

## KERTAS KEBIJAKAN

# POLICY BRIEF

MEMBUKA RUANG DIALOG BERSAMA TIM  
INDEPENDEN SEBAGAI STRATEGI PENYELESAIAN  
IZIN TEMPAT IBADAH DI ACEH SINGKIL

*Kertas kebijakan ini dirilis Komisi untuk  
Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan  
(KontraS) Aceh, Mei 2023*

No. 26052023

### **MEMBUKA RUANG DIALOG BERSAMA TIM INDEPENDEN SEBAGAI STRATEGI PENYELESAIAN IZIN TEMPAT IBADAH DI ACEH SINGKIL**

#### ***Latar Belakang***

Aceh Singkil, sebuah Kabupaten di Aceh yang berjarak 700 kilometer (14 jam perjalanan darat) dari Kota Banda Aceh, merupakan kabupaten termiskin di Provinsi Aceh dengan komposisi warga yang beragam latar belakang etnis dan agama-nya. Di Kabupaten ini, angka penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan mencapai 19,18 persen, selain kemiskinan, Aceh Singkil juga masih didera persoalan keagamaan yang belum kunjung terselesaikan. Saat ini, penduduk Singkil yang beragama Kristen berjumlah 14.065 jiwa, dan Katolik 1.164 jiwa. Kelompok penganut agama ini masih terkendala dengan persoalan pendirian rtempat ibadah. Saat ini mereka beribadah di tempat-tempat darurat karena belum satu pun tempat ibadah mereka diberikan izin oleh pemerintah.

Konflik rumah ibadah di Kabupaten Aceh Singkil sudah bermula sejak tahun 1979, setelah itu juga terjadi beberapa konflik lainnya [1] yang memuncak pada Oktober 2015, yang mengakibatkan satu orang Muslim meninggal tertembak, empat orang terluka, dan sekitar 4.000 jiwa warga Kristen dari beberapa desa mengungsi ke Sumatera Utara (Serambi Indonesia, 15 Oktober 2015). Dengan tujuan menghindari meluasnya konflik pendirian tempat ibadah, Pemerintah Aceh mengeluarkan Qanun Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pedoman Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Tempat Ibadah sebagai solusi. Namun qanun ini justru menimbulkan persoalan baru yang belum terselesaikan sampai sekarang, yaitu sulitnya umat Kristen mendapat izin tempat ibadah.

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

Banyak yang mengkritisi kebijakan ini karena dianggap diskriminatif dan tidak mengakomodir kebutuhan spiritual umat Kristiani yang ada di Aceh Singkil. Dengan bertambahnya jumlah penganut agama Kristen, maka juga mendorong adanya permintaan pendirian tempat ibadah di Aceh Singkil. Jika hal ini tidak bisa disikapi dengan bijak oleh pemerintah daerah, maka dikhawatirkan akan menimbulkan konflik horizontal antar-agama yang baru.

Konflik Singkil memberikan citra buruk bagi Aceh, tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga internasional. Setara Institute mengkategorikan beberapa kota di Aceh dengan angka tingkat toleransi yang rendah. Dari 10 kota dengan indeks kota toleransi terendah, 3 kota di antaranya berada di Provinsi Aceh (Setara Institute, Indeks Kota Toleran Tahun 2022). Tentu saja, citra negatif ini akan memperburuk iklim investasi dan pembangunan ekonomi di provinsi Serambi Mekah ini. Namun demikian, terdapat beberapa kota di Provinsi Aceh yang naik peringkat IKT-nya. Kota Langsa naik 17 peringkat karena mengoptimalkan beberapa program penguatan kerukunan dengan mengoptimalkan kinerja FKUB. Beberapa rumah ibadah yang sempat mengalami penolakan di Kota Langsa, bahkan berhasil didamaikan dan difasilitasi oleh FKUB Kota Langsa. Perubahan pendekatan pengelolaan toleransi di tengah qanun-qanun berbasis syariah di Kota Langsa dapat menjadi cerminan (best practice) bagi beberapa kota dengan model tata kelola qanun syariah lainnya.

Praktik baik di Kota Langsa yang permasalahannya diselesaikan dengan musyawarah seharusnya bisa menjadi referensi untuk penyelesaian persoalan rumah ibadah di Aceh Singkil. Kertas kebijakan (Policy Paper) ini mendorong dibukanya ruang dialog yang konstruktif agar ditemukan sebuah solusi yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Perlu dibangun dialog yang difasilitasi oleh Tim Independen sebagai solusi agar pelaksanaan Syariat Islam di Aceh benar – benar Islam yang Rahmatan lil'alam. Analisis risalah kebijakan ini disusun berdasarkan

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

hasil pertemuan Focus Group Discussion yang dilaksanakan pada tanggal 1 dan 2 Mei 2023 dengan tokoh lintas agama dan pemangku kebijakan di Kabupaten Aceh Singkil serta pemangku di tingkat provinsi.

### ***I. Permasalahan***

Terdapat beberapa kesepakatan sejak kisruh pendirian rumah ibadah di Aceh Singkil mencuat pada tahun 1979. Tahun 2001, muncul kesepakatan di mana hanya boleh berdiri 1 gereja dan 4 undung-undung bagi umat kristen dan katolik. Bagi umat Kristen, kesepakatan ini tidak memadai untuk pemenuhan hak dalam beribadah jika disesuaikan dengan jumlah penduduk Kristen. Hal ini mengingat jumlah penganut Kristen di Aceh Singkil mencapai 14.065 jiwa dan yang beragama Katolik 1.164 jiwa. Dari jumlah tersebut, 55 persennya merupakan kaum perempuan. Tentu dengan jumlah sebesar ini sangat tidak memadai dengan jumlah gereja seperti di atas.

Pihak yang menolak pembangunan gereja mengklaim bahwa pertumbuhan jumlah Kristen dikarenakan faktor kristenisasi dan transmigrasi. Sementara itu, pihak yang mendorong pembangunan gereja menegaskan bahwa pertambahan jumlah umat Kristiani merupakan konsekuensi logis dari faktor regenerasi (keturunan) dari masyarakat Kristen yang sudah menetap di Singkil selama puluhan tahun.

Pasca-konflik tahun 2015, Forkopimda Aceh Singkil menyepakati bahwa 12 gereja diberikan rekomendasi untuk mengurus izin, sementara sisanya dirobohkan. Belakangan, ketika Qanun Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pedoman Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadah terbit, seluruh rekomendasi tersebut tidak berlaku lagi. Umat Kristen harus memenuhi persyaratan sesuai qanun tersebut untuk bisa

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

mendirikan tempat ibadah. Kelompok Islam juga menolak penambahan gereja jika belum memenuhi persyaratan yang tertuang pada qanun ini. Anggapan bahwa Qanun 4/2016 diskriminatif ditolak dengan alasan bahwa Aceh merupakan provinsi 'lex specialist' yang menerapkan Syariat Islam sesuai dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU PA) Nomor 11 Tahun 2006. Sejumlah tokoh Islam menegaskan bahwa tanah Singkil merupakan tanah para ulama seperti Syaikh Abdurrauf, sehingga tidak sepantasnya memiliki banyak gereja (Wawancara Kontras Aceh tahun 2020).

Berdasarkan komitmen perdamaian tahun 2019 di Kantor Bupati Singkil, selama belum sanggup memenuhi syarat-syarat pembangunan gereja, umat Kristiani diperbolehkan beribadah di tenda, dengan syarat tidak mengembangkan tenda-tenda tersebut menjadi rumah ibadah permanen. Oleh karenanya hingga saat ini, kelompok Kristen masih beribadah di tempat-tempat darurat. Dalam situasi demikian, perempuan menjadi kelompok yang lebih rentan dibandingkan lainnya. Pasalnya, mereka mengalami "kelelahan" berkepanjangan secara psikologis karena belum adanya titik terang dari panjangnya penantian mereka yaitu adanya izin tempat ibadah, terutama kaum perempuan yang menanggung beban ganda. Belum selesai trauma pasca konflik, mereka masih harus menghadapi kenyataan kesulitan beribadah di tempat-tempat darurat, tempat yang rentan bagi perempuan dan anak (Fuadi M, Project Multatuli, 2021). Oleh karenanya, kelompok Kristen meminta hak mereka sebagai warga negara Indonesia yang setara berdasarkan konstitusi UUD 1945 dan falsafah negara Pancasila yang benar – benar memenuhi rasa keadilan bagi pemenuhan kebutuhan spiritual umat Kristen dan Katolik.

Mengingat persoalan izin pendirian tempat ibadah yang tak kunjung selesai ini , dan agar tidak terus berlarut – larut tanpa titik terang sama sekali, maka penyelesaian persoalan ini perlu diakomodir melalui ruang dialog yang setara dari kedua belah pihak.

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

### **II. Analisis**

#### **A. Analisis Situasi dan Kebijakan**

##### ***Qanun Nomor 4 Tahun 2016 Syarat yang Tidak Mungkin Dipenuhi Oleh Kelompok Kristen***

Umat Kristiani di Aceh Singkil kesulitan dalam memenuhi persyaratan yang dibebankan oleh qanun ini. Pasal 14 mensyaratkan pendirian tempat ibadah non-muslim harus memenuhi persyaratan khusus yang sangat memberatkan non-muslim, yakni harus memiliki “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”. Kemudian memiliki “dukungan masyarakat setempat paling sedikit 110 (seratus sepuluh puluh) orang yang bukan pengguna Tempat Ibadah.”

Selain itu, berdasarkan Qanun 4/2016, perizinan rumah ibadah juga harus memiliki rekomendasi tertulis dari Keuchik (Kepala Desa), Imum Mukim, Camat, KUA, FKUB, Kakankemenag Kabupaten Aceh Singkil. Kemudian, juga harus memiliki Surat Keterangan Status Tanah dari BPN Kabupaten Aceh Singkil, dan Rencana Gambar Bangunan dan IMB yang disahkan oleh Instansi Teknis.

Bagi kelompok Kristen, segala persyaratan di qanun ini diskriminatif karena identitas warga negara dibedakan menjadi ‘muslim’ dan ‘non-muslim’. Di Pasal 19 dengan jelas tertulis “Pasal 13 sampai dengan Pasal 18, tidak berlaku untuk pendirian Tempat Ibadah umat Islam”. Dengan klausul ini, tidak ada prinsip kesetaraan warga negara Indonesia.

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

### ***Keputusan Gubernur Aceh Nomor 451.2/1573/2020 Tentang Pembentukan Tim Pembinaan dan Pengawasan Penanganan Perselisihan (TP4) Tempat Ibadah di Kabupaten Aceh Singkil***

Tahun 2020 Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil menyurati Gubernur Aceh untuk mengambil alih penyelesaian persoalan Singkil. Pemerintah Aceh melalui keputusan Gubernur Aceh Nomor 451.2/1573/2020 membentuk Tim Pembinaan dan Pengawasan Penanganan Perselisihan Tempat Ibadah di Kabupaten Aceh Singkil (TP4). Tugas TP4 ialah memfasilitasi dialog antar umat beragama di Aceh Singkil, melakukan kajian analisis untuk mencari alternatif solusi, dan menyusun rekomendasi kebijakan kepada Gubernur. Hasil FGD di Singkil menunjukkan para tokoh pengambil kebijakan menunggu hasil rekomendasi TP4. Sementara itu, SK Tim TP4 telah berakhir dan tidak diperpanjang lagi. Sampai dengan berakhirnya tugas TP4 belum lahir satupun solusi konkret dan aplikatif. Dengan berakhirnya tugas Tim TP4, secara tata kelola pemerintahan, persoalan hubungan umat beragama kembali menjadi tanggung jawab FKUB provinsi dan kabupaten. Masalahnya kemudian, FKUB sampai sekarang belum berhasil menawarkan solusi yang bisa diterima oleh kedua belah pihak yang bertikai.

### ***Urgensi Pembentukan Tim Independen Sebagai Mediator***

Dalam kehidupan sosial, kelompok Kristen dan Islam berdampingan secara damai sebagai warga Aceh Singkil. Namun persoalan pendirian rumah ibadah membuat hubungan antar kelompok ini memiliki potensi konflik yang laten. Sebelum adanya izin rumah Ibadah, kelompok Kristen tidak akan mendapatkan situasi yang aman dan nyaman untuk beribadah. Beban ini lebih berat ditanggung oleh jemaat perempuan dan anak-anak yang sebagian besar mengalami trauma pasca konflik 2015.

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

Suara-suara perempuan di Aceh Singkil belum terdengar dan diakomodasi oleh pihak manapun.

Persoalan tak sampai disitu. Sebagian besar tokoh masyarakat di Aceh Singkil mengakui isu pendirian rumah ibadah kerap kali dipolitisir menjelang tahun-tahun politik. Karena resistensi serupa sangat mungkin kembali muncul menjelang tahun 2024 mendatang, maka penting bagi semua pihak mendorong perdamaian dan menolak politisasi agama guna mengantisipasi kisruh tersebut.

Dalam menyikapi berbagai dinamika terkait persoalan rumah ibadah ini, sebagian kelompok Kristen menawarkan revisi qanun sebagai solusi. Namun kami menilai hal ini akan sangat sulit secara politik dan butuh waktu yang sangat lama. Beberapa kali dialog antara kelompok Kristen dan Islam telah dilakukan. Hanya saja, hasilnya tidak pernah mencapai kesepakatan. Salah satu persoalannya adalah karena dialog ini difasilitasi oleh FKUB yang belum dapat mengakomodir kepentingan kedua belah pihak.

Dialog tidak pernah terjadi karena basis argumentasi yang berbeda di kedua kelompok. Kelompok Islam dan pemerintah selalu mengacu kepada kekhususan Aceh. Sementara kelompok Kristen mengacu kepada Pancasila dan hak warga negara Indonesia (hasil wawancara Kontras Aceh, tahun 2021). Untuk menyelesaikan perbedaan posisi ini, kami menyarankan perlu adanya tim independen, dimana aktor non-pemerintah dan non-birokrat juga terlibat di dalamnya. Tim ini perlu diperkuat oleh tokoh nasional yang merupakan pakar tata negara, beragama Islam dan memiliki pemahaman dan cara pandang pemenuhan Hak Asasi Manusia sebagai aktor mediasi, sehingga sosok ini bisa diterima oleh kelompok Islam dan Kristen.

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

### B. Analisa Pendekatan Tiga Model Dialog

#### Pendekatan Kekuasaan

Keunggulan pendekatan ini masalah bisa teratasi dengan cepat melalui represi yang disebabkan oleh ketimpangan kuasa. Kekurangan pendekatan ini ada pihak yang dirugikan sehingga konflik tidak terselesaikan, bahkan bisa semakin parah. Dalam mediasi, pendekatan kuasa bisa terjadi dalam sistem voting dimana jumlah satu kelompok lebih banyak kelompok yang lain. Sehingga kelompok yang sedikit jumlahnya akan selalu kalah.

Model ini dominan digunakan pada masa Orde Baru dan juga juga masih diterapkan pada masa Reformasi terutama dalam konteks konflik horizontal. Paling tidak ada 3 hal yang memungkinkan praktik ini terus dilakukan: pertama, karena masyarakat kita belajar dari rezim otoriter mengenai penggunaan kekuatan/kekuasaan untuk menyelesaikan problem sosial, kedua, jurang yang lebar antara model penanganan berbasis kekuatan dan hak, dan yang ketiga, pendidikan kita yang lebih menekankan ketundukan dan kepatuhan kepada yang lebih berkuasa/berpengaruh, bukan berpikir kritis. Model penanganan ini tidak menyelesaikan masalah karena akar persoalannya tidak tersentuh.

#### Pendekatan Hukum

Metode mediasi ini berfokus mencari siapa yang salah lalu memberikan hukuman sesuai dengan peraturan yang berlaku. Keunggulan pendekatan ini ialah memiliki prosedur yang jelas dalam menyelesaikan persoalan. Kelemahannya, metode ini melibatkan pihak ketiga seperti pengadilan sehingga tidak ada dialog antara kedua belah pihak yang bertikai. Kemudian seandainya hukum yang dipakai menguntungkan sebelah pihak, maka akan melanggengkan konflik.

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

Model ini lebih banyak digunakan oleh para pegiat hak asasi manusia di era reformasi karena dianggap lebih baik dan lebih memberikan jaminan keadilan. Namun pendekatan ini memiliki sisi negatif karena dalam prosesnya dapat memperburuk relasi sosial; adanya yang menang dan kalah (logika win-lose) menjadikan relasi tidak setara. Model ini juga membutuhkan waktu lama dan kemungkinan ada kendala eksekusi. Model ini pun tidak menyelesaikan masalah. Pengalaman Indonesia menunjukkan, pendekatan hak ini memberi risiko adanya politik penyeimbang, di mana jika dari satu kelompok ada yang ditahan, maka dari kelompok lain pun harus diperlakukan demikian. Risiko lainnya, pendekatan ini dapat menjadi delusi dan simbolik karena menjadi kelanjutan pendekatan berbasis kekuatan.

### Pendekatan Kebutuhan Dasar

Metode mediasi ini berdasarkan prinsip kesetaraan manusia yang memiliki hak dan kebutuhan yang sama. Dalam konteks Aceh Singkil, kedua belah pihak yang bertikai memiliki kebutuhan spiritual sebagai penganut agama. Keunggulan pendekatan ini adalah mediasi berdasarkan pengakuan pada kebutuhan dasar manusia. Kelemahannya, mediasi ini membutuhkan rasa empati dari pihak yang bertikai sehingga biasanya memakan waktu yang lama dan mediator ketiga.

Contoh model penanganan konflik berbasis kepentingan bisa dilihat pada kasus penyerangan terhadap kelompok Syiah di Bangil dan MTA di Nganjuk. Proses mediasi terhadap dua kasus ini dianggap berhasil karena mampu meredam konflik yang berpotensi membesar. Keberhasilan ini ditentukan oleh munculnya suara-suara alternatif dan moderat dari dalam kedua kelompok yang bertikai tersebut yang mampu memecah konsentrasi wacana pertikaian. Meskipun pendekatan berbasis kepentingan ini diyakini lebih humanis, bukan berarti model pendekatan lain harus ditinggalkan. Ia menegaskan, pendekatan terbaik untuk Indonesia ke depan adalah dengan menggunakan basis kepentingan sebagai azas dari semua penanganan

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

konflik. Akan tetapi, selanjutnya mesti diikuti pendekatan berbasis hak yang menjamin semua warga negara memiliki hak yang sama di mata hukum.

Dari analisa KontraS Aceh, penyelesaian konflik umat beragama di Indonesia seringkali memakai pendekatan kekuasaan dan hukum, sehingga konflik tidak terselesaikan secara konsensus. Maka perlu memakai pendekatan baru yang lebih menyentuh kepentingan kedua belah pihak dan berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak.

### **III. Rekomendasi Umum**

- 1.** Untuk menghindari konflik yang berkepanjangan, model dialog yang tepat untuk Aceh Singkil ialah dialog dengan pendekatan kebutuhan dasar. Sehingga semangat dialog adalah pendirian Tempat Ibadah didasarkan pada kebutuhan nyata dan sungguh-sungguh berdasarkan komposisi jumlah penduduk bagi pelayanan umat beragama yang bersangkutan di wilayah gampong.
- 2.** Persyaratan dialog yang konstruktif adalah rasa saling percaya diantara kedua belah pihak yang bertikai. Perlu dibentuk Tim Independen sebagai mediator yang terdiri dari komponen Masyarakat Sipil, Tokoh Nasional, Akademisi keberagaman, unsur Pemerintah, dan Tokoh Agama.
- 3.** Agar menghindari ketimpangan kuasa dalam voting, komposisi anggota dialog berjumlah 50:50 antara Tokoh Agama Islam dan Kristen.
- 4.** Hal yang perlu dipastikan dalam dialog adalah aspek keterwakilan. Kelompok Islam dan Kristen harus sepakat bahwa yang mengikuti dialog adalah representasi mereka, sehingga hasil dari dialog merupakan kesepakatan bersama yang memiliki legitimasi yang kuat.
- 5.** Selain membahas perihal tempat ibadah, forum dialog juga perlu membahas restitusi konflik tahun 2015 dan transparansi peruntukan dana kompensasi.

# POLICY BRIEF

## KERTAS KEBIJAKAN

No. 26052023

### IV. Rekomendasi Khusus

1. Mendorong Presiden terlibat dan memberikan perhatian dalam penyelesaian persoalan rumah ibadah di Aceh Singkil.
2. Pemerintah Aceh: Membentuk dan memfasilitasi tim independen yang terdiri dari tokoh nasional yang merupakan pakar tata negara, beragama Islam dan memiliki pemahaman dan cara pandang pemenuhan Hak Asasi Manusia. Serta memfasilitasi dialog penyelesaian persoalan rumah ibadah di Aceh Singkil.
3. Komnas HAM RI: Mengawal proses dialog yang difasilitasi oleh tim independen dan memastikan hasil dialog mendasarkan pada prinsip Hak Asasi Manusia.
4. Komnas Perempuan: Memfasilitasi pemulihan psikologis dan pemberdayaan lainnya bagi perempuan di Aceh Singkil yang terdampak konflik.
5. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia: Merekomendasikan kebijakan sebagai dasar hukum pendirian rumah ibadah yang lebih mengedepankan prinsip Hak Asasi Manusia.