

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BANJARBARU
TENTANG
Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan
Penanganan Konflik Sosial

Oleh:
Tim Peneliti

Kegiatan Ini Terlaksana Atas Kerja Sama
Sekretariat DPRD Kota Banjarbaru
Dengan
LPPM ULM

Kata Pengantar

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan Penanganan Konflik Sosial ini dapat disusun sebagai landasan ilmiah, konseptual, dan yuridis dalam pembentukan peraturan daerah. Substansi naskah ini disusun dengan menyesuaikan arah pengaturan dalam draft Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru, khususnya mengenai pemeliharaan toleransi, peningkatan toleransi, pencegahan konflik, penanganan konflik, partisipasi masyarakat, kelembagaan, pendanaan, dan pengaturan pada tingkat kecamatan serta kelurahan.

Naskah Akademik ini juga diselaraskan dengan kebutuhan riil Kota Banjarbaru sebagai daerah perkotaan yang berkembang, memiliki tingkat kemajemukan sosial yang terus meningkat, dan membutuhkan instrumen hukum daerah yang mampu menjaga kehidupan masyarakat tetap rukun, aman, tertib, dan damai. Pada saat yang sama, pengaturan daerah perlu dibangun secara selaras dengan kebijakan Provinsi Kalimantan Selatan yang telah menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Dengan demikian, Naskah Akademik ini diharapkan dapat menjadi rujukan yang sistematis bagi Pemerintah Kota Banjarbaru dan DPRD Kota Banjarbaru dalam membahas, menyempurnakan, dan menetapkan Rancangan Peraturan Daerah dimaksud.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Banjarbaru, Juli 2026

Tim Penyusun

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	i
Daftar Isi	ii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	9
D. Metode Penelitian	10
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	17
A. Kajian Teoritis.....	17
B. Kajian terhadap asas/ prinsip yang terkait penyusunan norma ..	45
C. Kajian terhadap praktek penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat	55
D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap beban keuangan daerah ..	56
BAB III <u>EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</u>	59
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	70
A. Landasan Filosofis.....	70
B. Landasan Sosiologis	82
c. Landasan Yuridis.....	87
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	90
BAB VI PENUTUP.....	120
A. Kesimpulan	120
B. Saran.....	121
Datar Pustaka	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberagaman di Indonesia seperti dua sisi mata uang yang berlawanan. Pada satu sisi membawa kekayaan khasanah budaya nusantara, namun pada sisi lain menimbulkan permasalahan yang sangat pelik yaitu potensi konflik berbasis SARA. Maraknya kasus intoleransi di tanah air menjadi indikator bahwa diversifikasi di Indonesia hanya sebatas konsep dan toleransi beragama orang Indonesia tergolong rendah. Suatu keadaan yang dilematis dan paradoks saat awam mengenal Indonesia dikenal sebagai negeri yang ramah dan masyarakat yang mempunyai sifat toleransi yang tinggi, namun di sisi lain kasus intoleransi mengalami peningkatan.

Reformasi di tahun 1998 yang disebut Kacung Marijan sebagai transfer kekuasaan dari Presiden Soeharto kepada Wakil Presiden B. J. Habibie pada tanggal 21 Mei 1998 telah membawa perubahan-perubahan yang sangat berarti bagi sistem politik di Indonesia. Dampak tersebut dapat dianalisis dari 2 (dua) perspektif yaitu *pertama*, secara makro menampakkan transformasi sistem politik dari otoriter ke arah yang lebih demokratis. *Kedua*, secara parsial dapat dilihat dari perubahan relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang sebelumnya bersifat sentralisasi menjadi lebih terdesentralisasi.

Perubahan secara parsial juga diikuti dalam hal pelaksanaan demokrasi, antara lain terkait sistem kepartaian, sistem pemilu, keberadaan pers yang bebas dan menetralkan peran birokrasi dan militer dalam sistem politik.¹

Transformasi pertama yang merubah tataran otoriter kearah demokratis sedikit banyak telah merubah kondisi Negara Indonesia menjadi lebih 'beragam dan terbuka'. Keberagaman dalam hal politik juga menjalar ke area yang sebenarnya merupakan ranah privat yaitu dalam hal menganut dan menjalankan ibadah bagi suatu pemeluk agama/dan atau kepercayaan tertentu. Konteks keberagaman seringkali dikaitkan dengan identitas perseorangan atau kelompok, yang pada akhirnya mengarah pada pembagian sebagai kaum minoritas atau kaum mayoritas berdasarkan pada suku, agama, ras, dan antar golongan (SARA) yang seringkali mengarah pada perbuatan negatif.²

¹Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 1

²Jimly Asshiddiqie mencatat bahwa aktor SARA, suku, agama, ras, dan antar golongan selama masa reformasi muncul kembali dengan memanfaatkan suasana kebebasan yang disalahgunakan oleh orang atau golongan untuk kepentingannya sendiri-sendiri dan menurut tafsirannya masing-masing. Kebebasan telah dibajak dan dengan memanfaatkan sentiment-sentimen primordial yang berbau SARA, ditambah lagi oleh kenyataan bahwa struktur penguasaan sumberdaya ekonomi dan politik ternyata berkembang sangat timpang, sehingga menyebabkan terjadinya fenomena konflik dan kasus-kasus kekerasan dan ketidakadilan. Sikap dan semangat kedaerahan juga semakin berkembang seiring dengan kebijakan otonomi daerah, sehingga semakin diperlukan kewaspadaan bagi semua pemimpin bangsa untuk memberikan contoh dan teladan mengenai semangat kebangsaan untuk merawat dengan baik kebhinekaan kita sebagai bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Lihat Jimly Asshiddiqie, Toleransi Dan Intoleransi Beragama Di Indonesia Pasca Reformasi, disampaikan dalam Dialog Kebangsaan tentang "Toleransi Beragama", Ormas Gerakan Masyarakat Penerus Bung Karno, di Hotel Borobudur Jakarta, 13 Februari, 2014, h. 4.

Polri mencatat pada tahun 2016 terdapat 25 kasus intoleransi di antaranya pengusiran terhadap penganut Gafatar dan Ahmadiyah di Bangka pada Januari 2016, perusakan relief salib di Yogyakarta, dan relief Bunda Maria di Sleman pada Agustus 2016. Selain itu, adanya penolakan terhadap kaum Syiah yang dilakukan Forum Umat Islam di Jawa Tengah dan terjadinya penolakan pembangunan masjid di Manado pada September 2016.

Secara umum kasus intoleransi terjadi pada kaum minoritas keyakinan seperti Ahmadiyah, Syiah, Kristen, dan minoritas agama lain. Bentuk-bentuknya termasuk pembatasan atau pelarangan atau perusakan tempat ibadah, pembatasan atau pelarangan ibadah dan kegiatan keagamaan, ancaman atau intimidasi kelompok keagamaan, pembatasan keyakinan, kriminalisasi lewat pasal penodaan agama, diskriminasi, dan pembiaran oleh aparat negara. Pernyebaran intoleransi melalui berbagai media massa diantaranya internet, televisi dan radio.³

Intoleran adalah perilaku yang cenderung memusuhi kelompok lain dan menganggap hanya ajaran kelompoknya sendiri yang benar. Mudah mengkafirkan orang yang tidak seajaran dengan mereka. Permasalahan intoleransi yang telah menjadi perhatian dan catatan dari berbagai pihak. Diantaranya:

³ Sebagaimana yang diberitakan BBC Indonesia bahwa Hang FM, sebuah stasiun radio di Batam sebagai media yang turut berperan dalam pembentukan wacana intoleransi dan radikalisasi. Stasiun radio ini memiliki pandangan Islam yang dapat ditafsirkan sebagai eksklusif dan intoleran, termasuk melarang mengucapkan selamat hari raya kepada non-Muslim. (http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/08/160823_indonesia_radio_batam_singapura diakses pada 22 Mei 2021 Pukul 14:52)

- (1) Komnas HAM mencatat tren peningkatan kasus intoleransi atas kebebasan beragama dan berkeyakinan. sejak tiga tahun terakhir, yaitu 76 kasus pada 2014, 87 kasus pada 2015, dan kini 97 kasus sepanjang 2016;
- (2) Setara Institute, lembaga pemantau hak asasi manusia di Jakarta, terdapat 216 kasus serangan terhadap minoritas agama pada 2010, 244 kasus pada 2011, dan 264 kasus pada 2012;
- (3) Wahid Institute, pemantau lain di Jakarta, mendokumentasikan 92 pelanggaran terhadap kebebasan agama dan 184 peristiwa intoleransi beragama pada 2011, naik dari 64 pelanggaran dan 134 peristiwa intoleransi pada 2010.

Tidak terkecuali di Kota Banjarbaru. Kasus dan potensi kasus semakin tahun semakin meningkat, apalagi kesiapan Kalimantan Selatan sebagai penyangga Ibu Kota Negara. Pengaturan penanganan intoleransi terkait SARA secara regional sama sekali belum diatur, sementara dalam tataran legislasi peraturan yang dijadikan rujukan adalah Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU 7/2012), secara prinsip menangani terjadinya penanganan konflik sosial yang bersumber dari politik; ekonomi; sosial budaya, SARA, serta sengketa wilayah dan/atau sumber daya alam. Regulasi lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik; Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak Dalam Konflik Sosial; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial.

Dalam konteks pembentukan Peraturan Daerah tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat menjadi sebuah kebutuhan selain menjadi peraturan prefentif juga mengukuhkan Banjarbaru taat terhadap protocol Banjarbaru atas kesepakatan yang dihasilkan saat perayaan hari ham di kota Banjarbaru.

Sesuai ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 merupakan urusan pemerintahan umum berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (1) huruf c “pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional”. Adapun kepala daerah melaksanakan urusan tersebut berdasarkan ayat (2) “Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing”. Hal ini terkait dengan status daerah kabupaten/kota yang juga merupakan wilayah administratif berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa “Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Permendagri Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Di Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik menyebutkan bahwa “Perangkat Daerah yang melaksanakan urusan pemerintah di

bidang kesatuan bangsa dan politik yang telah dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, tetap melaksanakan tugasnya sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan Urusan Pemerintahan umum diundangkan”.

Dengan salah satu fungsi sesuai dengan ketentuan Pasal 5 Permendagri No. 11 Tahun 2019 menyebutkan “pelaksanaan kebijakan di bidang pembinaan ideologi Pancasila dan wawasan kebangsaan, penyelenggaraan politik dalam negeri dan kehidupan demokrasi, pemeliharaan ketahanan ekonomi, sosial dan budaya, pembinaan kerukunan antarsuku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya, pembinaan dan pemberdayaan organisasi kemasyarakatan, serta pelaksanaan kewaspadaan nasional dan penanganan konflik sosial di wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Kebutuhan pembentukan regulasi daerah ini juga memperoleh legitimasi kebijakan pada level provinsi. Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 12 Tahun 2022 dibentuk untuk mendorong masyarakat yang rukun dan damai, mencegah berkembangnya intoleransi, serta mencegah konflik melalui peran pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, Raperda Kota Banjarbaru memiliki posisi strategis sebagai instrumen operasional di tingkat kota yang dapat menerjemahkan kebijakan provinsi ke dalam desain

kelembagaan, pelayanan, fasilitasi, dan tata kelola lokal yang lebih aplikatif.

Selain itu, terdapat indikasi bahwa implementasi kebijakan toleransi pada level daerah menghadapi tantangan berupa belum meratanya sosialisasi regulasi, keterbatasan komunikasi kebijakan, serta hambatan birokrasi dalam pelaksanaan. Temuan penelitian mengenai implementasi Perda Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 12 Tahun 2022 menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan toleransi sangat dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Temuan tersebut penting untuk diadopsi ke dalam Naskah Akademik Kota Banjarbaru agar rancangan pengaturan tidak berhenti pada pernyataan normatif, tetapi juga memperhitungkan kebutuhan implementasi, koordinasi lintas sektor, dan mekanisme pengawasan.

Banjarbaru juga telah menunjukkan adanya ruang-ruang sosial yang mendukung penguatan toleransi, termasuk dialog lintas agama dan pembinaan pada kalangan remaja, mahasiswa, dan tokoh masyarakat. Kegiatan dialog beragama di Banjarbaru dan pertemuan tokoh lintas agama menunjukkan bahwa kebutuhan penguatan toleransi di kota ini bersifat nyata dan terus berkembang, sehingga memerlukan dasar hukum yang memberikan arah, dukungan kelembagaan, dan kesinambungan program.

Berdasarkan kondisi tersebut, pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan

Bermasyarakat dan Penanganan Konflik Sosial menjadi penting untuk memastikan adanya kepastian hukum, kejelasan peran pemerintah daerah, perlindungan hak masyarakat, penguatan partisipasi masyarakat, serta pembentukan tata kelola penanganan konflik yang berbasis pencegahan, dialog, rekonsiliasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi.

Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka menjadi penting untuk disusun. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat diperlukan Naskah Akademik yang disusun secara akademik untuk menguraikan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

B. Rumusan Masalah

Penelitian dalam naskah akademik ini ditujukan untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Hal penting yang perlu dianalisis dalam naskah akademik ini yakni terkait:

1. Bagaimanakah Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan penanganan konflik sosial di Kota Banjarbaru?
2. Bagaimanakah pengaturan mengenai Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan penanganan konflik sosial di Kota Banjarbaru?

3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan penanganan konflik sosial?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan penanganan konflik sosial ?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

1. Tujuan

- a) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- b) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat .
- c) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat .
- d) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan

Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat .

2. Kegunaan

- 1) Memberikan pemahaman kepada Pemerintah Daerah Kota Banjarbaru, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Banjarbaru serta masyarakat Kota Banjarbaru mengenai urgensi Toleransi Kehidupan Bermasyarakat ;
- 2) Masukan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan dapat digunakan sebagai referensi akademis bagi pihak yang berkepentingan;
- 3) Memberikan panduan untuk pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat agar substansi yang akan menjadi norma hukum tepat sesuai dengan kajian yang dibahas dalam naskah akademis ini.

D. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Suatu penelitian merupakan usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan.⁴ Disebut penelitian hukum karena didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro. 1982. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 2.

beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁵ Untuk jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang secara doktrinal, meneliti dasar aturan dan perundang-undangan.⁶ Melalui penelitian hukum normatif akan dilakukan studi dokumen bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkenaan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat .

2. Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dalam melakukan penelitian hukum normatif yaitu:

a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani oleh peneliti.⁷ Suatu penelitian hukum normatif harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang diteliti adalah berbagai aturan hukum yang

⁵ Soejono Soekamto. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI Pers, hlm. 43.

⁶ Ade Saptomo. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Surabaya: Unesa University Perss. hlm. 29.

⁷ Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-8. Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 133.

menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian.⁸ Sehingga sangat relevan penggunaan pendekatan peraturan perundang-undangan dalam penelitian ini.

Pendekatan ini digunakan untuk memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Disebutkan oleh Hadin Muhjad bahwa:

Mengingat pendekatan ini memperjelas persoalan menyangkut konsistensi dasar filosofis, dasar ontologis dan *ratio legis*/ logika hukum konsistensi adalah suatu yang tetap (asas-asas hukum) dan kesesuaian, kesesuaian adalah kesamaan atau kecocokan makna (asas hukum) antara konstitusi dengan undang-undang, sesama undang-undang, undang-undang dengan peraturan pemerintah.⁹

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan oleh peneliti untuk menganalisa bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat. Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) mutlak dilakukan karena tipe penelitian yang dipilih oleh peneliti yaitu penelitian hukum normatif.

Dalam pendekatan peraturan perundang-undangan maka hukum diposisikan sebagai suatu sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- (1) *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan yang lainnya secara logis.

⁸ Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cet kedua. Jakarta: Bayumedia Publishing, hlm. 302.

⁹ Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani. 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 46 – 47.

- (2) *All inclusive*, kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak ada kekurangan hukum.
- (3) *Systematic*, bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lainnya, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara *hierarchi*.¹⁰

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan tidak melupakan pengungkapan *ratio legis* lahirnya perundang-undangan khususnya peraturan perundang-undangan yang terkait objek dalam penelitian ini.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, guna menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas hukum yang relevan, sebagai sandaran dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.¹¹

Pendekatan konseptual merupakan suatu pendekatan yang digunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep-konsep hukum yang bersumber dari prinsip-prinsip hukum.¹² Pendekatan konsep ini digunakan untuk menjelaskan tentang konsep-konsep yang terkait dengan konstitusionalitas penetapan peraturan daerah dalam sistem

¹⁰ Johny Ibrahim. *Op. Cit.*, hlm. 303.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki. *Op. Cit.*, hlm. 93.

¹² Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani. *Op. Cit.*, hlm. 47.

hukum di Indonesia. Konsep adalah unsur-unsur yang memiliki kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadang kala menunjuk pada hal-hal yang universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular.¹³

3. Bahan hukum

Menurut Morris L. Cohen bahwa sumber hukum primer terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan, sedangkan sumber hukum sekunder akan berupa berbagai bentuk kepustakaan dibidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk di dalamnya pandangan-pandangan dari para pakar hukum.¹⁴

4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Teknik yang dipergunakan untuk mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan studi kepustakaan. Dalam studi kepustakaan lebih menekankan pada penelusuran dokumen (studi dokumen) yakni bahan-bahan yang tertulis yang berisi informasi yang diklasifikasikan dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Penelitian kepustakaan digunakan untuk memperoleh bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, literatur-literatur hukum yang relevan untuk penelitian hukum yang

¹³ Johny Ibrahim. *Op. Cit.*, hlm. 303.

¹⁴ Morris L. Cohen dan Kent C. Olson. *Legal Reserach in A Nutshell*. St. Paul Minnesota: West Publishing Company, hlm. 1 – 3.

dilakukan yaitu buku-buku hukum, jurnal hukum, artikel hukum, hasil penelitian hukum, publikasi ilmiah baik yang tercetak maupun elektronik.

Studi kepustakaan dilakukan dengan sistem kartu (*card system*). Bahan-bahan hukum terlebih dahulu dipelajari dan bahan hukum yang relevan dengan pokok permasalahan kemudian dicatat dan dituangkan dalam kartu-kartu kecil untuk dicatat identitas buku, pendapat penulis terkait permasalahan dalam penyusunan Naskah Akademik ini, beserta nomor halaman pemuatannya, disertai beberapa catatan kecil dari peneliti. Informasi yang telah diperoleh terus dikembangkan ke sumber-sumber bahan hukum lainnya melalui teknik bola salju untuk mendapatkan informasi atau bahan hukum selengkap mungkin terkait permasalahan yang diteliti.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menelaah bahan-bahan pustaka yang relevan dengan penelitian yaitu literatur-literatur, karya ilmiah (hasil penelitian), peraturan perundang-undangan, majalah, surat kabar, jurnal ilmiah, dokumentasi dari berbagai instansi yang terkait dengan penelitian ini, hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan kerangka teori dari hasil pemikiran para ahli kemudian dilihat relevansinya dengan isu hukum yang diteliti.

5. Analisa bahan hukum

Terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian hukum ini, dilakukan analisa dengan teknik deskriptif analitis. Analisis dilakukan baik terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier, agar hasil analisis ini merupakan suatu deskripsi analitis yang komprehensif. Hasil penelitian kemudian disusun secara sistematis mengikuti teknik penyusunan penulisan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat .

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BANJARBARU TENTANG TOLERANSI KEHIDUPAN BERMASYARAKAT

A. Kajian Teoritis

1. Keberagaman dan Multikultural

Multikulturalisme merupakan paham yang mendasari bagaimana perilaku ideal masyarakat yang hidup dalam keberagaman. Heterogenitas masyarakat terkait dengan diversifikasi budaya (*cultural diversity*) dan kemajemukan budaya (*cultural pluralism*). Multikulturalisme menjadi sebuah pendekatan diversifikasi etnis dan budaya dalam masyarakat kontemporer yang menjadi dasar pengertian tentang dasar dinamika sosial dalam hubungan antar/inter kelompok masyarakat.

Mengutip Reitz dan Breton bahwa mekanisme yang dibutuhkan dalam hidup berdampingan dalam keberagaman tidak hanya sebatas toleransi pada pengetahuan tentang diversifikasi budaya, namun sebagai kebutuhan untuk legitimasi atas hak asasi manusia berbasis ras, religi dan kelompok budaya.

Ide tentang multikulturalisme dalam diskursus politik kontemporer dan filsafat politik berkenaan dengan bagaimana memahami dan merespon tantangan di tengah keragaman budaya dan agama. Terma “multikultural” seringkali digunakan sebagai terma deskriptif, menandai fakta bahwa keberagaman adalah keniscayaan dalam masyarakat. Para pendukung multikulturalisme menolak ide “*melting pot*” yang meyakini adanya asimilasi kelompok minoritas ke dalam budaya dominan. Dalam kasus imigran, misalnya, multikulturalisme sejalan dengan integrasi imigran ke dalam masyarakat; dan berbagai kebijakan multikulturalisme menyiapkan terma-terma yang lebih adil untuk proses integrasi ini.

Seperti yang diketahui, negara modern acapkali terkelola melalui bahasa dan norma kultural kelompok dominan. Dan anggota kelompok

budaya minoritas menghadapi hambatan dalam mewujudkan praktek sosialnya yang notabene berbeda dari praktek sosial kelompok dominan. Multikulturalisme pun telah digunakan sebagai payung terma, menandai berbagai klaim moral dan politik kelompok marginal.

Multikulturalisme erat dikaitkan dengan “politik identitas”, “politik perbedaan”, dan “politik rekognisi”. Semua itu menekankan komitmen identitas dan mengubah pola-pola representasi dan komunikasi kelompok dominan yang memarginalkan kelompok tertentu (Gutmann 2003, Taylor 1992, Young 1990). Selain menyentuh aspek identitas dan budaya, multikulturalisme juga menyentuh persoalan kepentingan ekonomi dan kekuasaan politik: tuntutan untuk mengobati ketidakberuntungan ekonomi dan politik yang menimpa pihak tertentu sebagai akibat dari marginalisasi identitas kelompok.

2. Justifikasi Multikulturalism

Salah satu justifikasi terhadap multikulturalisme muncul dari kritik *communitarian* terhadap liberalisme. Kelompok liberal adalah individualist; bahwa individu harus bebas memilih dan mengejar apa yang dipandang baik menurutnya. Kaum liberal menempatkan hak-hak dan kebebasan individu sebagai keutamaan melampaui kehidupan komunitas dan barang kolektif. Kelompok *communitarian* menolak ide ini.

Sebuah pandangan ontologis tentang identitas dan budaya kolektif menggarisbawahi argumen Taylor tentang “politik rekognisi”. Ditarik dari pandangan pakar lain (Rousseau, Herder, dan Hegel), Taylor berpendapat bahwa kita tidak menjadi agen manusia sepenuhnya dan dapat memaknai identitas kita dalam isolasinya dari individu lain. Sebaliknya, identitas seseorang senantiasa dimaknai dalam dialog dengan (terkadang bergulat melawan) identitas lain. Karena identitas dibentuk secara dialogis, keberadaan seseorang bergantung pada rekognisi dari individu lain.

3. Liberal Egalitarian

Justifikasi kedua terhadap multikulturalisme berangkat justru dari dalam liberalisme. Will Kymlicka mengembangkan teori liberal yang paling berpengaruh tentang multikulturalisme dengan mengawinkan nilai-nilai liberal (otonomi dan kesetaraan) dengan nilai keanggotaan kultural (*cultural membership*). Kalau Taylor secara intrinsik menekankan tujuan kolektif (*collective goals*), Kymlicka memandang budaya yang secara instrumental bernilai bagi individu karena 2 alasan. Pertama, keanggotaan kultural merupakan kondisi penting dari otonomi personal. Dalam karyanya *Liberalism, Community, and Culture* (1989), Kymlicka memandang keanggotaan kultural sebagai “barang primer” (*primary good*), barang yang diinginkan setiap individu rasional dan barang ini dipandang perlu untuk mengejar kepentingan dirinya. Dalam karya berikutnya, *Multicultural Citizenship* (1995), Kymlicka bergantung pada karya Avishai Margalit dan Joseph Raz tentang determinasi-diri nasional (*national self-determination*). Satu kondisi penting dalam otonomi adalah terdapat serangkaian opsi untuk memilih (Raz 1986). Budaya menyediakan berbagai opsi, dan dengan berbagai opsi tersebut, individu membentuk, merevisi, dan mengejar kepentingannya (Kymlicka 1995, 89). Kedua, keanggotaan kultural memainkan peran penting dalam identitas-diri.

Kymlicka kemudian bergerak ke klaim egalitarian dimana anggota dari kelompok minoritas adalah kelompok yang tidak beruntung dalam konteks akses pada budaya mereka sendiri (bertentangan dengan anggota dari budaya mayoritas).

4. Kebebasan dari Dominasi

Argumen lain untuk multikulturalisme bermula dari kebebasan dari dominasi. Berbeda dengan konsepsi kebebasan sebagai non-intervensi dominan dalam teori liberal, kebebasan sebagai non-dominasi ditarik dari tradisi republikan. Dalam pandangan non-dominasi, kita dapat menjadi tidak bebas sekalipun ketika kita tidak mengalami setiap campur tangan. Seperti

dalam kasus seorang budak dari majikan yang murah hati. Kita menjadi subyek dominasi dalam konteks kita menjadi bergantung pada individu atau kelompok lain yang memegang kekuasaan arbitrer atas kita (Pettit 1997, ch. 2).

Frank Lovett telah mengeksplor implikasi-implikasi kebebasan dari dominasi untuk pertanyaan-pertanyaan akan multikulturalism. Ia mengawali dengan premis bahwa kebebasan dari dominasi (*freedom from domination*) adalah sebuah perihal yang penting bagi manusia dan kita memiliki kewajiban *prima facie* untuk mereduksi dominasi. Ia berpendapat bahwa negara tidak seharusnya mengakomodasi praktek-praktek sosial yang secara langsung melibatkan dominasi.

5. Negara Kesatuan

Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam kajian Ilmu Negara, konsep bentuk-bentuk Negara dapat ditinjau dari segi susunan negaranya yaitu: *pertama*, negara yang bersusun tunggal, yang disebut Negara Kesatuan; *kedua*, negara yang bersusun jamak, yang disebut Negara Federasi. Negara kesatuan dapat disebut sebagai Negara Unitaris yang susunannya bersifat tunggal, konsekuensinya negara hanya terdiri atas satu negara, sehingga hanya ada satu pemerintah. Pemerintah Pusat tersebut mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara dan melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.¹⁵

Sebagai perbandingan dengan konsep Negara Kesatuan, maka lebih mudah apabila membandingkannya dengan konsep Negara Federasi yang bersusun jamak. Negara tersebut mulanya merupakan negara yang merdeka, berdiri sendiri, berdaulat, mempunyai Undang-Undang dasar sendiri serta pemerintahan sendiri, namun karena suatu kepentingan maka mereka saling

¹⁵Soehino, Ilmu Negara, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, h. 224.

menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif. Negara-negara yang menggabungkan diri tersebut dinamakan Negara Bagian yang masih dapat mengatur dirinya sendiri, selain urusan pemerintahan lainnya yang diatur dan diurus bersama oleh ikatan kerja sama tersebut.¹⁶

C.F. Strong dalam buku *Modern Political Constitutions* menyebutkan bahwa ciri Negara Kesatuan adalah “kedaulatan tidak terbagi” atau dengan kata lain kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, karena Konstitusi Negara Kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat. Lebih lanjut, C.F. Strong menyebutkan 2 (dua) ciri mutlak yang dimiliki Negara Kesatuan yaitu:

1. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah, Kepala Instansi, vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.
2. Desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat sebagai tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan.¹⁷

Berikut diterangkan dalam bentuk tabel, beberapa perbedaan antara Negara Kesatuan yang didesentralisir dengan Negara Serikat:¹⁸

No	Kategori Perbedaan	Negara Kesatuan	Negara Serikat
1	Susunan Negara	Bersusun tunggal Tidak ada Negara dalam Negara	Bersusun jamak Terdiri atas Negara Federal dan Negara Bagian
2	Wewenang membuat UUD	Hanya dimiliki Pemerintah Pusat	Dimiliki oleh Pemerintah Federal yang merupakan kesepakatan Negara-Negara Bagian dan Pemerintah Negara Bagian yang berhak

¹⁶*Ibid*, h. 266.

¹⁷Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2005, h. 208.

¹⁸Soehino, *Op.Cit.*, h. 234-235. Lihat juga Edie Toet Hendratno, Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme, Yogyakarta & Jakarta: Graha Ilmu & Univ. Pancasila, 2009, h. 61-62.

			menentukan Konstitusi lokalnya
3	Pembagian kekuasaan atau dalam UUD	Pemerintah Pusat disebut secara umum, sedangkan Pemerintah Daerah disebut secara rinci Pemerintah Pusat berkuasa dan berwenang untuk memberikan atau menyerahkan dan menetapkan kewenangan pada Pemerintah daerah	Pemerintah Negara Federal disebut secara rinci, sebaliknya Pemerintah Negara Bagian disebut secara umum Kewenangan Pemerintah Negara Federal merupakan hasil kesepakatan Pemerintah Negara-Bagian, sementara kewenangan Pemerintah Negara-bagian merupakan sisa atau residu (<i>reserve of power</i>) dari kewenangan Pemerintah Negara Federal
4	Asal kekuasaan asli	Berasal dari Pemerintah Pusat	Berasal dari Pemerintah Negara Bagian
5	Letak kedaulatan	Mutlak berada di Pemerintah Pusat	Terbagi atas Pemerintah Negara Federal dan Pemerintah Negara Bagian
6	Kombinasi derajat kewenangan dan kekuasaan	1. Konsentrasi dan sentralisasi 2. Dekonsentrasi dan sentralisasi 3. Dekonsentrasi dan desentralisasi 4. Dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan	1. Federal - sentralistik, semakin besar kekuasaan tersentralisasi pada pusat maka akan semakin kecil kekuasaan yang dimiliki oleh satuan-satuan teritorial 2. Federal - desentralistik,

			satuan-satuan territorial mempunyai kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan Negara Pusat (Negara Federal) 3. Federal - Bilans, bentuk keseimbangan kekuatan antara pusat dan satuan-satuan teritorial
--	--	--	---

Mendasarkan pada kajian-kajian yang ada dan dasar konstitusional Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945, maka Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, dimana kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada Negara-Negara Bagian. Pada dasarnya Negara Kesatuan adalah sentralisasi atau penghalusan dekonsentrasi, artinya Pemerintah Pusat memegang kekuasaan penuh. Negara Indonesia yang sangat luas dan terdiri atas puluhan ribu pulau dan kondisi yang pluralisme, maka merujuk pada pasal-pasal tentang Pemerintah Daerah yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD NRI 1945 maka penyelenggaraan pemerintah dilaksanakan secara desentralisasi bukan sentralisasi.¹⁹

Jimly Asshidiqie mengartikan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI mempunyai beberapa pengertian, yaitu: *pertama*, Negara yang diatur dalam UUD ini bernama Negara Indonesia; *kedua*, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan; *ketiga*, Negara Indonesia berbentuk Republik. Artinya Negara Indonesia dan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dilepaskan dari eksistensi Negara

¹⁹Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, h. 349-350.

Kesatuan Republik Indonesia dan bersifat definitif yaitu jika bukan Negara Kesatuan, maka namanya bukan lagi Negara Indonesia.²⁰

Pilihan untuk mendeklarasikan Negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan merupakan sebuah diskusi dan perdebatan yang panjang pada masa perumusan UUD 1945. Pasca amandemen, Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 telah merumuskan ketentuan NKRI bersifat final dan tidak dapat diubah. Secara historis dalam siding-sidang BPUPKI menyatakan telah disepakati bentuk Negara Kesatuan dengan rumusan “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara Kesatuan tersebut tersusun atas daerah-daerah bagian. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menyatakan:

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- II. Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneen-schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Merujuk pada penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tersebut, Jimly Asshidiqie mengartikannya dalam 4 (empat) hal, yaitu:

1. Dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, ada provinsi dan provinsi dibagi lagi ke

²⁰Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, h. 285.

dalam daerah-daerah yang lebih kecil, yang sekarang dinamakan daerah kabupaten dan kota;

2. Dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia itu, ada daerah-daerah yang disebut daerah yang bersifat otonom dan ada pula daerah yang bersifat administratif belaka. Semua hal ini akan diatur tersendiri dengan undang-undang;
3. Di semua daerah yang bersifat otonom, harus diadakan pula badan-badan perwakilan rakyat, karena di daerah-daerah itu juga berlaku prinsip kedaulatan rakyat;
4. Dalam wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia terdapat pula daerah-daerah yang bersifat istimewa yang dikaitkan juga dengan bentuk-bentuk komunitas yang merupakan *zelfbesturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Jumlah komunitas tersebut kurang lebih 250 atau bahkan lebih.²¹

Negara Indonesia merupakan wadah bagi segenap rakyat dan bangsa Indonesia untuk bersatu padu dalam kesatuan bernegara, tetapi tidak harus ada keseragaman (*uniformity*) sebab harus mengakomodir berbagai latar belakang sejarah kebangsaan yang majemuk. Istilah “Kesatuan” adalah konsepsi mengenai bentuk susunan organisasi negara, yaitu Negara Kesatuan, sedangkan dalam konteks filosofi bernegara, istilah yang dipakai adalah “Persatuan”. Dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, segenap warga Negara dituntut untuk bersatu dalam keragaman (*unity in diversity*), dan termasuk dimungkinkan adanya ketidakseragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.²²

Semua daerah di Negara Indonesia harus mendapatkan kewajiban dan hak, tugas dan wewenang yang serupa, tetapi beberapa daerah dengan latar belakang historis, politik, dan ekonomi yang berbeda dapat diberikan kebijakan yang bersifat khusus sebagai tambahan ciri terhadap ciri-ciri umum otonomi yang berlaku bagi seluruh daerah. Dasar bagi kebijakan khusus tersebut adalah: *pertama*, memperkuat fondasi NKRI dan semakin

²¹*Ibid*, h. 287.

²²Sebagai contoh Pemerintahan: Daerah Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang semuanya dapat diatur secara berbeda dari daerah-daerah provinsi yang lain asalkan hal itu diatur dalam undang-undang, *Ibid*, h. 288-290.

menjamin persatuan bangsa; *kedua*, mempercepat kemakmuran rakyat setempat dan mendukung kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia; *ketiga*, semakin membangun keadilan sosial yang nyata bagi seluruh rakyat Indonesia, dan *keempat*, merupakan cermin pelaksanaan kedaulatan rakyat setempat.²³

6. Negara Hukum

Negara Indonesia secara eksplisit menyatakan dirinya sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, sebagai konsekuensinya maka segala tindakan pemerintah beserta aparaturnya harus berdasarkan dan tidak boleh bertentangan dengan hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus disesuaikan dengan asas-asas dan batasan-batasan hukum sehingga dalam pelaksanaannya peraturan tersebut tidak mengurangi pelaksanaan dan perlindungan hak asasi manusia.

Secara konseptual, negara hukum menurut R. Soepomo adalah negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum yang berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.²⁴ Menurut Bagir Manan, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara dan pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁵

Bahwa konsep Negara hukum pada selalu dikaitkan dengan konsep negara hukum dengan *Common Law System* atau *Civil Law System* adalah hal

²³*Ibid*, h. 291.

²⁴A. Mukhtie Fadjar, Tipe Negara Hukum, Bayu Media dan In-TRANS, Malang, 2005, h. 7.

²⁵Bagir Manan, Politik Perundang-Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996, h. 16.

yang tidak dapat dihindari. Friedrich Julius Sthal yang merupakan ahli hukum Eropa Barat Kontinental (*Civil Law System*) menyebut negara hukum sebagai *Rechtsstaat*, ciri-cirinya adalah sebagai berikut:

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai Trias Politika.
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*).
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.²⁶

Sementara A.V. Dicey sebagai ahli hukum dari Anglo Saxon (*Common Law System*), menyebut konsep negara hukum sebagai *Rule of Law*, yaitu:

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama di depan hukum baik rakyat biasa maupun bagi pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.²⁷

Kedua konsep negara hukum tersebut di atas adalah merupakan konsep negara hukum klasik, dimana peran pemerintah sangat terbatas atau pasif. Pemerintah hanya sebagai negara penjaga malam (*nachwachterstaat*), baik di bidang politik atau ekonomi. Tugas pokok pemerintah hanya sebagai penjamin dan pelindung mereka yang menguasai alat-alat pemerintah, yakni *rulling class* yang merupakan golongan eksklusif.²⁸ Dalam perkembangan negara hukum klasik akhirnya bergeser menjadi negara hukum materiil sebagai sebuah gagasan *Welfare State*. Konsep negara hukum klasik kemudian ditelaah dalam sebuah konferensi di Bangkok yang bernama

²⁶Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, h.28.

²⁷*Ibid.*

²⁸*Ibid.*

International Commission of Jurist yang merumuskan konsep negara hukum yang lebih dinamis, sebagai berikut:

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.²⁹

Dalam konsep negara hukum yang dinamis inilah peran pemerintah tidak hanya terbatas pada lingkup eksekutif saja, beberapa fungsi legislative juga dapat diperankan oleh pemerintah, sebab Pemerintah diberikan *Freies Ermessen* atau *Pouvoir Discretionnaire*, yaitu kemerdekaan yang dimiliki oleh pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk tidak selalu terikat pada produk legislasi parlemen. *Freies Ermessen* dan *Welfare State* dalam ranah legislasi mempunyai tiga implikasi yaitu: *pertama*, adanya hak inisiatif untuk membuat peraturan yang sederajat dengan UU tanpa persetujuan parlemen walaupun terbatas oleh waktu tertentu; *kedua*, hak delegasi yaitu membuat peraturan yang sederajat di bawah UU; *ketiga*, *droit function* yaitu menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif.³⁰

Konsep negara hukum yang juga dapat dijadikan rujukan adalah negara hukum dalam perspektif sosiologis, gagasan *the rule of law* mengandung empat makna, yaitu:

1. Otoritas harus diberi bentuk hukum dan bahwa kekuasaan harus dilaksanakan dengan cara-cara menurut hukum.
2. Hukum menjadi responsif terhadap kepentingan konsumen dan bertujuan untuk mendepersonalisasikan kekuasaan untuk menundukkan pelaksanaannya kepada aturan-aturan, sehingga

²⁹*Ibid.*, h. 30.

³⁰*Ibid.*

melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penguasa.

3. Hukum tidak menentang kekuasaan, malahan dapat memperkuatnya agar tidak merosot menjadi pemaksaan kehendak oleh penguasa.
4. Tidak netral terhadap kepentingan-kepentingan sosial, karena pemihakannya terhadap kelompok yang kurang beruntung secara politik, ekonomi, dan sosial.³¹

Negara hukum telah memberikan ruang yang luas kepada pemerintah untuk dapat berbuat lebih bagi warga masyarakat untuk kepentingan bersama. Hal-hal yang tidak diatur oleh hukum dan cenderung menjadi hak prerogatif presiden juga diperbolehkan asal berguna bagi masyarakat. Pergeseran fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya bersifat *executive heavy* telah beralih, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewenangan 'asal'nya untuk membentuk sebuah undang-undang.

Pendapat menarik juga dikemukakan oleh Padmo Wahjono yang menyatakan bahwa negara hukum adalah negara yang menjamin hak-hak asasi. Negara hukum merupakan pengertian yang ideal sekali dan merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*). Negara hukum dianggap sebagai pelengkap dari negara demokrasi. Upaya mencegah timbulnya demokrasi yang absolut di mana suara terbanyak bisa menekan suara yang sedikit, meskipun yang sedikit ini mungkin yang benar, perlu adanya negara hukum. Padmo Wahjono mensyaratkan empat hal unsur negara yaitu: *pertama*, mengakui adanya hak-hak asasi manusia; *kedua*, harus ada pemisahan kekuasaan; *ketiga*, pemerintahan harus berdasarkan undang-undang

³¹A.A.G. Peters dan Koesriani S., Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, h. 52-53. Lihat dalam A. Mukhtie Fadjar, Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, In-TRANS, Malang, 2003, h. 9.

(*wetmatigheid van bestuur*); keempat, adanya pengadilan administrasi yang berdiri sendiri.³²

7. Integrasi Sosial dan Toleransi

Secara etimologi, integrasi berasal dari bahasa Latin *integer* yang berarti bulat, utuh, lengkap dan esensi. Hal ini berhubungan dengan suatu bagian integral dengan bagian lainnya dalam prinsip kebersamaan. Terkait dengan kehidupan bernegara terdapat integrasi sipil (*Civic integration*). Yaitu integritas yang menjadi inti amanah dari konstitusional dalam kehidupan berkebangsaan pada level makrososial (Mortensen via Gough and Aloffsson, 1999:13).

Menurut Kymlicka (via Reitz dan Breton, 2009: 17) bahwa titik tumpu integrasi sosial terletak pada individu yang menjadi bagian dari kelompok minoritas, kelompok yang dianggap berbeda dan bagaimana secara sosial berintegrasi dalam kesetaraan (*inequality*). Hal ini berhubungan dengan kohesi sosial sebagai telah terintegrasinya suatu kelompok ke dalam masyarakat tidak hanya sekadar aspek keberagaman namun berpengaruh pada hubungan dengan kelompok masyarakat lain yang berbeda kelas sosial, agama dan bahasa.

Istilah "toleransi" berasal dari bahasa Latin, *tolerare*, yang berarti membiarkan mereka yang berpikiran lain atau berpandangan lain tanpa dihalang-halangi. Merujuk pada Pasal 2 ayat 2 Deklarasi tentang Penghapusan Semua Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama/ Keyakinan, yaitu, "setiap pembedaan, pengabaian, larangan atau pengutamaan (*favoritisme*) yang didasarkan pada agama atau kepercayaan dan tujuannya atau akibatnya meniadakan atau mengurangi pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan fundamental atas suatu dasar yang sama," seperti tidak mau menerima suatu kelompok atau mengungkapkan dan mengekspos kebencian terhadap kelompok lain berdasarkan perbedaan agama atau keyakinan.

³²Edie Toet Hendratno, *Op.Cit.*, h. 117.

Berdasarkan pada temuan Setara Institute (2009) bahwa intoleransi merupakan bagian dari primordialisme merupakan turunan dari kepercayaan bahwa kelompoknya, sistem kepercayaan atau gaya hidupnya lebih tinggi daripada yang lain. Hal ini dapat menimbulkan sejumlah konsekuensi dari kurangnya penghargaan atau pengabaian terhadap orang lain hingga diskriminasi yang terinstitusionalisasi, seperti apartheid atau penghancuran orang secara disengaja melalui genosida. Seluruh tindakan semacam itu berasal dari penyangkalan nilai fundamental seorang manusia. Tindakan ini dapat mengarah pada kejahatan yang lebih fatal dalam bentuk kejahatan intoleransi dan kebencian yang menjadi tindakan obyektif yang berhubungan dengan kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Toleransi (*toleration*) – dari Latin *tolerare* – dipahami sebagai penerimaan kondisional atau tanpa campur tangan sehubungan dengan keyakinan, tindakan atau praktek yang menjadi keberatan oleh kelompok tertentu namun kemudian diterima, sehingga keyakinan, tindakan atau praktek dari kelompok lain tidak dilarang atau dihambat.

Saat konflik keagamaan-politik di Eropa dan diikuti oleh Reformasi, toleransi menjadi satu konsep sentral dalam diskursus politik-filsafat. Karya Jean Bodin menjadi penting untuk pengembangan ide toleransi. Dalam karyanya *Six Books of a Commonweal* (1576), Bodin mengembangkan justifikasi politik tentang toleransi, mengikuti jejak pemikiran *Politiques*, yang lebih fokus pada stabilitas negara. Bagi kedua karya ini, merawat kedaulatan politik mendapat tempat utama di atas merawat kesatuan agama, dan toleransi direkomendasikan sebagai sebuah kebijakan utama di tengah pluralitas keagamaan.

Abad ke-17 diwarnai dengan konflik agama yang memilukan, mencetuskan sejumlah teori toleransi. Diantaranya 3 paradigma klasik: karya Baruch de Spinoza yakni *Tractatus Theologico-Politicus* (1670), Pierre Bayle dengan *Commentaire Philosophique* (1686) dan John Locke melalui karyanya *A Letter Concerning Toleration* (1689). Dalam kritik historisnya, Spinoza

menempatkan kebajikan akan keadilan dan kasih dan memisahkan keduanya dari dogma agama maupun pencarian filosofis kebenaran. Negara memikul tanggung jawab mewujudkan damai dan keadilan, sehingga ia memiliki hak untuk mengatur hal-hal yang berada di luar agama. Karya Bayle yakni *Commentaire* merupakan upaya yang paling komprehensif untuk menolak argumen kewajiban akan intoleransi. Dalam argumennya, Bayle menentang penggunaan paksaan (*force*) dalam agama. Bayle tidak mengambil jalan pemikiran bahwa kesadaran agama tidak harus dan tidak dapat dipaksakan. Ia lebih memilih jalan lain, bahwa terdapat “natural light” dalam alasan-alasan praksis yang akan menyingkap kebenaran moral bagi setiap orang, tanpa memandang keyakinannya. Menurut Bayle, keyakinan agama didasarkan pada kepercayaan dan keyakinan personal, bukan pada kebenaran obyektif.

Pada abad ke-18, konsepsi tentang negara sekuler dikembangkan lebih lanjut dengan basis kewenangan independen serta distingsi antara peran warga negara dan pemercaya (*believer*) keyakinan tertentu. Dalam *On the Spirit of the Laws* (1748), Montesquieu berpendapat bahwa toleransi agama yang berbeda ditujukan untuk merawat kesatuan politik dan kedamaian. Namun ia mengingatkan adanya batas untuk penerimaan agama-agama baru atau perubahan pada agama dominan. Dalam karyanya *Persian Letters* (1721), Montesquieu mengembangkan teori pluralisme agama. Perbedaan dua perspektif – politik dan inter-agama – bahkan lebih nyata dalam tulisan Jean-Jacques Rousseau. Karya John Stuart Mill *On Liberty* (1859) menandai transisi menuju konsepsi modern tentang toleransi. Dalam sudut pandangnya, dalam masyarakat modern, toleransi disyaratkan untuk mengatasi bentuk-bentuk pluralitas budaya, sosial dan politik yang tidak dapat direkonsiliasikan.

8. Konsep Toleransi dan Paradoksnya

Menurut Frost (2013), toleransi perlu dipahami secara berbeda antara konsepsi *umum* dan konsepsi yang lebih *spesifik*. Perihal konsepsi umum,

toleransi berkenaan dengan kepercayaan (*beliefs*) atau praktek yang ditoleransi adalah kepercayaan atau praktek yang memiliki keberatan (*objectionable*) dan dalam sebuah pertimbangan diyakini sebagai kepercayaan atau praktek yang salah atau buruk. Jika ***komponen keberatan*** ini lenyap, maka kita tidak berbicara tentang “toleransi” tetapi “keperbedaan” atau “afirmasi”. Kedua, bahwa komponen keberatan ini perlu diseimbangkan dengan ***komponen penerimaan***, dimana kita tidak menghapus penilaian negatif namun memberi alasan (*reason*) positif tertentu. Dalam konteks ini, menjadi salah bagi kita untuk tidak toleransi kepada apa yang salah, dan ini yang kemudian dipahami sebagai paradoks toleransi. Bahwa praktek atau keyakinan yang dikatakan itu salah, namun jika diletakkan dalam pemahaman toleransi, hal tersebut tidak salah. Ketiga, batas-batas toleransi perlu digariskan atau dispesifikkan. Hal itu terletak pada poin dimana apakah alasan penolakan akan lebih kuat jika dibandingkan dengan alasan penerimaan (yang masih meninggalkan pertanyaan terbuka tentang sarana yang tepat untuk intervensi); ini disebut *komponen penolakan*. Ketiga alasan ini dapat diletakkan untuk satu konteks yang sama – misalnya keagamaan – juga dapat diletakkan dalam konteks yang berbeda (moral, keagamaan, pragmatis) (Newey 1999, 32–34 dan Cohen 2014).

Interpretasi tentang toleransi meliputi 2 batas (*boundaries*). Batas pertama berada pada wilayah antara (1) ruang normatif praktek dan keyakinan yang dapat diterima dan (2) ruang praktek dan keyakinan yang dipandang salah namun masih dapat ditoleransi. Batas kedua, yakni praktek dan keyakinan yang berada antara ruang (2) tersebut dan (3) ruang praktek dan keyakinan yang tidak dapat ditoleransi sehingga ditolak secara ketat.

9. Empat Konsepsi Toleransi

Pertama, the *permission conception*. Menurut konsepsi ini, toleransi adalah relasi antara sebuah kewenangan (*authority*) atau mayoritas (*majority*) dan minoritas “berbeda” (atau ragam minoritas). Toleransi

kemudian berarti sang pemilik kewenangan memberi *qualified permission* kepada minoritas untuk hidup menurut keyakinannya dalam kondisi dimana minoritas menerima posisi dominan mayoritas. Selama perbedaan tetap berada di dalam batas-batas tertentu, dan sepanjang kelompok minoritas tidak mengklaim status publik dan politik yang setara, maka mereka dapat ditoleransi berdasarkan landasan yang pragmatis dan prinsipil. Berdasarkan landasan pragmatis karena bentuk toleransi ini memiliki ongkos yang paling kecil dari semua alternatif yang memungkinkan, dan bentuk toleransi ini tidak mengganggu perdamaian dan tertib sipil. Berdasarkan pada landasan prinsipil karena ada pikiran bahwa akan problematis secara moral untuk memaksa orang lain untuk menghentikan praktek atau keyakinan tertentu.

Menurut konsepsi pem-bolehan (*permission conception*), toleransi berarti bahwa sang pemilik kewenangan atau mayoritas, yang punya kekuasaan untuk interfere praktek-praktek minoritas, sementara kelompok minoritas dapat menerima posisi inferiornya. Situasi atau “istilah toleransi” menjadi bertingkat (hirarki): satu bagian membolehkan bagian lain untuk menyelenggarakan praktek atau keyakinan tertentu berdasarkan pada kondisi tertentu yang dirumuskan oleh kelompok pertama. Toleransi kemudian dipahami sebagai *permissio negativa mali: not interfering with something that is actually wrong but not “intolerably” harmful*. Konsepsi ini dipahami oleh Goethe (1829): “Toleransi harus dipandang sebagai sikap temporer semata; ia harus menuju pada rekognisi.”

Konsepsi kedua yakni *coexistence conception*, yakni toleransi dilihat sebagai sarana terbaik untuk mengakhiri atau menghindari konflik maupun pencapaian tujuan tertentu seseorang. Konsepsi ini hampir sama dengan konsepsi pertama; perbedaannya adalah pada relasi antara subyek dan obyek toleransi. Pada konsepsi kedua, situasi tidak dilihat dalam konteks satu kewenangan atau mayoritas terhadap minoritas, namun satu kelompok yang memiliki kesetaraan dalam kekuasaan. Demi kedamaian sosial maka

saling toleransi (mutual toleration) adalah alternatif terbaik dari semua alternatif yang tersedia. Kedua kelompok (mayoritas dan minoritas) lebih mendambakan koeksistensi penuh kedamaian dan bersepakat akan adanya kompromi bersama. Relasi toleransi tidak lagi vertikal tetapi horisontal: subyek pada saat yang sama adalah obyek dari toleransi itu sendiri.

Konsepsi ketiga, yakni *respect conception* – yakni kelompok-kelompok yang bertoleransi menaruh respek satu sama lain dibingkai dalam cara pandang resiprokal. Sekalipun berbeda secara fundamental dalam keyakinan etiknya (tentang kebaikan dan kebenaran jalan hidup) serta praktek-praktek kulturalnya, namun warga negara saling mengakui satu sama lain serta memiliki kesetaraan moral-politik. Mereka dituntun oleh norma yang diterima oleh semua pihak secara setara, dan tidak mendukung satu etika atau kultur tertentu (Forst 2002, ch. 2).

Konsepsi keempat yakni *esteem conception*. Konsepsi ini menyiratkan tuntutan lebih akan pengakuan bersama (*mutual recognition*) diantara warga negara. Dalam konsepsi keempat, menjadi toleran tidak hanya berarti menaruh respek pada keanggotaan dari kultur atau agama lain serta kesetaraan moral dan politik. Menjadi toleran juga dimaknai sebagai bentuk penerimaan positif akan keyakinan lain yang untuk alasan tertentu masih bisa ditemukan, walaupun keyakinan tersebut tidak seatraktif keyakinan yang dipegang seseorang.

Terdapat 2 aspek penting untuk menjawab pertanyaan konsepsi mana yang semestinya menuntun masyarakat tertentu. Pertama, diperlukan penilaian tentang konflik yang mensyaratkan atau memungkinkan terjadinya toleransi, sejarah dan karakter kelompok yang terlibat. Kedua, perlunya justifikasi normatif yang cukup memadai agar toleransi bekerja dalam konteks sosial tertentu.

10. Kohesi dan Harmoni Sosial

Konsep ini dikenal sebagai kerekatan sosial yaitu obligasi atau "lem" yang menjaga stabilitas dalam masyarakat. Kohesi sosial mencakup perasaan kebersamaan (*sense of belonging*), kepercayaan sosial (*social trust*), dan kerjasama timbal balik (*generalised reciprocity and cooperation*), serta keharmonisan sosial (*social harmony*) (Harpham, Grant, & Thomas, 2002).

Kohesi sosial menitikberatkan pada ranah psikologi sosial sebagai sebuah persepsi komunal atas perasaan bersama yang didasarkan pada saling percaya. Sehingga terdapat definisi persepsi kohesi sosial sebagai *"Perceived cohesion encompasses an individual's sense of belonging to a particular group and his or her feelings of morale associated with membership in the group. Perceived cohesion is an attribute of individuals in a group that reflects an appraisal of their own relationship to the group"* (Bolleen dan Hoyle, 1990). Kohesi sosial dianggap secara logis oleh individu sebagai anggota suatu kelompok tertentu dari perasaan atau moral yang terkait dengan keanggotaan kelompok. Kohesi sosial menjadi atribut dari seorang individu dalam kelompok itu mencerminkan penilaian mereka memiliki hubungan dengan kelompok. Artinya kohesi sosial menjadi indikator bagi keharmonisan suatu kelompok.

11. Negative Solidarity

Solidaritas merujuk pada dictionary cambridge berarti *agreement between and support for the members of a group, especially a political group* ³³. Solidaritas adalah kesepakatan diantara pendukung sebuah kelompok masyarakat yang didasari oleh perasaan senasib atau elemen interseksi lainnya dan lebih mengarah pada gerakan yang bersifat politis. Solidaritas dapat bersifat positif dan negatif. Perasaan simpati terhadap kelompok dapat menjadi negatif bagi kelompok lain. Oleh karena itu terdapat konsep negative solidarity, sebagai gerakan solidaritas yang berkaitan dengan sikap intoleransi. Implementasi dari solidaritas ini adalah gerakan resistensi yang

³³ Lihat <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/solidarity> (diakses pada 30 Mei 2021)

dilakukan oleh pihak/kelompok yang sebelumnya telah menjadi korban intoleransi. Semisal terjadi pelarangan ibadah yang berlanjut pada penutupan tempat ibadah di suatu daerah, akan diikuti oleh perilaku serupa di daerah lain dan pada kelompok yang sebelumnya menjadi korban.

12. Identitas dan Politik Identitas

Identitas membedakan manusia dengan makhluk lainnya, manusia satu dengan manusia lainnya dalam relasi sosial, dan juga manusia sebagai individu. Pembedaan ini menurut Parekh sebagai tiga dimensi identitas manusia: identitas manusia (*human identity*), identitas sosial (*social identity*), dan identitas personal (*personal identity*). Namun, ketiganya tidak bisa terpisahkan satu dengan lainnya melainkan satu kesatuan dalam tiga dimensi yang berbeda. Situasi ini yang memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan identitas seorang individu dalam situasi satu dengan lainnya. Lebih jauh konflik sosial terlebih yang dilabeli sebagai konflik berlatarbelakang primordialistik dapat ditelisik dari pergeseran identitas individu yang terlibat di dalam konflik tersebut.

Banyak ahli yang mendefinisikan identitas. Hogg and Abrams³⁴ misalnya mengatakan bahwa *identity is people's concepts of who they are, of what sort of people they are, and how they relate to others*. Sementara itu Deng dalam bukunya 'War of Visions: Conflict Identity in the Sudan' menerangkan bahwa *identity is used to describe the way individuals and groups define themselves and are defined by others on the basis of race, ethnicity, religion, language, and culture*.³⁵ Dalam definisi diawal, identitas lebih condong pada deskripsi atas ciri khas dari individu sedangkan definisi berikutnya menekankan pada penyematan atribut-atribut terhadap diri seseorang yang membedakannya dengan individu lain.

³⁴ Hogg, Michael and Dominic Abrams. 1988. *Social Identifications: A Social Psychology of Intergroup Relations and Group Processes*. London: Routledge.

³⁵ Deng, Francis M. 1995. *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan*. Washington, DC: Brookings.

Pada definisi identitas yang lebih luas, Wendt³⁶ mengatakan *social identities are sets of meanings that an actor attributes to itself while taking the perspective of others, that is, as a social object....[Social identities are] at once cognitive schemas that enable an actor to determine 'who I am/we are' in a situation and positions in a social role structure of shared understandings and expectations*. Lebih lanjut identitas nasional menggambarkan kondisi dimana sekelompok orang telah menyamakan identifikasinya dengan simbol-simbol nasional – dan telah terinternalisasi ke dalam simbol-simbol kebangsaan.³⁷

Dari uraian singkat atas beragamnya definisi identitas setidaknya ada tiga katagori yang bisa kita tarik sebagai pendekatan dari konsep identitas, yaitu relasional, kolektif, dan reflektif. Pendekatan relasional artinya identitas selalu bersifat relasional antara diri (*self*) dengan orang lain (*other*). Identitas individu didefinisikan karena ia 'berhasil' membedakan dirinya dengan orang lainnya. Dalam hal ini, perbedaan adalah keniscayaan bagi pengungkapan identitas seseorang, karena dengan membedakan maka identitas individu menjadi ada. Identitas adalah kolektif karena kesamaan-kesamaan individu-individu membentuk kolektivitas yang membedakan dengan kumpulan individu lainnya. Sebagai makhluk sosial manusia selalu mencoba mencari kesamaan identitas sekaligus mengidentifikasi perbedaan dengan kelompok individu lainnya. Seperti dikatakan Connolly,

an identity is established in relation to a series of difference that have become socially recognized. These differences are essential to its being. If they did not coexist as difference, it would not exist in its distinctness and solidity. Entrenched in this indispensable relation is a second set of tendencies...to congeal established identities into fixed forms, thought, and lived as if their structure expressed the true order of things...identity requires difference in order to be, and it

³⁶ Wendt, Alexander. 1994. "Collective Identity Formation and the International State." *American Political Science Review* 88:384–96.

³⁷ Bloom, William. 1990. *Personal Identity, National Identity, and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

*converts difference into otherness in order to secure its own self-certainty.*³⁸

Politik identitas adalah dasar dari fragmentasi sosial yang tidak bisa sepenuhnya dihilangkan dalam sistem yang demokratis sekalipun. Politik identitas berkaitan dengan usaha yang dilakukan oleh kelompok identitas tertentu agar mendapatkan pengakuan dari negara. Pengakuan dari negara menjadi hal elementer karena berkaitan dengan pemenuhan hak-hak dasar sebagai manusia sekaligus melindungi keberadaannya dalam relasi sosial-budaya, ekonomi, dan politik.

13. Kearifan Lokal

Secara etimologi Kearifan lokal terdiri dari 2 kata yaitu kearifan (wisdom) dan lokal (local). Local berarti setempat dan wisdom sama dengan kebijaksanaan. local wisdom dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan, nilai-nilai pandangan-pandangan setempat yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya.

Menurut Sibarani (2012) Kearifan lokal merupakan suatu bentuk pengetahuan asli dalam masyarakat yang berasal dari nilai luhur budaya masyarakat setempat untuk mengatur tatanan kehidupan masyarakat.³⁹

Kearifan lokal mempunyai ciri-ciri diantaranya: Kearifan lokal adalah bentuk warisan peradaban yang dilakukan secara terus menerus dari generasi, ke generasi; Kearifan lokal dianggap mampu untuk mengendalikan berbagai pengaruh dari luar; Kearifan lokal biasanya menyangkut nilai dan moral pada masyarakat setempat; Kearifan lokal tidak tertulis namun tetap diakui sebagai kekayaan dalam berbagai segi pandangan hukum; Kearifan lokal ialah bentuk sifat yang melekat pada seseorang berdasarkan

³⁸ Connolly, William E. 1991. Identity/Difference: Democratic Negotiations of Political Paradox. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

³⁹ <http://www.indonesiastudent.com/pengertian-kearifan-lokal-menurut-para-ahli-contoh-dan-cirinya/> (diakses pada 29 Mei 2021)

pada asalnya. Kearifan lokal berimplikasi pada berbagai bidang kehidupan salah satunya masalah lingkungan hidup. Berdasarkan UU No. 32/2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam UU Bab: I Pasal I Butir 30, Kearifan lokal adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari. Selain itu pada ranah kemasyarakatan kearifan lokal merupakan nilai dan tata kelakuan yang dapat menjaga keharmonisan sosial secara turun temurun.

Banjarbaru secara kultural didominasi oleh kebudayaan Jawa mempunyai beragam nilai kearifan lokal. Mengutip Bratawijaya (dalam Wulandari 2017: 168) terdapat empat belas kearifan lokal diantaranya: budi pekerti; perilaku dasar pergaulan; sifat ksatria; konsep manunggaling kawula kalawan Gusti; pendidikan anak; sikap masyarakat; pendidikan moral; pengendalian diri; kepemimpinan; siklus kehidupan; upacara pengantin; watak manusia berdasarkan hari kelahiran; selamat bulan dan cara membangun/memperbaiki rumah.⁴⁰ Terkait dengan keberagaman dan toleransi, nilai kearifan lokal yang patut dikembangkan adalah budi pekerti, perilaku dasar pergaulan, pendidikan anak dan moral, pengendalian diri dan sikap masyarakat.

14. Hak Asasi Manusia

Dalam konteks HAM sebagaimana watak dasar hak Asasi manusia adalah universal, tidak terenggut dan tidak dapat terpisah. Hak untuk bebas dalam berkeyakinan dan beragama merupakan kebebasan internal (*forum internum*), yang dapat diartikan sebagai kebebasan atau hak yang tidak boleh diintervensi, dipaksa, dipengaruhi dengan cara-cara manipulatif oleh negara atau pihak manapun. Hak tersebut sesungguhnya telah dijamin sepenuhnya di Undang-undang Dasar 1945 pasal 28 E, dan Undang-undang nomor 39

⁴⁰ Wulandari, Ari. 2017. Kearifan Lokal Orang Jawa dalam Metafora Novel Para Priyayi Karya Umar Kayam dalam Jurnal SASDAYA, Gadjah Mada Journal of Humanities, Vol. 1, No. 2 (May 2017), pp. 164-183.

tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-undang nomor 12 tahun 2005 tentang pengesahan *International Covenant Civil and Politic Rights*. Hak beragama merupakan hak individu yang tidak bisa ditunda pemenuhannya (*non derogable rights*). Kebebasan beragama sebagai jaminan oleh pemerintah bagi kebebasan kepercayaan sebagai hak asasi fundamental untuk individu dan kebebasan beribadah untuk individu dan kelompok.

Naskah akademik ini juga membahas tentang bagaimana pencegahan konflik dan penanganan setelahnya. Termasuk hak untuk korban tindakan intoleransi. Dalam konsepsi Hak Asasi Manusia terdapat empat hak pokok atas korban diantaranya: hak untuk tahu atas kebenaran; hak atas keadilan; hak atas pemulihan/reparasi dan adanya jaminan untuk tidak berulang peristiwa.⁴¹ Naskah akademik ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk pembuatan regulasi yang dapat mencegah terjadinya kasus intoleransi.

15. Inklusi Sosial

Inklusi sosial harus ditegakkan dalam setiap interaksi sosial atau dalam hubungan sosial di masyarakat. Bukan sebaliknya mempraktekkan eksklusi sosial melalui sikap dan perilaku yang menyingkirkan pihak lain karena perbedaan agama, suku bangsa, etnis. Yang terjadi akhir-akhir ini adalah praktek eksklusi sosial yang berwujud kekerasan sosial, fundamentalisme keagamaan, tribalisme, radikalisme sosial dan politik. Semua hal ini mengganggu kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Inklusi sosial ini merupakan tindakan mengembalikan kelompok-kelompok yang tersisih alias tereksklusi agar mereka memperoleh kedudukan atau posisi sama dengan kelompok mayoritas. Hal ini berimplikasi pada penerimaan secara tuntas sebagai anggota masyarakat dan warga negara. Inklusi sosial dapat ditegakkan dengan cara melakukan revitalisasi tradisi atau bentuk kearifan lokal yang ada. Kembali

⁴¹ Hak atas korban didapatkan dalam workshop Program Design “Pelatihan Counter Violent Extremism untuk Anggota Keamanan dan Pertahanan Sipil” yang diadakan oleh PusHAM Surabaya pada tanggal 11-12 Agustus 2017 di Hotel Singgasana Surabaya.

mengarusutamakan gerakan bersumber dari tradisi untuk merespon kasus-kasus eksklusi sosial yang terjadi di masyarakat. Keberagaman agama dan kepercayaan, keberagaman etnik, adat istiadat, aliran politik tidak menjadi kendala dalam praktek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Inklusi sosial itu menghargai semua bentuk perbedaan yang ada dengan penghormatan kepada ragam konsep penghargaan terhadap perbedaan yang berbasis pada sukubangsa, agama dan ras. Praktek kehidupan yang menghargai perbedaan mendukung terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis. Berinteraksi di masyarakat membutuhkan sikap untuk menerima dan menghargai beragam perbedaan. Dalam interaksi itu inklusi sosial menjadi syarat utama untuk menciptakan ketertiban dan menumbuhkan kebersamaan, sehingga dalam berinteraksi ada rasa nyaman, aman tanpa rasa curiga. Kondisi demikian ini sangat relevan untuk kondisi Indonesia saat ini.

16. Keadilan

Kesenjangan sosial ekonomi, kemiskinan antarkelompok/golongan serta kecemburuan sosial telah menjadi pemicu terjadinya kekerasan dan tindakan intoleran. Dengan kata lain, ketidakadilan itu merupakan sumber dari radikalisme dan tindakan intoleransi. Ancok (2008) menyatakan bahwa radikalisme bernausa agama disebabkan oleh ketidakadilan yang dilakukan pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang dijalankan. Karena itu, Pemerintah dari berbagai level (pusat, provinsi, kabupaten, dan kota sampai desa) perlu membuat kebijakan yang bisa memberika keadilan bagi masyarakat. Artinya pemerintah perlu untuk memperhatikan tuntutan keadilan yang ada di masyarakat. Karena radikalisme sering ditimbulkan oleh rasa keadilan yang belum dirasakan oleh sebagian masyarakat atau kelompok masyarakat. Hal ini kemudian menimbulkan sikap intoleran dan radikalisme yang dapat menjadi ancaman bagi eksistensi negara. Keadilan harus diupayakan karena masyarakat yang merasakan adanya ketidakdilan

akan terus menerus melakukan protes atas kebijakan pemerintah yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Sikap dan tindakan intoleransi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat tertentu harus dicegah dengan cara mengupayakan redistribusi ekonomi.

17. Keadilan: Pemetaan Konsep

“Keadilan” seringkali digunakan sebagai konsep yang tidak dibedakan dari hak dalam konteks umum. Aristotle, misalnya, membedakan antara keadilan “universal” yang berhubungan dengan “kebajikan (*virtue*) sebagai keseluruhan” dan keadilan “partikular” dalam ruang lingkup yang lebih sempit (Aristotle, *Nicomachean Ethics*, Book V, chs. 1–2). Aristotle juga menambahkan bahwa ketika keadilan identik dengan “*complete virtue*”, maka keadilan senantiasa ditempatkan “dalam relasi dengan orang lain”. Dengan kata lain, jika keadilan identik dengan moralitas misalnya, maka keadilan disematkan dengan konteks “apa yang saling dimiliki satu sama lain” (lihat Scanlon 1998). Namun keadilan dapat dipahami secara luas. Pada level etika individu, keadilan seringkali dikontraskan dengan kedermawanan (*charity*) pada satu sisi, dan pengampunan (*mercy*) pada sisi lain. Pada level kebijakan publik, nilai keadilan dibedakan bahkan berujung pada kompetisi dengan nilai lainnya, misalnya efisiensi ekonomi.

Pertama, keadilan berkenaan dengan bagaimana perlakuan terhadap seseorang secara individual. Isu tentang keadilan hadir dalam berbagai lingkungan – misalnya kebebasan, peluang, risiko, dan sebagainya – yang berpotensi menimbulkan pertentangan atau konflik. Pada berbagai lingkungan ini keadilan disuarakan untuk menyelesaikan konflik. Sebaliknya, ketika kepentingan tiap orang bertemu pada satu titik, dan keputusan yang diambil adalah jalan terbaik untuk memenuhi kepentingan bersama/umum – maka keadilan membuka jalan bagi nilai-nilai lain.

Narasi para pakar ketika menulis tentang keadilan menghadirkan dua muka keadilan: pertama, keadilan konservatif berkenaan dengan berbagai

norma dan praktek yang ada, dan keadilan ideal sebagai tuntutan mereformasi norma dan praktek tersebut (lihat Sidgwick 1874/1907, Raphael 2001). Sehingga pada satu sisi, keadilan itu tentang bagaimana memberi respek pada hak-hak tiap orang di bawah aturan moral dan hukum yang berlaku, atau lebih umumnya memenuhi ekspektasi yang telah disyaratkan sebagai hasil dari konvensi sosial dan sebagainya. Di sisi lain, keadilan seringkali memberi alasan untuk mengubah hukum, praktek, dan konvensi, sehingga mewujudkan ekspektasi baru. Beberapa konsepsi menginterpretasikan keadilan dalam cara pandang apa yang dapat diklaim individu di bawah payung hukum dan konvensi sosial yang berlaku (Hume, *A Treatise of Human Nature*, Book III, Part II). Hayek berpendapat bahwa keadilan merupakan properti bagian dari perilaku individu, dan merupakan wujud kepatuhan pada “rules of just conduct” yang telah berkembang untuk memungkinkan sebuah ekonomi pasar agar berfungsi secara efektif. Pada titik lain, di dalam konsepsi keadilan terdapat prinsip seperti kesetaraan (*equality*). Sehingga klaim yang ditarik dari hukum atau praktek yang berlaku ditiadakan kecuali kalau pelaksanaan hukum dan praktek tersebut bersesuaian dengan prinsip yang disyaratkan. Dalam konteks ini, Rawls berupaya merekonsiliasi tuntutan akan keadilan konservatif dan keadilan ideal.

Keadilan korektif hadir dalam sebuah relasi bilateral antara pelaku kesalahan (**wrongdoer**) dan korbannya (*victim*), dan kesalahan dapat ditanggihkan dengan meletakkan kembali korban pada posisi semula. Keadilan distributif, sebaliknya, hadir dalam sebuah relasi multilateral: bahwa keadilan distributif terwujud manakala risorsis yang tersedia pada distributor dapat terbagikan menurut beberapa kriteria, misalnya kesetaraan, kebutuhan, dan sebagainya. Dalam cara pandang Aristotle, apabila terdapat jumlah alat musik flute lebih sedikit daripada orang yang ingin memainkannya, maka flute seharusnya diberikan kepada orang yang menampilkan performa terbaik (Aristotle, *The Politics*, p. 128). Di era

modern, prinsip keadilan distributif diterapkan pada institusi sosial seperti properti dan sistem pajak.

Distingsi ketiga yakni keadilan prosedural dan keadilan substantif. Keadilan prosedural berkenaan dengan upaya menentukan bagaimana manfaat (*benefit*) terdistribusi kepada individu, dan keadilan akan hasil akhir itu sendiri (keadilan substantif). Keadilan mengambil sebuah bentuk komparatif ketika menentukan apa yang seharusnya dimiliki seseorang ketika dilihat dari klaim pihak lain: untuk menentukan seberapa besar potongan kue tepat untuk seseorang, maka perlu untuk mengetahui bagaimana klaim orang lain terhadap kue tersebut, dan juga prinsip apa yang diterapkan dalam pembagian kue tersebut – misalnya pemerataan, dan sebagainya. Keadilan non-komparatif terwujud ketika, misalnya, seseorang telah dijanjikan akan keseluruhan kue tersebut, dan ia dapat memberi klaim sendiri atas kue tersebut. Beberapa teori tentang keadilan menyatakan bahwa keadilan selalu mengambil bentuk komparatif – misalnya keadilan hadir ketika ketimpangan tidak hadir – sementara teori lain menyatakan bahwa keadilan senantiasa mengambil bentuk non-komparatif.

B. Kajian terhadap asas/ prinsip yang terkait penyusunan norma

Peraturan daerah yang dibentuk oleh pemerintahan daerah sebagai instrumen yuridis untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, adapun materi muatan yang diatur dalam peraturan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menampung materi muatan lokal yang merupakan aspirasi masyarakat daerah. Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat harus sesuai dengan asas penyelenggaraan

pemerintahan daerah, asas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 58 UU No. 23 Tahun 2014 yaitu:

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Dalam negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutionil*). Undang-Undang Dasar atau *verfassung*, oleh Carl Schmit dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi, sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara. Maksud dari supremasi konstitusi yaitu dimana konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara.⁴²

Menurut K.C. Wheare, dengan menempatkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi (*supreme*) ada semacam jaminan bahwa:

“Konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan diubah begitu saja secara sembarangan. Perubahan harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahan pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus atau istimewa.”⁴³

⁴²Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 58.

⁴³*Ibid.*, h. 62.

Menurut Adnan Buyung Nasution, suatu pemerintah yang didasarkan pada konstitusi, tetapi konstitusinya tidak memuat esensi konstitusionalisme, dalam arti tidak memberi jaminan yang sungguh-sungguh atas perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) melalui distribusi kekuasaan yang seimbang dan demokratis, bukanlah pemerintahan konstitusional. Suatu negara yang memiliki undang-undang dasar, tetapi undang-undang dasar tersebut membuka peluang bagi terjadinya sistem politik yang tidak demokratis melalui penafsiran-penafsiran sepihak oleh penguasa bukanlah pemerintah yang konstitusional. Jadi, meskipun suatu pemerintah telah dilaksanakan sesuai dengan konstitusi yang ada, pemerintah itu bukanlah pemerintahan konstitusional jika konstitusi yang ada itu tidak sejalan dengan konstitusionalisme. Dengan demikian, negara yang secara resmi memiliki konstitusi belum tentu melahirkan pemerintahan yang konstitusional.⁴⁴

Dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Toleransi dan Keberagaman di Banjarbaru ini berpijak pada prinsip-prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan memperhatikan konsep hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dalam Teori *Stufenbau*. Teori ini menyatakan bahwa sistem norma hukum berlapis dan berjenjang-jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi sumber bagi norma-norma di bawahnya (*Grundnorm* dalam teori Hans Kelsen dan *Statsfundamentalnorn* dalam teori Hans Nawiasky).⁴⁵

Peraturan perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Moh.

⁴⁴Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, h. 162-163.

⁴⁵Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, h. 68-74.

Mahfud MD membedakan secara tajam karakter produk hukum antara produk hukum yang *responsive/populistik* dengan produk hukum *konserfatif/ortodoks/elitis*, bahwa:⁴⁶

“Produk hukum *responsive/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat *responsive* terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sementara “Produk hukum *konserfatif/ortodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum *responsive*, hukum *ortodoks* lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum *responsive* atau *konserfatif*, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.”

Produk hukum yang berkarakter *responsif*, proses pembuatannya bersifat *partisipatif*, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter *ortodoks* bersifat *sentralistik* dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif. Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter *responsif* bersifat *aspiratif*. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang berkarakter *ortodoks* bersifat *positivis-instrumentalis*. Artinya memuat materi yang lebih merefleksikan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat

⁴⁶Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001, h. 25.

materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.⁴⁷

Produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/ konserfatif/ elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjutan yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks biasanya cenderung memuat materi singkat dan pokok-pokoknya saja untuk kemudian memberi peluang yang luas bagi pemerintah untuk mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.⁴⁸

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya mendasarkan pada:⁴⁹

- a) Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalny, undang-undang dalam arti formal (*wet in forme lezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daserhdan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur,

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Ind-Hill. Co, Jakarta, 1992, h. 13 - 18.

terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka *hanya* dalam bentuk undang-undang itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

- b) Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: peraturan perundang-undangannya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
- c) Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai ciata hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: peraturan perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan

mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Bahwa asas yang digunakan peraturan daerah ini selaras dengan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 6 Ayat (1)

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selanjutnya penormaan terhadap produk daerah tentang Toleransi dan Keberagaman di Banjarbaru ini juga selaras dengan asas-asas penyelenggaraan negara dan asas-asas pelayanan publik bagi masyarakat. Bahwa Asas Umum Penyelenggaraan Negara ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (UU 28/1999), ditambah asas efektifitas dan efisiensi, dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU 25/2009). Berikut penjelasannya:

Asas Umum Penyelenggaraan Negara

Pasal 20 ayat (1) UU No. 28/1999

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum

Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a) Asas kepastian hukum;
- b) Asas tertib penyelenggara negara;
- c) Asas kepentingan umum;
- d) Asas keterbukaan;
- e) Asas proporsionalitas;
- f) Asas profesionalitas;
- g) Asas akuntabilitas;
- h) Asas efisiensi;
- i) Asas efektivitas.

Pasal 4 UU 25/2009

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a) kepentingan umum;
- b) kepastian hukum;
- c) kesamaan hak;
- d) keseimbangan hak dan kewajiban;
- e) keprofesionalan;
- f) partisipatif;
- g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h) keterbukaan;
- i) akuntabilitas;
- j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k) ketepatan waktu; dan
- l) kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dalam hal ini asas-asas penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014), yakni sebagai berikut:

Pasal 58 UU 23/2004

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada Asas Umum

Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang terdiri atas:

- a) asas kepastian hukum;
- b) asas tertib penyelenggara negara;
- c) asas kepentingan umum;
- d) asas keterbukaan;
- e) asas proporsionalitas;
- f) asas profesionalitas;
- g) asas akuntabilitas;
- h) asas efisiensi;

- i) asas efektivitas; dan
- j) asas keadilan

Asas-asas yang mendasari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 1 angka 2 UU 23/2014 memberikan rambu-rambu pada Pemerintahan Daerah dalam menjalankan pemerintahannya dengan tetap mengacu pada asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka asas-asas yang terkandung dalam muatan materi Peraturan Perundang-Undangan harus menjiwai pembentukan Peraturan Daerah tentang Toleransi dan Keberagaman di Banjarbaru sebagaimana tersebut di atas. Sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah baik Provinsi, Kota dan/atau Kabupaten, maka beberapa asas yang harus dilakukan dalam menangani konflik intoleransi berbasis SARA adalah mengacu pada Pasal 2 UU 7/2012 yang memberikan cerminan asas-asas:

- a. Kemanusiaan;
Dalam penanganan konflik harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- b. Hak asasi manusia;
Dalam penanganan konflik harus menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak yang secara kodrati melekat pada manusia dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan oleh setiap orang, negara, hukum, dan Pemerintah, demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, serta keadilan.
- c. Kebangsaan;

Dalam penanganan konflik harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap memelihara prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan;

Dalam penanganan konflik harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kebhinneka-tunggal-ikaan;

Dalam penanganan konflik harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan serta kondisi khusus daerah dan budayanya, khususnya yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Keadilan;

Dalam penanganan konflik harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, tanpa terkecuali.

g. Kesetaraan gender;

Dalam penanganan konflik harus memperhatikan kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan haknya sebagai manusia agar mampu berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan pendidikan sehingga memperoleh manfaat dan mampu berpartisipasi secara setara dan adil dalam pembangunan.

h. Ketertiban dan kepastian hukum;

Dalam penanganan konflik harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

i. Keberlanjutan;

Dalam penanganan konflik harus dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan untuk menciptakan suasana tenteram dan damai.

j. Kearifan lokal;

Dalam penanganan konflik harus memperhatikan nilai-nilai yang hidup dan dihormati di dalam masyarakat.

- k. Tanggung jawab negara;
Bahwa penanganan konflik merupakan tanggung jawab seluruh komponen negara, baik Pemerintah maupun masyarakat.
- l. Partisipatif;
Bahwa penanganan konflik melibatkan masyarakat dalam keseluruhan prosesnya, dari perencanaan, pembiayaan, hingga pengawasan.
- m. Tidak memihak; dan
Bahwa penanganan konflik berpegang teguh pada norma dengan tidak berpihak pada pihak manapun.
- n. Tidak membedakan;
bahwa dalam penanganan konflik harus memberikan perlakuan yang sama dengan tidak membedakan antar kelompok masyarakat.

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat

Secara empiris, Kota Banjarbaru merupakan kota dengan mobilitas sosial yang tinggi dan menjadi salah satu pusat pertumbuhan di Kalimantan Selatan. Posisi ini membawa konsekuensi meningkatnya interaksi antarkelompok masyarakat yang berasal dari latar agama, etnis, budaya, profesi, dan status sosial yang beragam.

Dalam situasi seperti itu, persoalan toleransi dapat muncul bukan hanya dalam bentuk konflik terbuka, tetapi juga dalam bentuk laten seperti prasangka, eksklusivisme sosial, penolakan simbolik, ujaran kebencian, hambatan sosial terhadap kegiatan keagamaan atau

kebudayaan, dan lemahnya komunikasi antarwarga. Karena itu, pengaturan daerah perlu memosisikan pencegahan sebagai poros utama, bukan semata-mata penanganan setelah konflik membesar.

Beberapa indikator kebutuhan empiris di Banjarbaru dapat dilihat dari adanya kegiatan-kegiatan dialog dan pembinaan lintas agama yang melibatkan remaja, mahasiswa, penyuluh agama, serta tokoh lintas iman. Kehadiran kegiatan semacam ini menunjukkan bahwa ekosistem penguatan toleransi di Banjarbaru sudah ada, tetapi masih memerlukan kerangka kebijakan yang permanen, terkoordinasi, dan dapat diintegrasikan dengan perangkat daerah, kecamatan, kelurahan, forum masyarakat, serta lembaga pendidikan

Pada saat yang sama, pembelajaran dari level provinsi menunjukkan bahwa regulasi toleransi berpotensi tidak efektif apabila tidak dibarengi dengan sosialisasi yang merata, sumber daya pelaksana yang cukup, dan koordinasi birokrasi yang baik. Oleh sebab itu, Kota Banjarbaru memerlukan desain kebijakan yang lebih operasional, misalnya melalui penguatan perangkat daerah pelaksana, fasilitasi forum kerukunan, pembentukan RT/RW sadar toleransi, dan pengaturan tindak lanjut melalui Peraturan Wali Kota.

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

Penerapan Peraturan Daerah ini akan membawa implikasi kelembagaan karena pemerintah daerah perlu menyiapkan peran yang lebih aktif bagi perangkat daerah bidang kesatuan bangsa dan politik, kecamatan, kelurahan, forum kerukunan umat beragama, forum pembauran kebangsaan, forum kewaspadaan dini masyarakat, serta unsur masyarakat lainnya.

Dari sisi anggaran, keberhasilan implementasi menuntut alokasi pembiayaan untuk sosialisasi, pendidikan dan pelatihan, fasilitasi dialog, pembentukan forum, pendampingan masyarakat, pemulihan pascakonflik, dan dukungan administratif. Karena itu, pengaturan pendanaan dalam Raperda menjadi penting agar kewajiban normatif pemerintah daerah dapat diterjemahkan menjadi program dan kegiatan yang nyata.

Dengan adanya pengaturan mengenai Toleransi Kehidupan Bermasyarakat di Kota Banjarbaru maka akan mampu mempercepat pemerataan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan pemerintah daerah yang berpihak pada masyarakat miskin. Dengan adanya pengaturan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dengan peraturan daerah akan memberikan kepastian hukum pada penyediaan anggaran dan pelaksanaan oleh perangkat daerah.

Konsekuensi yuridis dari hal tersebut yakni keharusan pemerintah daerah menganggarkan dalam APBD Kota Banjarbaru. Selain itu berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322) dan dalam pelaksanaannya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781).

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BANJARBARU TENTANG TOLERANSI KEHIDUPAN BERMASYARAKAT

A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Pasal 28I ayat (2): Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Makna pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Indonesia sebagai negara yang majemuk terdiri dari beraga suku bangsa, bahasa, budaya dan agama pastinya memiliki ciri karakter daerah masing-masing yang berbeda dan khas. Atas hal tersebut implementasi Pasal 28I ayat (2) terhadap keberagaman suku adat dan budaya serta agama yakni setiap orang tidak boleh diperlakukan secara diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Pasal 29

Ayat (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.

Ayat (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Makna Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dapat dijelaskan bahwa ideologi negara Indonesia dalah Ketuhanan yang Maha Esa, oleh karena segala kegiatan di negara Indonesia harus berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan hal ini bersifat mutlak. Prinsip Ketuhanan yang ditanamkan dalam UUD 1945 merupakan perwujudan dari pengakuan keagamaan. Oleh karena itu, setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya dan kepercayaannya. Selanjutnya Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa setiap warga negara memiliki agama dan kepercayaannya sendiri tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun. Dan tidak ada yang bisa melarang orang untuk memilih agama yang diyakininya.

Setiap agama memiliki cara dan proses ibadah yang bermacam-macam, oleh karena itu setiap warga negara tidak boleh untuk melarang orang beribadah. Supaya tidak banyak konflik-konflik yang muncul di Indonesia.

B. Undang-Undang 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886)

Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Selain itu hak asasi, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 2

Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

Pasal 3

Ayat (1) Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bernasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan.

Ayat (2) Setiap orang berhak atas pegakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

Ayat (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Hak Atas Kebebasan Pribadi

Pasal 23

Ayat (1) Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.

Ayat (2) Setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan dan menyebarkan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan negara.

Keterkaitan antara UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan Raperda Penguatan Toleransi dan Keberagaman ini adalah sangat jelas pengaturan bahwa Negara menjamin kebebasan setiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu, dan menjamin kemerdekaan setiap orang memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Dalam hal ini Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

C. Undang-Undang 12/2005 tentang Hak-Hak Sipil dan Politik

Parameter hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam Konstitusi dan parameter hak asasi manusia, khususnya Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia dengan **UU. No. 12/ 2005**. Parameter lain yang digunakan juga adalah Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan yang dicetuskan melalui **Resolusi Sidang Umum PBB No 36/55** pada 25 November 1981.

D. Undang-Undang 23/2014 tentang Pemerintah Daerah

Pasal 25 ayat (1) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian

Bhineka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundnag-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Ayat (2) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing.

E. Undang-Undang 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4967)

Pada ketentuan umum disebutkan bahwa penanganan konflik adalah serangkaian yang dilakukan dengan sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, dan sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian, dan pemulihan pasca konflik.

Pasal 3 disebutkan bahwa Penanganan Konflik bertujuan:

- a. menciptakan kehidupan masyarakat yang aman, tenteram, damai, dan sejahtera;

- b. memelihara kondisi damai dan harmonis dalam hubungan sosial kemasyarakatan;
- c. meningkatkan tenggang rasa dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara;
- d. memelihara keberlangsungan fungsi pemerintahan;
- e. melindungi jiwa, harta benda, serta sarana dan prasarana umum;
- f. memberikan perlindungan dan pemenuhan hak korban; dan
- g. memulihkan kondisi fisik dan mental masyarakat serta sarana dan prasarana umum.

Pasal 6

Ayat (1) Pencegahan Konflik dilakukan dengan upaya:

- a. memelihara kondisi damai dalam masyarakat;
- b. mengembangkan sistem penyelesaian perselisihan secara damai;
- c. meredam potensi Konflik; dan
- d. membangun sistem peringatan dini.

Ayat (2) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

Meredam Potensi Konflik

Pasal 9

Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban meredam potensi Konflik dalam masyarakat dengan:

- a. melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang memperhatikan aspirasi masyarakat;
- b. menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik;
- c. melakukan program perdamaian di daerah potensi Konflik;
- d. mengintensifkan dialog antarkelompok masyarakat;
- e. menegakkan hukum tanpa diskriminasi;
- f. membangun karakter bangsa;
- g. melestarikan nilai Pancasila dan kearifan lokal; dan
- h. menyelenggarakan musyawarah dengan kelompok masyarakat untuk membangun

Pasal 10

Ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah membangun sistem peringatan dini untuk mencegah:

- a. Konflik di daerah yang diidentifikasi sebagai daerah potensi Konflik; dan/atau
- b. perluasan Konflik di daerah yang sedang terjadi Konflik.

Ayat (2) Sistem peringatan dini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penyampaian informasi mengenai potensi Konflik atau terjadinya Konflik di daerah tertentu kepada masyarakat.

Ayat (3) Pemerintah dan Pemerintah Daerah membangun sistem peringatan dini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) melalui media komunikasi.

BAB V

PEMULIHAN PASCAKONFLIK

Pasal 36

Ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan upaya Pemulihan Pascakonflik secara terencana, terpadu, berkelanjutan, dan terukur.

Ayat (2) Upaya Pemulihan Pascakonflik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. rekonsiliasi;
- b. rehabilitasi; dan
- c. rekonstruksi.

BAB VI

KELEMBAGAAN DAN MEKANISME PENYELESAIAN KONFLIK

Pasal 40

Kelembagaan penyelesaian Konflik terdiri atas Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pranata Adat dan/atau Pranata Sosial, serta Satuan Tugas Penyelesaian Konflik Sosial.

Implikasi UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terhadap Raperda tentang Penguatan Toleransi dan Keberagaman adalah Pemerintah Daerah berwenang dalam penanganan konflik sosial baik dalam pencegahan konflik, meredam potensi konflik, pemulihan pasca konflik serta turut andil dalam kelembagaan penyelesaian konflik.

F. Undang-Undang 6/2014 tentang Desa

Pasal 96 yang menyebutkan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Pasal 97 ayat (4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang: a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

G. Undang-Undang 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Etnis dan Ras (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4919)

Bahwa umat manusia berkedudukan sama di hadapan Tuhan Yang Maha Esa dan umat manusia dilahirkan dengan martabat dan hak-hak yang sama tanpa perbedaan apa pun, baik ras maupun etnis. Segala tindakan diskriminasi ras dan etnis bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Selain itu segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan berhak atas perlindungan terhadap setiap bentuk diskriminasi ras dan etnis. Adanya diskriminasi ras dan etnis dalam kehidupan bermasyarakat merupakan hambatan bagi hubungan kekeluargaan, persaudaraan, persahabatan, perdamaian, keserasian, keamanan, dan kehidupan bermata pencaharian di antara warga negara yang pada dasarnya selalu hidup berdampingan.

Pasal 4 menyebutkan tindakan diskriminatif ras dan etnis berupa:

- a. memperlakukan perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau
- b. menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan ras dan etnis yang berupa perbuatan:
 1. membuat tulisan atau gambar untuk ditempatkan, ditempelkan, atau disebarluaskan di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dilihat atau dibaca oleh orang lain;
 2. berpidato, mengungkapkan, atau melontarkan katakata tertentu di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat didengar orang lain;
 3. mengenakan sesuatu pada dirinya berupa benda, kata-kata, atau gambar di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dibaca oleh orang lain; atau
 4. melakukan perampasan nyawa orang, penganiayaan, pemerkosaan, perbuatan cabul, pencurian dengan kekerasan, atau perampasan kemerdekaan berdasarkan diskriminasi ras dan etnis.

Pasal 5 menyebutkan penghapusan diskriminasi ras dan etnis wajib dilakukan dengan memberikan:

- a. perlindungan, kepastian, dan kesamaan kedudukan di dalam hukum kepada semua warga negara untuk hidup bebas dari diskriminasi ras dan etnis;
- b. jaminan tidak adanya hambatan bagi prakarsa perseorangan, kelompok orang, atau lembaga yang membutuhkan perlindungan dan jaminan kesamaan penggunaan hak sebagai warga negara; dan

- c. pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya pluralisme dan penghargaan hak asasi manusia melalui penyelenggaraan pendidikan nasional.

Pasal 6 menyebutkan perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk tindakan diskriminasi ras dan etnis diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, serta melibatkan partisipasi seluruh warga negara yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7

Untuk penyelenggaraan perlindungan terhadap warga negara sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 6, pemerintah dan pemerintah daerah wajib:

- a. memberikan perlindungan yang efektif kepada setiap warga negara yang mengalami tindakan diskriminasi ras dan etnis dan menjamin terlaksananya secara efektif upaya penegakan hukum terhadap setiap tindakan diskriminasi yang terjadi, melalui proses peradilan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. menjamin setiap warga negara untuk memperoleh pertolongan, penyelesaian, dan penggantian yang adil atas segala kerugian dan penderitaan akibat diskriminasi ras dan etnis;
- c. mendukung dan mendorong upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis, dan menjamin aparatur negara dan lembaga-lembaga pemerintahan bertindak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- d. melakukan tindakan yang efektif guna memperbaiki, mengubah, mencabut, atau membatalkan peraturan perundang-undangan yang mengandung diskriminasi ras dan etnis.

Keterkaitan antara UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras Dan Etnis dengan Raperda Penguatan Toleransi dan Keberagaman adalah negara menjamin perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk tindakan diskriminasi ras dan etnis. Perlindungan ini dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, serta melibatkan partisipasi seluruh warga negara yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

H. UU PNPS 1965 tentang Anti Penodaan Agama

UU itu berisi larangan membuat tafsir yang berbeda dengan tafsir mainstream. Membuat interpretasi berbeda dituduh sebagai penodaan agama. Negara hanya mengklaim satu tafsir sebagai tafsir mainstream dan menolak tafsir lain. Kita tahu bahwa dalam sejarah agama-agama, tidak ada tafsir tunggal. Sebab, bicara agama selalu berujung pada tafsir yang beragam. Dalam konteks Islam, tafsir mainstream itu adalah tafsir MUI. Dewasa ini dimana MUI dipengaruhi kelompok pendukung intoleran melahirkan pandangan yg problematik. Misalnya, fatwa MUI tentang pengharaman pluralisme, sekularisme dan liberalisme; pengharaman ucapan Selamat Natal; memandang sesat Ahmadiyah; dan memandang sesat Islam Syi'ah. Secara langsung atau tidak, fatwa MUI punya andil bagi timbulnya berbagai kekerasan berbasis agama.

I. Surat Edaran Mendagri 1978, diperkuat dengan UU Administrasi Kependudukan (2006) menyebut hanya 5 agama diakui negara, lalu Surat Edaran Presiden 2006 memasukkan KongHucu sebagai agama diakui

Ketiga keputusan ini bertentangan dengan Konstitusi 1945 yang menjamin kemerdekaan setiap warga negara untuk beragama sesuai keyakinan masing-masing. Akibatnya, para penganut agama selain 6 agama dimaksud tidak boleh mengekspresikan agama mereka dalam kartu identitas (KTP), Akta Nikah dan surat resmi lainnya TAP MPR 1978 tentang Aliran Kepercayaan. Di Indonesia terdapat sebanyak kurang lebih 10 juta penganut kepercayaan (indigenous religion) yang terbagi dalam 200 lebih aliran. Agama mereka sudah eksis di Nusantara ini jauh sebelum datangnya agama-agama impor, seperti Islam, Kristen, Hindu dan Budha. Namun, Tap MPR itu menyerukan agar para penganut aliran ini kembali ke agama induk.

J. SKB 2 Menteri tentang pendirian rumah ibadah tahun 2006

Dinyatakan di dalamnya pendirian rumah ibadah harus mendapatkan izin dari 60 orang dari lingkungan setempat. Aturan ini dalam prakteknya susah dipenuhi bagi kelompok minoritas, termasuk kelompok Muslim di Kupang, Minahasa dan Papua. Dalam keadaan damai, mungkin tidak sulit mencari dukungan 60 orang, tetapi jika keadaan genting seperti sekarang, jangankan 60 orang, mencari dukungan 5 orang saja sulit.

K. SKB Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung tahun 2008 tentang Ahmadiyah

Salah satu pasalnya berbunyi: larangan bagi Ahmadiyah menyebarkan ajarannya ke publik.

L. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perangkat Daerah Yang Melaksanakan Urusan Pemerintahan Di Bidang Kesatuan Bangsa Dan Politik

Sesuai dengan amanat Permendagri Nomor 11 Tahun 2019 yang mengatur tentang pelaksanaan urusan perangkat daerah bidang kesbangpol. Sehingga, tidak ada lagi nomenklatur kesbangpol yang berbentuk kantor, bagian atau yang bergabung dengan organisasi perangkat daerah (OPD) lain.

M. Permendagri Nomor 90 tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah

Permendagri Nomor 90 tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BANJARBARU TENTANG TOLERANSI KEHIDUPAN BERMASYARAKAT

A. Landasan Filosofis

Berdasarkan angka 4 huruf A Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 menyebutkan “Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Rumusan tersebut sama dengan angka 4 huruf A Lampiran II Permendagri No. 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018.

Negara Indonesia adalah Negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, sehingga segala peraturannya sudah seharusnya berlandaskan hukum. Secara teoritis, dalam hierarki norma hukum dikenal istilah teori jenjang norma hukum. Hans Kelsen (teori jenjang norma) menyatakan bahwa norma yang paling dasar adalah Norma Dasar (*Grundnorm*) yang bersifat hipotetis dan fiktif, yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan dijadikan sebagai sumber dan dasar bagi peraturan di bawahnya. Norma ini juga

disebut *pre-supposed* sebab ditentukan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang menjadi gantungan bagi norma-norma di bawahnya.⁵⁰

Hans Nawiasky (teori jenjang norma hukum) lebih lanjut menerangkan bahwa selain berjenjang dan berlapis, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Pembagiannya terdiri atas empat kelompok besar, yaitu: Kelompok I: *Staatsfundamentalnorn* (Norma Fundamental Negara); Kelompok II: *Staatsgrundgezets* (Aturan Dasar/Pokok Negara); Kelompok III: *Formell Gezets* (Undang-Undang 'formal'); Kelompok IV: *Verornug* dan *Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).⁵¹

Merujuk pada dua teori yang dikemukakan tersebut di atas, maka di Negara Indonesia yang dikategorikan sebagai Norma Dasar atau Norma Fundamental Negara adalah Pancasila⁵², sehingga peraturan yang dibentuk di bawahnya (khususnya tentang pengaturan toleransi dan keberagaman) seharusnya didasarkan pada nilai-nilai yang terkandung di dalam cita hukum Pancasila. Secara filosofis, cita hukum yang dapat dijadikan sebagai dasar pengaturan Perda Toleransi dan Keberagaman di Banjarbaru adalah beberapa sila dalam Pancasila, antara lain: *pertama*, sila kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab; *kedua*, sila ketiga,

⁵⁰Maria Farida Indrati S., *Op.Cit.*, h. 25.

⁵¹*Ibid*, h. 27.

⁵²*Ibid*, h. 38.

Persatuan Indonesia; dan *ketiga*, sila kelima, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Nilai-nilai moral yang terkandung dalam Pancasila pada hakikatnya merupakan kesatuan moral bangsa Indonesia. Pancasila merupakan moral, sekaligus mengandung arti sebagai norma. Pancasila sebagai norma terdiri dari lima norma sebagai tercantum pada lima sila Pancasila, yang memiliki unsur-unsur bersama, sehingga dapat diterima oleh seluruh rakyat Indonesia. Pancasila sebagai moral pengikat seluruh bangsa Indonesia bahkan sebenarnya seluruh umat manusia karena nilai-nilai moral yang terkandung di dalam pancasila bersifat universal.⁵³

Berikut pembahasan yang dilakukan oleh Soeprapto terkait dengan hakikat Pancasila dan rumusan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang merupakan implementasi dari hakikat Pancasila:⁵⁴

No	Konsep dalam Pancasila	Prinsip dalam Pancasila	Nilai dalam Pancasila	UUD NRI 1945
1	Konsep Religiusitas: penyebutan Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan hakikat dari segala agama dan kepercayaan yang berkembang di Indonesia.	Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa: memberikan pengakuan terhadap berbagai agama dan kepercayaan dan kebebasan untuk memeluk dan beribadah menurut	Sila pertama: Keimanan	Ps. 29

⁵³Dionisius Andhika, Analisis Implementasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Kehidupan Kampus Universitas Negeri Semarang http://www.academia.edu/5753074/MAKALAH_PENDIDIKAN_PANCASILA, dikunjungi pada tanggal 19 September 2015.

⁵⁴Soeprapto, Pancasila, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, h. 9-30.

		keyaki-nannya tersebut.		
2	Konsep Humanitas: disebut sebagai prinsip kemanusiaan atau internasionalisme memiliki makna: a) kewajiban menghormati kodrat, harkat dan martabat manusia lainnya yang cenderung bersifat pluralistik; b) hak asasi manusia tetap dapat dibatasi dalam penerapannya; c) menumbuhkan kasih sayang dan menghindari sifat mementingkan diri dan benar sendiri, sehingga perlu pengendalian diri.	Prinsip Kemanusiaan yang adil dan beradab: memberikan penghormatan kepada harkat dan martabat manusia, kebebasan berpendapat, dan sifat-sifat pluralistik bangsa dengan cara: a) mengembangkan sikap inklusif, konvergen, toleran, akomodatif; dan b) menghindari sikap sektarian, formalistik, dan ekstremitas.	Sila kedua: Kesetaraan	Ps. 26, Ps. 27, Ps. 28, Ps. 28 A-28J, Ps. 30, Ps. 31
3	Konsep Nasionalitas: bukan merupakan paham yang sempit (<i>chauvinisme</i>), dimana dalam hidup bermasyarakat penting untuk mengutamakan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi dan menghargai simbol-simbol negara.	Prinsip Persatuan Indonesia: menyatakan cinta pada bangsa dan negara serta mengembangkan patriotisme dalam menjaga keutuhan dan kesejahteraan bangsa.	Sila ketiga: Persatuan dan Kesatuan	Ps. 1, Ps. 32, Ps. 35, Ps. 36, Ps. 36A-C
4	Konsep Sovereinitas: sistem demokrasi yang sesuai dengan latar belakang bangsa dan negara Indonesia sendiri, serta mengakomodasi kepentingan bangsa (menghindari liberalisme yang cenderung individualistik).	Prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan: mengutamakan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam mencari kesepakatan bersama serta tetap memperhatikan rasa keadilan dan menghindari prinsip	Sila keempat: Mufakat	Ps. 1 ayat (2), Ps. 2, Ps. 3, Ps. 4, Ps. 5, Ps. 6, Ps. 6A, Ps. 7, Ps. 7A-7C, Ps. 11, Ps. 16, Ps. 18, Ps. 18A-18B, Ps. 19, Ps. 20, Ps. 20A, Ps. 21, Ps.

		tirani minoritas dan dominasi mayoritas.		22, Ps. 22A-22B
5	Konsep Sosialitas: negara Indonesia didirikan dengan mempertimbangkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.	Prinsip Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia: menerapkan perekonomian dengan asas kekeluargaan dan memberikan peran lebih kepada negara untuk mengelola kekayaan alam.	Sila kelima: Kesejahteraan	Ps. 27, Ps. 33, Ps. 34

Catatan: rumusan pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 adalah tambahan penulis

Ten Berge mengartikan desentralisasi sebagai suatu penyerahan atau pengakuan hak (mengenai keadaan yang telah dinyatakan) atas kewenangan untuk pengaturan dan pemerintahan dari badan-badan hukum publik yang rendah atau organ-organ, dalam mana ini diberi kesempatan untuk melakukan suatu kebijaksanaan sendiri.”⁵⁵ Desentralisasi kekuasaan yang melahirkan daerah otonom sering dijumpukan dengan otonomi daerah yang sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik – kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Jika dilihat dari konteks pembagian kekuasaan dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian sebaliknya.”⁵⁶

⁵⁵Ten Berge, Bah.an Penataran H.ukum Administrasi, Kerjasama H.ukum Indonesia-Belanda, 1999, h. 16.

⁵⁶Ryaas Rasyid, perspektif Otonomi Luas, dalam Otonomi atau Federalisme dampaknya terhadap Perekonomian, Suara Harapan, Jakarta, 2000, h. 78.

Pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan daerah otonom tersebut tentunya tidak lepas sebagai sarana untuk mempermudah atau mempercepat terwujudnya kesejahteraan. Menurut Sandy pembentukan daerah otonom bertujuan:⁵⁷ *pertama*, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pada tingkat lokal; *kedua*, meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari kontribusi kegiatan mereka itu; *ketiga*, penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistik; *keempat*, melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri (*self government*); dan *kelima*, pembinaan kesatuan nasional.

Sedangkan Dann Suganda berpendapat bahwa pembentukan daerah otonom juga didasarkan adanya beberapa kemungkinan, yaitu:⁵⁸ *pertama*, pemanfaatan sebesar-besarnya potensi daerah sendiri; *kedua*, untuk terpusatkan masyarakat di daerah-daerah karena aspirasi dan kehendaknya terpenuhi; *ketiga*, masyarakat setempat lebih banyak ikut serta didalam memikirkan masalah-masalah pemerintahan, jadi lebih cocok dengan susunan pemerintahan yang demokratis; *keempat*, pembangunan di daerah-daerah akan lebih pesat, karena tiap-tiap daerah akan berusaha untuk menciptakan kebanggaannya sendiri.

Memperhatikan pendapat-pendapat di atas jelas nampak bahwa otonomi daerah sangat berkaitan dengan demokrasi, kesejahteraan rakyat, efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia pembagian kekuasaan yang

⁵⁷Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar Administrasi Pembangunan, LP3ES, Jakarta, 1987, h. 82.

⁵⁸Daan Suganda, Sistem Pemerintahan Republik Indonesia dan Pemerintahan Daerah., Sinar Baru, Bandung, h. 69 – 70.

melahirkan daerah otonom didasarkan pertimbangan-pertimbangan antara lain:⁵⁹

Pertama, tuntutan negara hukum. Bahwa Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), dimana salah satu ciri negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan dan pemencaran kekuasaan (*scheiding en speiding van machten*). Pembagian dan pemencaran tersebut sebagai upaya mencegah bertumpuknya kekuasaan pada satu pusat pemerintahan yang akan memberatkan beban pekerjaan yang harus dijalankan. Dengan pemencaran pusat akan diringankan dalam menjalankan pekerjaan. Tidak pula kalah penting, pemencaran mempunyai fungsi "*cheks and balances*." *Kedua*, tuntutan negara kesejahteraan. Bahwa negara kesejahteraan adalah negara hukum yang memusatkan perhatian pada upaya mewujudkan kesejahteraan orang banyak. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 meletakkan Negara atau Pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan pada orang banyak. *Ketiga*, tuntutan demokrasi. Bahwa demokrasi menghendaki partisipasi. Daerah otonom yang disertai badan perwakilan merupakan wadah kesempatan rakyat berpartisipasi. *Keempat*, tuntutan kebhinekaan. Bahwa rakyat Indonesia, baik sosial, ekonomi maupun budaya adalah masyarakat pluralistik yang mempunyai sifat dan kebutuhan yang berbeda-beda. Sebagai perwujudan keadilan, kesejahteraan dan keamanan tidak mungkin "memaksakan" keseragaman (*uniformitas*). Setiap keseragaman dapat menimbulkan gangguan terhadap rasa keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Daerah otonom merupakan sarana mewadahi perbedaan tersebut sesuai dengan prinsip "bhineka tunggal ika".

Memperhatikan pendapat Bagir Manan tersebut, nampak jelas bahwa desentralisasi kekuasaan sebagai sarana untuk memudahkan pencapaian tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam alenia empat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan "Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah

⁵⁹Bagir Manan, *Pemerintahan Daerah*, bah. an Penataran H. ukum Administrasi, kerjasama Indonesia-Belanda, 1989, h. 1 – 3.

Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan negara secara keseluruhan. Mengingat hal tersebut secara filosofis, Negara sebagai pemegang mandat dari rakyat bertanggungjawab untuk menyelenggarakan pelayanan publik, sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar rakyat. Dalam hal ini, posisi Negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public service*) dari pengguna layanan. Sementara rakyat memiliki hak atas pelayanan publik dari Negara karena sudah memenuhi kewajiban sebagai warga negara, seperti membayar pajak atau pungutan lainnya (langsung maupun tidak langsung) dan terlibat dalam partisipasi penyelenggaraan pelayanan publik.

Apabila kita memperhatikan sistem pemerintahan Indonesia sebagaimana tercermin dari ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 7 ayat (1) UU 12/ 2011, maka sistem pemerintahan disusun secara berjenjang mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah ini nantinya akan menjadi pedoman bagi seluruh komponen Pemerintahan Daerah dalam lingkup Banjarbaru dalam rangka mewujudkan Pemerintahan Daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan yang berasaskan *Good Governance*, sehingga tercapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Selain nilai-nilai Pancasila yang dijadikan sebagai landasan filosofis dalam pembentukan Perda toleransi dan keberagaman, adalah

tujuan dan fungsi 'adanya Negara' yang dalam h ini direpresentasikan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah. Istilah Pemerintah berarti sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan, yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta menyelenggarakan kepentingan umum (*public servant*), sehingga fungsi pemerintahan adalah fungsi dari lembaga pemerintah yang dijalankan untuk mendukung tujuan negara, karena pemerintah dalam arti sempit merupakan salah satu unsur dari sistem ketatanegaraan.⁶⁰

Menurut Wiryo Projodikoro istilah pemerintah mempunyai arti yang sangat luas, yaitu meliputi semua pengurusan negara oleh segala alat-alat kenegaraan.⁶¹ Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa pemerintahan mempunyai dua pengertian yaitu "fungsi pemerintahan" (kegiatan memerintah) dan "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).⁶² "*Bestuur*" dapat diartikan sebagai fungsi pemerintahan, dimana lingkungan "*bestuur*" adalah lingkungan di luar lingkungan "*regelgeving*" (pembentukan peraturan) dan "*rechtspraak*" (peradilan).⁶³

Van Vollenhoven membagi fungsi negara menjadi empat fungsi, yaitu: a) *Regeling* atau fungsi legislatif, yaitu membuat peraturan-peraturan umum yang merupakan undang-undang dalam arti materiil; b) *Bestuur* atau fungsi eksekutif, yaitu melaksanakan kepentingan umum; c) *Rechtspraak* atau fungsi yudikatif, yaitu menyelesaikan perselisihan antara beberapa pihak; dan d) *Politie* yaitu menjaga tata tertib dalam arti mengawasi supaya semua badan dan warga negara menjalankan

⁶⁰Sadjijono, Hukum Kepolisian, Dimensi Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2006, h. 54.

⁶¹Wiryo Projodikoro, Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat, 1970, Jakarta, h. 62.

⁶²Philipus M. Hadjon et al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia – Introduction to the Indonesian Administrative Law, Gadjah. Mada University Press, Yogyakarta, 2002, h. 6.

⁶³*Ibid*, h. 3.

tugasnya sehari-hari secara tertib.⁶⁴ Padmo Wahjono menyebut empat fungsi Van Vollenhoven tersebut sebagai Catur Praja.⁶⁵

Dalam kajian Ilmu Negara, fungsi negara yang asalnya hanya sebagai Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*)⁶⁶ berubah fungsi menjadi Negara Penjaga Malam (*Nachwaker Staat/Laisse Faire State*⁶⁷/*Liberal Democratic State*⁶⁸) dan selanjutnya bertransformasi menjadi Negara Kesejahteraan⁶⁹ (*Welvaartsstaat/Welfare State/Social Rechtsstaat*⁷⁰). Penyebutan negara-negara tersebut dikaitkan dengan fungsi negara dalam hubungannya dengan rakyatnya. Fungsi pemerintahan disamakan dengan fungsi negara, F. Isjwara menyatakan bahwa negara atau pemerintah sebagai alat lazim dipersamakan dengan bahtera (kapal) yang mengangkut para penumpangnya (seluruh rakyat) ke pelabuhan kesejahteraan (masyarakat aman, adil, dan makmur, rohaniyah dan jasmaniah).⁷¹ Arti negara sebagai bahtera sudah terkandung dalam kata “pemerintah”, berasal dari kata Yunani yaitu “*kubernan*” yang berarti mengemudikan kapal (*to steer a ship*).⁷² Artinya untuk memenuhi fungsi negara Indonesia (dalam Negara Kesejahteraan), Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus melakukan tugas-tugasnya untuk untuk mensejahterakan rakyatnya baik secara materi ataupun imateriil, termasuk diantaranya memberi rasa aman dan nyaman.

Franz Magnis-Suseno membagi tugas negara atas: a) memberikan perlindungan terhadap penduduk dalam wilayah tertentu, ancaman dari

⁶⁴Padmo Wahjono, Ilmu Negara, Kuliah.-Kuliah. Ilmu Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ind.H.ill.Co., Jakarta, 2003), h. 166 - 168.

⁶⁵*Ibid*, h. 167.

⁶⁶Franz Magnis Suseno Sj., Etika Politik, PT. Gramedia, 1988, Jakarta, h. 213.

⁶⁷*Ibid*, h. 219-235.

⁶⁸Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia – Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh. Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 74-77.

⁶⁹Franz Magnis Suseno Sj., *Op.Cit.*, h. 239-243.

⁷⁰Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, h. 77-80.

⁷¹F. Isjwara, Pengantar Ilmu Politik, Bina Cipta, Jakarta, 1982, h. 163.

⁷²*Ibid*.

dalam atau luar, wabah penyakit, atau bahaya lalu lintas; b) mendukung atau menyediakan berbagai pelayanan kehidupan masyarakat dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, misalnya: kesehatan, pendidikan, telekomunikasi, layanan sarana & sosial, meminimalkan kemiskinan; c) menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat serta menyediakan sistem yudisial yang menjamin keadilan dalam masyarakat.⁷³ Ketiga pendapat Franz Magnis-Suseno di atas tentu saja sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai (konsideran menimbang) dalam pembentukan Perda Toleransi dan Keberagaman di Banjarbaru.

Secara konkrit landasan asas yang dapat dijadikan dasar filosofis dalam Rancangan Perda ini yakni, “asas non diskriminatif” adalah bahwa setiap orang berkewajiban untuk tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender. “asas kemanusiaan” adalah bahwa penanganan Konflik harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. “asas hak asasi manusia” adalah Penanganan Konflik harus menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak yang secara kodrati melekat pada manusia dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan oleh setiap orang, negara, hukum, dan Pemerintah, demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, serta keadilan. “asas kebangsaan” adalah bahwa Penanganan Konflik harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap memelihara prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. “asas kekeluargaan” adalah bahwa Penanganan Konflik harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. “asas kebhinneka-tunggal-ikaan” adalah bahwa Penanganan

⁷³Franz Magnis Suseno Sj., *Op.Cit.*, h. 316 – 317.

Konflik harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan serta kondisi khusus daerah dan budayanya, khususnya yang menyangkut masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa Penanganan Konflik harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, tanpa terkecuali. Yang dimaksud dengan “asas kesetaraan gender” adalah bahwa kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan haknya sebagai manusia agar mampu berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, dan pendidikan sehingga memperoleh manfaat dan mampu berpartisipasi secara setara dan adil dalam pembangunan. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa Penanganan Konflik harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum. Yang dimaksud dengan “asas keberlanjutan” adalah bahwa Penanganan Konflik harus dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan untuk menciptakan suasana tenteram dan damai. Yang dimaksud dengan “asas kearifan lokal” adalah bahwa Penanganan Konflik harus memperhatikan nilai-nilai yang hidup dan dihormati di dalam masyarakat.

Yang dimaksud dengan “asas tanggung jawab negara” adalah bahwa Penanganan Konflik merupakan tanggung jawab seluruh komponen negara, baik Pemerintah maupun masyarakat. Yang dimaksud dengan “asas partisipatif” adalah bahwa Penanganan Konflik melibatkan masyarakat dalam keseluruhan prosesnya, dari perencanaan, pembiayaan, hingga pengawasan. Yang dimaksud dengan “asas tidak memihak” adalah bahwa Penanganan Konflik berpegang teguh pada norma dengan tidak berpihak pada pihak manapun. Yang dimaksud dengan “asas tidak membedakan” adalah bahwa dalam Penanganan

Konflik harus memberikan perlakuan yang sama dengan tidak membedakan antarkelompok masyarakat.

B. Landasan Sosiologis

Meluasnya sikap dan tindakan intoleransi atau penyebaran paham-paham radikal di masyarakat oleh kelompok tertentu telah mengganggu kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sikap intoleransi juga sudah masuk dalam kehidupan di masyarakat sehingga masyarakat menjadi mudah terhasut untuk melakukan tindakan yang mengarah pada intoleransi. Untuk jangka panjang pembiaran terhadap sikap dan tindakan intoleransi dapat memecah belah masyarakat, keutuhan, serta integrasi politik dan nasional NKRI.

Isu yang memicu sikap dan tindakan intoleransi antara lain ketidakadilan, sentimen terhadap sukubangsa/etnik tertentu, sentimen terhadap agama tertentu, kemiskinan, kecemburuan sosial, kurangnya kepercayaan terhadap pemerintah, kesenjangan sosial, labelling, eksklusivitas, krisis keteladanan dari pemimpin, dan dogma bahwa kelompok/golongannya adalah yang paling benar. Kasus-kasus intoleransi yang terjadi di Indonesia juga akibat dari sikap eksklusivitas dari kelompok tertentu. Dalam Pilkada dan Pemilu nasional misalnya, dalam kampanye sering memunculkan isu-isu yang bernuansa intoleransi. Isu-isu itu antara lain adalah isu agama, isu ras, isu etnis, isu sukubangsa, aliran politik yang digunakan oleh lawan politik untuk membuat situasi menjadi kacau atau untuk menjatuhkan lawan politiknya. Hal ini berimplikasi pada calon kepala daerah yang bertarung dan kelompok tertentu (minoritas) di suatu daerah. Kelompok minoritas acap menjadi komoditas politik dari kelompok tertentu.

Landasan sosiologis dalam Perda ini merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan

sosiologis menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara, khususnya Kota Banjarbaru. Seperti diketahui bahwa dengan diterbitkan beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2012 tentang Penanganan Konflik; Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak Dalam Konflik Sosial; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 tahun 2015 tentang Pelaksanaan Koordinasi Penanganan Konflik Sosial, maka Pemerintah Kota Banjarbaru perlu mengapresiasi dengan membentuk Peraturan Daerah tentang Toleransi dan Keberagaman di Banjarbaru. Hal demikian dilaksanakan guna mengantisipasi permasalahan yang telah terjadi, kemungkinan akan timbul masalah, dan adanya upaya untuk mencegah timbulnya eksekusi atau konflik horizontal di masyarakat akibat semakin bertambahnya jumlah kasus intoleransi di Kota Banjarbaru.

Beberapa fakta empirik menyangkut pengaturan toleransi dan keberagaman di Kota Banjarbaru yang perlu diperhatikan dan diatur dalam Peraturan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. Kedudukan, tugas dan wewenang Pemerintah Daerah dan OPD;
- b. Ruang lingkup konflik sosial dan penanganannya;
- c. Pengaturan dan pembagian tugas pembantuan dan/atau kerjasama antara OPD, Polri dan TNI;
- d. Pemulihan kondisi fisik dan psikis pasca konflik;
- e. Mekanisme partisipasi dan pengerahan masyarakat dalam menangani konflik;
- f. Penganggaran dan pembiayaan penanganan konflik dalam APBD.

Pengaturan tentang penanganan konflik sosial berbasis SARA dalam Perda ini juga didasari pada keinginan untuk memenuhi salah satu fungsi Pemerintahan yaitu menjaga keamanan dan ketertiban di wilayah Kota Banjarbaru. Implementasi beberapa legislasi dan regulasi di atas setidaknya membawa konsekwensi pada insiatif daerah, khususnya Kota Banjarbaru dalam mengoptimalkan pengaturan penanganan konflik berbasis SARA di daerahnya. Optimalisasi peran sebagai ‘penjaga keamanan, ketertiban dan kesejahteraan’ ini sangat penting bagi daerah dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana dinyatakan dalam sila-sila Pancasila.

Sejalan dengan misi yang kedua yaitu dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik dan reformasi birokrasi di kalangan OPD di semua Kabupaten/Kota dalam lingkup Kota Banjarbaru, maka Perda ini wajib dibentuk. Pelayanan publik mempunyai aspek yang multi dimensi, yaitu: *perspektis ekonomi*, semua pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah untuk warga negara sebagai konsumen; *perspektif politik*, pelayanan publik sebagai refleksi dari pelaksanaan negara dalam melayani warga negaranya berdasarkan kontrak sosial pembentukan negara oleh elemen-elemen warga negara; *perspektif sosial budaya*, pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat demi mencapai kesejahteraan yang di dalam pelaksanaannya kental akan nilai-nilai, sistem kepercayaan dan unsur religi yang merupakan refleksi kearifan lokal; dan *perspektif hukum*, pelayanan publik dipandang sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan.⁷⁴

Perda tentang toleransi dan keberagaman di Banjarbaru ini diharapkan dapat memberikan keuntungan dari dua sisi sekaligus, yaitu kepentingan Pemerintah Kota Banjarbaru dalam mengatur masyarakat dan lingkungannya, serta masyarakat yang tetap dijamin dan dihargai atas

⁷⁴Sirajuddin et.al., Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi, Setara Press, Malang, 2011, h. 11-12.

kepentingan serta hak-haknya. Hal pertama, Pemerintah diharapkan mampu memberikan fungsi “pelayanan” pada masyarakat Kota Banjarbaru (secara umum) dalam perspektif pelayanan dan peningkatan ekonomi warga, sebab Pemerintah mempunyai tanggungjawab moral setelah terpilih secara demokratis. Pengaturan toleransi dan keberagaman dalam Perda ini juga diharapkan mampu tetap ‘menjaga’ adat dan budaya lokal di Banjarbaru dalam penyelesaian masalah, tanpa melupakan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perda tentang toleransi dan keberagaman di Banjarbaru juga bersinggungan dengan kajian hak asasi manusia. ‘Bertambahnya’ kebebasan masyarakat dalam mengekspresikan konteks agama dan beragama, konteks mengeluarkan pendapat dan berekspresi di media cetak dan *on-line* harusnya berbanding lurus dengan kesadaran menjaga toleransi atas perbedaan-perbedaan yang ada. Bahwa hak sipil dan politik serta hak ekonomi sosial budaya adalah hak yang dapat dikategorikan sebagai hak yang membutuhkan partisipasi aktif dari pemerintah untuk mewujudkan.⁷⁵

⁷⁵Tim Penerjemah. Elsam, Ifdh. Kasim (editor), Hak Sipil dan Politik - Esai-Esai Pilihan, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2001, h. xii. Berikut rincian hak-hak yang secara garis besar dibagi atas Hak Sipil dan Politik serta Hak ekonomi, sosial, budaya. **Hak Sipil** dengan ide “*Biarkan saya menjadi diri saya sendiri*” terdiri atas: 1. Hak atas persamaan (tiap orang terlahir merdeka dan memiliki persamaan martabat dan hak); 2. Hak atas kebebasan dari diskriminasi dan perbedaan perlakuan dalam bentuk apapun; 3. Hak atas kehidupan, kebebasan, dan keselamatan sebagai individu; 4. Hak untuk bebas dari perbudakan dan perhambaan; 5. Hak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan, dan penghukuman secara keji yang merendahkan martabat kemanusiaan; 6. Hak diakui sebagai manusia pribadi di depan hukum; 7. Hak atas persamaan di depan hukum; 8. Hak atas pemulihan hak yang efektif oleh pengadilan yang kompeten; 9. Kebebasan dari penangkapan, penahanan, atas pengasingan sewenang-wenang; 10. Hak atas pemeriksaan yang adil dan berkeadilan yang terbuka oleh pengadilan yg independen serta tak memihak; 11. Hak atas praduga tak bersalah sampai terbukti bersalah. Sementara **Hak Politik** mempunyai ide “*Biarkan kami turut berpartisipasi*” terdiri atas: 1. Hak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan beragama atau kepercayaan; 2. Hak untuk bebas menyatakan pendapat, informasi, dan ekspresi; 3. Hak berkumpul dan berserikat secara damai; dan 4 Hak berpartisipasi dalam pembangunan dan pemilu serta hak atas pelayanan umum. **Hak Ekonomi** terdiri atas: 1. Hak atas pekerjaan; 2. Hak-hak buruh, sementara **Hak Sosial** terdiri atas: 1. Hak untuk mendapatkan standart kehidupan yang layak; 2. Hak atas keluarga, ibu dan anak; 3. Hak atas kesehatan fisik dan mental, dan **Hak-Hak Budaya** yaitu: 1. Hak atas pendidikan; 2. Hak atas kehidupan budaya dan ilmu Pengetahuan.

Perspektif hak asasi manusia dalam landasan sosiologis ini dapat dikaitkan dengan tiga prinsip dalam hak asasi manusia, antara lain: prinsip pemertabatan manusia (*human dignity*); prinsip non diskriminasi (*non discrimination*); dan prinsip pertanggungjawaban (*responsibility*), ketiganya merupakan prinsip-prinsip yang berdampingan. Dimana dalam prinsip pertama, setiap orang harus menghargai manusia tanpa membedakan umur, budaya, keyakinan, etnisitas, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, komunitas disable/berbeda kemampuan, atau kelas sosial yang sepatutnya dihormati dan dihargai. Dalam prinsip non diskriminasi melarang merendahkan martabat atau harga diri komunitas tertentu, sehingga bila dilanggar akan melahirkan pertentangan dan ketidakadilan di dalam kehidupan manusia. Sementara prinsip pertanggungjawaban (*responsibility*) yang memberikan penekanan peran pada negara yang dalam hal ini adalah pemerintah Kota Banjarbaru untuk dapat memberikan perlindungan bagi warga negaranya. Unsur pertanggungjawaban adalah bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip-prinsip hak asasi manusia agar bisa terwujud.⁷⁶ Bahwa aktor non negara (masyarakat, Ormas, LSM) juga mempunyai tanggungjawab yang sama untuk memajukan hak asasi manusia, khususnya dalam menciptakan dan menjaga kehidupan yang aman, nyaman, tentram dan sejahtera tanpa mendasarkan pada isu SARA.

Secara sosiologis, Banjarbaru merupakan daerah dengan karakter perkotaan yang berkembang, ditandai oleh mobilitas penduduk, keberagaman latar belakang warga, dan meningkatnya kebutuhan atas ruang interaksi yang aman dan inklusif. Kondisi ini menuntut kebijakan daerah yang mampu mencegah berkembangnya intoleransi sekaligus menyediakan mekanisme penanganan jika terjadi perselisihan atau konflik di masyarakat.

Kebutuhan sosiologis tersebut diperkuat oleh adanya praktik-praktik penguatan toleransi di Banjarbaru melalui dialog lintas agama dan

⁷⁶R. Herlambang Perdana Wiratraman, Konstitusionalisme dan Hak-Hak Asasi Manusia (Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia), Jurnal Yuridika, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005, h. 35-36.

pembinaan bagi remaja serta mahasiswa. Fakta ini menunjukkan bahwa masyarakat Banjarbaru memiliki modal sosial untuk membangun toleransi, tetapi modal tersebut perlu diperkuat melalui sistem, kelembagaan, dan dukungan kebijakan yang berkelanjutan.

Selain itu, pengalaman implementasi regulasi toleransi di tingkat provinsi menunjukkan bahwa tanpa pengaturan pelaksana, sosialisasi, dan koordinasi yang memadai, kebijakan toleransi dapat sulit dioperasionalkan secara efektif. Oleh karena itu, pembentukan Perda Kota Banjarbaru memiliki dasar sosiologis yang kuat sebagai instrumen pencegahan, penguatan kapasitas, dan pengelolaan konflik yang lebih dekat dengan masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Berdasarkan angka 4 huruf C Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 menyebutkan landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu:

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Rumusan tersebut sama dengan angka 4 huruf C Lampiran II Permendagri No. 80 Tahun 2015 sebagaimana diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018.

Makna dan arti penting pemberian otonomi sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 UUDNRI Tahun 1945 dapat diartikan adalah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 25 ayat (1) yang menyebutkan bahwa urusan pemerintahan umum diantaranya terdiri dari: a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian

Bhineka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional. Peraturan tersebut menjadi titik tolak dan alasan mendasar atas kewenangan sekaligus tanggungjawab bagi pemerintah daerah untuk melakukan penanganan konflik sosial.

Sementara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Etnis dan Ras serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang penanganan Konflik yang hingga sejauh ini belum menunjukkan implikasinya, memberikan tanggung jawab ganda pada pemerintah daerah untuk berinovasi dalam menyelesaikan konflik sosial yang disebabkan karena masyarakat kehilangan toleransi, khususnya di Banjarbaru yang memiliki keberagaman sosial tinggi. Ditambah dengan diterbitkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang justru menjadi potensi konflik laten yang mengancam keutuhan kesatuan Bangsa dan Negara Indonesia. Hal tersebut menjadi dorongan yang kuat bagi Pemerintah Kota Banjarbaru untuk membuat peraturan daerah yang memperkuat toleransi dalam keberagaman atas nama Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH KOTA BANJARBARU TENTANG TOLERANSI KEHIDUPAN BERMASYARAKAT

A. Jangkauan Arah Pengaturan

Jangkauan Peraturan Daerah tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat ditujukan untuk memberikan landasan terhadap upaya pemerintah daerah untuk turut serta menjaga toleransi. Materi yang akan diatur dalam Peraturan daerah ini adalah penormaam tentang :

Sasaran yang hendak diwujudkan melalui Peraturan Daerah ini adalah terciptanya kehidupan masyarakat Banjarbaru yang rukun, aman, tenteram, damai, nondiskriminatif, serta memiliki mekanisme pencegahan dan penanganan konflik sosial yang jelas. Sasaran tersebut juga mencakup meningkatnya partisipasi masyarakat dan tersedianya koordinasi kelembagaan yang efektif pada tingkat kota, kecamatan, dan kelurahan

Arah pengaturan Peraturan Daerah ini perlu menegaskan beberapa hal. Pertama, pemerintah daerah menjadi penanggung jawab utama dalam pemeliharaan dan peningkatan toleransi. Kedua, pencegahan konflik ditempatkan sebagai langkah prioritas melalui dialog, musyawarah, kesepakatan, dan sistem peringatan dini. Ketiga, penanganan konflik diatur secara bertahap melalui rekonsiliasi, reintegrasi, rehabilitasi, dan rekonstruksi. Keempat, masyarakat ditempatkan sebagai subjek partisipatif, bukan semata objek kebijakan.

Ruang lingkup materi muatan sebaiknya mengikuti draft Raperda, yaitu: tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah; upaya pemeliharaan toleransi; upaya peningkatan toleransi; pencegahan konflik; upaya penanganan konflik; penyelenggaraan toleransi pada kecamatan dan kelurahan; budaya toleransi; hak dan kewajiban; partisipasi masyarakat;

pembinaan dan pengawasan; koordinasi dan kerja sama; forum kerukunan umat beragama, forum pembauran kebangsaan, dan forum kewaspadaan dini masyarakat; pembentukan RT/RW sadar toleransi; penghargaan; sanksi administratif; dan pendanaan.

B. Ruang Lingkup

Ruang lingkup materi Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan penerangan jalan umum yang dirancang ini, yaitu:

1. Daerah adalah Kota Banjarbaru.
2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Walikota adalah Walikota Banjarbaru.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari daerah kota yang dipimpin oleh camat.
6. Kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan.
7. Toleransi adalah sikap dan perilaku menghormati, menerima, dan menghargai keragaman terhadap agama/keyakinan, suku/golongan, budaya serta kondisi khusus dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
8. Konflik Sosial yang selanjutnya disebut Konflik, adalah 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 mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional.

9. Orang adalah orang perseorangan.
10. Badan adalah sekumpulan orang dan/atau modal yang merupakan kesatuan, baik yang melakukan usaha maupun yang tidak melakukan usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara (BUMN), atau badan usaha milik daerah (BUMD) dengan nama dan dalam bentuk apa pun, firma, kongsi, koperasi, dana pensiun, persekutuan, perkumpulan, yayasan, organisasi massa, organisasi sosial politik, atau organisasi lainnya, lembaga dan bentuk badan lainnya termasuk kontrak investasi kolektif dan bentuk usaha tetap.
11. Masyarakat adalah orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok masyarakat, dan/atau Organisasi Kemasyarakatan.
12. Organisasi Kemasyarakatan adalah organisasi kemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Organisasi Kemasyarakatan.
13. Penanganan Konflik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam situasi dan peristiwa baik sebelum, pada saat, maupun sesudah terjadi konflik yang mencakup pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pascakonflik
14. konflik adalah serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik melalui kegiatan Rekonsiliasi, rehabilitasi, dan Rekonstruksi.
15. Status Keadaan Konflik adalah suatu status yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang tentang Konflik yang terjadi di daerah

kabupaten/kota, provinsi, atau nasional yang tidak dapat diselesaikan dengan cara biasa.

16. Fasilitasi adalah upaya untuk mendampingi, membantu, dan mengoordinasikan pemangku kepentingan dalam menyelenggarakan kegiatan penguatan Toleransi.
17. Pemeliharaan Toleransi adalah upaya memelihara kondisi damai di masyarakat.
18. Rekonsiliasi adalah upaya membangun kembali hubungan antarmanusia pada tingkat spiritual, sosial, struktural, dan ekologis yang terpinggirkan dan terpisahkan akibat terjadinya Konflik.
19. Reintegrasi adalah upaya menyatukan kembali korban konflik yang telah mengungsi atau bermigrasi secara sukarela tanpa paksaan dari pihak manapun ke masyarakatnya dan tempat tinggalnya.
20. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek layanan publik sampai tingkat memadai pada wilayah pascakonflik dengan sasaran utama normalisasi secara wajar berbagai aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat seperti pada kondisi sebelum terjadinya Konflik.
21. Rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana serta kelembagaan pada wilayah pascakonflik dengan sasaran utama tumbuh kembangnya kegiatan ekonomi, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban serta bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan di BAB terdahulu, dapat ditarik konklusi bahwa Pemerintah Kota Banjarbaru berwenang mengatur dalam rangka mengupayakan toleransi kehidupan masyarakat karena merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan umum berdasarkan ketentuan UU No. 23 Tahun 2014. konsekuensi yuridis pengaturan penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat maka peraturan daerah mengatur pendanaan dalam rumusan ketentuan peraturan daerah yakni penyelenggaraan toleransi kehidupan bermasyarakat yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

B. Saran

1. Menyiapkan segera Peraturan Daerah Kota Banjarbaru tentang Toleransi Kehidupan Bermasyarakat;
2. Dengan disusunnya Naskah akademik ini, maka Rancangan Peraturan Daerah ini menjadi prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Daerah.

Datar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Bhuana Ilmu.
- _____. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bollen, K.A., & Hoyle, R.H. (1990). Perceived cohesion: A conceptual and empirical examination. *Social Forces*, 69 (2), 479-504
- Gough, Ian and Olofsson, Gunnar (eds). 1999. *Capitalism and Social Cohesion: Essays on Exclusion and Integration*. London: Palgrave MacMillan.
- Guiora, Amos N. 2014. *Tolerating Intolerance: The Price of Protecting Extremism*. New York: Oxford University Press.
- Harpham, T., Grant, E., & Thomas, E. (2002). Measuring social capital within health surveys: key issues. *Health Policy and Planning*, 17 (1), 106–111.
- Holmes, Kim R. 2016. *The Closing of The Liberal Mind: How Group Think and Intolerance Define The Left*. New York: The Heritage Foundation.
- Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 1
- Reitz, Jeffrey G and Breton, Raymond (eds). 2009. *Multiculturalism and Social Cohesion: Potentials and Challenges of Diversity*. Springer.
- Soehino, Ilmu Negara, Liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 2005
- Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2005
- Sirajuddin dan Winardi, Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Setara Press, Malang, 2015
- Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- A. Mukhtie Fadjar, Tipe Negara Hukum, Bayu Media dan In-TRANS, Malang, 2005

- Bagir Manan, Politik Perundang-Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996
- Moh. Mahfud MD., Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003
- A.A.G. Peters dan Koesriani S., Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, h. 52-53. Lihat dalam A. Mukhtie Fadjar, Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, In-TRANS, Malang, 2003
- Cohen, Morris L dan Kent C. Olson. 1995. *Legal Reserach in A Nutshell*. St. Paul Minnesota: West Publishing Company.
- Fadjar, Abdul Muktie. 2013. *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*. Cet. I. Malang: Setara Press.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media.
- Ibrahim, Johnny. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Cet kedua. Jakarta: Bayumedia Publishing.
- Mahfud MD, Moh. 2011. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2014. *Penelitian Hukum. Cetakan ke-8*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Muhjad, Hadin dan Nunuk Nuswardani. 2012. *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing
- Pusat Analisa dan Evaluasi Hukum BPHN. 2016. *Analisa Evaluasi Hukum Dalam Rangka Toleransi Kehidupan Bermasyarakat* . Jakarta: BPHN.
- Saptomo, Ade. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum*. Surabaya: Unesa University Perss.
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud. 2000. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soekamto, Soejono. 2007. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI Pers.

Soemitro, Ronny Hanitijo. 1982. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Stout, HD. 2011. dengan mengutip pendapat Verhey dalam Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 7. Jakarta: Grafindo Persada.

Tamanaha, Brian Z. 2004. *On The Rule Of Law History, Politics, Theory*. New York: Cambridge University Press.