

RINGKASAN EKSEKUTIF

# INDEKS KOTA TOLERAN

TAHUN 2021

## I. TENTANG IKT 2021

Laporan Indeks Kota Toleran (IKT) 2021 merupakan hasil pengukuran yang dilakukan SETARA Institute untuk mempromosikan praktik-praktik toleransi terbaik kota-kota di Indonesia. Indeks Kota Toleran 2021 merupakan laporan kelima SETARA Institute sejak tahun 2015, 2017, 2018 dan 2020.

IKT ditujukan untuk memberikan *baseline* dan status kinerja pemerintah kota dalam mengelola kerukunan, toleransi, wawasan kebangsaan dan inklusi sosial. *Baseline* ini akan menjadi pengetahuan bagi masyarakat dan dunia tentang kondisi toleransi di 94 kota di Indonesia.

Pengukuran yang dilakukan SETARA Institute dalam Indeks Kota Toleran mengombinasikan paradigma hak konstitusional warga, sesuai jaminan konstitusi, dan hak asasi manusia, sesuai dengan standar hukum HAM internasional, khususnya hak sipil dan

politik. Studi ini ditujukan untuk mempromosikan pembangunan dan pembinaan ruang-ruang toleransi di kota yang dilakukan oleh pemerintah kota setempat dan/atau didukung serta berkolaborasi bersama elemen masyarakat secara umum.

## II. DEFINISI OPERASIONAL

Kota toleran dalam penelitian ini didefinisikan sebagai kota yang memiliki atribut sebagai berikut:

1. Visi dan rencana pembangunan yang inklusif serta mendukung keberagaman;
2. Regulasi yang kondusif bagi praktik dan promosi toleransi, baik dalam bentuk perencanaan maupun pelaksanaan;
3. Pernyataan dan tindakan aparatur pemerintah yang kondusif bagi praktik dan promosi toleransi;
4. Tingkat peristiwa dan tindakan pelanggaran kebebasan beragama/ berkeyakinan rendah atau tidak ada sama sekali; dan
5. Kota tersebut menunjukkan upaya yang cukup dalam tata kelola keberagaman identitas keagamaan warganya.

SETARA Institute dalam studi ini menurunkan konsep toleransi pada beberapa variabel sistemik kota yang dapat memengaruhi perilaku sosial antar identitas dan entitas warga, yaitu: (1) Kebijakan-kebijakan pemerintah kota, (2) Tindakan-tindakan aparatur pemerintah kota, (3) Perilaku antar entitas di kota termasuk warga dengan warga, pemerintah dengan warga, dan (4) Relasi-relasi dalam heterogenitas demografis warga kota.

## III. KERANGKA METODOLOGIS

IKT mengadopsi kerangka Brian J. Grim dan Roger Finke (2006), yaitu kerangka pengukuran tingkat kebebasan beragama atau derajat toleransi sebuah

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

SETARA Institute dalam IKT 2021 memodifikasi kerangka Grim dan Finke dengan tambahan variabel, yakni komposisi penduduk berdasarkan agama. Komposisi penduduk menjadi salah satu parameter dalam mengukur indikator toleransi kota, karena heterogenitas atau homogenitas latar keagamaan sebuah kota diasumsikan dapat memengaruhi kualitas (upaya) yang dilakukan oleh pemerintah kota.

Objek kajian IKT adalah 94 kota dari total 98 kota di seluruh Indonesia. 4 kota yang dieliminir merupakan kota-kota administrasi di DKI Jakarta yang digabungkan menjadi 1 (satu) DKI Jakarta. Penggabungan ini dilakukan karena secara kewenangan, kota-kota tersebut tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak valid untuk dinilai secara terpisah.

Pemilihan Kota dari Kabupaten sebagai objek kajian didasarkan pada pertimbangan bahwa komposisi penduduk di perkotaan seharusnya lebih heterogen jika dibandingkan dengan kabupaten. Selain itu, pertimbangan efektivitas dan efisiensi penelitian, wilayah kota dipandang memiliki keserupaan demografi dan pola administrasi dibandingkan dengan 416 kabupaten yang tersebar di 34 provinsi yang ada di Indonesia.

Mengacu pada definisi operasional dan berdasarkan pada kerangka *indexing*, ahli dan lembaga studi yang lain, studi ini menetapkan 4 (empat) variabel dengan 8 (delapan) indikator sebagai alat ukur, yaitu:

- A. **Regulasi Pemerintah Kota** [Indikator 1: Rencana pembangunan dalam bentuk RPJMD dan produk hukum pendukung lainnya dan

indikator 2: Kebijakan diskriminatif].

- B. Tindakan Pemerintah** [Indikator 3: Pernyataan pejabat kunci tentang peristiwa intoleransi dan indikator 4: Tindakan nyata terkait peristiwa].
- C. Regulasi Sosial** [Indikator 5: Peristiwa intoleransi dan indikator 6: Dinamika masyarakat sipil terkait peristiwa intoleransi].
- D. Demografi Agama** [Indikator 7: Heterogenitas keagamaan penduduk dan indikator 8: Inklusi sosial keagamaan].

Demi menambah kedalaman data, SETARA Institute sejak IKT 2018 dan 2020, berikut juga di IKT 2021 mengeksplorasi rubrik sub-sub indikator dengan memasukkan aspek-aspek pembentuk toleransi seperti pengarusutamaan gender, inklusi sosial, dan partisipasi masyarakat sipil. Data-data yang dikumpulkan dari berbagai rubrik sub indikator tersebut diolah untuk dapat menggambarkan pencapaian, permasalahan, dan tantangan pemerintah dan masyarakat kota dalam promosi dan praktik toleransi di kota tersebut.

Sumber data penelitian untuk mengukur indikator-indikator dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen resmi pemerintah kota, data Badan Pusat Statistik (BPS), data Komnas Perempuan, data SETARA Institute, dan referensi media terpilih. Dengan mempertimbangkan perbedaan tingkat pengaruh masing-masing indikator terhadap situasi faktual toleransi di kota, SETARA Institute melakukan pembobotan dengan persentase yang berbeda terhadap skor akhir.

Kombinasi pembobotan tersebut menghasilkan persentase akhir pengukuran sebagai berikut:

1. Rencana Pembangunan (10%)
2. Kebijakan Diskriminatif [20%]
3. Peristiwa Intoleransi (20%)
4. Dinamika Masyarakat Sipil (10%)
5. Pernyataan Publik Pemerintah Kota [10%]
6. Tindakan Nyata Pemerintah Kota [15%]
7. Heterogenitas agama [5%], dan
8. Inklusi sosial keagamaan (10%).

*Scoring* dalam studi ini menggunakan skala hipotesis positif dengan rentang nilai 1-7, yang menggambarkan rentang gradatif dari kualitas buruk ke baik. Artinya, 1 merupakan *score* untuk situasi paling buruk pada masing-masing indikator, sedangkan 7 adalah *score* untuk situasi paling baik pada masing-masing indikator untuk mewujudkan kota toleran.

Selain itu, untuk menjamin validitas data hasil *scoring*, studi ini melakukan tiga teknik sekaligus; (1) triangulasi sumber, (2) hasil *self-assessment* pemerintah-pemerintah kota melalui kuesioner yang disebar, dan (3) *Experts meeting series* atau pertemuan serial para ahli untuk mengkonfirmasi data sementara hasil *score*.

## IV. HASIL DAN TEMUAN

### A. 10 KOTA SKOR TERTINGGI

Hasil skoring indexing untuk 10 (sepuluh) kota skor toleransi tertinggi sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**10 Kota Skor Tertinggi IKT 2021**

Rangking	Kota	Ind 1	Ind 2	Ind 3	Ind 4	Ind 5	Ind 6	Ind 7	Ind 8	Skor Akhir
1	Singkawang	6,83	7,00	5,00	6,00	7,00	7,00	7,00	7,00	6,483
2	Manado	5,00	7,00	7,00	6,00	7,00	6,00	6,00	6,00	6,400
3	Salatiga	6,67	6,75	6,50	6,00	6,00	6,00	7,00	6,00	6,367

Rangking	Kota	Ind 1	Ind 2	Ind 3	Ind 4	Ind 5	Ind 6	Ind 7	Ind 8	Skor Akhir
4	Kupang	5,67	6,85	7,00	6,00	7,00	6,00	4,00	6,00	6,337
5	Tomohon	4,33	7,00	7,00	6,00	6,00	6,00	4,00	6,00	6,133
6	Magelang	6,00	6,85	7,00	6,00	5,00	5,00	4,00	6,00	6,020
7	Ambon	4,00	7,00	6,50	6,00	6,00	5,00	5,00	6,00	5,900
8	Bekasi	5,00	6,65	5,00	6,00	7,00	7,00	5,00	4,00	5,830
9	Surakarta	5,83	7,00	6,00	5,00	6,00	5,00	5,00	5,00	5,783
10	Kediri	3,83	7,00	7,00	5,00	6,00	5,00	4,00	5,00	5,733

#### B. 10 KOTA SKOR TERENDAH

Adapun 10 (sepuluh) kota dengan skor toleransi terendah adalah sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**10 Kota Skor Terendah IKT 2021**

Rangking	Kota	Ind 1	Ind 2	Ind 3	Ind 4	Ind 5	Ind 6	Ind 7	Ind 8	Skor Akhir
85	Makassar	4,67	6,00	4,50	4,00	4,00	5,00	2,00	3,00	4,517
86	Pekanbaru	3,17	6,15	6,50	6,00	4,00	2,00	3,00	2,00	4,497
87	Padang	3,50	6,05	7,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	4,460
88	Padang Panjang	1,50	6,70	7,00	4,00	3,00	3,00	2,00	3,00	4,440
89	Sabang	3,67	5,53	7,00	3,00	2,00	3,00	3,00	4,00	4,373
90	Langsa	2,83	6,40	7,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00	4,363
91	Pariaman	1,83	7,00	7,00	3,00	2,00	2,00	1,00	4,00	4,233
92	Cilegon	2,67	6,60	7,00	3,00	2,00	2,00	2,00	2,00	4,087
93	Banda Aceh	2,83	5,80	7,00	4,00	2,00	2,00	2,00	2,00	4,043
94	Depok	4,67	4,55	5,00	2,00	2,00	3,00	3,00	2,00	3,577

#### C. VARIABEL REGULASI PEMERINTAH

Berdasarkan skoring per indikator pada variabel Regulasi Pemerintah, dihasilkan 10 (sepuluh) kota tertinggi sebagai berikut:

**Tabel 3**  
**10 Kota Tertinggi (Regulasi Pemerintah) IKT 2021**

Rangking IKT 2021	Kota	Ind 1	Ind 2	Jumlah	Rangking Variabel
1	Singkawang	6,83	7,00	13,83	1
3	Salatiga	6,67	6,75	13,42	2
16	Tual	6,00	7,00	13,00	3
32	Batu	6,00	7,00	13,00	4
6	Magelang	6,00	6,85	12,85	5
9	Surakarta	5,83	7,00	12,83	6
12	Sukabumi	6,00	6,73	12,73	7
4	Kupang	5,67	6,85	12,52	8
40	DKI Jakarta	5,50	6,90	12,40	9
47	Tanjung Pinang	5,83	6,35	12,18	10

**D. VARIABEL REGULASI SOSIAL**

10 (sepuluh) kota yang berhasil meraih skor tertinggi di variabel Regulasi Sosial adalah:

**Tabel 4**  
**10 Kota Tertinggi (Regulasi Sosial) IKT 2021**

Rangking IKT 2021	Kota	Ind 1	Ind 2	Jumlah	Rangking Variabel
2	Manado	7,00	6,00	13,00	1
4	Kupang	7,00	6,00	13,00	2
5	Tomohon	7,00	6,00	13,00	3
6	Magelang	7,00	6,00	13,00	4
27	Tegal	7,00	6,00	13,00	5
38	Tidore Kepulauan	7,00	6,00	13,00	6
46	Ternate	7,00	6,00	13,00	7
60	Sawahlunto	7,00	6,00	13,00	8
7	Ambon	6,50	6,00	12,50	9
13	Tarakan	6,50	6,00	12,50	10

E. VARIABEL TINDAKAN PEMERINTAH

Adapun 10 (sepuluh) kota yang berhasil mencapai skor tertinggi pada variabel Tindakan Pemerintah adalah:

**Tabel 5**  
**10 Kota Tertinggi (Tindakan Pemerintah)**  
**IKT 2021**

Rangking IKT 2021	Kota	Ind 1	Ind 2	Jumlah	Rangking Variabel
1	Singkawang	7,00	7,00	14,00	1
8	Bekasi	7,00	7,00	14,00	2
2	Manado	7,00	6,00	13,00	3
4	Kupang	7,00	6,00	13,00	4
3	Salatiga	6,00	6,00	12,00	5
5	Tomohon	6,00	6,00	12,00	6
14	Surabaya	6,00	6,00	12,00	7
44	Pontianak	6,00	6,00	12,00	8
45	Baubau	6,00	6,00	12,00	9
7	Ambon	6,00	5,00	11,00	10

F. PENINGKATAN RANGKING TERTINGGI DARI IKT 2020

Kurva peningkatan rangking dari IKT 2020 ke IKT 2021 diraih oleh 10 (sepuluh) kota sebagai berikut:

**Tabel 6**  
**10 Kota Peningkatan Rangking Tertinggi**

No	Kota	Rangking IKT 2020	Rangking IKT 2021	Jumlah Peningkatan
1	Banjarmasin	62	18	44
2	DKI Jakarta	82	40	42
3	Malang	68	30	38
4	Bandung	74	36	38

No	Kota	Rangking IKT 2020	Rangking IKT 2021	Jumlah Peningkatan
5	Bogor	67	33	34
6	Tanjung Balai	71	39	32
7	Pontianak	75	44	31
8	Pasuruan	84	55	29
9	Surakarta	37	9	28
10	Palu	65	37	28

## V. TREN DAN DINAMIKA TOLERANSI KOTA 2015-2021

### A. EVALUASI CAPAIAN INDEKS KOTA TOLERAN

Indeks Kota Toleran (IKT) 2021 merupakan publikasi ke-5 yang telah dilakukan SETARA Institute setelah sebelumnya dilakukan pada tahun 2015, 2017, 2018, dan 2020. Secara metodologis, terjadi perubahan indikator pada IKT 2015, 2017 dan 2018. Pada IKT 2015 pendekatan pengukuran IKT menggunakan hipotesis negatif, dimana kota-kota di Indonesia dibaca sebagai kota yang intoleran. Dengan hipotesis tersebut, variabel dalam indikator diisi dengan informasi dan kejadian intoleran dari berbagai kota. Pembobotan nilai pada masing-masing indikator disusun dari 7 (tujuh) ke 1 (satu). Skor 1 untuk nilai terbaik dan 7 untuk nilai terburuk.

Pendekatan hipotesis negatif ini diubah ke hipotesis positif pada pengukuran IKT 2017 atas pertimbangan dan saran dari para ahli bahwa Indonesia secara akar kebangsaan adalah masyarakat yang toleran dan intoleransi merupakan kasus bukan asasi kebangsaan. Di IKT 2017 skala nilai diubah dari angka (1) untuk kota yang paling tidak toleran ke angka (7) untuk kota paling toleran. Perubahan ke pendekatan hipotesis positif berhasil memberikan lebih banyak informasi kepada masing-masing indikator. Data hasil pendekatan hipotesis positif menunjukkan bahwa kehidupan toleran jauh lebih sering terjadi daripada kasus-kasus intoleran.

Perubahan pendekatan dari hipotesis negatif ke hipotesis positif membuat IKT alih-alih hanya bersifat evaluative, kemudian juga menjadi indeks penilaian yang advokatif. Pasca IKT 2017 dipublikasikan, muncul dorongan perubahan dari berbagai kota dengan skor toleransi rendah untuk berbenah. Pimpinan kota dari berbagai daerah menggunakan IKT sebagai alat untuk menilai kinerja toleransi di wilayahnya. Akibat dari perubahan ini, animo kota terhadap hasil IKT menguat. Animo yang muncul tidak selalu positif, beberapa kota menolak (*rejection*) hasil IKT, beberapa kota lainnya menerima (*acceptance*).

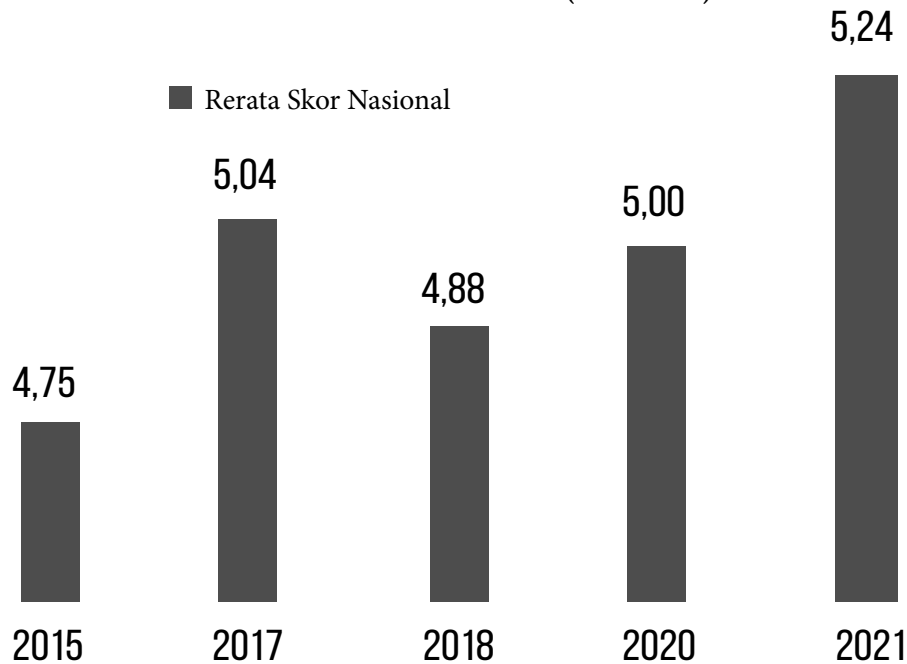
Dinamika antara penerimaan dan penolakan kota terhadap IKT 2017 memunculkan fenomena baru, yakni keterlibatan masyarakat sipil terutama dari organisasi dan forum aktivis budaya, toleransi dan hak asasi manusia. Ada kesadaran untuk secara bersama-sama dengan aparat pemerintah menjaga toleransi dan kemajemukan di masing-masing kota. Terinspirasi dari dinamika ini, SETARA Institute di IKT 2018 menambah dua indikator pengukuran, yakni Dinamika Masyarakat Sipil dan Inklusi Sosial Keagamaan. Sejak IKT 2018, IKT menggunakan 4 variabel pada 8 indikator. Pengukuran IKT sejak 2018 lebih komprehensif dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

Setelah dilakukan adaptasi komposisi rubrik pada skala dan indikator IKT sejak 2015 sampai dengan 2021, dengan menggunakan hipotesis positif, dihasilkan rerata skor IKT mencapai nilai terendah di tahun 2015 sebesar 4,75 dan nilai tertinggi di tahun 2021 sebesar 5,24. Jika dibuat pernyataan nilai dari 1 sampai 7, maka akan diidentifikasi pernyataan nilai sebagai berikut: (1) Sangat tidak toleran, (2) Tidak toleran, (3) Cukup tidak toleran, (4) Netral, (5) Cukup toleran, (6) Toleran dan (7) Sangat toleran. Hasil rata-rata pada Grafik 1, yang berada di antara skor nilai (4) sampai dengan skor nilai (5) menunjukkan bahwa secara nasional kondisi toleransi di Indonesia masih belum ideal. Posisinya masih berada di tengah antara netral dengan cukup toleran.

secara rata-rata kota di Indonesia belum mencapai kondisi toleransi yang maksimal karena masih terjadi kasus-kasus intoleransi di sejumlah tempat.

Hasil selisih grafik peningkatan dan penurunan skor nasional pada setiap tahun yang masing kurang dari 20% mengindikasikan bahwa perbaikan keadaan toleransi pada setiap tahunnya belum signifikan. Kasus-kasus intoleransi dalam temuan SETARA Institute memiliki kecenderungan bertahan dan bahkan semakin menguat dengan adanya katalisator sosio-kultural, seperti mobilisasi massa dan politisasi identitas keagamaan serta katalisator legal-struktural seperti hukum positif dan peradilan. Untuk dapat melihat

**Grafik 1**  
**Rerata Skor Nasional IKT (2015-2021)**



Sebagai sebuah capaian, hasil skor 4 sampai dengan 5 nampaknya bukan capaian yang diharapkan. Karena pendekatan hipotesis positif menggunakan asumsi bahwa sesungguhnya setiap kota di Indonesia merupakan kota yang toleran, sampai ditemukan kasus-kasus intoleransi. Nilai 4-5 menunjukkan bahwa

fakta mengenai katalisator dan respons toleransi-intoleransi, maka rata-rata skor nasional perlu dievaluasi secara lebih mendetail ke dalam dinamika kota-kota yang memiliki skor toleransi tertinggi maupun yang terendah dalam Indeks Kota Toleran sejak 2015 sampai dengan 2021.



## B. DINAMIKA 10 KOTA DENGAN SKOR TERTINGGI (2015-2021)

Ada sebanyak 94 (sembilan puluh empat) kota yang menjadi sasaran *indexing* kota toleran. Apabila hendak dikalkulasi ke dalam pemeringkatan dengan menggunakan kelipatan terdekat, maka akan didapatkan 9 pemeringkatan dengan komposisi sebagai berikut: Kota ranking 1-10 berada di peringkat (1), 11-20 berada di peringkat (2), 21-31 berada di peringkat (3), 32-41 berada di peringkat (4), 42-51 berada di peringkat (5), 52-62 berada di peringkat (6), 63-73 berada di peringkat (7), 74-84 di peringkat (8), 85-94 di peringkat (9).

Sirkulasi kota di peringkat (1) secara umum cukup dinamis. Terdapat 3 (tiga) kota yang konsisten berada di peringkat (1), yaitu, kota Manado, kota Singkawang, dan kota Salatiga. Selain ketiganya, hampir semua kota mengalami naik-turun. Kota Palu, Pontianak dan Pematang Siantar menjadi kota dengan kurva naik turun yang cukup menukik. Kota Palu pernah berada di ranking 8 di IKT 2017 tetapi juga pernah ada di ranking 82 di IKT 2020. Kota Pontianak pernah menduduki ranking 9 di IKT 2015 namun pernah menduduki ranking 75 di IKT 2020. Kota Pematang Siantar yang berturut-turut ada di 10 kota tertinggi sejak IKT 2015, 2017, 2018 kemudian turun ke ranking 20 di IKT 2020 dan ke ranking 51 di IKT 2021. Grafik naik turun kota di hasil IKT menunjukkan kuatnya kompetisi perbaikan pengelolaan kerukunan toleransi di masing-masing kota.

Ada 22 kota yang pernah memasuki peringkat 10 kota tertinggi. 2 kota ada di skor 7 demografi, 3 kota di skor 6, 8 kota di skor 5, 4 kota di skor 4, 2 kota di skor 3 dan 1 kota di skor 2. Keragaman skor nilai demografi pada 10 kota tertinggi menunjukkan bahwa heterogenitas atau homogenitas agama penduduk tidak berkorelasi langsung dengan kapasitas toleransi. Ini artinya setiap kota dengan tingkat heterogenitas atau homogenitas agama apapun dapat melakukan pemajuan toleransi tanpa terkecuali.

Tiga kota yang konsisten berada di 10 kota tertinggi,

pun merupakan kota dengan peta demografi yang berbeda. Kota Manado dihuni oleh sekitar 57,68% penganut agama Kristen, sebaliknya kota Singkawang dihuni oleh 52,91% muslim dan kota Salatiga didominasi oleh 78,16% muslim. *Highlight* pemajuan toleransi pada tiga kota ini ada pada pengelolaan kerukunan yang diselenggarakan bersama-sama aparatur dengan forum-forum kerukunan dan kebangsaan. Pengelolaan kerukunan sudah menjadi bagian dari program kota yang inisiasinya tercantum secara jelas pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Seperti di kota Salatiga, pengelolaan kerukunan tidak hanya diletakkan menjadi program wajib pemerintah kota, tetapi juga sebagai visi kota. Dengan *tagline*-nya “Hati Beriman”, Salatiga mengkampanyekan 3 W (Waras, Wareg dan Wasis). 3 W menjadi prioritas arah pembangunan kota Salatiga yang implementasinya dituangkan ke dalam beberapa program, mulai dari Pusat Pembelajaran Keluarga (Puspaga) sampai dengan Program Pengembangan Wawasan Kebangsaan.

Sebagaimana Salatiga, kota Singkawang juga telah menerapkan prinsip inklusivitas pada perencanaan program kegiatan kota. Program kota Singkawang yang berfokus kepada keluarga dan anak, penyelesaian pengaduan perlindungan perempuan dan anak, kemandirian anak terlantar, PAUD, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta keluarga berencana dan sejahtera diejawantah ke dalam 3 (tiga) sub bidang, yaitu (1) Sub Bidang Perencanaan Sosial Budaya, (2) Sub Bidang Pengendalian dan Evaluasi Sosial Budaya dan (3) Sub Bidang Kajian Litbang Sosial Budaya. Masing-masing sub bidang bertugas untuk menuangkan program-program tersebut ke dalam kegiatan-kegiatan yang terukur dan berkelanjutan. Melalui kegiatan-kegiatan tersebut, pelestarian kerukunan dan dialog kerukunan terjalin.

Meski tidak memiliki rangkaian RPJMD yang

terstruktur sebagaimana kota Salatiga dan kota Singkawang, kota Manado berhasil menjaga toleransi dan kerukunan dengan kekuatan tradisi kepemimpinan yang sudah sejak lama terbentuk. Di Manado, pemimpin kota wajib menghadiri perayaan ibadah penganut agama apapun. Pemerintah kota Manado sudah sejak dahulu membiasakan untuk memfasilitasi penyelenggaraan hari raya semua agama tanpa terkecuali. Kearifan tradisi ini yang membuat kota Manado senantiasa bertahan di 10 kota tertinggi.

Keadaan berbeda terjadi pada dua kota yang mengalami grafik penurunan cukup tinggi dari 10 kota tertinggi, yakni kota Pematang Siantar dan kota Pontianak. Di dua kota tersebut, ditemukan peningkatan kegiatan organisasi masyarakat beraliran radikal yang tidak segera ditangani serius oleh pemerintah kota. Ada kesan pragmatism pemerintah kota, bahwa aktivitas organisasi radikal tidak akan mengambil alih keadaan toleransi di masyarakat. Pemerintah kota Pontianak dan Pematang Siantar agaknya melihat toleransi sebagai kondisi statis yang *taken for granted*.

Faktanya pembiaran dan pragmatism pemerintah kota tersebut memicu insiden intoleransi yang

salah satunya adalah penolakan perayaan IMLEK di Pontianak pada tahun 2019. Penolakan ini tidak dilakukan oleh organisasi radikal, tetapi oleh organisasi masyarakat nasionalis seperti Pemuda Pancasila dan Persatuan Forum Komunikasi Pemuda Melayu. Organisasi masyarakat ini merasa khawatir dengan gesekan sosial kelompok akibat anti Ahok yang merembet kepada anti Cina.

Dinamika pertumbuhan penduduk dan masyarakat urban kota yang memicu perubahan tatanan sosial masyarakat kota membutuhkan cara kerja yang intens, terencana, terstruktur dan berkesinambungan. Pemerintah kota tidak bisa menerima anugerah demografi secara statis. Toleransi dan kerukunan adalah kerja bersama yang penyelenggaraannya direkayasa ke dalam berbagai faktor. Pemerintah kota wajib berkomitmen untuk merawat toleransi, mengintegrasikannya ke dalam proses tata kelola sejak dari perencanaan, penganggaran sampai dengan pelaksanaan. Belajar dari Pontianak dan Pematang Siantar, toleransi bukan keadaan yang *given*, tetapi keadaan yang diciptakan dan dikelola dengan pelibatan serta kerjasama semua pihak.

**Tabel 7**  
**Rekapitulasi 10 Kota Tertinggi (2015-2021)**

IKT 2015			IKT 2017			IKT 2018			IKT 2020			IKT 2021		
No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor
1	Tual	5,21	1	Manado	5,90	1	Singkawang	6,51	1	Salatiga	6,72	1	Singkawang	6,48
2	Manado	4,68	2	Pematang Siantar	5,90	2	Salatiga	6,48	2	Singkawang	6,45	2	Manado	6,40
3	Singkawang	4,58	3	Salatiga	5,90	3	Pematang Siantar	6,28	3	Manado	6,20	3	Salatiga	6,37
4	Salatiga	4,26	4	Singkawang	5,90	4	Manado	6,03	4	Tomohon	6,18	4	Kupang	6,34
5	Pematang Siantar	4,26	5	Tual	5,90	5	Ambon	5,96	5	Kupang	6,04	5	Tomohon	6,18
6	Sibolga	4,16	6	Binjai	5,80	6	Bekasi	5,89	6	Surabaya	6,03	6	Magelang	6,12
7	Ambon	4,05	7	Kotamobagu	5,80	7	Kupang	5,86	7	Ambon	5,73	7	Ambon	5,90
8	Sorong	4,05	8	Palu	5,80	8	Tomohon	5,83	8	Kediri	5,58	8	Bekasi	5,83
9	Pontianak	4,05	9	Tebing Tinggi	5,80	9	Binjai	5,83	9	Sukabumi	5,55	9	Surakarta	5,78

IKT 2015			IKT 2017			IKT 2018			IKT 2020			IKT 2021		
No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor
10	Palangkaraya	4,00	10	Surakarta	5,72	10	Surabaya	5,82	10	Bekasi	5,53	10	Kediri	5,73
		4,33			5,84			6,05			6,00			6,11

### C. DINAMIKA 10 KOTA TERENDAH (2015-2021)

10 kota terendah pada IKT adalah kota dengan ranking 85 sampai dengan 94. Di peringkat terakhir IKT ini, dinamika 10 kota jauh lebih beragam dengan tingkat perubahan kota yang lebih banyak. Dari tahun 2015 sampai dengan 2021, hanya ada dua kota yang belum berhasil keluar dari peringkat ke (9) dari total pemeringkatan 94 kota IKT, yakni kota Banda Aceh dan kota Depok. Kedua kota ini berdasarkan temuan SETARA Institute sampai dengan 2021 masih terjebak dalam siklus intoleransi atas hubungan mayoritas-minoritas. Bahwa pada salah satu kota, keberpihakan terhadap agama tertentu telah menjadi distingsi, akan tetapi perimbangan kebijakan untuk penganut agama lainnya belum tercermin secara jelas.

Ada sekitar 24 kota yang pernah menjajaki 10 kota terendah IKT sejak 2015 sampai dengan 2021. Selain 2 kota yang masih bertahan, ada 3 kota yang pernah 4 kali berada di 10 kota terendah, 5 kota bertahan 2 kali, dan 12 kota yang pernah mencicipi 1 kali di 10 kota terendah. Jumlah kota yang lebih banyak bersirkulasi di 10 kota terendah daripada 10 kota tertinggi mengindikasikan upaya pemerintah kota untuk tidak terjebak di peringkat bawah IKT. Ada semacam dorongan untuk tidak berlama-lama di 10 kota terendah, ini tampak dari 12 kota yang masuk ke ranking 10 terendah dan bersegera keluar.

Selain itu, grafik skor pada nilai terendah IKT pun menunjukkan selisih yang membaik dari tahun ke tahun. Jika di IKT 2015 angkanya sangat rendah (1,53) maka di IKT 2021 angkanya sudah mendekati rerata angka pada 10 kota tertinggi. Di IKT 2021, rerata 10 kota terendah ada di angka 4,26 sedangkan rerata 10 kota tertinggi ada di angka 6,11. Selisih antara rerata 10

kota terendah dengan 10 kota tertinggi hanya sekitar 1,82. Skala rentang nilai ada di 4 ke 6 dari skala 1 ke 7. Ini menunjukkan bahwa kota di peringkat terendah dan tertinggi pada IKT 2021 berada di dalam skala toleransi yang cukup baik.

Peningkatan kurva tertinggi dari 10 kota terendah diraih oleh kota Bogor, yang naik 21 ranking dari ranking 88 di IKT 2018 ke ranking 67 di IKT 2020 dan lanjut naik ke ranking 33 di IKT 2021. Selain kota Bogor, loncatan ranking juga terjadi pada kota Sukabumi, naik 20 ranking dari ranking 88 di IKT 2015 ke ranking 68 di IKT 2017. Kota Sukabumi bahkan berhasil masuk ke 10 kota tertinggi di IKT 2020. Kota lain yang juga melesat dari 10 kota terendah dan masuk ke 10 kota tertinggi adalah kota Bekasi.

IKT 2015 mencatat kota Bekasi sebagai kota ranking 93, masuk ke IKT 2017, kota Bekasi naik 40 ranking ke ranking 53. Lanjut kemudian di IKT 2018, kota Bekasi melesat ke ranking 6 masuk di 10 kota Tertinggi. Sampai dengan IKT 2020 dan IKT 2021, kota Bekasi masih terus bertahan di 10 kota Tertinggi. Capaian kota Bekasi dengan lonjakan sampai 4 pemeringkatan di IKT, tidak lepas dari peran Walikota dan jajarannya yang sejak tahun 2018 memuat visi kota Bekasi yakni “Bekasi Cerdas, Kreatif, Maju, Sejahtera dan Ihsan” yang memuat secara eksplisit mengenai prakarsa kebijakan kerukunan, prakarsa kebijakan inklusi serta alokasi anggaran kerukunan umat beragama.

Hal yang menarik dari sirkulasi 10 kota terendah pada lima kali penilaian IKT adalah fakta bahwa kota-kota yang berhasil keluar dari jeratan intoleransi adalah kota-kota dengan tingkat urbanisme dan

metropolisme tinggi. Kota DKI Jakarta pun yang di IKT 2017 dan 2018 ada di 10 kota terendah, per 2020 dan 2021 merangsek naik ke rangking 40. Secara sederhana, pengalaman DKI Jakarta, Bogor, Bekasi dan Sukabumi dapat memperjelas bahwa kota dengan tingkat kompleksitas pengelolaan, berpenduduk heterogen, urban dan lepas dari kearifan lokalnya tidak berarti tidak bisa merawat toleransi dan kerukunan.

Temuan SETARA Institute pada pemajuan toleransi di kota-kota besar tersebut terletak kepada kualifikasi kepemimpinan kota. Meski secara teoritik, negara demokrasi diharapkan dapat menyeimbangkan peran antara pemerintah, swasta dan masyarakat sipil. Pada praktiknya, penyeimbangan peran ini sangat bergantung pada kualifikasi kepemimpinan di masing-masing wilayah kota.

Walikota Bima Arya di Bogor misalnya dapat menjadi aktor penggerak toleransi, terutama setelah mengabaikan secara berulang hasil IKT di 2015 dan 2017. Walikota Bima Arya berbenah dengan menggunakan hasil temuan IKT. Pemerintah kota Bogor di bawah kepemimpinan Bima Arya menggerakkan muspida, tokoh lintas iman, pemuda serta Organisasi Kemasyarakatan dan Pemuda (OKP) untuk secara bersama-sama mendeklarasikan “Bogor Kota Toleran”.

Walikota membuat program dialog lintas agama, merayakan secara terbuka perbedaan dan keberagaman, menarasikan kembali kearifan lokal kota Bogor melalui perhelatan kesenian dan kebudayaan di acara Bogor Street Festival CGM 2020. Langkah-langkah ini berhasil membuat Bogor keluar dari jurang konflik intoleransi. Bahkan di tahun 2021 kota Bogor berhasil menyelesaikan konflik Gereja Kristen Indonesia (GKI) Yasmin yang sudah terkatung-katung selama 15 tahun.

Walikota Bandung Oded M Danial sejak tahun 2019 memulai perbaikan toleransi dengan membuat *pilot project* kampung toleransi. Sampai dengan tahun 2021 sudah terbentuk 5 kampung toleransi yakni (1) Kampung Toleransi Gang Luna, (2) Kampung

Toleransi Paledang, (3) Kampung Toleransi Dian Permai, (4) Kampung Toleransi Balonggede dan (5) Kampung Toleransi Kebon Jeruk. Kampung toleransi berhasil memberikan *lesson learned* pemeliharaan keberagaman dan kebhinekaan di Kota Bandung.

Walikota Sukabumi Achmad Fahmi memulai gerakan toleransi dengan mempertemukan tokoh-tokoh dari berbagai agama untuk berperan sebagai motivator, dinamisator dan stabilisator. Sebagai motivator, tokoh agama berperan membangun optimisme masyarakat, sedangkan dinamisator bergerak dalam kolaborasi bersama masyarakat dan aparat, dan stabilisator ketika ada riak-riak mengadu domba kebencian. Walikota Sukabumi menggunakan prakarsa masyarakat sipil dalam merawat toleransi dan kerukunan, tokoh agama menjadi pusat dari dinamika masyarakat sipil di kota Sukabumi.

Terbaru, kota DKI Jakarta yang di tahun 2021 berhasil keluar dari stigma kelompok kota terendah. Langkah yang dilakukan oleh jajaran pemerintah daerah Jakarta adalah dengan memperkuat peran FKUB. Alokasi anggaran FKUB disiapkan Pemda DKI sekitar 1 miliar rupiah untuk bergerak, menjaga dan merawat kerukunan umat beragama. Hasilnya signifikan, FKUB DKI Jakarta di tahun 2021 berhasil meraih Penghargaan Kerukunan (*Harmony Award*) dari Kementerian Agama. Sepanjang 2021 di beberapa wilayah administratif kota Jakarta, kisruh pendirian rumah ibadah pun berhasil diselesaikan. Setidaknya per 2021 saja, ada sekitar 7 persoalan pendirian Gereja yang selesai diterbitkan secara berkeadilan.

Belajar dari pengalaman 4 kota di atas, pemajuan toleransi dan pencegahan atas peristiwa intoleransi pada hakikatnya dapat dikurangi dengan kebijakan-kebijakan aparat yang terencana dan berkesinambungan. Indikator regulasi sosial yang di dalamnya dipadupadankan antara variabel peristiwa intoleransi serta pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan dengan tindakan pemerintah menciptakan jungkit pengukuran keseimbangan dalam melihat hubungan aksi dan respon antara peristiwa dengan penanganan.

Lebih dari itu, peningkatan grafik juga mengisyaratkan kematangan perencanaan serta tata kelola pemerintah daerah tingkat kota yang semakin inklusif. Meski terlalu dini untuk mengatakan terjadi perbaikan iklim demokrasi, akuntabel dan berkualitas hak asasi manusia. Namun, setidaknya pemerintah kota di berbagai daerah kini lebih responsif dalam mengelola keragaman, menunjukkan *best practice* toleransi, melihat permasalahan di kota lain sebagai tantangan bersama yang mana faktor tersebut merupakan faktor yang baik untuk terus dikembangkan. Peningkatan rerata nilai per-tahun juga menunjukkan bahwa pada setiap indikator senantiasa terjadi penambahan poin yang terus menerus. Bagi SETARA Institute, peningkatan grafik data juga menunjukkan pendewasaan masyarakat kita pada keberagaman dan keberagamaan.

**Tabel 8**  
**Rekapitulasi 10 Kota Terendah (2015-2021)**

IKT 2015			IKT 2017			IKT 2018			IKT 2020			IKT 2021		
No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor
85	Tasikmalaya	1,58	85	Mataram	3,78	85	Sabang	3,76	85	Pekanbaru	3,85	85	Makassar	4,52
86	Serang	1,58	86	Padang	3,75	86	Medan	3,71	86	Langsa	3,81	86	Pekanbaru	4,50
87	Mataram	1,58	87	Makassar	3,65	87	Makassar	3,64	87	Cilegon	3,73	87	Padang	4,46
88	Sukabumi	1,58	88	Banjarmasin	3,55	88	Bogor	3,53	88	Sabang	3,72	88	Padang Panjang	4,44
89	Bandung	1,58	89	Yogyakarta	3,40	89	Depok	3,49	89	Medan	3,67	89	Sabang	4,37
90	Tangerang	1,47	90	Depok	3,30	90	Padang	3,45	90	Pangkal Pinang	3,63	90	Langsa	4,36
91	Depok	1,47	91	Cilegon	3,20	91	Cilegon	3,42	91	Makassar	3,57	91	Pariaman	4,23
92	Banda Aceh	1,47	92	Bogor	3,05	92	DKI Jakarta	2,88	92	Depok	3,35	92	Cilegon	4,09
93	Bekasi	1,47	93	Banda Aceh	2,90	93	Banda Aceh	2,83	93	Padang	3,18	93	Banda Aceh	4,04
94	Bogor	1,47	94	DKI Jakarta	2,30	94	Tanjung Balai	2,82	94	Banda Aceh	2,84	94	Depok	3,58
		1,53			3,29			3,35			3,53			4,26

## VI. KESIMPULAN

Melalui Indeks Kota Toleran, SETARA Institute menemukan beberapa permasalahan penting yang secara substantif menghambat keberagaman sebagai pilar toleransi Indonesia. Di tatanan sosial-masyarakat, ditemukan 4 (empat) faktor, yakni (1) Penyempitan ruang perjumpaan yang diakibatkan oleh segregasi sosial; (2) Rendahnya literasi tentang identitas internal dan eksternal antar warga sehingga menyebabkan terjadinya begitu banyak penyangkalan dan penolakan terhadap eksistensi kelompok lain; (3) Penguatan konservatisme dan (4) Penguatan kapasitas koersif. Di tataran tata kelola pemerintahan, terdapat 3 (tiga) faktor utama, meliputi (1) Kerangka hukum (*legal framework*); (2) Persoalan kapasitas aparatur negara dan (3) Penegakan hukum.

Sasaran pembangunan berkelanjutan (SDGs) 2030 merupakan artikulasi paling representatif dalam menyerukan setiap negara untuk membangun kelembagaan efektif, akuntabel melalui pemerintahan inklusif. Pertanyaan makro dari artikulasi ini adalah “bagaimana negara-negara di dunia ini sampai ke posisi yang disebut dengan inklusif?”. Untuk bisa menjawab pertanyaan tersebut, beberapa atribut permasalahan sebagai unsur pembentuk tata kelola inklusif dapat diidentifikasi sebagai berikut:

*Pertama*, kebutuhan partisipatif dimana aspirasi masyarakat terpenuhi ke dalam kebijakan, regulatif atau implementatif belum berlangsung secara optimal. Bahwa kebutuhan ini telah diakomodasi melalui ketentuan hukum positif, Pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam praktiknya masih belum optimal. Disebutkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui (a) rapat dengar pendapat umum; (b) kunjungan kerja; (c) sosialisasi; dan (d) seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Proses masukan menjadi prasyarat tata kelola inklusif yang

menghasilkan kebijakan berpihak kepada publik.

*Kedua*, jaminan konstitusional kebebasan beragama/berkeyakinan yang tercantum dalam Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2) sebagai landasan normatif menuntut penjabaran operasional yang memadai dalam pelaksanaannya. Realitas legal diskriminatif di beberapa kota yang saat ini menjadi penghambat keberagaman dipicu oleh kekosongan peraturan perundang-undangan yang membuat penyelenggaraan kebebasan beragama dalam kehidupan bernegara bergantung kepada kebijakan yang dibuat oleh masing-masing tata kelola pemerintah daerah. Untuk itu, setiap pemerintah kota memiliki kewajiban untuk mengejawantahkan maksud kebebasan beragama berkeyakinan di daerahnya masing-masing.

*Ketiga*, ketentuan mengenai kesetaraan (*equality*) serta martabat yang melekat (*inherent dignity*) dalam Hak Asasi Manusia. Fondasi teoritis dan signifikansi praktik pemerintah inklusif terletak pada keberhasilan pemerintah dalam mengelola kesetaraan dan kebutuhan masing-masing unsur secara sinergis tanpa mengeliminir satu kelompok dengan kelompok lainnya. Kondisi masyarakat yang beragam menjadi rentan politisasi, itu sebabnya masyarakat membutuhkan setidaknya instrumen operasional tata kelola yang mendukung kesetaraan dan hak asasi manusia yang terukur dan berkelanjutan

*Keempat*, minimnya mekanisme penegakan hukum atas praktik diskriminasi yang menyebabkan semakin merebaknya perilaku intoleran dan diskriminatif. Negara tidak cukup hanya mengedukasi keragaman, toleransi dan tenggang rasa, impunitas atas diskriminasi dapat mengundang terjadinya impunitas lainnya. Negara harus hadir ke dalam praktik-praktik dialogis kerukunan antar umat beragama. Negara harus menjadi bagian dari jembatan kemajemukan, tanpa kehadiran negara, yang terjadi adalah pembiaran dan pemakluman yang pada akhirnya akan dianggap

sebagai sesuatu yang lumrah dan biasa. Pelembagaan impunitas selama ini terjadi karena salah satunya disebabkan oleh ketiadaan produk hukum yang jelas dan tegas yang bisa menjadi landasan penindakan.

## VII. REKOMENDASI

Melalui evaluasi penyelenggaraan IKT sejak 2015 sampai dengan 2021, pemajuan toleransi di beberapa kota yang berhasil memperbaiki posisi ranking dari rendah ke tinggi, secara umum dipengaruhi oleh hal-hal berikut:

*Pertama*, kualifikasi kepemimpinan. Walikota yang memiliki tingkat kesadaran akan wawasan kebangsaan, kemajemukan dan kebhinekaan cenderung mengutamakan dialog dan pendekatan kebersamaan antar umat beragama. Visi, misi, RPJMD sampai dengan Indikator Kinerja kota yang dipimpin oleh Walikota-walikota dengan kapasitas kebhinekaan selalu memasukkan program dan kegiatan kerukunan ke dalam program prioritas kota.

*Kedua*, kearifan lokal dan budaya. Daerah-daerah kota yang masih menjunjung tinggi warisan kearifan lokal dan melestarikannya ke dalam tradisi kehidupan sehari-hari cenderung tidak memiliki problematika intoleransi. Kearifan lokal dan budaya yang hidup di dalam kehidupan sehari-hari masyarakat menjadi daya resiliensi sekaligus deteksi dini masyarakat terhadap letupan-letupan intoleransi.

*Ketiga*, Forum kerukunan, kebangsaan dan organisasi pemuda yang terbuka dengan dialog dan terfasilitasi dengan baik menjadi salah satu faktor penjaga toleransi. Forum-forum semacam ini membangkitkan dinamika masyarakat sipil dalam menghadapi kejadian-kejadian intoleransi di masyarakat. Kampanye dan narasi kebangsaan yang diserukan secara terus menerus melalui forum-forum masyarakat sipil mampu mencegah peristiwa intoleransi berkembang lebih besar.

*Keempat*, tata kelola pemerintahan yang inklusif, mengampu berbagai faktor, seperti perlindungan perempuan, kota ramah anak, fasilitasi perayaan ibadah, ruang-ruang dialog, kampung religi, kampung toleransi, memberikan inspirasi masyarakat kota untuk mempertahankan dan melestarikan toleransi. Tata kelola pemerintahan yang inklusif membangun hubungan komunikasi antara warga dan merekayasa situasi sosial untuk saling berinteraksi satu dengan lainnya.

Merujuk pada temuan di atas, SETARA Institute merekomendasikan langkah pemajuan toleransi sebagai berikut:

1. Peningkatan kapasitas kerukunan dan kebangsaan bagi calon Pimpinan Daerah yang diinisiasi oleh Partai Politik dan atau instansi berwenang atas Pemilihan Umum Daerah seperti KPU atau instansi pengelola otonomi daerah seperti Kemendagri dan atau instansi penguatan wawasan kebangsaan seperti BPIP;
2. Penerbitan regulasi penganggaran pada RPJMD yang mewajibkan 2 sampai dengan 5 persen dari total anggaran daerah untuk menyelenggarakan kegiatan penguatan kerukunan seperti dialog, ruang publik, fasilitasi perayaan ibadah dan sejenisnya;
3. Penyelenggaraan magang lintas daerah bagi aparatur, sebagai bentuk penguatan kapasitas diri dan proses pembelajaran dalam melihat proses pemajuan toleransi dan kerukunan dari berbagai daerah.
4. Pengarusutamaan tata kelola inklusif yang mendukung terwujudnya kesetaraan, partisipasi, dan toleransi dengan menciptakan lingkungan

keterlibatan, rasa hormat dan koneksi dari berbagai kelompok, melibatkan kekuatan yang beragam dari perbedaan etnis, agama dan budaya, gender, serta memberdayakan masyarakat yang terpinggirkan dan marjinal. Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan inklusif adalah penyelenggaraan program serta kegiatan oleh pemerintah daerah yang menjamin partisipasi, keadilan, kesetaraan dan martabat melekat, non-diskriminasi, perlindungan atas kebebasan di ruang publik, kebebasan beragama/berkeyakinan di dalam setiap kehidupan berbangsa dan bernegara.[]