

RINGKASAN LAPORAN  
INDEKS KOTA TOLERAN (IKT) 2015  
SETARA Institute, 16 November 2015

### Tentang Laporan

Dalam rangka memperingati Hari Toleransi Internasional yang diperingati setiap tanggal 16 November, SETARA Institute melakukan kajian *danindexing* terhadap 94 kota di Indonesia dalam hal mempromosikan dan mempraktikkan toleransi. Tujuan pengindeksan ini adalah untuk mempromosikan kota-kota yang dianggap berhasil membangun dan mengembangkan toleransi di wilayahnya masing-masing, sehingga dapat menjadi pemicu bagi kota-kota lain untuk turut bergegas mengikuti, membangun dan mengembangkan toleransi di wilayahnya.

Laporan tentang Indeks Kota Toleran adalah laporan pertama SETARA Institute yang disusun dengan mengutamakan praktik-praktik toleransi terbaik kota-kota di Indonesia, dengan memeriksa seberapa besar kebebasan beragama/berkeyakinan dijamin dan dilindungi. Pengukuran menggunakan paradigma *negative rights*, sesuai dengan karakter kebebasan beragama/berkeyakinan yang merupakan rumpun kebebasan sipil politik, yang diukur secara negatif. Semakin negara (baca:pemerintah kota) tidak mencampuri urusan kehidupan beragama/berkeyakinan maka semakin toleran suatu kota.Selain pendekatan *negative rights*, Indeks Kota Toleran juga memeriksa tindakan positif pemerintah kota dalam mempromosikan toleransi, baik yang tertuang dalam kebijakan, pernyataan resmi, respons atas peristiwa, maupun membangun budaya toleransi di masyarakat.

### Kerangka Pengukuran

Pengukuran toleransi sudah banyak dilakukan oleh lembaga-lembaga studi di dunia, baik yang berfokus pada toleransi, kebebasan beragama/berkeyakinan, maupun yang mengukur toleransi sebagai bagian dari prinsip yang melekat pada studi demokrasi. Beberapa diantaranya adalah *Freedom House* (Amerika), PEW Forum, dan *Religious Freedom Report* Kementerian Luar Negeri Amerika.Di Indonesia, sudah beberapa tahun terakhir juga disusun Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) oleh Bappenas yang di dalamnya memasukkan kebebasan beragama sebagai variabel/ indikator pengukuran indeks. Dari 4 variabel kebebasan sipil dalam IDI misalnya, kebebasan beragama/berkeyakinan diturunkan menjadi 3 indikator: aturan tertulis, tindakan pejabat pemerintah, dan ancaman kekerasan masyarakat.

Secara lebih spesifik, Grim dan Finke (2006) menyusun 3 indikator utama untuk mengukur tingkat kebebasan beragama/ derajat toleransi sebuah negara. Tiga variabel yang digunakan adalah (1) peraturan negara terhadap agama, (2) favoritisme, dan (3) peraturan sosial suatu negara.Variabel yang dipopulerkan Grim dan Finke ini juga diadopsi oleh Bappenas dan banyak lembaga studi lain. Dalam mengukur Indeks Kota Toleran (IKT) 2015, SETARA Institute juga menggunakan kerangka Grim dan Finke yang dimodifikasi dengan variabel lain, yaitu komposisi penduduk berdasarkan agama.

## Metodologi

Objek penelitian ini adalah 94 kota dari total 98 kota di seluruh Indonesia. Penggabungan kota-kota administrasi di DKI Jakarta menjadi Kota DKI Jakarta karena kota-kota tersebut tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak valid untuk dinilai secara terpisah. Pemilihan kota sebagai objek penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa komposisi penduduk di perkotaan seharusnya lebih heterogen jika dibandingkan dengan kabupaten. Kondisi heterogenitas dan kosmopolitanisme ini seharusnya menunjukkan tingkat toleransi yang tinggi.

Pemilihan 94 kota ini juga didasarkan pada kepentingan praktis memudahkan kegiatan penelitian, di bandingkan dengan meneliti seluruh kabupaten/kota di Indonesia yang berjumlah 514, termasuk menghitung 5 kota administratif di DKI Jakarta.

Penelitian ini menetapkan 4 (empat) variabel sebagai alat ukur dengan mengadopsi kerangka pengukuran yang diperkenalkan oleh Grim dan Finke (2006) yang dimodifikasi. Dari empat variabel ini, diturunkan menjadi 6 (enam) indikator, yaitu:

Variabel 1: Regulasi Pemerintah

Indikator 1: RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah)

Indikator 2: Peraturan Daerah Diskriminatif

Variabel 2: Tindakan Pemerintah

Indikator 3: Pernyataan Pemerintah

Indikator 4: Respon Pemerintah atas Peristiwa

Variabel 3: Regulasi Sosial

Indikator 5: Peristiwa Pelanggaran Kebebasan Beragama/Berkeyakinan

Variabel 4: Demografi Agama

Indikator 6: Komposisi Penduduk Berdasarkan Agama

Data penelitian untuk mengisi variabel-variabel di atas diperoleh dari data sekunder berupa dokumen resmi pemerintah kota, Biro Pusat Statistik (BPS), Komnas Perempuan, SETARA Institute, dan referensi media terpilih. Data tersebut berupa:

1. RPJMD Kota. Data ini bisa diakses siapa saja, sehingga memudahkan bagi pihak-pihak yang ingin melakukan pemeriksaan terhadap rencana daerah (dalam penelitian ini adalah RPJMD Kota). RPJMD dikeluarkan oleh masing-masing daerah untuk rentang waktu lima tahun sekali, sehingga terjadi perbedaan rentang waktu mulai dan selesainya sebuah RPJMD.
2. Peraturan Daerah/Kebijakan Lainnya. Sumber data ini diperoleh dari Komnas Perempuan yang telah menghimpun peraturan-peraturan daerah yang bermuatan diskriminatif. Peraturanperundang-undangan tersebut dikumpulkan sejak tahun 2009 hingga tahun 2015. Selama peraturan perundang-undangan yang bersangkutan masih berlaku atau belum dicabut, maka peraturan perundang-undangan tersebut masih valid digunakan sebagai alat ukur.
3. Tindakan Pemerintah. Tindakan pemerintah diukur berdasarkan tindakan atau aksi yang diambil oleh pemerintah kota dalam menyikapi sebuah kasus atau peristiwa. Untuk mengumpulkan informasi tindakan pemerintah, penelitian ini mengandalkan informasi dimedia massa dan data pemantauan SETARA Institute tentang kebebasan beragama/berkeyakinan.

4. Respons Pemerintah. Ini adalah respons pemerintah kota dalam menyikapi peristiwa atau kejadian yang mengandung kekerasan berbasis agama/keyakinan. Data untuk variabel ini juga dirujuk dari pemberitaan media dan pemantauan SETARA Institute atas peristiwa-peristiwa pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan.
5. Peristiwa Pelanggaran Kebebasan Beragama/Berkeyakinan. Data ini merupakan hasil pemantauan SETARA Institute, yang sudah sejak 2007 mendokumentasikan dan melaporkan kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan pada setiap tahunnya. Mengingat tahun 2015 masih berjalan, maka peristiwa yang dijadikan sebagai data dalam penelitian dan *indexing* ini dibatasi dari 1 Januari sampai 31 Oktober 2015.
6. Komposisi Penduduk Berdasarkan Agama 2010. Data ini tersedia di website BPS (Biro Pusat Statistik) dan bisa diakses oleh siapa saja yang membutuhkan. Data yang tersedia di BPS adalah komposisi penduduk kabupaten/kota, salah satunya berdasarkan agama/keyakinan yang masih dalam bentuk angka. Dalam penelitian ini, data angka kemudian dikonversi ke dalam prosentase.

#### Tahapan Kerja

1. Perencanaan Penelitian: Focused Group Discussion (FGD) untuk menentukan metodologi dan model pengukuran.
2. Pengumpulan Data
3. Pengolahan Data

Pengolahan data meliputi pengkajian dengan memberikan kode (*coding*) pada subyek yang dikaji, sehingga memudahkan pengukuran apakah data tersebut kondusif atau restriktif terhadap pemajuan toleransi beragama/berkeyakinan.

Selanjutnya, peneliti melakukan input data berdasarkan indikator pada masing-masing variabel.

4. Pembobotan indikator. Pembobotan dilakukan untuk memenuhi keberimbangan masing-masing variabel berdasarkan signifikansi pengaruh terhadap pemajuan toleransi di suatu kota. Sebagai contoh, indikator RPJMD berbeda bobotnya dengan indikator Perda Diskriminatif. RPJMD sebagai sebuah rencana pembangunan hanya diberi bobot 2 karena masih terbatas perencanaan yang belum tentu direalisasikan. Sedangkan keberadaan perda diskriminatif, sejak perda tersebut disahkan dan diberlakukan, maka perda tersebut telah menjadi instrumen diskriminasi atas warga. Jadi untuk indikator ini diberi bobot 4, karena signifikansi pengaruhnya yang kuat terhadap dinamika toleransi di sebuah kota. Demikian seterusnya. Berikut ini adalah bobot untuk 6 indikator:

1) RPJMD	=2
2) Perda Diskriminatif	=4
3) Tindakan Pemerintah	=3
4) Responden Pemerintah	=3
5) Peristiwa	=4
6) Demografi Agama	=3
Total	=19

5. Penilaian untuk masing-masing indikator di atas dilakukan dengan menggunakan skor dengan skala 1-7. Skor 1 untuk nilai terbaik (paling toleran) dan 7 untuk nilai terburuk (paling tidak toleran). Akumulasi nilai yang diperoleh dari 6 indikator tersebut kemudian dibagi dengan angka 19 yang diperoleh dari total bobot yang ditetapkan

pada 6 indikator tersebut. Hasil pembagian inilah yang kemudian menjadi skor akhir untuk masing-masing kota yang diuji.

6. *Expert Meeting* Finalisasi Laporan.

Waktu Penelitian

3 Agustus - 13 November 2015

Temuan Studi

**Tabel 1:**  
**10 Kota Toleran Teratas 2015**

Nama Kota	Variabel 1: Regulasi Daerah	Variabel 2: Tindakan Pemerintah Daerah	Variabel 3: Regulasi Sosial	Variabel 4: Komposisi Penduduk	Total Nilai	Total Skor
Pematang Siantar	4,6	7,14	4	3	28	1,47
Salatiga	4,6	7,14	4	3	28	1,47
Singkawang	4,6	7,14	4	3	28	1,47
Manado	4,6	7,14	4	3	28	1,47
Tual	4,6	7,14	4	3	28	1,47
Sibolga	6,6	7,14	4	3	30	1,58
Ambon	6,6	7,14	4	3	30	1,58
Sorong	6,6	7,14	4	3	30	1,58
Pontianak	6,6	7,14	4	3	30	1,58
Palangkaraya	6,6	7,14	4	3	30	1,58

Dari Tabel 1 terlihat bahwa 10 kota dengan nilai teratas, dimana kota 1-5 dan kota 6-10 memiliki nilai yang sama. Hal ini terjadi mengingat penilaian didasarkan pada hasil pembacaan dokumen (data) penelitian yang sudah ditentukan sebelumnya, dan persamaan skor akhir sangat dimungkinkan. Untuk itu, SETARA Institute tidak mengartikan bahwa Pematang Siantar berada pada posisi 1 sebagai kota paling toleran disebabkan terdapat 4 kota yang memiliki nilai yang sama. Tabel di atas menunjukkan dan dapat dibaca terdapat 5 kota dengan tingkat toleransi tinggi.

**Tabel 2:**  
**10 Kota Toleran Terbawah 2015**

Nama Kota	Variabel 1: Regulasi Daerah	Variabel 2: Tindakan Pemerintah Daerah	Variabel 3: Regulasi Sosial	Variabel 4: Komposisi Penduduk	Total Nilai	Total Skor
Bogor	9,6	18,43	24	12	99	5,21
Bekasi	8,4	20,86	24	9	89	4,68
Banda Aceh	11	10,71	28	15	87	4,58
Tangerang	7,8	17,86	16	15	81	4,26
Depok	8,4	17,29	20	12	81	4,26

<b>Nama Kota</b>	<b>Variabel 1: Regulasi Daerah</b>	<b>Variabel 2: Tindakan Pemerintah Daerah</b>	<b>Variabel 3: Regulasi Sosial</b>	<b>Variabel 4: Komposisi Penduduk</b>	<b>Total Nilai</b>	<b>Total Skor</b>
Bandung	9	10,71	28	9	79	4,16
Serang	7,8	14,29	16	18	77	4,05
Mataram	8,4	14,29	16	15	77	4,05
Sukabumi	8,4	17,86	12	12	77	4,05
Tasikmalaya	8,4	14,29	12	18	76	4

Pada temuan 10 Kota Toleran Terbawah juga menunjukkan adanya kesamaan skor akhir pada beberapa kota. Termasuk pada urutan kesebelas terdapat Kota Banjar yang memiliki skor sama dengan Tasikmalaya yang berada di urutan ke-10. Karena Tabel di atas hanya menyajikan 10 besar terbawah, maka posisi ke-10 dapat diisi oleh Kota Banjar atau Kota Tasikmalaya. Sama seperti Tabel 1, maka Tabel 2 juga dapat diartikan bahwa penelitian ini menemukan 10/11 kota dengan tingkat toleransi paling rendah di Indonesia.

Untuk mengetahui seluruh skor masing-masing kota, berikut ini adalah Tabel 3: Perolehan Skor Seluruh Kota di Indonesia.

**Tabel 3:**  
**Perolehan Skor Seluruh Kota di Indonesia 2015**

<b>No.</b>	<b>Nama Kota</b>	<b>Variabel 1</b>	<b>Variabel 2</b>	<b>Variabel 3</b>	<b>Variabel 4</b>	<b>Total Nilai</b>	<b>Total Skor</b>
1	Pematang Siantar	4,6	7,14	4	3	28	1,47
2	Salatiga	4,6	7,14	4	3	28	1,47
3	Singkawang	4,6	7,14	4	3	28	1,47
4	Manado	4,6	7,14	4	3	28	1,47
5	Tual	4,6	7,14	4	3	28	1,47
6	Sibolga	6,6	7,14	4	3	30	1,58
7	Ambon	6,6	7,14	4	3	30	1,58
8	Sorong	6,6	7,14	4	3	30	1,58
9	Pontianak	6,6	7,14	4	3	30	1,58
10	Palangkaraya	6,6	7,14	4	3	30	1,58
11	Binjai	4,6	7,14	4	6	31	1,63
12	Tebing Tinggi	4,6	7,14	4	6	31	1,63
13	Surakarta	4,6	7,14	4	6	31	1,63
14	Kotamobagu	4,6	7,14	4	6	31	1,63
15	Palu	4,6	7,14	4	6	31	1,63
16	Palopo	6,6	7,14	4	6	33	1,74
17	Kediri	4,6	7,14	4	9	34	1,79
18	Blitar	6,6	7,14	4	9	36	1,89
19	Denpasar	6,6	7,14	4	9	36	1,89
20	Bitung	6,6	10,71	4	3	37	1,95
21	Bontang	8,6	7,14	4	9	38	2

No.	Nama Kota	Variabel 1	Variabel 2	Variabel 3	Variabel 4	Total Nilai	Total Skor
22	Pare Pare	6,6	7,14	4	12	39	2,05
23	Kendari	6,6	7,14	4	12	39	2,05
24	Magelang	6,6	7,14	4	12	39	2,05
25	Madiun	7,2	7,14	4	9	39	2,05
26	Samarinda	7,2	7,14	4	9	39	2,05
27	Tanjung Pinang	6,6	10,71	4	6	40	2,11
28	Tanjung Balai	8,6	7,14	4	12	41	2,16
29	Semarang	6,6	7,14	12	6	41	2,16
30	Makassar	8,6	7,14	4	12	41	2,16
31	Padangsidempuan	4,6	7,14	12	9	42	2,21
32	Lubuk Linggau	6,6	7,14	4	15	42	2,21
33	Prabumulih	6,6	7,14	4	15	42	2,21
34	Pasuruan	6,6	7,14	4	15	42	2,21
35	Mojokerto	6,6	7,14	4	15	42	2,21
36	Bau Bau	6,6	7,14	4	15	42	2,21
37	Gorontalo	6,6	7,14	4	15	42	2,21
38	Jayapura	6,6	7,14	16	3	42	2,21
39	Dumai	8,6	10,71	4	6	42	2,21
40	Pekalongan	8,6	7,14	4	15	44	2,32
41	Probolinggo	8,6	7,14	4	15	44	2,32
42	Balikpapan	6,6	7,14	12	9	44	2,32
43	Tarakan	6,6	10,71	8	6	44	2,32
44	Gunung sitoli	6,6	7,14	4	18	45	2,37
45	Jambi	8,6	10,71	4	9	45	2,37
46	Batam	6,6	10,71	12	3	45	2,37
47	Batu	6,6	7,14	12	12	47	2,47
48	Cirebon	6,6	7,14	12	12	47	2,47
49	Pagar Alam	6,6	7,14	8	18	49	2,58
50	Metro	6,6	10,71	8	12	50	2,63
51	Tidore Kepulauan	6,6	10,71	8	12	50	2,63
52	Banjarbaru	7,2	7,14	12	12	50	2,63
53	Medan	6,6	7,14	24	3	50	2,63
54	Tomohon	8,6	10,71	8	12	52	2,74
55	Sungai Penuh	6,6	7,14	12	18	53	2,79
56	Malang	8,4	7,14	12	9	53	2,79
57	Surabaya	6,6	4,14	28	6	54	2,84
58	Palembang	7,2	7,14	16	12	54	2,84
59	Solok	6,6	10,71	8	18	56	2,95
60	Pangkal Pinang	6,6	10,71	12	15	57	3
61	Bandar Lampung	7,2	10,71	12	12	57	3
62	Yogyakarta	8,6	4,14	24	12	58	3,05
63	Tegal	6,6	10,71	16	12	58	3,05

No.	Nama Kota	Variabel 1	Variabel 2	Variabel 3	Variabel 4	Total Nilai	Total Skor
64	Kupang	6,6	10,71	16	12	58	3,05
65	DKI Jakarta	9,2	7,14	24	6	58	3,05
66	Sabang	6,6	10,71	16	15	61	3,21
67	Ternate	7,2	10,71	16	15	64	3,37
68	Cimahi	9,2	14,29	12	12	66	3,47
69	Bukittinggi	8,4	10,71	12	15	66	3,47
70	Pekanbaru	7,8	10,71	24	6	66	3,47
71	Subulussalam	8,6	10,71	20	15	67	3,53
72	Pariaman	7,2	10,71	16	18	67	3,53
73	Bima	7,8	14,29	12	12	67	3,53
74	Padang Panjang	7,8	10,71	16	15	67	3,53
75	Tangerang Selatan	7,8	14,29	16	9	68	3,58
76	Lhokseumawe	9,8	10,71	12	18	68	3,58
77	Sawahlunto	8,4	10,71	12	18	69	3,63
78	Payakumbuh	8,4	10,71	12	18	69	3,63
79	Padang	8,4	10,71	12	18	69	3,63
80	Cilegon	9,2	14,29	12	15	69	3,63
81	Banjarmasin	10,2	7,14	16	12	69	3,63
82	Langsa	7,2	10,71	20	18	71	3,74
83	Bengkulu	8,4	14,29	12	15	73	3,84
84	Banjar	8,4	14,29	12	18	76	4
85	Tasikmalaya	8,4	14,29	12	18	76	4
86	Serang	7,8	14,29	16	18	77	4,05
87	Mataram	8,4	14,29	16	15	77	4,05
88	Sukabumi	8,4	17,86	12	12	77	4,05
89	Bandung	9	10,71	28	9	79	4,16
90	Tangerang	7,8	17,86	16	15	81	4,26
91	Depok	8,4	17,29	20	12	81	4,26
92	Banda Aceh	11	10,71	28	15	87	4,58
93	Bekasi	8,4	20,86	24	9	89	4,68
94	Bogor	9,6	18,43	24	12	99	5,21