JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455
DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i2
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 8 Oktober 2025 | **Revised:** 13 Desember 2025 | **Accepted:** 22 Desember 2025

Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat di Kota Surabaya

Martika Dini Syaputri[1], Nany Suryawati[2], Patricia Novianty Rura[3]
[1]Universitas Katolik Darma Cendika, Surabaya, Indonesia, dini@ukdc.ac.id.
[2]Universitas Katolik Darma Cendika, Surabaya, Indonesia, suryawati.nany@ukdc.ac.id.
[3]Universitas Katolik Darma Cendika, Surabaya, Indonesia, novianty.patricia@student.ukdc.ac.id.

Corresponding Author: dini@ukdc.ac.id[1]

Abstract: *Maintaining peace in society is a shared duty and responsibility and is even an obligatory task of regional governments as stated in Article 12 of the Regional Government Law. Based on data, there has been an increase in cases of violations of religious freedom from 171 cases in 2022 to 318 cases in 2023. The regional government realizes the importance of maintaining peace ub religion, ethnicity and culute, therefore in order to maintain social tolerance through Government Regulation No. 32 of 2020 concerning Implementation Regulations of Regional Regulation No. 8 og 2018 concerning the Implementation of Tolerance in Community Life and Regional Regulation No. 8 of 2028 concerning the Implementation of Tolerant Community Life in Surabaya. In maintaining this tolerance, local governments need cooperation with community institutions, in this case RW dan RT. This article will discuss the implementation of policies for implementing tolerance in social life in Surabya and the role of social institutions in implementing policies for implementing tolerance for social life in Surabaya. The research method used is empirical juridical with research locations in the Klampis Ngasem and Keputih villages. The results of the research show that the regional government has not fully implemented the tolerance policy properly, as evidenced by the fact that RT and RW administrations have not been provided with tolerance training and tolerance modules. That the role of RT and RW in handling conflict in society is very strategic so as not to cause prolonged conflict which can be detrimental to society and the state.*

Keyword: *Policy, Implementation of Tolerance, Conflict.*

Abstrak: Menjaga ketentraman dalam masyarakat menjadi tugas dan tanggung jawab bersama bahkan menjadi tugas wajib pemerintah daerah yang tertuang dalam Pasal 12 UU Pemerintah Daerah. Berdasarkan data bahwa terjadi peningkatan kasus pelanggaran kebebasan beragama dari 171 kasus di tahun 2022 meningkat menjadi 318 kasus di tahun 2023. Pemerintah daerah menyadari pentingnya menjaga perdamaian dalam beragama, bersuku dan berbudaya oleh karenanya dalam rangka menjaga toleransi bermasyarakat melalui Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan

Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan Perda No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat di Surabaya. Dalam menjaga toleransi tersebut pemerintah daerah memerlukan kerjasama dengan lembaga kemasyarakatan dalam hal ini RW dan RT. Artikel ini akan membahas mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Surabaya dan peranan lembaga kemasyarakatan dalam menerapkan kebijakan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Surabaya. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris dengan lokasi penelitian Kelurahan Klampis Ngasem dan Keputih. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum sepenuhnya menjalankan kebijakan toleransi dengan baik yang dibuktikan bahwa pengurus RT dan RW belum diberikannya pembekalan toleransi dan modul toleransi. Bahwa peranan RT dan RW dalam menangani konflik di masyarakat sangat strategis agar tidak menimbulkan konflik yang berkepanjangan yang dapat merugikan masyarakat dan negara.

Kata Kunci: Kebijakan, Penyelenggaraan Toleransi, Konflik.

PENDAHULUAN

Semangat otonomi telah ada sejak Indonesia merdeka yang di buktikan terbitnya UU 1945 Nomor 1 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang di dalamnya mengatur mengenai asas dekonsentrasi. Pada tahun 1948 pemerintah kembali menegaskan melalui UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. UU tersebut memberikan kewenangan bagi Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Adanya reformasi tahun 1999 semakin mempertegas pergeseran sentralisasi menjadi otonomi yang di tandai adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 22 Tahun 1999).

Konsekuensi adanya otonomi daerah adalah daerah memiliki kewenangan yang seluas-luasnya untuk mengurus dan mengelola daerah masing-masing sesuai prakarsa dan inisiatif. Hal tersebut kemudian menyebabkan lahirnya perda-perda bermasalah karena hanya berorientasi pada pengingkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan tidak mendukung perekonomian di Indonesia (Rusli 2003). Melihat implementasi UU No. 22 Tahun 1999 tidak sesuai dengan tujuan yang semestinya, maka UU tersebut di gantikan dengan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2004). UU No. 23 Tahun 2004 juga belum mampu mencerminkan secara tepat konsep desentralisasi, hal ini di buktikan peraturan pelaksanaan Perda yang diatur dalam PP maupun Keppres yang menjadikan daerah tidak secara leluasa mengurus daerahnya (Ihsan 2015). Sehingga pada tahun 2014, UU Pemerintah Daerah kembali di ubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 23 Tahun 2014). Pada tahun 2015, UU No. 23 Tahun 2014 mengalami sebagian perubahan yang akhirnya di ubah menjadi UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah). UU Pemerintahan Daerah membahas lebih rinci mengenai pembagian wilayah dan kekuasaan, urusan pemerintahan hingga koordinasi antar pemimpin daerah.

Pasal 12 UU Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki tugas wajib dalam menjaga ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Pemerintahan daerah memiliki fungsi diantaranya: a) perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk mendekatkan hubungan negara dan masyarakat; b) sebagai perencana pembangunan dan pemberdayaan; c) sebagai pelaksana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat; d) sebagai pembuat kebijakan tingkat daerah yang dilakukan bersama DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan (Setiawan 2018). Setara Institute sebuah lembaga yang berfokus pada pluralisme memberikan informasi bahwa di tahun 2023 terjadi peningkatan

kasus pelanggaran kebebasan beragama di Indonesia. Jika di tahun 2022 pelanggaran kebebasan beragama sebanyak 171 kasus, maka di tahun 2023 meningkat menjadi 318 kasus (Silvia 2023). Setara Institute juga menyatakan bahwa kasus pelanggaran kebebasan beragama di Jawa Timur paling banyak dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa perlu segera ada kebijakan tingkat kabupatan/kota dalam mencegah terjadinya intoleransi. Raperda Kota Surabaya tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat masih dalam tahap pembahasan bersama DPRD Kota Surabaya dan diharapkan dapat segera di sahkan sebagai bentuk keseriusan Pemkot dalam merawat keberagaman di Surabaya. Bukti keseriusan Pemkot lainnya dalam mencegah intoleransi adalah dengan diresmikannya Rumah Bhineka pada awal tahun 2023 yang terletak di Jl. Nginden Baru (Ihsan 2015).

Aslati dalam penelitiannya yang berjudul 'Optimalisasi peran FKUB Dalam Menciptakan Toleransi Beragama di Kota Pekanbaru' memberikan kesimpulan bahwa peran FKUB telah diatur secara jelas dalam Peraturan Gubernur dan FKUB dianggap sebagai mitra pemerintah dalam menghindari terjadinya konflik agama dan sosial di masyarakat (Aslati 2014). Bahwa pembentukan FKUB di tengah masyarakat yang beragam memiliki peran yang strategis dalam menjaga kerukuman umat beragama. Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Teresia Noiman Derung, dkk juga menegaskan kembali bahwa pemerintah, tokoh masyarakat dan para penyuluh agama juga berbeperan besar dalam menumbuhkan sikap toleransi beragama (Derung et al. 2022). Keterlibatan masyarakat dalam menjaga toleransi memiliki peran yang cukup besar yang diakui dalam pasal 12 ayat (2) Perda Provinsi Jatim No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat (Perda Prov. Jatim No. 8 Tahun 2018). Perda ini mengklasifikasikan masyarakat yang terdiri atas induvidu, kelompok masyarakat dan/atau swasta. Sedangkan kelompok masyarakat yang dimaksud dalam perda ini terdiri atas pranata sosial, kelompok warga sipil, yayasan dan/atau lembaga nirlaba serta lembaga dan/atau organisasi kemasyarakatan.

Dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya belum ada yang membahas mengenai peran lembaga kemasyarakatan dalam menjaga toleransi kehidupan bermasyarakat. Padahal diketahui bersama bahwa lembaga kemasyarakatan justru menjadi lembaga yang bersinggungan secara langsung dengan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan menurut Perda No. 4 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga memberikan definisi lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra lurah dalam memberdayakan masyarakat. Berdasarkan pengertian tersebut bahwa RW dan RT merupakan bagian dari lembaga kemasyarakatan. Karena kedudukannya yang sangat strategis, maka penting untuk mengetahui peranan dari lembaga kemasyarakatan dalam penerapan perilaku toleransi kehidupan bermasyarakat yang ada di Surabaya.

Pasal 14 dan pasal 20 Perda No. 4 Tahun 2017 menyatakan bahwa fungsi RW dan RT yaitu pemeliharaan ketentraman, ketertiban dan kerukuranan hidup antar warga. Maka dengan demikian lembaga kemasyarakatan memiliki peran yang sangat strategis dalam penerapkan perilaku toleransi dalam kehidupan bermasyarakat di Surabaya. Dengan peningkatan peran lembaga kemasyarakatan diharapkan mampu berperan dalam menurunkan atau meminimalisasi terjadinya konflik intoleransi di Masyarakat. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis merumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1) Bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Surabaya?
2) Bagaimana peranan lembaga kemasyarakatan dalam menerapkan kebijakan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat di Surabaya?

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan: (1) Mengetahui bagaimana penerapan Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 8 Tahun

2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan Perda No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat di Surabaya; (2) Mengidentifikasi peranan lembaga kemasyarakatan dalam melaksanakan kebijakan toleransi di Surabaya mampu meningkatkan toleransi kehidupan bermasyarakat di Surabaya. Dengan demikian permasalahan intoleransi yang menimbulkan konflik sosial dalam kehidupan bermasyarakat dapat di selesaikan melalui lembaga kemasyarakatan.

METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris, yaitu sebuah penelitian untuk menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin – doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang diteliti yakni mengenai peran lembaga kemasyarakatan dalam penerapan perilaku tolernasi dalam kehidupan bermasyarakat. Untuk mengetahui implementasi kebijakan penyelenggaraan toleransi dan peran lembaga kemasyarakatan dalam penerapan kebijakan tersebut, maka akan dilakuan dengan pendekatan pada penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan.

Lokasi penelitian dilakukan di Kota Surabaya dengan kelompok sasaran adalah Kelurahan Klampis Ngasem dan Kelurahan Keputih. Bahan hukum primer diperoleh dari hasil observasi yang dilakukan di lapangan serta hasil wawancara dari informan yang telah di pilih. Agar memperoleh data yang dapat dipertanggungjawabkan maka, sampel adalah 50% dari jumlah RW dan RT dari sasaran penelitian. sehingga sampel yang diambil adalah a) Kelurahan Klampis Ngasem: 5 RW dan 24 RT; dan b) Kelurahan Keputih: 5 RW dan 23 RT. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari Pergub No. 32 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan Perda No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat di Surabaya.

Kebijakan penyelenggaraan toleransi di Jawa Timur khususnya di Surabaya dirancang berdasarkan pengalaman buruk Surabaya terhadap peristiwa terror yang pernah terjadi sehingga perlu dilakukannya pencegahan perkembangan radikalisme, ekstrimisme dan terorisme. Terdapat tiga alasan perlu dilakukan kewaspadaan dalam gerakan radikal, yakni: 1) Gerakan radikal memiliki tujuan untuk menggantikan ideologi negara dengan idelogi kelompok tanpa mempertimbangkan kepentingan kelompok lainnya; 2) radikalisme dapat menimbulkan instabilitas dan keserakahan sosial karena sifatnya yang militant, keras, dan cenderung anarkis; dan 3) dampak adanya radikalisme dapat mengancam eksistensi kedudukan para penguasa (Aminah 2016). Berdasarkan hal tersebut, maka gerakan radikalisme perlu diwaspadi mulai dari kegiatan-kegiatan yang berpotensi terhadap gerakan ataupun aktifitas yang dapat mengancam persatuan di Indonesia.

Tahun 2018 Surabaya pernah masuk ke daftar Kota Toleransi dengan skor 5.823 (Setara 2018). Skor tersebut di peroleh dari pengukuran kriteria yang dipopulerkan oleh Grim dan Finke, yakni: a) adanya regulasi pemerintah kota dalam bentuk RPJMD maupun produk hukum lainnya; b) tindakan pemerintah berupa pernyataan pejabat serta tindakan nyata pemerintah terkait dengan peristiwa intoleransi; c) adanya regulasi sosial yang mengatur dinamika masyarakat sipil peristiwa intoleransi; dan d) demografi agama berupa heteregonitas dan inklusi sosial keagamaan (Setara 2018). Sayangnya tahun-tahun selanjutnya Surabaya tidak lagi masuk dalam daftar Kota Toleransi. Bahkan berdasarkan data dari Setara menyatakan bahwa Jawa Timur di tahun 2020 menjadi provinsi yang intoleran dibuktikan dengan adanya 8

kasus penolakan ceramah, 6 kasus penolakan pendirian tempat ibadah, 4 kasus kebijakan yang diskriminatif, dan 3 kasus adanya pelaporan penodaan agama (Ng 2023).

Hal tersebut menjadi bentuk komitmen Walikota dalam memperkenalkan Surabaya sebagai Kota Toleransi. Tentunya pencapaian toleransi tidak hanya dilihat dari bangunan fisik semata, melainkan juga diperlukan kematangan dalam beragama. Setidaknya terdapat 6 (enam) kematangan dalam beragama diantanya adalah (Adiyo Roebianto, Wenny Hikmah 2021): 1) kekuatan motivasi dan komitmen agama; 2) diferensiasi dan kompleksitas pemikiran sehubungan dengan isu agama eksistensial; 3) komprehensif, yakni pemberian makna bagi kehidupan dan mempromosikan toleransi dari sudut pandang alternatif; 4) kualitas dalam kerendahan hati dan kesiapan untuk meragukan; 5) mengarahkan dan memiliki konsekuensi moral; dan 6) sifat yang tidak terpisahkan.

Terdapat keterkaitan antara kematangan beragama dan kematangan pribadi dengan sikap toleransi. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Adiyo Roebianto dkk menyebutkan bahwa apabila seseorang memiliki kematangan beragama yang tinggi, maka akan memiliki sikap toleransi yang tinggi pula (Adiyo Roebianto, Wenny Hikmah 2021). Lebih lanjut disebutkan oleh Walter Houston Clark bahwa kematangan beragama sebagai pengalaman keberjumpaan batin seseorang dengan Tuhan yang pengaruhnya dibuktikan dalam perilaku nyata hidup seseorang (Adiyo Roebianto, Wenny Hikmah 2021). Pada dasarnya adanya kebijakan hukum mengenai toleransi dimaksudkan untuk membantu memelihara kehidupan masyarakat yang aman, tentram, dan tertib dalam keragaman suku, ras, agama, golongan dan sosial ekonomi yang dapat menimbulkan konflik.

Pergub Toleransi memberi definisi konflik sebagai perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga menggangu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional. Tidak dipungkiri bahwa dalam setiap kelompok pasti terdapat beda pendapat, meskipun secara agama, sosial dan ekonomi di kedua wilayah tersebut cukup beragam namun di Kelurahan Klampis Ngasen dan Kelurahan Keputih apabila terjadi beda pendapat maupun masalah tidak sampai terjadi konflik yang berakibat pada ketidaknyamanan dan disintegrasi sosial. Dengan tidak terjadinya konflik bukan berarti bahwa lembaga kemasyarakatan tidak memiliki tugas dan tanggung jawab. Pasal 12 ayat (2) Pergub Toleransi dalam rangka penguatan toleransi di Surabaya, maka Walikota Surabaya telah menyediakan sarana atau prasarana untuk terus mewujudkan hidup toleransi di Surabaya yang di buktikan dengan telah berdirinya 6 (enam) rumah ibadah yang saling berdampingan di kawasan Surabaya Barat serta telah diresmikannya Rumah Bhineka di kawasan Surabaya Timur. Bahkan dalam draft Raperda Surabaya mengenai Toleransi akan memberikan sanksi pidana bagi seseorang yang menolak pendirian rumah ibadah. Hingga saat tulisan ini disusun Raperda tersebut belum disahkan sehingga implementasi toleransi mengacu pada Perda Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat (Perda Jatim Toleransi) serta Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 8 Tahun 2018 (Pergub Toleransi).

Kelurahan Klampis Ngasem dan Kelurahan Keputih merupakan kelurahan yang berada di Kecamatan Sukolilo Surabaya. Kedua wilayah tersebut memiliki keberagaman dalam agama maupun budaya. Berdasarkan dari data BPS, bahwa jumlah warga Keputih yang menganut agama Islam sebanyak 11.203; Kristen 2.228; Katolik 1.711; Hindu 37; Budha 308. Sedangkan warga Klampis Ngasem yang menganut agama Islam sebanyak 14.170; Kristen 2.594; Katolik 1.557; Hindu 153; Budha 333; dan Khonghucu 1. Apabila warga tidak memiliki rasa toleransi yang tinggi, maka dapat memicu konflik, namun berdasarkan dari informasi yang didapatkan bahwa kedua wilayah tersebut tidak pernah mengalami konflik yang berkaitan dengan intoleransi. Setiap RW memiliki Balai RW yang dipergunakan untuk kegiatan masyarakat yang

memiliki kondisi sangat baik, yang layak dan nyaman untuk dipergunakan oleh warga dalam berkegiatan. Balai RW dipergunakan untuk membangun kesadaran komunitas dan kerjasama antarwarga, sedangkan dalam menjaga toleransi bermasyarakat, balai RW memiliki fungsi diantanya adalah (Sofinadya dan Warsono 2022): a) tempat koordinasi kegiatan masyarakat. Sebagai tempat koordinas, balai RW dapat berfungsi untuk mempererat hubungan antar warga dengan mengkoordinasikan kegiatan sosial maupun kegiatan lainnya; b) tempat pertemuan. Sebagai tempat pertemuan, balai RW dapat dipergunakan untuk rapat, diskusi maupunn kegiatan lainnya seperti pelatihan dan kegiatan sosial lainnya; dan c) tempat penyelenggaraan kegiatan sosial dan budaya untuk memanfaatkan balai RW dalam acara sosial.

Selain sarana prasana untuk mendukung kegiatan toleransi, bahwa sikap toleransi juga sepatutnya dipahami dan ditunjukkan dalam setiap anggota keluarga. Beberapa kegiatan anggota keluarga yang dapat meningkatkan toleransi dalam bermasyarakat adalah : 1) ikut mengundang keluarga besar saat ada kegiatan beragama; 2) memberikan kebebasan anggita keluarga untuk memilik agama; 3) tidak mendiskriminasi agama tertentu dan tida bersikap egois dan merasa agamanya paling benar; dan 4) tidak mengunjing anggota keluarga yang beragam lain ketika ada perbedaan sudut pandang dalam setiap agama. Apabila kegiatan ini diterapkan oleh setiap anggota masyarakat, niscaya tidak akan adalagi perselisihan antar agama yang berujung pada konflik. Berdasarkan Pergub Toleransi dalam upaya memelihara toleransi, maka Pemerintah melakukan penyusunan, penggandaan dan pengaplikasian pedoman fasilitasi dan modul penyelenggaraan toleransi. Namun berdasarkan pengakuan dari RW yang berada diwilayah Kelurahan Keputih dan Kelurahan Klampis Ngasem menyatakan bahwa belum pernah mendapatkan modul yang dimaksud. Modul penyelenggaraan toleransi sangat penting bagi lembaga kemasyarakatan di Surabaya guna sebagai pedoman dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat. Selain bentuk fisik, soft file modul yang dimaksud juga sulit diakses oleh masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah harus lebih memperhatikan upaya-upaya dalam menjaga penyelenggaraan toleransi di masyarakat selain itu juga memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengakes modul penyelenggaraan toleransi.

Beberapa bentuk penyelenggaraan toleransi di Kelurahan Keputih dan Klampis Ngasem dapat dilihat sebagai berikut: 1) bentuk kegiatan dalam menghormati dan menghargai perbedaan agama/keyakinan yang dianut orang/kelompok masyarakat lainya adalah dengan memberikan ucapan selamat hari raya keagamaan dan turut merayaan peringatan hari raya serta tidak menghina agama/kepercayaan lainnya; 2) bentuk kegiatan dalam menghormati dan menghargai perbedaan suku dan budaya dilakukan dengan melakukan kegiatan kerja bakti secara rutin yang melibatkan seluruh warga atau memberikan ijin kepada warga apabila ingin melaksanakan kegiatan adat/budayanya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; 3) bentuk kegiatan dalam menghargai hak dan kewajiban dan bermasyarakat dilakukan dengan menyelenggarakan PKK atau arisan Dimana dalam kegiatan tersebut biasanya warga melakukan diskusi untuk menyampaikan pendapat serta dalam rangka menyelesaikan permasalahan di dalam masyarakat.

Peranan Lembaga Kemasyarakatan dalam Menerapkan Kebijakan Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat di Surabaya

Negara Indonesia adalah negara hukum yang menjamin hak-hak asasi warga negara nya, yang diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, dan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945 menetapkan bahwa negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan menjalankan ibadatnya menurut agama dan kepercayaan nya. Hal ini menunjukkan bahwa Negara Indonesia telah memberikan jaminan dan juga penegasan terhadap persamaan hak warga negara nya termasuk bidang agama dan kepercayaan. Herbert Spencer mengatakan bahwa keadilan adalah ruang bebas seseorang untuk menentukan apa yang akan dilakukan tanpa mengganggu kebebasan orang lain, sedangkan konsep toleransi

memaknai toleransi sebagai suatu sikap dan perbuatan yang melarang adanyadiskriminasi terhadap pihak yang berbeda dalam suatu masyarakat (Sinaulan 2021). Toleransi ini juga sebagai suatu sarana untuk mencegah terjadinya konflik dalam masyarakat (Engkizar et al. 2022). Terlebih Indonesia memiliki dasar negara Pancasila, yang merupakan pedoman hidup warga negara Indonesia. Pengakuan negara terhadap Masyarakat adat diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945, sehingga hak warga negara benar-benar terjamin dalam UUD NRI 1945.

Oleh karena diperlukan pengaturan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dalam sistem pengelolaan pemerintahan, dimulai dari kelompok kecil masyarakat hingga keseluruh wikayah negara Indonesia, di bentuk lah satuan-satuan pamong praja, yang membantu penyelenggaraan pemerintahan sehingga tercipta ketertiban dan efektifitas peraturan perundang-undangan. Di samping itu juga untuk membentuk manusia Indoneisa yang berintegritas dan Pancasilais. Pamong praja sebagai aparat pemerintahan, dari tingkat yang paling mendasar adalah lembaga kemasyarakatan yang meyelenggarakan pemerintahan di sasyarakat sekitarnya. Adapun lembaga kemasyarkatan ini sebagai ujung tombak pemerintah untuk menerapkan peraturan yang ada, khususnya tentang toleransi yang diatur dalam Perda Toleransi, yang di tegaskan lagi dalam Pergub Toleransi.

Pembentukan lembaga kemasyarakatan merupakan implementasi prinsip partisipasi yang merupakan salah satu prinsip yang harus dilaksanakan oleh pemerintah untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pembentukan lembaga masyarakat tersebut diatur dan dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pedoman Pembentukan Organisasi Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga. Kebijan tersebut mengatur dengan jelas fungsi dari RW dan RT di wilayah Surabaya. RW mempunyai fungsi yaitu: a) pengkoordinasian pelaksanaan tugas RT di wilayahnya; b) pelaksanaan dalam menjembatani hubungan antar RT, antara RT dengan masyarakat dan/atau dengan Pemerintah Daerah; c) penanganan masalah-masalah kemasyarakatan yang dihadapi warga; d) pemeliharaan ketentraman, ketertiban dan kerukunan hidup antar warga; e) pembuatan gagasan dalam pelaksanaan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya masyarakat; dan f) penggerak swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya. Sedangkan RT memiliki fungsi yaitu : a) pendataan kependudukan dan pelayanan administrasi pemerintahan lainnya; b) pemeliharaan ketentraman, ketertiban dan kerukunan hidup antar warga; c) pembuatan gagasan dalam pelaksanaan pembangunan dengan mengembangkan aspirasi dan swadaya masyarakat; dan d) penggerak swadaya gotong royong dan partisipasi masyarakat di wilayahnya.

Pemerintah Provinsi bertanggungjawab dalam penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat melalui program kerjasama antar kelompok masyarakat, antar institusi, dengan penyediaan fasilitasi baik dalam pemberian informasi terkait aturan yang berlaku, juga bantuan penunjang berupa fasilitasi untuk peningkatan kapasitas sarana dan prasarana yang ada. Kerjasama antar daerah sangat diutamakan agar supaya terwujud toleransi yang tinggi dalam masyarakat yang berbeda tiap daerah. Di samping itu, juga penyediaan fasilitas yang diperlukan dalam mewujudkan toleransi di setiap bidang, terutama terkait hak setaip warga msayarakat sebagai warga negara Indonesia yang berpedoman pada Pancasila dan UUD NRI 1945. Fasilitas ini meliputi pembiayaan; penyediaan sarana dan prasarana dan/atau; bentuk lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga akan menjadikan program pembangunan dapat dilaksnakan dengan baik sehingga meningkatkan kapasitas tiap warga sebagai bangsa Indonesia.

Peran aktif kepala pemerintahan (Bupati/Walikota) yang ada diwilayah masing-masing, untuk itu dibutuhkan kerjasama antara kepala pemerintahan di provinsi tersebut. Di samping itu, juga dbentuk suatu lembaga yang membantu pemerintah daerah dalam mempertahankan toleransi kehidupan bermasyarakat ini yaitu adanya Badan Kesatuan Bangsa dan Politik tingkat

Provinsi dan tingkat kota Bakesbangpolprov dan Bakesbangpol kab/kota. Untuk provinsi jawa Timur diatur dalam Pergub No. 8 Tahun 2020. Badan ini merupakan perangkat daerah yang melaksnakan urusan pemerintahan di bidang kesatuan bangsa dan politik, yang meliputi: pemberian fasilitasi yang diperlukan warga masyarakat sebagai salah satu upaya memepertahankan dan memelihara kondisi damai dalam masyarakat, dengan meminimalisir terjadinya konflik.

Upaya pemeliharaan toleransi ini melibatkan komponen-komponen dalam masyarakat, terutama lembaga kemasyarakatan yang paling dekat dengan masyarakat, yaitu : Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Di samping itu juga melibatkan mahasiswa dari kelompok akademisi, organisasi kemasyarakatan, pelaku usaha dan aparat sipil negara (ASN) serta angkatan bersenjata (TNI dan Polri). Pemeliharaan toleransi juga di terapkan dalam berbagai kegiatan di tiap kelompok masyarakat, melalui sosialisasi pemahaman nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila, dan jaminan hak warga negara dalam berbagai bidang oleh negara. Di samping itu, Badan ini memfasilitasi segala kegiatan kemasyarakatan yang dapat memelihara toleransi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Berbagai bentuk penyelenggaraan toleransi dilakukan dan di fasilitasi oleh lembaga kemsayarakatan dalam menwujudkan suasana yang kondusif, damai dan sejahtera di kelompok masyarakat dengan: a) melibatkan segenap warga tanpa membedakan status mereka; b) membudayakan kebiasaan gotong royong dalam kegiatan bersama; c) memberi kesempatan warga yang memiliki kemampuan dibidang organisasi untuk menjadi salah satu perangkat di lembaga kemasyarakatan; d) mewujudkan kerukunan warga melalui saling membantu dalam kegiatan keagamaan; e) meningkatkan kepedulian terhadap tetangga sekitar yang membutuhkan bantuan; f) mengkoordinasikan tugas secara kekeluargaan; g) saling menghormati dan menghargai antar warga, terutama menghormati para sesepuh dan mantan pengurus terdahulu; dan h) membudayakan kepedulian terhadap warga yang berusia lanjut tanpa ada pembedaan.

Dengan kegiatan yang dilakukan tersebut mampu menjadikan masyarakatnya lebih menerima dam menghormati perbedaan. Keragaman status sosial, ekonomi, dan budaya, bentuk kerjasama yang saling menguntungkan kedua belah pihak, justru dengan adanya perbedaan ini menimbulkan ikatan persaudaraan yang erat diantara warga, tidak ada lagi sekat yang membatasi, bahkan terjadi inkulturisasi dalam melestarikan budaya masing-masing suku dan etnis. Penerimaan keberagaman ini merupakan pedoman atau landasan yang kokoh dalam mempertahankan toleransi di lingkungan tersebut (Vinkasari et al. 2020) . Keterlibatan setiap warga melalui pendekatan yang persuasif kepada warga yang ada dengan model pendekatan perjumpaan secara langsung dalam periode tertentu dapat menjadi sarana dalam menyelesaikan suatu permasalahan melalui diskusi dan silang pendapat. Sehingga peran RT selaku lembaga kemasyarakatan terdekat dengan warga, dapat mengetahui adanya benih konflik dan segera di upayakan solusi permasaalahan dengan tujuan agar konflik tidak menjadi berkepanjangan dan merusak suasana damai sekitarnya.

Peran aktif lembaga kemasyarakatan sangat dibutuhkan, melalui kepekaan para anggota lembaga kemasyarakatan. Perannya tidak saja dalam mencegah terjadinya konflik, tetapi juga apabila telah terjadi konflik lembaga kemasyarakatan tetap perlu dilibatkan dalam penanganan konflik seperti rekonsiliasi, reintegrasi serta rehabilitasu dan rekonstruksi. Hal ini sangat baik agar konfllik dapat tertanangi dan terselesaikan dengan cara yang baik dan tepat sehingga tidak terjadi konflik yang berkepanjangan seperti kasus yang terjadi antara kelompok Sunni dan Syiah di Madura yang hingga saat ini masih dirasakan akibatnya baik oleh kelompok itu sendiri, pemerintah maupun masyarakat lainnya. Adanya konflik yang berkepanjangan tersebut menjadikan pembelajaran bagi pemerintah untuk dengan serius menangani persoalan intoleransi dalam masyarakat termasuk melakukan perbaikan kurikulum pendidikan agama

yang diajarkan di sekolah sehingga sejak kecil masyarakat harus diberikan pengetahuan akan toleransi antar masyarakat (Isya 2018).

Rekonsiliasi dalam Pergub Toleransi didefinisikan sebagai upaya membangun kembali hubungan antar manusia pada Tingkat spiritual, sosial, struktural dan ekologial yang terpinggirkan dan tgerpisahkan akibat terjadinya konflik. Rekonsiliasi dapat dilakukan dengan perundingan secara damai; pemberian restitusi dan/atau pemaafan. Reintegrasi di definisikan sebagai upaya menyatukan kembali korban konflik yang telah mengungsi atau berimigrasi secara sukarela tanpa paksaan dari pihak manapun ke masyarakat dan tempat tinggalnya. Pelaksanaan reintegrasi di lakukan dengan: a) menyatukan perbedaan pandangan antaranggota masyarakat mengenai hal yang menjadi tujuan bersama; b) mengembalikan fungsi norma masyarakat yang lemah dalam pengendalian sosial; c) menyatukan kembali pertetangan norma dalam masyarakat; d) penegakan hukum dengan memberikan sanksi yang tegas secara konsisten kepada anggota masyarakat yang melanggar ketentuan perundang-undangan; e) merenovasi dan mengembalikan fungsi tempat tinggal anggota masyarakat dan fasilitas umum yang rusak akibat konflik; f) menyatukan dan menyamakan persepsi atau pola pikir para pimpinan dan/atau tokoh dari kelompok masyarakat yang berkonflik; g) menyatukan atau memulangkan kembali anggota masyarakat yang berkonflik ke keluarganya di kampung halaman apabila sudah terjadi kesepakatan antarkelompok masyarakat yang berkonflik.

Rehabilitasi didefinisikan sebagai perbaikan dan pemulihan semua aspek layanan publik sampai tingkat memadai pada wilayah pasca konflik dengan sasaran utama normalisasi secara wajar berbagai aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat seperti pada kondisi sebelum terjadinya konflik. Rehabilitasi dapat dilakukan dengan cara: a) pemulihan psikologis konban konflik dan perlindungan kelompok rentan; b) pemulihan kondisi sosial, ekonomi, budaya, keamanan dan ketertiban; c) perbaikan dan pengembangan lingkungan dan/atau daerah perdamaian; d) penguatan relasi sosial yang adil untuk kesejahteraan masyarakat; e) penguatan kebijakan publik yang mendorong pembangunan lingkungan dan/atau daerah perdamaian berbasiskan hak masyarakat. Sedangkan rekonstruksi didefinisikan sebagai pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pascakonflik dengan sasaran utama tumbuh kembangnya kegiatan ekonomi, sosial dan budaya, serta bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan a) pemulihan dan peningkatan fungsi pelayanan publik di lingkungan dan/atau daerah pascakonflik; b) pemulihan dan penyediaan akses pendidikan, kesehatan dan mata pencaharian; c) perbaikan sarana dan prasarana umum daerah konflik; d) perbaikan berbagai struktur dan kerangka kerja yang menyebabkan ketidaksetaraan dan ketidakadilan, termasuk kesenjangan ekonomi; dan e) perbaikan dan pemulihan tempat ibadah.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan Perda Provinsi Jawa Timur No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat (Perda Jatim Toleransi) serta Peraturan Gubernur No. 32 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 8 Tahun 2018 (Pergub Toleransi belum sepenuhnya dijalankan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Bahwa pemerintah Surabaya telah mendukung terbangunnya sarana atau prasarana yang mendukung kegiatan sosial seperti telah dibangunnya rumah ibadah dari 6 agama yang berdampingan dan terbangunnya rumah Bhineka sebagai tempat untuk berdiskusi dan perwujudan adanya toleransi di Surabaya. Sedangkan dalam memberikan pembekalan terhadap lembaga kemasyarakatan berdasarkan informasi dari RT dan RW belum pernah dilakukan pelatihan toleransi dan belum pernah menerima modul toleransi. Surabaya sebagai contoh kota toleransi seharusnya memberikan pelatihan kepada perangkat paling bawah (RT dan RW) untuk mencegah terjadi konflik.

Peran dan fungsi RT dan RW telah jelas tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pedoman Pembentukan Organisasi Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan, Rukun Warga dan Rukun Tetangga. Kewenangan yang diberikan oleh Perda tersebut menunjukkan bahwa RT dan RW memiliki peran yang sangat strategis dalam upaya mencegah terjadi intoleransi dalam beragama dan berbudaya. Sehingga Pemerintah Daerah apabila ingin mengurangi atau mencegah intoleransi perlu juga melibatkan lembaga kemasyarakatan tersebut. Dengan fungsi yang strategis tersebut sepatutnya pemilihan RT dan RW dapat berjalan dengan demokratis agar dapat mencerminkan toleransi antar masyarakat.

REFERENSI

Adiyo Roebianto, Wenny Hikmah, Iga Nadilah Putri. 2021. "Studi Deskriptif Tingkat Toleransi Beragama dan Kematangan Beragama di Kota Tangerang." *TAZKIYA: Journal of Psychology* 9(1): 76–86.

Aminah, Siti. 2016. "Peran Pemerintah Menanggulangi Radikalisme dan Terorisme di Indonesia." *Inovasi dan Pembangunan Jurnal Kelitbangan* 4(1): 83–101.

Aslati. 2014. "Optimalisasi Peran FKUB dalam Menciptakan Toleransi Beragama." *Toleransi: Media iImiah Komunikasi Umat Beragama* 6(2): 188–99. https://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/toleransi/article/view/906.

Derung, Teresia Noiman, Anna Bernadette Sampelan, Hermina Serang Lubur, dan Nicomedes San Juang Tukan. 2022. "Membangun Toleransi Umat Beragama dalam Masyarakat yang Majemuk." *In Theos : Jurnal Pendidikan dan Theologi* 2(8): 257–63.

Engkizar, Engkizar et al. 2022. "Model Pencegahan Konflik Antarumat Beragama Berbasis Kegiatan Masyarakat." *Harmoni* 21(1): 110–29.

Ihsan, Rahdian. 2015. "Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004." *GaneC Swara* 9(1): 111–20.

Isya, Muhammad Andi. 2018. "Pendidikan dan Konflik (Potret Konflik Sunni-Syiah dan Imbasnya Terhadap Pendidikan di Bangil Kabupaten Pasuruan)." *Progressa* 2(1): 13–24.

Ng, Silvia. 2023. "Setara: Pelanggaran Kebebasan Beragama Paling Banyak di Jatim, Jabar, DKI." *detikNews*. https://news.detik.com/berita/d-6544259/setara-pelanggaran-kebebasan-beragama-paling-banyak-di-jatim-jabar-dki.

Rusli, Budiman. 2003. "Mencermati Penerapan Kebijakan Otonomi Daerah." *Jurnal Pemerintahan dan Politik* 5(3): 179–84.

Setara. 2018. "Ringkasan Eksekutif Indeks Kota Toleran 2018." *Setara Institute for Democracy and Peace*: 1–13. https://setara-institute.org/tag/ringkasan-eksekutif/.

Setiawan, Irfan. 2018. *Handbook Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Wahana Resolusi.

Silvia. 2023. "Setara: Pelanggaran Kebebasan Beragama 2022 Meningkat Dibanding Tahun Lalu." *detiknews*. https://news.detik.com/berita/d-6544319/setara-pelanggaran-kebebasan-beragama-2022-meningkat-dibanding-tahun-lalu.

Sinaulan, Ramlani Lina. 2021. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Zahir Publishing.

Sofinadya, Diba, dan Warsono Warsono. 2022. "Praktik Toleransi Kehidupan Beragama pada Masyarakat Etnis Tionghoa di Kota Surabaya." *Kajian Moral dan Kewarganegaraan* 11(1): 16–31.

Vinkasari, Elriza, Esti Tri Cahyani, Finica Dwi Akbar, dan Aris Prio Agus Santoso. 2020. "Toleransi Antar Umat Beragama Di Indonesia Untuk Mempertahankan Kerukunan." *Hubisintek* 23(2): 192.