

**PERAN KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN ACEH
SINGKIL DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN RUMAH
IBADAH**

(Studi di Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil)

SKRIPSI

Dijukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat Untuk

Memperoleh Gelar Sarjana Hukum

Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

DICKY WAHYUDI

1406200467



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**



Ilmu, Cerdas dan Sejujurnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Jum'at, tanggal 25 Mei 2018, Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : DICKY WAHYUDI
NPM : 1406200467
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN ACEH SINGKIL DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAH (Studi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil)

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua

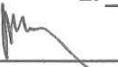
Sekretaris


IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001


FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. ATIKAH RAHMI, S.H., M.H
2. NURUL HAKIM, S.Ag., M.A
3. MUKLIS, S.H., M.H
4. Hj. RABIAH Z. HARAHAHAP, S.H., M.H

1. 
2. 
3. 
4. 



Ilmu, Cerdas dan Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

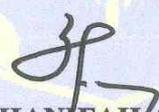
NAMA : DICKY WAHYUDI
NPM : 1406200467
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN ACEH SINGKIL DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAH (Studi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil)

PENDAFTARAN : Tanggal 15 Mei 2018

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Diketahui
Dekan


IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Pembimbing I


MUKLIS, S.H., M.H
NIDN: 0114096201

Pembimbing II


Hj. RABIAH Z. HARAHAHAP, S.H., M.H
NIDN: 0120076501



Siagap, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : DICKY WAHYUDI
NPM : 1406200467
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PERAN KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN ACEH SINGKIL DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAH (Studi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil)

**Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian**

Medan, 03 April 2018

Pembimbing I

MUKLIS, S.H., M.H
NIDN: 0114096201

Pembimbing II

Hj. RABIAH Z. HARAHAP, S.H., M.H
NIDN: 0120076501

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Dicky Wahyudi
NPM : 1406200467
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Administrasi Negara
Judul : PERAN KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN ACEH SINGKIL DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAH (Studi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, April 2018

Saya yang menyatakan



DICKY WAHYUDI

ABSTRAK

PERAN KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN ACEH SINGKIL DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAH (Studi di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil)

Dicky Wahyudi
1406200467

Indonesia sebagai salah satu negara hukum memiliki perlindungan yang lebih konkrit terhadap bentuk hak asasi manusia. Begitu pula dalam hak setiap orang untuk beribadat menurut agama dan kepercayaan masing-masing masyarakat Indonesia. Sejatinya kebebasan untuk melaksanakan peribadatan menurut agama dan kepercayaan merupakan hak yang dimiliki setiap individu dengan tidak dapat dibatasi (restriksi). Untuk itu pelaksanaan peribadatan menurut agama dan kepercayaan merupakan sesuatu yang harus dilindungi. Namun demikian, berbeda halnya dengan pendirian tempat ibadah. Pendirian tempat ibadah bukan hanya menjadi bentuk privat setiap orang tapi telah menjadi sesuatu yang meranah kepublik masyarakat sehingga dilakukan penetapan-penetapan tertentu untuk menjaga ketertiban umum serta sosial kemasyarakatan.

Salah satu ketentuan itu dilakukan melalui pembentukan Kementerian Agama sebagai salah satu lembaga departemen dibawah naungan Presidenan yang bertugas dalam segala hal terkait dengan keagamaan. Untuk itu salah satu peran sentral yang dimiliki Kementerian Agama ialah untuk menciptakan kerukunan diantara masyarakat selaku umat beragama. Bercerminkan pada akhir 2015 yang lalu diwilayah tingkat II kabupaten Aceh Singkil terjadi konflik lintas agama yang didasari oleh pendirian tempat ibadah yang ilegal. Untuk itu menarik apakah Kantor Kementerian Agama wilayah Kabupaten dapat melakukan pengawasan terhadap pendirian rumah ibadah?. Dalam hal pendirian rumah ibadah setidaknya terdapat tiga syarat yang harus dapat terpenuhi diantaranya syarat administratif, syarat teknis, dan syarat khusus.

Untuk itu, dalam tulisan ini yang menjadi kajian ialah peran Kementerian Agama kabupaten Aceh Singkil dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah yang coba penulis ulas melalui bentuk deskriptif-analisis dengan pendekatan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris).

Kata kunci: Kementerian Agama, Pengawasan, Rumah Ibadah.

Kata Pengantar



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur atas kehadiran Allah SWT. yang berkat Rahmat dan Karunianya penulis mampu menyelesaikan sebuah skripsi yang merupakan bagian tugas akhir dalam perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Selawat bertangkaikan salam pula penulis ucapkan kepada sang kekasih Allah, Muhammad SAW. Yang telah menjadikan kisah hidup didunia ini lebih indah dan penuh dengan ilmu pengetahuan.

Skripsi merupakan bagian tugas akhir perkuliahan yang menentukan kelulusan seorang mahasiswa diperguruan tinggi dalam menyelesaikan studinya. Sehubungan dengan hal tersebut penulis yang merupakan seorang mahasiswa yang Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dalam bagian Hukum Administrasi Negara telah berhasil menyusun sebuah Skripsi yang berjudul **Peran Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil Dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah (Studi di Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil).**

Untuk itu, perkenalkan penulis untuk mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. H. Agussani, M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis dalam mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini.

2. Dekan Fakultas Hukum beserta jajarannya dan para dosen yang selalu memberikan bimbingan dan arahnya kepada penulis.
3. Terima kasih kepada Ibu Mirsa Astuti Sh., MH. Selaku dosen Penasihat Akademik yang selalu memberika dukungan kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
4. Terima kasih tak terhingga kepada dosen pembimbing penulis yakni Pak Muklis SH., MH. Selaku Pembimbing I dan Ibu Hj. Rabiah Z Harahap SH., MH. Selaku pembimbing II yang dengan penuh perhatian membimbing penulis untuk memberikan kompleksitas dalam tulisan ini.
5. Terima kasih pula penulis ucapkan untuk Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Komunitas Debat Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dan Parameter Hukum '45 sebagai wadah-wadah kemahasiswaan yang telah turut menyusun kerangka berpikir penulis.

Secara khusus penulis ucapkan kepada ayahanda tercinta Ahmad Yani Cibro dan Ibunda tersayang Nurbaiti yang penuh dengan kesabarannya mendidik penulis dengan curahan hati yang mungkin tidak akan pernah ternilai dengan apapun, serta kepada abangda Sofiandi, Deni Arianja Sari, Heriadi SE., Rudi Sahputra, dan Kakanda Suriyanti SPd., Ridayanti, Yusnida Herawati yang selalu memberi semangat baik moril maupun materiil kepada penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.

Cermin akan membuat kita sadar akan kekurangan yang kita miliki. Cermin kehidupan kita adalah para sahabat yang selalu mengingatkan dan menasihati kita ketika mengalami kekhilafan. Untuk itu penulis ucapkan terima kasih untuk para sahabat penulis, Mina Sari Harahap, Abdul Gani Anjasmara Harahap, Santa Heri Berutu, Andrew Santiago Budiman, Dees Alwi, Maulida Sari, Lely Yusnita, Sri Ramadani, Rio Bagaskara, Rangga Aditiya Arnar, Faisal Ashari Hasibuan, dan Sahabat E-2 Fakultas Hukum serta kawan-kawan bagian Hukum Administrasi Negara (F-1 HAN) yang tidak dapat disebutkan secara menyeluruh, serta para kawan-kawan seperjuangan Ahmad Ridha Muhajjir, Lukman Hakim, Dwi Anggara Putra Harahap, Satriadi, dan rekan tim Azuan Helmi, Jaya Dinata, Guruh Lazuardi Rambe, Mustofa Husen Siregar, M. Yusri Pinem, Risky Rahayu Fitri, dan para senior abngda M. Rifa'i Manik, abangda Aulia Asmul Nasution, kakanda Maulida, Kakanda Lisa dan lainnya yang tidak dapat penulis ucapkan satu demi satu. Tentu kesempurnaan hanya milik Allah. Demikian pula dengan tulisan ini yang jauh dari kata sempurna. Oleh karenanya penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif agar penulis dan tulisan ini jadi lebih baik. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih serta memohon maaf bila pernah melakukan kesalahan dan kekhilafan yang tidak penulis sadari. Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Medan, 19 Februari 2018

Hormat penulis

Dicky wahyudi

Daftar Isi

1. Abstrak	
2. Kata Pengantar	i
3. Daftar Isi	iv
4. BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
1. Rumusan Masalah	6
2. Faedah Penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	7
C. Metode Penelitian	8
1. Sifat Penelitian	8
2. Sumber Data	8
3. Alat Pengumpul Data	9
4. Analisis Data	10
D. Definisi Operasional	10
5. BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Konstitusionalitas Beragama	12
B. Kementerian Agama	16
C. Pengawasan Pembangunan	21
D. Rumah Ibadah	24
6. BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	27
A. Pelaksanaan Izin Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil	27

B. Peran Kementerian Agama dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah	47
C. Kendala dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah	67
7. BAB IV PENUTUP	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73
8. DAFTAR PUSTAKA	75

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebebasan beragama merupakan salah satu bahagian hak asasi manusia yang tidak dapat direstriksi. Dalam konsep negara hukum (*recht staat*) akan memberikan perlindungan hak asasi manusia secara lebih konkrit. Menurut Peter Mahmud Marzuki menyebutkan bahwa dari hukum yang nyata maka akan menimbulkan hak yang nyata.¹ Sehingga, dengan melandaskan konsep negara yang berdasar akan hukum, sejatinya hak asasi menjadi esensial mutlak yang harus dilindungi secara faktual sebagaimana Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*” mengindikasikan bahwa dalam setiap pelaksanaan kebijakan seyogyanya didasarkan pada hukum yang berlaku. Sehingga, supremasi hukum adalah tonggak utama dalam penyelenggaraan negara.

Hak asasi manusia merupakan esensial penting bagi setiap orang, baik secara individu maupun secara kolektif dalam rangkain pemenuhan akan kebutuhan dirinya. Untuk memberikan perwujudan nyata akan hak, maka diperlukan pengaturan akan hak-hak itu. Hal ini untuk memberikan limitasi kebebasan yang diinginkan, diharapkan, serta dimaksudkan sehingga mampu untuk terimplementasi secara baik dan faktual dalam kehidupan. Oleh karena itu, sejatinya hukum diciptakan karena adanya hak.²

¹ Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu hukum (Edisi revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hal. 142

² *Idem*. Hal. 144

Begitu banyak rupa dan perwujudan hak asasi. Mulai dari hak untuk hidup, hak atas kebebasan berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, kebebasan untuk memeluk agama serta beribadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Menurut Peter, hak terbagi atas dua yaitu hak orisinal dan hak derivatif.³ Hak yang melekat pada manusia yang diciptakan satu paket oleh Allah dengan manusia itu sendiri bersifat orisinal (murni). Namun demikian terlepas pada hak yang secara kodrati diberikan oleh sang kuasa, terdapat pula hak yang melekat pada manusia dikarenakan bentukan hukum. Sebagai contoh kecil, hak hidup merupakan hak yang diberikan oleh tuhan kepada setiap manusia. Hal ini merupakan bentuk orisinal akan hak. Lebih luas lagi, didalam kehidupan terdapat berbagai macam hak seperti hak untuk mendapatkan perlindungan, hak untuk ikut serta dalam perpolitikan, hak untuk menganut dan memeluk agama serta menjalankan ibadah menurut keyakinannya masing-masing, serta hak-hak lainnya yang kemudian dijabarkan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini merupakan bentuk derivatif dari sebuah hak.

Dalam kajian ini, peneliti akan mengambil objek kajian berupa kebebasan beragama. Sejatinya kebebasan beragama merupakan salah satu hak yang tidak dapat direstriksi (pembatasan). Meskipun hak ini merupakan bahagian hak yang bersifat orisinal, Namun demikian perlu pengaturan yang lebih konkrit guna memperjelas limitasi dan tujuan yang diharapkan.

Terdapat berbagai macam pelaksanaan terkait dengan kebebasan beragama. Oleh karenanya guna menghimpun segala kegiatan serta aspek

³ *Idem*. Hal. 159.

keagamaan maka melalui historis yang panjang serta cukup kelam maka terbentuklah Kementerian Agama yang melaksanakan berbagai kebijakan dalam kegiatan terkait dengan keagamaan. Pada Pasal 1 angka (1) Peraturan Presiden nomor 83 tahun 2015 tentang Kementerian Agama menyebutkan bahwa Kementerian Agama berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh karenanya negara memiliki tugas dalam menjaga kerukunan diantara umat beragama. Kementerian Agama memiliki kewenangan tertentu yang salah satu diantaranya melakukan Pengawasan dalam menjaga stabilitas kehidupan dimasyarakat.

Sebagai salah satu hak yang tidak dapat direstriksi, kebebasan bergama tidak hanya tentang penentuan pilihan terhadap suatu agama. Esensial yang tidak dapat terlepas dengan adanya kebebasan beragama itu pula tercermin dalam hal Pembangunan rumah ibadah. Indikatornya ialah untuk melakukan pemujaan (ibadah) menurut agamanya masing-masing tentu tiap-tiap penduduk memerlukan tempat peribadatan. Sehingga pembangunan rumah ibadah merupakan bahagian atas kebebasan beragama yang sejatinya tidak dapat direstriksi.

Bercerminkan pada keadaan masyarakat yang masih memiliki sensitivitas yang cukup tinggi dalam pembangunan rumah ibadah pula dapat menimbulkan konflik sosial. Konflik sosial ini juga merupakan konflik sosial yang mampu untuk merusak stabilitas negara dan ketertiban umum. Selain itu konflik sosial ini pula dapat berdampak kepada seluruh masyarakat indonesia sebagai umat yang beragama.

Oleh karenanya dalam rangka meminimalisir sensitifitas keagamaan dalam perihal pembangunan rumah ibadah, melalui *Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9/8 tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat (PB2M)* telah memberikan persyaratan dan prosedural dalam pembangunan rumah ibadah. Pada Bab IV Pendirian Rumah Ibadat Pasal 14 ayat (1) dan (2) yang memberikan 3 syarat yang wajib terpenuhi diantaranya syarat administrasi, syarat teknis bangunan gedung, serta syarat khusus. Pengaturan ini sebagai upaya untuk menjaga *balances* di kehidupan beragama diantara masyarakat.

Dengan persyaratan yang harus terpenuhi tersebut masyarakat diharapkan tetap menjaga kondusivitas kebebasan beragama dimasyarakat. Selain itu pula, dalam rangkain pembangunan rumah ibadah pula harus mendapatkan rekomendasi tertulis kepala kantor Departemen Agama (Kemeneterian Agama) ditingkat Kabupaten/kota sebagaimana Pasal 14 ayat (2) huruf (c) dalam PB2M.

Bila bercerminkan pada pertengahan Oktober tahun 2015 yang lalu di Kabupaten Aceh Singkil Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah terjadi konflik sosial diantara umat beragama. Konflik tersebut berbentuk pengusuran paksa dan pembakaran rumah ibadah umat nasrani (Kristen) yang setidaknya menewaskan satu orang muslim terkena luka tembak senapang angin milik umat nasrani kala menghadang ormas muslim yang hendak melakukan pengusuran.

Dalam berbagai pemberitaan di media mempersalahkan umat muslim di Aceh Singkil sebagai umat intoleran. Sebagaimana dalam artikel yang ditulis tulis oleh Arman Dhani menyebutkan sebagai berikut:⁴

“..Barangkali memang benar kecurigaan saya, di negeri ini kita dipaksa untuk memilih satu agama saja, agama mayoritas. Agama mayoritas yang saya maksud bukanlah Islam, tapi konsensus dan kelompok yang berkuasa di tempat itu..”.

Hal ini menunjukkan kekuasaan mayoritas diatas segalanya. Sehingga ketentraman diantara umat minoritas yang tinggal dikehidupan mayoritas tidak akan pernah terwujudkan. Problematika yang terjadi di Aceh Singkil didasarkan pada perizinan yang tidak terlaksanakan dengan baik. Sebagaimana artikel lainnya yang menyebutkan:⁵

“..Solusi yang diambil Pemerintah daerah Aceh Singkil tetap saja mencederai rasa keadilan, dan bertentangan dengan semangat kebhinekaan, Pancasila dan UUD 1945, karena tetap menyetujui adanya pembongkaran gereja yang tidak memiliki izin..”

Yang juga secara eksplisit turut mempersalahkan bentuk intoleran atas putusan yang telah diambil oleh Pemerintah daerah yang turut pula mencerminkan terjadinya bentuk ketidakrukunan umat beragama di Aceh Singkil yang diperlihatkan oleh kaum muslim.

Namun kehadiran Kementerian Agama diaharapkan mampu untuk menjaga kerukunan umat beragama melalui beberapa kebijakan. Pada Pasal 3 huruf (a) dan (d) Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2015 tentang Kementerian Agama (PerPres Kemenag) mengimplikasikan bahwa Kementerian Agama

⁴ Admin. 2015. *Dari Tolikara Hingga Aceh Singkil*. Sumber <https://www.rappler.com> diakses pada jum'at 8 Desember 2017 pukul 20.00 wib.

⁵ Admin. 2015. *Penyelesaian Tragedi Aceh Singkil Solusi Yang Tak berarti*. Sumber <https://pgi.or.id> diakses pada senin 4 Desember 2017 pukul 17.00 wib

memiliki bentuk fungsi pengawasan dalam rangkaian perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dibidang bimbingan masyarakat Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha, dan Khonghucu, penyelenggaraan haji dan umrah, serta pendidikan agama dan keagamaan.

Oleh karena itulah, peneliti sangat tertarik untuk mengangkat sebuah skripsi yang berjudul **“Peran Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil Dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah (Studi di Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil)”**.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka penulis menarik beberapa permasalahan untuk diuji yang pula turut memberikan batasan-batasan pembahasan dalam penelitian ini. Adapun permasalahan-permasalahan itu antara lain:

- a) Bagaimana Pelaksanaan Izin Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil?
- b) Bagaimana Peran Pengawasan Kementerian Agama dalam Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil?
- c) Bagaimana hambatan dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil?

2. Faedah Penelitian

Bercerminkan pada permasalahan diatas, maka peneliti mengharapkan penelitian ini dapat memberikan faedah:

- a) Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu menambah sumbangsi kepastakaan dan perkembangan ilmu pengetahuan terkait dengan hak asasi manusia yang memiliki generalisasi pada kebebasan beragama serta dalam spesifikasi terkait pada pembangunan rumah ibadah.
- b) Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan masukan kepada para pihak yang berkepentingan terutama akademisi, praktisi, dan pemerhati hukum, serta instansi-instansi negara agar norma hukum dan adaptasi kehidupan sosial dapat terimplementasi lebih baik lagi.

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini nantinya berupa:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Izin Pembangunan rumah ibadah di Aceh Singkil;
2. Untuk mengetahui bentuk Pengawasan Kementerian Agama dalam pembangunan rumah ibadah di Aceh Singkil;
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan (kendala) dalam pengawasan pembangunan rumah ibadah di Aceh Singkil.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian skripsi ini berupa:

1. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang dipergunakan dalam rangkaian pemecahan permasalahan dalam penelitian ini bersifat deskriptif-analisis dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris), yaitu penelitian yang mengharuskan peneliti untuk terjun langsung kelapangan.⁶

2. Sumber Data

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini merupakan sumber data primer yang ditemukan langsung dilapangan. Selanjutnya sumber data yang ditemukan ini akan disandingkan dengan bahan-bahan hukum primer, bahan-bahan hukum sekunder, dan bahan-bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini diantaranya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), Undang-undang Nomor 14 tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil, Undang-undang Nomor 28 tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung, Undang-undang Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, Peraturan Presiden nomor 83 tahun 2015 tentang Kementerian

⁶ Ida Hanifah (ed), dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Hal. 6

Agama, Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 2006- Nomor 8 tahun 2006 tentang pedoman pelaksanaan tugas kepala daerah/wakil kepala daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan forum kerukunan umat beragama, dan pendirian rumah ibadat (PB2M), Peraturan Gubernur Bali Nomor 10 tahun 2006 Tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pendirian Rumah Ibadah, dan Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan berupa buku-buku serta karya ilmiah yang memiliki keterkaitan dan relevansi dengan objek penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yang dipergunakan untuk memberikan daya dukung dalam penelitian ini berupa artikel dimedia internet (online).

3. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini berupa wawancara dan pengumpulan data atas setiap kebijakan yang dilaksanakan bersama Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil. Selain itu pula, untuk memecahkan permasalahan ini peneliti juga menggunakan pendekatan studi kepustakaan (library research) untuk melengkapi konsep berpikir penulis.

4. Analisis Data

Analisis yang dipergunakan dalam pengolahan data yang diperoleh nantinya menggunakan analisis kualitatif. Tradisi penelitian kualitatif tidak dikenal populasi karena sifat penelitiannya studi kasus. Selain itu pula objek yang diteliti berupa domain-domain atau situasi-situasi sosial tertentu yang meliputi tempat, pelaku, dan kegiatannya. Sehingga nantinya bentuk analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif yang memberikan deskriptif atas kasus yang menjadi objek kajian.

D. Definisi Operasional

Berdasarkan pada judul penelitian ini, maka perlu adanya definisi yang mampu untuk memberikan batasan-batasan pada penelitian ini. Oleh karena itu, peneliti menarik beberapa esensial untuk didefinisikan dalam penelitian ini diantaranya:

1. Kementerian Agama (KEMENAG) adalah Kementerian yang melakukan pelaksanaan pengawasan, pembinaan, perumusan dan penetapan kebijakan serta berbagai urusan yang bersinggungan dengan keagamaan. Dalam prospek penelitian ini, peneliti menjadikan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil mengingat terjadinya bentuk konflik sosial diantara umat beragama pada oktober 2015 yang lalu. Penelitian ini dimaksudkan dalam rangkaian penemuan bentuk faktual atas kasus tersebut.

2. Pengawasan (*controlling*) adalah sistem kontrol yang dimiliki oleh beberapa instansi dalam bentuk kewenangan yang bersifat absolut maupun relatif yang dengan limitasinya disesuaikan dengan tugas dan fungsi serta kedudukannya masing-masing. Dalam penelitian ini, peneliti memaksudkan bentuk pengawasan Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil dalam menerapkan sistem kontrol terhadap pembangunan rumah ibadah.
3. Pembangunan Rumah Ibadah merupakan proses pendirian rumah ibadah yang dapat dilakukan secara individu (*in person*) maupun oleh kelompok yang dalam rangkaian pemenuhan kebutuhan akan ibadah menurut agama dan kepercayaannya masing-masing yang kemudian dalam bentuk deviratif dilakukan penetapan syarat-syarat tertentu untuk dilaksanakan oleh pihak yang berkepentingan. Dalam penelitian ini, peneliti mengulas bentuk pembangunan rumah ibadah yang diterapkan dikawasan Aceh Singkil yang merupakan salah satu wilayah yang termasuk pada bagian syariah Aceh sebagai objek kajian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konstitusionalitas Beragama

Sejarah perjalanan dan perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia selama kurun waktu 62 tahun tidak pernah terlepas dari proses *trial and error*. Hal ini dilakukan semata-mata demi terciptanya kehidupan berbangsa yang lebih demokratis dengan menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia.⁷

Lahirnya Mahkamah Konstitusi pasca amandemen merupakan respons terhadap tuntutan penguatan mekanisme *check and balances* dalam sistem penyelenggaraan negara. Kehadirannya telah membawa ‘angin segar’ adanya perlindungan akan hak-hak konstitusional (*constitutional rights*) bagi warga negara. Salah satu mekanisme yang dapat ditempuh oleh setiap warga negara terhadap pemenuhan hak konstitusional tersebut yaitu melalui jalur pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 atau dikenal dengan istilah *constitutional review (staatsgerichtsbarkeit)*. Peremajaan kehidupan bertatanegara pun semakin hari semakin berkembang pesat. Kini bangsa Indonesia, disadari atau tidak, telah memulai babak baru dalam hal praktik memperjuangkan hak-hak dasar (*basic rights*) dalam lingkup kebebasan beragama (*freedom of religion*). Hak-hak dasar ini telah diatur secara tegas dalam Pasal 28B Ayat (1), Pasal 28I Ayat (1), dan Pasal 29 UUD 1945.

⁷ Majda El-Muhtaj. 2005. *Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group hal. 61

Selama ini, persoalan mendasar yang erat kaitannya dengan hak kebebasan beragama tidak pernah sekalipun memasuki ranah pengujian konstiusionalitas. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12/PUU-V/2007 telah membuka pintu gerbang dimulainya aktivitas konstiusional (*constitutional activism*) terhadap permohonan perlindungan kebebasan menjalankan praktik keagamaan sebagai fundamental rights setiap warga negara Indonesia. Terlepas dari apapun isi putusan Mahkamah, di mana mempunyai sifat final dan ending, maka dapat kita simpulkan bahwa horizon praktik ketatanegaraan Indonesia kini mulai memasuki ranah yang amat erat hubungannya antara konsepsi konstitusi, kebebasan beragama, dan warga negara.

Konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara (*supreme law of the land*) merupakan fondasi dasar dari sistem ketatanegaraan suatu bangsa. Antara satu negara dengan negara lain tentunya mempunyai Konstitusi dengan ciri dan karakteristik berbeda-beda yang dapat mempengaruhi terbentuknya konsep negara. Dalam kaitannya dengan kebebasan beragama, maka kita sering kali mendengar pembedaan antara konsep negara agama, negara sekuler, dan lain sebagainya.

Hasil amandemen ke-46 Konstitusi India yang memasukan kata ”*secular*” dalam Pembukaan Konstitusinya semakin menegaskan bahwa negara India adalah negara sekuler dengan menitikberatkan pada nilai-nilai penghormatan terhadap kebebasan dan toleransi umat beragama. Berbeda pula dengan hasil amandemen pertama Konstitusi Amerika Serikat yang memberikan jaminan terhadap kebebasan beragama bagi setiap warga negara, namun tidak

memberikan ruang kepada badan legislatifnya untuk membentuk Undang-undang yang mengatur tentang praktik keagamaan. Hal tersebut dipertegas dalam keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam perkara *Everson v. Board of Education* (1947) dan *Engel v. Vitale*(1962) yang pada intinya menyatakan bahwa ketentuan konstitusi telah menciptakan dinding pemisah (*wall separation*) antara negara dan agama.⁸

Dalam penelitiannya mengenai hubungan dan peran konstitusi terhadap kebebasan menjalankan agama, Tad Stahnke dan Robert C. Blitt membagi negara-negara berpenduduk mayoritas muslim di dunia menjadi empat kategori.⁹ Keempat kategori negara tersebut yaitu: (1) Negara yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara Islam, misalnya Afganistan, Iran, dan Saudi Arabia; (2) Negara yang menyatakan Islam sebagai agama resmi negara, misalnya Irak, Malaysia, dan Mesir; (3) Negara yang mendeklarasikannya dirinya sebagai negara sekuler, misalnya Senegal, Tajikistan, dan Turki; serta (4) Mereka yang tidak memiliki deklarasi apapun di dalam Konstitusinya, seperti Indonesia, Sudan, dan Siria.

Jika Indonesia dimasukkan dalam kategori negara yang tidak mendeklarasikan bentuk apapun dalam hal hubungan antara negara dengan agama di dalam Konstitusinya, maka menjadi pertanyaan sekarang adalah apakah konsep yang sebenarnya diusung oleh para *founding people* negara kita?. Untuk menjawab pertanyaan ini, Mahfud M.D mencoba menjelaskannya melalui konsepsi prismatic dengan meminjam istilah dari Fred W. Riggs.

⁸ *Idem.* Hal. 54

⁹ *Idem.* Hal. 58

Indonesia merupakan negara Pancasila, artinya bukan sebagai negara agama karena negara agama hanya mendasarkan diri pada satu agama tertentu. Tetapi negara Pancasila juga tidak dapat dikatakan sebagai negara sekuler karena negara sekuler sama sekali tidak mau terlibat dalam urusan agama. Menurutnya, negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state* yakni sebuah negara kebangsaan yang religius yang melindungi dan memfasilitasi berkembangnya semua agama yang dipeluk oleh rakyatnya tanpa membedakan besarnya jumlah pemeluk masing-masing.¹⁰

Berangkat dari konsepsi tersebut, maka adalah suatu keniscayaan bahwa negara mempunyai kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*) untuk melindungi kebebasan beragama bagi setiap warga negaranya. Mengutip asosiasi yang digunakan oleh Jimly Asshiddiqie “*ketika Konstitusi berada di salah satu tangan kita, maka kitab suci agama selalu berada di satu tangan lainnya*”. Artinya, kedua hal tersebut haruslah berjalan secara harmonis dan tidak dapat dipertentangkan satu sama lainnya.

Melalui studi pendekatan perbandingan hukum, Indonesia merupakan salah satu negara yang masih memiliki sedikit jam terbang dalam hal upaya perlindungan dan jaminan kebebasan beragama melalui mekanisme pengujian konstitusionalitas. Padahal mekanisme ini menjadi hal yang sangat penting manakala hak menjalankan kebebasan beragama terhalangi oleh berbagai ketentuan dan tindakan Pemerintah yang sewenang-wenang.

¹⁰ Pan Mohammad Faiz. 2017. *Konstitusi-constitutional review dan perlindungan kebebasan beragama*. Sumber <https://panmohamadfaiz.com> diakses pada rabu 6 Desember 2017 pukul 20.00 wib

Di beberapa negara seperti India, Amerika Serikat, dan Jerman, praktik pengujian konstusionalitas terkait dengan kebebasan bergama merupakan hal yang sangat lumrah. Dengan semakin berkembangnya praktik pengujian konstusionalitas, maka jaminan dan perlindungan akan hak kebebasan menjalankan ibadah akan menjadi semakin kuat. Meski demikian peraturan perundang-undangan, ataupun putusan pengadilan yang dianggap melanggar ketentuan kebebasan beragama di dalam Konstitusi, pada saat ini belum secara sempurna dapat diuji konstusionalitasnya di hadapan Mahkamah Konstitusi. Artinya, sistem ketatanegaraan dan praktik berkonstitusi di Indonesia masih harus dikembangkan sedemikian rupa. Dengan adanya kekosongan mekanisme perlindungan konstitusi, maka dapat dipastikan bahwa akan terjadi hambatan tersendiri di kemudian hari bagi terpenuhinya hak-hak dasar warga negara dalam mencapai kebebasan beragama yang hakiki.¹¹

B. Kementerian Agama

Kementerian Agama Republik Indonesia (Kemenag RI) yang dahulu disebut dengan **Departemen Agama Republik Indonesia (Depag RI)** adalah Kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan agama. Dalam Pasal 1 angka (1) dan (2) Peraturan Presiden nomor 83 tahun 2015 tentang Kementerian Agama (PerPres Kemenag) menyebutkan bahwa Kementerian Agama dipimpin oleh seorang Menteri Agama, sehingga Kementerian Agama berada dibawah Presiden serta bertanggung jawab langsung

¹¹ *Ibid.*

kepada Presiden. Penghadiran Kementerian Agama sebagai salah satu bahagian dari Kementerian tentu telah melewati historikal yang panjang, Penuh pro dan kontra.

a. Sejarah Kementerian Agama

Realitas politik menjelang dan masa awal kemerdekaan menunjukkan bahwa pembentukan Kementerian Agama memerlukan perjuangan tersendiri. Dalam rapat besar (sidang) Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), tanggal 11 Juli 1945 Mr. Muhammad Yamin mengusulkan perlu diadakannya Kementerian yang istimewa, yaitu yang berhubungan dengan agama yakni Kementerian Islamiyah yang menurutnya memberi jaminan kepada umat Islam (masjid, langgar, surau, wakaf) yang di tanah Indonesia dapat dilihat dan dirasakan artinya dengan kesungguhan hati. Tetapi usulnya tentang ini tidak begitu mendapat sambutan.¹²

Pada waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melangsungkan sidang hari Minggu, 19 Agustus 1945 untuk membicarakan pembentukan Kementerian/departemen. Usulan tentang Kementerian Agama tidak disepakati oleh anggota PPKI.¹³ Hanya enam dari 27 Anggota PPKI yang setuju didirikannya Kementerian Agama. Beberapa anggota PPKI yang menolak yang salah satunya disampaikan oleh Johannes Latuharhary. Dalam rapat PPKI tersebut Johannes mengusulkan bahwa masalah-masalah agama diurus atau diserahkan pada Kementerian Pendidikan.

¹² Sudirman. 2015. *Lintasan Sejarah Agama-agama di Indonesia* .sumber <https://Sulsell1.kemenag.go.id> diakses pada jum'at 8 Desember 2017 pukul 19.00 wib

¹³ Admin. *Kementerian Agama Reoublik Indonesia*. Sumber <https://id.wikipedia.org> diakses pada rabu 6 Desember 2017 pkul 17.00 wib

Sementara itu, Abdul Abbas seorang wakil Islam dari Lampung pula turut mendukung usul Johannes agar urusan agama ditangani Kementerian Pendidikan. Menurut Iwa Kusumasumatri, seorang nasionalis dari Jawa Barat, setuju gagasan perlunya Kementerian Agama tetapi karena Pemerintah itu sifatnya nasional, agama seharusnya tidak diurus Kementerian khusus. Pendapat yang sedikit berbeda disampaikan oleh Ki Hadjar Dewantara. Tokoh pendidikan Taman Siswa ini lebih suka urusan-urusan agama menjadi tugas Kementerian Dalam Negeri. Dengan penolakan beberapa tokoh penting ini, usul pembentukan Kementerian Agama akhirnya ditolak.¹⁴

Keputusan untuk tidak membentuk Kementerian Agama dalam kabinet Indonesia yang pertama, menurut B.J. Boland telah meningkatkan kekecewaan orang-orang Islam yang sebelumnya telah dikecewakan oleh keputusan yang berkenaan dengan dasar negara, yaitu Pancasila, dan bukannya Islam atau Piagam Jakarta.

Ketika Kabinet Presidensial dibentuk di awal bulan September 1945, jabatan Menteri Agama belum diadakan. Demikian halnya, di bulan Nopember, ketika kabinet Presidensial digantikan oleh Kabinet Parlementer di bawah Perdana Menteri Sjahrir. Usulan pembentukan Kementerian Agama pertama kali diajukan kepada BP-KNIP (Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat) pada tanggal 11 Nopember 1946 oleh K.H. Abudardiri, K.H. Saleh Suaidy, dan M. Sukoso Wirjosaputro, yang semuanya merupakan anggota KNIP dari Karesidenan Banyumas. Usulan ini mendapat dukungan dari Mohammad Natsir, Muwardi,

¹⁴ Sudirman. *Op. Cit*

Marzuki Mahdi, dan Kartosudarmo yang semuanya juga merupakan anggota KNIP untuk kemudian memperoleh persetujuan BP-KNIP.

Kelihatannya, usulan tersebut kembali dikemukakan dalam sidang pleno BP-KNIP tanggal 25-28 Nopember 1945 bertempat di Fakultas Kedokteran UI Salemba. Wakil-wakil KNIP Daerah Karesidenan Banyumas dalam pemandangan umum atas keterangan Pemerintah kembali mengusulkan agar dalam negara Indonesia yang sudah merdeka ini janganlah hendaknya urusan agama hanya disambillalukan dalam tugas Kementerian Pendidikan, Pengajaran & Kebudayaan atau departemen-departemen lainnya, tetapi hendaknya diurus oleh suatu Kementerian Agama tersendiri.

Usul tersebut mendapat sambutan dan dikuatkan oleh tokoh-tokoh Islam yang hadir dalam sidang KNIP pada waktu itu. Tanpa pemungutan suara, Presiden Soekarno memberi isyarat kepada Wakil Presiden Mohamad Hatta, yang kemudian menyatakan, bahwa Adanya Kementerian Agama tersendiri mendapat perhatian Pemerintah. Sebagai realisasi dari janji tersebut, pada 3 Januari 1946 Pemerintah mengeluarkan ketetapan NO.1/S.D. yang antara lain berbunyi: Presiden Republik Indonesia, Mengingat: Usul Perdana Menteri dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, memutuskan: Mengadakan Departemen Agama.

Pengumuman berdirinya Kementerian Agama disiarkan oleh Pemerintah melalui siaran Radio Republik Indonesia. Haji Mohammad Rasjidi diangkat oleh Presiden Soekarno sebagai Menteri Agama RI Pertama. H.M. Rasjidi adalah seorang ulama berlatar belakang pendidikan Islam modern dan di

kemudian hari dikenal sebagai pemimpin Islam terkemuka dan tokoh Muhammadiyah. Rasjidi saat itu adalah menteri tanpa portfolio dalam Kabinet Sjahrir. Dalam jabatan selaku menteri negara menggantikan K.H.A.Wahid Hasjim, Rasjidi sudah bertugas mengurus permasalahan yang berkaitan dengan kepentingan umat Islam.

Kementerian Agama mengambil alih tugas-tugas keagamaan yang semula berada pada beberapa Kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri, yang berkenaan dengan masalah perkawinan, peradilan agama, kemasjidan dan urusan haji serta dari Kementerian Kehakiman, yang berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Islam Tinggi dan turut pula dari Kementerian Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan, yang berkenaan dengan masalah pengajaran agama di sekolah-sekolah.

Keputusan dan penetapan Pemerintah ini dikumandangkan di udara oleh RRI ke seluruh dunia, dan disiarkan oleh pers dalam dan luar negeri, dengan H. Rasjidi BA sebagai Menteri Agama yang pertama. Pembentukan Kementerian Agama segera menimbulkan kontroversi di antara berbagai pihak. Kaum Muslimin umumnya memandang bahwa keberadaan Kementerian Agama merupakan suatu keharusan sejarah dan merupakan kelanjutan dari instansi yang bernama *Shumubu* (Kantor Urusan Agama) pada masa pendudukan Jepang, yang mengambil preseden dari *Het Kantoor voor Inlandsche Zaken* (Kantor untuk Urusan Pribumi Islam pada masa kolonial Belanda). Bahkan sebagian Muslim melacak eksistensi Kementerian Agama ini lebih jauh lagi, ke masa kerajaan-

kerajaan Islam atau kesultanan, yang sebagiannya memang memiliki struktur dan fungsionaris dalam menangani urusan-urusan keagamaan.

b. Tugas dan Fungsi

Dalam Pasal 2 PerPres Kemenag menyebutkan bahwa Kementerian Agama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibidang keagamaan dalam Pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Agama menyelenggarakan fungsi:

- 1) Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang keagamaan;
- 2) Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama;
- 3) Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agama;
- 4) Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah;
- 5) Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional; dan
- 6) Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah

C. Pengawasan Pembangunan

Pengawasan (pemantauan) pembangunan adalah kegiatan mengawasi perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan atau akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin. Pengawasan merupakan salah satu peran yang

dimiliki Pemerintah dalam memastikan berjalannya pembangunan sesuai dengan koridornya. Pengawasan pembangunan bersifat mutlak yang harus dimiliki.

Pengawasan pembangunan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk dan sistem. Untuk menentukan bentuk dan sistem pengawasan yang diterapkan pada hakikat didasarkan kepada kebutuhan serta kesesuaian tujuan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dimiliki setiap subjek hukum. Disamping itu pula, pelaksanaan pengawasan juga merupakan bentuk implementatif terhadap asas-asas umum Pemerintahan yang baik.

Beberapa asas-asas umum Pemerintahan yang baik (AAUPB) yang berkenaan dengan sistem pengawasan diantaranya yaitu asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, dan asas proporsionalitas.¹⁵ Asas ini menjadi landasan dalam pemberlakuan peran pengawasan disegala tingkatan.

Pemerintah sebagai regulator dalam pembangunan tentunya memiliki landasan kewenangan terhadap pengendalian pembangunan dan sistem kontrol itu sendiri. Berikut ini Landasan Kewenangan Pemerintah dalam Pengendalian yaitu:

a. **Pembangunan *Police power* (pengaturan)**

Yaitu kewenangan menerapkan peraturan hukum (pengaturan, pengawasan, dan pengendalian pembangunan di atas lahan maupun kegiatan manusia yang menghuninya) untuk menjamin kesehatan umum, keselamatan, moral, dan kesejahteraan. Seringkali dianggap sebagai *limitation of private property/individual rights*.

¹⁵ Ridwan HR. 2006. *Hukum administrasi negara*. Jakarta: raja grafindo hal 254-256

b. *Eminent domain* (pencabutan hak)

Yaitu kewenangan tindakan mengambil alih atau mencabut hak atas lahan di dalam batas kewenangannya dengan kompensasi seperlunya dengan alasan untuk kepentingan umum. Dalam perkembangannya pengawasan merupakan langkah awal dalam penentuan suatu kewenangan Pemerintahan.

Dalam melakukan pengawasan terhadap administrasi pembangunan, menurut Frederick Mozier kita harus menumbuhkembangkan pertanggungjawaban (responsibilitas).¹⁶ Terdapat dua macam pertanggungjawaban, yaitu: Pertanggungjawaban objektif, dan Pertanggungjawaban subjektif.

Pertanggungjawaban objektif yaitu seorang pejabat mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada atasannya di organisasi yang sama/departemen yang sama. Lalu atasannya mengkaji apakah kinerja pegawai tersebut telah sesuai dengan hukum atau tidak. Pertanggungjawaban objektif relevan dengan internal kontrol. Bentuk pengawasan yang termasuk internal control adalah pengawasan administratif dalam administrasi pembangunan.

Pertanggungjawaban subjektif, yaitu seorang pejabat harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada siapapun yang layak diberi pertanggungjawaban misalnya DPR, rakyat, dan lain sebagainya baik dari dalam

¹⁶ Renny. 2011. Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan. sumber <https://rennydund.wordpress.com> diakses pada rabu 6 desember 2017 pukul 18.00 wib

maupun dari organisasi tetapi layak mendapatkan pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban subjektif relevan dengan *external control*. Bentuk pengawasan yang termasuk external control adalah pengawasan legislatif, pengawasan yudisial, dan pengawasan social.

Pengawasan juga merupakan bentuk *policy Implementation*.¹⁷ Policy implementation merupakan pelaksanaan kebijakan. Dalam rangka perwujudan pengawasan tersebut Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa dalam melakukan upaya pemberdayaan masyarakat Desa. Pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui pengawasan dan pemantauan penyelenggaraan Pemerintahan maupun pengawasan pada sektor lainnya. Pelaksanaan pengawasan ini memiliki fungsi sebagai pemenuhan akan feedback (umpan balik) diantara Pemerintahan dan masyarakat.¹⁸

D. Rumah Ibadah

Rumah ibadah merupakan salah satu bagian akan kebutuhan manusia. Sebagai makhluk tuhan, pada hakikatnya pemenuhan akan kebutuhan nurani merupakan bagian yang tidak dapat dipandang sebelah mata. Bila bercerminkan pada sila ke-1 Ketuhanan yang Maha Esa merupakan bagian fondasi dasar dalam pemberian kebebasan untuk memeluk agama serta untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya masing-masing. Oleh karenanya, dalam pemenuhan rohani maka sejatinya rumah ibadah pula merupakan bagian esensial yang tidak dapat dipisahkan.

¹⁷ Bintoro Tjokro midjojo. 1991. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES hal. 114-115.

¹⁸ Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan*. Jakarta: Sinar Grafika hal. 37

Saat ini, Indonesia memiliki lebih dari 255.000 mesjid, juga memiliki lebih dari 13.000 pura Hindu, sekitar 2.000 kuil Budha, dan lebih dari 1.300 kuil Konghucu. Selain itu pula memiliki lebih dari 61.000 gereja di Indonesia, yang bila dibandingkan lebih banyak dari negara Inggris Raya atau Jerman. Selain jumlah matematis tersebut, sebagian besar dari tempat-tempat ibadah ini dapat ditemui di sepanjang jalan yang sama. Dengan jumlah rumah ibadah yang memiliki jumlah signifikan dan keseimbangan tentu memberikan sedikit cerminan bahwa terjadinya bentuk toleransi.

Namun, menurut artikel yang dipublikasikan oleh Kompasiana menyebutkan bahwa jumlah rumah ibadah secara matematis tidak dapat dijadikan dasar telah terjadi bentuk toleransi.¹⁹ Alasannya ialah pertama, Proses pembangunan tempat ibadah. secara umum, pembangunan rumah ibadah pada awalnya dapat diterima oleh/dan mendapat persetujuan masyarakat. Akan tetapi ketika masuk pada tingkat aparat Pemerintah, muncul penghambatan. Ketika aparat menghambat, maka dengan pasti akan terjadi perubahan. Masyarakat (setempat) yang tadinya memberi izin (tanda tangan izin), berubah jadi menolak yang biasanya muncul jika telah ada seruan-seruan dari ormas tertentu. Kedua, Nasib PNS, terutama guru yang beragama minoritas, jika diukur dari masa jabatan, pangkat, dan golongan, maka seharusnya telah mempunyai jabatan yang lebih tinggi (misalnya Guru PNS, seharusnya jadi Kepala Sekolah). Akan tetapi karena faktor agama, mereka tak bisa menduduki jabatan tersebut. Ketiga,

¹⁹ Admin. 2015. *Pendapat Publik Jumlah Tempat Ibadah Bukan Ukuran Toleransi* sumber <https://www.kompasiana.com> diakses pada rabu 6 Desember 2017 pukul 20.00 wib

Gangguan terhadap ibadah di Rumah Warga. Misalnya, ada Kebaktian atau Sembayangan Syukur, Rumah Tangga, Ulang Tahun, (yang tidak rutin) di rumah warga atau umat (dari gereja tertentu), maka mereka harus melalui proses izin rt/rw, bahkan dari Lurah. Jika ada izin pun, maka ketika ada kebaktian berlangsung, nyanyian dan doa, ada saja gangguan berupa bunyi motor yang keras, petasan, bising dan lain sebagainya yang itu dilakukan oleh (bukan para tetangga) orang-orang yang sangat jelas siapa mereka dari kostum yang dipakai.

Keempat, Gangguan-gangguan kecil pada kendaraan umat di sekitaran tempat ibadah, misalnya pengempesan roda ban, menorah/membaret mobil dengan paku, memecahkan kaca, dan sebagainya. Kelima, masih cukup sering terjadinya kasus pelemparan atap tempat ibadah, terutama gereja, pada waktu ibadah. Keenam, adanya Perlakuan tidak semestinya, yang dilakukan aparat instansi Pemerintah karena atau setelah melihat KTP, mereka memperlambat atau memperpanjang proses pengurusan (administrasi tertentu) atau pun meminta imbalan uang yang cukup besar jumlahnya. Disamping itu, terdapat pula alasan lainnya, seperti tidak mau menerima mereka ngontrak rumah yang beda agama, tidak mau bertetangga dengan yang beda agama, Orang tua melarang anak-anaknya bermain dan berkumpul bareng dengan mereka yang tidak seiman dan seagama, serta tidak menerima pemberian kiriman makanan dari mereka (tetangga) yang beda agama. Selain itu, pengurus lingkungan, rt/rw/dewan kelurahan, tidak boleh yang berasal dari bukan seiman, tidak boleh pacaran, apalagi menikah dengan mereka yang beda agama, iman, dan kepercayaan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Izin Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil

1. Kondisi Geografis dan Sosial Masyarakat Kabupaten Aceh Singkil

Kabupaten Aceh Singkil Merupakan satu bagian wilayah kekuasaan otonomi yang timbul karena pemekaran dengan Kabupaten Aceh Selatan. Kabupaten Aceh Singkil terbentuk pada tanggal 27 April tahun 1999 melalui Undang-undang Nomor 14 tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil (UUPK Aceh Singkil).

Secara geografis, Kabupaten Aceh Singkil berada pada kodinat 2°02'-2°27'30" lintang utara dan 97°04'-97°45'00" bujur timur, dengan luas wilayah mencapai 1.857,88 Km² yang terbagi menjadi 11 kecamatan, 16 mukim dan 120 desa. Dengan wilayah yang cukup luas dan cukup sulitnya untuk melaksanakan pembangunan secara maksimal menjadikan Aceh Singkil sebagai salah satu daerah tertinggal dalam segi pembangunan infrastruktur. Namun demikian hal ini bukanlah fokus kajian dalam tulisan ini.

Dalam Pasal 5 UUPK Aceh Singkil wilayah Kabupaten daerah Tingkat II Aceh Singkil sebagai berikut:

- a.** Sebelah utara berbatasan dengan kecamatan lawe Sigala-gala Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Tenggara;
- b.** Sebelah Timur Berbatasan dengan Provinsi Daerah I Sumatera Utara
- c.** Sebelah selatan berbatasan dengan Samudera Hindia;

- d. Sebelah barat berbatasan dengan kecamatan Trumon Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Selatan.

Namun saat ini secara administratif Kabupaten Aceh Singkil memiliki batas wilayah diantaranya:²⁰

- a. Sebelah utara berbatasan dengan wilayah Kota Subulussalam;
- b. Sebelah timur berbatasan dengan Provinsi Sumatera Utara;
- c. Sebelah selatan berbatasan dengan samudera Indonesia;
- d. Sebelah barat dengan kecamatan Trumon Kabupaten Aceh Selatan

Bercerminkan pada letak perbatasan yang cukup dekat dengan Provinsi Sumatera Utara, untuk memenuhi kebutuhannya masyarakat Aceh Singkil lebih cenderung berhubungan dengan masyarakat pasar yang berasal dari Sumatera Utara bila dibandingkan dengan masyarakat pasar yang berasal dari Aceh (dari daerah utara). Disamping itu, hal ini pula menyebabkan penduduk Kabupaten Aceh Singkil secara estenisitas lebih dekat dengan etnis batak dari pada Aceh.

Secara religiusitas, Kabupaten Aceh Singkil merupakan salah satu Kabupaten yang memiliki toleransi yang baik. Terbukti dengan wilayah yang berbasis syariah Islam dengan hukum jinayahnya Aceh Singkil memiliki agama yang dianut masyarakat selain Islam. Dapat dilihat dalam tabel berikut:²¹

²⁰ Haidor Ali Ahmad, 2015 Makalah Seminar Konflik Penertiban Rumah Ibadah Tidak Memiliki IMB Di Kabupaten Aceh Singkil Provinsi Aceh, Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama hal. 3

²¹ *Ibid*

Tabel 1
Komposisi Penduduk dan Agama

No	Nama Kecamatan	Agama (Jiwa)					
		Islam	Kristen	Katolik	Hindu	Buddha	Lain-lain
1	Pulau Banyak	5.265	1.301	3	1	-	-
2	Singkil	16.257	35	-	-	-	-
3	Singkil Utara	8.444	408	15	-	1	-
4	Kuala Baru	2.173	-	-	-	-	-
5	Simpang Kanan	9.195	3.510	8	-	-	-
6	Gunung Meriah	28.739	1.772	118	1	-	-
7	Danau Paris	3.926	1.959	576	-	-	161
8	Suro	5.512	1.699	25	-	-	99
9	Singkohor	5.290	18	1	-	-	-
10	Kota Baharu	5.707	13	-	-	-	-

Selain penjelasan berdasarkan tabulasi tersebut, toleransi itu pula dapat dilihat dari rumah ibadahnya. Dalam seminarnya pula haidlor menyebutkan setidaknya dalam tahun 2014 jumlah rumah ibadah di Aceh Singkil terdiri atas 142 Mesjid, 155 meunasah, dan 21 gereja.²² Namun catatan ini berbeda dengan jumlah rumah ibadah yang dirilis oleh Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil. Dalam data yang di publikasi oleh Kantor Kementerian Agama dapat dilihat dalam tabel berikut:

²² *Idem*, hal. 4

Tabel 2

Jumlah Rumah Ibadah di Aceh Singkil berdasarkan wilayah Kecamatan

No	Kabu Paten	Kecamatan	Islam		Kristen			Keperc ayaan
			Mesjid	Mushola	GKPPD	GM B	JKI	Bale
1	A	Pulau Banyak Barat	2	1	-	-	-	-
2	C	Pulau Banyak	4	4	-	-	-	-
3	E	Kuala Baru	3	2	-	-	-	-
4	H	Singkil	20	15	-	-	-	-
5	S	Singkil Utara	14	8	-	-	-	-
6	I	Gunung Meriah	35	51	1	-	-	-
7	N	Simpan Kanan	21	21	2	-	-	-
8	K	Suro	11	11	1	-	-	1
9	I	Danau Paris	13	11	1	-	-	2
10	L	Singkohor	10	17	-	-	-	-
11		Kuta Baharu	13	14	-	-	-	-
Jumlah			146	155	5	-	-	3

Perbedaan jumlah itu dikarenakan beberapa faktor diantaranya ialah terkait dengan perizinan yang dimiliki bangunan rumah ibadah. Jumlah rumah ibadah yang ditemukan dan ungkapkan oleh Haidlor sebagian tersinyalir tidak memiliki izin. Tentu pemberitaan yang negatif dapat menimbulkan pengarahannya opini publik dalam skala nasional. Hal inilah yang sangat ia sayangkan dari dunia jurnalistik nasional yang dapat menimbulkan gesekan yang kian meluas.

Dalam materinya ini, ia menyampaikan bahwa toleransi yang ada di Aceh Singkil merupakan salah satu toleransi yang paling baik. Namun ia juga tidak dapat menutup mata bahwa telah terjadi pembakaran salah satu gereja di Aceh Singkil. Namun ia memiliki beberapa alasan mengapa problema pembakaran gereja ini tidak dapat dinyatakan sebagai intoleransi. Sebelum terjadinya pembakaran umat muslim yang merasa keberatan dengan rumah ibadah tanpa izin sudah melakukan demonstrasi berulang kali. Namun kurang tanggapnya Pemerintahan saat itulah yang membuat umat muslim di Aceh Singkil lepas kendali.

2. Hukum Perizinan Indonesia

Dalam konsepsinya hukum memiliki karakteristik yang bersifat mengatur. Pengaturan ini merupakan bagian dari tindakan refresif dan preventif. Hukum menjadi refresif ketika muatan pengaturan berisikan pemaksaan. Sedangkan hukum menjadi preventif bila hukum dijadikan sebagai sarana untuk melakukan pencegahan. Tentu kedua esensial ini sangat mempengaruhi penerapan hukum. Hal itu pula tidak terlepas dengan pelaksanaan perizinan yang diterapkan di Indonesia.

Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Jadi izin itu pada prinsipnya adalah sebagai dispensasi atau pelepasan/ pembebasan dari suatu larangan.²³

Sementara itu menurut Muhammad Irhan izin adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan pelaksanaan fungsi pengaturan serta bersifat pengendalian yang dimiliki oleh Pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.²⁴ Oleh karenanya menurut hemat penulis dengan mengharmonisasikan kedua pandangan tersebut maka Izin merupakan instrument Pemerintah dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan untuk mengatur kepentingan umum.

Perizinan ini dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan suatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh oleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan. Terdapat beberapa alasan yang menjadi latar belakang penerapan perizinan di Indonesia. Pertama, karena terdapat unsur pembinaan dari Pemerintahan. Pembinaan itu dilakukan melalui pengawasan preventif. Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang dilangsungkan dalam memberikan aksi pencegahan sebelum

²³ Andrian Sutedi. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal. 168

²⁴ Muhammad Irhan. 2016. *Studi Tentang Pelayanan Publik Dalam Pemberian Izin Mendirikan Bangunan Di Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Penanaman Modal Kabupaten Penajam Paser Utara*, e-jurnal ilmu Pemerintahan Volume 4. Universitas Mulawarman hal. 148

berdampak buruk baik terhadap pranata sosial masyarakat maupun kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kedua, perizinan merupakan bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan yang bersifat pengendalian. Pemerintah sebagai pelaksana birokrasi tertinggi tentu harus mampu mengendalikan laju perkembangan disegala sektor kehidupan. Baik secara struktur sosial, ekonomi maupun kemasyarakatan. Selain itu pula perizinan ini pula merupakan bentuk persetujuan dari penguasa berdasar undang-undang ataupun pengaturan tertentu agar tidak menyimpang dari larangan-larangan yang telah ditetapkan. Secara sederhana perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau badan dan/atau pelaku usaha dalam melakukan kegiatan tertentu baik dalam bentuk sertifikasi, rekomendasi maupun tanda yang menjelaskan pendaftaran sehingga memiliki kompleksitas dalam pengendaliannya.

Ketiga, perizinan dilaksanakan berdasarkan pengertian secara luas, sempit dan bersegi satu. Perizinan secara luas yaitu tindakan yang dilakukan demi kepentingan umum meskipun pada dasarnya hal itu dilarang. Sedangkan perizinan secara sempit yaitu suatu perbuatan yang pada dasarnya merupakan keinginan para pembuat undang-undang dengan maksud mengatur segala tindakan segala tindakan yang dianggap tercela. Sementara itu, perizinan bersegi satu menunjukkan bahwa pelaksanaan izin merupakan perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang diaplikasikan dalam peraturan berdasarkan undang-undang yang mengisyaratkan adanya syarat-syarat maupun prosedur-prosedur pelaksanaan yang bersifat sepihak.

Secara umum tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari pada aktivitas Pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan secara baik oleh yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang. Adapun tujuan Perizinan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:²⁵

a. Dari Sisi Pemerintah

Dari sisi Pemerintah, tujuan pemberian izin itu adalah Untuk melaksanakan peraturan apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan dalam praktiknya atau tidak, dan sekaligus untuk mengatur ketertiban. Selain itu pula sebagai sumber pendapatan daerah. Dengan adanya permohonan izin, maka secara langsung pendapatan Pemerintah akan bertambah, karena setiap izin yang dikeluarkan, pemohon harus membayar retribusi lebih dahulu.

b. Dari Sisi Masyarakat

Dari sisi masyarakat, tujuan pemberian izin itu adalah Untuk adanya kepastian hukum, Untuk adanya kepastian hak, Untuk mudahnya mendapatkan suatu fasilitas. Misalnya dalam hal Izin Mendirikan Bangunan (IMB), tujuan dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) ini adalah untuk melindungi kepentingan Pemerintah maupun kepentingan masyarakat yang ditujukan atas kepentingan hak atas tanah

Disamping itu, secara garis besar penerapan perizinan didasarkan atas tujuan-tujuan tertentu diantaranya:

²⁵ *Idem*, hal.149

- a. Memberikan bentuk kepastian hukum;
- b. Melaksanakan peraturan untuk sedapat mungkin menjadikan peraturan sesuai dengan kenyataan (praktik) dilapangan;
- c. Memberikan perlindungan kepada kepentingan umum;
- d. Untuk pencegahan kerusakan baik dalam hubungan sosial masyarakat maupun kerusakan dan pencemaran dilingkungan;
- e. Mengendalikan aktifitas-aktifitas tertentu;
- f. Memberikan pengarahan dengan menerapkan sistem selektif terhadap pihak-pihak tertentu dan aktivitas-aktivitasnya dalam suatu kegiatan tertentu.

Perizinan hanya diberikan oleh pejabat tata usaha negara terhadap pihak berkepentingan untuk melangsungkan atau melaksanakan suatu kegiatan. Sehingga sejatinya, perizinan berbentuk beschiking. Beschiking merupakan ketetapan yang menimbulkan hak baru bagi pemilik izin. Selain itu pula izin juga sering disebut sebagai ketetapan yang memperkenankan suatu hal yang sebelumnya tidak di perbolehkan. Oleh karena itulah perizinan disebut sebagai beschiking (Ketetapan Pemerintah).

Utrecht membagi ketetapan itu menjadi tiga unsur diantaranya:

- a. Ketetapan positif dan negatif.

Ketetapan positif merupakan ketetapan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai ketetapan. Sementara itu, ketetapan negatif merupakan ketetapan yang tidak menimbulkan perubahan terhadap

sistem hukum yang telah ada dapat berbentuk pernyataan tidak berkuasa, pernyataan tidak diterima atau suatu penolakan.

b. **Ketetapan deklarator dan konstitutif**

Ketetapan deklarator merupakan ketetapan yang mengikat suatu hubungan hukum atau ketetapan itu dimaksudkan untuk mengakui sesuatu yang sudah ada. Sementara itu, ketetapan konstitutif merupakan ketetapan yang melahirkan sesuatu atau menghapus suatu hubungan hukum atau hal itu menimbulkan hal yang baru. Ketetapan konstitutif ini dapat berbentuk ketetapan-ketetapan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu atau memperkenankan sesuatu, ketetapan yang memberikan status pada seorang atau lembaga dan/atau perusahaan, ketetapan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan Pemerintah, ketetapan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan dan ketetapan yang menyetujui atau membatalkan berlakunya ketetapan organ yang lebih rendah.

c. **Ketetapan kilat dan tetap.**

Ketetapan kilat dan tetap merupakan ketetapan yang bermaksud mengubah redaksi ketetapan lama yang dapat berupa ketetapan negatif, penarikan dan pembatalan suatu ketetapan, maupun ketetapan yang berisikan suatu pernyataan pelaksanaan. Sehingga sejatinya perizinan menekankan pada prosedural dan persyaratan dalam melaksanakan suatu kegiatan tertentu.

Selain itu pula, sebagai bentuk *beschikking* perizinan hanya dapat diperoleh berdasarkan ketetapan pejabat tata usaha negara sesuai dengan porsi kewenangannya. Berdasarkan sifatnya kewenangan tersebut dibagi atas kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Kewenangan terikat yaitu kewenangan dalam pemberian izin oleh pejabat Tata Usaha Negara dengan terikat pada syarat-syarat yang dirumuskan dan tidak memiliki kebebasan untuk menilai maupun kebebasan kebijaksanaan. Dalam pencabutan izin dilakukan dengan keterikatan mutlak pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya. Sedangkan kewenangan bebas memiliki keterbalikan dengan kewenangan terikat. Keterbalikan itu terletak pada pencabutan izin itu sendiri. Pencabutan izin pada kewenangan bebas, pejabat tata usaha negara dapat menggunakan atau tidak menggunakan kewenangannya untuk mencabut izin sehingga terlahirlah sebuah kebijakan *Non Enforcement*.

Dari uraian tentang izin diatas, yang pada dasarnya adalah sebagai keputusan pejabat/badan tata usaha Negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai berbagai sifat, antara lain :

- a. Izin yang bersifat bebas;
- b. Izin yang bersifat terikat.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan;
- d. Izin yang bersifat memberatkan;
- e. Izin yang segera berakhir;
- f. Izin yang berlangsung lama;
- g. Izin yang bersifat pribadi, dan Izin yang bersifat kebendaan.

3. Pelaksanaan Izin Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil.

Pelaksanaan izin pembangunan atau yang lebih dikenal dengan izin mendirikan bangunan (IMB) merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh setiap orang yang terlibat dalam penggalian, penanaman material konstruksi kedalam tanah ataupun pembangunan gedung. Izin ini merupakan salah satu bentuk preventif dan refresif dalam sistem hukum.

Sebagaimana dalam Undang-undang nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UUBG) setidaknya memperlihatkan bahwa bangunan gedung penting sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya untuk mencapai berbagai sasaran yang menunjang terwujudnya tujuan pembangunan nasional sehingga bangunan gedung harus diselenggarakan secara tertib, diwujudkan sesuai dengan fungsinya, serta dipenuhinya persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung agar bangunan gedung dapat terselenggara secara tertib dan terwujud sesuai dengan fungsinya.²⁶ Adapun persyaratan Bangunan Gedung yang tercantum dalam UUBG Pasal 7 ayat (1) yaitu, setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung.

Persyaratan administratif bangunan gedung meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung, dan izin mendirikan bangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan syarat teknis bangunan gedung meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung.

²⁶ *Idem.* hal. 145

Dalam Pasal 9 ayat (1) UUGB menjelaskan bahwa persyaratan tata bangunan meliputi persyaratan peruntukkan dan intensitas bangunan gedung, arsitektur bangunan gedung, dan persyaratan pengendalian dampak lingkungan. Hal inilah merupakan bagian syarat teknis yang tidak boleh dikesampingkan oleh pihak pemilik atau pengguna bangunan gedung.

Izin mendirikan bangunan itu pula tidak terlepas terhadap pembangunan rumah ibadah. Hal ini didasarkan pada fungsi keagamaan (kerohanian) sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) UUGB. Sehingga pembangunan rumah ibadah pula diharuskan untuk memiliki izin mendirikan bangunan.

Dalam pendirian rumah ibadah diatur lebih kompleks melalui Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9/8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat (PB2M). Dalam Pasal 1 ayat (8) PB2M menyebutkan “Izin Mendirikan Bangunan rumah ibadah yang selanjutnya disebut IMB rumah ibadah diterbitkan oleh Bupati/Walikota untuk pembangunan rumah ibadah”. Hal ini mengindikasikan bahwa setiap kepala daerah diberikan kewenangan dalam melaksanakan bentuk refresif maupun preventif dalam pembangunan rumah ibadah disesuaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam prosedural pembangunan rumah ibadah setidaknya harus memenuhi syarat administratif dan syarat teknis bangunan gedung sebagaimana penjabaran dalam Pasal 7 ayat (1) UUGB. Pemenuhan syarat tersebut merupakan

bentuk refresif dan preventif kepada panitia pembangunan rumah ibadah agar tidak mengganggu ketertiban umum.

Disamping syarat administratif dan teknis tersebut dalam PB2M pula menginstruksikan bahwa dalam penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) harus dapat memenuhi syarat khusus. Dalam Pasal 14 ayat (2) PB2M menyebutkan:

“(2) selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi Persyaratan khusus meliputi:

- a) Daftar nama dan kartu tanda penduduk pengguna rumah ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3);*
- b) Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa;*
- c) Rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama Kabupaten/kota;*
- d) Rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/kota”.*

Pada dasarnya hal ini merupakan persyaratan wajib yang dilaksanakan oleh seluruh daerah di Indonesia. Namun demikian meskipun ada unifikasi persyaratan sebagaimana syarat yang ditetapkan melalui PB2M, syarat pendirian rumah ibadah di beberapa daerah memiliki spesifikasi yang berbeda. Misalnya saja Provinsi Bali. Sejatinya Provinsi Bali bukanlah Provinsi yang berbasis kepada sektor religius Hindu sebagai agama resmi baik secara deklaratif maupun konstitutif. Namun demikian warga pendatang non-Hindu di perlakukan sebagai *krama* tamu (penduduk tamu) yang tidak bisa mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (KTP).²⁷ Dalam pendirian rumah ibadah di Provinsi ini memberikan tambahan syarat khusus dalam pendirian rumah ibadah. Dalam Pasal 2 ayat (3)

²⁷ Haidlor ali ahmad *Log. Cit* hal. 7

huruf (d) dan (e) Peraturan Gubernur Bali nomor 10 tahun 2006 tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pendirian Rumah Ibadah memberikan syarat khusus tambahan dalam pembangunan rumah ibadah meliputi jumlah pengguna rumah ibadah paling sedikit 100 (seratus) kepala keluarga (KK) yang berdomisili di wilayah tersebut (desa/kelurahan) dan membawa foto copy kartu keluarga dari para kepala keluarga serta memiliki tempat tinggal tetap di desa/kelurahan di Bali itu sendiri. Tentu hal ini tidak diketahui banyak pihak mengingat tidak terjadinya konflik-konflik bergama sehingga tidak naik kepermukaan nasional.

Sementara itu di Aceh Singkil sebagai salah satu wilayah dibawah kekuasaan syariah Islam tentu penerapan sistem hukum utama dilakukan berdasarkan hukum Islam. Selain itu pula, dalam pelaksanaan otonomi daerah pula maka syarat pendirian rumah ibadah tentu didasarkan peraturan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintahan Aceh

Sejatinya persyaratan dalam pendirian rumah ibadah di Aceh Singkil memiliki kesamaan dengan persyaratan PB2M. Perbedaan tersebut hanya terletak pada jumlah matematis pengguna rumah ibadah dan beberapa syarat tambahan lainnya. Hal itu dituangkan dalam Pasal 14 ayat (2) Qanun Aceh Nomor 4 tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah (Qanun Aceh 4/2016). Syarat-syarat khusus tersebut meliputi:

- a. Daftar nama paling sedikit 140 (seratus empat puluh) orang penduduk setempat sebagai pengguna tempat ibadah yang bertempat tinggal tetap dan dibuktikan dengan kartu tanda penduduk dan kartu keluarga

yang disahkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat dan batas wilayah;

- b. Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 110 (seratus sepuluh) orang yang bukan pengguna tempat ibadah disahkan oleh keuchik atau nama lain;
- c. Rekomendasi tertulis dari keuchik atau nama lain;
- d. Surat keterangan status tanah dari kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota;
- e. Rencana gambar bangunan yang disahkan oleh instansi teknis yang berwenang di Kabupaten/Kota setempat;
- f. Keputusan tentang susunan pengurus/panitia pembangunan tempat ibadah yang disahkan pejabat berwenang;
- g. Rekomendasi tertulis oleh kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/kota; dan
- h. Rekomendasi tertulis FKUB Kabupaten/kota.

Sehingga sejatinya pengaturan dalam Qanun Aceh 4/2016 ini sama dengan pengaturan yang dituangkan dalam PB2M. Perbedaan hanya terletak pada penambahan matematis pengguna dan pendukung rumah ibadah untuk didirikan serta berapa syarat tambahan lainnya. Hal itu mengingat adanya nilai-Islam yang harus diperhatikan dalam membangun rumah ibadah.

Disamping perbedaan dalam sudut pandang matematis tersebut, perbedaan dalam mendirikan rumah ibadah juga terletak pada pemberlakuan syarat-syarat tersebut. Syarat-syarat sebagaimana tertuang dalam Pasal 14 ayat (1)

dan (2) tidak berlaku bagi pendirian rumah ibadat bagi umat Islam. Pengecualian ini terdapat dalam Pasal 19 Qanun Aceh nomor 4 tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah yang berbunyi:

“Dalam rangka penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk Pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar umat beragama, ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 sampai dengan Pasal 18, tidak berlaku untuk pendirian tempat ibadah umat Islam”

Sehingga untuk wilayah syariat Aceh termasuk didalamnya Aceh Singkil syarat dalam mendirikan bangunan rumah ibadah (Izin mendirikan bangunan) bagi umat Islam dinyatakan tidak berlaku sehingga umat Islam dapat mendirikan rumah ibadat berupa mesjid ataupun mushalla meskipun tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Bila melihat sekilas bagaimana penerapan syarat mendirikan bangunan, khususnya rumah ibadah di Provinsi Bali maupun Aceh Singkil akan terlihat adanya indikasi deskriminasi. Namun indikasi tersebut tidaklah berdasar, karena penerapan syarat di Provinsi Bali dan Aceh Singkil sesuai dengan koridor hukum. Kesesuaian itu dapat kita lihat bila berkaca pada Peraturan Dalam Negeri Nomor 20 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Cara kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah dalam Pasal 1 angka (6) menyebutkan Izin adalah dokumen yang dikeluarkan Pemerintah daerah berdasarkan peraturan-peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Sehingga sejatinya izin mendirikan bangunan (IMB) rumah ibadah

didasarkan pada kearifan lokal masing-masing daerah agar tidak menimbulkan perselisihan yang meluas dan dikeruhkan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan.

Selain itu pula, penerapan syarat-syarat itu pula bukanlah perbuatan melanggar dan/atau melawan hukum. Mengingat adanya pengaturan hukum yang melindungi keistimewaan Aceh sebagai daerah berbasis Syariat Islam. Adapun pengaturan hukum yang melindungi Keistimewaan Aceh tersebut terlampir dalam tabel berikut:

Tabel 3

**Ketentuan Keistimeawaan Aceh berdasarkan Undang-undang
Nomor 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh**

No	Ketentuan Pasal	Ayat	Muatan
1.	Pasal 7	Ayat (1)	Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah
2.	Pasal 41	Ayat (1)	Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, memiliki tugas dan wewenang mengkoordinasikan: (d) pembinaan dalam penyelenggaraan kekhususan dan keistimewaan Aceh

3		Ayat (3)	Bupati/Walikota bertanggung jawab dalam penetapan kebijakan Pemerintah Kabupaten/Kota disemua sektor pelayanan publik termasuk ketentraman dan ketertiban.
4.	Pasal 42	ayat (1)	Gubernur atau Bupati/Walikota mempunyai tugas dan wewenang: (e) Melaksanakan dan mengkoordinasikan pelaksanaan syariat Islam secara menyeluruh; (i) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan Perundang-undangan.
5.	Pasal 125	Ayat (1)	Syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi Aqidah, syariah dan akhlak.
		Ayat (2)	Syariat Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi Ibadah, Ahwal Alsyukhshiyah (hukum keluarga), Muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha (peradilan), Tarbiyah (Pendidikan), dakwa, Syiar, dan pembelaan Islam
		Ayat (3)	Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan syariat Islam sebagaimana

			dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun Aceh.
6.	Pasal 126	Ayat (1)	Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib mentaati dan menjalankan syari'at Islam.
		Ayat (2)	Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari'at Islam
7.	Pasal 127	Ayat (2)	Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai-nilai agama, yang dianut oleh umat bergama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang di anutnya
		Ayat (4)	Pendirian tempat Ibadah di Aceh harus mendapatkan izin dari Pemerintah Aceh dan/atau Pemkab/Kota
		Ayat (5)	Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Qanun yang memperhatikan peraturan perundang-undangan

B. Peran Kementerian Agama dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil

1. Tugas dan fungsi Kementerian Agama Aceh Singkil

Kementerian Agama merupakan lembaga negara yang bersifat eksekutif. Penjabaran eksekutif dapat terlihat pada pelaksanaan peran dalam pembagian wilayah kekuasaan. Bercerminkan pada pembagian kekuasaan trias politica yang membagi kekuasaan menjadi tiga bagian yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif maka Kementerian Agama merupakan bagian eksekutif yang menjalankan (pihak pelaksana) peraturan perundang-undangan.

Kementerian Agama sebagai bagian Pemerintahan yang turut dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan tentu memiliki peran sesuai dengan porsinya. Hal tersebut didasarkan pada pengaturan (regulasi) yang menjadi acuan dasar pembentukannya.

Selain itu, sebagai bagian Pemerintahan tentu Kementerian Agama harus dapat dipahami secara baik. Oleh karenanya, Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian yaitu melalui fungsi Pemerintahan dan melalui organisasi Pemerintahan.²⁸

Pertama, Pemerintahan dapat diartikan melalui fungsi Pemerintahan (Kegiatan memerintah). Pengertian ini memperlihatkan bahwa Kementerian Agama memiliki kewenangan dalam menerbitkan suatu perintah yang harus dapat dilaksanakan. Dalam kaitannya menunjukkan bahwa Kementerian Agama dapat

²⁸ Philipus M. Hadjon, dkk. 2001. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia indonesia (Introduction to the indonesian administrative law*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press hal. 6

menerbitkan suatu perintah yang dianggap perlu dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Kedua, Pemerintahan dapat dipahami melalui organisasi Pemerintahan. Dalam pemahaman ini, memperlihatkan kedudukan porsi Pemerintahan dapat dibagi menjadi beberapa struktural. Struktural tersebut baik bersifat vertikal maupun secara horizontal sehingga terbentuklah *chek and balances*. Dalam kaitannya, Kementerian Agama sebagai lembaga negara yang termasuk dalam departemen merupakan lembaga negara yang berada dipusat Pemerintahan. Namun demikian keberadaannya pula dibutuhkan didaerah mengingat adanya penerapan sistem otonomi daerah yang menjadikan eksekutif pula terbagi secara vertikal.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tentu tidak terlepas dari bentuk kebijakannya. Setidaknya dalam penentuan kebijakan tersebut dapat didasarkan pada kebutuhan masyarakat. Alternatif yang sedemikian rupa dapat dilaksanakan melalui penerapan norma hukum mengingat hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat.

Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita dan untuk mencapai keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataannya (*das sein-das solen*). Oleh karena itu hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Pemberlakuan norma hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ini karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan pembaharuan dalam masyarakat.

Menurut Bambang Sunggono yang mengutip hasil disertasi Esmi Warasih Pujirahayu yang berjudul “Implementasi kebijaksanaan Pemerintahan Melalui Peraturan-Perundang-undangan dalam Perspektif Sosiologis” menyebutkan bahwa pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan dikarenakan beberapa hal, diantaranya sebagai berikut:²⁹

- a. Hukum merupakan sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas didalam kehidupan masyarakat;
- b. Hukum merupakan sarana Pemerintah untuk menerapkan sanksi;
- c. Hukum sering dipakai oleh Pemerintah sebagai sarana untuk melindungi dan melawan kritik;
- d. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Penerapan sistem hukum yang paling memungkinkan ialah dengan bersandarkan kepada aliran *sociological jurisprudence*. Menurut Eugen Ehrlich Pusat gaya tarik perkembangan hukum yang paling memungkinkan tidak terletak pada perundang-undangan maupun pada ilmu hukum melainkan dipengaruhi oleh masyarakat itu sendiri.³⁰ Ajarannya ini berpokok pada perbedaan antara hukum positif dengan hukum yang hidup dimasyarakat atau dengan kata lain perbedaan antara kaidah-kaidah hukum dengan kaidah-kaidah sosial lainnya. Hal tersebut pula seirama dengan pandangan Rescou Pound yang memandang hukum sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-

²⁹ Bambang Sunggono. *Log. Cit* hal. 76

³⁰ Otjie Salman. 2009. *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*. Bandung: Refika Aditama hal.72

kebutuhan sosial sehingga memunculkan berbagai macam pandangan. Salah satu diantaranya ialah pandangan hukum sebagai pakaian yang harus menyesuaikan kebutuhan para penggunanya. Secara sederhana, sosiological jurisprudence menekankan bahwa hukum positif hanya akan efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup didalam masyarakat. Oleh karena itulah pendekatan melalui sosiological jurisprudence memiliki efektivitas yang baik dalam menghadirkan suatu kebijakan.

Kebijakan sejatinya menginginkan adanya bentuk pembangunan yang tercapai. Sementara itu, pembangunan menghendaki agar masyarakat bertindak menurut cara-cara baru. Maka dari itu kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus ditempuh oleh masyarakat untuk menjadikan hukum sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya dengan lebih efektif. Kebijakan publik yang berkualitas tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para administrator publik, tetapi harus berisi pula opini publik sebagai representasi dari kepentingan publik.³¹ Oleh karena itu, perubahan besar yang terjadi didalam hukum maupun didalam masyarakat terjadi sebagai konsekuensi logis dari pembangunan.

Kementerian Agama sebagai sebuah lembaga negara tentu harus memperhatikan dasar-dasar kelembagaan dalam suatu negara hukum. Esensial yang tidak dapat dilepaskan adalah pengaturan hukum mengenai keberadaan Kementerian Agama itu sendiri.

³¹ H. Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI hal. 18

Kementerian Agama pada awalnya disebut sebagai Departemen Agama. Namun melalui Peraturan Presiden nomor 83 tahun 2015 tentang Kementerian Agama (PerPres Kemenag) sebagai payung hukumnya mengakibatkan adanya pergantian frasa dalam nama kelembagaan ini. Kementerian Agama merupakan lembaga negara yang dipimpin oleh Menteri Agama. Sehingga pertanggungjawabannya langsung kepada seorang Presiden. Hal ini termuat dalam Pasal 1 angka (1) PerPres Kemenag yang berbunyi “Kementerian Agama berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”.

Demi pertanggungjawaban tersebut, tentu Kementerian Agama turut harus menjalankan kebijakan-kebijakan menurut tugas dan fungsinya. Dalam Pasal 2 PerPres Kemenag menjelaskan bahwa Kementerian Agama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibidang keagamaan dalam Pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan negara. Lebih konkrit, urusan Pemerintahan dibidang keagamaan merupakan sesuatu yang bersifat sensitif. Sehingga kehadiran Kementerian Agama haruslah dapat menjalankan peran sebaik-baiknya.

Secara eksplisit ketentuan ini menunjukkan urusan bidang keagamaan tidaklah hanya terfokus pada urusan satu agama saja. Melainkan seluruh agama yang diakui legalitasnya dimata hukum. Kompleksitas inilah yang menjadikan Kementerian Agama memiliki urgensi dimana sensitivitas masyarakat terhadap isu-isu keagamaan, baik berbentuk konspirasi bahkan konflik antar umat beragama yang saat ini mulai naik kepermukaan.

Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Agama menyelenggarakan beberapa fungsi. Fungsi-fungsi itu meliputi:

- a. Perumusan, Penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dibidang keagamaan;
- b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama;
- c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas dilingkungan Kementerian Agama;
- d. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah;
- e. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional; dan
- f. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai kedaerah.

Dalam kajian ini, hal esensial dalam pengawasan pembangunan rumah ibadah mengacu pada beberapa fungsi utama. Pertama, fungsi perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan dibidang keagamaan. Fungsi ini menunjukkan bentuk kewenangan Kementerian Agama dalam merumuskan kebijakan, menetapkan kebijakan dan melaksanakan kebijakan dibidang keagamaan dengan bersandarkan pada nilai-nilai dan norma-norma serta dasar-dasar yang tepat agar kebijakan itu tidaklah berdampak negatif terhadap kehidupan umat beragama.

Kedua, fungsi pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agama. Fungsi ini menunjukkan kewenangan Kementerian Agama

dalam melakukan bentuk-bentuk Pengawasan atas pelaksanaan tugas dilingkungan Kementerian Agama yang pula tidak terlepas terhadap pengawasan terhadap pembangunan rumah ibadah. Ketiga, fungsi pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai kedaerah. Fungsi ini menunjukkan bahwa Kementerian Agama wajib melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersifat teknis dari pusat sampai kedaerah. Kegiatan bersifat teknis ini merupakan aturan-aturan pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah pusat untuk sebaiknya dapat diterapkan di daerah. Meskipun aturan teknis itu dapat sedikit berubah dengan adanya peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah daerah.

Sebagai bagian Kementerian Agama, tentu Kementerian Agama Aceh Singkil pula menjalankan tugas dan fungsi sebagaimana yang diinstruksikan kepada dan oleh Kementerian Agama dan Pemerintah mengingat skema yang terjadi hanyalah pembagian kewenangan berdasarkan pada kewilayahan yang bersifat vertikal dan horizontal. Kewenangan bersifat vertikal memperlihatkan adanya kedudukan yang berbeda diantara Kementerian Agama ditingkat pusat dan Kementerian Agama diwilayah kedaerahan. Sehingga hal ini mengimplikasikan bahwa Kementerian Agama ditingkat pusat akan memiliki dominansi untuk tunduk pada pengaturan-pengaturan yang ditetapkan Pemerintahan pusat tanpa memperhatikan penerapan pengaturan di daerah. Disamping itu, hal ini mengimplikasikan kepada cakupan kewenangan yang lebih luas. Sedangkan Kementerian Agama ditingkat daerah akan mengimplikasikan adanya pelaksanaan terhadap pengaturan-pengaturan yang ditetapkan oleh Pemerintahan di daerah

mengingat adanya Pemerintahan (eksekutif) di daerah terkait dengan bidang keagamaan.

Sejatinya hal yang ditetapkan kepada Kementerian Agama ditingkat pusat maupun ditingkat daerah memiliki kesamaan dalam konsepsinya. Kesamaan itu dapat dilihat dalam fungsi perumusan, penetapan, pelaksanaan dan pengawasan dibidang keagamaan meskipun dibatasi oleh skala kewenangan yang bersifat nasional dan regional. Kesamaan inilah yang menunjukkan bentuk kewenangan secara horizontal dilingkungan Kementerian Agama dan Kementerian Agama Aceh Singkil.

2. Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil

Dalam mencapai tujuan, suatu keberhasilan akan berhasil bila melihat kepada 4 (empat) struktur kegiatan usaha. Keempat struktur itu meliputi *planing*, *organizing*, *actuating* dan *controlling*. Hal paling mutlak dalam kajian ini ialah sistem kontrol yang diterapkan oleh Kementerian Agama Aceh Singkil dalam mencapai tujuan kerukunan diantara umat beragama.

Bercerminkan pada konflik di Aceh Singkil yang terkait dengan isu keagamaan bukanlah konflik yang pertama kali terjadi. Dalam catatannya, Aceh Singkil mengalami konflik keagamaan pertama kali pada tahun 1979 (yang kala itu masih tergabung dengan wilayah tingkat II Aceh Selatan) dan berhasil diselesaikan pada tanggal 13 Oktober 1979 melalui deklarasi perdamaian dalam suatu perjanjian diantara umat beragama. Deklarasi itu berupa Pernyataan Bersama Ummat Islam dan Ummat Kristen pada tanggal 11 Juli 1979 dan Ikrar Kerukunan Bersama pada tanggal 13 Oktober 1979.

Selanjutnya konflik kedua timbul pada tahun 2001, ketika masyarakat (muslim) melihat adanya pembangunan dan pelaksanaan rehabilitasi (renovasi) pembangunan gereja tanpa izin serta dianggap telah melanggar klausul Pasal dalam perjanjian Pernyataan Bersama Ummat Islam dan Ummat Kristen pada tanggal 11 Juli 1979 dan Ikrar Kerukunan Bersama pada tanggal 13 Oktober 1979. Kemudian konflik ini pula terselesaikan melalui musyawarah yang dilakukan oleh Pemerintah yang melibatkan kedua belah pihak tertanggal 9 Oktober 2001 yang kemudian ditanda tangani oleh masyarakat muslim dan masyarakat Kristen. Sejatinya dengan kesepakatan yang telah dilakukan lebih dari satu kali ini mampu untuk memberikan sedikit jaminan untuk terciptanya masyarakat beragama yang rukun.

Namun demikian, pada tanggal 30 April tahun 2012 masyarakat yang tergabung kedalam aliansi kelompok muslim melalui kelompok Front Pembela Islam (FPI) Kabupaten Aceh Singkil melakukan aksi demonstrasi didepan kantor Bupati yang pada intinya menuntut dilakukannya penertiban terhadap rumah ibadah non muslim karena dibangun tanpa izin dan menyalahi hasil kesepakatan antara ummat Islam dan ummat Kristen pada tanggal 9 Oktober tahun 2001. Untuk meredam hal ini melalui Surat Keputusan Bupati Nomor 116 tahun 2012 Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil membentuk tim penyelesaian sengketa rumah ibadah yang kemudian melakukan penertiban terhadap rumah ibadah dengan cara penyegelan karena dianggap menyalahi hasil kesepakatan sebelumnya (perjanjian bersama umat agama Islam dan Kristen tanggal 11 Oktober 2001).

Kemudian, pada tahun 2015 konflik pula kembali terjadi ketika dilakukannya pembakaran terhadap rumah ibadah non muslim yang tidak memiliki izin. Konflik ini setidaknya menewaskan 1 (satu) orang dari kalangan muslim karena terkena luka tembak senjata rakitan ilegal milik masyarakat non muslim dikepala. Konflik-konflik yang terjadi seperti telah memiliki skenario sendiri yang kemudian dikenal dengan *conflict by design*.³² Sehingga hal ini secara sederhana terjadi karena problematika yang sama seperti telah memiliki skenario sendiri.

Skenario-skenario itu akan mengakibatkan lingkaran konflik sosial (*cyrcle conflict*) lingkaran konflik itu akan terus mengalami sirkulasi didalam masyarakat. Untuk meminimalisir *cyrcle conflict* ini maka Kementerian Agama Aceh Singkil memiliki peran sentral untuk memastikan konflik antara keagamaan di Aceh Singkil untuk tidak terulang.

Selain itu konflik yang melibatkan rumah ibadah ini pula merupakan bentuk bom yang dapat meledak sewaktu-waktu. Sehingga Kementerian Agama Aceh Singkil diharuskan untuk melakukan peran secara efektif. Efektivitas itu haruslah bersifat preventif mengingat konflik rumah ibadah yang terjadi di Aceh Singkil terus terjadi. Kegagalan dalam preventif ini dapat menimbulkan konflik lanjutan.

Bercerminkan pada pola kasus yang terjadi di Wilayah Aceh Singkil menitik beratkan pada sistem perizinan yang tidak terlaksana dengan baik. Oleh karenanya salah satu peran pengawasan dalam pembangunan rumah ibadah oleh

³² haidlor Ali Ahmad. *Log.cit* hal. 18

Kementerian Agama terletak pada dasar-dasar perizinan atau Izin Mendirikan Bangunan rumah ibadah. Pengawasan yang dapat dilakukan oleh Kementerian Agama adalah melalui rekomendasi-rekomendasi dan pendapat Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil,

Dalam Pasal 14 PB2M mendeskripsikan bahwa dalam pembangunan rumah ibadah mengharuskan kepada seluruh pihak atau kepanitiaan untuk mendapatkan rekomendasi Kantor Kementerian Agama sebagai bagian dari syarat khusus. Pendirian rumah ibadah tidak hanya harus memenuhi syarat administratif dan syarat teknis bangunan gedung. Mendapatkan rekomendasi oleh Kantor Kementerian Agama pula harus dimiliki kepanitiaan pendirian rumah ibadah.

Dalam menerbitkan rekomendasi ini tentunya Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil harus secara tepat dalam memberikan rekomendasi tersebut. Hal ini didasarkan karena adanya hak-hak yang tidak dapat direstriksi yaitu terkait dengan beribadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing. Kesalahan dalam kebijakan yang diambil dalam pemberian rekomendasi tentu akan menjadi bom waktu tersendiri bagi Kantor Kementerian Agama di Aceh Singkil.

Selain itu pula dikarenakan problema terkait dengan rumah ibadah di Aceh Singkil dalam catatan yang cukup rawan. Sehingga Kantor Kementerian Agama harus tepat dalam memutuskan suatu kebijakan termasuk mengenai rekomendasi dalam pembangunan rumah ibadah. Untuk itu mestinya harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga Kementerian Agama tetap bergerak sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagaimana yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam penerbitan rekomendasi ini, Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil melakukan pengawasan terhadap munculnya konflik-konflik dikemudian hari. Pengawasan tersebut dapat dilakukan dengan upaya harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan melalui syarat-syarat khusus dalam pendirian rumah ibadah. Syarat-syarat khusus itu meliputi jumlah pengguna rumah ibadah, dan dukungan masyarakat sekitar yang bukan pengguna rumah ibadah.

Pengawasan rumah ibadah berdasarkan pada jumlah pengguna rumah ibadah diterapkan agar Kementerian Agama dapat melihat seberapa urgensi keberadaan rumah ibadah itu untuk diberikan izin. Hal itu dikarenakan pendirian rumah ibadah sudah memasuki ranah publik. Meskipun kebebasan beribadah menurut agama dan kepercayaan masing-masing menjadi hak yang tidak dapat direstriksi, namun pembangunan rumah ibadah telah menjadi ranah publik sehingga mengharuskan adanya fakta yang mendeskripsi urgensi dalam pembangunan rumah ibadah.

Terdapat perbedaan dalam matematis mengenai jumlah masyarakat pengguna rumah ibadah di Aceh Singkil. Bercerminkan pada Pasal 14 ayat (2) huruf (a) PB2M setidaknya jumlah pengguna rumah ibadah disuatu daerah tidak kurang dari 90 (sembilan puluh) orang. Jumlah pengguna tersebut berlaku dalam setiap satu desa. Namun demikian, bila suatu desa tidak mencapai komposisi minimal 90 (sembilan puluh) orang tersebut, maka komposisi pengguna rumah ibadah itu dapat digunakan batas wilayah baik kecamatan, atau Kabupaten/kota atau Provinsi. Hal itu terdapat dalam Pasal 13 ayat (3) PB2M.

Komposisi itu memiliki perbedaan dengan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Provinsi Aceh. Dalam Qanun Aceh 4/2016 jumlah pengguna rumah ibadah sedikit ditambah. Hal ini dikarenakan Aceh sebagai daerah istimewa yang diberikan kewenangan lebih dalam menjalankan syariah Islam. Sehingga mengimplikasikan adanya perlindungan terhadap masyarakat Islam secara lebih kompleks. Kompleksitas itu dengan sedikit memberikan tambahan matematis jumlah pengguna rumah ibadah yang bukan muslim. Dalam Pasal 14 ayat (2) huruf (a) qanun ini, jumlah pengguna rumah ibadah paling sedikit ialah 140 (seratus empat puluh) orang pengguna. Selain itu, para pengguna tersebut merupakan masyarakat tetap. Mungkin jumlah ini sedikit memperlihatkan adanya indikasi deskriminasi di wilayah Aceh. Bila dibandingkan dengan Provinsi Bali yang menerapkan Pergub Nomor 10 tahun 2006 Tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pendirian Rumah Ibadah sebagai syarat pendirian rumah ibadah jumlah pengguna rumah ibadah paling sedikit 100 Kepala Keluarga sebagai pengguna.³³ Secara matematis syarat ini lebih sulit bila dibandingkan dengan pengaturan yang berlaku di Aceh.

Dalam penerbitan rekomendasi oleh Kementerian Agama Aceh Singkil, kepala Kantor Kementerian Agama dapat melihat urgensi penggunaan rumah ibadah. Meskipun terjadi disharmoni diantara kedua peraturan tersebut namun sejatinya Kementerian Agama dapat menjadikan pengaturan yang termuat dalam qanun Aceh tersebut mengingat pandangan hukum secara Sociological Jurisprudence. Maka penerapan kebijakan oleh kemnterian Agama Aceh Singkil

³³ *Idem.* hal. 6

haruslah berdasarkan pada pengaturan yang ditetapkan oleh qanun Aceh. Hal tersebut mengingat wilayah Aceh sebagai salah satu daerah istimewa syariah yang pula cerminan dari sistem otonomi daerah yang diterapkan dewasa ini.

Selain jumlah pengguna tersebut, dalam rekomendasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama pula memperhatikan jumlah dukungan dari masyarakat sekitar tempat pendirian rumah ibadah. Dalam hal ini secara matematis penerapan dukungan yang berlaku dalam PB2M dan Qanun Aceh juga memiliki perbedaan. Dalam pengaturan PB2M, dukungan masyarakat sekitar paling sedikit 60 (enam puluh) orang. Sedangkan dalam qanun Aceh dukungan masyarakat sekitar paling sedikit 110 (seratus sepuluh) orang. Multitafsir itu pula sejatinya menjadi kendala tersendiri. Namun Kementerian Agama Kabupaten Aceh Singkil harus mengikuti syarat yang ditetapkan dalam qanun Aceh, Mengingat Aceh merupakan wilayah berbasiskan syariah Islam.

Selain pengguna dan dukungan masyarakat sekitar, pengawasan Kementerian Agama Aceh Singkil juga melakukan verifikasi atas status tanah tempat pendirian rumah ibadah. Ketiga hal ini merupakan langkah yang dimiliki Kantor Kementerian Agama di Aceh Singkil dalam mengawasi Pembangunan rumah ibadah.

Selain itu, pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian Agama dengan Membuat Posko Informasi Kerukunan (PIK). Dalam pelaksanaan pendirian maupun renovasi rumah ibadah di Aceh Singkil masyarakat atau kepanitiaan pendirian rumah ibadah tidak memperhatikan perizinan yang seharusnya dilakukan. Pelaksanaan tanpa izin ini tentu akan mengakibatkan timbulnya

pergesekan diantara masyarakat karena anggapannya yang dilakukan secara diam-diam. Konspirasi ini pula membahayakan ketertiban umum sebagaimana yang terjadi pada 2015 yang lalu. Oleh karenanya Kementerian Agama Aceh Singkil menetapkan kebijakan melalui pembentukan Posko Informasi Kerukunan (PIK).

Didalam posko ini memiliki tugas-tugas dalam mengawasi kerukunan umat beragama di Aceh Singkil yang pula tidak luput terkait pembangunan rumah ibadah. Tugas-tugas itu meliputi:

- a. Mengumpulkan Informasi dari berbagai sumber berkaitan dengan kerukunan umat beragama;
- b. Menerima pengaduan dan pelaporan masyarakat;
- c. Melakukan Investigasi dan verifikasi terhadap laporan masyarakat yang berkaitan dengan kerukunan ummat beragama
- d. Melakukan pemetaan potensi konflik, bekerja sama dengan Pemerintah daerah atau instansi lain terkait dengan kerukunan ummat beragama;
- e. Menyampaikan informasi kepada masyarakat tentang kerukunan ummat beragama;
- f. Memberikan laporan dan informasi tentang kerukunan ummat beragama kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil
- g. Melakukan koordinasi dan melakukan pencegahan terhadap potensi konflik;
- h. Melakukan pendataan Izin rumah ibadah;

- i. Menyampaikan kondisi kerukunan ummat beragama secara mingguan, dan/atau bulanan dan/atau saat dibutuhkan.

Tugas-tugas tersebut menjadikan Kementerian Agama telah melakukan pengawasan secara kompleks. Kompleksitas itu melihat kebijakan yang bertujuan untuk melakukan pencegahan terhadap potensi konflik di Aceh Singkil yang sampai saat ini masih berpotensi untuk memuncak kembali terkait dengan pembangunan rumah ibadah tanpa izin.

Atas laporan-laporan yang diterima oleh Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil baik melalui poskonya tentu membuat Kementerian Agama Aceh Singkil harus mengambil langkah-langkah cepat terhadap potensi konflik yang ada. Hal ini dilakukan melalui skema monitoring. Sekama monitoring ini ialah skema yang dilakukan dengan menyesuaikan dugaan sebagaimana laporan masyarakat dengan keadaan dilapangan. Monitoring ini dapat dilakukan dengan berkoordinasi dengan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Aceh Singkil.

Posko informasi kerukunan (PIK) pertama kali dibentuk oleh Kementerian Agama Aceh Singkil pada tahun 2015 yang lalu. Salah satu kewenangan yang dimilikinya ialah melakukan monitoring terhadap laporan penyalahan izin dalam pembangunan rumah ibadah. Latar belakang penerapan skema monitoring ini bercermin kepada Monitoring yang dilakukan oleh FKUB dan dewan penasihat FKUB Aceh Singkil. Pada tanggal 19 Mei tahun 2015 melalui surat resmi dengan nomor: 08/FKUB/V/2015 melaporkan bahwa hasil monitoring memperlihatkan adanya pembangunan gereja tanpa izin di desa

Silulusan Kecamatan Gunung Meriah. Oleh karenanya, FKUB dengan berkoodinasi dengan Pemerintah Daerah secara cepat memerintahkan camat untuk segera memberikan perintah pemberhentian sementara atas pembangunan gereja tersebut. Namun pada 13 Agustus tahun 2015 memperlihatkan hasil monitoring tidak dilaksanakan. Hal tersebut dibuktikan dengan melihat hasil dokumentasi pada monitoring pertama yang memperlihatkan balok besi yang telah dinaikkan pada monitoring kedua. Hal inilah yang menjadi salah satu alasan diterapkannya skema monitoring di PIK Kementerian Agama Aceh Singkil. Meskipun PIK belum melakukan monitoring secara maksimal saat ini, namun dengan adanya skema monitoring ini menunjukkan cepat tanggapnya sistem pengawasan yang diterapkan oleh Kementerian Agama Aceh Singkil.

Selain dalam surat rekomendasi dan PIK yang dibentuk oleh Kementerian Agama Aceh Singkil termasuk sistem monitoring yang diterapkan, pengawasan yang dilakukan pula dilakukan terhadap Camat dan Lurah/Kepala Desa. Dalam Pasal 23 ayat (2) berbunyi:

“(2) Bupati/walikota dibantu Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/kota melakukan pengawasan terhadap Camat dan Lurah/Kepala Desa serta instansi terkait didaerah atas pelaksanaan pemeliharaan kerukunan ummat beragama, pemberdayaan forum kerukunan ummat beragama dan pendirian rumah ibadah”
memperlihatkan adanya peran yang dimiliki Kementerian Agama dalam pengawasan pembangunan rumah ibadah.

Sistem pengawasan yang dapat dilakukan oleh Kementerian Agama ini dapat diterapkan melalui dua sistem yaitu *Chros cek* dan *monitoring*. Skema *Chros cek* ini terbagi atas dua skema yaitu *Chros cek* secara vertikal dan *Chros*

cek horizontal. Skema *Chros cek vertikal* dilakukan oleh Kepala kantor Kementerian Agama langsung kepada para Camat, Lurah/Kepala Desa karena hak prerogatif sebagai bagian eksekutif yang lebih tinggi. Sedangkan *Chros cek horizontal* yaitu kepala kantor Kementerian Agama dapat bersinergi dengan FKUB bersama untuk mengawasi Camat dan/atau lurah/kepala desa bila mengharuskan.

Selain sistem *Chros cek* tersebut, pengawasan oleh Kementerian Agama pula dapat dilaksanakan melalui monitoring. Dalam sistem monitoring ini dapat dilaksanakan melalui dua skema yaitu skema aktif dan skema pasif. Skema aktif bilamana Kementerian Agama menerima laporan dan pengaduan masyarakat maka secara aktif Kementerian Agama menanggapi dugaan-dugaan tersebut secara cepat bila berpotensi menimbulkan konflik. Sedangkan skema pasif yaitu Kementerian Agama hanya menunggu laporan-laporan kerukunan umat beragama dari para camat dan lurah/atau kepala desa. Skema pasif ini dilangsungkan atau disampaikan setiap 6 (enam) bulan pada bulan Januari dan bulan Juli sebagaimana Pasal 24 ayat (3) PB2M.

3. Pemberlakuan Sanksi atas Pelanggaran

Dalam setiap pengaturan tentunya memiliki sanksi untuk diterapkan ketika terjadinya sebuah pelanggaran. Begitu pula dengan pembangunan rumah ibadah. Secara implisit PB2M tidak memuat tentang adanya penegakan hukum terkait dengan adanya pendirian rumah ibadah yang tidak memenuhi syarat dan prosedural pendirian rumah ibadah. Sehingga dalam hal ini menjadi sebuah problem baru yang menghasilkan perselisihan secara berlarut.

Baik dalam PB2M maupun Qanun Aceh 4/2016 hanya memuat tentang langkah-langkah penyelesaian perselisihan akibat pendirian rumah ibadah. Dalam PB2M hal tersebut termuat dalam Pasal 21 ayat (1) dan dalam Qanun Aceh terdapat dalam Pasal 26 ayat (1) yang pada intinya setiap perselisihan akibat pendirian tempat ibadah diselesaikan melalui jalur musyawarah oleh masyarakat setempat. Secara deskriptif Pasal ini hanya menjadikan konflik di Aceh Singkil tetap timbul, karena tetap adanya ketidakpuasan. Sehingga dalam dua ayat berikutnya menyebutkan peran Kepala Daerah, dan Kepala Kantor Kementerian Agama wilayah Kabupaten serta pengadilan setempat sebagai solusi atas timbulnya perselisihan yang berlanjut.

Namun demikian sejatinya pendirian rumah ibadah yang tidak memiliki izin dapat dilakukan penegakan hukum secara layak. Keberadaan bangunan tanpa izin tentu menjadi masalah tersendiri. Mengingat rumah ibadah pula bangunan gedung yang sejatinya memiliki izin maka melalui Undang-undang nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UUBG) dapat dilakukan penegakan hukum.

Dalam pendirian rumah ibadah yang tidak memiliki izin dapat dilakukan pembongkaran. Hal itu termuat dalam Pasal 39 ayat (1) UUBG yang menyebutkan

“(1) Bangunan gedung dapat dilakukan pembongkaran apabila: (a) Tidak layak fungsi dan tidak dapat diperbaiki; (b) Dapat menimbulkan bahaya dalam pemanfaatan bangunan gedung dan/atau lingkungannya; (c) Tidak memiliki izin mendirikan bangunan gedung”

Oleh karenanya Pemerintah Daerah dapat melakukan penegakan hukum atas bangunan rumah ibadah dengan cara pembongkaran sebagaimana instruksi UUBG ini.

Selain itu, pelanggaran dalam pendirian bangunan gedung yang termasuk didalamnya meliputi rumah ibadah juga dapat dilakukan penegakan hukum dengan pengenaan sanksi administratif. Dalam Pasal 44 UUBG menyebutkan bahwa setiap pelanggaran dalam pendirian bangunan gedung yang melanggar undang-undang ini dapat dikenai sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif tersebut meliputi:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Pembatasan kegiatan pembangunan;
- c. Penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan;
- d. Penghentian sementara atau tetap pada pemanfaatan bangunan gedung;
- e. Pembekuan izin mendirikan bangunan gedung;
- f. Pencabutan izin mendirikan bangunan gedung;
- g. Pembekuan sertifikat layak fungsi bangunan gedung;
- h. Pencabutan sertifikat layak fungsi bangunan gedung;
- i. Perintah pembongkaran bangunan gedung.

Sebagaimana langkah-langkah penegakan hukum tersebut tentunya dapat dilakukan oleh Pemerintah daerah Aceh Singkil sebagai langkah preventif konflik yang sering kali terulang kembali. Langkah preventif ini tentunya lebih baik, melalui penegakan hukum mengingat perdamaian yang dilakukan melalui perjanjian tidaklah dapat melingkup secara universal.

C. Kendala Kementerian Agama Dalam Pengawasan Pembangunan Rumah Ibadah di Aceh Singkil

Dari penelitian yang telah dilakukan oleh penulis terdapat beberapa kendala yang dialami oleh Kementerian Agama Aceh Singkil dalam mengawasi pembangunan rumah ibadah. Kendala-kendala itu disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: Problematika regulasi, pemahaman masyarakat, pengerusakan citra Kementerian Agama, efektivitas perjanjian dalam perdamaian kerukunan umat beragama. Kendala-kendala ini memiliki hubungan satu sama lain.

1. Problematika Regulasi

Tentunya sebagai negara hukum sebagaimana Pasal 1 angka (3) UUD 1945 setiap kebijakan dan pelaksanaan kebijakan harus didasarkan hukum. Oleh karenanya hukum haruslah dapat menjadi supremasi tertinggi. Namun demikian menjadi kendala tersendiri bagi Kementerian Agama Aceh Singkil ketika syarat khusus diantara ketetapan dalam PB2M memiliki Perbedaan dengan ketetapan dalam Qanun Aceh mengingat Aceh adalah Provinsi yang berbasis syariah Islam. Hal ini menyebabkan adanya blunder bagi Kementerian Agama dalam penerbitan rekomendasi secara substantif. Dalam rekomendasi Kementerian Agama setidaknya harus melakukan verifikasi pencantuman jumlah pengguna rumah ibadah, jumlah masyarakat yang memberikan dukungan namun bukan sebagai pengguna rumah ibadah serta status tanah lokasi pendirian rumah ibadah. Hal inilah yang menjadi kendala bagi Kementerian Agama Aceh Singkil apakah harus mengikuti ketetapan dalam PB2M mengingat Kementerian Agama Aceh Singkil adalah pelayanan dan pelaksanaan tugas terpadu dibawah Kementerian Agama.

Namun disisi lain Kementerian Agama Aceh Singkil pula harus mengikuti ketetapan dalam peraturan daerah Provinsi Aceh mengingat adanya bentuk otonomi daerah.

2. Pemahaman Masyarakat

Dalam konsep sosilogical jurisprudence hukum yang baik sejatinya hukum yang diakui keberadaannya oleh masyarakat. Maka dengan menarik sebuah benang merah setidaknya hukum dan masyarakat harus memiliki harmonisasi yang baik. Ketidakpahaman masyarakat tentang hukum dapat menimbulkan supremasi hukum tidak terjalin dengan baik. Selain itu eksistensi hukum pula tidak terlepas kepada pengaruhnya terhadap pembaharuan didalam masyarakat. Maka dari itu problematika regulasi tentunya akan mempengaruhi pemahaman masyarakat.

Dualisme dalam peraturan-perundang-undangan yang mengatur hal yang sama tentu akan menimbulkan gundah dalam masyarakat. Dalam satu peraturan perundang-undangan saja masyarakat terkadang tidak paham dengan tafsir yang termuat didalamnya. Maka menjadi pertanyaan tersendiri bagaimana mungkin masyarakat memahami adanya dua peraturan yang pada pokoknya mengatur hal yang sama namun memiliki muatan yang berbeda. Sehingga dualisme pengaturan ini tentu akan menambah kendala-kendala Kementerian Agama Aceh Singkil mengingat kebingungan yang ada didalam masyarakat itu sendiri.

Maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat beberapa ketentuan yang seharusnya dilakukan untuk menjawab kendala ini.

Ketentuan itu diantaranya ialah penyebarluasan peraturan dan sosialisasi kepada masyarakat. Penyebarluasan dan sosialisasi peraturan ini merupakan tanggung jawab Pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif yang dapat berkoordinasi dengan instansi dibawahnya atau melakukan kerja sama dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) terkait. Namun demikian sebagaimana Pasal 9 ayat (2) huruf (d) dalam PB2M maupun Pasal 10 ayat (2) huruf (d) dalam Qanun Aceh nomor 4 menunjukkan keberadaan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) ditingkat kaupaten memiliki tugas dalam melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan dibidang keagamaan yang berkaitan dengan kerukunan dan pemberdayaan umat beragama. Oleh karenanya FKUB sejatinya diharuskan untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan pendirian rumah ibadah agar masyarakat tidak salah dalam memberikan tafsiran dalam pendirian rumah ibadah.

3. Citra Kementerian Agama

Dalam historisnya keberadaan Kementerian Agama hanya mengatur tentang pelaksanaan dibidang keagamaan Islam. Hal itu meliputi penyelenggaraan haji, pendidikan Islam, dan sebagainya dimana hanya terpaku pada pengaturan terhadap agama Islam semata. Hal ini terus dipahami oleh masyarakat sampai saat ini.

Dalam perkembangannya, Kementerian Agama tidak lagi hanya terpaku pada satu agama saja. Namun sudah mencakupi semua agama yang diakui legalitasnya secara hukum yang pada pokoknya bertanggung jawab atas

terlaksananya kerukunan antara umat beragama. Namun hal ini tidaklah dipahami dengan baik oleh semua masyarakat termasuk di Aceh Singkil. Hingga akhirnya citra Kementerian Agama hanyalah menjadi pelaksana segala sesuatu yang berkaitan dengan Islam. Hal ini menjadi salah satu kendala bagi Kementerian Agama Aceh Singkil dalam pengawasan pembangunan rumah ibadah dimana sistem pengawasan yang dilaksanakan bersifat pasif atau menunggu laporan masyarakat terkait pendirian rumah ibadah yang ilegal.

Kendala itu akan terlihat bilamana pandangan masyarakat non muslim menganggap bahwa agama yang mereka anut tidak dinaungi oleh Kementerian Agama sehingga mereka membangun rumah ibadah tanpa sepengetahuan Kementerian Agama Aceh Singkil. Sehingga Kementerian Agama tidak mengeluarkan rekomendasi yang seharusnya mereka berikan kepada masyarakat yang membutuhkan rumah ibadah. Tentunya hal ini akan menjadi hambatan tersendiri.

4. Efektivitas Perjanjian Perdamaian Kerukunan Umat Beragama

Bila bercerminkan pada konflik antara umat beragama dikarenakan rumah ibadah di Aceh Singkil seluruhnya diselesaikan melalui perjanjian perdamaian. Namun hal ini tidaklah efektif menurut peneliti dikarenakan tidak ada lembaga yang menjadi pengawas atas muatan perjanjian agar masing-masing pihak tidak menimbulkan perbuatan melawan hukum. Pada konflik yang berlanjut tersebut terlihat masih sering terjadinya perbuatan melawan hukum oleh masyarakat Kristen dalam mendirikan tempat ibadah yang tidak sesuai dengan klausul perjanjian perdamaian. Hal ini dikarenakan kurang dilakukannya

pengawasan terhadap klausul Pasal. Sehingga menjadi kendala-kendala tersendiri bagi Kementerian Agama dalam mengawasi pembangunan rumah ibadah.

Selain itu pula bercerminkan pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dalam Pasal 1338 yang secara implisit menjelaskan bahwa suatu perjanjian akan menjadi undang-undang bagi mereka yang melakukan perikatan tersebut maka menjadi problem baru dimana mereka yang tidak terlibat dalam perjanjian tersebut tentu tidak akan terikat oleh perjanjian perdamaian tersebut. Hal ini akan menjadi bumerang terhadap kerukunan umat beragama. Maka konflik itu akan menjadi sebuah siklus yang tidak berakhir.

Untuk menjawab kendala ini menurut penulis maka seharusnya Pemerintah Daerah yang dibantu oleh Kementerian Agama Aceh Singkil harus melakukan penegakan hukum yang tepat sebagaimana yang tertuang dalam PB2M Junto Qanun Aceh nomor 4 tahun 2016 Junto UUBG ketika terjadinya pendirian rumah ibadah secara ilegal.

BAB IV

Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Dari pembahasan diatas maka kita akan menemukan kesimpulan berupa:

1. Pelaksanaan izin pendirian rumah ibadah di Aceh Singkil didasarkan pada Peraturan Bersama 2 Menteri (PB2M) dan Qanun Aceh nomor 4 tahun 2016. Dalam dua peraturan ini menimbulkan perbedaan dalam pelaksanaan perizinan mendirikan rumah ibadah di Aceh Singkil. Perbedaan itu dapat dilihat pada jumlah matematis syarat khusus pendirian rumah ibadah, serta perizinan yang dikecualikan bagi pendirian rumah ibadah umat muslim seperti mesjid atau mushalla yang tidak harus mendapatkan izin terlebih dahulu. Perbedaan pelaksanaan izin ini kurang diketahui masyarakat sehingga pelaksanaan izin mendirikan rumah ibadah di Aceh Singkil masih kurang terlaksana dengan baik.
2. Dalam pendirian rumah ibadah tentunya Kementerian Agama Aceh Singkil memiliki peran yang tidak dapat dikesampingkan. Kementerian Agama Aceh Singkil memiliki peran dalam mengawasi pendirian rumah ibadah melalui rekomendasi pendirian rumah ibadah dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau keuchik yang diwilayah kewenangannya disinyalir terdapat pendirian rumah ibadah secara ilegal serta membentuk Posko Informasi Kerukunan yang bertugas menerima laporan terkait dengan informasi kerukunan umat

beragama serta pendirian rumah ibadah secara ilegal.. Dalam rekomendasi yang dikeluarkan Kementerian Agama memiliki keharusan dalam melakukan verifikasi syarat khusus yang telah ditetapkan baik berdasarkan PB2M maupun Qanun Aceh nomor 4 tahun 2016 mulai dari jumlah pengguna rumah ibadah, jumlah dukungan masyarakat bukan pengguna rumah ibadah, dan status tanah tempat pendirian tempat ibadah.

3. Dalam pelaksanaannya Kementerian Agama pula memiliki kendala-kendala dalam mengawasi pendirian rumah ibadah tersebut. Kendala-kendala tersebut diantaranya problematika regulasi, pemahaman masyarakat, citra Kementerian Agama, dan Efektivitas perjanjian perdamaian Kerukunan umat beragama. Kendala ini menjadi hambatan karena adanya dualisme yang kurang diperhatikan oleh pihak-pihak terkait.

B. Saran

1. untuk menjadikan perizinan lebih terlaksana maka Kementerian Agama Aceh Singkil dibantu oleh Forum Kerukunan Umat beragama harus mensosialisasikan pentingnya izin dalam pendirian rumah ibadah dan rekomendasi-rekomendasi yang harus didapatkan ketika ingin mendirikan rumah ibadah.
2. Kepada Pemerintah Daerah untuk dapat melakukan penegakan hukum secara cepat, tepat, dan tanggap agar perizinan dapat terlaksana

sebagaimana mestinya sehingga lingkaran konflik akan dapat terminimalisir.

3. Kepada masyarakat harus secara tepat dan aktif berkoordinasi dengan Kementerian Agama, Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pemerintah Daerah bila menemukan persoalan-persoalan terkait dengan pendirian rumah ibadah ilegal yang terjadi disekitar agar siklus konflik tidak akan terulang kembali.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Andrian Sutedi. 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika,
- Bintoro Tjokro midjojo. 1991. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan*. Jakarta: Sinar Grafika
- H. Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI
- Ida Hanifah (ed), dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
- Majda El-Muhtaj. 2005. *Hak-Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Otjie Salman. 2009. *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah*. Bandung: Refika Aditama
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu hukum (Edisi revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Philipus M. Hadjon, dkk. 2001. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia indonesia (Introduction to the indonesian administrative law*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Ridwan HR. 2006. *Hukum administrasi negara*. Jakarta: raja grafindo

B. Jurnal dan makalah

- Haidor Ali Ahmad, 2015 Makalah Seminar Konflik Penertiban Rumah Ibadah Tidak Memiliki IMB Di Kabupaten Aceh Singkil Provinsi Aceh, Jakarta: Puslitbang Kehidupan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama
- Muhammad Irhan. 2016. *Studi Tentang Pelayanan Publik Dalam Pemberian Izin Mendirikan Bangunan Di Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Dan*

Penanaman Modal Kabupaten Penajam Paser Utara, e-jurnal ilmu Pemerintahan Volume 4. Universitas Mulawarman

C. Dasar Hukum

- 1) Undang-undang Dasar 1945
- 2) Peraturan Presiden nomor 83 tahun 2015 tentang Kementerian Agama
- 3) Undang-undang Nomor 14 tahun 1999 Tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Singkil
- 4) Undang-undang nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- 5) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri nomor 9/8 tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemelihara Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat
- 6) Peraturan Gubernur Bali nomor 10 tahun 2006 tentang Prosedur dan Ketentuan-ketentuan Pendirian Rumah Ibadah
- 7) Qanun Aceh Nomor 4 tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah

D. Internet

Admin. 2015. *Dari Tolikara Hingga Aceh Singkil*. Sumber <https://www.rappler.com>

Admin. 2015. *Pendapat Publik Jumlah Tempat Ibadah Bukan Ukuran Toleransi* sumber <https://www.kompasiana.com>

Admin. 2015. *Penyelesaian Tragedi Aceh Singkil Solusi Yang Tak berarti*. Sumber <https://pgi.or.id>

Admin. *Kementerian Agama Reoublik Indonesia*. Sumber <https://id.wikipedia.org>

Pan Mohammad Faiz. 2017. *Konstitusi-constitutional review dan perlindungan kebebasan beragama*. Sumber <https://panmohamadfaiz.com>

Renny. 2011. *Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan*. sumber <https://rennydond.wordpress.com>

Sudirman. 2015. *Lintasan Sejarah Agama-agama di Indonesia* .sumber
<https://Sulse11.kemenag.go.id>



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 (061) 6624567 Medan 20238

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama Lengkap : DICKY WAHYUDI
NPM : 1406200467
Program Studi : ILMU HUKUM/HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Skripsi : PERAN KEMENTERIAN AGAMA KABUPATEN ACEH SINGKIL DALAM PENGAWASAN PEMBANGUNAN RUMAH IBADAH (Studi di Kantor Kementerian Agama Aceh Singkil)

Pembimbing I : MUKHLIS, S.H., M.H
Pembimbing II : Hj. RABIAH Z HARAHAP, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
2-3-2018	Skripsi diterima		
18-3-2018	-Perbaiki penulisan kalimat jangan berulang-ulang -Perbaiki Metode Penelitian -Perhatikan dalam penyusunan kalimat		
20-3-2018	ACC dilanjutkan ke Pembimbing I		
24-3-2018	Skripsi di terima untuk di koreksi di bimbingan		
27-3-2018	Perbaiki tulisan skripsi nya dan judul nya		
2-4-2018	Perbaiki hasil printing lengkap jurnal untuk ibadah dan budaya kitab		
3-4-2018	Skripsi di terima dan dapat di ajukan	ACC	

Diketahui Dekan

Ida Hanifah, S.H., M.H

Pembimbing I

Mukhlis, S.H., M.H

Pembimbing II

Hj. Rabiah Z Harahap, S.H., M.H