

## Problematika Advokasi Kebijakan Publik Oleh Kelompok Masyarakat Sipil Di Kota Pontianak

Klara Dawi, Ivan Wagner<sup>1\*</sup>, Anita Yuliastiani, Raymundus Loin, Erwin Aditya  
Pratama

Universitas Panca Bhakti Pontianak, Universitas Pancasakti Tegal

Masuk: 30 Desember 2020; Diterima: 31 Agustus 2022; Terbit: 31 Agustus 2022

DOI: [10.24905/diktum.v9i2.115](https://doi.org/10.24905/diktum.v9i2.115)

### Abstract

One of the civil society groups that is advocating for public policy in Pontianak City is the Pontianak Bhinneka Network (JPB). The public policy advocacy by JPB on tolerance is interesting to research on its problems. The scope of the problem is the problem of public policy advocacy by civil society groups. Research Methods use socio-legal types of research, primary data obtained from interviews and analyzed qualitatively. The results showed that JPB had made quite systematic and structured efforts in advocating and encouraging policies on tolerance in Pontianak City. However, there are still problems faced by JPB in advocating for policies, including internal and external aspects. From the internal aspect, it is concerned with organizational capacity and is related to autonomy, especially related to its funding and sustainability. Problems from external aspects regarding relations with state actors and other actors, and the management of public issues related to policy issues that are being encouraged. The two external issues are interconnected, and are related to sub-systems, namely legal substance, legal structure, and legal culture.

**Keywords:** Group-Civil Society, Advocacy-Policy, Tolerance, Legal-System

### Abstrak

Salah satu kelompok masyarakat sipil yang sedang melakukan advokasi kebijakan publik di Kota Pontianak ialah Jaringan Pontianak Bhinneka (JPB). Adapun advokasi kebijakan publik oleh JPB mengenai toleransi menarik untuk diteliti mengenai problematikanya. Ruang lingkup yang menjadi batasan permasalahan tentang problematika advokasi kebijakan publik oleh kelompok masyarakat sipil. Metode Penelitian menggunakan jenis penelitian socio-legal, data primer yang didapatkan dari wawancara dan dianalisis secara kualitatif. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa JPB telah berupaya dengan cukup sistematis dan terstruktur dalam mengadvokasi dan mendorong kebijakan tentang toleransi di Kota Pontianak. Namun, masih terdapat problematika yang dihadapi JPB dalam melakukan advokasi kebijakan meliputi aspek internal dan eksternal. Dari aspek internal yaitu berkuat pada kapasitas organisasi dan berkaitan dengan otonomi terutama terkait dengan pendanaan dan keberlanjutannya. Problematika dari aspek eksternal mengenai relasi dengan aktor negara dan aktor lainnya, dan pengelolaan isu publik terkait isu kebijakan yang sedang didorong. Kedua masalah eksternal tersebut saling berhubungan, dan terkait dengan sub-sistem yaitu substansi hukum (legal substance), struktur hukum (legal structure), dan budaya hukum (legal culture).

**Kata Kunci:** Kelompok-Masyarakat-Sipil, Advokasi-Kebijakan, Toleransi, Sistem-Hukum

---

<sup>1</sup> Corresponding author:  
[ivan.wagner@upb.ac.id](mailto:ivan.wagner@upb.ac.id)

## Pendahuluan

Paham kedaulatan rakyat (demokrasi) dan paham negara hukum (nomokrasi) merupakan justifikasi konstitusional tentang urgensi dilakukannya upaya simultan untuk menguatkan basis pengorganisasian kelompok masyarakat, dan menguatkan basis kesadaran hukum bagi setiap warga negara. Sejak era reformasi, struktur aturan hukum maupun sistem tata kelola pemerintahan mengalami perubahan signifikan terutama dalam aspek partisipasi publik yang dibuka lebar bagi keterlibatan masyarakat. Kondisi demikian berkonsekuensi pada semakin semarak dan dinamisnya kehidupan berbangsa dan bernegara, karena masyarakat dijamin dalam berorganisasi dan dapat memperjuangkan aspirasinya secara lebih terbuka.

Paham kedaulatan rakyat (demokrasi) dan keberadaan kelompok masyarakat sipil tidak dapat dipisahkan di era demokrasi modern pada belahan dunia manapun. Keduanya saling memberikan arti dan membentuk relasi simbiosis mutualisme. Konsep demokrasi memberikan perlindungan dan merawat ekspresi setiap individu warga negara maupun kelompok masyarakat, sedangkan kelompok masyarakat sipil sebagai bagian dari ekspresi warga negara mengambil peran dalam memperjuangkan dan merawat demokrasi agar menjadi lebih baik.

Kelompok masyarakat sipil memiliki peran yang sentral dalam demokrasi, antara lain peran pengawasan terhadap negara, peran advokasi dan partisipasi masyarakat, hingga peran dalam pendidikan kewargaan (Hadi, 2010). Peran-peran itu membuat posisi kelompok masyarakat sipil menjadi sangat strategis dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih transparan, akuntabel, dan partisipatif yang sejalan dengan tuntutan agar aktor pengelola negara memiliki integritas. Selain itu, posisi kelompok masyarakat sipil juga strategis sebagai *agent of change* yang diharapkan mampu memberikan bantuan dan pendampingan kepada masyarakat luas sehingga pemahaman publik tentang berbagai hal dapat meningkat.

Dalam dinamika peran yang demikian, kelompok masyarakat sipil kerap kali menempuh upaya advokasi struktural yaitu mendorong kebijakan untuk tujuan

tertentu yang dianggap penting bagi publik. Namun, tentu saja terdapat sejumlah kendala dan problematika dalam upaya mereka mendorong kebijakan. Advokasi kebijakan sendiri merupakan bagian advokasi yang bersifat non-litigasi untuk membedakannya dengan advokasi melalui jalur pengadilan (litigasi). Berbeda dari advokasi litigasi yang cenderung hanya membutuhkan *expertise* dalam bidang hukum, advokasi non-litigasi membutuhkan *expertise* yang bersifat interdisipliner. Akan tetapi, muatan-muatan hukum yang bersifat prosedural maupun substansial tetap menjadi salah satu kebutuhan dasar yang wajib dimiliki. Hal tersebut agar jalannya advokasi hingga tujuan advokasi tetap berada pada jalur yang tepat menurut hukum, dan/atau tidak berimplikasi negatif secara hukum dikemudian hari.

Salah satu kelompok masyarakat sipil yang sedang melakukan advokasi kebijakan publik di Kota Pontianak ialah Jaringan Pontianak Bhinneka. Jaringan ini terdiri dari organisasi berbadan hukum seperti Yayasan Suar Asa Khatulistiwa (SAKA), komunitas seperti Jurnalis Perempuan Khatulistiwa (JPK), Mitra Sekolah Masyarakat (MISEM), Satu dalam Keberagaman (SADAP) Indonesia, Serikat Jurnalis untuk Keberagaman (SEJUK), dan sejumlah pegiat dan akademisi independen. Dilansir dari *website* Yayasan SAKA, Jaringan Pontianak Bhinneka bersama Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Pontianak tengah menginisiasi rancangan kebijakan tentang toleransi dan kerukunan masyarakat Kota Pontianak (Yayasan Suar Asa Khatulistiwa, 2021).

Adapun advokasi kebijakan publik yang diarahkan oleh Jaringan Pontianak Bhinneka tentang toleransi menjadi sangat relevan. Hal mengenai problematika dibalik advokasi kebijakan dengan studi advokasi yang dilakukan Jaringan Pontianak Bhinneka tersebut menarik untuk diteliti. Berdasarkan isu yang telah dijelaskan di atas, ruang lingkup yang menjadi batasan permasalahan dalam usulan Penelitian ini ialah tentang problematika advokasi kebijakan publik oleh kelompok masyarakat sipil dengan studi terhadap advokasi kebijakan yang sedang dilakukan oleh Jaringan Pontianak Bhinneka.

## Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan gabungan metode kuantitatif dan kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis (*social legal approach*). Penelitian ini berusaha untuk menggambarkan secara rinci fenomena yang menjadi pokok permasalahan tanpa melakukan suatu hipotesa dan perhitungan secara statistik. Deskriptif tidak dipahami dalam arti sempit, yang berarti dalam memberikan gambaran tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode ilmiah. Pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan sebagai pemaparan dan pengkajian hubungan aspek hukum dengan aspek non-hukum dalam bekerjanya hukum di dalam kenyataan. Pada penelitian hukum sosiologis yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan atau masyarakat. Penelitian lapangan dilakukan dengan metode wawancara. Hasil penelitian setelah diidentifikasi, dikonstruksi, disusun, dan dianalisis menggunakan metode kualitatif berdasarkan teori, asas-asas, serta norma hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### 1. Kondisi Toleransi di Kota Pontianak

Kota Pontianak seperti wilayah di Indonesia pada umumnya tersusun oleh masyarakat sangat majemuk. Hal ini semisal dengan adanya keragaman budaya yang terlihat dari berbagai perbedaan bahasa, suku bangsa (etnis), keyakinan agama, serta kebiasaan-kebiasaan kultural lainnya. Kemajemukan tersebut memberikan pengaruh positif namun memberi ruang bagi munculnya pengaruh yang negatif. Dari sisi pengaruh yang positif, kemajemukan telah memberikan khasanah kekayaan budaya yang beragam. Di sisi lain menyisakan ruang di mana kemajemukan memberikan potensi pengaruh yang negatif berupa munculnya berbagai potensi konflik akibat penyimpangan dalam memaknai perbedaan (*diversity*) menjadi pembedaan atau diskriminasi (*discrimination*). Hal demikian dapat dalam bentuk persaingan, pertentangan, atau konflik sosial

(Arkanudin, 2006). Paska reformasi, *Human Right Watch* sebagaimana dikutip dari Sudagung menggolongkan Kalimantan Barat (termasuk Pontianak di dalamnya) sebagai daerah rawan konflik (Sudagung, 2001).

Dari sisi historis, dinamika politik dan dinamika masyarakat sipil di Pontianak dan Kalimantan Barat paska kemerdekaan mengalami pasang surut, di mana konflik etnis mendominasi. Arafat mencatat sejak 1933 hingga 1997 terjadi 10 kali konflik dengan kekerasan (Arafat, 1998). Alqadrie menyatakan sejak 1962 sampai 1999 terjadi setidaknya 11 kali (Alqadrie, 1999). Sementara Petebang dkk mencatat sejak 1952 hingga 1999 telah terjadi setidaknya 12 kali konflik (Petebang & Sutrisno, 2000), Kristianus bahkan mencatat antara tahun 1966-67 hingga tahun 2008 terdapat 17 konflik yang terjadi di Kalimantan Barat, dimana 5 di antaranya terjadi di Kota Pontianak (Kristianus, 2011). Pengetahuan historis yang terhampar tersebut, dalam dalam pandangan materialisme historis Marx sebagai bagian dari totalitas hubungan sosial, sejarah turut menentukan kesadaran manusia (Wirawan, 2014).

Masuk ke konteks kekinian, terdapat dua indeks yang merepresentasikan penilaian mengenai toleransi dari dua pihak yaitu aktor negara (Kementerian Agama) pada tahun 2020 dan mewakili aktor non-negara (Setara Institute) pada tahun 2021. Pada indeks yang disusun oleh Kemenag secara umum menempatkan Kalimantan Barat berada dalam gugus 2 dengan variabel tinggi pada kerjasama, dan variabel rendah pada pendidikan agama, pendidikan moral, pendidikan kebhinekaan, penyuluhan, pembinaan, fasilitasi, tingkat kepercayaan terkait kearifan lokal, tingkat partisipasi pelestarian kearifan lokal, toleransi, dan kesetaraan (Sila & Fakhruddin, 2020). Walaupun berbicara mengenai Kalimantan Barat, tidak dapat dipungkiri bahwa Kota Pontianak sebagai ibukota provinsi memiliki posisi yang penting dalam merespon hasil dari indeks tersebut, terutama dalam merespon variabel yang masih rendah nilainya.

Sementara itu, indeks dari Setara Institute *for Democracy and Peace* 2020 menempatkan Kota Pontianak berada pada urutan ke-75 dari 94 kota di Indonesia. Peringkat tersebut membuat posisi Kota Pontianak merosot jauh dari sebelumnya berada pada peringkat ke-37 pada 2018 dengan skor 5,057 (Setara Institute, 2018), dan peringkat ke-38 dengan skor 5,390 pada 2017 (Setara Institute, 2017). Kota Pontianak mendapat skor 4,450 (skala 1-7) tertinggal jauh dari Kota Singkawang yang berada pada peringkat ke-2 dengan skor 6,450 (Setara Institute, 2021).

Apabila diperhatikan secara seksama, Kota Pontianak mendapat nilai terendah pada indikator tindakan nyata terkait peristiwa dengan nilai 3,00 (kurang) serta indikator rencana pembangunan dan produk hukum pendukung lainnya dengan nilai 3,50 (kurang). Hanya pada indikator kebijakan diskriminatif dengan nilai 6,00 (sangat baik), dan indikator pernyataan pejabat kunci tentang peristiwa intoleransi dengan nilai 5,00 (baik). Dalam indikator lainnya, yaitu peristiwa intoleransi, dinamika masyarakat sipil, heterogenitas keagamaan, dan inklusi sosial hanya mendapat sebesar 4,00 (cukup).

Indeks Setara Institute ingin menyampaikan bahwa rencana pembangunan, kebijakan, pernyataan dan tindakan pejabat berpengaruh pada kondisi toleransi. Jika dilihat dalam RPJP Pontianak 2005-2025, ada begitu banyak pernyataan tentang kesadaran akan rendahnya kehidupan toleransi di kota Pontianak yang menjadi penghambat dan tantangan (bahkan ada disebutkan dengan nada superlatif "Tantangan terberat dalam kurun waktu 20 tahun"). Akan tetapi, adapula catatan dimana dalam RPJP dalam kaitannya dengan toleransi, keragaman agama tidak mendapat tempat sedikit pun. Diktum tentang keragaman hanya fokus pada keragaman budaya dengan frasa "toleransi terhadap keragaman budaya". Kata agama hanya muncul dalam frasa "berkurangnya politisasi identitas etnik, agama". Catatan ini sangat penting dalam tahap berikutnya mengkaji kebijakan pemerintah dalam meningkatkan

hubungan antara agama di Pontianak (Simbolon, Musyarafah, & Lumban Toruan, 2021).

Dari studi tim peneliti Suar Asa Khatulistiwa, ditemukan 35 Kebijakan Kota Pontianak yang berkaitan dengan toleransi dan intoleransi. Jika dibandingkan dengan jumlah keseluruhan kebijakan yang terkumpul (930 dokumen) kebijakan yang berkaitan dengan Toleransi hanya 3,7%. Artinya, dari segi kuantitas, kebijakan yang mengandung nilai toleransi masih sangat kurang. Padahal, RPJP menegaskan bahwa toleransi menjadi syarat penting dalam pembangunan kota Pontianak mencapai visinya. Dari 35 dokumen kebijakan tersebut, belum pernah ada kebijakan yang secara langsung mengatur toleransi atau hubungan antar agama atau suku (Simbolon, Musyarafah, & Lumban Toruan, 2021).

Sedangkan kasus empiris beberapa tahun belakangan yang ialah seperti kisruh pada 20 Mei 2017 dalam aksi bela ulama 205 yang bersamaan dengan penyelenggaraan festival gawai Dayak yang memaksa pihak keamanan menetapkan status siaga (Pahlevy, 2017). Kasus lain seperti rusuh berdarah pada 22 Mei 2019 pasca pemilu 2019 yang menyebabkan 10 orang harus dirawat (Pahlevy (Kontributor) & Hantoro (Editor), 2019) dan 1 anak tewas (Aji (Reporter) & Amirullah (Editor), 2019) dimana Komnas HAM mencatat bahwa rusuh ini diawali oleh Pemilu 2019 yang terdapat berbagai bentuk ujaran kebencian dan hoaks dalam dinamikanya (Komnas HAM, 2020). Selain itu, ialah kasus provokasi yang menjurus pada SARA pasca kejadian dua pemuda yang diketapel saat membangunkan sahur di kecamatan Pontanak Utara pada 17 Mei 2020 (Cipta (Kontributor) & Arief (Editor), 2020). Dari jejak sejarah dan kasus kekinian, artinya butuh kesadaran untuk memupus potensi penyimpangan dalam memaknai perbedaan serta potensi konflik sosial.

Salah satu yang menjadi sorotan dalam melihat kebijakan pemerintah kota, disebutkan bahwa tidak ada satu pun kebijakan yang ditemukan yang secara

langsung mengatur tentang toleransi, atau mencegah intoleransi (Simbolon, Musyarafah, & Lumban Toruan, 2021). Dapat dipahami bahwa Kota Pontianak dengan kondisi demografisnya yang plural dan heterogen memunculkan potensi untuk terjalannya kesetaraan dan kerjasama dalam kehidupan bermasyarakat untuk mewujudkan kota yang kondusif dan toleran. Namun, kondisi yang sama pula, dapat menjadi akar konflik apabila kesetaraan dan kerjasama tidak dikelola dengan baik sehingga menjadi habitat perilaku intoleran bahkan diskriminatif. Oleh karena itu, menjadi penting agar Kota Pontianak merumuskan kebijakan untuk memaksimalkan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat.

## 2. **Advokasi Kebijakan Publik Tentang Toleransi di Kota Pontianak**

Toleransi sangat erat dengan isu keragaman yang dalam konteks Indonesia kemudian lekat dengan istilah kebhinekaan. Hal demikian tentu saja tidak terlepas dari akar historis kebangsaan Indonesia yang menetapkan semboyan “*bhinneka tunggal ika*”. Tidak berlebihan Mustansyir menyebut semboyan ini mengandung *raison d’etre* (alasan keberadaan) dari Indonesia merdeka (Mustansyir, 2007). Dalam pemahaman lain, patut dipahami bahwa semboyan ini menggambarkan modal sosial paling awal yang dimiliki oleh Indonesia bahkan sebelum kemerdekaannya, yaitu sifat heterogen namun berupaya untuk bersatu padu. Oleh karena itu, toleransi, keragaman, pluralisme, heterogenitas, dan kebhinekaan menjadi padanan kata yang saling berbagi makna.

Dalam isu keragaman dan toleransi di Kota Pontianak, terdapat sejumlah individu, kelompok masyarakat sipil dan komunitas non pemerintah yang sejak kurang lebih satu dekade kebelakang mengawal dan menyebarluaskan isu keragaman dan pluralisme tersebut. Beberapa kelompok masyarakat sipil dan komunitas tersebut seperti Serikat Jurnalis untuk Keberagaman (SeJuK) Kalbar, Mitra Sekolah Masyarakat (MISEM), Jurnalis Perempuan Khatulistiwa (JPK), Yayasan Suar Asa Khatulistiwa (SAKA), Komunitas Satu Dalam Perbedaan

(SADAP) Indonesia, berikut pula dengan sejumlah paguyuban etnik, kepercayaan dan/atau keagamaan.

Pada sekitar pertengahan tahun 2020 sejumlah kelompok masyarakat sipil, komunitas dan individu tersebut di atas membentuk jejaring kerja yang dinamai sebagai Jaringan Pontianak Bhineka (JPB). Dalam pembentukan jejaring ini, menetapkan visi untuk terus mengawal isu keragaman dan toleransi serta mengangkatnya menjadi sebuah advokasi kebijakan secara kolektif untuk tujuan Kota Pontianak sebagai rumah bersama. Artinya menjadi rumah dari berbagai kelompok masyarakat yang hidup berdampingan dengan saling menghormati, bergotong royong menyikapi persoalan sosial kemasyarakatan, dan saling menguatkan. Sebagai langkah awal, JPB memilih strategi riset untuk menganalisis kebijakan publik yang ada di Kota Pontianak dengan menggunakan lensa perspektif pluralisme kewargaan (Simbolon, Musyarafah, & Lumban Toruan, 2021).

Riset yang dilakukan bergerak dalam asumsi bahwa kehadiran kebijakan yang mendukung perkembangan toleransi perlu diperhatikan. Kebijakan yang toleran pada dasarnya dapat mendorong pemerintah bekerja dengan lebih optimal dan berkontribusi pada bina situasi damai, mencegah konflik sosial, serta mendorong warga agar lebih proaktif turut serta dalam pengembangan toleransi itu sendiri (Simbolon, Musyarafah, & Lumban Toruan, 2021). Hasil riset tersebut menemukan fakta bahwa masih ada kebijakan yang tidak toleran, dan masih minim kebijakan yang berkaitan dengan toleransi di Kota Pontianak. Hasil riset tersebut kemudian memberikan petunjuk agar Kota Pontianak memiliki kebijakan khusus yang mengatur penyelenggaraan toleransi sebagai suatu kebutuhan mendesak dan perlu segera diupayakan.

Tindak lanjut dari hasil riset tersebut dilanjutkan dengan sejumlah agenda diskusi grup terfokus (*focus group discussion/FGD*) yang berujung pada beberapa FGD pada September-Oktober 2020 yang turut melibatkan sejumlah pemangku

kepentingan seperti Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kota Pontianak, Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Pontianak, anggota DPRD Kota Pontianak, Dinas Pendidikan, Dinas Kominfo, Biro Hukum, komunitas dan paguyuban yang ada di Kota Pontianak. Dengan menggunakan instrument *cost and benefit analysis* (CBA) atau analisis biaya dan manfaat, tentang kebutuhan advokasi kebijakan yang perlu dilakukan oleh JPB secara kolektif kedepannya, hasil CBA tersebut membuka setidaknya lima opsi advokasi kebijakan antara lain (Yayasan Suar Asa Khatulistiwa, 2020):

1. *Do nothing* (tidak melakukan intervensi apapun);
2. Menguatkan kebijakan publik potensial toleransi yang sudah ada;
3. Merevisi kebijakan publik yang potensial intoleran;
4. Mencabut kebijakan publik yang potensial intoleran; dan
5. Membuat kebijakan publik baru.

Hasil kesepakatan dari serangkaian FGD yang ada mengerucut pada opsi kelima yaitu membuat kebijakan baru. Hal demikian karena dirasa opsi 1 tidak boleh dipilih karena sama saja dengan pembiaran. Opsi 2 memungkinkan lebih banyak kerugian, begitu pula dengan opsi 3 dan opsi 4. Sedangkan opsi 5 dinilai lebih bisa memungkinkan untuk menyelesaikan masalah terdapatnya kebijakan yang potensial intoleran sebagaimana diusulkan dalam opsi 3 dan opsi 4, sekaligus memungkinkan memperluas *benefit* bagi kelompok kepentingan, masyarakat, bahkan pemerintah (Yayasan Suar Asa Khatulistiwa, 2020).

Dari kesepakatan yang telah dibuat, tindak lanjut berikutnya dibentuk tim untuk menyusun riset dan naskah akademik bagi kebijakan publik yang memungkinkan untuk di dorong. Dalam hal ini, juga dilakukan beberapa kali FGD pada Maret dan April 2021 bersama sejumlah pemangku kepentingan dengan menetapkan setidaknya tiga opsi kebijakan yaitu (Yayasan Suar Asa Khatulistiwa, 2021):

1. Usulan Rancangan Peraturan Daerah tentang Kerukunan;

2. Usulan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat; dan
3. Usulan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penanganan Konflik Sosial.  
Dari opsi usulan kebijakan yang ada, forum kemudian condong memilih opsi 2 yaitu tentang penyelenggaraan toleransi bermasyarakat dengan revisi menjadi “usulan rancangan peraturan daerah tentang penyelenggaraan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat di Kota Pontianak”. Opsi ini dipilih karena lebih memiliki sisi kekuatan, antara lain (Yayasan Suar Asa Khatulistiwa, 2021):
  1. Toleransi dapat dipahami sebagai standar proses, ketimbang rukun sebagai standar hasil, sehingga apabila toleransi yang dipilih dapat mencakup pula kerukunan sebagai hasil dari toleransi;
  2. Lebih memiliki judul yang positif (jika konflik sosial lebih bernada negatif dan menyeramkan);
  3. Mengandung gagasan untuk mengkampanyekan toleransi di masyarakat;
  4. Kekurangan dalam toleransi bermasyarakat bisa menjadi alasan/kekuatan/urgensi bagi DPRD dan Eksekutif;
  5. Istilah toleransi sudah mencakup bahasa pencegahan konflik;
  6. Dapat diselaraskan dengan penanganan konflik sosial, sehingga telah memiliki SKPD terkait dalam penanganannya;
  7. Dapat melakukan *back-up* terhadap Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadah; dan
  8. Narasinya akan lebih tepat untuk membina dan mengayomi generasi muda dalam memelihara kemajemukan;

Dengan kesepakatan dan masukan dari pemangku kepentingan, tim penyusun bekerja menyelesaikan naskah akademik beserta usulan rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud. Adapun dalam penyusunannya, JPB turut bekerjasama dengan akademisi dari Fakultas Hukum Universitas Panca Bhakti dan sejumlah akademisi lainnya dari berbagai disiplin kelilmuan. Pada 6 September 2021, bertempat di ruang sidang paripurna DPRD Kota Pontianak, JPB menyerahkan draft naskah akademik dan usulan rancangan peraturan daerah tentang toleransi kehidupan bermasyarakat di Kota Pontianak kepada Badan Legislasi DPRD Kota Pontianak (Yayasan Suar Asa Khatulistiwa, 2021) (Susilawati, 2021). Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa JPB telah berupaya dengan cukup sistematis dan terstruktur dalam mengadvokasi kebijakan tentang toleransi di Kota Pontianak.

### **3. Problematika Advokasi Kebijakan Publik oleh Kelompok Masyarakat Sipil**

Walaupun upaya dari JPB telah dengan cukup sistematis dan terstruktur dalam mengadvokasi kebijakan, namun masih menemui kendala, dimana hingga saat ini usulan raperda yang diusulkan belum kunjung dijadikan prioritas, apalagi disahkan oleh DPRD Kota Pontianak bersama Pemerintah Kota Pontianak. Dalam konteks ini masih ditemukan sejumlah problematika yang dihadapi kelompok masyarakat sipil dalam melakukan advokasi kebijakan.

Dari aspek internal, problematika yang dihadapi kelompok masyarakat sipil non pemerintahan masih berkuat pada kapasitas organisasi. Hal demikian sesuai dengan yang disampaikan oleh Hadi yaitu yang meliputi aspek otonomi, keswadayaan, dan keswasembadaan (Hadi, 2010). Mengenai aspek internal ini dan didasarkan pada kebutuhan JPB dalam upaya advokasi kebijakan, beberapa organisasi dan komunitas yang tergabung dalam JPB menyadari bahwa dalam advokasi kebijakan yang mengarah pada perumusan peraturan perundang-undangan, JPB tidak memiliki kapasitas kelilmuan mengenai hukum dan

pengalaman. Akan tetapi, untuk masalah kapasitas tersebut, JPB mampu untuk membangun kapasitas keswadayaan mereka yaitu dengan berjejaring dengan akademisi dari universitas yang ada di Kota Pontianak. Sementara problematika berkaitan dengan pendanaan yang berpengaruh pula kepada aspek kapasitas, saat ini relatif bisa tertangani dengan bantuan pendanaan yang berasal dari lembaga mitra dan swadaya anggota. Yang menjadi problematika berikutnya ialah keberlanjutan pendanaan yang masih perlu dipecahkan permasalahannya. Hal ini penting demi mendukung otonomi organisasi, komunitas, dan individu yang tergabung dalam JPB, sekaligus kepentingan untuk menjamin pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan setiap orang yang menjadi anggota dari JPB. Alternatif yang dapat ditawarkan mengenai problematika dari aspek internal, terutama mengenai pendanaan, ialah meningkatkan aspek keswadayaan melalui sejumlah cara seperti penggalangan dana dari publik (*fundraising*). Akan tetapi, hal ini perlu didiskusikan lebih jauh dan serius dalam forum diskusi tersendiri.

Dari aspek eksternal, problematika yang dihadapi kelompok masyarakat sipil non pemerintahan ialah berkaitan dengan relasi mereka dengan negara atau kelompok lainnya. Dalam proses advokasi kebijakan mengenai toleransi di Kota Pontianak, JPB dihadapkan dengan kebutuhan untuk meyakinkan aktor pemerintah (termasuk anggota legislatif), maupun aktor non-pemerintah terutama masyarakat luas. Problematika lain yang dihadapi mengenai pengelolaan isu publik terkait isu kebijakan yang sedang didorong. Kedua masalah eksternal tersebut pada dasarnya saling berhubungan, dan terkait dengan sub-sistem hukum yang oleh Lawrence M. Friedman bagi menjadi tiga yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*) (Friedman, 1975).

Kaitan problematika yang dihadapi JPB dengan sub-sistem hukum karena advokasi kebijakan tentang toleransi mewajibkan JPB untuk bersentuhan

dengan sistem hukum terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam prosesnya, JPB wajib berelasi terutama pada institusi negara yang memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu DPRD Kota Pontianak dan Pemerintah Kota Pontianak. Dikaitkan dengan sistem hukum, kedua institusi ini merupakan bagian dari struktur hukum

Friedman mengatakan bahwa inti dari sistem adalah cara mengubah input menjadi output. Dalam konteks pembahasan ini, naskah akademik dan usulan raperda tentang toleransi merupakan input yang telah dicoba untuk guyub dengan sistem hukum yang ada, dan diharapkan menemukan cara agar muncul output setelah masuk ke dalam sistem hukum itu sendiri. Akan tetapi, seperti disampaikan tulisan Friedman sendiri, bahwa pada kenyataannya, seseorang tidak dapat memprediksi keluaran sepenuhnya dari struktur dan aturan, atau setidaknya tidak selalu bisa (Friedman, 1975).

Mengenai input, Friedman mencirikannya sebagai bahan-bahan mentah yang masuk pada suatu sistem (Friedman, 1975). Pada kenyataannya, jaringan masyarakat sipil seperti JPB memberikan input, yang apabila tidak dapat dianggap sebagai setengah matang atau bahkan aspirasi yang matang, dapat dinilai sebagai aspirasi yang sama sekali tidak mentah. Tentu saja struktur hukum mensyaratkan adanya pemrosesan kembali terhadap apapun input yang masuk. Namun, terdapat problematika dimana terdapat sejumlah anggota legislatif, pihak dari eksekutif, dan/atau dari masyarakat yang menganggap usulan JPB sebagai aspirasi yang belum menyiapkan apapun. Terhadap problematika ini, masih bisa dianggap wajar sebagai bahan masukan kepada JPB untuk memperluas dan memperdalam jangkauan penyebaran informasi terkait substansi perjuangannya mengenai usulan raperda toleransi. Akan tetapi, hal ini bisa menjadi masalah serius, apabila anggapan yang ada terhadap suatu aspirasi hanya berlandaskan niat yang semata-mata untuk “mementahkan”, yang pada dasarnya terkait dengan faktor *political will*.

Dalam kesempatan berbeda, Ahmad Sarbini dari Badan Legislasi DPRD Kota Pontianak menyampaikan bahwa usulan raperda toleransi telah masuk dalam program legislasi daerah (Prolegda), namun belum masuk skala prioritas karena adanya raperda lainnya yang dianggap lebih urgent (Rokib, 2022). Dalam konteks ini, JPB dihadapkan oleh problematika struktur hukum terkait dengan adanya tembok kewenangan dan prosedur hukum, Selain masalah tersebut, “skala prioritas” dapat pula dipahami atau terkait dengan *political will*. Baik tembok kewenangan, prosedur maupun *political will* tersebut realitanya tidak dibawah kapasitas JPB sebagai masyarakat sipil. Asim Mujkić dalam pengenalannya menyampaikan bahwa kemauan politik (*political will*) problematis karena terjadi dibanyak tempat dan selalu dirujuk dalam diskusi sehari-hari. Bahkan, ia menyampaikan bahwa hampir semua konflik dan kemacetan politik dikaitkan dengan “kurangnya kemauan politik” (Asim, 2015). Sementara itu, kurangnya kemauan politik disebut sebagai alasan kegagalan reformasi anti-korupsi dan kegagalan pencapaian tujuan pembangunan (Kukutschka, 2014).

Problematika lain yang dihadapi JPB mengenai pengelolaan isu publik terkait isu kebijakan yang sedang didorong. Masalah terkait dengan isu publik ini, dalam konteks di masyarakat terkait dengan komponen budaya hukum, namun memiliki relasi pula dengan struktur hukum. Ketua Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Kota Pontianak menyatakan bahwa toleransi memang sangat sensitif dan tidak menginginkan terdapat ketersinggungan (Susilawati, 2021). Sementara itu, Firdaus Zar’in yang merupakan anggota DPRD Kota Pontianak mengakui adanya dinamika internal antar anggota dewan terkait naskah akademik dan usulan raperda toleransi (Pontianak Post, 2022). Sedangkan Ahmad Sarbini dari Badan Legislasi DPRD Kota Pontianak mempertanyakan, apakah dengan adanya aturan tentang toleransi akan

membuat kenyamanan dan kerukunan di masyarakat dan bukan malah sebaliknya (Rokib, 2022).

Dalam isu publik yang muncul, bahwa isu toleransi yang diusung oleh JPB memiliki sisi yang sensitif. Dalam sejumlah kesempatan diskusi, seperti saat diskusi publik awal dan diskusi untuk menganalisis biaya manfaat, juga terlontar hal yang serupa. Hal tersebut belum termasuk opini seperti “jangan membuka luka masa lalu” yang merujuk pada pembahasan mengenai konflik sosial, atau opini “Pontianak sebenarnya sudah toleran, masalah yang ada tidak perlu dibesar-besarkan” yang merujuk pada upaya menolak urgensi usulan perumusan kebijakan tentang toleransi.

Hal berkaitan dengan isu publik tersebut sangat problematik. Dimana masing-masing kentalnya budaya hukum untuk menutupi fakta sejarah tentang konflik sosial di Kalimantan Barat dan Pontianak, bahkan menghindari perumusan upaya penyelesaian masalah masa lalu tersebut. Selain itu, upaya menyematkan sifat “sensitif” terhadap isu mengenai toleransi tersebut dapat menjebak dalam satu cara pandang yang melihat masalah mengenai perilaku intoleran dan konflik semata-mata sebagai “kondisi” dan bukannya konsekuensi. Meminjam kerangka berpikir Shohibuddin, pemahaman terkait “intoleransi” dan “konflik sosial” sebagai masalah sosial disamakan dengan kondisi tertentu “si intoleran”, dan bahkan “si minoritas” pada satu-satu saat saja, terlebih apabila dikaitkan dengan dikotomi yang kerap terjadi yaitu mayoritas *versus* minoritas, pribumi *versus* pendatang, atau benar *versus* sesat.

Masih merujuk kerangka Shohibuddin, cara pandang tersebut akan gagal dalam memahami potret konflik dan fenomena intoleransi yang sebenarnya merupakan endapan dari proses-proses historis yang dinamis yang tentu saja berbeda-beda dalam hal proses pembentukan, durabilitas, dan reproduksinya. Cara berpikir yang demikian, tidak berupaya menghentikan proses reproduksi dan pelipatgandaan masalah sosial yang dihadapi, karena tidak menasar akar

masalah. Kaitan isu publik tersebut sebagai sebuah problematika kultural dengan problematika struktural ialah ketika isu tersebut menjadi isu utama yang digunakan oleh perangkat struktural seperti pejabat eksekutif, anggota legislatif, atau aparat penegak hukum. Artinya, apabila dinaikkan menjadi kebijakan hanya akan bermuara pada “kebijakan ujung pipa” yang hanya berupaya menyumbat ujung pipa saja, atau sekadar meredam gejala permasalahan. Pada akhirnya, peristiwa intoleransi dan potensi konflik hanya akan menjadi penyelesaian di atas meja yang bersifat elitis tanpa menyentuh subyek utama yang berada di tingkatan akar rumput. Hal demikian terkait lagi dengan masalah *political will* yang tidak berada dalam kapasitas kelompok masyarakat sipil seperti JPB dan akan selalu menjadi tembok besar yang menghalangi penyelesaian akar masalah. Hal demikian juga akan menjadi faktor penghambat untuk mencapai tujuan pembangunan kota seperti Pontianak, dimana relasi toleran vertikal dan horizontal antara negara-warga negara, dan antar warga negara.

### **Simpulan**

Jaringan Pontianak Bhineka (JPB) telah berupaya dengan cukup sistematis dan terstruktur dalam mengadvokasi dan mendorong kebijakan tentang toleransi di Kota Pontianak. Problematika yang dihadapi JPB dalam melakukan advokasi kebijakan meliputi aspek internal dan eksternal. Dari aspek internal yaitu berkutat pada kapasitas organisasi, dimana JPB memiliki keterbatasan kapasitas dan pengalaman dalam perumusan peraturan perundang-undangan. Masalah dapat tertangani dengan baik dengan keswadayaan yang dilakukan. Problematika dari aspek internal lainnya berkaitan dengan otonomi terutama terkait dengan pendanaan. Untuk masalah ini, relatif bisa tertangani dengan bantuan pendanaan yang berasal dari lembaga mitra dan swadaya anggota. Sedangkan problematika yang masih perlu dipecahkan ialah terkait dengan aspek keberlanjutan pendanaan di masa yang akan datang. Hal ini penting karena demi mendukung otonomi organisasi, komunitas, dan

individu yang tergabung dalam JPB.

Dari aspek eksternal, problematika yang dihadapi berkaitan dengan relasi JPB dengan negara atau kelompok lainnya. Problematika lain yang dihadapi mengenai pengelolaan isu publik terkait isu kebijakan yang sedang didorong. Kedua masalah eksternal tersebut saling berhubungan, dan terkait dengan sub-sistem yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*). Terhadap problematika yang berhadapan dengan sistem hukum dapat menjadi masalah serius, apabila anggapan terhadap suatu aspirasi hanya berlandaskan niat yang semata-mata untuk “mementahkan”, yang pada dasarnya terkait dengan faktor *political will*. Hal berkaitan dengan isu publik juga problematik, dimana muncul upaya menyematkan sifat “sensitif” terhadap isu mengenai toleransi. Hal demikian pada dasarnya cara pandang yang melihat masalah mengenai perilaku intoleran dan konflik semata-mata sebagai “kondisi” dan bukannya konsekuensi. Hal demikian berpotensi menjadi faktor penghambat untuk mencapai tujuan pembangunan kota seperti Pontianak, dimana relasi toleran vertikal dan horizontal antara negara-warga negara, dan antar warga negara.

### Daftar Pustaka

- Aji (Reporter), M., & Amirullah (Editor). (2019, Oktober 28). *Komnas HAM: 10 Orang Tewas dalam Kerusuhan 22 Mei*. Diambil kembali dari TEMPO.CO: <https://nasional.tempo.co/read/1265435/komnas-ham-10-orang-tewas-dalam-kerusuhan-22-mei/full&view=ok>
- Alqadrie, S. I. (1999). *Konflik Etnis Di Ambon dan Sambas: Suatu Tinjauan Sosiologis*. *Jurnal Antropologi Indonesia, Nomor 58 Tahun XXIII*.
- Arafat. (1998). *Konflik Dayak-Madura di Kalimantan Barat*. Yogyakarta: Tesis Program Pascasarjana UGM.
- Arkanudin. (2006). *Menelusuri Akar Konflik Antaretnik di Kalimantan Barat*. *Mediator, Vol 7, No. 2*, 185-194.

- Asim, M. (2015). An Introduction To Political Will. Dalam D. Abazović, A. Mujkić, & (editors), *Political Will: A Short Introduction Case Study - Bosnia and Herzegovina* (hal. 11-32). Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Cipta (Kontributor), H., & Arief (Editor), T. (2020, Mei 18). *Polisi Selidiki Penyebaran Hoaks Anak Ditembak Saat Bangunkan Sahur*. Diambil kembali dari KOMPAS.com: <https://regional.kompas.com/read/2020/05/18/12323921/polisi-selidiki-penyebaran-hoaks-anak-ditembak-saat-bangunkan-sahur?page=all>
- Friedman, L. M. (1975). *The Legal System, A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Hadi, O. H. (2010). PERAN MASYARAKAT SIPIL DALAM PROSES DEMOKRATISASI. 14(2), 117-129. doi:10.7454/mssh.v14i2.674
- Komnas HAM. (2020). *Laporan Tahunan Komnas HAM Republik Indonesia Tahun 2019*. Jakarta: Komnas HAM. Diambil kembali dari [https://www.komnasham.go.id/files/20201209-laporan-tahunan-komnas-ham-2019-\\$V1GFW5HE.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20201209-laporan-tahunan-komnas-ham-2019-$V1GFW5HE.pdf)
- Kristianus. (2011). Nasionalisme Etnik di Kalimantan Barat. *Masyarakat Indonesia, Edisi XXXVII, No. 2*, 147-176.
- Kukutschka, R. M. (2014, October 31). *Building Political Will; Topic Guide Compiled by the Anti-Corruption Helpdesk*. Diambil kembali dari [transparency.org: https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic\\_Guide-\\_Political\\_Will.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_Guide-_Political_Will.pdf)
- Mustansyir, R. (2007). Bhinneka Tunggal Ika Dalam Perspektif Filsafat Analitik. *Jurnal Filsafat*, 1(1), 46-58. doi:10.22146/jf.31582
- Pahlevy (Kontributor), A., & Hantoro (Editor), J. (2019, Mei 23). *Polisi Tangkap 38 Orang Terkait Rusuh Pontianak*. Diambil kembali dari TEMPO.CO: <https://nasional.tempo.co/read/1208345/polisi-tangkap-38-orang-terkait-rusuh-pontianak>

- Pahlevy, A. (2017, Mei 20). *Aksi Bela Ulama 205 Kisruh, Pontianak Berstatus Siaga*. Diambil kembali dari TEMPO.CO: <https://nasional.tempo.co/read/877179/aksi-bela-ulama-205-kisruh-pontianak-berstatus-siaga/full&view=ok>
- Petebang, E., & Sutrisno, E. (2000). *Konflik Etnis di Sambas*. Jakarta: Institut Arus Informasi.
- Pontianak Post. (2022, Februari 16). *Pontianak Segera Miliki Perda Toleransi*. (S. Kurniasih, Editor) Diambil kembali dari Pontianak Post: <https://pontianakpost.jawapos.com/metropolis/16/02/2022/pontianak-segera-miliki-perda-toleransi/>
- Rokib, M. (2022, Maret 2). *Zaenuddin Hudi Prasajo Sampaikan Raperda Toleransi di Pontianak Perlu Dilakukan Riset yang Matang*. Diambil kembali dari [tribunpontianak.co.id](http://tribunpontianak.co.id):  
<https://pontianak.tribunnews.com/2022/03/02/zaenuddin-hudi-prasajo-sampaikan-raperda-toleransi-di-pontianak-perlu-dilakukan-ri-set-yang-matang>
- Setara Institute. (2017). *Indeks Kota Toleran Tahun 2017*. Jakarta: SETARA Institute dan Unit Kerja Presiden-Pembinaan Ideologi Pancasila.
- Setara Institute. (2018). *Indeks Kota Toleran Tahun 2018*. Jakarta: Setara Institute for Democracy and Peace, Ford Foundation, Kementerian Dalam Negeri, dan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila.
- Setara Institute. (2021). *Ringkasan Eksekutif Indeks Kota Toleran Tahun 2020*. Jakarta: Setara Institute for Democracy and Peace.
- Sila, M. A., & Fakhrudin. (2020). *Indeks Kerukunan Umat Beragama Tahun 2019*. Jakarta: Litbangdiklat Pres, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI.
- Sinclair, B. (2012). *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S Congress*. Los Angeles: Sage.

- Sudagung, H. S. (2001). *Mengurai Pertikaian Etnis, Migrasi Swakarsa Orang Madura ke Kalimantan*. Yogyakarta: Disertasi Program Doktor, Program pascasarjana UGM.
- Susilawati, W. (2021, September 6). *Perda Toleransi Dibahas, Sri Wartati : Jaga Kehidupan Bermasyarakat Tanpa Konflik*. Diambil kembali dari [insidepontianak.com/2021/09/06/perda-toleransi-dibahas-sri-wartati-jaga-kehidupan-bermasyarakat-tanpa-konflik/](https://insidepontianak.com/2021/09/06/perda-toleransi-dibahas-sri-wartati-jaga-kehidupan-bermasyarakat-tanpa-konflik/)
- Wirawan, I. (2014). *Teori-Teori Sosial dalam Tiga Paradigma*. Jakarta: Prenadamedia.
- Yayasan Suar Asa Khatulistiwa. (2021, Februari 1). *FKUB Kota Pontianak dan Jaringan Pontianak Bhinneka Adakan Audiensi Bersama DPRD Kota Pontianak*. Diambil kembali dari Yayasan Suar Asa Khatulistiwa: <https://suarasakhatulistiwa.or.id/fkub-kota-pontianak-dan-jaringan-pontianak-bhinneka-adakan-audiensi-bersama-dprd-kota-pontianak.html>
- Yayasan Suar Asa Khatulistiwa. (2021). *Menghimpun Masukan dan Serah Terima Raperda Tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat*. Pontianak, 6 September: Yayasan Suar Asa Khatulistiwa. Diambil kembali dari [https://www.instagram.com/p/CTI0d03L9G9/?utm\\_medium=copy\\_link](https://www.instagram.com/p/CTI0d03L9G9/?utm_medium=copy_link)
- Yayasan Suar Asa Khatulistiwa. (2021). *Notulensi Focus Group Discussion; Menghimpun Masukan pada Kerangka Naskah Akademik & Ranperda*. Pontianak, 29-31 Maret dan 1 April: tidak dipublikasikan.