierarkis, melainkan berada dalam hubungan yang bersifat dinamis dan saling memengaruhi. Kebebasan beragama sebagai hak asasi manusia (HAM) menuntut jaminan negara atas ruang otonomi individu dan kelompok dalam menjalankan keyakinannya, sementara ketertiban umum merepresentasikan kepentingan kolektif yang harus dijaga oleh negara guna memastikan stabilitas sosial dan kohesi masyarakat. Ketegangan antara kedua kepentingan ini membentuk dialektika normatif, di mana negara secara terus-menerus dihadapkan pada pilihan kebijakan untuk menyeimbangkan perlindungan hak fundamental dengan kebutuhan menjaga ketertiban sosial dalam masyarakat yang majemuk.

Pemerintah telah menerbitkan sejumlah kebijakan di bidang keagamaan untuk mengatur hubungan antarumat beragama, menjamin hak-hak keagamaan, serta menciptakan ketertiban dan keharmonisan sosial. Di antara kebijakan tersebut adalah: Undang-

---

1 M. Atho Mudzhar, *Merayakan Kebhinekaan Membangun Kerukunan*, (Jakarta: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama, 2013), 107.

2 Mudzhar, 5.

Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013; Keputusan Menteri Agama Nomor 44 Tahun 1978 tentang Dakwah dan Penyiaran Agama; SKB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1979 tentang Penyiaran Agama dan Bantuan Luar Negeri; SKB Nomor 01/BER/MDN-MAG/1969 tentang Pendirian Rumah Ibadah yang diperbarui dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006; serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1965 tentang Penodaan Agama, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1963 tentang Pembinaan dan Pembubaran Aliran Keagamaan.<sup>3</sup>

Dialektika antara kebebasan beragama dan ketertiban umum semakin kompleks dalam praktiknya, terutama ketika regulasi/kebijakan pemerintah digunakan tidak hanya untuk mengatur, tetapi juga membatasi ruang hidup kelompok tertentu. Di sinilah pentingnya pendekatan berbasis HAM, agar ketertiban umum tidak menjadi agenda marginalisasi. Kebijakan yang menyentuh aspek keagamaan harus mampu menyeimbangkan antara jaminan kebebasan beragama dan perlindungan terhadap integrasi sosial secara adil dan proporsional.

Dialektika tersebut tecermin secara nyata dalam kebijakan pemerintah terhadap kelompok Ahmadiyah sebagai kelompok minoritas keagamaan yang telah lama hadir di Indonesia, menghadapi berbagai bentuk penolakan sosial sejak awal kemunculannya di Indonesia. Sejarah mencatat bahwa ketika mubalig pertama yang diutus oleh Pusat Ahmadiyah di Qadian, yaitu Maulana Rahmat Ali, tiba di Tapak Tuan, Aceh, pada 2 Oktober 1925, ia mendapat penolakan dari tokoh agama setempat, Tengku Angkasah.<sup>4</sup> Penolakan ini kemudian berkembang ke ranah intelektual melalui debat terbuka antara Ahmadiyah Qadian dan Persatuan Islam pada tahun 1933, 1934, dan 1935, yang menarik ribuan massa sebagai bentuk perhatian publik terhadap perbedaan ajaran yang dipertentangkan.

3 Abdul Syukur, "Kebijakan Pemerintah Indonesia tentang Agama (Kajian Atas Relasi Agama dan Negara)," *Socio-Politica* 1, no. 2 (2012), <https://etheses.uinsgd.ac.id/13140/1/Abdul%20Syukur.pdf>.

4 Yopi Rohmad, "Perkembangan Jemaat Ahmadiyah Qadiani di Wilayah Medan-Aceh, 1968-1998," *Handep: Jurnal Sejarah dan Budaya* 1, no. 1, (2017): 66, <https://doi.org/10.33652/handep.v1i1.9>.

Penolakan terhadap Ahmadiyah juga muncul dalam bentuk aksi-aksi keberatan masyarakat, termasuk penganiayaan dan perusakan bangunan yang terjadi di berbagai wilayah seperti Sumatera Barat (1953), Medan (1954), Cianjur (1976), Kuningan (1969), Nusa Tenggara Barat (1976),<sup>5</sup> Kalimantan Tengah (1981), Sulawesi Selatan (1981), Kalimantan Barat, Surabaya dan Bogor (1981), Riau, Palembang, Sumatera Barat, Timor Timur dan Jakarta (1990), Nusa Tenggara Barat (2002), Parung dan Bogor (2006), Kuningan, Majalengka serta Tasikmalaya (2008).<sup>6</sup> Selain reaksi masyarakat, sikap tegas juga ditunjukkan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang pada tahun 1980 mengeluarkan fatwa nomor 05/kep/Munas/MUI/1980, bahwa Ahmadiyah Qadian merupakan aliran sesat dan berada di luar Islam. Fatwa serupa ditegaskan kembali dalam Munas VII MUI tahun 2005 yang menyatakan bahwa baik Ahmadiyah Qadian maupun Lahore adalah kelompok yang sesat dan menyesatkan. Sikap tersebut turut diperkuat oleh MUI tingkat wilayah dan organisasi-organisasi Islam lainnya seperti MUI Aceh, MUI Sumatera Utara, MUI Riau, Pengurus Besar Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah, dan beberapa organisasi Islam lainnya.<sup>7</sup>

Kelompok Ahmadiyah di Indonesia terbagi menjadi dua aliran yang memiliki perbedaan mendasar terkait status Mirza Ghulam Ahmad dalam pandangan teologis masing-masing yaitu:<sup>8</sup>

1. Kelompok Ahmadiyah yang ajarannya berasal dari Qadian, selanjutnya sering disebut Ahmadiyah Qadian yang tergabung dalam Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), yang mempercayai bahwa Mirza Ghulam Ahmad adalah seorang nabi yang tidak membawa syariat baru, berpusat di Kota Bogor, Jawa Barat; dan

---

5 Catur Wahyudi, *Marginalisasi dan Keberadaban Masyarakat*, (Jakarta: Pustaka Obor, 2015), 71.

6 Jufri Alkatiri, "Ahmadiyah Qadian Dalam Perspektif Komunikasi Antar Budaya: Kajian Tentang Agama di Ruang Publik" (Disertasi, Universitas Islam Negeri Jakarta, 2014), 145.

7 Badan Litbang dan Diklat, *Sosialisasi Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008, Nomor Kep-033/A/JA/6/2008, Nomor 199 Tahun 2008*, (Jakarta: Departemen Agama, 2008), 42.

8 Akmal Salim Ruhana, *Menguji Penanganan Ahmadiyah*, (Jakarta, Gaung Persada Press, 2009), 12.

2. Kelompok Ahmadiyah yang ajarannya berasal dari Lahore, selanjutnya sering disebut sebagai Ahmadiyah Lahore yang tergabung dalam Gerakan Ahmadiyah Indonesia (GAI), yang mempercayai bahwa Mirza Ghulam Ahmad adalah seorang mujadid (pembaharu), berpusat di Kota Yogyakarta.

Herman L. Beck menggambarkan perbedaan kedudukan Mirza Ghulam Ahmad dalam dua kategori, Mujadid dan Muhadat. Ia menyatakan:

*As a mujadid, Mirza Ghulam Ahmad is the reformer who according to the some traditions, will be sent on the eve of every new century to restore Islam to its pristine purity. In addition to his purifying task, every Mujaddid has to devote his attention to the problems typical of the time he is living in. As a muhaddath, Mirza Ghulam Ahmad is metaphorically speaking, a prophet. God Spoke to him, and he acted on God's command like all prophet, but he was never entrusted with a mission involving the introduction of a new law as prophet like Moses, Jesus, Muhammad were.*<sup>9</sup>

Pada awalnya, persoalan terkait Ahmadiyah Qadian dianggap sebagai isu lokal yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah pusat belum menunjukkan niat untuk menangani persoalan ini pada tingkat nasional. Beberapa pemerintah daerah bahkan mengeluarkan aturan pelarangan aktivitas JAI, seperti di Lombok Timur (1983), Kuningan (2002), Garut (2005), dan Cianjur (2005).<sup>10</sup> Selain itu, beberapa kejaksaan negeri di kabupaten/kota juga menerbitkan keputusan pelarangan aktivitas Ahmadiyah. Di tingkat kementerian, penanganan isu ini hanya dilakukan melalui surat edaran yang ditandatangani oleh pejabat setingkat direktur jenderal, bukan oleh menteri. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah saat itu menilai konflik Ahmadiyah sebagai persoalan terbatas yang tidak memerlukan keterlibatan pemerintah pusat, dan kebijakan lokal yang

---

9 Herman L. Beck, "The rupture between the Muhammadiyah and the Ahmadiyya," *Bijdragen tot de taal-, land-en volkenkunde* 161, no. 2/3 (2005): 211, <https://doi.org/10.1163/22134379-90003708>.

10 Wahyudi, *Marginalisasi dan Keberadaban Masyarakat*, 67.

dikeluarkan lebih diarahkan untuk mencegah terjadinya kerusuhan atau gangguan ketertiban umum di wilayah masing-masing.<sup>11</sup>

Namun, pascareformasi dan lengsernya Orde Baru, persoalan Ahmadiyah berkembang menjadi isu nasional yang kontroversial. Terdapat dua pandangan yang saling bertentangan di tengah masyarakat. Satu kelompok mendesak pemerintah agar melarang keberadaan Ahmadiyah Qadian demi menjaga keharmonisan kehidupan beragama. Sementara itu, kelompok lainnya menuntut agar Ahmadiyah Qadian diberikan kebebasan untuk menjalankan ajarannya sebagai bagian dari HAM.

Desakan dari kelompok-kelompok penentang Ahmadiyah yang semakin kuat, disertai maraknya aksi kekerasan terhadap kelompok tersebut, mendorong pemerintah melalui Departemen Agama untuk segera merumuskan langkah penyelesaian. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui dialog yang dipimpin oleh Kepala Badan Litbang Departemen Agama, Prof. Dr. H. M. Atho Mudzhar. Dalam dialog tersebut, pemerintah melibatkan pengurus JAI dan kementerian/lembaga terkait, yaitu Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Departemen Dalam Negeri, Jaksa Agung Muda Intelijen Kejaksaan Agung, Badan Intelijen dan Keamanan Polri, serta instansi lainnya.

Tercatat telah dilakukan tujuh kali pertemuan dengan pihak JAI, yaitu pada tanggal 7 September 2007, 2 Oktober 2007, 8 November 2007, 29 November 2007, 6 Desember 2007, 19 Desember 2007, dan 14 Januari 2008. Pada pertemuan terakhir, JAI menyampaikan dua belas pernyataan sikap yang ditujukan kepada umat Islam arus utama. Pemerintah kemudian melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan pernyataan-pernyataan tersebut, dan menyimpulkan bahwa JAI belum sepenuhnya melaksanakannya. Berdasarkan evaluasi tersebut, pada tanggal 9 Juni 2008 pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung, masing-masing dengan nomor: Nomor 3 Tahun 2008, Nomor KEP-033/A/JA/6/2008, dan Nomor 199 Tahun 2008.<sup>12</sup>

---

11 Ismatu Ropi, *Religion and Regulation in Indonesia*, (Singapore: Palgrave Macmillan, 2017), 175.

12 Ruhana, *Menguji Penanganan Ahmadiyah*, 14.