

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi
Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DALAM HUBUNGANNYA
DENGAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA DAN PERATURAN
BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006**

OLEH

NAMA PENYUSUN : TRIVENA JOYFULL TANGKE SALU LOBO

NPM : 2014200204

PEMBIMBING:

I Wayan Parthiana, S.H., M.H.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2018

Disetujui Untuk Diajukan Dalam Sidang

Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum

Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing,



I Wayan Parthiana, S.H., M.H.

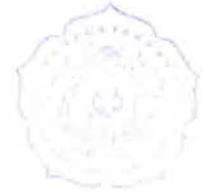
Dekan,



Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M.



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK



Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : **Trivena Joyfull Tangke Salu Lobo**

No. Pokok : **2014200204**

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum yang berjudul:

**“QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DALAM HUBUNGANNYA
DENGAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA DAN PERATURAN
BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006”**

adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah/Karya Penulisan Hukum yang telah Saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual intelektual orang lain, dan atau
- b. dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik.

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, Mei 2018

Mahasiswa Penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum

Joy

Trivena Joyfull
NPM 2014200204



ABSTRAK

Daerah Provinsi Aceh merupakan suatu daerah di Negara Indonesia yang mendapatkan otonomi khusus oleh Pemerintah Indonesia dalam menjalankan Syariat Islam di daerahnya. Salah satu produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Aceh adalah Qanun Aceh No. 4 Tahun 2016 Tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah (Qanun Aceh No. 4/2016) yang dibentuk dengan semangat menjaga kerukunan antar umat beragama dan melindungi hak kebebasan beragama Warga Daerah Provinsi Aceh. Akan tetapi, Qanun Aceh No. 4/2016 tersebut mengandung pasal-pasal yang bertentangan dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah yang merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menjadi acuan dalam pembuatan Qanun Aceh No. 4/2016. Juga, Qanun Aceh No. 4/2016 melanggar prinsip kesetaraan dan non-diskriminatif dalam Hak Asasi Manusia. Sehingga, perlu adanya pengkajian ulang disertai amandemen Qanun Aceh No. 4/2016.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa oleh karena anugerah dan kasih karunia-Nya saya dapat menyusun dan menyelesaikan karya penulisan hukum ini dengan judul **“QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DALAM HUBUNGANNYA DENGAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA DAN PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006.”**

Saya menyadari bahwa karya penulisan hukum ini tidak dapat terwujud dan terselesaikan tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Maka dari itu, saya hendak menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Tuhan Yesus sebagai Tuhan yang saya percayai, yang telah memberikan hikmat dan kemampuan kepada saya.
2. Bapak Dr. Tristam Pascal Moeliono, S.H., M.H., LL.M. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
3. Ibu Dr. Niken Savitri S.H., MCL. selaku Wakil Dekan I bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
4. Ibu Grace Juanita, S.H., M.Kn. selaku Wakil Dekan II bidang Sumber Daya Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
5. Ibu Wurianalya Maria Noventy, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan III bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
6. Bapak I Wayan Parthiana, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing yang telah sangat berjasa dengan meluangkan banyak hal dalam mengarahkan, menuntun, dan mengoreksi saya selama pembuatan karya penulisan hukum ini.
7. Ibu Dyan Franciska Dumaris Sitanggang, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing proposal penulisan hukum yang telah sangat banyak membantu dan mengarahkan saya sejak awal berpikir membuat karya penulisan hukum ini.

8. Bapak Dr. iur. Liona Nanang Supriatna, S.H., M.Hum. selaku penguji seminar proposal penulisan hukum saya yang memberikan masukan dan dukungan bagi saya.
9. Seluruh bapak dan ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang telah mengajar, menuntun, mengarahkan, dan menanamkan nilai-nilai, baik dalam menambah wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang hukum, maupun dalam menjalankan kehidupan.
10. Seluruh bapak dan ibu karyawan/i Tata Usaha dan pekerya Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang telah bekerja dan membantu saya selama menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
11. Teristimewa untuk ibu saya, Rusiah Tangkesalu, saudara-saudara saya, yaitu Glory, Hosana Oby, dan Debora Majesty, dan juga segenap keluarga besar saya, yaitu Keluarga Tangkesalu dan Keluarga Lobo yang telah memberikan semangat, dukungan, dan tentunya doa bagi saya selama menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
12. Seluruh sahabat dan teman-teman seperjuangan saya selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang tak dapat diucapkan satu per satu, namun terutama kepada Debora Santana, Luh Widya, Iester Samosir, Maudy Madina, Novia Asri, dan Sherly Jessica. Saya sangat berterima kasih dan bersyukur buat setiap sahabat-sahabat dan teman-teman seperjuangan saya, semoga Tuhan menyertai kita sampai kepada tujuan yang ditetapkan-Nya buat hidup setiap kita.
13. Setiap komunitas yang telah sangat membantu kehidupan saya selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, baik dalam bidang hukum, pertumbuhan kerohanian, maupun bidang-bidang kehidupan lainnya: FORWARD198, PETRA, dan AOG UNPAR.
14. Semua pihak-pihak lain yang sulit untuk disebutkan satu per satu yang telah mendukung dan mendoakan saya dalam menyelesaikan karya penulisan hukum ini dan selama saya menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

Dalam menyusun karya penulisan hukum ini, saya menyadari bahwa karya penulisan hukum ini masih jauh dari kesempurnaan sebab tentunya tidak ada manusia yang sempurna dan hanya Tuhan saja yang sempurna. Oleh karena itu, saya mengharapkan kritik, saran, dan masukan atas setiap kekurangan yang ada. Akhir kata, saya berharap karya penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi setiap pihak yang membacanya dan pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Bandung, Mei 2018

Trivena Joyfull

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Kegunaan Penelitian	9
1.5 Metode Penelitian	9
1.6 Sistematika Penulisan	10
BAB II : HAK KEBEBASAN BERAGAMA SEBAGAI HAK ASASI MANUSIA	13
2.1 Pendahuluan	13
2.2 Hak Kebebasan Beragama sebagai Hak Asasi Manusia	14
2.3 Ruang Lingkup Hak dan Kebebasan Beragama	19
2.3.a. Mengenai Agama yang Tidak Diakui	22
2.3.b. Mengenai Aliran-Aliran Kepercayaan	23
BAB III : QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DAN PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006	25
3.1 Pendahuluan	25
3.2 Latar Belakang Penerbitan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006	26
3.3 Makna Yuridis Pemberlakuan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006	28
3.4 Otonomi Khusus Provinsi Aceh	29
3.5 Latar Belakang Penerbitan Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016	

tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah	32
3.6 Makna Yuridis Pemberlakuan Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah	34

**BAB IV : QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DALAM
HUBUNGANNYA DENGAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA
DAN PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN
MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006 36**

4.1 Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 dalam Hubungannya dengan Hak Kebebasan Beragama	36
4.2 Pembatasan dan Izin Pembangunan Tempat Ibadah dalam Hubungannya dengan Hak Kebebasan Beragama sebagai Hak Asasi Manusia	38
4.3 Pembatasan dan Izin Pembangunan Tempat Ibadah dalam Kaitannya dengan Tugas dan Kewajiban Pemerintah Pusat dan Daerah	44
4.4 Keterkaitan antara Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 dan Penyimpangannya	46

BAB V : PENUTUP 53

5.1 Kesimpulan	53
5.2 Saran	54

DAFTAR PUSTAKA 56

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut: UUD NRI 1945). Dalam konsep negara kesatuan, dikenal pembagian kekuasaan vertikal yang maksudnya adalah pembagian kekuasaan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.¹ Mengenai pemerintahan daerah, salah satu pasal dalam konstitusi Indonesia yang membahas mengenai hal tersebut adalah Pasal 18B Ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Salah satu daerah yang menjalankan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah Aceh.²

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 (selanjutnya disebut: TAP MPR No. IV/MPR/99), pada salah satu poinnya menyatakan:

“Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.”

Selanjutnya, ditetapkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Hal ini merupakan bentuk pelaksanaan amanat dari TAP MPR No. IV/MPR/99. Kemudian, undang-

¹ Jimly Asshidiqie, “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II”, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2006), hlm. 26.

² Setya Retnani, “Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia”, Makalah Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia tahun 2000, hlm. 1.

undang tersebut diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut: UU Pemerintahan Aceh).³

Dalam UU Pemerintahan Aceh ditetapkan wewenang apa saja yang diberikan kepada Provinsi Aceh sebagai suatu daerah otonomi khusus yang pemerintahannya dijalankan berdasarkan hukum Islam atau Syariat Islam.⁴ Salah satu wewenang tersebut adalah untuk membentuk peraturan daerah disebut dengan Qanun Aceh. Definisi dari Qanun Aceh terdapat dalam Pasal 1 Angka 21 UU Pemerintahan Aceh, yaitu:

“Qanun Aceh adalah peraturan perundang undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh.”

Selanjutnya, Pasal 13 UU Pemerintahan Aceh menyatakan, bahwa Qanun Aceh mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintahan Aceh dengan pemerintahan kabupaten/kota. Urusan tersebut berkaitan dengan Syariat Islam.

Salah satu Qanun yang dibuat dan diberlakukan di Provinsi Aceh adalah Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pedoman Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah (selanjutnya disebut: Qanun Aceh No. 4/2016). Terdapat beberapa latar belakang dikeluarkannya aturan ini, seperti negara menjamin kemerdekaan penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadah menurut agama dan kepercayaannya, lalu juga karena kewajiban pemerintah untuk melindungi setiap penduduk dalam melaksanakan ajaran agama dan ibadah pemeluk-pemeluknya. Berdasarkan latar belakang tersebut, dibentuk dan diberlakukanlah Qanun Aceh No. 4/2016 tersebut yang salah satu pokok ketentuannya mengatur tentang pendirian tempat ibadah di daerah Aceh.

³ Husni Jalil dkk, “Implementasi Otonomi Khusus di Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006”, KANUN No. 51 Edisi Agustus 2010, hlm. 290.

⁴ Secara yuridis formal, pengaturan syariat Islam di Aceh didasarkan pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Mengenai pengaturan tentang pendirian tempat ibadah di daerah Aceh tersebut, salah satunya menentukan syarat pendirian tempat ibadah sebagaimana terdapat dalam Bab V Qanun ini. Salah satu pasal yang mengatur syarat pendirian tempat ibadah adalah Pasal 14 huruf a dan b Qanun Aceh No. 4/2016 yang berbunyi:

“Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian Tempat Ibadah harus memenuhi persyaratan khusus 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 batas wilayah;*
- b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 110 (seratus sepuluh puluh) orang yang bukan pengguna Tempat Ibadah disahkan oleh Keuchik atau nama lain;”*

Dalam Pasal 14 huruf a dan b Qanun Aceh No. 4/2016 di atas dinyatakan syarat pendirian tempat ibadah, yaitu daftar nama paling sedikit 140 orang penduduk setempat sebagai pengguna tempat ibadah dan dukungan masyarakat setempat paling sedikit 110 orang di luar pengguna tempat ibadah. Hal ini kemudian akan terkait dengan jumlah penduduk dan agama yang dianut di setiap kabupatennya.

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Aceh Berdasarkan Agama
Semester I Tahun 2015

NO	NAMA KABUPATEN	ISLAM	KRISTEN	HINDU	BUDHA	KHATOLIK	JUMLAH PENDUDUK
1	ACEH SELATAN	226,908	179	33	7	116	227,258
2	ACEH TENGGARA	176,574	40,957	1,774	0	0	219,305
3	ACEH TIMUR	418,596	57	18	2	67	418,741
4	ACEH TENGAH	204,853	400	157	0	319	205,730
5	ACEH BARAT	185,491	396	81	7	718	186,693
6	ACEH BESAR	379,539	938	194	29	258	380,964
7	PIDIE	434,986	84	11	1	122	435,204
8	ACEH UTARA	568,733	143	27	6	112	569,021
9	SIMEULUE	87,708	187	7	2	23	87,927
10	ACEH SINGKIL	113,036	13,917	922	15	9	128,146
11	BIREUEN	427,960	227	15	23	422	428,647
12	ACEH BARAT DAYA	146,734	25	4	15	217	146,995
13	GAYO LUES	93,537	365	12	1	2	93,919
14	ACEH JAYA	83,730	24	2	0	3	83,759
15	NAGAN RAYA	165,325	175	32	5	50	165,591
16	ACEH TAMIANG	280,858	587	69	0	1,203	282,717
17	BENER MERIAH	152,206	128	15	5	46	152,400
18	PIDIE JAYA	154,984	7	1	0	1	154,993
19	KOTA BANDA ACEH	230,407	1,840	524	24	2,970	235,767
20	KOTA SABANG	37,451	329	57	1	339	38,177
21	KOTA LHOKEUMAWE	187,241	560	134	10	624	188,571
22	KOTA LANGSA	178,514	708	41	19	713	180,005
23	KOTA SUBULUSSALAM	77,781	1,782	317	0	2	79,882
	JUMLAH	5,013,152	64,015	4,447	172	8,336	5,090,412

Sumber Data : Dirjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Sumber: <https://ppid.acehprov.go.id/v2/dip/download/766/Jumlah%20Penduduk%20Aceh%20Berdasarkan%20Agama%20Semester%20I%202015.pdf>

Berdasarkan jumlah penduduk tersebut, dapat dilihat mayoritas penduduk beragama Islam, sedangkan sisanya (minoritas) beragama Kristen, Hindu, Budha, dan Katolik yang hanya kurang lebih 15% dari jumlah mayoritas penduduk beragama Islam. Pada tabel di bawah ini, dapat dilihat jumlah tempat ibadah menurut jenis agama di Provinsi Aceh:⁵

Tabel 1.2
Jumlah Tempat Ibadah Menurut Jenis Agama
dalam Kabupaten/Kota, 2014

Kabupaten/Kota Regency/City	Mesjid Mosque	Meunasah Small mosque	Gereja Church		Pura	Vihara Monas- tery
			Katolik	Kristen		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(6)
1. Simeulue	163	239	-	-	-	-
2. Aceh Singkil	142	153	-	3	-	-
3. Aceh Selatan	261	412	-	-	-	-
4. Aceh Tenggara	197	101	2	22	-	-
5. Aceh Timur	355	559	-	-	-	-
6. Aceh Tengah	240	425	1	1	-	-
7. Aceh Barat	279	60	-	-	-	1
8. Aceh Besar	161	592	-	-	-	1
9. Pidie	181	994	-	-	-	-
10. Bireuen	174	605	-	1	-	-
11. Aceh Utara	337	358	-	1	-	1
12. Aceh Barat Daya	135	142	-	1	-	-
13. Gayo Lues	148	115	-	-	-	-
14. Aceh Tamiang	273	272	-	-	-	-
15. Nagan Raya	233	292	-	-	-	5
16. Aceh Jaya	119	172	-	-	-	-
17. Bener Meriah	140	201	-	-	-	-
18. Pidie Jaya	73	267	-	-	-	-
19. Banda Aceh	95	76	1	3	-	6
20. Sabang	20	69	1	1	-	1
21. Langsa	58	143	-	1	-	1
22. Lhokseumawe	49	69	1	2	-	1
23. Subulussalam	106	13	-	-	-	-
Jumlah / Total	3 939	6 363	6	36	-	17

Sumber : Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Aceh
Source : Ministry of Religious Affair of Aceh Province

Sumber : <http://aceh.bps.go.id/>

Berdasarkan data penduduk sebagaimana tampak dalam tabel sebelumnya, meskipun mayoritas penduduk Aceh beragama Islam, tetapi terdapat cukup banyak pula penduduk beragama lainnya, yakni ribuan bahkan ada yang puluhan ribu. Misalnya, di Kabupaten Aceh Tenggara. Di kabupaten

⁵ BPS Provinsi Aceh, "Aceh Dalam Angka 2015", diakses dari <http://aceh.bps.go.id/> pada tanggal 22 November 2017 pukul 09.30.

ini, penduduk beragama Islam berjumlah 176.574, penduduk beragama Kristen berjumlah 40.957, dan penduduk beragama Hindu berjumlah 1.774. Dibandingkan dengan jumlah tempat ibadah, di Kabupaten Aceh Tenggara terdapat 22 gereja dan tidak ada pura.

Selain itu, di Kota Banda Aceh juga terdapat 230.407 penduduk beragama Islam, 1.840 penduduk beragama Kristen, 2.970 penduduk beragama Katolik, dan 524 penduduk bergama Hindu. Sedangkan, jumlah tempat ibadah adalah 1 gereja Katolik, 3 gereja Kristen, dan tidak ada pura. Tidak hanya di Kabupaten Aceh Tenggara dan Kota Banda Aceh, melainkan juga Kabupaten Aceh Singkil. Di Kabupaten Aceh Singkil, terdapat 113.036 penduduk beragama Islam, 13.917 penduduk beragama Kristen, dan 922 penduduk beragama Hindu. Sedangkan, jumlah tempat ibadah hanya 3 gereja Kristen.

Berdasarkan data yang telah dijabarkan pada paragraf sebelumnya, hal ini berpotensi besar menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat, bahkan berdasarkan data yang ada kondisi nyata di Provinsi Aceh menunjukkan adanya ketimpangan antara satu agama dengan agama lainnya dalam hal tempat ibadah atau rumah ibadah. Selain itu, dinyatakan dalam Pasal 19 Qanun Aceh No. 4/2016:

“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.”

Berdasarkan pasal tersebut, syarat pendirian tempat ibadah hanya berlaku bagi umat agama lain di luar agama Islam. Bila dikaitkan dengan Pasal 14 huruf b Qanun Aceh No. 4/2016, dapat menimbulkan tafsir bahwa dukungan masyarakat setempat yang menjadi syarat pendirian tempat ibadah berasal dari agama mayoritas sebab dukungan yang dimaksud harus berasal dari masyarakat setempat yang bukan pengguna tempat ibadah.

Selain itu, dikenal pula Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 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 (selanjutnya disebut: PBM No. 8 dan 9/2006). Peraturan tersebut memiliki kedudukan di atas Qanun yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Dalam PBM No. 8 dan 9/2006, diatur pula tentang syarat pendirian rumah ibadah sebagaimana terdapat dalam Pasal 14 Ayat 2 huruf a dan b sebagai berikut.

- “a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah ibadat 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;”*

PBM No. 8 dan 9/2006 mengatur syarat yang berbeda dan lebih sedikit dari yang terdapat pada aturan di bawahnya, yaitu Qanun Aceh No. 4/2016.

Di sisi lain, terdapat hak kebebasan beragama yang merupakan bagian dari hak asasi manusia. Kebebasan beragama merupakan hak yang fundamental dan tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Hak ini tidak dapat diambil oleh siapapun (*unalienable*) karena ditentukan oleh dirinya sendiri dan tanpa ada paksaan.⁶

Secara internasional, dikenal *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang dalam bahasa Indonesianya adalah Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Kovenan ini telah diratifikasi selanjutnya disahkan dan diundangkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Pasal 18 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik menyatakan:

“Setiap orang berhak atas kebebasan berfikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengalaman, dan pengajaran.”

⁶ Nella Sumika Putri, “Pelaksanaan Kebebasan Beragama di Indonesia (*External Freedom*) Dihubungkan Ijin Pembangunan Rumah Ibadat”, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Mei 2011, hlm. 230.

Selanjutnya, hak asasi manusia internasional mengenal suatu ketentuan mengenai pemegang hak asasi manusia (*right bearer*) dan pemegang kewajiban (*duty bearer*). Individu yang merupakan pihak pemegang hak asasi manusia, sedangkan negara berposisi sebagai pemegang kewajiban terhadap hak asasi manusia, yaitu kewajiban melindungi (*protect*), menghormati (*respect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia setiap individu.⁷ Dalam hal ini, setiap individu tanpa terkecuali, baik kaum minoritas sekalipun wajib untuk dilindungi hak asasi manusianya oleh negara. Sebagaimana subjek hukum hak asasi manusia secara hukum internasional, terdapat tiga kelompok utama yang diakui sebagai subjek hukum hak asasi manusia yang salah satunya adalah kaum minoritas (*minorities*).⁸

Dalam hukum nasional sendiri, Indonesia telah menetapkan hak kebebasan beragama dalam Pasal 28E dan 29 UUD NRI 1945. Pasal 29 UUD NRI 1945 berbunyi:

“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”

Selanjutnya, sejalan dengan pasal tersebut, Pasal 28E Ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 menyatakan:

*“(1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
(2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.”*

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, penulis perlu meneliti tentang Qanun Aceh No. 4/2016 dalam hubungannya dengan hak kebebasan beragama, bagaimana hubungan antara keduanya, meneliti lebih jauh adakah pembatasan dan pelanggaran atas hak kebebasan beragama dalam Qanun Aceh No. 4/2016 tersebut. Juga akan dikaji keterkaitan Qanun Aceh No. 4/2016 dengan PBM No. 8 dan 9/2006, apakah menyimpang dari kewenangan yang seharusnya?

⁷ Andrey Sujatmoko, “Hukum HAM dan Hukum Humaniter”, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa. 2015), hlm. 38.

⁸ Rhona K. M. Smith, et al., “Hukum Hak Asasi Manusia”, (Yogyakarta: PUSHAM UII. 2008), hlm. 58.

Penelitian ini dituangkan dalam tulisan yang diberi judul “QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DALAM HUBUNGANNYA DENGAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA DAN PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006.”

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan dan meneliti masalah-masalah berikut:

- a. Bagaimana kewajiban Negara Indonesia dalam melindungi hak asasi manusia warga negaranya, khususnya hak kebebasan beragama yang sudah diakui secara internasional?
- b. Bagaimana hubungan antara Qanun Aceh No. 4/2016, khususnya mengenai izin pendirian tempat ibadah dengan hak kebebasan beragama Warga Negara Indonesia?
- c. Apakah Qanun Aceh No. 4/2016 bertentangan dengan PBM No. 8 dan 9/2006, sehingga Pemerintah Aceh membuat aturan yang menyimpang dari kewenangan yang seharusnya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berikut beberapa tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penelitian ini.

- a. Untuk mengetahui apakah Negara Indonesia telah melindungi hak asasi manusia warga negaranya, khususnya mengenai hak kebebasan beragama.
- b. Untuk mengetahui dan menemukan jawaban yang pasti dan mendalam tentang Qanun Aceh No. 4/2016 terutama mengenai izin pendirian tempat ibadah dalam hubungannya dengan hak kebebasan beragama, apakah terdapat pelanggaran di dalamnya?
- c. Untuk mengetahui secara lebih jelas apakah terdapat penyimpangan kewenangan dan ketidaksesuaian antara Qanun Aceh No. 4/2016 dengan peraturan di atasnya, khususnya dengan PBM No. 8 dan 9/2006 terutama pada bagian tentang Pendirian Rumah Ibadat.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kegunaan secara teoretis maupun praktis.

a. Secara Teoretis

Diharapkan bahwa hasil penelitian ini dapat memberikan masukan teoretis yang berguna dan bermanfaat terutama mengenai hak kebebasan beragama dalam hubungannya dengan aturan positif yang berlaku di Indonesia, lebih khusus Provinsi Aceh, terutama mengenai pendirian tempat ibadah.

b. Secara Praktis

Diharapkan bahwa penulisan ini dapat memberikan kegunaan secara praktis, berupa masukan yang bermanfaat bagi kaum praktisi, mahasiswa, maupun pemerintah, terutama dalam rangka pencapaian hak asasi manusia yang benar-benar dihormati dan dijunjung tinggi.

1.5 Metode Penelitian

a. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini didasarkan pada metode penelitian yuridis normatif. Menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan cara melakukan studi kepustakaan melalui penelaahan bahan-bahan kepustakaan. Berdasarkan metode tersebut, penelitian dititikberatkan pada bahan pustaka atau data sekunder. Melalui metode ini, dilihat berbagai ketentuan dalam peraturan-peraturan internasional dan nasional terkait dengan hak asasi manusia terutama dalam hak kebebasan beragama, serta berbagai bahan-bahan kepustakaan terkait dengan hak asasi manusia terutama hak kebebasan beragama.

b. Teknik Pengumpulan Data

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, penelitian yang hendak dilakukan menggunakan metode yang menitikberatkan pada data sekunder atau dapat disebut menggunakan metode data sekunder. Data sekunder yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang diakui sebagai sumber hukum positif Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini meliputi buku-buku, jurnal-jurnal hukum, makalah-makalah, serta artikel-artikel yang berkaitan dengan penelitian dan menjadi acuan dan pendukung dari penelitian ini.
- Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang menjadi penunjang dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier mencakup Kamus Besar Bahasa Indonesia, halaman internet, dan *Black's Law Dictionary*. Bahan-bahan hukum tersier ini digunakan untuk mencari peristilahan hukum yang berkaitan dengan penelitian yang hendak dilakukan.

1.6 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang pendahuluan yang menjadi bagian awal dari penulisan ini, terdiri dari latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : HAK KEBEBASAN BERAGAMA

SEBAGAI HAK ASASI MANUSIA

Bab ini menjabarkan hal-hal yang berkaitan dengan hak asasi manusia pada umumnya, lalu hak kebebasan beragama pada khususnya. Hak asasi manusia secara internasional, nasional, kemudian lebih khusus pada hak kebebasan beragama, terkait konsep-konsepnya, aturannya, dan pengimplementasiannya di Indonesia. Lebih khusus lagi menjabarkan hak kebebasan beragama dalam kaitannya dengan tempat ibadah.

BAB III : QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DAN PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006

Bab ini membahas aturan bernama Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah, yaitu mengenai latar belakang dan makna pemberlakuannya. Pula, dibahas mengenai Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah, yaitu latar belakang dan makna pemberlakuannya. Pembahasan kedua aturan tersebut lebih khusus mengenai pendirian tempat ibadah yang diatur dalam kedua aturan itu. Hal-hal yang dibahas seperti izin pendirian tempat ibadah dan syarat-syarat izin pendirian tempat ibadah. Selain kedua hal tersebut, bab ini juga membahas otonomi khusus Provinsi Aceh yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia.

BAB IV : QANUN ACEH NOMOR 4 TAHUN 2016 DALAM HUBUNGANNYA DENGAN HAK KEBEBASAN BERAGAMA DAN PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 8 DAN 9 TAHUN 2006

Selanjutnya, Bab IV membahas analisa terhadap perumusan masalah yang diteliti oleh penulis. Berdasarkan perumusan masalah yang ada, bab analisa ini akan diberi judul “Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 dalam Hubungannya dengan Hak Kebebasan Beragama dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006.” Dalam bab ini, dianalisis dan ditemukan hubungan antara Qanun tersebut dengan hak kebebasan beragama dan apakah terdapat pelanggaran atas hak kebebasan beragama tersebut. Pula, menganalisis peraturan yang lebih tinggi dari Qanun, yaitu Peraturan Bersama Menteri untuk melihat apakah Qanun ini telah sesuai dengan peraturan di atasnya dan tidak menyimpang dari kewenangan yang

seharusnya oleh pemerintah daerah dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan.

BAB V : PENUTUP

Bagian akhir dari penulisan ini adalah penutup yang membahas hasil penelitian dalam bentuk yang ringkas, yakni berupa kesimpulan. Selain kesimpulan yang merupakan hasil penelitian dalam bentuk ringkas, terdapat juga saran yang diberikan oleh penulis sebagai masukan yang kira-kira dapat menjadi solusi atau alternatif atas hasil penelitian penulis.