

# LAPORAN AKHIR



## NASKAH AKADEMIK

# PENYELENGGARAAN TOLERANSI BERMASYARAKAT

SEKRETARIS  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KOTA SURAKARTA

# 2023

**LAPORAN AKHIR  
PENYUSUNAN  
NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH  
TENTANG  
PENYELENGGARAAN TOLERANSI BERMASYARAKAT  
KOTA SURAKARTA**



**Tim Penyusun**

**SEKRETARIAT DPRD KOTA SURAKARTA  
PEMERINTAH KOTA SURAKARTA  
TAHUN ANGGARAN 2023**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga Tim penulis dapat menyelesaikan Laporan Akhir Kegiatan penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat bertujuan agar terciptanya kondisi masyarakat yang toleran, aman, dan tertib mendukung pelaksanaan pembangunan di Daerah sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dibentuk berdasarkan ideologi Pancasila sila ke-1 dan berlandaskan pada konstitusi Negara Indonesia dalam pasal 28E ayat (1), 28E ayat (2), 28I ayat (3), 28J ayat (1), 28J ayat (2), 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Di dalam Naskah Akademik ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan dalam merumuskan pokok-pokok pikiran, asas-asas dan konsep serta norma hukum dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat di Kota Surakarta. Pengadaan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat ini, merupakan tuntutan untuk dapat memberikan landasan dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta, serta sebagai upaya mensejahterakan masyarakat dan menciptakan kondisi lingkungan Masyarakat yang toleran, harmonis dan nyaman.

Atas selesainya Laporan Akhir penyusunan draft Naskah Akademik ini, tidak lupa penyusun mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai penyusunan laporan akhir ini. Penyusun sadar bahwa Laporan akhir ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu saran, kritik, masukan guna penyempurnaannya sangat dibutuhkan. Akhirnya kami berharap semoga karya sederhana dapat bermanfaat bagi institusi yang memerlukannya.

Surakarta,    Desember 2023

Tim Penyusun NA

## DAFTAR ISI

HALAMAN COVER.....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
DAFTAR ISI .....	iii
DAFTAR TABEL .....	iv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah .....	5
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik.....	5
D. Metode Penelitian.....	6
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS .....	9
A. Kajian Teoritis .....	9
1. Toleransi Antar Umat Beragama .....	9
2. Masyarakat .....	13
B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	14
C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta	
Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat .....	18
D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam	
Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya	
Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah .....	26
BAB III E VALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
TERKAIT .....	34
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS .....	39
A. Landasan Filosofis .....	39
B. Landasan Sosiologis .....	40
C. Landasan Yuridis .....	41
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	
PERATURAN DAERAH .....	43
A. Sasaran Yang Akan Diwujudkan.....	43
B. Arah dan Jangkauan .....	43
C. Ruang Lingkup Materi Muatan .....	43
BAB VI PENUTUP.....	44
A. Kesimpulan .....	44
B. Saran .....	44
DAFTAR PUSTAKA	

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 10 Kota Dengan Skor Tertinggi IKT 2022.....	20
Tabel 2.2 10 Kota Tertinggi (Regulasi Pemerintah) IKT 2022 .....	21
Tabel 2.3 10 Kota Tertinggi (Regulasi Sosial) IKT 2022.....	22
Tabel 2.4 10 Kota Tertinggi (Tindakan Pemerintah) IKT 2022.....	22
Tabel 2.5 Skor 10 Kota Variabel Demografi Sosio-Keagamaan .....	23
Tabel 2.6 Analisis RIA ( <i>Regulatory Impact Assessment</i> ) dalam Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat di Pemerintah Kota Surakarta .....	30

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Indonesia memiliki banyak sekali keberagaman mulai dari suku, budaya, ras, agama, kepercayaan, etnis, adat, golongan dan masih banyak lagi. Keberagaman di Indonesia merupakan hasil dari banyak faktor<sup>1</sup>. Faktor-faktor tersebut seperti kondisi geografis Indonesia yang terletak di benua Asia yang diapit oleh dua samudra serta bersebelahan dengan benua australia sehingga mejadi tempat yang strategis di jalur perdagangan, di rute perdagangan maritim india dan cina yang mana tidak hanya membawa pedagang, tetapi juga membawa kebudayaan mereka yang akhirnya menimbulkan akulturasi budaya. Selain itu, Indonesia adalah negara kepulauan yang mana jarak antar darat tersebut dipisah dengan perairan atau lautan, sehingga menyebabkan munculnya keberagaman yang berbeda karena penyebaran budaya yang tidak sampai daratan seberang yang mana terhalang oleh jarak dan perairan. Ada pula faktor sejarah Indonesia yang dijajah oleh banyak negara seperti Spanyol, Portugis, Inggris, dan Belanda dalam jangka waktu yang lama sehingga menyebabkan perkawinan antara bangsa penjajah dengan bangsa Indonesia, selain itu beberapa kebiasaan yang ada pada bangsa penjajah juga ikut merambah ke Indonesia.

Negara Indonesia juga disebut sebagai negara dengan beragam sifat kemajemukannya. Meskipun bukan negara agama, tetapi masyarakat lekat dengan kehidupan beragama dan kemerdekaan beragama yang dijamin oleh ideologi kita Pancasila. Sila pertama Pancasila “Ketuhanan Yang Maha Esa” menunjukkan bahwa sistem negara ini berdasarkan pada prinsip, ajaran, dan tata nilai agama-agama yang ada di Indonesia. Menjaga keseimbangan antara hak beragama dan komitmen kebangsaan menjadi tantangan bagi setiap warga negara. Moderasi beragama merupakan perekat antara semangat beragama dan komitmen berbangsa. Di Indonesia, beragama pada hakikatnya adalah ber-Indonesia dan ber-Indonesia itu pada hakikatnya adalah beragama. Moderasi beragama menjadi sarana mewujudkan kemaslahatan kehidupan beragama dan berbangsa yang harmonis, damai dan toleran bagi bangsa Indonesia yang maju. Kata moderasi dalam KBBI berasal dari bahasa latin *moderatio*, yang berarti kesedangan (tidak kelebihan dan tidak kekurangan). Maka, ketika kata moderasi disandingkan dengan kata beragama, menjadi moderasi beragama, istilah tersebut berarti merujuk pada sikap mengurangi kekerasan, atau menghindari keekstreman dalam praktik. Moderasi beragama merupakan konsep yang diharapkan dapat diimplementasikan oleh seluruh umat beragama di Indonesia sehingga tercipta kerukunan antarumat beragama dan antarumat beragama dengan pemerintah.

Perbedaan merupakan bagian tidak terpisah dari realitas kehidupan. Perbedaan bisa menjadi potensi, bisa juga menjadi persoalan<sup>2</sup>. Menjadi potensi jika dipahami secara baik dan dikelola secara konstruktif agar semakin

---

<sup>1</sup> Gita Bangun Prakoso, Fatma Ulfatun Najicha. 2022. Pentingnya Membangun Rasa Toleransi Dan Wawasan Nusantara Dalam Bermasyarakat. Jurnal Global Citizen Jurnal Ilmiah Kajian Pendidikan Kewarganegaraan. Vol XI No 1.

<sup>2</sup> Ngainun Naim. 2013. Membangun Toleransi dalam Masyarakat Majemuk Telaah Pemikiran Nurcholis Madjid. Jurnal Multikultural & Multireligius. Vol 12 No 2.

memperkaya makna hidup. Memang bukan hal mudah untuk melakukannya, tetapi harus disadari betapa indahnya persaudaraan dalam keragaman. Akan rumit kondisinya jika perbedaan dipaksa untuk sama persis dalam segala hal.

Banyaknya perbedaan yang ada di Indonesia menyebabkan efek negatif maupun positif<sup>3</sup>. Sisi positif tersebut seperti mempererat tali persaudaraan antara masyarakat Indonesia, dapat bersyukur dengan adanya perbedaan karena perbedaan kondisi masing-masing, Indonesia menjadi bangsa yang kaya akan nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh masyarakat pada setiap daerah, mempunyai kekayaan budaya yang tidak dimiliki oleh bangsa lain, bahkan keberagaman ini dapat dimanfaatkan sebagai alat pemersatu bangsa Indonesia. Walau memiliki begitu banyak manfaat, akan tetapi banyak sekali keberagaman juga memiliki sisi negatif, seperti dapat menyebabkan timbulnya konflik sosial yang terjadi antar etnis karena adanya sikap etnosentrisme, selain itu banyak keberagaman dapat menimbulkan perasaan dominan pada kelompok lain karena merasa kelompoknya lebih baik dan hebat dari kelompok tersebut. Sisi negatif tersebut dapat menyebabkan suatu konflik yang berkepanjangan bahkan dapat mengarahkan Indonesia ke perpecahan yang mana akan mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) apabila tidak adanya rasa dan sikap toleransi dan wawasan nusantara.

Sementara itu, salah satu kenyataan yang tumbuh menyertai suasana integrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang majemuk, ialah muncul konflik antar pemeluk agama. Sebuah keniscayaan bahwa dalam masyarakat yang multi agama seringkali timbul pertentangan antar pemeluk agama yang berbeda. Secara umum konflik antar pemeluk agama tersebut disebabkan oleh beberapa faktor antara lain seperti: pelecehan terhadap agama dan pemimpin spiritual sebuah agama tertentu, perlakuan aparat yang tidak adil terhadap pemeluk agama tertentu, kecemburuan ekonomi dan pertentangan kepentingan politik<sup>4</sup>. Toleransi mengajarkan hendaknya kita mempunyai sifat-sifat lapang dada, berjiwa besar, luas pemahaman, pandai menahan diri, tidak memaksakan kehendak sendiri kepada orang lain. Semuanya itu dalam rangka menciptakan ketentraman hidup antar umat beragama dalam masyarakat. Dengan demikian adanya perbedaan, seperti agama dan keyakinan tidak boleh menjadi sebab untuk mengadakan garis pemisah dalam pergaulan<sup>5</sup>.

Dalam konstitusi negara, Indonesia memproklamatorkan bahwa bangsa ini merupakan negara hukum. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyebutkan bahwa, Indonesia adalah Negara Hukum. Artinya segala bentuk penyelenggaraan kebijakan harus didasarkan atas ketentuan hukum. Selain itu, seluruh unsur negara, baik pemerintah, rakyat harus tunduk terhadap aturan yang berlaku. Adanya hukum merupakan tujuan dalam menciptakan keadilan, kebermanfaatan dan kepastian dalam menjalankan pemerintahan sekaligus sebagai penyeimbang dalam kehidupan bernegara. Mewujudkan Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat merupakan salah satu jaminan yang harus dilaksanakan negara dalam memberikan keadilan, kebermanfaatan dan kepastian terhadap seluruh unsur

---

<sup>3</sup> Log.Cit. Gita Bangun Prakoso, Fatma Ulfatun Najicha. 2022.

<sup>4</sup> M. Ainul Yaqin. 2017. Pendidikan Multikultural. Yogyakarta: Pilar Media. Hlm. 51-52.

<sup>5</sup> Saeful Mustaqim. 2019. Implementasi Nilai Toleransi Dalam Kehidupan Bermasyarakat Antar Umat Beragama Di Desa Gondoriyo Kecamatan Bergas Kabupaten Semarang. Universitas Negeri Semarang: Skripsi Jurusan Politik Dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial. Hlm. 3.

negara. Dalam pembukaan konstitusi negara, alenia ke 4 UUD NRI 1945, menjadi bukti bahwa ketertiban umum, ketenteraman dan perlindungan masyarakat menjadi tujuan negara yang tidak dapat dibantah dan harus dilaksanakan atas dasar jaminan norma tertinggi di Indonesia. Ketenteraman umum menjadi kebutuhan mutlak bagi masyarakat dalam rangka menjalankan kehidupan sehari-hari.

Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang wajib dipenuhi, dan pemerintah merupakan unsur negara yang memiliki tanggungjawab penuh dan utama sebagaimana diamanatkan konstitusi negara dalam pasal 28E ayat (1), 28E ayat (2), 28I ayat (3), 28J ayat (1), 28J ayat (2), 29 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan: “Setiap orang berhak 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” Pasal 28E ayat (2) UUD NRI 1945: “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya” Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.Pasal 28J ayat (1) UUD NRI 1945: “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara” Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undangundang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.” Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945: 7 “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu” Kedua pasal tersebut merupakan perwujudan bahwa penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat merupakan manifestasi dari Hak Asasi manusia dan pemerintah menjadi unsur negara paling utama yang memiliki kewajiban dalam pemenuhannya.

Pemerintah Daerah adalah salah satu sub sistem pemerintahan yang memiliki kewajiban dalam pemenuhan Hak Asasi Manusia. Asas otonomi yang melekat dan telah dijamin konstitusi menjadikan pemerintah daerah memiliki otoritas dalam mengatur dan melaksanakan segala bentuk urusannya dengan merumuskan secara konstitusional melalui pembentukan peraturan Daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa: “Pemerintah daerah berhak menetapkan perturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” Artinya jika merujuk dalam pasal tersebut, pemerintah daerah secara leluasa memiliki kewenangan dalam merumuskan aturan yang berkaitan dengan HAM. Sehingga ditelisik penjelasan sebelumnya, maka pemerintah daerah ditunjuk dalam melaksanakan penyelenggaraan dalam aspek Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Aspek atau bidang dalam Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat merupakan aspek yang menjadi urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal ini karena, aspek tersebut adalah bagian



dari sub dari urusan Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Pelindungan Masyarakat. Memang, aspek tersebut tidak disebutkan secara eksplisit di dalam UU Pemda, akan tetapi sub-bagian dalam Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Pelindungan masyarakat memiliki visi yang sama, yaitu penanganan gangguan ketenteraman Artinya, aspek ini menjadi urusan utama dan prioritas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kota Surakarta memiliki hampir keseluruhan keanekaragaman mulai dari budaya sampai pada keanekaragaman agamanya. Berdasarkan data yang didapat dari Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol), terdapat 276 organisasi masyarakat, 16 LSM, 42 yayasan pada tahun 2022 di Kota Surakarta<sup>6</sup>. Sedangkan kota Surakarta memiliki keseluruhan keanekaragaman umat beragama yang diakui di Indonesia. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), jumlah penduduk Kota Surakarta tercatat sebanyak 578,49 ribu jiwa pada Juni 2021. Dari jumlah tersebut, sebanyak 456,74 ribu jiwa atau 78,95% penduduk Kota Surakarta memeluk agama Islam. Sebanyak 79,55 ribu jiwa atau 13,75% penduduk di Kota Surakarta beragama Kristen. Kemudian, 40,38 ribu jiwa atau 6,98% penduduk Kota Surakarta yang beragama Katolik. Sebanyak 1,3 ribu jiwa atau 0,22% penduduk Kota Surakarta beragama Buddha. Penduduk Kota Surakarta yang beragama Hindu sebanyak 360 jiwa atau 0,06%. Sebanyak 134 jiwa atau 0,02% penduduk Kota Surakarta memeluk agama Konghucu. Sedangkan, 30 jiwa atau 0,01% penduduk Kota Surakarta menganut aliran kepercayaan.<sup>7</sup>

Realita di atas menunjukkan bahwa kota Surakarta memiliki kemajemukan masyarakat beragama dan memiliki potensi keunggulan yang merupakan perpaduan dari berbagai macam latar belakang budaya yang saling melengkapi dan hidup berdampingan secara harmonis dan toleransi antar umat beragama guna mendukung pembangunan di Kota Surakarta. Hal ini selaras dengan Visi dan Misi dari Kota Surakarta, yakni "MEWUJUDKAN SURAKARTA SEBAGAI KOTA BUDAYA YANG MODERN, TANGGUH, GESIT, KREATIF DAN SEJAHTERA", dengan beragamnya budaya yang ada di Kota Surakarta ini maka dapat di kuatkan dengan dijalankannya Misi ketujuh Kota Surakarta yakni "mewujudkan daerah yang kondusif dan kerukunan antar umat beragama dalam tata kehidupan bermasyarakat yang saling menghormati". Sementara itu, untuk mengupayakan Visi dan Misi Kota Surakarta, Pemerintah Kota Surakarta terus berupaya dalam membangun kehidupan yang harmonis antarumat beragama, etnis dan budaya. Sehingga hasilnya, Kota Surakarta memperoleh apresiasi dari lembaga SETARA Institute dengan mendapatkan peringkat ke-4 sebagai kota paling toleran di Indonesia<sup>8</sup>. Surakarta memperoleh skor 5,883 dan

---

<sup>6</sup> Kesbangpol. 2023. Jumlah Ormas, LSM dan Yayasan di Kota Surakarta. [https://solodata.surakarta.go.id/sda\\_publik/kesbangpol/index/4d134bc072212ace2df385dae143139da74ec0ef](https://solodata.surakarta.go.id/sda_publik/kesbangpol/index/4d134bc072212ace2df385dae143139da74ec0ef). Diakses pada 24 Oktober jam 15.53 WIB.

<sup>7</sup> Viva Budy Kusnandar. 2021. Jumlah Penduduk Kota Solo Menurut Agama/Kepercayaan (Juni 2021). <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/09/22/sebanyak-7895-penduduk-kota-solo-beragama-islam-pada-juni-2021>. Diakses pada 24 Oktober jam 16.00 WIB.

<sup>8</sup> PEMKOT Surakarta. 2023. Surakarta Tempati Posisi ke-4 Kota Toleran se-Indonesia. Kerukunan Beragama dan Kebhinnekaan Makin Baik dan Meningkat. <https://surakarta.go.id/?p=28899#:~:text=Surakarta%20memperoleh%20skor%205%2C883%20dan,memiliki%20tingkat%20toleransi%20yang%20baik>. Diakses pada 24 Oktober jam 16.11 WIB.

berada di posisi keempat dari 10 kota-kota yang paling toleran. Dalam Laporan Indeks Kota Toleran (IKT) 2022 yang dilakukan oleh SETARA Institute ini menunjukkan bahwa Surakarta menjadi salah satu kota yang memiliki tingkat toleransi yang baik.

Walaupun Kota Surakarta termasuk ke dalam Kota yang relatif tenteram, tapi tetap terdapat beberapa tindakan intoleran terjadi di wilayahnya. Seperti insiden pelarangan kegiatan ibadah hingga perusakan tempat ibadah. Namun secara kuantitas dan kualitas tidak terlalu signifikan<sup>9</sup>. Kondisi masyarakat Kota Surakarta yang majemuk inilah, yang dapat berpotensi terjadi Intoleransi dan potensi konflik lainnya yang dapat terjadi antar warga masyarakat sehingga berpotensi terjadi kerenggangan sosial dan potensi konflik lainnya. Sehingga sebagai upaya untuk memperkuat penyelenggaraan toleransi masyarakat di Kota Surakarta memerlukan sebuah pranata hukum dalam bentuk rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat yang mampu memperkuat toleransi masyarakat dan menghindarkan munculnya konflik sosial atau perbuatan intoleransi di masyarakat.

## **B. Identifikasi Masalah**

Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Surakarta dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat, antara lain:

1. Permasalahan apa yang dihadapi oleh pemerintah Kota Surakarta dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat?
2. Mengapa perumusan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat dianggap penting dan dijadikan solusi atas permasalahan dari penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta?
4. Apa saja sasaran, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan yang akan diwujudkan dalam rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

Sesuai dengan identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan dan kegunaan dari penyusunan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta, sebagai berikut:

### **1. Tujuan**

Sebagai bahan acuan untuk merumuskan pokok-pokok pikiran, konsep-konsep, asas-asas, dan norma-norma hukum dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta, yang meliputi:

- a. Merumuskan permasalahan Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat yang dihadapi pemerintah Kota Surakarta dan solusi mengatasinya melalui peraturan daerah.

---

<sup>9</sup> PEMKOT Surakarta. 2017. Surakarta Kota Toleran. <https://surakarta.go.id/?p=7710>. Diakses pada 24 Oktober jam 16.15 WIB.

- b. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat di Kota Surakarta.
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.

## **2. Kegunaan**

- a. Memberikan bahan acuan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surakarta dan Pemerintah Daerah Kota Surakarta dalam merumuskan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.
- b. Memberikan bahan masukan kepada pemerintah daerah dan Warga Masyarakat mengenai urgensi dan substansi pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.
- c. Mempermudah perumusan tujuan, asas-asas dan norma pasal-pasal Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.

## **D. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan penggabungan penelitian hukum normatif/doktrinal dan penelitian hukum sosiologis/empiris. Jenis penelitian yuridis normatif/ doktrinal untuk menemukan landasan normatif dan filosofis dalam Naskah Akademik tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat Kota Surakarta. Penelitian yuridis sosiologis untuk menemukan hukum dalam kenyataan di masyarakat. Dalam konsep penelitian hukum normatif, hukum di konsepskan sebagai seperangkat norma yang ideal di masyarakat. Dalam penelitian hukum sosiologis/empiris hukum adalah pola interaksi yang terlembaga antara individu<sup>10</sup>.

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilaksanakan di Pemerintah Kota Surakarta, pemangku kepentingan dan segenap *stake holders* yang terlibat dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di wilayah Kota Surakarta dan *stake holders* yang terkait dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta.

### **3. Jenis dan Sumber Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk yang jenis normatif<sup>11</sup> menggunakan sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yang terdiri dari :

<sup>10</sup> Setiono.2013. Metode Penelitian Hukum. UNS PRESS

<sup>11</sup> Abdulkadir Muhammad. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Jakarta: Citra Aditya Bakti.

- a. *Bahan hukum primer*, bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta;
- b. *Bahan hukum sekunder*, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, pendapat pakar hukum, makalah, jurnal ilmiah serta hasil penelitian dan;
- c. *Bahan hukum tersier*, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), ensiklopedia, kamus, artikel-artikel dan surat kabar.

Sedangkan jenis data untuk penelitian yuridis empiris/sosiologis adalah menggunakan data primer yang diperoleh melalui *Focus Group Discussion* (FGD), wawancara mendalam dan pengamatan.

#### 4. Teknik Pengumpulan data

- a. Penelitian yuridis normatif penelitian berdasarkan pada dokumen, sehingga data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari: Bahan Hukum Primer; Bahan Hukum Sekunder; Bahan Hukum Tersier. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur ilmiah lainnya berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.
- b. Penelitian Yuridis Sosiologi adalah penelitian hukum dalam masyarakat, dan sumber datanya menggunakan data Primer yaitu data yang bersumber dari dinas terkait dan *stake holders*. Teknik pengambilan data melalui *interview* (wawancara) atau kuesioner dan pengamatan, *Focus Group Discussion* (FGD). Teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* dengan memilih informan yang dianggap kompeten untuk menjadi sumber data yang baik dan menguasai serta mengetahui masalah secara mendalam.

#### 5. Teknik Analisa Data

Teknik analisis data dilakukan secara induktif, semua data yang ada ditafsirkan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada teori-teori yang berlaku. Model analisis yang dipergunakan adalah interaktif (*interaktive model of analysis*)<sup>12</sup>. Model analisis ini meliputi empat tahap yaitu tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap penyajian data dan tahap verifikasi ataupun penarikan kesimpulan interaktif. Pengumpulan data selalu diikuti dengan membuat reduksi data dan sajian data, artinya data yang berupa *fieldnote* yang terdiri dari bagian deskripsi dan refleksinya adalah yang dikumpulkan. Dari sini disusun pengertian singkatnya dengan pemahaman arti segala peristiwa yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis dengan perabot (jenis, matrik, gambar, jaringan kerja, kaitan kegiatan dan sebagainya) yang diperlukan sebagai dukungan sajian.

---

<sup>12</sup> HB Sutopo. Metode Penelitian Kualitatif. 2009. Bina Aksara

Reduksi data dan sajian data disusun ketika sudah mendapatkan unit data dari sejumlah unit yang diperlukan dalam penelitian. Pada waktu pengumpulan data sudah berakhir, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian datanya. Bila kesimpulannya dirasa kurang mantap karena terdapat kekurangan data dalam reduksi dan sajian data, maka dilakukan penggalian lagi ke dalam *fieldnote*.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Toleransi Antar Umat Beragama

###### a. Pengertian Toleransi Beragama

Istilah toleransi berasal dari bahasa Inggris, yaitu "*tolerance*" berarti sikap membiarkan, mengakui dan menghormati keyakinan orang lain tanpa memerlukan persetujuan. Dalam Bahasa Arab diterjemahkan dengan "*tasamuh*", berarti mengizinkan, saling memudahkan<sup>13</sup>. UNESCO mengartikan toleransi sebagai sikap saling menghormati, saling menerima, saling menghargai di tengah keragaman budaya, kebebasan berekspresi dan karakter manusia<sup>14</sup>. Kemudian Nur Hidayat<sup>15</sup>, menjelaskan bahwa toleransi beragama adalah menghormati dan berlapang dada terhadap pemeluk agama lain dengan tidak mencampuri urusan masing-masing. Artinya kita boleh bekerjasama dengan mereka baik dalam aspek sosial, ekonomi atau hal-hal lain yang terkait dan bersifat duniawi. Pendapat lainnya dijelaskan oleh H.M Ali dkk<sup>16</sup>, bahwa toleransi beragama mempunyai arti sifat lapang dada seseorang untuk menghormati dan membiarkan pemeluk agama untuk melaksanakan ibadah mereka menurut ajaran dan ketentuan agama masing-masing yang diyakini tanpa ada yang mengganggu atau memaksakan baik orang lain maupun keluarga sekalipun. J.Cassanova<sup>17</sup>, juga berpendapat bahwa toleransi beragama adalah toleransi yang mencakup masalah-masalah keyakinan dalam diri manusia yang berhubungan dengan akidah atau ketuhanan yang diyakininya. Seseorang harus diberikan kebebasan untuk meyakini dan memeluk agama (mempunyai akidah) yang dipilihnya masing-masing serta memberikan penghormatan atas ajaran-ajaran yang dianut atau diyakininya. Kemudian Said Aqil Husin Al, menjelaskan bahwa toleransi agama adalah pengakuan adanya adanya kebebasan setiap warga untuk memeluk agama yang menjadi keyakinannya untuk menjalankan ibadahnya. Toleransi beragama meminta kejujuran, kebesaran jiwa, kebijaksanaan dan tanggung jawab, sehingga menumbuhkan perasaan solidaritas dan mengeliminir egois golongan.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas toleransi beragama artinya sikap lapang dada, saling menghormati, dan saling menghargai terhadap pemeluk agama lain serta membiarkan untuk menjalankan agamanya masing-masing tanpa ikut mencampurinya, tapi boleh saling bekerjasama seperti aspek sosial, ekonomi, serta hal-hal yang tidak berkaitan dengan urusan keagamaan. Nilai toleransi yang dimaksud

---

<sup>13</sup> Said Aqil Husin. 2003. Fikih Hubungan Antar Agama. Jakarta : Ciputat Press. Hlm. 13.

<sup>14</sup> Casram. 2016. Membangun Sikap Toleransi Beragama dalam Masyarakat Plural. Dalam Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya. Vol. 1 No. 2. Hal. 187-198.

<sup>15</sup> Nur Hidayat. 2014. Fiqh Sosial dan Toleransi Beragama .Kediri: Nasyrul"ilmi. Hlm 125-126.

<sup>16</sup> Burhanuddin, Muhamad. 2016. Toleransi Antar Umat Beragama Islam dan "Tri Dharma" (Studi Kasus di Desa Karangturi Kecamatan Lasem Kabupaten Rembang). UIN Walisongo. Skripsi. Hlm. 23.

<sup>17</sup> Log. Cit. Casram. 2016.

dalam penelitian ini adalah interaksi antar masyarakat dalam menyikapi perbedaan yang ada terutama perbedaan agama serta diharapkan agar selalu tercipta ketertiban, keamanan, dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat.

b. Butir-Butir Refleksi Toleransi

Toleransi antar umat beragama merupakan sikap tenggang rasa terhadap realitas perbedaan yang ada di dalam masyarakat. Karena dengan adanya sikap tenggang rasa tersebut satu sama lain akan saling menjaga hubungan baik satu sama lain dalam kehidupan sehari-hari. Karena pada dasarnya Kepercayaan kepada Tuhan tidak ada artinya bilamana hal itu tidak tercermin dalam persaudaraan dengan sesama manusia. Di samping itu, tidak ada artinya kepercayaan kepada Tuhan diikrarkan jika manusia tidak saling menghargai sebagai sesama yang sederajat. Oleh karena itu, suatu hal yang perlu dilakukan dalam kehidupan sosial bangsa Indonesia yaitu “sikap toleransi” terhadap sesama manusia. Tillman<sup>18</sup> menunjukkan bahwa, perlu ada butir-butir refleksi toleransi, diantaranya yaitu: 1) Kedamaian adalah tujuan, toleransi adalah metodenya; 2) Toleransi adalah terbuka dan reseptif pada indahnya perbedaan; 3) Toleransi menghargai individu dan perbedaan; 4) Toleransi adalah saling menghargai satu sama lain melalui pengertian; 5) Benih dari intoleransi adalah ketakutan dan ketidakpedulian; 6) Benih dari toleransi adalah cinta, disiram dengan kasih dan pemeliharaan; 7) Jika tidak cinta tidak ada toleransi; 8) Yang tahu menghargai kebaikan dalam diri orang lain dan situasi memiliki toleransi; 9) Toleransi berarti kemampuan menghadapi situasi sulit; dan 10) Toleransi terhadap ketidaknyamanan hidup dengan membiarkan berlalu, ringan, dan membiarkan orang lain.

c. Prinsip-Prinsip Toleransi

Dalam melaksanakan toleransi antar umat beragama seseorang harus memiliki prinsip untuk mencapai ketenangan, ketentraman dan keharmonisan antar umat bermasyarakat yang ada di suatu masyarakat. Karena sikap toleransi merupakan suatu hal yang sangat penting dan prinsipal dalam pergaulan dengan sesama manusia. Jadi, berikut ini adalah prinsip-prinsip dalam toleransi. yaitu:

- 1) Kebebasan memilih agama. Dalam agama-agama Samawi menyimpulkan bahwa agama itu sendiri sebuah pengakuan terhadap adanya Tuhan dan sebagai wadah penyerahan diri kepada-Nya. Melalui agama inilah seorang manusia diajarkan cara mengenal Tuhan-Nya. Selain agar mengenal Tuhan-Nya, melalui agama juga menjadikan seseorang sadar akan kekurangan dan kelemahannya, karena keterbatasan akal manusia untuk menentukan hal-hal yang diluar akal manusia. Oleh karena setiap manusia harus memiliki agama agar tidak salah dalam menjalani kehidupan sehari-hari. Di

---

<sup>18</sup> Amien Wahyudi. 2017. CHARACTER EDUCATION : LITERATUR STUDY RELIGIOUS TOLERANCE CHARACTER. Prosiding Seminar Bimbingan dan Konseling. Vol 1. No1, 2017, hal. 49-56

Indonesia berkaitan dengan agama telah diatur dalam Pasal 29 ayat 1 dan 2 UUD Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 29 ayat 1 UUD Tahun 1945 negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjadikan negara Indonesia memiliki beberapa agama yang dianut oleh warga negaranya dan juga setiap warga negara memiliki kemerdekaan untuk memeluk agama sesuai keinginannya. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 29 ayat 2 UUD Tahun 1945 dimana negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Nur Hidayat<sup>19</sup> menjelaskan bahwa, Kebebasan dalam konteks ke-Indonesiaan adalah pilihan hidup memilih keyakinan tanpa paksaan dan semua mendapat perlakuan sama di mata Undang-Undang dan kebebasan tersebut juga merupakan bagian dari butir ketetapan yang jelas-jelas dilindungi Undang-undang negara. Dengan adanya sikap toleransi antar pemeluk agama dan kepercayaan yang berbeda, maka akan memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada masing-masing anggota masyarakat Indonesia untuk melakukan ibadah menurut agama dan kepercayaannya

- 2) Rasa persaudaraan dengan sesama. Dalam sila pertama, Ketuhanan Yang Maha Esa memiliki nilai-nilai serta karakter yang dikembangkan adalah toleransi, beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing, menghargai orang yang beragama lain, memberikan kesempatan untuk orang lain beribadah, tidak memaksakan agama atau kepercayaan kepada orang lain, bekerjasama antara pemeluk agama lain<sup>20</sup>. Semua hal tersebut bisa terjadi apabila didalam masyarakat adanya rasa persaudaraan antara satu sama lainnya. Rasa persaudaraan satu sama lain itu sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan adanya rasa persaudaraan satu sama lain akan saling menerima perbedaan yang ada terutama kaitannya dengan perbedaan kepercayaan agama. Hal tersebut akan menjadikan semakin eratnya hubungan satu sama lain.
- 3) Menerima perbedaan Dalam kehidupan sehari-hari dalam kehidupan bermasyarakat tentunya tidak lepas dari perbedaan. Dari perbedaan jenis kelamin, perbedaan kepribadian, perbedaan agama dan perbedaan-perbedaan lainnya. Adanya perbedaan tersebut harus menjadikan setiap manusia untuk pandai bersikap didalam masyarakat, agar tidak terjadi konflik didalam masyarakat. Karena Faktor-faktor pemicu konflik itu sendiri adalah adanya pelapisan sosial kehidupan dalam masyarakat seperti perbedaan tingkat atau status sosial dan ekonomi antar pemeluk agama maupun para pemimpinnya, yang antara lain dapat melahirkan kecemburuan

---

<sup>19</sup> Nur Hidayat. 2014. Fiqh Sosial dan Toleransi Beragama .Kediri: Nasyrul"ilmi. Hlm. 116.

<sup>20</sup> Suprayogi dkk.2017.Pendidikan Karakter berbasis Nilai-Nilai Konservasi Sosial melalui Pembelajaran Mata Kuliah bersama di Fakultas Ilmu Sosial  
<https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/FIS/article/download/12082/809>.



sosial. Untuk itu manusia perlu memahami tentang pentingnya rasa demokrasi satu sama lain. Seperti yang dijelaskan John Dewey dikutip Zamroni<sup>21</sup>, bahwa nilai-nilai demokrasi yaitu toleransi, menghormati perbedaan pendapat, memahami dan menyadari keanekaragaman masyarakat, terbuka dalam menjunjung tinggi nilai dan martabat manusia, mampu mengendalikan diri sehingga tidak mengganggu orang lain, kebersamaan dan kemanusiaan, percaya diri tidak mengutamakan diri sendiri pada orang lain dan taat pada peraturan yang berlaku.

Said Agil Husin Al-Munawar<sup>22</sup>, mengemukakan tentang beberapa pedoman atau prinsip toleransi antara lain:

- 1) Kesaksian yang jujur dan saling menghormati (*frank witness and mutual respect*) Semua pihak dianjurkan membawa kesaksian yang terus terang tentang kepercayaan di hadapan Tuhan dan sesamanya, agar keyakinannya masing-masing tidak ditekan ataupun dihapus oleh pihak lain. Dengan demikian rasa curiga dan takut dapat dihindarkan serta semua pihak dapat menjauhkan perbandingan kekuatan masing-masing yang dapat menimbulkan sakit hati dengan mencari kelemahan pada tradisi keagamaan lain.
- 2) Prinsip kebebasan beragama (*religious freedom*) Prinsip kebebasan tersebut meliputi kebebasan perorangan dan kebebasan sosial (*individual freedom and social freedom*). Kebebasan individual cukup jelas setiap orang mempunyai kebebasan untuk menganut agama yang disukainya, bahkan kebebasan untuk pindah agama. Tetapi kebebasan individual tanpa adanya kebebasan sosial tidak ada artinya sama sekali. Jika seseorang benar-benar mendapat kebebasan beragama, ia harus dapat mengartikan itu sebagai kebebasan sosial, tegasnya supaya agama dapat hidup tanpa tekanan sosial. Bebas dari tekanan sosial berarti bahwa situasi dan kondisi sosial memberikan kemungkinan yang sama kepada semua agama untuk hidup dan berkembang tanpa tekanan.
- 3) Prinsip penerimaan (*acceptance*) Prinsip penerimaan yaitu mau menerima orang lain seperti adanya. Dengan kata lain, tidak menurut proyeksi yang dibuat sendiri. Jika kita proyeksikan penganut agama lain menurut kemauan kita, maka pergaulan antar golongan agama tidak akan dimungkinkan. Jadi untuk konkretnya seorang kristen harus rela menerima seseorang penganut agama islam menurut apa adanya, menerima Hindu seperti apa adanya.
- 4) Berpikir positif dan percaya (*positive thinking and trustworthy*) Orang berpikir positif dalam perjumpaan dan pergaulan dengan penganut agama lain, jika dia sanggup melihat pertama yang positif, dan yang bukan negatif. Berpikir secara positif itu perlu dijadikan suatu sikap

---

<sup>21</sup> Suyahmo, Munandar, Aris. 2017. Solusi Permasalahan Proses Demokrasi di Indonesia Modern Melalui Peningkatan Kemampuan Musyawarah Sejak Dini  
<https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/integralistik/article/download/13737/7523>

<sup>22</sup> Log. Cit. Said Aqil Husin. 2003.

yang terus-menerus. Orang yang berpikir negatif akan kesulitan dalam bergaul dengan orang lain dan prinsip percaya menjadi dasar pergaulan antar umat beragama.

## 2. Masyarakat

### a. Pengertian Masyarakat

Masyarakat dalam bahasa Inggris dipakai istilah *society* yang berasal dari kata lain *socius*, berarti kawan, sedangkan istilah masyarakat sendiri berasal dari akar kata Arab *syaraka* yang berarti ikut serta, berpartisipasi. Masyarakat menurut Koentjaraningrat<sup>23</sup> adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut sistem adat-istiadat tertentu yang bersifat kontinu, dan terikat oleh rasa identitas bersama. Pendapat lainnya yaitu Menurut Ralph Linton<sup>24</sup>, yang menyatakan bahwa masyarakat adalah setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerja sama cukup lama, sehingga mereka dapat mengatur diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas. MacIver dan Page<sup>25</sup>, menjelaskan bahwa masyarakat adalah suatu sistem kebiasaan dan tata cara, dari wewenang dan kerja sama antara berbagai kelompok dan penggolongan, pengawasan tingkah laku serta kebebasan-kebebasan manusia. Selo Soemardjan<sup>26</sup>, berpendapat bahwa masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama dan menghasilkan kebudayaan.

Hendropuspito<sup>27</sup>, mendefinisikan masyarakat sebagai kesatuan yang tetap dari orang-orang yang hidup di daerah tertentu dan bekerjasama dalam kelompok-kelompok berdasarkan kebudayaan yang sama untuk mencapai kepentingan yang sama. Kesumohamidjojo<sup>28</sup>, memahami masyarakat sebagai kelompok manusia yang hidup relatif sebagai kebersamaan berdasarkan suatu tatanan kebudayaan tertentu. Menurut M. Setiadi, masyarakat itu merupakan kelompok atau kolektivitas yang melakukan antar hubungan, sedikit banyak bersifat kekal, berdasarkan perhatian dan tujuan sama, serta telah melakukan jalinan secara berkesinambungan dalam waktu yang relatif lama. Jadi masyarakat adalah suatu kelompok yang hidup bersama dalam suatu wilayah tertentu dalam waktu yang lama dan saling bekerjasama satu sama lain untuk mencapai tujuan tertentu serta menghasilkan sebuah kebudayaan dan adat-istiadat.

### b. Ciri-Ciri Masyarakat

Koentjaraningrat<sup>29</sup>, menjelaskan bahwa ciri-ciri masyarakat antara lain:

- 1) Interaksi antara warga-warganya.

---

<sup>23</sup> Koentjaraningrat. 2009. Pengantar Ilmu Antropologi. Jakarta :RINEKA CIPTA. Hlm. 118.

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto. 2013. Sosiologi Suatu Pengantar. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm. 22.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Handoyo, Eko dkk. 2015. Studi Masyarakat Indonesia. Yogyakarta: Penerbit Ombak. Hlm 1.

<sup>28</sup> *Ibid.* Hlm 3.

<sup>29</sup> *Op.Cit.* Koentjaraningrat. 2009. Hlm. 108.

- 2) Adat-istiadat, norma, hukum dan aturan-aturan khas yang mengatur seluruh pola tingkah-laku warga negara kota atau desa.
- 3) Kontinuitas waktu.
- 4) Rasa identitas kuat yang mengikat semua warga

Kusumohamidjojo<sup>30</sup>, mengemukakan bahwa ciri-ciri masyarakat terbagi menjadi 4 yaitu:

- 1) Kelompok manusia yang disebut masyarakat memiliki suatu perasaan tertentu, bahkan *sense of belonging* yang relatif sama sampai tingkat kepentingan tertentu.
- 2) Kelompok manusia tersebut hidup dan bekerja dalam suatu kerangka yang sama untuk waktu yang lama.
- 3) Kelompok manusia tersebut menyelenggarakan hidupnya dalam suatu rangka organisatoris yang tumbuh dari kebiasaan atau kesepakatan diam-diam.
- 4) Kelompok manusia tersebut terdiri dari kelompok-kelompok yang lebih kecil baik dalam alur genealogis maupun alur organisatoris.

c. Komponen-Komponen Dasar Masyarakat

Masyarakat sebagai suatu kelompok mempunyai komponen-komponen dasarnya, diantaranya yaitu<sup>31</sup>:

- 1) Populasi, yakni warga-warga suatu masyarakat yang dilihat dari sudut pandang kolektif. Secara sosiologis, aspek-aspek sosiologis yang dipertimbangkan adalah misalnya a)Aspek-aspek genetik yang konstan; b)Variabel-variabel genetik; c)Variabel-variabel demografis.
- 2) Kebudayaan, hasil karya, cipta, dan rasa dari kehidupan bersama mencakup: a)Sistem lambang-lambang; b)Informasi.
- 3) Hasil-hasil kebudayaan materiil.
- 4) Organisasi sosial, yakni jaringan hubungan antar warga-warga masyarakat yang bersangkutan, yang diantaranya mencakup: a)Warga masyarakat secara individual; b)Peranan-peranan; c)Kelompok-kelompok sosial; d)Kelas-kelas sosial.
- 5) Lembaga-lembaga sosial dan sistemnya.

## **B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma**

Perundang-undangan (*legal drafting*) merupakan istilah yang lazim dipakai dalam khasanah akademis maupun praktis yaitu penyusunan konsep atau hukum perancangan tentang topik yang akan diatur melalui peraturan daerah. Lebih jelasnya adalah cara penyusunan rancangan peraturan sesuai tuntutan, teori, asas, dan kaidah perancangan peraturan daerah. Dalam penyusunan peraturan perundangan, termasuk peraturan daerah terdapat ciri-ciri penting yang harus termuat dalam peraturan perundangan, antara lain sebagai berikut:

1. Bersifat umum dan komprehensif. Peraturan perundangan hendaknya memuat kajian yang berifat lengkap, luas dan tidak bersifat multi tafsir.

<sup>30</sup> Log.Cit. Handoyo, Eko dkk. 2015. Hlm. 3

<sup>31</sup> Op.Cit. Soerjono Soekanto. 2013. Hlm. 24.

2. Bersifat universal, karena ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu.
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan perundang-undangan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. *van der Vlies* dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:

1. Asas-asas formil
  - a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
  - b. Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
  - c. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
  - d. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
  - e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).
2. Asas-asas materiil
  - a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
  - b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
  - c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
  - d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
  - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Menurut Sugeng Istanto (2007)<sup>32</sup> dalam kerangka pembentukan peraturan, *legal drafting* memperhatikan asas pembentukan Peraturan Daerah yang baik, meliputi hal-hal sebagai berikut :

---

<sup>32</sup> F. Sugeng Istanto. 2007. Penelitian Hukum. Yogyakarta: CV. Ganda.

1. Asas kejelasan tujuan: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat: setiap jenis peraturan daerah harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan daerah yang berwenang. Peraturan daerah tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila bertentangan dengan ketentuan yang dibuat oleh lembaga/pejabat atau peraturan yang lebih tinggi.
3. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan: dalam pembentukan peraturan daerah harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan daerahnya.
4. Asas dapat dilaksanakan: setiap pembentukan peraturan daerah harus memperhitungkan efektivitas peraturan daerah tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Hal ini sudah tercantum naskah ini.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan: setiap pembentukan peraturan daerah yang dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan: setiap peraturan daerah harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan daerah, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan: dalam proses pembentukan peraturan daerah mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, seluruh lapisan masyarakat perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahui dan memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan daerah agar peraturan yang terbentuk menjadi populis dan efektif.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diubah beberapakali terakhir oleh Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas materi muatan. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang akan disusun juga harus mencerminkan asas:

1. Asas pengayoman, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
2. Asas kemanusiaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas kebangsaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;

4. Asas kekeluargaan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Asas kenusantaraan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
6. Asas bhinneka tunggal ika, bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
7. Asas keadilan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian;
10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara;
11. Asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:
  - a. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
  - b. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas di atas, harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk-bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh. Di luar asas-asas di atas, dalam ilmu hukum atau ilmu perundang-undangan, diakui adanya beberapa teori atau asas-asas yang selalu mengikuti dan mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan dan secara umum teori dan asas-asas tersebut dijadikan acuan dalam pembentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans

Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni:

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
3. *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

Dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Toleransi Bermasyarakat, norma fundamental negara yang dipedomani adalah Pancasila yang didalamnya terkandung nilai-nilai dasar negara, sedangkan aturan dasar negara yang menjadi pedoman adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Selain itu pembentukan Peraturan Daerah juga memperhatikan undang-undang formal dan dalam aturan pelaksanaan yang terkait dengan Toleransi Bermasyarakat, sehingga tercipta keselarasan dengan peraturan perundang-undangan pada level di atasnya.

### **C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat**

Dasar penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta, tentunya berdasarkan pada ideologi Negara Indonesia yakni Pancasila. Terletak pada sila ke satu yakni: "Ketuhanan Yang Maha Esa". Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang wajib dipenuhi, dan pemerintah merupakan unsur negara yang memiliki tanggungjawab penuh dan utama sebagaimana diamanatkan konstitusi negara dalam pasal 28E ayat (1), 28E ayat (2), 28I ayat (3), 28J ayat (1), 28J ayat (2), 29 ayat (2) UUD NRI 1945. Sementara itu, di dalam Visi dan Misi Pemerintah Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2021-2026 adalah: "MEWUJUDKAN SURAKARTA SEBAGAI KOTA BUDAYA YANG MODERN, TANGGUH, GESIT, KREATIF, DAN SEJAHTERA".

Visi tersebut sebagai pemandu gerak bersama antara pemerintahan dan segenap warganya untuk membangun karakter Kota Surakarta, beralaskan semangat gotong royong sebagai modal sosial-budaya. Kota Surakarta terus tumbuh dan berkembang dalam aktivitas sosial, ekonomi, dan budaya, tanpa meninggalkan jati diri dan karakternya sebagai kota dengan warisan budaya yang kental, sebagai the Spirit of Java. Upaya mewujudkan kota modern dan masyarakat yang sejahtera bermodalkan warisan budaya gotong royong dilandasi dengan karakter kota: Tangguh, Gesit, Kreatif, dan Sejahtera<sup>33</sup>. Surakarta sebagai kota budaya salah satunya mengandung nilai Harmoni, yaitu

---

<sup>33</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2021-2026 Kota Surakarta.

keselarasan, keseimbangan, saling menghormati keberagaman dan meminimalisir konflik antar sesama. Istilah "*nguwongke uwong*" adalah salah satu manifestasi nilai harmoni. Harmoni juga mengandung makna keselarasan manusia dengan alam. Aktualisasi nilai harmoni dalam konteks tata kelola pemerintahan saat ini dapat ditemukan dalam konsep toleransi, multikultur, inklusif, ramah lingkungan (berkelanjutan), kesetaraan, anti kesenjangan, dan sejenisnya yang memiliki implikasi makna pada upaya menjaga keseimbangan.

Nilai budaya perlu dijaga secara sistematis dalam keberlanjutan hidup bermasyarakat, karena masyarakat adalah kesatuan budaya. Masyarakat harus "*rumangsa melu handarbeni*" sebagai kesatuan budaya. Budaya merupakan aset suatu daerah, yang dapat menjadi sumber kesejahteraan hidup. Budaya adalah sistem nilai. Budaya juga sumber untuk memproduksi nilai-nilai, yang akan mendasari daya bertahan hidup suatu bangsa dalam jangka panjang. Internalisasi nilai budaya sebagai landasan keyakinan masyarakat akan mempengaruhi karakter produk barang dan jasa yang dihasilkan masyarakat. Budaya adalah strategi bertahan hidup dari suatu peradaban. Unsur masyarakat dalam pengembangan Kota Surakarta sebagai Kota Budaya memiliki dimensi utama sebagai individu dan sebagai makhluk sosial. Dari sisi nilai-nilai dasar, individu masyarakat Kota Surakarta diharapkan memiliki moral dan perilaku terpuji, budi pekerti luhur. Sementara itu, sebagai makhluk sosial masyarakat Kota Surakarta diharapkan menghidupi nilai religius, estetis, gotong royong, dan harmoni.

Penyelenggaraan toleransi bermasyarakat juga tercantum di dalam Misi ketujuh RPJMD Kota Surakarta tahun 2021-2026 yakni: "Mewujudkan daerah yang kondusif dan kerukunan antar umat beragama dalam tata kehidupan bermasyarakat yang saling menghormati". Pemerintah dengan cara-cara kreatif dan inovatif mengupayakan peningkatan edukasi tentang keberagaman, dan toleransi kepada seluruh lapisan masyarakat sejak usia dini. Pemerintah juga harus meningkatkan kualitas koordinasi lintas sektor. Pada Misi ketujuh bertujuan untuk terbentuknya pembangunan mental masyarakat yang berkarakter. Dengan sasaran untuk meningkatkan kualitas ketenteraman dan ketertiban masyarakat. Strategi yang digunakan yakni dengan cara meningkatkan edukasi tentang keberagaman dan toleransi kepada seluruh lapisan masyarakat sejak usia dini mewujudkan kota cerdas (*smart city*). Untuk melaksanakan strategi tersebut dibuat arah kebijakan teknis sebagai berikut:

1. Dengan memanfaatkan media sosial berbasis internet untuk Koordinasi dan Kolaborasi lintas komponen mengkampanyekan keberagaman dan toleransi mewujudkan kota cerdas (*smart city*); dan
2. Kerja sama antar Lembaga dan Kemitraan dalam Teknik Pencegahan dan Penanganan Gangguan Ketenteraman dan Ketertiban Umum;

Kondisi yang ada di kota Surakarta terkait toleransi bermasyarakat, dimana Kota Surakarta, adalah salah satu kota yang kaya akan sejarah, budaya, dan toleransi<sup>34</sup>. Dalam beberapa tahun terakhir, kota ini telah menunjukkan komitmen yang kuat untuk memupuk dan mempromosikan toleransi antar umat

---

<sup>34</sup> SETDA Pemerintah Kota Surakarta. 2023. Potret Kota Solo Sebagai Kota Toleran Yang Harmonis. [https://setda.surakarta.go.id/page/detail\\_berita/potret-kota-solo-sebagai-kota-toleran-yang-harmonis](https://setda.surakarta.go.id/page/detail_berita/potret-kota-solo-sebagai-kota-toleran-yang-harmonis). Diakses pada 24 oktober jam 20.55 WIB.



beragama. Dalam pandangan Pemerintah Kota Surakarta, upaya untuk menciptakan harmoni dan keberagaman adalah prioritas utama. Salah satu langkah penting yang diambil oleh Pemerintah Kota Surakarta adalah memberikan ruang yang lebih besar untuk merayakan hari besar keagamaan di kawasan Balai Kota Surakarta. Kebijakan ini, adalah bagian dari upaya nyata untuk meningkatkan toleransi di kota ini. Ruang yang disediakan untuk merayakan hari besar keagamaan mencerminkan komitmen Pemerintah Kota Surakarta untuk menghormati dan menghargai perbedaan agama.

Upaya Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta membangun kehidupan yang harmonis antarumat beragama, etnis dan budaya, memperoleh apresiasi dari lembaga SETARA Institute dengan mendapatkan peringkat ke-4 sebagai kota paling toleran di Indonesia<sup>35</sup>. Surakarta memperoleh skor 5,883 dan berada di posisi keempat dari 10 kota-kota yang paling toleran. Dalam Laporan Indeks Kota Toleran (IKT) 2022 yang dilakukan oleh SETARA Institute ini menunjukkan bahwa Surakarta menjadi salah satu kota yang memiliki tingkat toleransi yang baik. Laporan IKT 2022 merupakan hasil pengukuran yang dilakukan SETARA Institute untuk mempromosikan praktik-praktik toleransi terbaik kota-kota di Indonesia. IKT ditujukan untuk memberikan *baseline* dan status kinerja pemerintah kota dalam mengelola kerukunan, toleransi, wawasan kebangsaan dan inklusi sosial. *Baseline* ini akan menjadi pengetahuan bagi masyarakat, pemerintah dan berbagai pihak yang ingin mengetahui kondisi toleransi di 94 kota di Indonesia. Berikut disajikan perolehan jumlah skor IKT di 10 Kota Tertinggi.

**Tabel 2.1 10 Kota Dengan Skor Tertinggi IKT 2022**

Rangking	Kota	Ind 1	Ind 2	Ind 3	Ind 4	Ind 5	Ind 6	Ind 7	Ind 8	Skor Akhir
1	Singkawang	6,33	7,00	7,00	6,00	6,00	7,00	6,00	6,00	6,583
2	Salatiga	6,17	7,00	7,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,417
3	Bekasi	5,00	6,40	7,00	5,00	6,00	7,00	5,00	5,00	6,080
4	Surakarta	5,83	7,00	7,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,883
5	Kediri	4,50	6,50	6,50	6,00	6,00	5,00	5,00	6,00	5,850
6	Sukabumi	5,00	6,80	7,00	5,00	5,00	6,00	3,00	5,00	5,810
7	Semarang	4,83	7,00	7,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,783
8	Manado	4,67	7,00	7,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,767
9	Kupang	5,67	6,85	7,00	5,00	5,00	5,00	4,00	4,00	5,687
10	Magelang	6,00	6,35	7,00	4,00	4,00	6,00	4,00	5,00	5,670

Sumber: Indeks Kota Toleran Tahun 2022

IKT mengadopsi kerangka Brian J. Grim dan Roger Finke, yaitu kerangka pengukuran tingkat kebebasan beragama atau derajat toleransi sebuah negara. Dalam kerangka ini, Grim dan Finke menyusun 3 indikator utama untuk mengukur tingkat kebebasan beragama atau derajat toleransi, yakni: (1) Favoritisme atau pengistimewaan pemerintah terhadap kelompok agama tertentu; (2) Peraturan pemerintah yang membatasi kebebasan beragama, dan (3) Regulasi sosial yang membatasi kebebasan beragama.

<sup>35</sup> Log.Cit. PEMKOT Surakarta. 2023.

SETARA Institute, dengan mempertimbangkan kekhasan Indonesia, memodifikasi kerangka Grim dan Finke dengan tambahan variabel, yakni demografi sosio-keagamaan. Komposisi penduduk dipandang sebagai salah satu parameter dalam mengukur pengelolaan toleransi dan kerukunan di kota. Heterogenitas atau homogenitas latar keagamaan sebuah kota diasumsikan dapat memengaruhi kualitas (upaya) yang dilakukan oleh pemerintah kota.

Pemilihan Kota dari Kabupaten sebagai objek kajian didasarkan pada pertimbangan bahwa komposisi penduduk di perkotaan seharusnya lebih heterogen jika dibandingkan dengan kabupaten. Selain itu, pertimbangan efektivitas dan efisiensi penelitian, wilayah kota dipandang memiliki keserupaan demografi dan pola administrasi dibandingkan dengan 416 kabupaten yang tersebar di 34 provinsi yang ada di Indonesia. Mengacu pada definisi operasional dan berdasarkan pada kerangka *indexing*, studi IKT menetapkan 4 (empat) variabel dengan 8 (delapan) indikator sebagai alat ukur, yaitu<sup>36</sup>:

#### 1. Regulasi Pemerintah Kota

Dalam regulasi pemerintah kota, terdapat 2 indikator yang dijadikan sebagai patokan. Indikator 1: Rencana pembangunan dalam bentuk RPJMD dan produk hukum pendukung lainnya. Indikator 2: Ada tidaknya kebijakan diskriminatif. Berdasarkan skoring per indikator pada variabel Regulasi Pemerintah, surakarta mendapatkan rangking variabel di urutan ke 4.

**Tabel 2.2 10 Kota Tertinggi (Regulasi Pemerintah) IKT 2022**

Rangking IKT 2022	Kota	Ind 1	Ind 2	Jumlah	Rangking Variabel
1	Singkawang	6,33	7,00	6,667	1
2	Salatiga	6,17	7,00	6,583	2
40	Tual	6,00	7,00	6,500	3
4	Surakarta	5,83	7,00	6,417	4
9	Kupang	5,67	6,85	6,258	5
10	Magelang	6,00	6,35	6,175	6
49	Tanjung Pinang	5,83	6,35	6,090	7
27	Cirebon	5,33	6,70	6,015	8
41	Tegal	5,17	6,85	6,010	9
32	Batu	5,00	7,00	6,000	10

Sumber: Indeks Kota Toleran 2022

#### 2. Regulasi Sosial

Dalam regulasi sosial, terdapat 2 indikator yang dijadikan sebagai patokan, yakni: Indikator 3, peristiwa intoleransi; Indikator 4, Dinamika masyarakat sipil terkait isu toleransi. Berikut dicantumkan di dalam tabel, dimana Kota Surakarta menduduki rangking variabel urutan ke 5 dalam variabel regulasi sosial.

<sup>36</sup> SETARA Institute for Democracy and Peace. 2023. Indeks Kota Toleran Tahun 2022. Hlm. 2.

**Tabel 2.3 10 Kota Tertinggi (Regulasi Sosial) IKT 2022**

Rangking IKT 2022	Kota	Ind 3	Ind 4	Jumlah	Rangking Variabel
1	Singkawang	7,00	6,00	6,500	1
2	Salatiga	7,00	6,00	6,500	2
25	Sorong	7,00	6,00	6,500	3
5	Kediri	6,50	6,00	6,250	4
4	Surakarta	7,00	5,00	6,000	5
9	Kupang	7,00	5,00	6,000	6
7	Semarang	7,00	5,00	6,000	7
6	Sukabumi	7,00	5,00	6,000	8
8	Manado	7,00	5,00	6,000	9
14	Tomohon	7,00	5,00	6,000	10

Sumber: Indeks Kota Toleran Tahun 2022

### 3. Tindakan Pemerintah

Dalam variabel tindakan pemerintah, terdapat 2 indikator yakni: Indikator 5: Pernyataan pejabat kunci tentang isu toleransi. Indikator 6: Tindakan nyata terkait isu toleransi. Berikut diberikan data tabel, dimana Kota Surakarta menduduki rangking variabel ke 9.

**Tabel 2.4 10 Kota Tertinggi (Tindakan Pemerintah) IKT 2022**

Rangking IKT 2022	Kota	Ind 5	Ind 6	Jumlah	Rangking Variabel
1	Singkawang	6,00	7,00	6,500	1
3	Bekasi	6,00	7,00	6,500	2
2	Salatiga	6,00	6,00	6,000	3
17	Bogor	6,00	6,00	6,000	4
5	Kediri	6,00	5,00	5,500	5
6	Sukabumi	5,00	6,00	5,500	6
18	Madiun	5,00	6,00	5,500	7
48	DKI Jakarta	6,00	5,00	5,500	8
4	Surakarta	5,00	5,00	5,000	9
9	Kupang	5,00	5,00	5,000	10

Sumber: Indeks Kota Toleran Tahun 2022

### 4. Demografi Sosio-Keagamaan

Dalam variabel demografi sosio-keagamaan terdapat 2 indikator, yakni: Indikator 7: Heterogenitas keagamaan penduduk. Indikator 8: Inklusi sosial keagamaan. Berikut disajikan tabel perolehan poin Kota Surakarta pada variabel demografi sosio-keagamaan.

**Tabel 2.5 Skor 10 Kota Variabel Demografi Sosio-Keagamaan**

Kota	Ind 7	Ind 8
<u>Singkawang</u>	6,00	6,00
<u>Salatiga</u>	6,00	6,00
Bekasi	5,00	5,00
Surakarta	5,00	5,00
Kediri	5,00	6,00
<u>Sukabumi</u>	3,00	5,00
Semarang	5,00	5,00
Manado	5,00	5,00
<u>Kupang</u>	4,00	4,00
<u>Magelang</u>	4,00	5,00

Sumber<sup>37</sup>: Indeks Kota Toleran Tahun 2022

Sementara itu, terdapat setidaknya 5 (lima) temuan penting SETARA Institute pada keberhasilan kota-kota 10 tertinggi IKT 2022, salah satu kotanya di Kota Surakarta, yakni kota-kota ini memiliki atribut kerja sebagai berikut<sup>38</sup>:

1. Kota dengan Rancangan Program dan Kegiatan Pengelolaan Toleransi dan Kerukunan yang jelas, terukur dan terlaksana, baik di dalam catatan perencanaan program seperti RPJMD dan RKP, juga di dalam publikasi berita seperti di website Pemerintah dan media massa lainnya.
2. Kota dengan Kebijakan Pembangunan Ruang Dialog antar umat Beragama, antar etnis, antar suku. Kebijakan ini secara nyata diatur dengan peraturan dan diimplementasikan dalam perayaan hari raya besar umat beragama, perayaan budaya dan keterlibatan masyarakat di dalam setiap perayaan tersebut.
3. Kota tanpa peristiwa intoleransi dan diskriminasi atau pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan. Kota-kota ini secara unik memiliki karakter yang khas, keberagaman telah menjadi ruh bagi kebersamaan masyarakat kota. Simpul toleransi terbentuk karena kemampuan masyarakat untuk saling berkomunikasi dan terbuka satu dengan lainnya. Kemampuan ini semakin kuat ketika Pemerintah Kota turut serta merawat ruang-ruang terbuka dan memberikan pelayanan inklusif kepada masyarakat.
4. Kota dengan penguatan dinamika masyarakat sipil. Pemerintah kota yang memiliki kesadaran untuk melibatkan berbagai forum masyarakat, seperti Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB), Forum Pembauran Kebangsaan (FPK), Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat (FKDM) dalam setiap kebijakan, program dan kegiatan, cenderung memiliki peningkatan kapasitas kerukunan yang lebih tinggi. Di samping itu, organisasi-organisasi masyarakat sipil yang sepenuhnya berangkat dari inisiatif masyarakat juga menunjukkan partisipasi dan kontribusi aktif bagi praktik dan pemajuan toleransi di kota, termasuk dalam mengantisipasi dan merespons tindakan dan peristiwa intoleransi.

<sup>37</sup> *Ibid.* SETARA Institute for Democracy and Peace. 2023. Hlm. 23.

<sup>38</sup> *Ibid.* SETARA Institute for Democracy and Peace. 2023. Hlm. 11-12.

5. Kota dengan kualifikasi visi dan misi berorientasi kemajemukan, kebinekaan dan pengarusutamaan gender. Kota-kota yang mencantumkan visi-misi kemajemukan, kebhinekaan dan pengarusutamaan gender selalu memiliki anggaran pembiayaan untuk berinteraksi secara berkala dengan masyarakat. Dengan bekal penganggaran tersebut, kota-kota ini pada umumnya juga peraih kota ramah anak, kota harmoni dan kota kerukunan. Hal ini tertuang di dalam, Visi dan Misi Pemerintah Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2021-2026 adalah :

Visi: “Mewujudkan Surakarta Sebagai Kota Budaya Yang Modern, Tangguh, Gesit, Kreatif Dan Sejahtera”

Misi ke-7: “mewujudkan daerah yang kondusif dan kerukunan antar umat beragama dalam tata kehidupan bermasyarakat yang saling menghormati.”

Pemerintah Kota Surakarta dalam membangun hubungan kerukunan umat beragama dan etnis tampak diperlihatkan melalui upaya Pemerintah Kota Surakarta memberikan ruang dan kesempatan yang sama, khususnya saat merayakan hari-hari besar keagamaan. Salah satu upaya yang dilakukan, ketika Balai Kota Surakarta, dijadikan sebagai aktivitas terbuka untuk perayaan keagamaan. Di akhir tahun, tepatnya Bulan Desember 2022, umat Kristiani diberikan kesempatan menggelar perayaan di Plaza Balai Kota, dengan menggelar lagu-lagu rohani. Ornamen Natal, seperti replika pohon Natal dipasang di sepanjang Jalan Jenderal Sudirman. Pernak-pernik Natal pun juga ikut menghiasi kawasan sekitar Balai Kota Surakarta.

Disusul kemudian perayaan Imlek 2023 bagi masyarakat etnis Tionghoa juga merasakan hal serupa. Mulai dari kawasan Balai Kota, Jalan Jenderal Sudirman hingga kawasan Pasar Gede dihiasi ornamen dan pernak-pernik Imlek. Di atas jembatan Kali Pepe yang berada di depan Pasar Gede juga bertabur hiasan khas Imlek dan event Grebeg Sudiro.

Tak lama kemudian, Perayaan Nyepi 2023 bagi umat Hindu juga ikut merasakan kenyamanan menggelar dan merayakan ibadah Nyepi dengan dukungan Pemkot Surakarta menggelar rangkaian perayaan Nyepi. Festival Ogoh-ogoh menjadi event yang baru kali pertama digelar di Plaza Balai Kota dan disaksikan warga lintas agama dan etnis. Penjor janur kuning juga menghiasi sepanjang Jalan Jenderal Sudirman.

Memasuki Bulan Ramadan 1444 H/2023, ornamen khas Ramadan kembali menghiasi Plaza Balai Kota. Tidak hanya itu, replika Masjid Sheikh Zayed juga dipasang di pelataran Plaza Balai Kota. Sepanjang Ramadan juga digelar Kampung Ramadan dalam tajuk Ramadan Light Festival 2023. Kampung Ramadan yang digelar di sisi utara Balai Kota, setiap hari ramai dikunjungi warga yang ngabuburit menikmati berbagai takjil yang dijual oleh puluhan UMKM.

Posisi keempat Indeks Kota Toleran (IKT) bagi Kota Surakarta ini merupakan peningkatan dari tahun 2021 yang menduduki peringkat kesembilan dengan skor 5,783. Naiknya IKT ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Kota Surakarta terus mengembangkan kehidupan yang rukun semua pemeluk agama, keyakinan dan etnis. Tradisi hidup rukun umat beragama juga sudah

lama dilihat dari dua rumah ibadah yang berdampingan yang hanya dibatasi oleh satu tembok, yaitu Gereja Kristen Jawa (GKJ) Joyodiningratan dan Masjid Al Hikmah yang berada di Jalan Gatot Subroto Surakarta.

Setiap perayaan agama, kedua tempat ibadah tersebut saling menghargai dan menghormati satu sama lain. Bahkan umat kedua tempat ibadah itu saling berkontribusi dalam pengamanan dan penjagaan perayaan keagamaan baik Islam maupun Kristen. Kedua rumah ibadah yang berdampingan itu, menjadi potret kerukunan agama yang sudah hidup lama di Surakarta. Kehadiran dua rumah ibadah yang berdampingan banyak mendapatkan apresiasi dari banyak pihak, bahkan banyak diunggah warga di akun media sosial. Prestasi Kota Surakarta dalam pencapaian peringkat keempat dalam IKT 2022 ini juga menjadi bukti kemajuan kehidupan berbhinneka dan kepatuhan terhadap nilai-nilai Pancasila yang menjadi pegangan hidup bangsa Indonesia. Kota Surakarta menjadi kota yang melakukan praktik-praktik terbaik untuk kehidupan toleransi. Pemkot Surakarta melalui kebijakannya terus menjaga iklim kerukunan dan selalu mempromosikan sikap hidup damai untuk semua pemeluk agama, keyakinan dan etnis.

Pemerintah Kota Surakarta juga aktif mendorong masyarakat untuk hidup berdampingan dan berpartisipasi dalam gotong royong tanpa memandang warna kulit, agama, atau suku. Semangat kebersamaan ini telah memperkuat hubungan antar warga dan menciptakan lingkungan yang lebih harmonis. Selain itu, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surakarta telah memainkan peran penting dalam mempromosikan toleransi<sup>39</sup>. Dimana telah membentuk pengurus FKUB tingkat kecamatan dan berencana untuk membentuk pengurus tingkat kelurahan pada tahun 2023. Ini adalah langkah positif dalam upaya memperkuat hubungan antarumat beragama di Kota Surakarta. Pemerintah Kota Surakarta juga telah memberikan fasilitas yang mendukung upaya untuk memupuk toleransi. Dengan adanya Forum Lintas Agama dan FKUB yang aktif, Kota Surakarta telah menciptakan *platform* yang memungkinkan warganya untuk bersatu dan merayakan perbedaan agama mereka.

Secara keseluruhan, potret Kota Surakarta sebagai kota toleran yang harmonis adalah sebuah contoh yang menginspirasi bagi kota-kota lain di Indonesia. Dengan komitmen Pemerintah Kota Surakarta terus mensosialisasikan toleransi dan keberagaman, kita dapat melihat bahwa kehidupan bersama dalam harmoni adalah impian yang dapat diwujudkan melalui upaya bersama dari seluruh komunitas. Walau Kota Surakarta terlihat tentram, tetap saja terdapat beberapa peristiwa yang membuktikan terjadinya intoleransi di Kota Surakarta, diantaranya:

1. Radikalisme dan Terorisme

Salah satu contohnya yang terjadi pada tahun 2016<sup>40</sup>, tempat kejadian di Mapolres Surakarta. Terjadi aksi bom bunuh diri, sebagai serangkaian serangan serempak di sejumlah negara. Ini tak lepas dari pernyataan jubur ISIS yang menyebut selama Ramadhan ada teror, atau aksi amalayah di

---

<sup>39</sup> Log.Cit. SETDA Pemerintah Kota Surakarta. 2023.

<sup>40</sup> Muhammad Ali. 2016, berita diperbarui 2019. Bom Bunuh Diri Serang Mapolresta Surakarta 3 Tahun Lalu. <https://www.liputan6.com/news/read/4005213/bom-bunuh-diri-serang-mapolresta-surakarta-3-tahun-lalu>. Diakses pada 24 Oktober jam 21.25 WIB.



seluruh belahan dunia. Pada saat itu, pelaku yang bernama Nur Rohman merupakan warga Sangkrah RT 1/12 Kelurahan Pasar Kliwon, Surakarta ini merupakan anggota dari Jaringan Abu Musyaf. Dia diketahui sebagai anggota kelompok teroris yang melakukan aksi bom di Thamrin pada Januari 2016 lalu.

## 2. Pengerusakan Tempat Ibadah

Kekerasan akibat kurangnya sikap toleransi antar umat beragama kerap kali juga menyebabkan terjadinya penolakan, penutupan sampai ke pengrusakan tempat-tempat ibadah oleh penganut agama lain. Salah satu contohnya, sejumlah orang melakukan tindakan intoleransi pada tahun 2023 ini<sup>41</sup>, dengan mengendarai motor berhenti di rumah kosong yang diduga akan dijadikan tempat ibadah. Mereka kemudian membentangkan spanduk berjenis MMT di pintu masuk rumah dengan tulisan *Warga dan Umat Muslim Banyuanyar Menolak pengalihfungsian rumah tinggal menjadi tempat ibadah di RT 02 RW 09 Banyuanyar*.

## D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Implikasi penerapan dari adanya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat, dapat dikaji. Jika aturan tersebut nantinya akan membawa dampak kepastian aturan, keadilan serta kemanfaatan bagi warga masyarakat di Kota Surakarta. Selain itu, dalam penerapan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat harus berlandaskan pada alenia ke 4 pembukaan UUD NRI 1945, yang menjadi tujuan negara Indonesia yakni untuk melindungi negara, rakyatnya serta mencapai kesejahteraan umum. Dikarenakan kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan utama setiap penerapan kebijakan baru dan terus dipastikannya bahwa seluruh masyarakat mendapatkan perlindungan hingga kesejahteraan dan keadilan.

Jika dianalisa melaui Konsepsi Negara Sejahtera (*Welfare State*) sebenarnya bukanlah hal yang baru di era kemerdekaan, saat dicetuskannya pembukaan konstitusi. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, menyebutkan bahwa ide besar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan pemerintah memiliki tanggungjawab menjamin *the greatest happiness (welfare) of the greatest number of their cityzens*. Bentham menggunakan diksi '*utility*' untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.

Sementara itu penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di kota Surakarta diharapkan dapat memperkuat moderasi beragama. Kata moderasi dalam KBBI berasal dari bahasa latin *moderatio*, yang berarti kesedangan (tidak kelebihan dan tidak kekurangan). Maka, ketika kata moderasi disandingkan dengan kata

---

<sup>41</sup> Kurniawan. 2023. Diduga akan Jadi Tempat Ibadah, Sejumlah Orang Segel Rumah Warga di Banyuanyar. <https://soloraya.solopos.com/diduga-akan-jadi-tempat-ibadah-sejumlah-orang-segel-rumah-warga-di-banyuanyar-1661782>. Diakses pada 24 Oktober jam 21.29 WIB.

beragama, menjadi moderasi beragama, istilah tersebut berarti merujuk pada sikap mengurangi kekerasan, atau menghindari keekstreman dalam praktik. Moderasi beragama merupakan konsep yang diharapkan dapat diimplementasikan oleh seluruh umat beragama di Indonesia sehingga tercipta kerukunan antarumat beragama, dan antarumat beragama dengan pemerintah. Moderasi beragama dapat dijadikan sebagai strategi kebudayaan untuk merawat Kota Surakarta yang damai, toleran dan menghargai keragaman. Moderasi Beragama adalah cara hidup untuk rukun, saling menghormati, menjaga dan bertoleransi tanpa harus menimbulkan konflik karena perbedaan yang ada. Dengan penguatan moderasi beragama diharapkan agar umat beragama dapat memposisikan diri secara tepat dalam masyarakat multireligius, sehingga terjadi harmonisasi sosial dan keseimbangan kehidupan sosial.

Keberhasilan Moderasi Beragama dalam kehidupan masyarakat dapat terlihat dari tingginya empat indikator utama berikut ini serta beberapa indikator lain yang selaras dan saling bertautan:

1. **Komitmen kebangsaan.** Penerimaan terhadap prinsip-prinsip berbangsa yang tertuang dalam konstitusi: Pancasila, UUD 1945 dan regulasi di bawahnya.
2. **Toleransi.** Menghormati perbedaan dan memberi ruang orang lain untuk berkeyakinan, mengekspresikan keyakinannya, dan menyampaikan pendapat. Menghargai kesetaraan dan sedia bekerjasama.
3. **Anti kekerasan.** Menolak tindakan seseorang atau kelompok tertentu yang menggunakan cara-cara kekerasan, baik secara fisik maupun verbal, dalam mengusung perubahan yang diinginkan.
4. **Penerimaan terhadap tradisi.** Ramah dalam penerimaan tradisi dan budaya lokal dalam perilaku keagamaannya, sejauh tidak bertentangan dengan pokok ajaran agama.

Sementara itu, Kota Surakarta adalah Kota dengan masyarakat yang multikultural dan majemuk. Masyarakat multikultural adalah masyarakat yang hidup dalam suatu tempat dengan berbagai kebudayaan yang berbeda. Masyarakat multikultural biasanya menganut paham multikulturalisme, adalah anggapan bahwa setiap budaya memiliki kedudukan yang sama derajatnya dan kelebihanannya tersendiri tanpa menganggap rendah selain budayanya sendiri. Gagasan untuk menjamin persatuan dan kesatuan dalam kebhinekaan tersebut merupakan cara pandang tentang identitas diri dan lingkungannya yang dikenal dan dinamakan dengan Wawasan Nusantara.

Dalam penerapan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dapat pula meningkatkan wawasan nusantara. Berdasarkan pembukaan UUD NRI 1945, wawasan nusantara memiliki tujuan nasional untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia<sup>42</sup>. Dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Lalu untuk tujuan ke dalam bertujuan untuk mewujudkan kesatuan segenap aspek kehidupan baik alamiah maupun sosial.

---

<sup>42</sup> Log.Cit. Gita Bangun Prakoso, Fatma Ulfatun Najicha. 2022.



Dari wawasan nusantara diharapkan masyarakat dapat memunculkan rasa nasionalisme, Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, nasionalisme memiliki arti kesadaran keanggotaan dalam suatu bangsa yang secara potensial atau aktual bersama-sama mencapai, mempertahankan, dan mengabadikan identitas, integritas, kemakmuran, dan kekuatan bangsa itu. Jiwa nasionalisme pada diri suatu bangsa akan tumbuh dan berkembang ketika suatu kejadian yang dianggap dapat mengancam kehidupan bermasyarakat suatu wilayah. Rasa nasionalisme ini akan tumbuh saat seseorang hidup secara bersama-sama dan berdampingan berbagi nasib serupa. Kemudian rasa ini akan berkembang lebih ketika ancaman yang dirasa membahayakan tersebut datang dari luar hingga tumbuhlah semangat nasionalisme untuk mempertahankan diri dari ancaman yang datang.

Oleh karena itu, penerapan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat ini dapat berperan sebagai alat penegakan toleransi. Dimana, Toleransi berperan dalam membentuk hubungan antar umat beragama, khususnya toleransi sosial yang terwujud diantara warga masyarakat di Kota Surakarta. Sikap toleransi sosial yang berkembang diantara warga untuk saling menghormati, menghargai dan dapat bekerjasama antar pemeluk agama yang berbeda karena adanya kesadaran akan peran masing-masing individu sebagai bagian dari masyarakat yang majemuk.

Simbol lain dari adanya toleransi adalah usaha menjaga ketenangan dan ketertiban ketika warga lain yang berbeda agama sedang melaksanakan ritual keagamaan serta saling silaturahmi ke masing-masing warga ketika warga beragama lain merayakan hari besar keagamaan<sup>43</sup>. Peristiwa simbolik juga diwujudkan melalui kegiatan sosial seperti melakukan gotong royong dimana masing-masing warga menyumbangkan tenaga, dimana ada satu atau dua warga yang sukarela menyediakan makanan dan minuman bagi warga yang melakukan gotong royong tanpa membedakan agama.

Adanya simbol-simbol yang diwujudkan dalam toleransi antar umat beragama, menunjukkan sebagai tanda bahwa hal tersebut sangat diperlukan untuk tetap menjaga kerukunan, keharmonisan dan rasa persaudaraan diantara warga<sup>44</sup>. Toleransi agama dilakukan warga karena masing-masing warga menyadari keyakinan bahwa keanekaragaman agama terjadi karena sejarah dengan semua faktor yang mempengaruhinya, juga dengan kondisi ruang dan waktunya yang berbeda termasuk prasangka, keinginan dan kepentingannya dimana terdapat kesadaran warga akan masing-masing keyakinan yang dipeluk yang memiliki makna dan kepentingan yang berbeda sehingga diperlukan sikap toleransi.

Toleransi sosial disebut juga dengan toleransi kemasyarakatan yang dilakukan warga terlihat dalam bentuk kerjasama dan gotong royong dalam kegiatan kerja bakti warga atau membantu salah satu warga yang sedang memiliki hajatan dengan sukarela, dimana masyarakat yang serba beranekaragam baik ras, tradisi, keyakinan maupun agama menegakkan kedamaian hidup bersama dan melakukan kerjasama dalam batas-batas

---

<sup>43</sup> Ika Fatmawati Farida. 2013. Toleransi Antarumat Beragama Masyarakat Perumahan. Jurnal Komunitas. Vol 5 No 1.

<sup>44</sup> *Ibid.*

tertentu tanpa harus mengorbankan akidah dan ibadah yang telah diatur dan ditentukan secara rinci dan jelas<sup>45</sup>.

Selanjutnya, pembebanan pendanaan penyelenggaraan toleransi bermasyarakat Kota Surakarta, bersumber dari APBN dan APBD Kota Surakarta. Hal penting lainnya adalah, dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat, kota Surakarta sebagai daerah yang majemuk, konflik berlatar agama sangat potensial terjadi. Penyelenggaraan Toleransi bermasyarakat diperlukan sebagai solusi agar dapat menjadi kunci penting untuk menciptakan kehidupan yang rukun, harmoni, damai serta keseimbangan baik dalam kehidupan pribadi, keluarga, bermasyarakat bahkan bernegara. Untuk itu dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat dapat digencarkan terus menerus ke aparat pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat, serta mengoptimalkan organisasi masyarakat, LSM dan yayasan yang ada di Kota Surakarta untuk mengoptimalkan penyelenggaraan toleransi bermasyarakat. Selanjutnya, masih terkait implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah ini adalah perlu adanya pendeteksian dini potensi-potensi konflik yang bernuansa intoleransi yang melibatkan semua unsur kepentingan di tingkat bawah sampai di tingkat daerah, mulai tokoh masyarakat, tokoh agama, RT, RW, Dukuh, Lurah, Pemerintah Kabupaten, unsur TNI/Polri dan unsur lainnya yang terkait.

#### **Analisis RIA Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat.**

Analisis RIA (*Regulatory Impact Assessment*) adalah sebuah proses yang secara sistematis menilai signifikansi dampak (baik secara positif maupun negatif) dari sebuah regulasi. Penilaian ini dilakukan baik untuk mengukur dampak dari regulasi yang sedang diusulkan (*ex ante*) maupun dampak nyata dari sebuah regulasi yang sudah ada dan tengah berjalan (*ex post*). RIA merupakan salah satu instrument dalam melakukan reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibangun oleh pemerintah, baik pada prosesnya maupun outputnya.

Melalui tahapan RIA, diharapkan akan dapat membantu regulator (pemerintah) dalam mengambil keputusan terbaik dengan memastikan beberapa hal:

1. Efektifitas regulasi dalam: (1) menyelesaikan masalah yang ada; dan (2) mencapai sasaran (*objective*) yang mendasari penerbitan regulasi;
2. Memastikan bahwa perumus regulasi telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan yang tersedia;
3. Meneliti bagaimana manfaat dan biaya (dampak) dari suatu regulasi, terutama manfaat dan biaya yang harus dihadapi para pihak yang terkena regulasi;
4. Memastikan bahwa dalam tahapan perumusan regulasi telah dilakukan koordinasi, konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait; dan
5. Menilai strategi implementasi regulasi, termasuk administrasi, sosialisasi dan monitoring pelaksanaan kebijakan.

---

<sup>45</sup> *Ibid.*

**Tabel 2.6 Analisis RIA (*Regulatory Impact Assessment*) dalam Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat di Pemerintah Kota Surakarta**

No.	Tahapan RIA	Penjelasan
1.	Perumusan Masalah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kota Surakarta sebagai kota yang majemuk, terdiri atas beragam perbedaan mulai dari budaya, etnis serta agama, maka konflik berlatar agama sangat potensial terjadi.</li> <li>2. Perbedaan dari keberagaman tersebut dapat menjadi suatu potensi apabila dipahami secara baik dan dikelola secara konstruktif. Akan tetapi dapat menjadi suatu persoalan, seperti menyebabkan timbulnya konflik sosial antar etnis, dapat menimbulkan perasaan dominan pada kelompok tertentu.</li> <li>3. Sisi negatif dari keberagaman itu, dapat menyebabkan suatu konflik berkepanjangan bahkan dapat mengarahkan Kota Surakarta ke perpecahan. Apabila tidak terdapat sisi toleransi dan wawasan nusantara.</li> <li>4. Penyelenggaraan toleransi bermasyarakat merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang wajib dipenuhi oleh pemerintah. Pemerintah daerah adalah salah satu sub sistem pemerintahan daerah yang memiliki kewajiban dalam pemenuhan Hak Asasi Manusia.</li> <li>5. Walaupun Kota Surakarta termasuk ke dalam Kota yang relatif tenteram, tapi tetap terdapat beberapa tindakan intoleran terjadi di wilayahnya. Seperti insiden pelarangan kegiatan ibadah hingga merusak tempat ibadah.</li> </ol>
2.	Perumusan Tujuan	<p align="center">Dibentuknya Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat ini bertujuan agar terciptanya kondisi masyarakat yang toleran, aman, dan tertib mendukung pelaksanaan pembangunan di Daerah sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan umum sebagaimana amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik</p>

		<p>Indonesia Tahun 1945. Karena pembangunan Daerah yang semakin maju berdampak terhadap perubahan nilai-nilai toleransi yang berkembang dalam Masyarakat.</p> <p>Kondisi masyarakat Kota Surakarta yang majemuk inilah, yang dapat berpotensi terjadi Intoleransi dan potensi konflik lainnya yang dapat terjadi antar warga masyarakat sehingga berpotensi terjadi kerenggangan sosial dan potensi konflik lainnya. Sehingga sebagai upaya untuk memperkuat toleransi masyarakat di Kota Surakarta memerlukan sebuah pranata hukum dalam bentuk rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat yang mampu memperkuat toleransi masyarakat dan menghindarkan munculnya konflik social atau perbuatan intoleransi di masyarakat.</p> <p>Penguatan penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta bertujuan pula untuk mempercepat proses pencapaian Visi dan Misi RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Tahun 2021-2026. Adapun Visi pembangunan RPJMD Kota Surakarta tahun 2021-2026 yakni: "Mewujudkan Surakarta sebagai Kota Budaya yang Modern, Tangguh, Gesit, Kreatif, dan Sejahtera". Dan untuk mencapai Misi ketujuh yakni: "Mewujudkan Daerah Yang Kondusif Dan Kerukunan Antar Umat Beragama Dalam Tata Kehidupan Bermasyarakat Yang Saling Menghormati". Oleh karena itu, pemerintah Kota Surakarta sedang gencar-gencarnya mengupayakan agar toleransi bermasyarakat dapat dilaksanakan di seluruh lapisan masyarakat kota Surakarta.</p>
--	--	---

3.	Identifikasi Alternatif Tindakan Penyelesaian Masalah	<p><b>Do Nothing:</b> Untuk memberikan dasar hukum terhadap penyelenggaraan toleransi bermasyarakat di Kota Surakarta, dengan membentuk dan membuat suatu kebijakan yang tepat. Hal ini menjadi dasar untuk menyelesaikan masalah yang ada dan mencapai tujuan yang diharapkan.</p> <p><b>Do action:</b> mengambil tindakan dengan membuat peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat Kota Surakarta yang sesuai dengan kearifan lokal Daerah.</p>
4.	Analisis Manfaat Biaya Masing-Masing Opsi	<p>Berdasarkan analisis biaya manfaat yang dilakukan oleh tim penyusun peraturan daerah dengan membandingkan antara <i>do action</i> dengan menyusun peraturan daerah, maka, tim penyusun merekomendasikan untuk: melakukan menetapkan Ranperda Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta; yang didalamnya memuat :</p> <p>tujuan;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>memelihara kehidupan masyarakat yang aman, rukun, tenteram, dan tertib; dan</li> <li>mencegah potensi terjadinya konflik sosial.</li> </ol>
5.	Konsultansi Publik	Dalam penyusunan Ranperda ini melibatkan partisipasi masyarakat, diantaranya perangkat daerah (OPD) di Kota Surakarta, <i>stake holders</i> yang terlibat.
6.	Penentuan Opsi Terbaik dalam Penyelesaian Masalah	Penentuan opsi terbaik adalah dengan menetapkan ranperda tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta ini menjadi peraturan daerah.
7.	Strategi Implementasi serta <i>Output</i> Akhir dari semua Proses tahapan	<p>Strategi yang diambil untuk memaksimalkan pelaksanaan perda setelah disahkan, tim penyusunan merekomendasikan untuk dilaksanakan sosialisasi perda kepada pihak yang berkepentingan. Dari proses diatas digambarkan bahwa penyiapan peraturan daerah ini yang dapat dilakukan dengan menggunakan metode RIA dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Menyusun dokumen rancangan peraturan daerah dengan menggunakan</li> </ol>

		<p>RIA yang menghasilkan laporan RIA dan menjadi NA sebagai basis argumentasi penyusunan rancangan perda;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Dokumen RIA disusun melalui konsultasi public yang menghadirkan <i>stake holders</i> utama dengan bidangnya;</li> <li>3. Hasil RIA merupakan rekomendasi bagi pengambil kebijakan untuk mempertimbangkan manfaat dan resiko atas pilihan kebijakan yang akan diambil berdasarkan fakta dan data.</li> </ol> <p>Dalam Kesimpulannya, dengan menggunakan metode RIA, lebih mempermudah dan mempercepat proses pembahasan dan pengesahan Ranperda penyelenggaraan toleransi bermasyarakat Kota Surakarta.</p>
--	--	--

Sumber: Diolah Secara Pribadi 2023.

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait bertujuan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari Rancangan Peraturan Daerah ini untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Peraturan perundang-undangan yang terkait dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat antara lain:

##### **A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Pada pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal pembagian pemerintahan daerah, merupakan konsep baru yakni konsep otonomi daerah, sehingga pemerintahan daerah bisa dan mampu mengatur rumah tangganya sendiri dan dapat mengatur dan melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada pemerintahan daerah. Dengan pemberian otonomi daerah, pemerintahan daerah mendapat kekuasaan dan wewenang yang penuh membentuk peraturan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan, yang dapat memberi dampak terjadi perubahan pola hubungan pusat dan daerah yang selama ini berlaku sistem sentralisasi berubah menjadi desentralisasi. Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah daerah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah baru dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah terhadap masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan aktif dan berdaya dalam meningkatkan kesejahteraannya.

Dalam perumusan terkait Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), alenia ke 4 menyebutkan tujuan negara bahwa, “Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk menajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Memahami rumusan cita negara tersebut, ada konsepsi jaminan yang harus dilaksanakan oleh negara dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat, memberikan rasa aman dan menyelenggarakan ketertiban umum.

Konsepsi perumusan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dalam konstitusi terletak dalam Bab Pemerintahan Daerah dan Bab Hak Asasi Manusia. Hal ini merujuk terhadap kewenangan Pemerintah Daerah dan materi substansi yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia. Pasal 18 ayat (6), “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan

peraturan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Sementara dalam bab HAM, pasal 28E ayat (1), 28E ayat (2), 28I ayat (3), 28J ayat (1), 28J ayat (2), 29 ayat (2) UUD NRI 1945.

Pasal 28E ayat (1) UUD NRI 1945:

“Setiap orang berhak 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”

Pasal 28E ayat (2) UUD NRI 1945:

“Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya”

Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945:

“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”

Pasal 28J ayat (1) UUD NRI 1945:

“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”

Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Pasal 29 ayat (2) UUD NRI 1945:

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

## **B. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia**

Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat tidak akan luput dari konteks pemenuhan Hak Asasi Manusia. Rumusan Hak Asasi Manusia dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam Undang-Undang ini banyak dijelaskan dan dirumuskan terkait kebutuhan dasar yang perlu masyarakat dapatkan, terkhusus adalah ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat. misalnya, pasal 31, 69, 70 UU HAM, menyebutkan menyebutkan secara berturut-turut bahwa:

Pasal 31 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM:

“Setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu”



Pasal 69 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM:

“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara”

Pasal 70 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis”.

Menilai dari pasal-pasal yang telah disebutkan di atas, dapat dipahami bahwa nilai dalam Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat telah dirumuskan secara eksplisit pengaturannya. Selain itu, konsepsi perlindungan masyarakat memang tidak disebutkan dalam pasal-pasal di atas, namun konsepsi tersebut sangat melekat dalam UU HAM. Misalnya dalam pasal 3 ayat (2) menyatakan bahwa, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum”. Sesuai dengan ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebagai bagian dari Pemerintah Republik Indonesia pun memiliki hak dan berkewajiban menciptakan ketertiban umum dalam rangka menegakkan kehidupan aman dan tenteram yang menjadi hak asasi setiap orang. Salah satu bentuk pelaksanaan kewajiban tersebut adalah melalui Peraturan Daerah Provinsi yang muatan materinya mengatur mengenai ketertiban umum.

### **C. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial**

Keanekaragaman suku, agama, ras dan budaya di Indonesia memberikan kontribusi positif bagi upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat, serta transisi demokrasi dalam tatanan dunia yang makin terbuka juga mengakibatkan makin cepatnya dinamika sosial, termasuk faktor intervensi asing. Kondisi ini menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara yang rawan konflik, terutama konflik yang bersifat horizontal yang mengakibatkan hilangnya rasa aman, timbulnya rasa takut masyarakat, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, korban jiwa dan trauma psikologis sehingga menghambat terwujudnya kesejahteraan umum.

Undang-undang No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial mempunyai tujuan:

- a. Menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tenteram, damai, dan sejahtera;
- b. Memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan;
- c. Meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara;
- d. Memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan;
- e. Melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum; memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban;

f. Serta memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat.

**D. Undang- Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Secara substantif, UU Pemda telah menjelaskan pada pasal 2 angka 3, bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengertian tersebut menjadi kongklusi dari ketiga makna sebelumnya, bahwa adanya lembaga atau organisasi pelaksanaan kegiatan sebagai penggerak pemerintahan, serta sebagai wilayah otonomi yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Namun pada hakikatnya, pemerintahan daerah dapat dipandang sebagai segala urusan yang dilakukan daerah dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan daerah sendiri.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintahan melaksanakannya berdasarkan sesuai asas yang disebutkan pada pasal 5 ayat (4), “penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan”. Pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan otonomi daerah, tetap ada pengawasan dan pembinaan oleh pemerintahan pusat. Oleh sebab itu, di dalam UU Pemda terdapat 3 urusan, yaitu urusan pemerintahan absolut, dimana urusan ini merupakan urusan independent oleh pemerintah pusat. Kedua, urusan konkuren, urusan ini adalah yang dibagi dan diberikan pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan asas otonomi daerah. Terakhir adalah urusan pemerintahan umum, dimana urusan yang kewenangannya ada di kepala pemerintahan yaitu presiden.

Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat merupakan salah satu kewenangan konkuren, dimana daerah memiliki hak dan berkewajiban untuk memenuhinya. Sebab, urusan tersebut merupakan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Dasarnya adalah terdapat pada pasal 12 ayat (1) huruf e. Urusan ini merupakan urusan prioritas yang wajib dilaksanakan oleh daerah sesuai yang telah disebutkan dalam pasal 18 UU Pemda, bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah memprioritaskan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Standar ini dibuat pemerintah pusat melalui Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang-Undang.

Rumusan ketentuan Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Pelindungan masyarakat telah dirumuskan secara komperhensif di dalam kewenangan pemerintah daerah, dan kepala daerah memiliki tanggungjawab sebagai kepala pemerintahan, pasal 65 UU Pemda, menegaskan dalam huruf b, bahwa kepala daerah memiliki tugas untuk memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat. tugas ini tentu akan ditransformasikan ke dalam pemerintahan yang berada di tingkat desa atau kelurahan, yaitu camat dan bahkan kepala desa pun memiliki kewenangan ini di wilayahnya.

Pembagian pemerintah tersebut merupakan dampak urusan pemerintahan konkuren berdasarkan asas otonomi daerah, dimana dalam urusan kewenangan pemerintah pusat telah dibagi kepada daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah. urusan ini adalah kewajiban bagi pemerintah daerah untuk memenuhinya. Keseriusan dalam memberikan rasa aman, tertib serta perlindungan kepada masyarakat pun dituangkan dalam pasal 298 UU Pemda, bahwa belanja daerah diprioritaskan kepada urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Ini membuktikan bahwa UU ini telah memberikan kewenangan kepada pemda secara serius untuk merumuskan, melaksanakan dalam pemeliharaan dan penegakkan ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan Masyarakat.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Pancasila merupakan Ideologi bangsa dan negara Indonesia yang telah disepakati bersama oleh *founding father* negara Indonesia. Pandangan hidup berbangsa dan bernegara di Indonesia haruslah sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Ideologi Pancasila. Dalam pembentukan hukum di negara Indonesia juga tidak terlepas dari fakta demikian, haruslah sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Ideologi Pancasila. Di Indonesia, yang menjadi *Groundnorm* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Ideologi Pancasila. Pembentukan hukum di Indonesia haruslah menjadikan Pancasila sebagai landasan filosofis dalam pembentukan hukum di Indonesia, terkhusus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Landasan filosofis memiliki kedudukan yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini karena Ideologi Pancasila merupakan suatu himpunan nilai-nilai yang mewakili semua nilai-nilai yang hidup dan tumbuh di tengah-tengah rakyat Indonesia. Maka, pembentukan hukum di Indonesia haruslah memiliki landasan filosofis yang jelas, yaitu Ideologi Pancasila.

Kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sejak bergulirnya reformasi, demokrasi menjadi sebuah ideologi yang wajib bagi segenap komponen bangsa. Perubahan yang dibawa era reformasi menyebabkan kekuasaan pemerintah menjadi tidak lagi dominan. Masyarakat memiliki hak dalam mengambil keputusan yang strategis, mengungkapkan aspirasi yang menjadi kebutuhan mereka, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk mengungkapkan pikiran dan tuntutan mereka.

Dasar kebangsaan tertera secara jelas dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Muatan ke lima sila menengahkan ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan, sebagai pandangan hidup dan asas yang tidak dapat diganggu gugat. Begitu pula dengan pembukaan UUD 1945 yang dengan tegas menyatakan bahwa: “Segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Dasar tersebut merupakan pandangan hidup dan kesadaran bersama yang harus terinstitusi sebagai cita-cita hukum.

Hak Asasi Manusia merupakan dasar filosofis dalam menjamin terpenuhinya hak setiap manusia. Aspek rasa aman, saling menghormati, melaksanakan ketertiban umum dan mendapatkan perlindungan merupakan hak yang perlu diberikan negara kepada seluruh rakyatnya. Karena itu, pada dasarnya, manusia memiliki hak-hak dasar yang merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi agar dapat hidup layak dan utuh sesuai harkat dan martabatnya. Hak ini, merupakan hak asasi, atau hak yang mendasar, sehingga tidak dapat dihilangkan atau dihapuskan oleh siapapun. Namun, masyarakat

sudah menyerahkan kekuasaannya ke negara. Dalam sejarah Konstitusi di Indonesia, dari UUD 1945, UUDS hingga UUD NRI 1945, telah menungkan nilai HAM dalam rumusannya, baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuhnya. Konstitusi telah konsisten dengan rumusan dan jaminan HAM memiliki dua sisi, yang pertama adalah sebagai norma pengarah atau pemandu pengaturan sesuai hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sehingga konstitusi menjadi norma dasar dan acuan dalam merumuskan peraturan dalam mencapai cita negara.

Dalam landasan filosofis materi tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat diwujudkan dalam konstitusi negara, yaitu melalui pasal 28J ayat (1) khususnya, bahwa, “setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”. Pasal 28J ayat (2) menjelaskan bahwa: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Namun pada dasarnya, dalam bab Hak Asasi Manusia, banyak mengatur tentang saling menghargai, kerukunan antar kelompok, ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan umum. Wujudan terkait Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat sangat diperlukan dan wajib agar masyarakat dapat merasakan rasa saling menghargai, tenang, aman dan nyaman melaksanakan aktivitas sehari-hari serta dapat ikut serta meningkatkan kerukunan dan kesejahteraan rakyat.

Guna mewujudkan suatu hal tersebut daerah ikut memiliki peran penting untuk mengurus ketertiban, ketenteraman dan perlindungan masyarakat di daerah, karena representasi dari tanggung jawab negara di daerah adalah melalui Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewenangannya. Berdasarkan landasan filosofis di atas, supaya kehadiran negara dapat melindungi setiap warga negara di daerah. maka pemerintah kota sebagai sub-koordinasi pemerintah pusat memiliki hak dan tanggungjawab sesuai dengan kemampuannya dalam menyelenggarakan aspek ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat. Oleh karena itu keberadaan peraturan daerah juga dapat dimaknai sebagai penjabaran normatif perlindungan terhadap rakyat yang dijabarkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan termasuk salah satunya yaitu bentuk usaha Pemerintah Kota Surakarta dalam menyusun rancangan peraturan daerah tentang Toleransi Bermasyarakat.

## **B. Landasan Sosiologis**

Keberagaman kelompok masyarakat merupakan suatu hal yang wajar, hal tersebut merupakan keberadaan dalam kehidupan bermasyarakat. Keberagaman dapat dilihat dari status sosial, agama, budaya dan etnis. Keberagaman harus disadari dan diatur sedemikian rupa oleh manusia sendiri agar terciptanya kehidupan sosial yang toleran dan harmonis. Secara sosiologis, Kota Surakarta memiliki keberagaman kelompok dan kepadatan penduduk.

Walau dengan kondisi sosial yang beragam Kota Surakarta dapat berada di posisi keempat dari 10 kota-kota paling toleran. Dalam laporan indeks kota

toleran (IKT) tahun 2022. Pemerintah Kota Surakarta Berupaya terus membangun hubungan kerukunan umat beragama dan etnis. Dengan cara memberikan ruang dan kesempatan yang, khususnya saat merayakan hari-hari besar keagamaan. Selain itu, di kota Surakarta juga terdapat Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang telah bekerja keras mensosialisasikan toleransi, sampai tercapailah kepengurusan tingkat kelurahan pada tahun 2023. Di kota Surakarta juga terdapat Forum Lintas Agama yang selalu aktif mempromosikan toleransi bermasyarakat. Karena dengan terjalannya toleransi bermasyarakat dapat membangun Kota Surakarta menjadi *Smart City*. Seperti yang tertuang dalam Visi dan Misi Kota Surakarta, yakni: “MEWUJUDKAN SURAKARTA SEBAGAI KOTA BUDAYA YANG MODERN, TANGGUH, GESIT, KREATIF DAN SEJAHTERA”. Serta dengan menjalankan Misi ke 7, yakni: ”mewujudkan daerah yang kondusif dan kerukunan antar umat beragama dalam tata kehidupan bermasyarakat yang saling menghormati.” Tentunya dengan berbagai strategi-strategi yang telah disiapkan oleh Pemerintah kota Surakarta.

Walau Kota Surakarta berada dalam taraf kota yang tentram dan sangat bertoleran. Tetap saja, terdapat beberapa kejadian yang termasuk ke dalam tindakan intoleran. Seperti insiden pelarangan kegiatan ibadah, pelarangan pendirian tempat ibadah. Oleh karena itu, diharapkan dengan adanya Rancangan Peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat ini dapat terciptanya kondisi masyarakat yang toleran, aman, dan tertib guna mendukung pelaksanaan pembangunan di Kota Surakarta sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan umum sebagaimana amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, Rancangan Peraturan Daerah ini, dinilai penting untuk dapat dijadikan payung hukum bagi penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat agar terdapatnya suatu kepastian hukum, sehingga dapat memberikan suatu kemanfaatan bagi masyarakat Kota Surakarta.

### C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada dan masih berlaku yang berkaitan dengan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah. Landasan yuridis dilakukan untuk menjaga agar senantiasa tercipta harmonisasi hukum secara vertikal dan sinkronisasi hukum secara horizontal. Dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan tersebut, diharapkan rancangan peraturan daerah ini:

1. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan secara hierarki lebih tinggi;
2. Adanya harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain yang sederajat;
3. Dapat menjadi peraturan yang aplikatif dan solutif bagi permasalahan Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat di Kota Surakarta.

Dari aspek yuridis beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Penanganan Konflik Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5315).

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**  
**PERATURAN DAERAH**

**A. Sasaran Yang Akan Diwujudkan**

Sasaran yang akan diwujudkan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta, adalah untuk mewujudkan terciptanya kondisi masyarakat yang toleran, aman, dan tertib guna mendukung pelaksanaan pembangunan di Daerah sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan umum sebagaimana amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena pembangunan Daerah yang semakin maju berdampak terhadap perubahan nilai-nilai toleransi yang berkembang dalam Masyarakat. Kondisi masyarakat Kota Surakarta yang majemuk inilah, yang dapat berpotensi terjadi Intoleransi dan potensi konflik lainnya yang dapat terjadi antar warga masyarakat sehingga berpotensi terjadi kerenggangan sosial dan potensi konflik lainnya. Sehingga sebagai upaya untuk memperkuat toleransi masyarakat di Kota Surakarta memerlukan sebuah pranata hukum dalam bentuk rancangan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat yang mampu memperkuat toleransi masyarakat dan menghindarkan munculnya konflik sosial atau perbuatan intoleransi di masyarakat.

**B. Arah dan Jangkauan**

Arah dan jangkauan dalam penyusunan Rancangan Peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat di Kota Surakarta, dapat dijabarkan dalam dua tujuan yakni pertama, bertujuan untuk memelihara kehidupan masyarakat yang aman, rukun, tenteram, dan tertib dan kedua bertujuan untuk mencegah potensi terjadinya konflik sosial.

**C. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surakarta tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat meliputi antara lain sebagai berikut:

1. Tugas Dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah
2. Pencegahan Intoleransi
3. Budaya Toleransi
4. Partisipasi Masyarakat
5. Kerjasama
6. Penghargaan
7. Pembinaan Dan Pengawasan
8. Pembiayaan



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat di Kota Surakarta sangatlah penting untuk dibentuk dan ditetapkan untuk mewujudkan dan memelihara kehidupan yang toleran, harmoni, aman, tenteram, dan tertib di dalam keberagaman hidup bermasyarakat.
2. Pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat untuk memberikan dasar hukum dalam menciptakan Ketertiban Umum, Ketenteraman dan Pelindungan Masyarakat yang sesuai dengan kondisi saat ini dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Sasaran dari Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta adalah tersedianya suatu kajian yang akan lebih memperjelas tentang latar belakang, tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat Kota Surakarta.

#### **B. Saran**

1. Terselenggaranya Toleransi Bermasyarakat di Kota Surakarta merupakan hal yang penting untuk dapat segera dilaksanakan, sehingga memerlukan suatu regulasi yang memberikan panduan tentang penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat, yang sesuai dengan kebutuhan Masyarakat/kearifan lokal.
2. Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Surakarta perlu memprioritaskan dalam pembahasan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat.
3. Penyusunan rancangan peraturan daerah ini perlu mempertimbangkan pendapat dan masukan dari seluruh pemangku kepentingan demi tercapainya tujuan regulasi penyelenggaraan toleransi bermasyarakat Kota Surakarta.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. 2004. Hukum dan Penelitian Hukum. Jakarta: Citra Aditya Bakti.
- Amien Wahyudi. 2017. CHARACTER EDUCATION : LITERATUR STUDY RELIGIOUS TOLERANCE CHARACTER. Prosiding Seminar Bimbingan dan Konseling. Vol 1. No1.
- Burhanuddin, Muhamad. 2016. Toleransi Antar Umat Beragama Islam dan “Tri Dharma” (Studi Kasus di Desa Karangturi Kecamatan Lasem Kabupaten Rembang). UIN Walisongo. Skripsi.
- Casram. 2016. Membangun Sikap Toleransi Beragama dalam Masyarakat Plural. Dalam Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya. Vol. 1 No. 2.
- F. Sugeng Istanto. 2007. Penelitian Hukum. Yogyakarta: CV. Ganda.
- Gita Bangun Prakoso, Fatma Ulfatun Najicha. 2022. Pentingnya Membangun Rasa Toleransi Dan Wawasan Nusantara Dalam Bermasyarakat. Jurnal Global Citizen Jurnal Ilmiah Kajian Pendidikan Kewarganegaraan. Vol XI No 1.
- Handoyo, Eko dkk. 2015. Studi Masyarakat Indonesia. Yogyakarta: Penerbit Ombak. Hlm 1.
- HB Sutopo. Metode Penelitian Kualitatif. 2009. Bina Aksara.
- Ika Fatmawati Farida. 2013. Toleransi Antarumat Beragama Masyarakat Perumahan. Jurnal Komunitas. Vol 5 No 1.
- Kesbangpol. 2023. Jumlah Ormas, LSM dan Yayasan di Kota Surakarta. [https://solodata.surakarta.go.id/sda\\_publik/kesbangpol/index/4d134bc072212ace2df385dae143139da74ec0ef](https://solodata.surakarta.go.id/sda_publik/kesbangpol/index/4d134bc072212ace2df385dae143139da74ec0ef).
- Koentjaraningrat. 2009. Pengantar Ilmu Antropologi. Jakarta : RINEKA CIPTA.
- Kurniawan. 2023. Diduga akan Jadi Tempat Ibadah, Sejumlah Orang Segel Rumah Warga di Banyuwangi. <https://soloraya.solopos.com/diduga-akan-jadi-tempat-ibadah-sejumlah-orang-segel-rumah-warga-di-banyuwangi-1661782>.
- M. Ainul Yaqin. 2017. Pendidikan Multikultural. Yogyakarta: Pilar Media.
- Muhammad Ali. 2016, berita diperbarui 2019. Bom Bunuh Diri Serang Mapolresta Surakarta 3 Tahun Lalu. <https://www.liputan6.com/news/read/4005213/bom-bunuh-diri-serang-mapolresta-surakarta-3-tahun-lalu>.
- Ngainun Naim. 2013. Membangun Toleransi dalam Masyarakat Majemuk Telaah Pemikiran Nurcholis Madjid. Jurnal Multikultural & Multireligius. Vol 12 No 2.
- Nur Hidayat. 2014. Fiqh Sosial dan Toleransi Beragama . Kediri: Nasyrul“ilmi.

Nur Hidayat. 2014. Fiqh Sosial dan Toleransi Beragama .Kediri: Nasyrul"ilmi.

PEMKOT Surakarta. 2017. Surakarta Kota Toleran.  
<https://surakarta.go.id/?p=7710>.

PEMKOT Surakarta. 2023. Surakarta Tempati Posisi ke-4 Kota Toleran se-Indonesia. Kerukunan Beragama dan Kebhinnekaan Makin Baik dan Meningkat.  
<https://surakarta.go.id/?p=28899#:~:text=Surakarta%20memperoleh%20skor%205%2C883%20dan,memiliki%20tingkat%20toleransi%20yang%20baik>.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2021-2026 Kota Surakarta.

Saeful Mustaqim. 2019. Implementasi Nilai Toleransi Dalam Kehidupan Bermasyarakat Antar Umat Beragama Di Desa Gondoriyo Kecamatan Bergas Kabupaten Semarang. Universitas Negeri Semarang: Skripsi Jurusan Politik Dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial.

Said Aqil Husin. 2003. Fikih Hubungan Antar Agama. Jakarta : Ciputat Press.

SETARA Institute for Democracy and Peace. 2023. Indeks Kota Toleran Tahun 2022.

SETDA Pemerintah Kota Surakarta. 2023. Potret Kota Solo Sebagai Kota Toleran Yang Harmonis. [https://setda.surakarta.go.id/page/detail\\_berita/potret-kota-solo-sebagai-kota-toleran-yang-harmonis](https://setda.surakarta.go.id/page/detail_berita/potret-kota-solo-sebagai-kota-toleran-yang-harmonis).

Setiono.2013. Metode Penelitian Hukum. UNS PRESS.

Soerjono Soekanto. 2013. Sosialogi Suatu Pengantar. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Suprayogi dkk.2017.Pendidikan Karakter berbasis Nilai-Nilai Konservasi Sosial melalui Pembelajaran Mata Kuliah bersama di Fakultas Ilmu Sosial  
<https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/FIS/article/download/12082/809>.

Suyahmo.Munandar,Aris.2017. Solusi Permasalahan Proses Demokrasi di Indonesia Modern Melalui Peningkatan Kemampuan Musyawarah Sejak Dini  
<https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/integralistik/article/download/13737/7523>.

Viva Budy Kusnandar. 2021. Jumlah Penduduk Kota Solo Menurut Agama/Kepercayaan (Juni 2021).  
<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/09/22/sebanyak-7895-penduduk-kota-solo-beragama-islam-pada-juni-2021>.