

Inisiatif Masyarakat Sipil Melawan Intoleransi: Studi Perbandingan Raperda Toleransi di Kota Pontianak dan Banjarmasin

Laporan Riset

Pusat Studi Agama dan Demokrasi (PUSAD)
Yayasan Wakaf Paramadina

1. Pendahuluan

Salah satu bentuk nyata intoleransi di Indonesia, yang dapat berdampak kepada diskriminasi dalam penyediaan layanan publik, adalah regulasi pemerintah (kebijakan atau peraturan) seperti peraturan daerah (perda) yang berbasis pada pandangan keagamaan tertentu. Regulasi pemerintah inilah yang sering disebut sebagai Perda bernuansa agama atau bahkan Perda Syariah, karena dominannya pemeluk Muslim di Indonesia.

Dua contoh perda sejenis di atas ditemukan di Kalimantan. Di Kota Banjarmasin, Provinsi Kalimantan Selatan, terdapat Perda Nomor 4 Tahun 2005 mengenai Larangan Kegiatan Pada Bulan Ramadhan dan Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang Wajib Baca Tulis Al-Quran Bagi Siswa Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah Dan Siswa Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah/Sekolah Menengah Kejuruan Serta Calon Pengantin Yang Beragama Islam. Sementara itu, di Kota Pontianak, Provinsi Kalimantan Barat, contoh perda sejenis itu adalah Peraturan Walikota (Perwali) Nomor 17 Tahun 2011 tentang Pelarangan Aktifitas Jemaat Ahmadiyah Indonesia Di Wilayah Hukum Kota Pontianak.

Dalam rangka melawan atau menandingi Perda-perda yang diskriminatif di atas, para aktivis Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dapat melakukan beragam upaya advokasi. Salah satu bentuk upaya itu adalah dengan berusaha memengaruhi kebijakan publik, antara lain dengan menginisiasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tandingan yang diharapkan dapat memperkuat praktik-praktik inklusi dan toleransi lebih jauh. Upaya inilah yang coba dilakukan oleh dua OMS di Kalimantan, yaitu Lembaga Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan (LK3) di Kota Banjarmasin dan Yayasan Suar Asa Khatulistiwa (SAKA) di Kota Pontianak.

Dalam beberapa tahun terakhir, kedua OMS itu mengambil inisiatif menyusun Raperda dengan nama yang sama, yaitu Raperda tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat (Raperda Toleransi), meskipun hasilnya sejauh ini cukup berbeda. Di tengah beraneka tantangan yang harus dihadapi para aktivis OMS itu sendiri, baik internal maupun eksternal, mereka tetap melakukan upaya yang sebenarnya cukup merepotkan ini, karena mereka harus dengan detail mempelajari berbagai masalah yang ada dalam kebijakan yang lama dan menyusun kebijakan tandingan yang baru dan lebih baik.

Studi kasus ini mendalami dan membandingkan pengalaman LK3 di Banjarmasin dan Yayasan SAKA di Pontianak dalam mengambil inisiatif menyusun Raperda tandingan dan mengusahakan penerimaannya oleh pemerintahan daerah setempat. Selain itu, kami juga mendalami dan membandingkan proses bagaimana keduanya diupayakan untuk diadopsi oleh pemerintahan

setempat. Akhirnya, kami juga mendalami mengapa Raperda di Banjarmasin sejauh ini lebih mulus dibanding Raperda di Pontianak. Kami memandang bahwa pengalaman keduanya penting dipelajari untuk membantu penyusunan strategi advokasi melawan intoleransi yang efektif di masa depan.

Studi kasus ini adalah bagian dari studi nasional PUSAD Paramadina dan USAID-MADANI yang lebih luas mengenai “Dampak Intoleransi terhadap Layanan Publik dan Kebebasan Sipil di Indonesia.” Dalam konteks studi keseluruhan tersebut, studi kasus ini ingin melihat bagaimana kecenderungan intoleransi dan pembatasan kebebasan sipil hendak atau sedang dilawan lewat berbagai inisiatif. Salah satu inisiatif yang ingin kami pelajari di studi kasus ini adalah perlawanan terhadap intoleransi yang dilakukan melalui advokasi kebijakan.

Selain didasarkan atas studi literatur, dokumen dan laporan media massa, studi ini juga dilengkapi wawancara kami dengan empat narasumber yang langsung terkait dengan penyusunan Raperda di kedua kota. Sesudah pendahuluan ini, laporan akan disusul dengan paparan mengenai konteks umum situasi toleransi di Pontianak dan Banjarmasin (bagian II), kesamaan dan perbedaan isi kedua Raperda (bagian III), proses pengesahan kedua Raperda di Banjarmasin dan Pontianak (bagian IV), dan diakhiri dengan kesimpulan (bagian V).

2. Konteks Umum Situasi Toleransi di Pontianak dan Banjarmasin

2.1. Profil daerah dan OMS di Kota Pontianak

Kalimantan Barat merupakan salah satu daerah di Indonesia yang rawan didera konflik sosial karena wilayah itu memiliki jejak sejarah kekerasan komunal yang panjang terkait suku, agama, ras dan antargolongan (SARA). Guru Besar Sosiologi Universitas Tanjungpura, Pontianak, Syarif Ibrahim Alqadrie (2008),¹ mencatat ada beberapa insiden kerusuhan rasial di Kalimantan Barat, yaitu pada 1900-an, 1930-an, 1960-an dan 1990-an. Dalam konflik 1967, tidak sedikit warga Tionghoa yang menjadi korban. Antara 1997 dan 1999, beberapa konflik komunal berskala besar juga terjadi di antara warga Madura dan Dayak di Kecamatan Sanggau Ledo, Kabupaten Sambas, dan Kota Sampit, yang memakan banyak korban. Konflik komunal itu kadang melibatkan juga warga keturunan Melayu dan Tionghoa, meskipun tidak sekeras konflik antara suku Dayak dengan Madura.

Selain konflik panjang tersebut, ada juga kasus lain seperti pengrusakan Masjid Miftahul Huda milik Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) di Desa Bale Harapan, Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat, oleh ratusan orang atas nama Aliansi Umat Islam (AUI) Kabupaten Sintang pada 3 September 2021 lalu. Dalam kasus ini, dilaporkan adanya indikasi praktik diskriminasi dan kekerasan atas nama agama yang difasilitasi oleh pemkab dan pemprov setempat. Belakangan, 21 orang pelaku pengrusakan masjid divonis ringan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pontianak (4 bulan dan 15 hari, 6 Januari 2022) dan pemda justru memutuskan untuk membongkar paksa masjid itu.²

¹ Ibrahim Syarif Alqadri, *Matahari Akan Terbit di Barat* (Pontianak: Yayasan Insan Cita Kalimantan Barat, 2018).

² “Kasus Ahmadiyah Sintang: Pemkab Minta Masjid Milik JAI Dibongkar,” *Tirto.id*, 14 Januari 2021, <https://tirto.id/gnGq> (diakses 7 Desember 2022).

Yayasan Suar Asa Khatulistiwa (SAKA) dibentuk oleh beberapa aktivis pluralisme di Pontianak untuk mempelajari dan ikut mencari solusi atas masalah di atas. Berbadan hukum sebagai yayasan dan dibentuk pada 28 Oktober 2015, Yayasan SAKA secara khusus memprioritaskan isu kebhinnekaan, perdamaian dan demokrasi, kepemimpinan dan kemandirian, serta hak asasi manusia. SAKA lahir dari keprihatinan pada kondisi Kalimantan Barat sebagai daerah rentan konflik, perkembangan kondisi global yang menghadirkan pemiskinan dan ketergantungan, serta tantangan-tantangan kebangsaan terkini. Pendidikan, penelitian dan kajian, kampanye dengan eksplorasi seni budaya, kampanye dengan menggunakan ruang-ruang budaya dan media sosial, dan advokasi kebijakan menjadi ruang kerja utama dari organisasi nirlaba ini.

Yayasan SAKA berdomisili di Pontianak, jadi ruang gerak SAKA berfokus di Kota Pontianak. Namun, SAKA juga menyikapi isu yang relevan dengannya yang terjadi di berbagai wilayah di Kalimantan Barat dan nasional, dan juga internasional.³

2.2. Latar belakang pembuatan Raperda Toleransi di Pontianak

Pada 2020, Yayasan SAKA melakukan riset kebijakan menggunakan perspektif “pluralisme kewargaan”. Temuan riset itu menunjukkan bahwa dari 182 Perda dan 748 Perwa yang dianalisis, ditemukan 35 kebijakan Kota Pontianak yang terkait toleransi dan intoleransi. Dari 35 kebijakan tersebut, ditemukan 57 % kebijakan toleran, 14 % kebijakan intoleran dan 29 % kebijakan yang berpotensi intoleran (SAKA 2021). Salah satu peraturan intoleran yang ditemukan adalah Perwa yang memuat Pelarangan Aktivitas JAI di Wilayah Hukum Kota Pontianak.

Temuan riset di atas kemudian menjadi dasar penulisan naskah akademik dan mendorong penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat di Kota Pontianak yang saat ini tengah berupaya diadvokasi oleh SAKA. Menurut Ningsih Sepniar Lumban Toruan, koordinator Bidang Riset dan advokasi SAKA, ada sejumlah pihak yang menjadi penggodok Raperda tersebut, yakni Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Pontianak dan Jaringan Pontianak Bhinneka (terdiri dari lima organisasi: Yayasan Suar Asa Khatulistiwa [SAKA], Jurnalis Perempuan Khatulistiwa [JPK], Mitra Sekolah Masyarakat [MISEM], Satu dalam Perbedaan [SADAP] Indonesia, serta Serikat Jurnalis untuk Keberagaman-SEJUK).

SAKA memilih jalur advokasi kebijakan seperti ini karena hal itu dianggap lebih partisipatif dibanding penerbitan Peraturan Walikota (Perwali). “Kalau nanti walikotanya diganti, bisa jadi dia mengesampingkan isinya (artinya semasa menjabat saja). Adapun peraturan daerah (perda) bisa lebih luas partisipasinya untuk mendorong kemungkinan implementasinya. Harapannya demikian,” kata Ningsih (wawancara, 28 September 2022).

Untuk tujuan di atas, SAKA kerap mengundang para pemangku kepentingan, terutama anggota DPRD Pontianak. “Kebetulan pada 2021, Pak Mujiono, Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) Kota Pontianak, hadir dalam forum kita dan *men-support*. ‘Ini ide yang bagus,’” kata Ningsih menirukan ucapan Mujiono ketika itu (wawancara, 28 September 2022). Atas dasar itu pula Ningsih merasa optimistis keberadaan perda ini kelak dapat membantu

³ Profil Yayasan SAKA, “Selayang Pandang,” suarakhatulistiwa.or.id, <https://suarakhatulistiwa.or.id/selayang-pandang> (diakses 29 Oktober 2022).

masyarakat Pontianak untuk lebih bertoleransi akan sesama dan menjadikan Pontianak sebagai kota yang penuh dengan toleransi sehingga dapat menjadi contoh untuk kota-kota yang lain.

Selain Mujiono, dukungan senada diungkapkan Ketua Forum Komunikasi Umat Beragama (FKUB) Kota Pontianak, Abdul Syukur, yang menilai kehadiran perda pengelolaan toleransi tersebut akan menjadi payung hukum dalam mewujudkan kerukunan di Kota Pontianak. Menurutnya, perda pengelolaan toleransi sangat penting, mengingat Pontianak memiliki potensi etnis, agama, kultur, dan budaya yang beragam. “Oleh sebab itu, saya bersama teman-teman Pontianak Bhineka menggagas lahirnya perda ini,” tutur Abdul Syukur.⁴

Ismail Ruslan, Ketua Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Provinsi Kalbar yang juga Dekan Fakultas Ushuluddin, Adab, dan Dakwah (FUAD) pada Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Pontianak, mengaku menyambut baik sekiranya ada pihak yang ingin merancang perda tentang toleransi seperti yang digagas dan diusung SAKA dan menjadikan kawasan/daerah agar masyarakatnya toleran satu sama lain.

Kalau itu niatnya, ingin mengatur hubungan masyarakat saling menghormati, dll, kami selama lima tahun ini pun (sebelum ada raperda toleransi ataupun dibicarakan), juga melakukan ikhtiar/menginisiasi demi merawat kerukunan/toleransi di Kalbar. Salah satu contohnya adalah video untuk Indonesia dan dunia tentang kerukunan dan toleransi di Kalbar. Itu bagian dari ikhtiar kami, suara tokoh-tokoh agama, tentang pentingnya menjaga toleransi di Kalbar dalam perspektif media kekinian/anak-anak muda yang dekat dengan media sosial. (Wawancara, 29 September 2022).

Terkait toleransi di Pontianak dan Kalimantan Barat, Ismail memandang secara alamiah sudah dilakukan oleh tokoh-tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat dengan bahasa kearifan lokal. Di kampung-kampung atau desa-desa, misalnya, toleransi dilakukan oleh tokoh adat dan tokoh masyarakat. Meski demikian, dia menegaskan, seiring perkembangan zaman dan media sosial saat ini, kearifan lokal saja tak cukup, apalagi di kota-kota besar seperti Pontianak. Jadi, perlu payung hukum (negara) sebagai pelindung.

Jadi, katanya, kita semua amat butuh dengan Raperda yang memayungi semua pihak untuk saling menghormati. Dalam kasus pendirian rumah ibadah, misalnya, ada tokoh-tokoh FKUB yang dimusuhi, diteror, diintimidasi oleh kelompok mayoritas. Dia menegaskan: Kalau payung hukumnya tidak ada, bisa dibayangkan tak ada yang berani membela minoritas. “Singkatnya, kami di FKUB merasa sangat perlu dilindungi oleh negara. Sebab, kami berhadapan langsung dengan masyarakat di bawah. Kami sering turun ke kabupaten/kota, jadi banyak yang enggak berani ambil risiko.” (Wawancara, 29 September 2022)

2.3. Profil daerah dan OMS di Banjarmasin

Kalimantan Selatan dan Kota Banjarmasin juga memiliki jejak sejarah konflik komunal dan ketegangan antarkelompok atau golongan. Salah satu yang membekas adalah peristiwa

⁴ “Perda Toleransi Jadi Payung Hukum untuk Kerukunan Masyarakat Pontianak,” *iniborneo.com*, 29 April 2021, <https://iniborneo.com/2021/04/29/perda-toleransi-jadi-payung-hukum-untuk-kerukunan-masyarakat-pontianak/> (diakses 29 Oktober 2022).

kerusuhan Banjarmasin pada 23 Mei 1997, yang terkait dengan peristiwa kampanye Pemilihan Umum Tahun 1997, dan memakan banyak korban. Karena trauma besar yang ditinggalkannya, peristiwa itu dikenal sebagai Tragedi Jumat Kelabu.

Di samping itu, berdasarkan Indeks Kota Toleran Tahun 2018 yang dirilis Setara Institute, Kota Banjarmasin masih berada di peringkat menengah untuk skor toleransi, yakni di urutan ke-77 dengan skor 4,14.⁵ Peringkat menengah di sini, dalam ungkapan Direktur LK3 Banjarmasin, Abdani Solihin, “Posisi toleransinya tidak terlalu bagus, namun tidak pula terlalu rendah. Artinya, warga kota ini hanya dalam diam untuk menjaga toleransi.”⁶ Sementara itu, tetangga Banjarmasin, yakni Kota Banjarbaru, skornya lebih baik (5,33), berada di posisi ke-26. Kota Singkawang, Kalimantan Barat, menempati posisi pertama sebagai kota paling toleran. Sedangkan, Jakarta, Banda Aceh, dan Tanjung Balai dilabelkan sebagai kota yang tidak toleran dari 94 daftar kota toleransi.

Kota Banjarmasin terkenal sebagai Kota Religi dan memiliki beberapa aturan berbasis pandangan keagamaan yang konservatif seperti Perda Nomor 13 Tahun 2003 tentang Larangan Kegiatan Pada Bulan Ramadhan, Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang Wajib Baca Tulis Al-Quran Bagi Siswa Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah Dan Siswa Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah/Sekolah Menengah Kejuruan Serta Calon Pengantin Yang Beragama Islam, Perda tempat hiburan malam, dan Perda pembatasan penjualan minuman beralkohol.

Karena latar belakang di atas, LK3 mengusulkan agar ibukota Kalimantan Selatan bisa membuat perda toleransi kehidupan beragama. Bagi LK3, keberadaan produk hukum yang bisa menjadi acuan bagi Pemerintah Kota Banjarmasin dalam menjalankan kebijakan di kota menjadi keharusan. LK3 sendiri didirikan pada 18 Januari 1994 dengan semangat awal meningkatkan kualitas sumber daya umat Islam untuk membangun toleransi dari akar rumput. Seiring berjalannya waktu, mereka semakin banyak melibatkan aktor lintas iman dan mengerjakan isu-isu keberagaman. Sebagai aktualisasi dari kegiatan kemasyarakatan, LK3 melakukan penyadaran dan rekonsiliasi konflik di daerah-daerah pascakonflik serta rawan konflik.⁷ Salah satu kegiatan yang digagas LK3 belum lama ini adalah Religi Expo yang ke-7 dan Mooncake Festival 2022. Kegiatan ini menjadi miniatur untuk merawat keberagaman dan mewujudkan kerukunan antarumat beragama di Kalimantan Selatan.⁸

2.4. Latar belakang pembuatan Raperda di Banjarmasin

Usulan pembentukan perda ini digagas LK3 dengan melibatkan beberapa anggota DPRD Kota Banjarmasin yang sudah lama menjadi mitranya. Apalagi jika diingat bahwa beberapa daerah di Indonesia juga telah menerapkan perda sejenis seperti di Jawa Timur dan Mojokerto. “Kita bisa

⁵ “Indeks Kota Toleran Tahun 2018”, *Setara-institute.org*, 7 Desember 2018, <https://Setara-institute.org/indeks-kota-toleran-tahun-2018/> (diakses 2 November 2022).

⁶ “Golkam Perda Toleransi...”, *jejakrekam.com*, 1 April 2021, <https://jejakrekam.com/2021/04/01/golkam-perda-toleransi-abdani-solihin-kini-jabat-direktur-baru-lk3-banjarmasin/> (diakses 30 Oktober 2022)

⁷ Profil LK3 Banjarmasin, “Tentang Kami,” <https://sites.google.com/site/lk3banjarmasin/tentangkami> (diakses 30 Oktober 2022)

⁸ “Pameran Religi di Kalsel Jadi Miniatur untuk Merawat Keberagaman, *Kompas.id*, 9 September 2022, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/09/09/pameran-religi-di-kalsel-jadi-miniatur-untuk-merawat-keberagaman> (diakses 30 Oktober 2022)

belajar dari daerah yang sudah menerapkan itu. Setidaknya, jika tak bisa membuat perda, maka tidak perlu mengeluarkan kebijakan yang diskriminatif,” ujar Abdani.⁹ “Perda yang kami usulkan ini juga telah melalui kajian akademis dengan melibatkan para akademisi, pemuka agama dan aktivis serta elemen masyarakat. Makanya, kami mendorong agar DPRD Kota Banjarmasin bisa menangkap pesan ini.”

Mariatul Asiah, aktivis senior di Banjarmasin yang juga dosen di Universitas Islam Negeri (UIN) Antasari,¹⁰ sangat mengapresiasi langkah kawan-kawan LK3 menginisiasi Raperda ini. Dia tahu betul sejarah dan kiprah LK3 yang sudah lama membangun kesadaran publik terkait toleransi dan keberagaman.

Bukan sekadar wacana, tapi juga lewat dialog-dialog budaya dan aksi-aksi dengan melibatkan banyak komponen, misalnya para tokoh, perempuan, juga anak-anak muda, yang berujung perjumpaan atau pembauran. Selain itu, sebagai bagian dari masyarakat sipil, kita berkewajiban menjaga kondusivitas daerah kita. Dengan menginisiasi kebijakan seperti perda toleransi, memproses, dan mengawalinya sampai disahkan nanti, ini artinya LK3 naik tingkat, bukan semata advokasi dan sejenisnya. (Wawancara, 29 September 2022)

Lebih jauh Mariatul menandakan, kehadiran negara juga penting agar kerukunan terus dijaga. “Bukan berarti adanya perda semua selesai, tidak! Ini salah satu strategi atau cara saja. Oh ya, hati-hati dengan momentum 2024. Jangan sampai ini dimanfaatkan untuk mendulang suara dan sejenisnya. Yang paling utama, kehadiran perda ini betul-betul bermanfaat untuk masyarakat luas, terutama dalam konteks menjaga kerukunan tersebut.”

Mariatul tak menepis bahwa hingga hari ini memang masih ada sejumlah pihak yang mengupayakan adanya perda-perda yang sifatnya diskriminatif di Banjarmasin, meski katakanlah kasus-kasus intoleransi yang berujung konflik itu relatif kecil. “Atas dasar itulah Raperda semacam itu penting untuk memperkuat toleransi di Kalimantan Selatan. Ini terobosan bagus yang patut didukung. Dengan begitu, harapan menjadi kondusif,” kata Mariatul (wawancara, 29 September 2022).

3. Kesamaan dan Perbedaan Isi Kedua Raperda

Raperda Toleransi di Kota Banjarmasin dan Kota Pontianak sama-sama menggunakan judul “Penyelenggaraan Toleransi dalam Kehidupan Bermasyarakat.” Keduanya menghindari penggunaan kata “agama” dengan tujuan menghindari penolakan. Tentang hal ini, Noorholis Majid, pendiri LK3 Banjarmasin, menggarisbawahi alasan pemilihan dua Perda di Jawa Timur yang menjadi contoh. Perda yang dimaksud Noorholis adalah Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi,

⁹ “Golkan Perda Toleransi...”, *jejakrekam.com*, 1 April 2021, <https://jejakrekam.com/2021/04/01/golkan-perda-toleransi-abdani-solihin-kini-jabat-direktur-baru-lk3-banjarmasin/> (diakses 30 Oktober 2022)

¹⁰ “Mariatul Asiah”, *kupipedia.id*, 20 November 2021, https://kupipedia.id/index.php/Mariatul_Asiah (diakses 3 November 2022).

Ketenteraman dan Ketertiban Umum Serta Perlindungan Masyarakat.¹¹ Menurut Noorholis, “Karena bunyinya tepat, yakni Perda Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, bukan Beragama” (wawancara, 29 September 2022). “Menurut pertimbangan bagian hukum kami ketika itu, kalau “beragama” itu bukan kewenangan daerah, tetapi pusat. Walau di dalamnya berisi kehidupan beragama dan kehidupan lain-lainnya, termasuk kebudayaan atau adat istiadat.”

Secara garis besar, tujuan utama kedua Raperda Toleransi ini juga mirip. Di Banjarmasin, tujuannya adalah: (a) Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan di daerah; (b) Memelihara kehidupan masyarakat yang rukun, aman, tentram, damai, dan sejahtera; (c) Mencegah berkembangnya intoleransi di tengah masyarakat; (d) Upaya pencegahan dan penanganan konflik di masyarakat; dan (e) Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat.

Sementara itu, tujuan utama penyelenggaraan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat di Pontianak adalah sebagai berikut: (a) Memelihara keberagaman di daerah sebagai keunikan dan modalitas sosial budaya yang merekatkan persatuan dan kesatuan masyarakat di daerah; (b) Mencegah intoleransi yang berpotensi mengakibatkan terjadinya konflik sosial dan ekstrimisme berbasis kekerasan; dan (c) Mewujudkan tatanan kehidupan bermasyarakat yang aman, sejahtera, adil, dan Setara.

Di Banjarmasin, Raperda Toleransi terdiri dari 19 bab dan 41 pasal yang mengatur upaya pemeliharaan toleransi di bab 3 (pasal 9 dan 10), upaya peningkatan toleransi di bab 4 (pasal 11 sampai 14)), pencegahan konflik di bab 5 (pasal 15), dan penanganan konflik di bab 6 (pasal 16). Raperda ini mendefinisikan toleransi sebagai “sikap dan perilaku menghormati, menerima, dan menghargai keragaman terhadap agama/keyakinan, suku/golongan, budaya serta kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara” (Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1). Salah satu contoh isinya, Pasal 10 Ayat 1, berbunyi demikian: “Upaya Pemeliharaan Toleransi kehidupan bermasyarakat sebagaimana yang dimaksud Pasal 9 ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dilakukan melalui upaya Pemeliharaan Toleransi yang terintegrasi antara Pemerintah Daerah bersama instansi, lembaga, organisasi kemasyarakatan, tokoh masyarakat, dan tokoh agama.”

Sementara itu, Raperda Toleransi Kota Pontianak terdiri dari 9 bab dan 49 pasal yang mencakup, antara lain, ketentuan tentang pengelolaan keberagaman dan pelestarian keberagaman di bab 2, pencegahan intoleransi di bab 3, dan penanganan dampak intoleransi di bab 4. Pada Reperda ini, toleransi dimaknai sebagai “sikap menghormati, menerima perbedaan, dan bersedia untuk hidup berdampingan bersama orang lain yang berbeda suku, ras, agama, golongan, gender, dan sosial ekonomi, sambil membangun saling pengertian dalam perbedaan tersebut.” (Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1). Terkait pencegahan intoleransi, misalnya, Bab 3, Pasal 33 menyebutkannya secara rinci” “dengan cara: a. membangun literasi masyarakat untuk menangkalkan tindakan

¹¹ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

https://www.jariungu.com/peraturan_detail.php?perda-prov-jatim-8-tahun-2018-tentang-penyelenggaraan-toleransi-kehidupan-bermasyarakat&qPeraturan=&idPeraturan=159213 (diakses 30 Oktober 2022)

Peraturan Daerah Kota Mojokerto Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi, Ketenteraman dan Ketertiban Umum Serta Perlindungan Masyarakat. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/185645/perda-kota-mojokerto-no-3-tahun-2021> (diakses 30 Oktober 2022)

intoleransi; b. membentuk pusat pengaduan tindakan Intoleransi; c. menyalurkan pengaduan Tindakan Intoleransi kepada pihak yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan d. menghentikan penyebaran dan penyebarluasan tindakan intoleransi.”

Meskipun sama-sama dimaksudkan sebagai payung hukum untuk mengembangkan dan memperkuat toleransi serta memberi dukungan bagi para pegiat toleransi, dan namanya juga sama, kedua Raperda di Pontianak dan Banjarmasin memiliki beberapa lima perbedaan dari segi isi sebagai berikut.

Pertama dari segi *orientasi peraturan*. Raperda Toleransi di Pontianak lebih berorientasi kepada pencegahan dan penanganan dampak tindakan intoleransi dan pencegahan ekstremisme kekerasan. Sementara itu, Raperda Toleransi di Banjarmasin lebih fokus pada pembinaan kerukunan dan penanganan konflik sosial secara luas.

Kedua dari segi *definisi toleransi*. Definisi toleransi dalam Raperda Pontianak mencakup kriteria perbedaan suku, agama, ras, golongan, gender dan sosial ekonomi. Sementara itu, definisi toleransi di Raperda Banjarmasin terbatas pada perbedaan agama/keyakinan, suku atau golongan, dan budaya.

Ketiga dari segi *aktor yang terlibat*. Raperda Toleransi di Pontianak mendefinisikan korban dan pelaku tindakan intoleransi secara langsung dan eksplisit. Sementara itu, Raperda di Banjarmasin tidak menggunakan istilah korban dan pelaku, melainkan aktor penyelenggara toleransi. Raperda Pontianak juga menyebutkan nama Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) dan Forum Pembauran Kebangsaan (FPK) secara eksplisit sebagai pengelola keberagaman dari elemen masyarakat, sementara Raperda di Banjarmasin tidak menyebutkan nama forum tertentu.

Keempat dari segi *tempat kearifan lokal*. Raperda Toleransi di Pontianak tidak merujuk pada praktik budaya kearifan lokal suku tertentu. Sementara itu, Raperda di Banjarmasin merujuk pada *adat badamai* suku Banjar.

Kelima dari segi *sanksi dan penghargaan*. Di Pontianak, sanksi administratif diberikan secara terbatas pada pelaku intoleransi yang merupakan tenaga pendidik dan aparat sipil negara. Sementara itu, di Banjarmasin tidak dibatasi. Di Pontianak, penghargaan dapat berupa piagam, lencana, dan insentif namun tidak dijelaskan lebih rinci insentif apa yang dimaksud. Di Banjarmasin, penghargaan dapat berupa piagam, bantuan pendanaan, dan insentif. Insentif di Raperda Banjarmasin dapat berbentuk insentif fiskal seperti pembebasan pajak daerah dan non-fiskal seperti pemudahan perizinan.

4. Proses Pengesahan Kedua Raperda

Raperda Toleransi merupakan usulan Perda pertama di kedua kota yang digagas oleh aktivis masyarakat sipil. Kedua Raperda sama-sama diusulkan melalui jalur legislatif atau inisiatif DPRD dan masuk Propemperda 2022.

Meskipun sama-sama diusulkan melalui jalur legislatif, kedua Raperda memiliki beberapa perbedaan dari segi proses sebagai berikut. *Pertama*, dari segi pembahasan Raperda. Proses pembahasan Raperda Toleransi di Banjarmasin berjalan lancar tanpa hambatan yang signifikan, sementara Raperda Toleransi di Pontianak masih dalam proses peninjauan ulang di Bapemperda.

Saat ini Raperda Toleransi di Banjarmasin telah selesai melalui tahapan pembahasan dan bahkan telah disetujui dalam rapat paripurna oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kalimantan Selatan di Banjarmasin pada Rabu, 14 Desember 2022. Dengan demikian, Raperda ini sah menjadi Perda.¹²

Kedua, dari segi dukungan dari pemerintah daerah. Raperda Toleransi di Banjarmasin lebih dapat diterima oleh lembaga pemerintahan ketimbang Raperda di Pontianak. Raperda Toleransi di Pontianak belum mendapatkan dukungan substantif dari tokoh kunci di lembaga pemerintahan dan masih mendapatkan tantangan dari kelompok konservatif. Di Banjarmasin, Raperda Toleransi malah mendapat dukungan ketua pokja dari Partai Keadilan Sejahtera yang biasanya lebih dikenal dekat dengan kelompok agama konservatif.

Menyikapi Raperda Toleransi di Pontianak yang belum mulus prosesnya, Ningsih mengaku sempat mendengar isu yang beredar bahwa ada beberapa anggota di Bapemperda saat ini yang merasa khawatir jika perda ini disahkan akan memungkinkan rumah-rumah ibadah non-Muslim di Pontianak dan Kalimantan Barat dengan gampang dibangun. “Namanya juga isu. Sepengetahuan kami, sebetulnya Ketua DPRD-nya tak begitu, artinya menyerahkan sepenuhnya ke bagian hukum Bapemperda. Bisa jadi dia bersikap hati-hati dan macetnya di sini,” kata Ningsih. (Wawancara, 28 September 2022). Lebih jauh, Ningsih menambahkan:

SAKA juga sudah meminta *hearing*, dua kali berkirim surat untuk audiensi ke DPRD, tapi belum ada tanggapan, atau mungkin belum ada waktu untuk menerima kami. Hal itu kami sampaikan juga ke Pak Mansyur (anggota Bapemperda). Beliau tetap mendorong kami untuk berkirim surat lagi dan terus siram isi-isi raperdanya. “Kirim lagi suratnya untuk minta audiensi.” (Wawancara, 28 September 2022)

Meski demikian, Yayasan SAKA dan kawan-kawan pantang menyerah dan terus melakukan lobi-lobi ke banyak pihak, termasuk mendorong partisipasinya dari anak-anak muda.¹³ Dalam pandangan Ningsih, anak-anak muda bisa “ribut” dalam arti positif, mudah diajak diskusi, dan responsnya cepat. Selain itu, hingga sekarang masih ada juga beberapa pihak yang mengundang SAKA untuk membahas raperda terkait toleransi: “Walau respons mereka agak lamban, kami tetap konsisten bicara raperda ini. Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), misalnya, juga mengajak kami berkolaborasi membahas isi perdanya. Waktu itu kami minta Pak Mansyur untuk hadir dan menjadi pembicara.” (Wawancara, 28 September 2022)

Terkait butir 1 dan 2 yang terjadi di Banjarmasin, Noorholis Majid menceritakan secara detail bahwa LK3 sejak awal memang sengaja melibatkan dan berdiskusi intensif dengan banyak pihak, dari bagian hukum Pemerintah Kota Banjarmasin hingga Pemerintah Provinsi Banjarmasin, serta anggota-anggota komisi di DPR yang langsung menangani Raperda tersebut.

¹² “Pemprov Bersama DPRD Kalsel Setujui Tiga Raperda Menjadi Perda,” salah satunya Raperda tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, *diskominfo.c.kalselprov.go.id*, 14 Desember 2022, <https://diskominfo.c.kalselprov.go.id/2022/12/14/pemprov-bersama-dprd-kalsel-setujui-tiga-raperda-menjadi-perda/> (diakses 20 Januari 2023)

¹³ “Raperda Toleransi Bermasyarakat di Pontianak...,” *Mimbaruntan.com*, 8 Maret 2022, <https://mimbaruntan.com/raperda-toleransi-bermasyarakat-di-pontianak-sebuah-upaya-atasi-kasus-intoleran/> (diakses 3 Oktober 2022)

“Bahkan kami ajak mereka ke tempat lain (Jawa Timur [Pemkot Surabaya] dan Kabupaten Mojokerto). Kedua Perda tersebut mereka banding-bandingkan,” kata Noorholis (Wawancara, 29 September 2022).

Sepulang dari Jawa Timur, Noorholis menceritakan langkah-langkah lanjutannya: Bersama tim dan akademisi, LK3 membuat draf perdanya, lalu beberapa kali membahas dan mengkritisi substansinya. Apa-apa saja yang harus masuk ke dalam draf perda toleransi tersebut. Setelah itu kita gelar diskusi publik bareng *stakeholders* [majelis-majelis agama dan beberapa organisasi] untuk dikritisi lagi.

Tak hanya itu, saat berproses, DPR provinsi mendengar ada draf raperda di tingkat kabupaten. Ketua komisi 1 DPR provinsi juga tertarik untuk membuat perda provinsi. LK3 lalu dilibatkan lagi dan diajak konsultasi ke Pusat Kerukunan Umat Beragama (PKUB). Akhirnya di tingkat kabupaten dan provinsi bersama-sama memproses perda tersebut. Singkatnya, Noorholis menegaskan:

Ada dua perda yang isinya kira-kira sama karena mereka memang melibatkan kami (LK3). Sementara untuk Kota Banjarmasin, dari kajian akademisnya sampai pasal per pasal, itu sudah matang dari LK3. Sehingga ketika disampaikan ke DPRD (melibatkan bagian hukum pemkot dan pemprov), pembahasannya relatif lancar/tidak alot. Bahkan saat itu ada semacam berebut: ini perda atas inisiatif dari pemprov atau pemkot. Akhirnya diputuskan ini inisiatif dari provinsi. (Wawancara, 29 September 2022)

Jika ditelusuri lebih jauh, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan Raperda Toleransi di Banjarmasin lebih mudah disahkan dibanding Raperda Toleransi di Pontianak. Kami mengidentifikasi empat faktor kunci sebagai berikut. *Pertama*, Kredibilitas OMS. LK3 di Banjarmasin telah lama berdiri, sejak 1994, dan memiliki rekam jejak yang panjang dan telah diakui sebagai lembaga pengusung isu toleransi dan keberagaman milik semua agama. Pengalaman dan ketokohan pimpinan LK3 di Banjarmasin, seperti mantan Kepala Ombudsman Kalsel Noorhalis Majid, juga meningkatkan kredibilitas LK3. Reputasi dan kiprah LK3 yang lebih kuat membantunya mendapatkan rasa percaya yang lebih besar dari banyak pihak ketimbang SAKA yang berusia jauh lebih muda dan baru memulai kiprahnya di isu toleransi dan keberagaman.

Ketiga, hubungan personal dengan pejabat di lembaga pemerintahan. Terkait dengan butir pertama di atas, hubungan personal yang dimiliki pimpinan LK3 dengan pejabat kunci di pemerintahan daerah membuat LK3 lebih banyak dilibatkan dalam forum diskusi formal dan informal. Misalnya, obrolan informal dengan ketua pokja Raperda yang ternyata bersuku Madura dapat meyakinkan beliau bahwa Raperda Toleransi diperlukan untuk melindungi kelompok minoritas seperti kelompok Madura di Banjarmasin.

Keempat, dukungan jaringan masyarakat sipil. Pimpinan LK3 memiliki jaringan yang kuat di masyarakat sipil, khususnya akademisi di Universitas Lambung Mangkurat, yang dapat dimobilisasi sebagai pendukung dan tenaga ahli penyusun Raperda. LK3 juga memiliki kedekatan personal dengan jaringan akademisi yang sering digunakan oleh pemerintah daerah sebagai penyusun Raperda. Sementara itu di Pontianak, SAKA masih mencoba menggalang

dukungan masyarakat sipil dengan mengadakan forum-forum diskusi Raperda bersama anak muda di kampus. Penolakan atau kekhawatiran dari masyarakat sipil terhadap isi Raperda juga masih ada di Pontianak, misalnya terkait istilah toleransi terhadap keberagaman gender dalam definisi toleransi.

Kelima, kesadaran pemerintah daerah: Pemerintah daerah Kota Banjarmasin dan Provinsi Kalimantan Selatan pada umumnya memiliki kesadaran yang tinggi akan pentingnya isu toleransi. Wacana Kalsel sebagai daerah penyangga ibu kota baru juga mendorong pemda untuk serius menangani isu toleransi. Pemprov Kalsel bahkan antusias untuk mengadopsi Raperda Toleransi di level provinsi, sementara isu toleransi masih dianggap sensitif di Pontianak.

5. Kesimpulan

Akhirnya, berdasarkan temuan-temuan seperti disampaikan di atas, studi kasus ini ingin menggarisbawahi beberapa kesimpulan umum sebagai berikut:

Pertama, Raperda Toleransi di Kota Pontianak dan Kota Banjarmasin merupakan usulan Perda pertama yang digagas oleh masyarakat sipil (naskah akademik dan draf perda dibuat oleh OMS). Meskipun kedua Raperda sama-sama diusulkan melalui jalur inisiatif legislatif, namun keduanya melewati tantangan proses pengesahan yang berbeda: Raperda di Banjarmasin sudah mencapai tahapan pengesahan, sementara Raperda di Pontianak masih dipertimbangkan di Bapemperda.

Kedua, meskipun memiliki judul yang sama dan tujuan yang mirip untuk memperkokoh kebhinekaan, draf Raperda Toleransi di Pontianak dan Banjarmasin memiliki beberapa perbedaan dalam substansinya, yaitu dari segi: (1) orientasi peraturan; (2) definisi toleransi; (3) aktor yang terlibat; (4) kearifan lokal; (5) sanksi dan penghargaan. Perbedaan substansi juga menghasilkan penerimaan yang berbeda di kedua daerah. Misalnya definisi toleransi di Raperda Pontianak yang mencakup kata gender menimbulkan kekhawatiran dari masyarakat sipil di Pontianak karena mereka takut dianggap mendukung LGBT, yang tidak ada dalam definisi toleransi di Raperda Banjarmasin.

Ketiga, terdapat paling tidak empat faktor kunci yang dapat mendorong keberhasilan advokasi kebijakan toleransi dan semuanya saling terkait: (1) kredibilitas OMS; (2) hubungan personal aktivis OMS dengan pejabat di lembaga pemerintahan; (3) dukungan jaringan masyarakat sipil; dan (4) kepentingan pemerintah daerah terhadap Raperda Toleransi. LK3 di Banjarmasin lebih memenuhi empat faktor di atas ketimbang SAKA di Pontianak, sehingga proses pengesahan Raperda Toleransi di Banjarmasin berjalan lebih lancar.

Keempat, pembuatan Raperda tandingan merupakan inisiatif OMS yang patut dipuji dalam rangka melawan perda berbasis konservatisme agama yang diskriminatif. Tetapi advokasi kebijakan semacam ini dapat membuat OMS semakin terbebani oleh kerja-kerja advokasi kebijakan yang sangat bergantung dengan proses politik di samping kerja-kerja OMS lainnya seperti memobilisasi partisipasi kritis masyarakat. Dukungan donor dan penguatan jaringan jangka panjang sangat dibutuhkan dalam rangka mengawal proses pengesahan Raperda hingga berhasil menjadi Perda, khususnya bagi OMS yang masih belum memiliki jaringan yang kuat di lembaga pemerintahan daerah seperti SAKA di Pontianak, yang baru berdiri pada 2015.

Jakarta, 10 Januari 2023

Narasumber Wawancara

Ismail Ruslan (Ketua Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Provinsi Kalbar, Dekan FUAD IAIN Pontianak), wawancara oleh Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas pada 29 September 2022 secara daring.

Mariatul Asiah (Mantan Ketua Lembaga Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan [LK3], Dosen UIN Antasari, Fakultas Ushuluddin dan Humaniora, Banjarmasin), wawancara oleh Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas pada 29 September 2022 secara daring.

Ningsih Sepniar Lumban Toruan (Koordinator Bidang Riset dan Advokasi SAKA), wawancara oleh Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas pada 28 September 2022 secara daring.

Noorholis Majid (Pendiri LK3 Banjarmasin), wawancara oleh Ihsan Ali-Fauzi dan Raditya Darningtyas pada 29 September 2022 secara daring.