



# LEGAL OPINION (LO) RAPERDA TENTANG PENYELENGGARAAN TOLERANSI BERMASYARAKAT KOTA SURAKARTA

Dr. Moh. Muchtarom, S.Ag., M.S.I.  
TENAGA AHLI  
2025



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Secara sosiologis, Kota Surakarta merupakan entitas budaya yang unik dan kompleks. Sebagai pusat kebudayaan Jawa yang sering dijuluki "The Spirit of Java", Surakarta menyimpan kekayaan tradisi dan nilai-nilai luhur, namun sekaligus juga merupakan wilayah urban yang dinamis dengan pertumbuhan penduduk, ekonomi, dan interaksi sosial yang tinggi. Masyarakat Surakarta adalah mosaik dari beragam latar belakang suku, agama, dan golongan, yang hidup berdampingan secara turun-temurun. Namun, dinamika pembangunan kota, arus urbanisasi, serta penetrasi informasi dan ideologi melalui media digital telah membawa perubahan pada pola interaksi sosial. Solidaritas mekanis berbasis tradisi dan kekerabatan perlahan tergerus oleh solidaritas organis yang lebih impersonal, berpotensi memicu friksi akibat miskomunikasi, prasangka, dan kompetisi sumber daya. Realitas ini menuntut adanya kerangka pengaturan bersama yang dapat menjadi panduan bagi seluruh warga dan pemerintah dalam memelihara harmoni di tengah keberagaman.

Secara filosofis, upaya pengaturan toleransi bermasyarakat ini berakar pada dua fondasi utama: Pancasila dan konsep *Hamemayu Hayuning Bawana* yang menjadi jiwa Surakarta. Pancasila, khususnya Sila Pertama "Ketuhanan Yang Maha Esa" dan Sila Ketiga "Persatuan Indonesia", memberikan landasan konstitusional dan moral tentang pentingnya hidup rukun dalam perbedaan. Sila Kedua "Kemanusiaan yang Adil dan Beradab" menekankan penghormatan pada harkat martabat manusia tanpa diskriminasi. Sementara itu, filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana* (memperindah keindahan dunia) yang dipegang oleh Kasunanan Surakarta mengandung makna mendalam tentang tanggung jawab setiap individu dan institusi untuk secara aktif menjaga dan memperindah harmoni kehidupan bersama. Perda ini merupakan turunan operasional dari filsafat luhur tersebut, mentransformasikan nilai-nilai abstrak menjadi norma hukum yang dapat diimplementasikan dalam tataran pemerintahan dan kehidupan sehari-hari.

Urgensi penerbitan Perda ini sangat jelas. Pertama, sebagai upaya preventif dan antisipatif terhadap potensi konflik horizontal. Meskipun Surakarta dikenal toleran, tidak ada satupun daerah yang kebal terhadap gesekan sosial. Ketegangan laten dapat muncul dari isu-isu seperti pendirian rumah ibadah, penyelenggaraan kegiatan keagamaan di ruang publik, persaingan ekonomi, atau narasi intoleransi yang menyebar di media sosial. Tanpa rambu hukum yang jelas, penanganan konflik dapat menjadi tidak konsisten dan reaktif. Kedua, Perda ini diperlukan untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di tingkat lokal. Regulasi nasional seperti Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan pemerintahan konkuren, termasuk ketenteraman dan ketertiban umum. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial memberikan kerangka umum, namun memerlukan penjabaran operasional di tingkat daerah yang disesuaikan dengan karakteristik lokal. Perda ini akan menjadi *lex specialis* di Kota Surakarta yang melengkapi dan mengonkretkan ketentuan nasional tersebut. Ketiga, Perda ini memperkuat komitmen politik Pemerintah Kota Surakarta, sebagaimana tertuang dalam Misi Ketujuh RPJMD 2021-2026, untuk mewujudkan daerah yang kondusif dan kerukunan antar umat beragama. Dengan demikian, Perda ini bukan hanya produk hukum, tetapi juga instrumen politik untuk merealisasikan visi pembangunan kota.

## **B. Permasalahan Hukum**

Berdasarkan analisis terhadap konteks sosio-yuridis Kota Surakarta, Raperda ini bertujuan untuk menjawab beberapa permasalahan hukum spesifik berikut:

### **1. Tidak Adanya Regulasi Khusus yang Komprehensif dan Progresif**

Selama ini, upaya pemeliharaan toleransi di Surakarta lebih mengandalkan pendekatan kultural, musyawarah ad hoc, dan koordinasi informal antar tokoh. Meski efektif dalam banyak hal, pendekatan ini kurang memiliki kepastian hukum dan keberlanjutan yang terlembaga. Tidak adanya peraturan daerah yang secara khusus, komprehensif, dan progresif mengatur penyelenggaraan toleransi berpotensi menyebabkan ketidakseragaman dalam kebijakan, program, dan penanganan kasus di tingkat kelurahan dan kecamatan. Raperda ini akan mengisi kekosongan tersebut dengan membangun sistem dari tingkat kelurahan hingga kota.

### **2. Potensi Konflik Horizontal Berbasis SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar-golongan)**

Potensi konflik dapat muncul dari beberapa sumber: (1) **Klaim Ruang Publik**: seperti penggunaan ruang untuk ibadah, prosesi budaya, atau kegiatan massa oleh kelompok tertentu yang mungkin dirasakan mengganggu kelompok lain. (2) **Informasi dan Komunikasi**: penyebaran ujaran kebencian (*hate speech*), hoaks, atau konten provokatif melalui media sosial yang dapat memanasakan situasi. (3) **Diskriminasi Praktis**: dalam bidang ekonomi, perumahan, atau pelayanan publik yang meski tidak terstruktur, dapat dirasakan oleh kelompok minoritas. (4) **Intervensi dari Luar**: agitasi dari kelompok eksternal yang membawa ideologi intoleran. Raperda ini perlu merumuskan mekanisme deteksi dini dan penanganan yang cepat dan tepat untuk mencegah potensi tersebut berkembang menjadi konflik terbuka.

### **3. Keterbatasan Peran dan Kelembagaan FKUB, FPK, dan FKDM**

FKUB, FPK, dan FKDM selama ini telah berperan penting, namun peran dan kapasitasnya perlu diperkuat dengan payung hukum yang lebih jelas. Raperda perlu mengatur posisi FKUB, FPK, dan FKDM tidak hanya sebagai fasilitator dialog, tetapi juga sebagai pemberi rekomendasi kebijakan dan mitra pemerintah yang setara dalam perencanaan program. Pengaturan ini akan mengatasi masalah kapasitas kelembagaan dan sumber daya FKUB, FPK, dan FKDM yang seringkali terbatas.

### **4. Tumpang Tindih Kewenangan dan Koordinasi**

Penanganan isu toleransi melibatkan banyak pihak, mulai dari Satpol PP, Dinas Komunikasi dan Informatika, Dinas Sosial, hingga aparat penegak hukum (Kepolisian). Tanpa koordinasi yang terstruktur berdasarkan peraturan, dapat terjadi tumpang tindih atau justru saling lempar tanggung jawab. Raperda ini dengan jelas menunjuk Perangkat Daerah bidang Kesatuan Bangsa dan Politik sebagai koordinator, yang merupakan langkah tepat untuk mengatasi masalah koordinasi ini.

### **5. Minimnya Sanksi dan Penegakan Hukum**

Raperda saat ini lebih menekankan pada aspek pembinaan, pencegahan, dan penyelesaian damai, yang memang sejalan dengan karakter budaya Solo. Namun, perlu dipertimbangkan pengaturan sanksi administratif yang proporsional dan edukatif untuk pelanggaran tertentu, misalnya terhadap pelaku usaha yang secara sengaja melakukan diskriminasi atau terhadap penyelenggara kegiatan yang mengabaikan prosedur perizinan yang telah mempertimbangkan aspek kerukunan. Sanksi ini diperlukan sebagai *ultimum remedium* (obat terakhir) untuk memberikan efek jera dan menjaga wibawa peraturan.

## **C. Tujuan**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi permasalahan di atas, tujuan utama dari penetapan Raperda tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat ini adalah:

### **1. Menciptakan Kepastian Hukum dan Kelembagaan**

Memberikan landasan hukum yang kuat dan jelas bagi Pemerintah Daerah, lembaga masyarakat, dan seluruh warga Kota Surakarta dalam upaya membangun, memelihara, dan meningkatkan toleransi. Perda ini akan menginstitusionalisasikan mekanisme kerja yang berjenjang dari tingkat kelurahan hingga kota, memastikan keberlanjutan program di luar periode kepemimpinan tertentu.

### **2. Memperkuat Sistem Pencegahan Konflik Sosial**

Membangun sistem pencegahan yang proaktif melalui pendekatan *deteksi dini*, pembinaan nilai-nilai kebangsaan dan kearifan lokal di semua lini (sekolah,

kelurahan, organisasi), serta penguatan dialog lintas kelompok. Tujuannya adalah meminimalisir potensi konflik sebelum berkembang dan memelihara kondisi damai secara berkelanjutan.

### **3. Mengoptimalkan Peran Seluruh Pemangku Kepentingan**

Memberikan rambu-rambu dan sekaligus mendorong partisipasi aktif dari seluruh elemen masyarakat, termasuk FKUB, organisasi kemasyarakatan, tokoh adat dan agama, dunia usaha, serta akademisi dalam mewujudkan toleransi. Perda ini mengakui bahwa pemerintah tidak dapat bekerja sendiri.

### **4. Melindungi Hak Konstitusional Warga Negara**

Menjamin dan melindungi hak setiap warga Surakarta untuk bebas beragama, bebas dari diskriminasi, dan hidup dalam lingkungan masyarakat yang aman, tenteram, dan saling menghormati, sebagaimana dijamin oleh UUD NRI 1945. Perda ini berfungsi sebagai instrumen hukum lokal untuk penegakan hak asasi manusia di tingkat akar rumput.

### **5. Mewujudkan Visi Pembangunan Kota Surakarta**

Menjadi alat operasional untuk mewujudkan Misi Ketujuh RPJMD Kota Surakarta 2021-2026, yakni mewujudkan daerah yang kondusif dan kerukunan antar umat beragama, serta mendukung terciptanya Kota Budaya yang Modern, Tangguh, Gesit, Kreatif, dan Sejahtera. Toleransi yang tertib merupakan prasyarat fundamental bagi pembangunan ekonomi dan sosial-budaya yang berkelanjutan.

## **BAB II**

### **DASAR HUKUM**

Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta memiliki dasar hukum yang kuat dan komprehensif, baik dari hierarki peraturan perundang-undangan nasional maupun peraturan internal daerah.

#### **A. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Nasional**

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945): Merupakan dasar hukum tertinggi yang memberikan mandat dan sekaligus menjadi batasan bagi pembentukan peraturan di bawahnya.
  - Pasal 28E ayat (1): Menjamin hak setiap orang untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.
  - Pasal 29 ayat (2): Menegaskan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
  - Pasal 28J ayat (1): Mengatur kewajiban setiap orang untuk menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
  - Pasal 18 ayat (6): Memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Undang-Undang:
  - Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia: Menjabarkan lebih lanjut jaminan hak atas kebebasan beragama, bebas dari diskriminasi, serta kewajiban untuk menghormati HAM orang lain.
  - Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis: Melarang segala bentuk diskriminasi ras dan etnis, memberikan dasar bagi upaya pencegahan dan penanganan intoleransi berbasis suku/ras.
  - Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali): Merupakan dasar utama kewenangan daerah. Pasal 10 dan 12 menetapkan bahwa urusan Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan

Masyarakat merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar, dan Pembinaan Ideologi Pancasila serta Wawasan Kebangsaan merupakan Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Raperda ini merupakan pelaksanaan dari kedua urusan tersebut.

- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial: Memberikan kerangka hukum untuk pencegahan, penanganan, dan pemulihan pasca konflik, yang menjadi rujukan bagi mekanisme deteksi dini dan penyelesaian damai dalam Raperda.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang

### 3. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, serta Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 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 Ibadah, menjadi rujukan operasional lebih lanjut.

## **B. Peraturan Internal Daerah Kota Surakarta**

1. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surakarta Tahun 2021-2026: Merupakan dasar kebijakan utama. Raperda ini secara langsung bertujuan untuk mewujudkan Misi Ketujuh RPJMD, yaitu "Mewujudkan daerah yang kondusif dan kerukunan antar umat beragama dalam tata kehidupan bermasyarakat yang saling menghormati." Dengan demikian, Raperda berfungsi sebagai instrumen hukum untuk mencapai target dan sasaran pembangunan daerah.
2. Peraturan Wali Kota (Perwali) yang terkait: Perwali-Perwali yang mengatur tentang tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas Komunikasi dan Informatika dalam pengawasan konten, serta SK pembentukan FKUB Kota Surakarta, akan menjadi bagian dari sistem penunjang dan pelaksana dari norma-norma yang diatur dalam Raperda ini. Raperda ini akan menjadi payung hukum yang mengintegrasikan dan memperkuat berbagai peraturan pelaksana yang sudah ada di bawahnya.

## **BAB III**

### **ANALISIS HUKUM**

Berdasarkan dasar hukum yang telah diidentifikasi, berikut adalah analisis hukum terhadap substansi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.

#### **A. Kesesuaian dengan Hukum yang Lebih Tinggi**

Secara umum, Raperda ini tidak bertentangan dan justru berupaya untuk mengoperasionalkan norma-norma hukum yang lebih tinggi. Raperda secara konsisten mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 sebagai fondasi filosofis. Pengaturan mengenai tugas pemerintah, pencegahan intoleransi, dan partisipasi masyarakat merupakan penjabaran konkret dari kewenangan daerah dalam urusan ketenteraman dan ketertiban umum serta pembinaan ideologi Pancasila sebagaimana diatur dalam UU 23/2014. Khususnya, mekanisme deteksi dini dan penyelesaian damai selaras dengan semangat UU 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial yang mengedepankan upaya non-yustisial. Namun, perlu diperhatikan bahwa Raperda tidak boleh mengatur materi yang telah diatur secara limitatif oleh undang-undang, seperti ketentuan pidana terkait penodaan agama (Pasal 156a KUHP) atau proses peradilan. Kepatuhan ini menghindarkan Raperda dari potensi pembatalan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*.

#### **B. Jaminan Hak Konstitusional**

Raperda secara tegas mengakui dan berupaya menjamin hak konstitusional warga negara, khususnya kemerdekaan beragama dan berkeyakinan. Definisi "Toleransi" dalam raperda yang mencakup "menerima dan menghargai keragaman terhadap agama/keyakinan" serta mewajibkan menghormati kebebasan memeluk agama dan menjalankan ibadah, merupakan afirmasi positif terhadap Pasal 28E dan 29 UUD 1945. Pengaturan lebih lanjut dalam raperda tersebut mendorong kejujuran pelaku usaha makanan dan minuman untuk memenuhi hak konsumen dari berbagai keyakinan juga merupakan bentuk perlindungan hak yang kontekstual. Tidak ditemukan klausul yang secara eksplisit diskriminatif atau membatasi hak fundamental. Sebaliknya, Raperda justru memuat larangan terhadap sikap dan perilaku intoleransi yang dapat mengancam hak orang lain. Dengan demikian, Raperda berfungsi sebagai instrumen hukum daerah untuk *memfasilitasi* dan *melindungi* pelaksanaan hak konstitusional, bukan membatasinya.

### **C. Aspek Sosiologis dan Kearifan Lokal**

Raperda ini secara cerdas mengintegrasikan aspek sosiologis dan kearifan lokal Surakarta ke dalam kerangka hukum formal. Penguatan peran FKUB, tokoh masyarakat, dan musyawarah mufakat merupakan pengakuan terhadap modal sosial dan mekanisme penyelesaian sengketa yang telah hidup (*living law*) di masyarakat Jawa, khususnya Solo. Penyebutan "kearifan lokal" dan pengaturan kegiatan seperti pentas budaya dan pendidikan tata nilai budaya daerah, menunjukkan upaya untuk membangun toleransi yang tidak sekadar normatif, tetapi juga kultural dan berbasis identitas lokal. Namun, integrasi ini tetap dilakukan dalam koridor hukum nasional dan prinsip HAM universal. Misalnya, meski menghargai kearifan lokal, Raperda tidak boleh mengabsahkan praktik adat yang jelas-jelas bersifat diskriminatif atau melanggar hak asasi kelompok tertentu. Keseimbangan ini terlihat dengan tetap menekankan prinsip-prinsip universal seperti persamaan derajat dan penegakan hukum tanpa diskriminasi.

### **D. Ruang Lingkup Pengaturan**

Raperda telah membatasi ruang lingkup pengaturannya secara tepat pada ranah sosial-kemasyarakatan, dan tidak masuk ke dalam ranah teologis atau akidah. Definisi toleransi dan seluruh penjabarannya berfokus pada sikap dan perilaku dalam interaksi sosial: saling menghormati, menjaga kerukunan, dan mencegah gangguan terhadap ketenteraman umum. Raperda tidak mengatur dan tidak dimaksudkan untuk mengatur keyakinan internal suatu agama, tata cara ibadah yang murni bersifat ritual, atau menyamakan semua agama. Klausul seperti "menghargai perbedaan masing-masing pemeluk agama dalam menjalankan ibadahnya" menegaskan penghormatan pada *ekspresi* keyakinan di ruang publik, bukan pengakuan terhadap kesamaan substansi keyakinan tersebut. Pembatasan ini sangat krusial untuk menjaga netralitas negara dalam beragama (*state neutrality*) dan menghormati otoritas keagamaan masing-masing umat. Dengan demikian, Raperda membangun "tata kelola sosial" untuk hidup bersama secara damai, bukan "tata kelola teologis" yang bukan merupakan kewenangan negara.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN**

Berdasarkan analisis hukum yang mendalam, dapat disimpulkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Kota Surakarta tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat secara substansial telah memenuhi kebutuhan hukum daerah dan memiliki dasar legitimasi yang kuat. Raperda ini merupakan respon hukum yang tepat dan visioner terhadap permasalahan-permasalahan spesifik yang dihadapi Kota Surakarta.

Pertama, Raperda berhasil mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) di tingkat lokal dengan menyediakan kerangka hukum yang komprehensif dan berjenjang, dari tingkat kelurahan hingga kota, untuk mengatur upaya pembinaan, pencegahan, dan penanganan potensi intoleransi. Hal ini memberikan kepastian hukum dan kelembagaan yang selama ini lebih mengandalkan pendekatan *ad hoc*.

Kedua, dari segi materi, Raperda tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebaliknya, Raperda secara konsisten mengoperasionalkan mandat konstitusional (UUD 1945) dan ketentuan undang-undang (khususnya UU Pemerintahan Daerah dan UU Penanganan Konflik Sosial) ke dalam konteks lokal Surakarta.

Ketiga, Raperda telah menjamin hak konstitusional warga negara, khususnya kemerdekaan beragama, dengan mengatur secara afirmatif kewajiban untuk menghormati dan melindungi hak tersebut. Tidak ditemukan klausul diskriminatif; sebaliknya, Raperda justru menjadi alat untuk mencegah diskriminasi.

Keempat, Raperda secara cerdas memadukan aspek sosiologis dan kearifan lokal Surakarta (seperti peran FKUB dan musyawarah mufakat) ke dalam bingkai hukum formal, sehingga memiliki relevansi dan daya terima sosial yang tinggi, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip hukum nasional dan HAM universal.

Kelima, ruang lingkup pengaturan Raperda telah dibatasi secara tepat pada ranah sosial-kemasyarakatan dan tidak memasuki wilayah akidah atau teologi agama, sehingga menjaga netralitas negara dan menghormati otoritas keagamaan masing-masing umat.

Dengan demikian, Raperda ini layak untuk dilanjutkan proses pembahasannya. Untuk penyempurnaan, dapat dipertimbangkan penambahan klausul mengenai sanksi administratif yang edukatif dan proporsional sebagai bentuk penegakan normatif, serta penguatan kapasitas dan anggaran bagi FKUB sebagai mitra strategis pemerintah daerah.

## **BAB V**

### **REKOMENDASI**

Berdasarkan analisis dan kesimpulan di atas, dengan mempertimbangkan urgensi dan kualitas substantif Raperda, direkomendasikan agar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surakarta melanjutkan proses pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap Raperda ini untuk disahkan. Raperda telah memenuhi syarat formil dan materiil sebagai produk hukum daerah yang responsif dan visioner.

Namun, untuk lebih memperkuat efektivitas dan ketajaman implementasinya, disarankan beberapa langkah penyempurnaan sebagai berikut:

#### **1. Penambahan Ketentuan Sanksi Administratif yang Edukatif**

Saat ini Raperda belum mengatur sanksi sama sekali. Untuk memberikan daya ikat dan efek penjeraan yang proporsional, disarankan menambahkan satu bab khusus mengenai sanksi administratif. Sanksi tersebut dapat berupa teguran tertulis, pelatihan khusus tentang wawasan kebangsaan dan toleransi, atau pembatasan akses terhadap fasilitas/bantuan tertentu dari Pemda bagi pelaku (individu, kelompok, atau pelaku usaha) yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap norma-norma dalam Perda ini setelah melalui proses mediasi yang gagal. Sanksi harus bersifat edukatif, terukur, dan diterapkan sebagai *ultimum remedium*.

#### **2. Penguatan Norma tentang Peran Media dan Ruang Digital**

Mengingat potensi konflik sering bermula dari ruang digital, disarankan untuk memperkuat Pasal 13 tentang Partisipasi Masyarakat atau menambahkan paragraf khusus yang mengimbau masyarakat dan menginstruksikan Perangkat Daerah terkait (misalnya Diskominfo) untuk aktif mendeteksi dan menangkal konten bermuatan ujaran kebencian (*hate speech*), hoaks, dan provokasi SARA di media sosial, serta mempromosikan narasi-narasi kerukunan.

#### **3. Penyempurnaan Teknis Redaksional**

Beberapa pasal memerlukan perapian redaksional untuk menghindari multitafsir, seperti tentang Penyelenggaraan di Kelurahan dan Kecamatan tanpa penomoran yang konsisten dengan sistematika Bab. Selain itu, pada beberapa bagian terdapat kesalahan ketik (contoh, "lemabaga", "menyususn", "pnghargaan") yang perlu dikoreksi.

#### **4. Komitmen Anggaran yang Eksplisit**

Meski ada pasal yang telah mengatur sumber pembiayaan, dalam Penjelasan atau dalam peraturan pelaksanaan nantinya perlu dirinci lebih lanjut mekanisme penganggaran yang memadai dan berkelanjutan untuk mendukung seluruh program kerja, termasuk peningkatan kapasitas FKUB dan pelaksanaan kegiatan peningkatan toleransi di tingkat akar rumput.

Dengan menyempurnakan hal-hal tersebut, Raperda ini akan menjadi instrumen hukum daerah yang tidak hanya ideal secara normatif, tetapi juga efektif dan operasional dalam praktik, sehingga benar-benar dapat mewujudkan Kota Surakarta yang toleran, harmonis, dan berdaya saing.

## **BAB VI**

## **PENUTUP**

Demikian Legal Opinion ini disampaikan untuk dapat dijadikan pertimbangan dalam penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.

Surakarta, 10 Desember 2025

**Penyusun Legal Opinion**



Dr. Moh. Muchtarom, S.Ag., M.S.I.