

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH JAWA TIMUR NOMOR 8
TAHUN 2018 TENTANG PENYELENGGARAAN TOLERANSI KEHIDUPAN
BERMASYARAKAT DI KOTA SURABAYA**

***IMPLEMENTATION OF THE REGIONAL REGULATION OF EAST JAVA'S
PROVINCE NUMBER 8 OF 2018 CONCERNING OF TOLERANCE FOR
COMMUNITY LIFE IN THE CITY OF SURABAYA***

Michael Andrew¹

¹Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
E-mail: severusmike95@gmail.com

ABSTRAK

Keberagaman dan kebhinnekaan merupakan anugerah terindah dari Tuhan Yang Maha Esa bagi negara Republik Indonesia ini. Namun bukan berarti dengan adanya keberagaman dan kebhinnekaan maka negara Indonesia ini hidup damai dan rukun terus-menerus. Tak jarang di berbagai daerah di Indonesia potensi terjadinya konflik karena adanya perbedaan dalam keberagaman maupun kebhinnekaan juga sering terjadi. Hal ini justru menegaskan bahwa keberagaman dan kebhinnekaan merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa bukan berarti ada dan dibiarkan begitu saja. Justru keberagaman dan kebhinnekaan itu haruslah dijaga, dipelihara, dan dikerjakan secara terus-menerus. Salah satu usaha yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur adalah dengan menghasilkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2018 tentang Kehidupan Toleransi Bermasyarakat. Harapannya adalah dengan adanya peraturan daerah ini maka segala upaya dalam menjaga toleransi dan manajemen konflik berkaitan dengan intoleransi dapat segera terselesaikan juga. Hal ini juga sebagai bentuk kehadiran negara dalam menjaga keberagaman dan kebhinnekaan agar apabila terjadi konflik tidak sampai kelompok masyarakat sipil melawan dengan masyarakat sipil lainnya, melainkan dapat diselesaikan secara tuntas dan adil di bawah peraturan daerah ini.

Kata kunci: Keberagaman; konflik; toleransi

ABSTRACT

Pluralism and diversity are the most beautiful gifts from God Almighty for the Republic of Indonesia. However, this does not mean that the existence of pluralism and diversity means that the Republic of Indonesia lives in peace and harmony continuously. In various regions in Indonesia the potential for conflicts due to differences in pluralism and diversity also often occurs. This confirms that pluralism and diversity is a gift from God Almighty, it does not mean that it exists and is left alone. In fact, pluralism and diversity must be kept, maintained, and carried out continuously. One of the efforts made by the East Java Provincial Government is to produce Regional Regulation Number 8 of 2018 concerning Community Life Tolerance in Society. Hopefully with this regional regulation, all efforts to maintain tolerance and manage conflicts related to intolerance can be resolved as well. This is also a form of the state's presence in maintaining pluralism and diversity so that in the event of a conflict, civil society groups do not fight with other civil society groups but can be resolved completely and fairly under this regional regulation.

Keywords: *Pluralism, conflict, tolerance*

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang kaya. Kekayaan Indonesia dapat dilihat baik secara fisik maupun non-fisik. Secara fisik, kekayaan Indonesia dapat dilihat dengan kekayaan alam dan sumber-sumber daya alam yang ada. Secara non-fisik, kekayaan Indonesia dapat dilihat juga dengan kekayaan suku, agama, kepercayaan, etnis, ras, budaya, dan golongan yang ada. Tentunya hal ini merupakan sesuatu hal yang telah diletakkan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) bahwa perbedaan dalam persatuan adalah suatu ciri khas dan keniscayaan bagi bangsa ini.

Semangat keberagaman dan harmonisasi antar umat beragama ini menjadi kekuatan tertentu yang menarik perhatian bapak-bapak pendiri bangsa (*founding fathers*) ini. Bapak-bapak pendiri bangsa (*founding fathers*) bagaimanapun telah mendasarkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang beragam. Justru keberagaman itulah yang menjadi keunikan dan ciri khas dari negara ini dibandingkan dengan negara-negara lain. Setidaknya ada sekitar 718 bahasa daerah dan terdapat sekitar 1.340 suku bangsa yang ada di Indonesia. Untuk urusan agama dan kepercayaan, Indonesia sendiri memiliki 6 agama besar dan setidaknya ada 187 organisasi penghayat kepercayaan dengan jumlah pemeluk sebesar 12 juta jiwa dari rakyat Indonesia ini. Tentu, hal-hal ini menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara yang tidak bisa lepas dan mengingkari perbedaan yang ada sebagai realitas yang inheren sebagai jati diri bangsa Indonesia ini sendiri.

Akan tetapi, disadari atau tidak, dengan adanya kelebihan yang ada di negara Indonesia ini tentu tidak bisa dipungkiri juga terdapat berbagai permasalahan dan faktor-faktor yang menghambat persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia ini. Salah satu penyebabnya adalah justru dengan adanya keragaman dan kepelbagaian yang dimiliki oleh Indonesia tentu tidak semua orang Indonesia dapat hidup harmonis antara satu dengan yang lain. Dengan adanya perbedaan suku dan agama misalnya tidak menutup kemungkinan ada orang-orang

yang justru menunjukkan dan menginginkan sikap primordialisme. Belum lagi sikap primordialisme tersebut diikuti dengan sikap fanatisme dan puritanisme yang berlebih sehingga menimbulkan gesekan-gesekan sosial dalam kehidupan sosial masyarakat Indonesia itu sendiri. Alhasil sikap-sikap tersebut pada akhirnya menghasilkan sikap-sikap yang ingin berbuat seenaknya sendiri, merasa dirinya paling benar (egoisme), bahkan sikap untuk saling memecah-belah. Tentu, sikap-sikap seperti inilah yang dihindari dan bukan sesuai dengan cita-cita para pendiri bangsa (*founding fathers*) kita sendiri.

Untuk menanggapi permasalahan di atas, Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Timur (DPRD Jawa Timur) dan juga Gubernur Jawa Timur mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Pertama-tama, peraturan daerah ini dimaksudkan untuk mendukung terpeliharanya kehidupan masyarakat Jawa Timur yang aman, tenteram dan tertib dalam keragaman suku, ras, agama, golongan dan sosial ekonomi yang dapat menimbulkan terjadinya konflik. Peraturan daerah yang memiliki 7 bab dan 17 pasal ini memiliki tujuan untuk mencegah terjadinya intoleransi dan terjadinya konflik, memelihara kehidupan masyarakat yang rukun, aman, tenteram, damai, dan sejahtera demi meningkatkan kualitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Peraturan daerah yang disahkan di kota Surabaya pada tahun 2018 ini juga mengatur tanggung jawab seorang gubernur untuk menyelenggarakan pemerintahan yang toleransi seperti peningkatan toleransi, pemerintahan toleransi, dan termasuk penanganan konflik. Seorang gubernur diberi kewenangan untuk menangani semua itu semua dengan adanya fasilitas yang memadai mulai pendanaan hingga fasilitas pendidikan dan pelatihan toleransi yang dapat berupa pelatihan, perkemahan, pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, dan lain-lain. Dana yang

difasilitasi oleh gubernur dapat diambil dari anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) dan sumber dana lain yang terkait.

Dalam menangani konflik, gubernur memiliki tujuan untuk menyelesaikan masalah dalam rangka mempertahankan toleransi yang ada dalam masyarakat. Upaya penanganan konflik tersebut dapat berupa rekonsiliasi, reintegrasi, termasuk rehabilitasi dan rekonsiliasi. Untuk menangani konflik ini, gubernur juga mengajak keterlibatan masyarakat dalam peningkatan pemeliharaan toleransi termasuk penanganan konflik yang melibatkan juga tokoh agama, masyarakat adat, dan masyarakat sendiri. Kelompok masyarakat tersebut diperluas lagi seperti kelompok pranata sosial, kelompok warga sipil, yayasan dan/atau lembaga nirlaba, dan yayasan dan/atau organisasi kemasyarakatan, termasuk perusahaan-perusahaan swasta.

Namun di sisi lain di kota Surabaya sebagai Ibukota Provinsi Jawa Timur tidak dapat dipungkiri masih terjadi berbagai permasalahan tentang intoleransi tersebut. Misalnya saja pada tahun 2018 di kota Surabaya terjadi pengeboman di tiga gereja seperti Gereja Katolik Santa Maria Tak Bercela (SMTB), Gereja GKI Diponegoro, Gereja GPPS Surabaya Sawahan dan besoknya di Kapolrestabes Surabaya. Selain itu, peristiwa tentang intoleransi dalam pembangunan rumah ibadah juga masih terjadi di Surabaya.

Peneliti tertarik untuk mengkaji apa yang terjadi di Gereja Kristen Indonesia (GKI) Citraland Surabaya. Sebuah gereja Kristen yang berada di salah satu perumahan mewah di sebelah barat kota Surabaya, tepatnya di perumahan Citraland Surabaya mengalami perlakuan diskriminatif dari oknum birokrat dan masyarakat setempat yang dianggap tidak meloloskan izin berdirinya gereja tersebut. Berdasarkan keterangan dari Bapak Pdt. Andri Purnawan yang merupakan pendeta yang terlibat dalam proses pembangunan gereja tersebut mengatakan apabila pembangunan GKI Citraland tersebut mengalami "jalan buntu". Hal ini disebabkan karena adanya perlakuan diskriminatif oleh oknum birokrat yang menghimpun masyarakat setempat untuk tidak meloloskan izin berdirinya

gereja tersebut. Padahal, berbagai langkah administratif dan dialogis sudah ditempuh oleh pihak GKI Citraland semuanya. Aksi provokatif oleh salah satu oknum birokrat setempat, pada akhirnya izin gereja GKI Citraland juga tidak bisa keluar. Lebih parah lagi, oknum yang memermasalahkan izin dari pendirian gereja tersebut mengajak rapat bersama ketua rukun tetangga (RT), ketua rukun warga (RW), perwakilan dari Lembaga Ketahanan Masyarakat Kota (LKMK), perwakilan dari kelurahan, perwakilan dari kecamatan, dan kepolisian setempat namun pihak GKI Citraland tidak dilibatkan melainkan membuat keputusan bahwa masyarakat setempat menolak kehadiran gereja. Pihak Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) kota Surabaya juga turut membantu menyelesaikan kasus ini, namun sayangnya segala proses bantuan tersebut menjadi mentah juga.

Idealnya, apa yang terjadi di GKI Citraland mestinya tidak terjadi di kota Surabaya maupun di tempat-tempat lain. Secara khusus ini menjadi sesuatu yang penting untuk dikritisi mengapa di Jawa Timur Perda Jatim No. 8 Tahun 2018 semestinya sudah diasumsikan bahwa kasus-kasus intoleransi, penghambatan pendirian rumah ibadah, dan lain-lain tidak ada lagi. Akan tetapi, kenyataannya justru sebaliknya di mana kasus-kasus intoleransi tersebut juga masih terjadi di kota Surabaya seperti ini.

Sampai di sini tentu ada rumusan permasalahan yang dapat kita dalami. Pertama, bagaimana implementasi Perda Jatim No. 8 Tahun 2018 ini di kota Surabaya? Kedua, mengapa masih terjadi kasus-kasus intoleransi padahal provinsi Jawa Timur sudah memiliki Perda Jatim No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif merupakan penelitian yang berlandaskan pada filsafat *post-positivisme* yang digunakan untuk meneliti obyek yang alamiah (sebagai lawan dari eksperimen) yang

mana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara triangulasi (penggabungan), analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitiannya lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Penelitian ini akan berfokus pada obyek penelitian pada Perda Jatim No. 8 Tahun 2018 dalam pelaksanaannya di kota Surabaya yang mana itu melibatkan Komisi A DPRD Jatim (Bidang Pemerintahan), Bakesbangpol Provinsi Jawa Timur, DPRD Kota Surabaya, Bakesbang dan Linmas Kota Surabaya, FKUB Provinsi Jawa Timur, FKUB Kota Surabaya, dan tempat-tempat ibadah yang masih mengalami konflik antar umat beragama di kota Surabaya.

KERANGKA TEORI

Secara teoritis, kebijakan publik menurut Dye adalah semua yang dilakukan dan yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang dilakukan maupun tidak dilakukan pemerintah mengenai masalah, apa yang menyebabkannya atau memengaruhinya, dan apa saja dampak-dampak kebijakan publik. Seorang tokoh lain bernama Islamy mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Berdasarkan pengertian para ahli kebijakan publik di atas maka secara sederhana dapat dipahami bahwa secara substansi kebijakan publik merupakan kajian terhadap program atau peraturan dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Sebuah atau sebagian kebijakan publik tentu penting untuk diimplementasikan. Tentu di antara kita pernah mendengar istilah-istilah standar operasional pelaksanaan (SOP), standar pelayanan, keberhasilan layanan, tercapainya target, kegagalan dalam mencapai target, dan lain-lain. Istilah-istilah tersebut tentulah erat kaitannya dengan implementasi kebijakan, termasuk juga kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik penting dilakukan sebab

dalam implementasi kebijakan publik itu sendiri dapat dilihat apakah kebijakan publik itu pada akhirnya bersentuhan langsung dengan kepentingan serta dapat diterima atau tidak oleh publik. Implementasi kebijakan publik tidak bisa dipisahkan dari keputusan-keputusan politik yang masuk ke dalam saluran-saluran birokrasi. Dari situlah dapat dilihat bagaimana suatu kebijakan publik dapat masuk ke dalam permasalahan penyelesaian konflik, keputusan, pihak-pihak mana saja yang memperoleh sesuatu dalam sebuah kebijakan. Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Lester dan Stewart adalah sebagai berikut:

Agenda setting → formulasi kebijakan → implementasi kebijakan → evaluasi kebijakan → perubahan kebijakan → pencabutan kebijakan

Ada beberapa model implementasi yang pernah dilakukan atau setidaknya telah dikemukakan oleh para ahli, antara lain:

1. Model Rippley yakni model yang lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama, antara lain: tingkat kepatuhan aparatur, kelancaran dan tidak adanya permasalahan, dan kinerja.
2. Model George Edwards, merupakan model yang secara umum dikenal dengan model faktor-faktor pendorong dan faktor-faktor penghambat mengapa suatu kebijakan bisa diimplementasikan, antara lain: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.
3. Model Merilee S. Grindle, merupakan model yang menekankan dua hal penting yakni “konten kebijakan” (*content*) dan “konteks implementasi kebijakan” (*context*). Grindle sendiri berangkat dari definisi bahwa implementasi kebijakan merupakan proses administratif dan politik. Oleh karenanya ada saling keterkaitan sebuah proses kebijakan tersebut mulai dari perencanaan, implementasi, hingga hasil-hasil yang diperoleh dari kebijakan tersebut.

4. Model Jan Merse, merupakan model yang menekankan bagaimana masyarakat secara luas dan memiliki kepentingan (biasa disebut *stakeholders*) penting untuk dilibatkan dalam proses implementasi kebijakan. Faktor-faktor penting dalam model Jan Merse ini antara lain adalah: a) informasi, b) isu kebijakan, c) dukungan masyarakat (baik fisik atau non-fisik), dan d) pembagian potensi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berangkat dari beberapa model implementasi kebijakan publik di atas, maka peneliti mengambil beberapa faktor yang dapat dilihat dalam penelitian ini, antara lain:

1. Sumber daya dari para implementor tersebut memiliki kecakapan (kompetensi) yang sesuai dan jumlah yang diharapkan ataukah justru masih kurang atau tidak memiliki kompetensi di bidang tersebut.
2. Komunikasi antar implementor tersebut apakah sudah berjalan secara efektif ataukah hanya menerima saja namun tidak melaksanakannya.
3. Disposisi antar pembuat dan implementor tersebut apakah juga sudah tepat sasaran sebab terkadang memang terjadi “gap” antara pembuat dan implementor kebijakan
4. Sikap dan mentalitas dari para implementor kebijakan tersebut apakah dalam pelaksanaan atau implementasi kebijakan tersebut sudah mematuhi atau tidak.
5. Kinerja dari para implementor tersebut apakah dalam implementasi atau pelaksanaan kebijakan tersebut sudah bertindak sebagai penyelesai masalah (*problem solver*) sehingga efektif dan tepat sasaran atau justru mengalami hambatan-hambatan tertentu.
6. Strategi-strategi dari para implementor dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut misalnya jika dalam proses pengimplementasian kebijakan tersebut

7. Peranan masyarakat dan *stakeholder* yang menjadi target penerima keuntungan-keuntungan tersebut apakah sudah merasa diuntungkan (tepat sasaran) sesuai dengan implementasi kebijakan tersebut oleh para implementor kebijakan.

Provinsi Jawa Timur secara geografis terletak di antara 111° BT-114°BT dan 7°LS-8°LS dengan luas wilayah sebesar 47.963 km² meliputi dua wilayah yakni wilayah Jawa Timur dan Pulau Madura. Secara administrasi, Provinsi Jawa Timur terbagi menjadi 29 kabupaten dan 9 kota dengan kota Surabaya sebagai ibu kota provinsi. Ini menjadikan bahwa Provinsi Jawa Timur menjadi daerah yang memiliki kabupaten dan kota terbanyak di Indonesia. Secara sosial, masyarakat Provinsi Jawa Timur terdiri dari berbagai suku seperti suku Jawa, Madura, Osing, Tengger, dan Tionghoa. Namun, suku yang menjadi mayoritas adalah suku Jawa. Secara kesenian Provinsi Jawa Timur juga memiliki keunikan dan ciri khas yang tidak dapat disamakan dengan daerah lain yakni dengan adanya kesenian Reog (berasal dari Ponorogo), Ludruk (berasal dari Surabaya), Karapan Sapi (berasal dari Madura), dan masih banyak lainnya. Selain itu, agama-agama yang dianut di masyarakat Provinsi Jawa Timur ini adalah Islam (mayoritas dianut oleh masyarakat Jawa Timur dari etnis Jawa), Kristen Protestan, Kristen Katolik, Buddha, Hindu, Konghucu, dan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Silang budaya tersebut direkatkan dalam sebuah semboyan khas Jawa Timur yakni “*Jer Basuki Mawa Bea*” yang berarti “untuk mencapai sebuah kebahagiaan diperlukan pengorbanan”. Sementara itu, seperti yang sudah disebutkan di atas, kota Surabaya merupakan ibu kota provinsi Jawa Timur juga memiliki keunikannya sendiri. Kota Surabaya yang dikenal sebagai kota pahlawan ini terletak di Pantai Utara Provinsi Jawa Timur ini secara geografis juga terletak di 112°36’BT - 112°54’BT dan 7°9’LS - 7°21’LS. Secara sosial, masyarakat Surabaya juga merupakan masyarakat yang multiagama dan multietnis. Setidaknya

masyarakat Surabaya secara mayoritas adalah masyarakat dari etnis Jawa dan Madura, namun juga tidak menutup kemungkinan adanya etnis lain seperti etnis Arab, Tionghoa, dan sebagian kecil etnis India dan Eropa juga ada di kota ini. Agama dan kepercayaan juga beragam di kota ini mulai agama Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Buddha, Hindu, Konghucu, dan Penghayat terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Hal inilah yang juga menguatkan bahwa kota Surabaya merupakan kota yang beragam dengan segala etnisitas, budaya, agama, dan masyarakatnya sendiri.

Setara Institute dalam penelitiannya terakhir yakni tahun 2020 mengatakan dan mengategorikan kota Surabaya adalah kota paling toleran nomor 6 di Indonesia setelah Salatiga, Singkawang, Manado, Tomohon, dan Kupang. Masyarakat yang hidup di keberagaman seperti ini di satu sisi memang merupakan anugerah tersendiri, namun di sisi lain juga menimbulkan tantangan-tantangan tertentu. Hal ini disebabkan karena masih adanya kelompok masyarakat yang tidak bisa membedakan dan adanya kecenderungan mengukur segala aspek kehidupannya dari satu perspektif menurut dirinya atau kebudayaannya. Paradoks keberagaman tersebut tentu tidak lepas dengan potensi terjadinya konflik itu sendiri. Hal ini juga dapat dipahami semakin beragamnya suatu masyarakat juga tidak lepas dengan adanya ketidaktahuan dan kesalahpahaman antara satu dengan yang lain. Bahkan tidak menutup kemungkinan juga untuk terjadinya “pemaksaan” pandangan masyarakat tertentu kepada masyarakat yang lain sehingga terjadilah konflik di dalam masyarakat itu sendiri. Oleh karenanya memang tidak dapat dipungkiri bahwa untuk menjaga kerukunan dan perdamaian di antara masyarakat (tidak hanya di provinsi Jawa Timur dan kota Surabaya) membutuhkan usaha dan pengerjaan yang terus-menerus. Dalam konteks masyarakat di provinsi Jawa Timur dan juga di kota Surabaya, ada setidaknya dua golongan lembaga yang senantiasa menjaga keberagaman tersebut. Pertama, lembaga yang berkaitan dengan pemerintah (dan pemerintahan) dan

kedua, lembaga yang tidak berkaitan dengan pemerintah (maupun pemerintahan). Lembaga-lembaga yang terkait dengan pemerintah (dan pemerintahan) adalah DPRD Provinsi Jawa Timur, DPRD Kota Surabaya, Bakesbangpol Provinsi Jawa Timur, Bakesbangpol dan Linmas Kota Surabaya, FKUB Provinsi Jawa Timur, FKUB Kota Surabaya, Kemenag Kanwil Provinsi Jawa Timur, dan Kemenag Kota Surabaya. Sementara itu lembaga-lembaga yang tidak terkait dengan pemerintah (dan pemerintahan) yang secara khusus bergerak di isu-isu kemanusiaan dan keberagaman antara lain adalah GUSDURian Jawa Timur, GUSDURian Gerdu Suroboyo, Roemah Bhinneka, Forum Beda tapi Mesra (FBM), Komunitas Jogo Boyo, Arek Suroboyo for NKRI (ASfN), Gerakan Masyarakat Indonesia (GEMA Indonesia), dan masih banyak lainnya. Namun, lebih dari pada itu memang penting diperhatikan dalam konteks bagaimana negara perlu “hadir” dalam mengatur dan juga menjaga keberagaman dan kebhinnekaan yang sudah ada. Adapun hasil penelitian peneliti antara lain:

Pertama, sumber daya para implementor menurut hemat peneliti lembaga-lembaga pemerintah yang paling terlibat adalah Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Provinsi Jawa Timur (Bakesbangpol Jatim). Adapun tugas pokok dari bakesbangpol sendiri adalah menyelenggarakan sebagian urusan Pemerintah Propinsi Jawa Timur di bidang kesatuan bangsa dan politik serta tugas dekonsentrasi yang dilimpahkan Pemerintah (sesuai Pergub No. 101 Tahun 2008). Adapun sumber daya yang tersedia di situ adalah sumber daya manusia maupun sumber daya material. Secara sumber daya material, Bakesbangpol Jatim memiliki kantor yang berlokasi Jalan Putat Indah Nomor 1 Surabaya beserta dengan fasilitas-fasilitas lain yang mendukung seperti kendaraan, peralatan komputer yang canggih, dan lain-lainnya. Secara sumber daya manusia, Bakesbangpol Jawa Timur memiliki 17 anggota yang secara organisatoris dipimpin oleh satu orang kepala yakni Bapak Jonathan Judyanto, satu orang sekretaris yakni Ibu Cecilia Rita Juliana yang

membawahi langsung tiga orang kepala sub-bagian, kemudian Bapak Jonathan Judyanto sendiri membawahi empat orang kepala bidang yang mana setiap kepala bidang membawahi lagi kepala sub-bidang sebanyak dua orang. Secara khusus, bidang yang benar-benar menjadi pelaksana dari implementasi perda toleransi ini adalah Bidang Integrasi Bangsa dengan Sub-bid Pembauran.

Menurut keterangan dari Bapak Arief Mulyadi selaku Kepala Sub-bid Pembauran Bakesbangpol Jatim, “Bakesbangpol Jatim tidaklah dapat melaksanakan implementasi perda atau pergub toleransi ini seorang diri saja. Oleh sebab itu Bakesbangpol Jatim sangatlah terbantu dengan kerja sama dengan adanya pihak-pihak yang mau bekerja sama dengan Bakesbangpol Jawa Timur sendiri seperti Bakesbang dan Linmas Kota Surabaya beserta dengan Bakesbangpol kota dan kabupaten lain di Provinsi Jawa Timur, Forum Kerukunan Umat Beragama Provinsi Jawa Timur (FKUB Jatim), Forum Kerukunan Umat Beragama Kota Surabaya (FKUB Surabaya), termasuk lembaga yang berada di tingkat masyarakat dan kependudukan seperti kelurahan, kecamatan, RW dan RT.”

Bapak Arief Mulyadi juga menambahkan, “Peranan masyarakat sipil baik yang masyarakat lapisan bawah dan masyarakat yang tergabung dalam *stakeholder* penting dalam pengimplementasian perda atau pergub toleransi ini sehingga meminimalisir terjadinya aksi-aksi intoleransi baik secara langsung maupun tidak langsung, secara represif maupun secara halus, dan lain-lain.”

Kedua, komunikasi terhadap antar implementor perda atau pergub toleransi ini pada dasarnya sudah dimulai sejak tahun 2018 ketika para penggagas perda ini yakni para anggota dewan komisi A DPRD Jatim menggagas dan merumuskan selaku badan legislatif minimal telah membuka komunikasi terhadap badan

eksekutif yang tidak lain adalah gubernur beserta dengan jajarannya. Ketika perda tersebut diresmikan menjadi pergub pada tahun 2021 ini (yang walaupun tertulisnya tahun 2020) maka idealnya telah terjadi komunikasi yang matang antar badan legislatif kepada badan eksekutif. Namun memang penting dipahami bahwa usia dari perda ini relatif masih sangat baru.

Berdasarkan keterangan dari Bapak Arief Mulyadi, “Para implementor kebijakan selain Bakesbangpol Jatim bisa jadi belum mengetahui, memahami, dan melaksanakan perda atau pergub toleransi ini karena masih sangat baru. Oleh karenanya, pihak Bakesbangpol Jatim telah berusaha untuk menyosialisasikan perda atau pergub toleransi ini antar lembaga implementor kebijakan maupun kepada masyarakat Jawa Timur seluas-luasnya. Terkait dengan penerapannya di kota Surabaya, pihak Bakesbangpol Jawa Timur telah berkomunikasi senantiasa dengan Bakesbangpol dan Linmas Kota Surabaya beserta dengan kota dan kabupaten yang lain di wilayah provinsi Jawa Timur ini.”

Ketiga, disposisi dari pembuat kebijakan dan implementor kebijakan idealnya telah berjalan dengan baik seperti yang dikatakan di atas, namun tidak memungkiri terjadinya faktor-faktor lain yang memang menghambat disposisi tersebut sehingga terjadi “*gap*” atau “jarak” antara pembuat dan pelaksana kebijakan perda toleransi tersebut. Hal itu disebabkan karena adanya beberapa faktor, antara lain:

Faktor pertama, karena adanya Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur (Pilkada Jatim) pada tahun 2019 yang mana ada perubahan pada struktur pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang kala itu dipimpin oleh Bapak Soekarwo lalu digantikan oleh Ibu Khofifah Indar Parawansa. Faktor kedua, merebaknya wabah COVID-19 yang mulai masuk ke Indonesia pada bulan Maret tahun 2020 juga menambah imbas adanya hambatan dalam pelaksanaan implementasi perda Jatim tentang toleransi tersebut. Dengan

keterbatasan mobilitas para implementor kebijakan yang mengharuskan bekerja dari rumah sekaligus adanya fokus pada penanganan wabah COVID-19 tersebut membuat para implementor harus dengan terpaksa menunda sosialisasi-sosialisasi yang bersifat tatap-muka (*offline* atau luring). Sementara dalam perda atau pergub toleransi tersebut mengandaikan adanya banyak interaksi secara tatap-muka.

Keempat, sikap dan mentalitas dari implementor terhadap pelaksanaan implementasi perda atau pergub toleransi ini secara umum menyambut sangat baik. Berdasarkan keterangan dari Bapak Arief Mulyadi sendiri, “Dengan adanya perda atau pergub ini diharapkan agar toleransi yang ada di masyarakat Jawa Timur, termasuk di kota Surabaya dapat terjaga dengan baik.”

Hal ini juga diakui oleh Bapak Arief Mulyadi “Bahwa sikap dan mentalitas seseorang, termasuk dalam pelaksanaan perda atau pergub toleransi ini, terkadang tidak bisa diukur. Apabila ada implementor perda atau pergub toleransi yang justru terbukti melakukan tindakan intoleransi, maka sanksi yang diberikan adalah sanksi sosial. Hal ini memang sempat terjadi perbedaan pendapat dalam pemberian sanksi tersebut, namun ketika perda atau pergub toleransi ini diimplementasikan, maka kata Bapak Arief Mulyadi disepakati bahwa sanksinya masihlah berupa sanksi sosial.”

Kelima, kinerja dari para implementor perda atau pergub toleransi ini memang masih belum dapat dilihat secara signifikan yang disebabkan karena adanya dua faktor penghambat di atas yaitu pertama karena masih terlalu baru (disposisi dari badan legislatif kepada badan eksekutif terjadi pada bulan Mei 2021) dan juga karena adanya pandemi COVID-19 tersebut. Namun, berdasarkan hasil penelitian yang telah didapat oleh peneliti, jauh sebelum ada disposisi dari badan legislatif kepada badan eksekutif, sebenarnya para implementor kebijakan (yang dalam hal ini adalah Bakesbangpol Jatim) telah melakukan sosialisasi dalam beberapa bentuk,

yakni seminar, *forum discussion group* (fdg), dan juga adanya modul-modul sosialisasi yang disusun oleh tim dosen dari Universitas Airlangga yang beranggotakan Bapak Bambang Budiono, Bapak Freddy Purnomo, dan lain-lain. Modul-modul tersebut sementara ini tersedia dalam 3 judul modul yakni 1) Modul Pembelajaran Toleransi Kehidupan Bermasyarakat untuk Umum, 2) Modul Pembelajaran Toleransi Kehidupan Bermasyarakat untuk Mahasiswa, dan 3) Modul Pembelajaran Toleransi Kehidupan Bermasyarakat untuk Siswa SMA/Sederajat.

Keenam, strategi dari para implementor sendiri dalam melaksanakan implementasi perda atau pergub toleransi ini memang sangat dibutuhkan lebih dan lebih lagi, baik dalam menyosialisasikannya maupun mengimplementasikannya. Strategi yang ditempuh memang sekarang dalam upaya untuk menyosialisasikan dalam bentuk daring (*online*) karena masih naik dan turunnya angka COVID-19 di provinsi Jawa Timur dan kota Surabaya maupun di kota dan kabupaten yang lain. Selain modul, sebelum adanya wabah COVID-19 tersebut, Ibu Khofifah Indar Parawansa selaku Gubernur Jawa Timur telah meresmikan Forum Pembauran Kemasyarakatan (FPK) yang mana forum tersebut bisa menjadi forum sosialisasi perda atau pergub toleransi tersebut. Namun karena situasi wabah COVID-19, FPK ini mengalami pembekuan kegiatan juga. Oleh karenanya ada upaya dari Bakesbangpol Jatim untuk menghidupkan forum ini walaupun juga dalam bentuk daring (*online*) juga. Selain itu, strategi berikutnya adalah menggandeng lembaga-lembaga lain seperti FKUB Jatim dan FKUB kabupaten maupun kota lainnya termasuk juga dengan Forum Kerukunan Pemuda Lintas Agama Jawa Timur (Forkugama Jatim) dan juga lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam *stakeholder*.

Ketujuh, keterlibatan masyarakat dan *stakeholder* dalam penyelenggaraan perda atau pergub toleransi ini memang juga masih kurang. Seperti di atas bahwa sebenarnya banyak organisasi atau lembaga masyarakat yang terlibat dalam dunia toleransi, lintas agama,

maupun lintas kebudayaan yang ada di kota Surabaya maupun di provinsi Jawa Timur ini.

Hal ini dibuktikan dengan adanya pengakuan dari Bapak Yuska Harimurti selaku Presidium Jaringan GUSDURian Jawa Timur dan Penggerak GUSDURian Gerdu Suroboyo yang mengatakan bahwa, “Saya sebagai Presidium Jaringan GUSDURian Jawa Timur belum pernah mendapat sosialisasi tentang perda atau pergub toleransi ini. Saya hanya tahu sebatas saya dengar dari orang lain juga”.

Selain Bapak Yuska Harimurti, salah seorang pendiri dan penggerak kebhinnekaan berbasis Surabaya dan Jawa Timur dari Roemah Bhinneka yakni Bapak Iryanto Susilo mengatakan hal yang sama, “Sebagai penggerak kebhinnekaan di kota Surabaya dan di kota-kota lain di Jawa Timur, saya belum pernah menerima sosialisasi perda atau pergub toleransi ini.”

KESIMPULAN

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terkait dengan implementasi perda atau pergub toleransi di atas, maka peneliti memberikan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, keberagaman yang ada di Indonesia ini merupakan suatu hal yang patut dijaga dan dipelihara oleh semua warga negara Indonesia tanpa terkecuali. Hal ini juga disebabkan karena keberagaman itu bukanlah sesuatu yang *taken for granted* begitu saja namun harus menjaganya dengan tindakan nyata yakni bertoleransi.

Kedua, toleransi tersebut memanglah sesuatu yang penting untuk senantiasa dikerjakan, dijaga, dan dipelihara demi persatuan dan kesatuan bangsa. Oleh karenanya penting agar negara dan masyarakat bersama-sama hadir dalam menjaga toleransi ini.

Ketiga, untuk dalam menjaga toleransi tersebut di masyarakat memang perlu kebijakan demi langgengnya kehidupan yang damai antar masyarakat Indonesia sendiri yang beragam. Dalam konteks provinsi Jawa Timur dan kota Surabaya, telah hadir perda atau pergub

toleransi demi terwujudnya toleransi dan perdamaian yang ada. Oleh karenanya, sebagai masyarakat kota Surabaya dan provinsi Jawa Timur hendaknya menyambut perda atau pergub toleransi ini dengan perasaan bahagia.

Keempat, memang tidak dapat dipungkiri bahwa perda atau pergub toleransi ini tergolong masih baru ketika penelitian ini dibuat, namun dari variabel-variabel yang ada setidaknya sumber daya para implementor sudah cukup memadai, komunikasi dan disposisi yang sudah cukup jelas walaupun juga penting untuk diperbaharui, sikap dan mentalitas dari para implementor yang dituntut untuk komitmen terhadap toleransi itu sendiri sehingga ketika bekerja dapat mengoptimalkan kerja-kerja dari tujuan berlakunya perda atau pergub toleransi ini di kota Surabaya maupun di kota atau kabupaten lain di provinsi Jawa Timur ini.

Kelima, dengan hadirnya perda atau pergub toleransi di provinsi Jawa Timur bukanlah solusi dapat menangani atau menyelesaikan kasus-kasus intoleransi maupun permasalahan tentang kerukunan antar umat beragama baik di kota Surabaya maupun di provinsi Jawa Timur. Hal ini dapat dibuktikan bahwa sebelumnya telah ada PBM No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 yang mengatur tentang pendirian rumah ibadah tampak justru ada sisi-sisi tertentu yang justru muncul intoleransi dari kebijakan tersebut. Belum lagi adanya oknum-oknum implementor kebijakan yang terkadang justru menjadi pelaku intoleransi itu sendiri. Oleh karenanya penting untuk melibatkan masyarakat luas dan stakeholder yang memiliki kepentingan dan *concern* di dunia toleransi ini perlu dirangkul dan diajak guna membantu mengimplementasikan sekaligus mengawasi kerja-kerja para implementor dalam melaksanakan perda atau pergub toleransi ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Deddy Mulyadi, (2015), *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik: Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, Alfabeta, Bandung.

- H. Wirman Syafri & P. Israwan Setyoko, (2010), *Implementasi Kebijakan Publik dan Etika Profesi Pamong Praja*, Alqa Prisma Interdeta, Sumedang.
- Herabudin, (2016), *Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi*, Pustaka Setia, Bandung.
- Hessel Nogi S. Tangkilisan, (2003), *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Kebijakan Publik*, Lukman Offset & Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta.
- Solichin Abdul. Wahab, (2020), *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sugiyono, (2009), *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung.
- William Dunn, (1998), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Edisi Kedua), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Internet

- Frase Bhinneka Tunggal Ika dalam Kakawin Sutasoma: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/munas/frase-bhinneka-tunggal-ika-dalam-kakawin-sutasoma/>
- Bahasa Daerah di Indonesia Kini Sebanyak 718 Bahasa: <http://www.ayobekasi.net/read/2019/10/24/3991/bahasa-daerah-indonesia-kini-sebanyak-718-bahasa>
- Daftar Suku Bangsa di Indonesia: <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/04/210000869/daftar-suku-bangsa-di-indonesia?page=all>
- Tugas dan Fungsi Bakesbangpol Provinsi Jawa Timur: <http://bakesbangpol.jatimprov.go.id/index.php/en/ppid-bakesbangpol/daftar-informasi/informasi-berkala/profil/tugas-dan-fungsi>
- Kota dengan Skor Toleransi Tertinggi menurut *SETARA Institute*: <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/25/20442271/10-kota-dengan-skor-toleransi-tertinggi-menurut-setara-institute?page=all>
- Kondisi Geografis Kota Surabaya: <https://www.surabaya.go.id/id/page/0/8227/geografi>
- Kondisi Geografis Provinsi Jawa Timur: <http://jatimprov.go.id/read/sekilas-jawa-timur/sekilas-jawa-timur>