



INDEKS KOTA TOLERAN

TAHUN 2025

PENULIS

**Ikhsan Yosarie
Halili Hasan**

EDITOR

Ismail Hasani



**PUSTAKA
MASYARAKAT
SETARA**



PENULIS

Ikhsan Yosarie

Halili Hasan

EDITOR

Ismail Hasani

INDEKS KOTA TOLERAN TAHUN 2025



PUSTAKA
MASYARAKAT
SETARA

INDEKS KOTA TOLERAN TAHUN 2025

Jakarta, Maret 2026
x + 97 halaman
230 mm x 155 mm

PENULIS	Ikhsan Yosarie Halili Hasan	
EDITOR	Ismail Hasani	
PENELITI	Ismail Hasani Halili Hasan Ikhsan Yosarie Sayyidatul Insiyah Nabhan Aiqani Merisa Dwi Juanita Harkirtan Kaur Azeem Marhendra Amedi	Achmad Fanani Rasyidi Hari Saputra Cucu Sutrisno Elly Nur Rahmawati Muhammad Abdul Aziz Achmad Siddiq Asad Rianda Usmi Arif Surya Volta
TIM DISKUSI	Abdul Gafur (Kemendagri RI) Hartono (Kemendagri RI) Setyadi Sulaiman (Bappenas RI) Elfrida Herawati Siregar (BPIP RI) Engkus Ruswana (MLKI) Samanta Surya (NSI)	Juandi Gultom (PGI) Yendra Budiana (JAI) Ida Djaka Mulyana (PHDI) Tantowi Anwari (SEJUK) Subhi Azhari (Yayasan Inklusif)
PENATA LETAK PENERBIT	Titikoma-Jakarta (0895 2458 0505) Pustaka Masyarakat Setara Jl. Hang Lekiu II No. 41 Kebayoran Baru Jakarta Selatan 12120 - Indonesia Telp. : (+6221) 7208850, Fax. (+6221) 22775683 Hotline : +6285100255123 Email : pustakasetara@gmail.com Website : www.pustakasetara.com	

KATA PENGANTAR

Para pembaca yang budiman,

SETARA Institute adalah organisasi perkumpulan yang didirikan dengan tujuan untuk mewujudkan masyarakat setara, plural, dan bermartabat. Dalam rangka mewujudkan visi tersebut, Perhimpunan melakukan promosi, kajian, dan pendidikan publik terkait dengan pluralisme, kebebasan beragama berkeyakinan, inklusi sosial, demokrasi, hak asasi manusia, *rule of law* dan perdamaian. Salah satu bentuk inisiatif SETARA Institute berkaitan dengan tujuan tersebut adalah riset Indeks Kota Toleran (disingkat IKT).

Indeks Kota Toleran yang disusun SETARA juga telah memasuki tahun ke-8 sejak dirilis pertama kali pada tahun 2015. Studi *indexing* yang dilaksanakan tim peneliti SETARA masih berada dalam satu rumpun *research area* dengan riset mengenai kondisi kebebasan beragama/berkeyakinan (KBB) di Indonesia yang sudah dilakukan sejak tahun 2007, hampir menuju dua dekade.

Berbeda dengan riset kondisi KBB yang sepenuhnya mencatat dan menganalisis aktor, modus, dan pola pelanggaran atas KBB sebagai *negative rights*, 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 Hak Asasi Manusia (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.

Penyusunan Indeks Kota Toleran selama ini banyak mendapat dukungan dari banyak pihak, baik Kementerian/Lembaga, pemerintah kota, mitra pembangunan, hingga elemen masyarakat sipil. Besarnya

dukungan tersebut dapat dibaca bahwa program ini sesungguhnya merupakan agenda bersama dalam memperluas inklusi sosial dalam tata kelola kota, sekaligus sebagai upaya konkrit untuk mendorong pemerintah kota mengimplementasikan tata kelola pemerintahan yang inklusif sesuai dengan nafas Pancasila dan Visi Indonesia 2045.

Dalam konteks kerjasama dan dukungan seluruh pihak, pada IKT 2025 kali ini, SETARA Institute berkolaborasi bersama Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri atas dukungan Ford Foundation. Untuk itu, SETARA Institute mengucapkan terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya.

Tanpa dukungan dan kerjasama tersebut SETARA Institute pasti harus mengeluarkan energi dan sumber daya berlipat menghadapi tantangan yang juga berlipat untuk menyelenggarakan studi ini.

SETARA Institute berharap studi ini akan memberikan insentif sosial bagi kerja keras pemerintah kota dalam mempraktikkan dan mempromosikan toleransi. Kepada pemerintah-pemerintah kota dengan skor toleransi tinggi kami berharap yang bersangkutan akan berbagi pengalaman dengan pemerintah kota lain tentang tata kelola kota dalam mempromosikan toleransi di tengah kemajemukan. Sedangkan kota-kota dengan skor toleransi rendah, SETARA Institute tentu berharap agar pemerintah kota dan elemen masyarakat memiliki kemauan untuk belajar dari kota-kota tersebut tentang bagaimana mempraktikkan dan memajukan toleransi dalam tata kelola kota sebagai unit kelola politik dan pemerintahan yang heterogen.

Terakhir, SETARA Institute sadar sepenuhnya bahwa studi *indexing* ini tidak terlepas dari kekurangan, baik pada aspek substantif maupun teknis-metodologis. Berkaitan dengan itu, SETARA Institute sangat mengharapkan masukan-masukan dari para pihak terutama para akademisi, aktivis perkotaan dan aparatur pemerintah baik pusat maupun kota.

Jakarta, 02 Maret 2026

Direktur Eksekutif,

Halili Hasan

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel.....	vii
Daftar Grafik	vii
Daftar Singkatan	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Tentang Indeks Kota Toleran 2025	1
1.2. Definisi Operasional	2
BAB II KERANGKA METODOLOGI.....	3
BAB III HASIL DAN TEMUAN.....	7
3.1. 10 Kota Dengan Skor Toleransi Tertinggi	7
3.2. Kota Dengan Skor Tertinggi Berdasarkan Variabel	13
3.2.1. Variabel 1: Regulasi Pemerintah	14
3.2.2. Variabel 2: Regulasi Sosial.....	29
3.2.3. Variabel 3: Tindakan Pemerintah	35
3.3. Kota Dengan Peringkat Tertinggi Kategori Penduduk di Atas 1 Juta	46

BAB IV TREN DAN DINAMIKA TOLERANSI KOTA 2025	51
4.1. Rata-Rata Nasional IKT 2025	51
4.2. Dinamika Dan Tantangan 10 Kota Dengan Skor Toleransi Tertinggi.....	58
4.3. Dinamika Dan Tantangan Kota-Kota Pada Zona Mapan Hingga Berkembang	64
4.4. Dinamika Dan Tantangan 10 Kota Dengan Skor Toleransi Terendah	67
BAB V PENUTUP.....	71
5.1. Kesimpulan.....	71
5.2. Rekomendasi.....	74
Daftar Pustaka.....	77
Lampiran 1: Skor Lengkap 30 Besar Kota-Kota dengan Skor Toleransi Tertinggi Indeks Kota Toleran 2025.....	79
Lampiran 2: Rekapitulasi 10 Kota Dengan Skor Toleransi Tertinggi (IKT 2015 – 2025)	82
Lampiran 3: Produk Hukum Daerah (Spesifik) Promotif Terhadap Pemajuan Toleransi	85

Daftar Tabel

Tabel 1: 10 Kota Skor Toleransi Tertinggi IKT 2025.....	7
Tabel 2: 10 Kota dengan Skor Tertinggi Variabel 1: Regulasi Pemerintah.....	14
Tabel 3: 10 Kota dengan Skor Tertinggi Variabel 2: Regulasi Sosial.....	30
Tabel 4: 10 Kota dengan Skor Tertinggi Variabel 3: Tindakan Pemerintah	35
Tabel 5: 10 Kota Skor Tertinggi dengan Penduduk Besar	46
Tabel 6: Dinamika 10 Kota Tertinggi dari IKT 2024 ke IKT 2025.....	58

Daftar Grafik

Grafik 1: Skor Rata-rata Nasional Indeks Kota Toleran	51
Grafik 2 : Rata-rata Skor 10 Kota Tertinggi	63

DAFTAR SINGKATAN

BGKS	Badan Kerja Sama Gereja-Gereja Salatiga
BKSAUA	Badan Kerjasama Antar Umat Beragama
BPIP	Badan Pembinaan Ideologi Pancasila
BPS	Badan Pusat Statistik
CSO	<i>Civil Society Organization</i>
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FKUB	Forum Kerukunan Umat Beragama
FPK	Forum Pembauran Kebangsaan
Formula	Forum Pemuda lintas Agama
FM2P	Forum Masyarakat Muslim Parepare
FPLA	Kepengurusan Forum Pemuda Lintas Agama
GBI	Gereja Bethel Indonesia
GKPB	Gereja Kristen Protestan Bali
GMIH	Gereja Masehi Injil Halmahera
HAM	Hak Asasi Manusia
HKI	Huria Kristen Indonesia
IKT	Indeks Kota Toleran
IMB	Izin Mendirikan Bangunan
ISComE	<i>International Student Community Engagement</i>
KBB	Kebebasan Beragama/Berkeyakinan
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemenkumham	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

KMHDI	Kesatuan Mahasiswa Hindu Dharma Indonesia
Perda	Peraturan Daerah
Perwal	Peraturan Wali Kota
Perwala	Persaudaraan Wanita Lintas Agama
PGI	Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia
PKUB	Pusat Kerukunan Umat Beragama
RAD	Rencana Aksi Daerah
RDP	Rapat Dengar Pendapat
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
SD	Sekolah Dasar
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SK	Surat Keputusan
TWR	Taman Wisata Religi
KRPPA	Kelurahan Ramah Perempuan dan Peduli Anak

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. TENTANG INDEKS KOTA TOLERAN 2025

Laporan Indeks Kota Toleran (IKT) merupakan hasil pengukuran yang dilakukan SETARA Institute untuk mempromosikan praktik-praktik baik toleransi kota-kota di Indonesia. Indeks Kota Toleran 2025 akan menjadi publikasi ke-9 SETARA Institute sejak dipublikasikan pertama kali pada tahun 2015. Sebelumnya IKT telah dipublikasikan pada tahun 2015, 2017, 2018, 2020, 2021, 2022, 2023, dan 2024.

Indeks Kota Toleran adalah studi pengukuran kinerja kota, meliputi pemerintah kota dan elemen masyarakat dalam mengelola keberagaman, toleransi dan inklusi sosial. Pengukuran IKT menggabungkan paradigma hak konstitusional warga sesuai jaminan konstitusi, hak asasi manusia sesuai standar hukum HAM internasional dan tata kelola pemerintahan yang inklusif.

Kombinasi ini ditujukan untuk memotret secara lebih komprehensif praktik dan promosi toleransi di masing-masing kota, baik yang dilakukan oleh pemerintah kota maupun elemen masyarakat secara umum. Melalui IKT, SETARA Institute berharap dapat mendorong setiap kota untuk membangun perencanaan pembangunan yang inklusif, membangun kebijakan yang promotif, mengalokasikan anggaran bagi pemajuan toleransi dan inklusi, mencegah peristiwa intoleransi dan memperkuat kolaborasi dalam mengelola keberagaman, toleransi, wawasan kebangsaan dan inklusi sosial.

1.2. DEFINISI OPERASIONAL

Kota toleran adalah kota yang memiliki visi dan rencana pembangunan inklusif, regulasi yang kondusif bagi praktik dan promosi toleransi, kepemimpinan yang progresif bagi praktik dan promosi toleransi, tingkat intoleransi dan pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan yang rendah, dan upaya berkelanjutan dalam mengelola keberagaman dan inklusi sosial.

SETARA Institute dalam studi ini menurunkan konsep toleransi ke dalam beberapa variabel sistemik kota yang dapat memengaruhi perilaku sosial antar identitas dan entitas warga, yakni: (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 sosial dalam heterogenitas demografis warga kota.[]

BAB II

KERANGKA METODOLOGI

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, dengan mempertimbangkan kekhasan Indonesia, memodifikasi kerangka Grim dan Finke dengan tambahan variabel, yakni demografi sosio-keagamaan. Komposisi penduduk dipandang sebagai salah satu parameter dalam mengukur pengelolaan toleransi dan kerukunan di kota. 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 (empat) kota yang dieliminir merupakan kota-kota administrasi di DKI Jakarta yang digabungkan menjadi 1 (satu) kota 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 38 provinsi yang ada di Indonesia.

Mengacu pada definisi operasional dan berdasarkan pada kerangka *indexing*, studi IKT menetapkan 4 (empat) variabel dengan 8 (delapan) indikator sebagai alat ukur. Ke-8 indikator dalam studi ini merupakan elemen-elemen yang melekat di sebuah kota, sekaligus unsur pembentuk ekosistem toleransi yang sedang terus menerus didorong dan dipromosikan SETARA Institute melalui studi IKT, yaitu:

a. Regulasi Pemerintah Kota

- Indikator 1: Rencana pembangunan dalam bentuk RPJMD dan produk hukum pendukung lainnya
- Indikator 2: Kebijakan pemerintah kota meliputi kebijakan promotif dan diskriminatif terkait isu toleransi

b. Regulasi Sosial

- Indikator 3: Peristiwa intoleransi
- Indikator 4: Dinamika masyarakat sipil terkait isu toleransi

c. Tindakan Pemerintah

- Indikator 5: Pernyataan pejabat kunci tentang isu toleransi
- Indikator 6: Tindakan nyata terkait isu toleransi

d. Demografi Sosio-Keagamaan

- Indikator 7: Heterogenitas keagamaan penduduk
- Indikator 8: Inklusi sosial keagamaan

Guna menambah kedalaman data, sejak rilis IKT tahun 2018 dan seterusnya, studi ini mengeksplorasi rubrik sub-sub indikator dengan memasukkan aspek-aspek penguat toleransi seperti pengarusutamaan gender, inklusi sosial, dan partisipasi masyarakat sipil. Pengembangan indikator penelitian juga dilakukan pada IKT 2024, melalui pengembangan indikator ke-2 dari semula hanya mengukur ada atau tidaknya kebijakan diskriminatif di suatu daerah, dikembangkan menjadi kebijakan pemerintah dengan sub-indikator kebijakan diskriminatif dan kebijakan promotif terhadap toleransi.

Pengembangan ini untuk terus mengokohkan ekosistem toleransi di daerah melalui legitimasi produk hukum daerah, serta bentuk komitmen kepemimpinan politik dan birokrasi dalam membangun kota yang toleran. Selain itu perlu dipahami juga bahwa studi ini mencatat terjadinya fenomena penguatan kebijakan promotif di daerah-daerah, sebagaimana temuan IKT 2023.

Data yang dikumpulkan dari berbagai rubrik sub indikator tersebut diolah untuk dapat menggambarkan pencapaian, permasalahan, dan tantangan pemerintah juga masyarakat kota dalam promosi dan praktik toleransi di kota tersebut. Sumber data penelitian ini diperoleh dari dokumen resmi pemerintah kota, serta laporan kementerian/Lembaga, di antaranya seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Komnas Perempuan, Komnas HAM, Kementerian Agama, Kementerian Hukum, Kementerian HAM, maupun dokumen pemerintah lainnya. Penelitian ini juga menggunakan data SETARA Institute, data CSO lainnya, serta referensi media terpilih. Pengumpulan data dilakukan melalui hasil pengiriman kuesioner *self-assessment* yang dikirimkan kepada seluruh pemerintah kota.

Dengan mempertimbangkan perbedaan tingkat pengaruh masing-masing indikator pada situasi faktual toleransi di setiap kota, SETARA Institute melakukan pembobotan dengan persentase berbeda untuk setiap indikator. Kombinasi pembobotan dalam setiap indikator menghasilkan persentase akhir pengukuran sebagai berikut:

1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) (10%)
2. Kebijakan Pemerintah Kota (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%) |
| 8. Inklusi Sosial Keagamaan | (10%) |

Rata-rata hasil dari kombinasi pembobotan diukur ke dalam skema skoring. Dalam studi ini, skoring menggunakan skala Likert dengan rentang nilai 1-7, yang menggambarkan rentang gradatif dari kualitas rendah ke tinggi, dengan nilai (1) untuk kualitas rendah dan (7) untuk kualitas tertinggi. Selain itu, untuk menjamin validitas data hasil skoring, SETARA Institute melakukan tiga teknik uji validitas sekaligus, yakni (1) triangulasi sumber, (2) kuesioner *self-assessment*, dan (3) *expert meeting series* atau pertemuan serial para ahli.

Pengisian kuesioner *self-assessment* menjadi salah satu indikator penting yang mengungkapkan kinerja pemerintah kota dalam versi mereka sendiri. Kuesioner *self-assessment* sekaligus juga menjadi ruang promosi atau pembelaan atas *judgement* yang sudah beredar di ruang publik atas suatu peristiwa atau tindakan dan kebijakan. Adapun *expert meeting series* dilaksanakan untuk mendapatkan masukan serta analisis mendalam dari para ahli (*expert*) yang telah berkecimpung lama di dalam isu-isu toleransi, kerukunan, hak asasi manusia dan inklusi sosial yang berasal dari unsur Kementerian/Lembaga, praktisi, serta akademisi.

BAB III

HASIL DAN TEMUAN

Studi Indeks Kota Toleran 2025 telah menghasilkan *ranking* 94 kota di Indonesia dari kota dengan skor toleransi tertinggi hingga terendah [lampiran 1]. *Ranking* 94 kota tersebut diklasifikasikan sebagai berikut:

3.1. 10 KOTA DENGAN SKOR TOLERANSI TERTINGGI

Tabel 1
10 Kota Skor Toleransi Tertinggi IKT 2025

<i>Ranking</i>	Kota	Ind 1	Ind 2	Ind 3	Ind 4	Ind 5	Ind 6	Ind 7	Ind 8	Skor Akhir
1	Salatiga	6,50	6,46	6,50	6,00	6,00	7,00	6,00	7,00	6,492
2	Singkawang	6,33	6,04	7,00	6,00	6,00	7,00	6,00	6,00	6,391
3	Semarang	5,50	6,05	6,50	7,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,160
4	Pematang Siantar	5,00	5,92	7,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,084
5	Bekasi	6,17	6,10	6,00	6,00	6,00	7,00	5,00	5,00	6,037
6	Sukabumi	5,33	5,95	7,00	5,00	6,00	6,00	5,00	6,00	5,973

Ranking	Kota	Ind 1	Ind 2	Ind 3	Ind 4	Ind 5	Ind 6	Ind 7	Ind 8	Skor Akhir
7	Magelang	5,83	5,86	7,00	4,00	6,00	6,00	5,00	5,00	5,805
8	Kediri	6,00	5,71	6,00	5,00	6,00	6,00	5,00	6,00	5,792
9	Tegal	5,13	6,35	7,00	4,00	5,00	6,00	5,00	5,00	5,733
10	Ambon	5,33	5,62	6,00	4,00	6,00	7,00	5,00	5,00	5,657

IKT 2025 merekam bahwa dinamika kota-kota dalam pemajuan toleransi semakin kuat dan kompetitif pada peringkat 10 besar dengan skor toleransi tertinggi. Posisi tersebut tidak lagi bersifat stagnan atau simbolik, melainkan mencerminkan kerja-kerja kebijakan yang semakin terstruktur, inovatif, dan berkelanjutan. Salah satu potretnya terlihat melalui keberadaan 2 (dua) kota pendatang baru dalam komposisi peringkat ini, yakni Tegal dan Ambon. Kota Tegal menjadi kota yang kali pertama menapaki posisi di 10 besar teratas, berbeda dengan kota Ambon yang pernah berada dalam 10 teratas pada IKT sebelumnya.

Masuknya kota Tegal dan kota Ambon dalam 10 skor teratas IKT 2025 juga menandai dinamika penting dalam peta toleransi nasional. Jika sebelumnya dominasi 10 besar relatif diisi kota-kota yang sudah mapan dalam tata kelola keberagaman, kini muncul aktor-aktor baru yang menunjukkan akselerasi signifikan. Artinya, peringkat 10 teratas tidak eksklusif bagi kota-kota tertentu saja. Perubahan ini mengandung makna bahwa performa toleransi bukanlah status yang statis, melainkan hasil dari proses kebijakan yang dapat diperbaiki dan ditingkatkan, serta kolaborasi aktif antara pemerintah daerah, komunitas lintas iman, dan masyarakat sipil.

Kota Tegal mengalami kenaikan peringkat signifikan, hingga menembus peringkat 10 teratas. Lompatan ini menjadi catatan penting, mengingat pada IKT 2024 kota ini masih berada pada peringkat 39. Progresivitas kota Tegal dalam pemajuan toleransi tidak hadir secara tiba-tiba, melainkan lahir dari kepemimpinan politik (*political leadership*) yang sangat promotif terhadap pembentukan ekosistem toleransi, serta ditopang oleh fondasi regulatif yang lebih kuat melalui

Perda No. 4 Tahun 2024 tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama. Peraturan daerah ini menjadi penanda penting adanya komitmen formal pemerintah kota dalam menjadikan toleransi sebagai agenda tata kelola, bukan sekadar wacana normatif.

Sementara Kota Ambon, kembali masuk ke dalam komposisi 10 besar kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025. Pasca IKT 2021, Kota Ambon absen dalam komposisi 10 kota teratas dalam studi IKT. Perlu dipahami bahwa kembalinya Ambon ke jajaran teratas ini memiliki makna yang tidak sekadar statistik, tetapi secara substantif mengindikasikan adanya proses konsolidasi yang berhasil dilakukan dalam beberapa tahun terakhir. Kondisi tersebut di antaranya terlihat melalui kondusivitas di Kota Ambon yang berjalan positif pada tahun 2025 dengan ketiadaan peristiwa intoleransi. Hal ini merupakan buah dari berbagai upaya pemajuan toleransi yang dilakukan elemen pemerintah kota maupun masyarakat.

Selain Tegal dan Ambon, 8 (delapan) kota lainnya dalam komposisi 10 kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025 merupakan kota-kota yang sama dengan 10 teratas pada IKT 2024, meskipun terjadi dinamika perubahan posisi di dalamnya. Kokohnya kota-kota tersebut dalam 10 peringkat teratas semakin menegaskan terjaga dan terus bersinerginya elemen-elemen kota dalam menjaga ekosistem toleransi, serta kinerja 3 (tiga) jenis kepemimpinan yang semakin promotif, yakni kepemimpinan kemasyarakatan (*societal leadership*), kepemimpinan politik (*political leadership*) dan kepemimpinan birokrasi (*bureaucratic leadership*).

Dinamika yang terjadi pada peringkat kota-kota di 10 teratas tegas memperlihatkan berbagai inovasi yang terus ditunjukkan kota-kota dalam menguatkan ekosistem toleransi di wilayahnya. Sebagaimana IKT 2024, pada IKT 2025 kota Salatiga masih kokoh di peringkat 1 kota dengan skor toleransi tertinggi dengan skor 6,492. Konsistensi ini bukan sekadar capaian angka, melainkan refleksi dari keberlanjutan praktik sosial dan kebijakan yang telah terinstitusionalisasi.

Kokohnya posisi Salatiga mengindikasikan bahwa ekosistem toleransi di kota ini tidak bergantung pada momentum sesaat, melainkan

ditopang oleh fondasi sosial yang kuat dan berlapis. Selain modal sosial masyarakat dan relasi antar komunitas, sejak tahun 2024 fondasi regulasi juga hadir sebagai komitmen pemajuan toleransi dari pemerintah kota Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dan Penanganan Konflik Sosial.

Ekosistem toleransi yang juga mengakar kuat, baik pada pemerintah kota maupun masyarakat, juga terus diperlihatkan Kota Singkawang. Meskipun menduduki peringkat ke-2 dengan skor 6,391 pada IKT 2025, seperti halnya posisi pada IKT 2024, kota ini tetap konsisten menjadi salah satu referensi utama praktik kota toleran di Indonesia. Sebab tantangan dalam mempertahankan posisi seringkali lebih kompleks dibanding meraih posisi tersebut untuk pertama kali. Namun, Singkawang memperlihatkan daya tahannya. Konsistensi ini menunjukkan bahwa toleransi di Singkawang bukan sekadar capaian angka, melainkan telah menjadi bagian dari identitas sosial kota.

Berikutnya, Kota Semarang berhasil mempertahankan posisinya pada peringkat 3 (tiga) kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025 dengan skor 6,160. Capaian ini menandai tahun kedua secara berturut-turut Semarang berada di jajaran tiga besar, sebuah indikator penting tentang konsistensi tata kelola toleransi di tingkat kota metropolitan dengan jumlah penduduk lebih dari 1,7 juta jiwa.

Keberhasilan mempertahankan peringkat ini perlu dirayakan. Mempertahankan posisi dalam 3 (tiga) besar selama dua tahun berturut-turut bagi Kota Semarang bukanlah perkara sederhana. Sebab sebagai ibu kota provinsi dengan kompleksitas sosial, ekonomi, dan demografis yang tinggi, Semarang menghadapi tantangan pengelolaan keberagaman yang tinggi. Sehingga, konsistensi ini menunjukkan bahwa penguatan toleransi di Semarang tidak bersifat insidental, melainkan telah terintegrasi dalam praktik tata kelola kota.

Kota Pematangsiantar juga menjadi salah satu kota yang konsisten dan progresif dalam pemajuan toleransi, terutama dalam 2 (dua) tahun terakhir. Pada IKT 2025, Kota Pematangsiantar menempati peringkat 4 (empat) kota dengan skor toleransi tertinggi dan memperoleh skor 6,084. Peringkat ini naik 1 (satu) peringkat dari IKT 2024 yang

menempati peringkat 5 (lima). Artinya, Kota Pematangsiantar masih mempertahankan tren positifnya, mengingat pada IKT 2023 kota ini masih di peringkat 11.

Visi toleransi juga berlanjut melalui desain perencanaan pembangunan Kota Pematangsiantar tahun 2025-2029. Salah satu misi pembangunan, tepatnya misi ke-6, menegaskan bahwa Kota Pematangsiantar meneguhkan semangat toleransi dan kebersamaan warga kota Pematangsiantar sebagai kota multi etnis dan multi agama sesuai dengan semangat Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Begitupun salah satu dari 7 (tujuh) prioritas pembangunan adalah memperkuat toleransi dan kebersamaan warga sebagai kota multi etnis dan multi agama.

Sama seperti tahun sebelumnya, IKT 2025 juga memperlihatkan bahwa kenaikan peringkat ini ditopang kepemimpinan politik (*political leadership*) yang sangat promotif terhadap pembentukan ekosistem toleransi di Pematangsiantar. Kepemimpinan politik tersebut menggerakkan kepemimpinan birokrasi dan kepemimpinan kemasyarakatan di Pematangsiantar untuk menggelorakan serta memastikan agenda pemajuan toleransi terus berkembang. Ekosistem toleransi pun tidak bertumpu pada satu figur semata, melainkan menjadi gerakan kolektif yang terdistribusi.

Pada peringkat berikutnya, Kota Bekasi hadir untuk mengisi peringkat 5 (lima) kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025 dengan skor 6,037. Kota Bekasi naik 2 (dua) peringkat dari sebelumnya peringkat 7 (tujuh) pada IKT 2024. Kenaikan ini menjadi potret penguatan dan konsolidasi pemajuan toleransi yang berhasil di Kota Bekasi, mengingat sebelumnya kota ini sempat terjun dari peringkat 2 (dua) pada IKT 2023 menjadi peringkat 7 (tujuh) pada IKT 2024.

Namun demikian, pekerjaan rumah terbesar, salah satunya, di Kota Bekasi berkaitan dengan tantangan peristiwa intoleransi. Bekasi sebagai kota penyangga ibu kota dengan tingkat urbanisasi dan heterogenitas tinggi menyimpan kompleksitas sosial yang tidak sederhana. Turunnya peringkat Kota Bekasi dari peringkat 2 ke 7 menjadi salah satu potret dampaknya. Bekasi menghadapi paradoks: di satu sisi memiliki sumber

daya dan kelembagaan yang cukup untuk membangun ekosistem toleransi, tetapi di sisi lain masih berhadapan dengan residu dan dinamika intoleransi yang kuat.

Berikutnya, Kota Sukabumi berhasil mempertahankan posisinya pada peringkat 6 (enam) kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025 dengan skor 5,973. Peringkat ini sama dengan peringkat pada IKT 2024. Dengan kondisi demikian, maka publik mulai dapat melihat bahwa konsistensi ini menunjukkan ekosistem toleransi di Sukabumi tidak bersifat insidental atau berbasis momentum, melainkan telah relatif terlembagakan dalam tata kelola pemerintahan dan kehidupan sosial kemasyarakatan.

Dinamika kota-kota lainnya dalam 10 besar kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025 juga menunjukkan komitmen yang masih terjaga, meskipun tidak seluruhnya mengalami tren peningkatan. Kota Magelang menjadi salah satunya, pada IKT 2025 kota ini menduduki peringkat 7 (tujuh) dengan skor 5,805. Meskipun tetap berada pada posisi 10 besar, peringkat Kota Magelang mengalami penurunan dari semula peringkat 4 (empat) pada IKT 2024.

Tidak terjadinya peristiwa intoleransi, terutama selama tahun 2025, menjadi hasil yang dituai pemerintah dan masyarakat Kota Magelang atas berbagai upaya pemajuan toleransi. Penurunan peringkat yang dialami Kota Magelang tentu tidak serta-merta menunjukkan kemunduran drastis dalam praktik toleransi, tetapi menjadi sinyal bahwa dinamika antar kota semakin kompetitif, sehingga memerlukan berbagai inovasi.

Dan terakhir, Kota Kediri yang masih mempertahankan posisinya dalam 10 besar kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025. Posisinya tetap berada pada peringkat 8 (delapan) dengan skor 5,792. Peringkat yang sama juga ditempati Kota Kediri pada IKT 2024. Konsistensi ini menunjukkan bahwa fondasi toleransi di Kediri relatif stabil dan mampu bertahan di tengah dinamika sosial yang terus berkembang. Stabilitas peringkat tersebut mengindikasikan adanya kesinambungan komitmen politik dan birokrasi dalam menjaga iklim keberagaman yang kondusif.

Kota-kota di kelompok 10 besar teratas ini menunjukkan konsistensi dalam menjaga kebebasan beragama/berkeyakinan, memperkuat regulasi non-diskriminatif, serta membangun praktik tata kelola yang inklusif. Pada saat yang sama, capaian kota-kota di 10 besar menghadirkan pelajaran penting bagi kota-kota lain. Praktik baik (*best practices*) dalam merumuskan visi inklusif, mengintegrasikan toleransi dalam RPJMD, memperkuat partisipasi masyarakat sipil, serta memastikan layanan publik yang adil, dapat direplikasi dengan penyesuaian konteks lokal.

Dengan demikian, IKT 2025 tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pemeringkatan, tetapi juga sebagai peta pembelajaran kolektif. Kota-kota di luar 10 besar tidak perlu melihat posisi tersebut sebagai jarak yang mematahkan semangat, melainkan sebagai referensi arah dalam pemajuan toleransi dapat dicapai melalui komitmen kebijakan yang jelas, kepemimpinan yang inklusif, dan keberpihakan nyata pada prinsip *no one left behind*.

3.2. KOTA DENGAN SKOR TERTINGGI BERDASARKAN VARIABEL

Selain memberikan skor akumulasi dari keseluruhan indikator sebagai basis peringkat 94 kota, penelitian ini juga mengklasifikasikan skor berdasarkan variabel penelitian. Pendekatan ini dilandasi oleh pemahaman metodologis bahwa capaian toleransi sebuah kota tidak selalu bersifat merata di seluruh dimensi pengukuran. Sebuah kota dapat saja memiliki skor total yang belum optimal, namun menunjukkan kinerja sangat baik pada variabel tertentu yang secara substantif penting dalam pembangunan ekosistem toleransi.

Karena itu, klasifikasi berbasis variabel juga dimaksudkan sebagai bentuk apresiasi terhadap praktik baik (*best practices*) yang layak direplikasi. Pengakuan atas kekuatan spesifik ini penting untuk mendorong pemerintah daerah agar terus mengembangkan keunggulan yang telah dimiliki, sekaligus memperbaiki aspek yang masih lemah. Dengan demikian, pendekatan ini tidak hanya bersifat evaluatif, tetapi juga konstruktif, yakni dengan memberikan insentif moral dan

kebijakan bagi kota untuk memperdalam kualitas tata kelola toleransi pada dimensi yang telah menunjukkan kemajuan.

3.2.1. VARIABEL 1: REGULASI PEMERINTAH

Dalam variabel ini, prinsip utama yang perlu menjadi dasar pembangunan adalah semua warga, tanpa kecuali, memiliki tempat yang aman, setara, dan bermartabat dalam kehidupan bersama. Pengarusutamaan prinsip ini untuk menegaskan tidak ada warga negara kelas dua, terutama jika dilandaskan latar belakang berbasis suku, ras, maupun agama. Pengarusutamaan prinsip kesetaraan ini juga sekaligus sejalan dengan pendekatan *no one left behind*, yakni memastikan tidak ada satu pun warga yang tertinggal atau tersisih dalam proses pembangunan.

Poin penting yang dapat digarisbawahi dalam paradigma IKT, khususnya dalam variabel ini adalah, toleransi bukan pelengkap dalam dokumen perencanaan pembangunan, tetapi fondasi moral dan strategis dari tata kota yang adil dan menjunjung tinggi kesetaraan setiap warga. Dalam masyarakat yang plural seperti Indonesia, pembangunan tanpa visi toleransi adalah jalan pintas menuju ketegangan sosial hingga favoritisme yang terus-menerus.

Pada IKT 2025, khusus berdasarkan variabel Regulasi Pemerintah, dihasilkan 10 (sepuluh) kota dengan skor tertinggi pada variabel I, yakni:

Tabel 2
10 Kota dengan Skor Tertinggi Variabel 1: Regulasi Pemerintah

<i>Ranking</i> IKT 2024	Kota	Ind 1	Ind 2	Skor	<i>Ranking</i> Variabel
1	Salatiga	6,50	6,46	6,480	1
2	Singkawang	6,33	6,04	6,185	2
5	Bekasi	6,17	6,10	6,135	3
8	Kediri	6,00	5,71	5,855	4

<i>Ranking IKT 2024</i>	<i>Kota</i>	<i>Ind 1</i>	<i>Ind 2</i>	<i>Skor</i>	<i>Ranking Variabel</i>
7	Magelang	5,83	5,86	5,845	5
3	Semarang	5,50	6,05	5,775	6
12	Surakarta	5,33	6,22	5,775	7
9	Tegal	5,13	6,35	5,740	8
6	Sukabumi	5,33	5,95	5,640	9
11	Manado	6,00	5,20	5,600	10

Tabel di atas memberi gambaran bahwa kota-kota yang menduduki peringkat 10 teratas telah mengokohkan toleransi sebagai salah satu fondasi pembangunannya. Dengan demikian, maka berbagai turunannya tidak akan terlepas dari visi toleransi, sebab pembangunan yang berorientasi pada toleransi harus memastikan bahwa kebijakan publik tidak hanya efektif secara administratif, tetapi juga adil dan inklusif secara sosial.

Simpul-simpul toleransi di kota-kota tersebut disusun, umumnya, dengan dua basis. Pertama visi toleransi dalam desain rencana pembangunan (RPJMD). Visi toleransi tersebut diterjemahkan ke dalam program-program dan alokasi anggaran yang memadai dalam membentuk ekosistem toleransi pada tingkat lebih rinci. Distribusi anggaran yang memadai diperlukan untuk mendorong pemajuan toleransi, termasuk secara programatik, baik terhadap kelompok keagamaan, kelompok yang melakukan pengarusutamaan gender, hingga sektor pendidikan.

Di Kota Salatiga misalnya, penegasan visi toleransi masih tampak kuat dalam RPJMD 2025–2029. Dokumen tersebut menempatkan arah pembangunan kota dalam bingkai “Salatiga yang Mendunia”, yang tidak hanya dimaknai sebagai capaian ekonomi atau daya saing global, tetapi juga sebagai transformasi sosial yang inklusif, Wali Kota, dan berkemajuan. Di dalamnya, ditegaskan komitmen untuk menggerakkan pembangunan secara adil dan merata bagi seluruh warga.

Salah satu misi penting untuk mewujudkan visi tersebut adalah membangun profil Salatiga sebagai kota inklusif, yakni kota yang menjamin hak-hak warganya secara setara tanpa diskriminasi. Penekanan ini terlihat terutama dalam komitmen menghadirkan layanan publik yang nyaman dan dapat diakses oleh semua kelompok masyarakat. Dengan demikian, toleransi tidak hanya hadir sebagai narasi normatif, tetapi diintegrasikan ke dalam arah pembangunan dan kualitas pelayanan publik.

Lebih lanjut, sejumlah strategi dan arah kebijakan juga disusun untuk menopang visi tersebut. Salah satunya peningkatan kondusivitas wilayah dalam mendukung aktivitas sosial ekonomi, dengan arah kebijakan difokuskan pada: (1) Penguatan kerukunan sosial, agama, ras maupun kelompok masyarakat melalui peningkatan pendidikan politik dan wawasan kebangsaan dalam berbagai kegiatan guna meningkatkan cinta tanah air, nilai-nilai toleransi dan saling menghormati dalam pendidikan dan kehidupan sehari-hari; dan (2) Meningkatkan sistem pengawasan dan penegakan hukum yang tegas terhadap pelanggaran, memastikan pendekatan yang humanis dan berbasis pada keadilan sosial.

Visi tersebut ditopang dengan produk hukum promotif toleransi. Sejak tahun 2024 fondasi regulasi juga hadir sebagai komitmen pemajuan toleransi dari pemerintah kota melalui Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dan Penanganan Konflik Sosial. Kehadiran perda ini penting karena menandai institusionalisasi toleransi dalam kerangka hukum daerah.

Artinya, toleransi tidak lagi semata menjadi praktik sosial yang tumbuh dari kebiasaan hidup bersama, tetapi juga menjadi mandat kebijakan yang memiliki daya ikat formal. Dalam konteks nasional, tidak banyak kota yang telah memiliki perda khusus mengenai toleransi. Sampai studi ini disusun, selain Salatiga, tercatat hanya 5 (lima) kota yang memiliki regulasi serupa, yakni Banjarmasin, Mojokerto, Tegal, Bandung, dan Surakarta. Fakta ini memperlihatkan bahwa Salatiga berada pada kelompok kota yang tidak hanya responsif secara sosial, tetapi juga progresif secara regulatif.

Perda tersebut juga berfungsi sebagai mekanisme keberlanjutan

(*sustainability mechanism*). Ketika kepemimpinan politik berganti, kerangka normatif tetap tersedia sebagai rujukan dan standar minimal yang harus dijaga. Progresifnya Perda toleransi ini terlihat melalui upaya yang dilakukan dalam penyelenggaraan toleransi bermasyarakat, yakni peningkatan dan pemeliharaan toleransi sebagaimana diatur pada Pasal 6 ayat (1) dan (2). Upaya tersebut memperlihatkan ketertiban umum bukan lagi menjadi pendekatan yang digunakan dalam pemajuan toleransi di Kota Salatiga. Perda Toleransi ini juga menjadi penanda bahwa pemerintah daerah tak hanya diam atau reaktif terhadap potensi dan konflik intoleransi, tetapi proaktif membangun ruang hidup yang aman dan setara bagi semua.

Selain Perda toleransi, pemerintah kota Salatiga juga memiliki produk hukum promotif toleransi lainnya yang diterbitkan pemerintah Kota Salatiga, berupa (1) Perda No. 9 Tahun 2024 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan; dan (2) SK Wali Kota Salatiga Nomor 200.2/276/2024 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Kota Salatiga Tahun 2024-2027.

Kota Singkawang juga demikian, visi pembangunan 2025-2029 menegaskan bahwa salah satu misi pembangunan Kota Singkawang adalah mewujudkan sumber daya manusia yang inklusif dan berdaya saing. Misi ini menegaskan komitmen Pemerintah Kota Singkawang untuk membangun kualitas manusia sebagai fondasi utama pembangunan daerah. Dijelaskan bahwa SDM yang inklusif adalah SDM yang dapat berkembang tanpa diskriminasi, terbuka terhadap keberagaman, dan mendapatkan akses setara terhadap layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan perlindungan sosial. Inklusivitas juga mencakup perhatian terhadap kelompok rentan seperti perempuan, anak, lansia, penyandang disabilitas, dan kelompok masyarakat miskin.

Visi tersebut juga ditopang produk hukum yang promotif terhadap toleransi. sejak tahun 2021 pemerintah Kota Singkawang telah menerbitkan produk hukum promotif toleransi berupa Peraturan Wali Kota No. 129 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi

Masyarakat. Sementara tahun 2024, inovasi produk hukum dilakukan pemerintah kota dengan menerbitkan Surat Keputusan Wali Kota No: 200.1.1/363/BD.05.KSB Tahun 2024 tentang Pembentukan Tim Terpadu dan Sekretariat Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Pengurangan Ekstrimisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme.

Selain itu, salah satu inovasi progresif yang tengah berlangsung di Singkawang sepanjang tahun 2025 adalah penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tata Kelola Pemerintahan Inklusif. Inisiatif ini menunjukkan bahwa komitmen toleransi di Singkawang tidak berhenti pada praktik sosial dan simbolik, tetapi bergerak menuju penguatan kerangka normatif yang lebih sistematis dan kokoh pasca-Peraturan Wali Kota No. 129 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi Masyarakat.

Dengan Ranperda tersebut, tampak ide dan pemikiran bahwa inklusivitas tidak hanya dipahami sebagai hubungan antar umat beragama di Kota Salatiga, tetapi juga sebagai prinsip dan bagian dalam pelayanan publik, partisipasi warga, perencanaan pembangunan, hingga pengambilan keputusan di tingkat lokal.

Ranperda ini telah melalui tahapan fasilitasi oleh Biro Hukum Provinsi Kalimantan Barat guna memastikan kesesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan saat ini telah memasuki tahapan Sidang Tingkat II di DPRD Kota Singkawang untuk proses pembahasan dan penetapan lebih lanjut. Jika Perda ini disahkan nantinya, Singkawang akan menyusul sejumlah kecil kota di Indonesia yang telah memiliki regulasi spesifik terkait toleransi atau tata kelola inklusif.

Kemudian Kota Bekasi, meskipun skor akumulasi seluruh indikator menempatkan kota ini di peringkat 5 (lima), skor variabel 1 justru menempatkan kota ini pada peringkat 3 (tiga). Posisi yang lebih tinggi pada Variabel 1 menunjukkan bahwa secara normatif dan kebijakan, Bekasi memiliki fondasi yang relatif kuat—baik dalam hal komitmen regulatif, perencanaan pembangunan yang inklusif, maupun dukungan kepemimpinan terhadap nilai-nilai toleransi.

Desain perencanaan pembangunan Kota Bekasi tahun 2025-2029 telah menegaskan bahwa Kota Bekasi yang nyaman, dijelaskan sebagai gambaran keadaan yang kondusif kehidupan perkotaannya, aman terlindungi bagi warganya, asri suasana lingkungan kotanya, tenang beraktivitas kesehariannya, terjamin bebas dalam berekspresi, dan guyub rukun saling menghargai dalam kehidupan beragama dan kebudayaannya di Kota Bekasi.

Secara regulasi, Kota Bekasi pada dasarnya tidak kekurangan instrumen pemajuan toleransi. Terdapat 2 (dua) regulasi spesifik tentang toleransi melalui Peraturan Wali Kota No. 57.B Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama di Kota Bekasi dan Peraturan Wali Kota No. 27 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Bahkan pada tahun 2023 pemerintah kota juga telah menerbitkan Perda No. 9 Tahun 2023 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan.

Sama halnya dengan Kota Bekasi, Kota Kediri pada variabel 1 mendapatkan peringkat ke-4. Desain perencanaan pembangunan Kota Kediri melalui RPJMD tahun 2025-2029, menegaskan bahwa Kota Kediri Agamis dalam visi *Membangun Kota Kediri yang MAPAN (Kota yang Maju, Agamis, Produktif, Aman, dan Ngangeni)*. Dijelaskan bahwa Kota Kediri Agamis diartikan sebagai kota yang masyarakatnya menjunjung tinggi nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, kedamaian, toleransi, dan semangat gotong royong. Tujuannya adalah menciptakan kerukunan dan keselarasan dalam kehidupan sehari-hari melalui kegiatan inovatif yang memperluas cakupan kerukunan antarumat beragama.

Selain itu, Kota Kediri juga memiliki fondasi regulasi dalam bentuk Peraturan Wali Kota No. 6 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Antar Umat Beragama. Kehadiran regulasi ini menunjukkan bahwa agenda toleransi di Kediri tidak semata bertumpu pada pendekatan sosial-kultural, tetapi telah dilembagakan dalam kerangka normatif pemerintahan daerah.

Namun demikian, keberadaan regulasi belum sepenuhnya menutup kemungkinan terjadinya peristiwa intoleransi. Dalam situasi seperti ini, regulasi menjadi penting, tetapi efektivitasnya sangat bergantung

pada implementasi, pengawasan, dan kapasitas respons aparat serta pemangku kepentingan lokal. Kota Kediri juga perlu memperkuat inovasi program yang lebih partisipatif dan berbasis komunitas.

Kemudian Kota Magelang menegaskan visi toleransinya dalam desain pembangunan 2025-2029. Dalam dokumen RPJMD Kota Magelang 2025-2029, visi yang diusung adalah ‘Magelang Kota Perdagangan dan Jasa yang Maju, Sehat, dan Bahagia (Wali Kota)*, Humanis, Nyaman, dan Berkelanjutan’. Terkait visi toleransi, hal ini tersurat dalam konsep Maju, Sehat, dan Bahagia (Wali Kota), yaitu Magelang diarahkan menjadi kota inklusif yang memaknai konsep tersebut sebagai wujud keselarasan, keserasian, dan kesetaraan. Fokus utamanya adalah membangun kerukunan antarwarga di seluruh aspek, terutama dalam menjaga hubungan harmonis antarumat beragama.

Toleransi berkaitan dengan misi yang dijabarkan dalam RPJMD Kota Magelang 2025-2029 tertuang pada Misi 3 yaitu “*Menciptakan KeWali Kotaan Antarumat Beragama*”. Muatan misi 3 tersebut, yaitu bahwa hubungan Wali Kota antarumat beragama bermakna terjalannya hubungan yang baik, saling menghormati, saling memahami, saling menyayangi, selalu berbuat baik, berkata lemah lembut, dan sopan santun, sebagaimana ajaran tiap agama yang mengajarkan kebaikan. Misi 3 “*Menciptakan KeWali Kotaan Antarumat Beragama*” berperan dan berfungsi sebagai pilar penyangga, memastikan Kota Magelang tetap kondusif bagi investasi melalui stabilitas keamanan dan ketertiban wilayah.

Visi tersebut juga ditopang Peraturan Wali Kota Magelang Nomor 54 Tahun 2022 tentang Program Magelang Agamis yang masih menjadi andalan pemerintah Kota Magelang. Keberadaan regulasi ini guna mewujudkan suatu tatanan kehidupan masyarakat yang memiliki nilai-nilai religius, berbudaya, beradab, toleran, berlandaskan iman dan takwa. Hal ini meliputi: (1) Pembentukan dan Penghargaan Kampung Religi; (2) Pemberdayaan Rumah Peribadatan; (3) Pendirian Magelang Rumah Bersama; dan (4) Pembinaan Keagamaan.

Namun demikian, perlu dipertimbangkan untuk penguatan alokasi anggaran untuk FKUB Kota Magelang mengingat masifnya

egiatan yang dijalankan. Sebab, Pemerintah Kota Magelang hanya memberikan hibah senilai Rp 158 juta kepada FKUB Kota Magelang. Hibah tersebut pun bukan sepenuhnya untuk operasional FKUB, tetapi dimanfaatkan untuk dana stimulan senilai masing-masing Rp 1 juta untuk 108 Kampung Religi di Kota Magelang. Sedangkan Rp 50 juta untuk operasional FKUB guna mendukung kegiatan yang berkaitan dengan kerukunan antarumat beragama. Penguatan anggaran FKUB ini diperlukan agar kegiatan operasional bukan hanya dalam membangun dan mengelola kampung religi, tetapi juga untuk membangun ruang-ruang perjumpaan, dialog lintas agama, dan lainnya.

Kota Semarang juga memiliki kekokohan visi toleransi dalam ekosistemnya. pemajuan toleransi tidak berdiri sebagai agenda sektoral yang terpisah, melainkan terintegrasi secara eksplisit dalam arah pembangunan kota Semarang. Hal ini tercermin dalam Misi ke-1 Pemerintah Kota, yaitu *Mewujudkan Pemerataan Pendidikan dan Kesejahteraan Sosial Masyarakat yang Toleran dan Berbudaya dalam Semangat Kebhinekaan, serta Meningkatkan Pembangunan Manusia yang Produktif, Berkualitas, dan Berkepribadian*. Rumusan ini memperlihatkan bahwa toleransi juga diposisikan sebagai bagian inheren dari pembangunan manusia (*human development*), karena terintegrasi dengan pemerataan akses pendidikan, pengurangan ketimpangan sosial, dan penguatan kualitas sumber daya manusia.

Konsistensi Semarang dalam tiga besar IKT 2025 juga tidak dapat dilepaskan dari penguatan arsitektur regulasi yang relatif progresif dalam dua tahun terakhir. Pemerintah Kota Semarang melakukan terobosan progresif dengan menerbitkan produk hukum promotif dalam pemajuan toleransi, bahkan pada tingkat Perda, yakni melalui Perda No. 9 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia (HAM). Keberadaan produk hukum dengan tingkat seperti ini, menjadi potret utuh mulai matangnya kepemimpinan politik, birokrasi, dan kemasyarakatan di Kota Semarang dalam berkolaborasi memajukan toleransi di daerahnya.

Perda ini menempatkan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM sebagai tanggung jawab pemerintah daerah, sehingga

isu toleransi tidak berdiri sendiri, melainkan menjadi bagian dari kerangka HAM yang lebih luas. Sebab, melalui Perda ini terpampang nyata komitmen pemerintah Kota Semarang untuk memastikan penyelenggaraan HAM di wilayahnya.

Sejumlah tujuan progresif guna meningkatkan pemajuan toleransi terlihat dalam ketentuan Perda ini, misalnya meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab pemerintah daerah atas HAM dan kebebasan dasar manusia, serta menjaga tingkat kebebasan setiap orang yang dibatasi oleh HAM orang lain, tanpa diskriminasi, sebagaimana diatur pada Pasal 3. Sementara guna meningkatkan pemajuan toleransi, Perda ini semakin menegaskan melalui Pasal 10 huruf b bahwa setiap orang berhak untuk bebas memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Selain Perda HAM, pemerintah Kota Semarang juga telah memiliki Peraturan Wali Kota Nomor 47 Tahun 2019 Tentang Pematapan Wawasan Kebangsaan melalui Literasi Pancasila di Kota Semarang. Lalu tahun 2024 pemerintah Kota Semarang juga menerbitkan produk hukum promotif toleransi lainnya berupa Peraturan Wali Kota Semarang No. 48 Tahun 2024 Tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme, serta Keputusan Wali Kota No. 200.1/1022 Tahun 2024 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme di Kota Semarang. Sebelumnya, pemerintah Kota Semarang juga telah menerbitkan Keputusan Wali Kota No. 450/1154 Tahun 2022 tentang Pembentukan FKUB Tingkat Kecamatan di Kota Semarang Periode Tahun 2022-2025.

Kombinasi antara Perda HAM dan RAD Pencegahan Ekstremisme ini memperlihatkan integrasi hulu-hilir dalam tata kelola toleransi. Di satu sisi, ada penguatan prinsip hak asasi sebagai fondasi normatif; di sisi lain, terdapat langkah operasional untuk mencegah radikalisasi dan potensi kekerasan berbasis ideologi. Sinergi keduanya membentuk ekosistem yang tidak hanya menjaga harmoni sosial, tetapi juga memperkuat daya tahan kota terhadap ancaman intoleransi yang lebih kompleks.

Dalam konteks pembangunan rumah ibadah, Kota Semarang memiliki Peraturan Wali Kota No. 46 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penerbitan Izin Mendirikan Rumah Ibadah di Kota Semarang. Meskipun syarat pembangunan masih mengacu kepada aturan PBM 2 Menteri Tahun 2006, terutama syarat 90 (pengguna rumah ibadah) dan 60 (persetujuan warga), tetapi terdapat terobosan ketentuan yang memberi pengecualian terhadap ketentuan umum atau syarat-syarat pembangunan rumah ibadah tersebut. Pada Pasal 6 diatur bahwa persetujuan Prinsip Pendirian Rumah Ibadah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), dikecualikan untuk rumah ibadah sebagai berikut:

- a. Rumah ibadah keluarga;
- b. Rumah ibadah yang berada dalam kawasan terbatas, antara lain: Kompleks perkantoran Pemerintah/Swasta, Lembaga Pendidikan, Pondok Pesantren, Hotel, Restoran/Rumah Makan, Mall, Pasar, Bandara, Pelabuhan Laut, Stasiun Kereta Api, Terminal Bis, Rumah Sakit, dan sejenisnya; dan/atau
- c. Membangun kembali, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung pada rumah ibadah yang telah memiliki Izin Mendirikan Rumah Ibadah.

Salah satu hal yang perlu mendapat perhatian adalah penegasan bahwa rumah ibadah yang sebelumnya telah mendapatkan izin pendirian, maka dikecualikan dari syarat-syarat pembangunan rumah ibadah jika ingin melakukan renovasi, baik mengubah, memperluas, mengurangi atau membangun kembali.

Pada tahun 2025, pemerintah Kota Semarang juga menerbitkan Keputusan Wali Kota No. 400.8.1/614 Tahun 2025 tentang Pembentukan Tim Penelitian dan Pertimbangan Pendirian Rumah Ibadah di Kota Semarang Periode Tahun 2025-2028, sebagai salah satu aturan operasional Peraturan Wali Kota No. 46 Tahun 2021 yang telah

memberikan opsi pembentukan Tim Penelitian dan Pertimbangan Pendirian Rumah Ibadat melalui Pasal 7 ayat (1). Tim ini memiliki tugas seperti memproses permohonan persetujuan prinsip pendirian rumah ibadat dan memeriksa kelengkapan syarat permohonan.

Meski secara akumulasi skor keseluruhan indikator Kota Surakarta tidak termasuk ke dalam 10 teratas, tetapi pada variabel 1 kota ini justru berhasil menempatkan diri di jajaran 10 teratas. Temuan ini menunjukkan adanya kekuatan spesifik pada dimensi tertentu yang patut dicermati lebih jauh. Meski pada saat yang sama, belum masuknya Surakarta dalam 10 besar secara keseluruhan menandakan adanya tantangan pada variabel-variabel lain.

Dalam desain perencanaan Kota Surakarta 2025-2029, muatan toleransi tertuang dalam Visi: “Gotong Royong mewujudkan Surakarta Berbudaya, Maju, Sejahtera, dan Berkelanjutan”. Hal tersebut lalu diturunkan dalam makna *Surakarta Berbudaya* dimana toleransi sebagai bagian dari nilai harmoni budaya. RPJMD menempatkan toleransi sebagai turunan dari nilai dasar budaya Jawa, khususnya nilai harmoni. Nilai harmoni dimaknai sebagai: keselarasan, keseimbangan, saling menghormati keberagaman, dan upaya meminimalkan konflik sosial. Dalam dokumen RPJMD, ditegaskan bahwa aktualisasi nilai harmoni dalam tata kelola pemerintahan modern diwujudkan melalui konsep toleransi, multikulturalisme, inklusivitas, kesetaraan, dan anti-kesenjangan.

Visi toleransi tersebut juga ditopang produk hukum promotif toleransi, yakni Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dan Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2023 tentang Internalisasi Nilai Pancasila. Langkah ini menjadi penanda komitmen politik yang lebih konkret dalam mengarusutamakan nilai-nilai keberagaman dan nondiskriminasi ke dalam kerangka hukum daerah.

Dengan hadirnya perda tersebut, Surakarta tidak lagi hanya mengandalkan narasi atau visi pembangunan, tetapi telah memberikan

dasar regulatif yang lebih kuat untuk memastikan perlindungan dan pemajuan toleransi. Terobosan ini juga menempatkan Surakarta sebagai salah satu dari enam kota di Indonesia yang telah memiliki Perda Toleransi.

Fenomena menarik lainnya terjadi di Kota Tegal. Sebab Kota Tegal tidak hanya mencatatkan diri sebagai pendatang baru di jajaran 10 kota dengan peringkat tertinggi, tetapi juga menunjukkan fondasi visi yang kokoh dalam menopang capaian tersebut. Masuknya Kota Tegal ke kelompok teratas bukanlah kebetulan statistik semata, melainkan refleksi dari arah pembangunan yang secara sadar menempatkan toleransi dan inklusivitas sebagai bagian dari identitas kota.

Dalam perencanaan pembangunan Kota Tegal, toleransi tidak diposisikan sebagai isu pinggiran, tetapi terintegrasi dalam kerangka perencanaan daerah. Salah satu misi dalam perencanaan pembangunan kota ini adalah *Memperkuat Moderasi Beragama dalam Kerukunan Antar Umat Beragama*. Misi ini kemudian diterjemahkan melalui tujuan dan sasaran, seperti *meningkatkan toleransi beragama*, *meningkatkan kerja sama antar umat beragama*, dan *meningkatkan kesetaraan hak*, yang secara langsung mencerminkan visi toleransi dalam kebijakan pembangunan daerah.

Progresivitas kota Tegal dalam pemajuan toleransi tidak hadir secara tiba-tiba, melainkan lahir dari kepemimpinan politik (*political leadership*) yang sangat promotif terhadap pembentukan ekosistem toleransi, serta ditopang oleh fondasi regulatif yang lebih kuat melalui Perda No. 4 Tahun 2024 tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama. Peraturan daerah ini menjadi penanda penting adanya komitmen formal pemerintah kota dalam menjadikan toleransi sebagai agenda tata kelola, bukan sekadar wacana normatif.

Perda ini menegaskan bahwa setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya (Pasal 5), setiap umat beragama berhak mengembangkan ajaran agamanya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaannya (Pasal 6a). Ketentuan ini memperkuat jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan di tingkat lokal, sekaligus menjadi dasar normatif bagi perlindungan hak-hak minoritas.

Kehadiran Perda ini juga menjadi sinyal bahwa pemerintah daerah tidak bersikap pasif terhadap potensi gesekan sosial, melainkan proaktif membangun kerangka pencegahan dan penguatan harmoni dengan basis regulasi.

Secara prinsip, keberadaan Perda Toleransi di Kota Tegal memperlihatkan kesamaan visi toleransi antara eksekutif dan legislatif daerah. Keselarasan ini menjadi faktor kunci dalam memastikan bahwa agenda pemajuan toleransi tidak berhenti pada komitmen retorik kepala daerah semata, tetapi memperoleh legitimasi politik dan dasar hukum melalui proses legislasi yang deliberatif. Dukungan legislatif memperkuat daya ikat regulasi sekaligus membuka ruang pengawasan (*oversight*) agar implementasi Perda berjalan konsisten dan akuntabel.

Kondisi serupa juga terjadi di kota-kota lainnya pada 10 teratas variabel 1, yakni Kota Sukabumi dan Kota Manado. Kedua kota ini menunjukkan bahwa kekuatan pada dimensi kebijakan dan komitmen normatif dapat menjadi penopang penting dalam pemajuan toleransi, bahkan ketika dinamika sosial dan tantangan lokal tetap kompleks.

Pada konteks Kota Sukabumi, keberhasilan menjaga posisi dalam 10 besar pada IKT 2025 bukan semata karena ketiadaan peristiwa intoleransi, melainkan karena kapasitas respons dan tata kelola konflik yang cukup baik. Hal ini terbukti dengan progresifitas kebijakan yang dilahirkan pemerintah kota di tahun 2025 dengan menerbitkan Peraturan Wali Kota No. 20 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama. Regulasi ini penting bukan hanya sebagai instrumen administratif, tetapi sebagai kerangka normatif yang memperjelas kewajiban dan posisi peran pemerintah dalam pemajuan toleransi.

Sebelumnya, pemerintah Kota Sukabumi juga telah menerbitkan Peraturan Wali Kota No. 53 Tahun 2023 Tentang Perencanaan Pembangunan Inklusif. Regulasi ini memperlihatkan bahwa visi toleransi di Sukabumi diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan pembangunan, bukan hanya pada isu kerukunan umat beragama. Penguatan pada basis kebijakan tersebut memperlihatkan kualitas perlindungan kebebasan beragama/berkeyakinan dan inklusivitas

kebijakan menjadi semakin tinggi di Kota Sukabumi.

Sementara itu, masuknya Manado dalam 10 teratas Variabel 1 memperlihatkan bahwa praktik toleransi yang telah mengakar secara sosial diperkuat oleh dukungan komitmen pemerintah yang relatif progresif. Misalnya melalui alokasi anggaran hibah kepada FKUB Kota Manado yang diberikan setiap tahun anggaran, pada tahun 2025 FKUB Kota Manado menerima hibah sebesar Rp. 1.000.000.000 untuk dipergunakan membiayai program kegiatan FKUB Kota Manado.

Masih dalam anggaran, pemerintah Kota Manado juga memberikan insentif kepada Tokoh-Tokoh Agama di Kota Manado yang berjumlah 1.322 (Seribu Tiga Ratus Dua Puluh Dua), dengan besaran insentif berdasarkan jumlah Jamaah/Jemaat yang dipimpin dengan kisaran nominal dari Rp.600.000 s.d Rp 1.500.000 /bulan. Dengan demikian, tantangan berikutnya adalah memastikan bahwa kekuatan pada Variabel 1 tersebut mampu ditransformasikan secara konsisten ke dalam implementasi dan praktik sosial sehari-hari dan ditopang regulasi promotif toleransi, sehingga berdampak pada peningkatan skor secara keseluruhan.

Hal yang tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah konsiderasi gender juga termasuk dalam desain pembangunan kota-kota ini. Misalnya di Kota Salatiga, ditegaskan bahwa Peningkatan kualitas perlindungan perempuan dan anak serta kesejahteraan keluarga, dengan arah kebijakan difokuskan pada:

1. Penguatan regulasi dan kebijakan perlindungan perempuan dan anak serta kesejahteraan keluarga;
2. Meningkatkan pembangunan berbasis gender dan anak;
3. Penguatan pencegahan dan sistem layanan perlindungan terhadap pencegahan kekerasan dan diskriminasi;
4. Meningkatkan kualitas pengendalian penduduk dan keluarga berkualitas.

Begitupun di Kota Singkawang, juga terdapat penguatan dan pemajuan hak-hak perempuan yang tercantum dalam RPJMD. Misalnya program Pengarusutamaan Gender dan Pemberdayaan Perempuan. Program ini mengintegrasikan perspektif gender dalam seluruh perencanaan, kebijakan, dan kegiatan pembangunan daerah sehingga kebutuhan perempuan benar-benar diperhatikan dalam dokumen pembangunan dan anggaran. Ini termasuk analisis gender pada setiap program/kegiatan agar responsif gender. Tujuan utamanya adalah memastikan kesetaraan akses, partisipasi, dan manfaat pembangunan bagi perempuan.

Penguatan dan pemajuan hak-hak perempuan di Kota Semarang juga dituliskan dalam RPJMD Tahun 2025-2029. Di dalamnya terdapat program prioritas Wali Kota khusus untuk perempuan yang diwujudkan dalam kegiatan Musrenbang perempuan dan anak di kelurahan dan kecamatan, Penguatan peran PKK, Posyandu 6 SPM yang masuk pada Misi 1. Dalam misi tersebut, terdapat sasaran Meningkatkan kesetaraan gender dengan Indikator Indeks Pembangunan Gender. Beberapa program prioritas yang berkonsentrasi pada optimalisasi kegiatan pemberdayaan perempuan dalam perspektif kesetaraan gender dan perlindungan anak berupa:

- a. Penyelenggaraan kongres perempuan dan anak;
- b. Mendorong pembentukan rumah perlindungan anak, perempuan dan disabilitas di setiap kecamatan;
- c. Pembentukan Kelurahan Ramah Perempuan dan Peduli Anak (KRPPA);
- d. Program pemberdayaan ekonomi bagi perempuan rentan (pelatihan kerja);
- e. Pendampingan korban kekerasan bagi perempuan dan anak berupa layanan bantuan hukum dan pendampingan hukum;
- f. Penyiapan *Support System* untuk kompetisi olahraga dan seni, serta inovator muda.

Bahkan pada tahun 2025, Pemerintah Kota Semarang mengeluarkan Keputusan Wali Kota Semarang Nomor 400.2/682 Tahun 2025 Tentang Pemberian Penghargaan Kepada Tokoh Responsif Gender Kota Semarang Tahun 2025.

Dengan demikian, pada dasarnya kota-kota yang menempati posisi teratas dalam IKT 2025 tidak hanya menunjukkan performa baik dalam tata kelola keberagaman dan kebebasan beragama/berkeyakinan, tetapi juga memperlihatkan kecenderungan kuat dalam mengarusutamakan perspektif gender dalam agenda pembangunan daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa toleransi tidak berdiri sebagai isu tunggal, melainkan beririsan dengan prinsip inklusivitas yang lebih luas, termasuk kesetaraan gender.

Optimismenya, temuan ini memperlihatkan bahwa toleransi dan kesetaraan gender bukan agenda yang terpisah, melainkan saling memperkuat. Kota-kota yang konsisten membangun kebijakan inklusif lintas dimensi menunjukkan bahwa arah pembangunan berbasis hak dan keberagaman bukan hanya normatif, tetapi juga berdampak pada kualitas kohesi sosial secara keseluruhan.

3.2.2. VARIABEL 2: REGULASI SOSIAL

Variabel 2 (dua) terdiri atas indikator 3 tentang peristiwa intoleransi dan indikator 4 tentang dinamika masyarakat sipil. Berdasarkan variabel Regulasi Sosial, studi IKT 2025 menyusun 10 (sepuluh) kota dengan skor tertinggi, yakni:

Tabel 3
10 Kota dengan Skor Tertinggi Variabel 2: Regulasi Sosial

<i>Ranking IKT 2025</i>	<i>Kota</i>	<i>Ind 3</i>	<i>Ind 4</i>	<i>Skor</i>	<i>Ranking Variabel</i>
3	Semarang	6,50	7,00	6,750	1
2	Singkawang	7,00	6,00	6,500	2
4	Pematangsiantar	7,00	6,00	6,500	3
1	Salatiga	6,50	6,00	6,250	4

14	Surabaya	6,50	6,00	6,250	5
19	Malang	6,50	6,00	6,250	6
18	Yogyakarta	6,00	6,00	6,000	7
13	Banjarmasin	6,00	6,00	6,000	8
5	Bekasi	6,00	6,00	6,000	9
6	Sukabumi	7,00	5,00	6,000	10

Dinamika peringkat kota dalam variabel ini kembali memperlihatkan bahwa posisi 10 kota teratas tidak menjamin konsistensi kota-kota tersebut menduduki peringkat yang sama apabila dilakukan pemetaan per-variabel. Pemetaan per-variabel justru memperlihatkan bahwa kekuatan dan kelemahan kota bersifat spesifik dan tidak selalu merata di seluruh dimensi penilaian.

Dinamika tersebut tampak jelas ketika melihat hasil pada variabel ini. Semarang justru menempati peringkat pertama, meskipun secara agregat berada di posisi ketiga. Sebaliknya, Salatiga yang secara agregat menduduki peringkat pertama, pada variabel ini berada di posisi keempat. Perbedaan ini menegaskan bahwa capaian tertinggi secara keseluruhan tidak selalu berarti dominasi di setiap variabel. Salatiga tetap menunjukkan performa yang kuat, tetapi ada dimensi tertentu di mana kota lain tampil lebih unggul. Begitupun dialami Kota Bekasi dan Kota Sukabumi yang menduduki peringkat 9 dan 10 pada variabel ini.

Selain itu, aspek lain yang perlu diperhatikan adalah kota-kota yang menduduki peringkat 10 teratas secara agregat, tidak serta merta bebas dari peristiwa intoleransi, seperti Kota Semarang, Kota Salatiga, dan Kota Bekasi. Sebab skor pada indikator 3 tentang peristiwa intoleransi pada kota-kota tersebut tidak sempurna (skor 7). Terdapat catatan bahwa di kota-kota tersebut pada tahun 2025 masih memproduksi favoritisme kebijakan yang mengakibatkan terbatasnya hak dan akses ekonomi masyarakat di bulan Ramadhan.

Bahkan secara lebih kritis, kebijakan demikian dapat menjadi justifikasi berbagai *sweeping* tidak resmi oleh kelompok-kelompok tertentu terhadap simpul ekonomi masyarakat. Sementara Kota Bekasi, masih memiliki catatan atas ekspresi mayoritarianisme masyarakatnya atas kelompok yang berbeda, sehingga melakukan penolakan kegiatan kelompok tersebut. Dengan demikian, penting untuk memahami bahwa toleransi adalah proses yang terus diuji. Kota dengan skor tinggi tetap membutuhkan kewaspadaan, penguatan mekanisme pencegahan, dan konsistensi dalam implementasi kebijakan inklusif.

Sementara kota-kota 10 teratas secara agregat, seperti Kota Singkawang, Kota Pematangsiantar, dan Kota Sukabumi menegaskan kemapanan ekosistem toleransi dengan membukukan prestasi dengan skor 7 pada indikator 3. Skor tinggi ini bukan hanya menggambarkan ketiadaan hambatan berarti, tetapi juga mencerminkan adanya interaksi positif antara kebijakan pemerintah daerah, respons aparat, serta partisipasi aktif masyarakat sipil dalam menjaga ruang kebebasan dan kohesi sosial.

Dinamika menarik lainnya pada variabel ini adalah masuknya 4 (empat) kota-kota yang secara peringkat berada di luar 10 teratas, yakni Kota Surabaya, Kota Malang, Kota Banjarmasin, dan Kota Yogyakarta. Meskipun masih terdapat peristiwa intoleran pada masing-masing kota, tetapi tidak serta-merta meruntuhkan fondasi toleransi yang telah dibangun. Jika analisis dipadankan dengan indikator lainnya, maka dapat dipahami bahwa setiap peristiwa cenderung dihadapi melalui mekanisme dialog, penegakan aturan yang proporsional, serta pelibatan aktor-aktor masyarakat sipil. Respons yang cepat dan terbuka inilah yang menjaga agar insiden tidak berkembang menjadi konflik berkepanjangan atau pola diskriminasi yang terinstitusionalisasi.

Namun demikian, kota-kota tersebut perlu memastikan penguatan aspek preventif. Respons yang baik terhadap insiden memang penting, tetapi pencegahan jauh lebih fundamental dalam membangun ekosistem toleransi yang berkelanjutan. Upaya preventif menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan seluruh pemangku kepentingan tidak menunggu

konflik terjadi. Di sinilah pentingnya sinergi antara pemerintah, aparat penegak hukum, tokoh agama, komunitas, dan masyarakat sipil untuk membangun sistem peringatan dini dan mekanisme mediasi yang efektif.

Kota Surabaya misalnya, potret kohesi sosial masyarakatnya terlihat melalui ruang pertemuan yang dibangun masyarakat. Yayasan Pondok Kasih (YPK) menggelar *Soft Opening* Taman Bhinneka Nusantara *Creativity Center* (NCC) pada Kamis, 20 Mei 2025, dalam semangat toleransi dan memperingati Hari Kebangkitan Nasional ke-117. Lebih dari 500 tamu hadir, termasuk pejabat pemerintah, tokoh lintas agama, budayawan, akademisi, dan perwakilan ormas berbagai suku di Jawa Timur. Acara di Surabaya dibuka dengan pemberian santunan kepada anak yatim-piatu sebagai wujud kepedulian dan dasar Taman Bhinneka.

Yayasan Perguruan 17 Agustus 1945 (YPTA) Surabaya kembali mengambil peran strategis dalam penguatan karakter kebangsaan dan toleransi generasi muda. Kampus juga tidak ketinggalan mengambil peran. Indika Foundation berkolaborasi dengan *Global Peace Youth* Surabaya serta Pusat Karir dan Keberdampakan Alumni (PKKA) Universitas Airlangga (UNAIR) menyelenggarakan *Mini Boothcamp*. Kegiatan itu bertajuk *Freedom of Belief & Culture of Tolerance* pada Sabtu, 20 September 2025.

Selain itu, kota-kota pada 10 teratas variabel ini juga telah menunjukkan konsolidasi kepemimpinan kemasyarakatan (*societal leadership*) sebagai bagian dari kepemimpinan yang dibutuhkan dalam ekosistem toleransi. Dalam banyak kasus, peran kepemimpinan masyarakat justru menjadi jembatan antara kebijakan pemerintah dan realitas sosial, memastikan bahwa komitmen toleransi tidak berhenti pada dokumen resmi, tetapi hidup dalam interaksi sehari-hari warga.

Keberadaan kepemimpinan kemasyarakatan yang solid juga memperkuat daya lenting sosial (*social resilience*) suatu kota. Ketika muncul gesekan atau perbedaan pendapat, terdapat figur dan institusi sosial yang mampu meredam, memediasi, dan mengarahkan

penyelesaian secara damai. Dengan demikian, toleransi bukan hanya hasil desain kebijakan, tetapi juga buah dari relasi sosial yang matang dan kepemimpinan kolektif yang inklusif.

Di Kota Semarang misalnya, ekosistem toleransi tidak hanya terbangun melalui regulasi dan komitmen politik, tetapi juga hidup dan tumbuh dalam ruang-ruang sosial warga. Ribuan warga lintas agama dan aliran kepercayaan berkumpul dalam Konser Kebangsaan “*Senandung Harmoni Membangun Negeri*” di Holy Stadium Semarang pada 1 Oktober 2025. Suasana penuh semangat dan kebersamaan menyelimuti ajang yang digelar oleh Yayasan Patriot Cinta Indonesia tersebut. Perjumpaan lintas identitas dalam ruang kebudayaan seperti ini memiliki makna strategis, yakni membangun solidaritas emosional (*emotional solidarity*) antar warga, memperkuat rasa memiliki terhadap kota, serta menegaskan bahwa perbedaan dapat dirayakan dalam suasana yang hangat dan inklusif.

Di ruang yang berbeda, praktik toleransi juga hadir melalui aksi-aksi sosial kemanusiaan. Sejumlah anak-anak turut membawa hidangan makanan gratis yang dibagikan anggota relawan Piring Kasih di halaman Gereja Katolik St. Theresia Bongsari Semarang pada 18 Desember 2025. Aksi sosial yang rutin digelar setiap hari Kamis dengan menyediakan sekitar 400 porsi makanan yang diinisiasi oleh gereja tersebut dengan tujuan meringankan beban masyarakat kurang mampu sekaligus menumbuhkan rasa kerukunan antarumat beragama. Momentum ini juga menjadi bagian dari penyambutan Hari Raya Natal 2025, namun dampaknya melampaui perayaan keagamaan.

Lalu di Kota Salatiga, masyarakat sipil juga memainkan peran yang sangat signifikan. Upaya mewujudkan inklusi sosial tidak dapat dilepaskan dari kontribusi para tokoh masyarakat dan tokoh lintas agama, baik secara personal maupun melalui lembaga seperti FKUB, FPK, PCNU, PD Muhammadiyah, Badan Kerja Sama Gereja-Gereja Salatiga (BKGS), serta kalangan akademisi perguruan tinggi. Kehadiran dan keterlibatan mereka menjadi jembatan sosial yang memperkuat komunikasi antar komunitas, merawat dialog, serta membangun kesepahaman dalam menghadapi isu-isu sensitif.

Peran perguruan tinggi juga menjadi salah satu fondasi penting dalam membangun kultur toleransi kota ini. Universitas Kristen Satya Wacana dan UIN Salatiga menghadirkan keragaman yang nyata melalui mahasiswa yang berasal dari berbagai daerah di Indonesia, dengan latar belakang suku, agama, dan budaya yang beragam. Interaksi lintas identitas tersebut berlangsung secara alamiah dalam kehidupan kampus maupun ruang sosial kota, sehingga membentuk kebiasaan hidup bersama yang inklusif.

Di Kota Yogyakarta, Institut DIAN/Interfidei memainkan perannya dengan menyelenggarakan kegiatan Tanah Air itu Bhinneka (TAB) Angkatan VI. Program yang berlangsung pada 24–28 November 2025 ini dirancang untuk membekali anak muda Indonesia agar dapat menjadi duta-duta perdamaian di tengah meningkatnya tantangan terhadap keberagaman, demokrasi, dan keadilan sosial. Acara yang diikuti oleh 30 pemuda dari berbagai latar belakang agama, kepercayaan, dan budaya yang berbasis di Yogyakarta ini merupakan kolaborasi antara Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia (PGI), Mission21, GPIB Marga Mulya Yogyakarta, dan Institut DIAN/Interfidei. Kohesi sosial di Yogyakarta juga tampak ketika Gereja HKTY Pugeran Jogja berbagi takjil Ramadhan di sekitaran jalan Bantul.

Serta di Kota Banjarmasin, dinamika masyarakat sipil berkontributif dalam mengakselerasi pemajuan toleransi. Bahkan kampanye pemajuan toleransi diintegrasikan dengan menyuarakan kepedulian alam melalui kegiatan Religi *Expo*. Begitupun Generasi Z Lintas Agama di Banjarmasin juga melakukan Aksi Bersih Sungai dan Penanaman Pohon di Rumah Ibadah. Ratusan pemuda dari berbagai agama bergotong royong membersihkan kawasan Sungai Martapura dan melakukan aksi peduli lingkungan di rumah-rumah ibadah. FKUB juga melaksanakan berbagai dialog moderasi beragama kepada masyarakat dan sosialisasi Perda toleransi.

3.2.3. VARIABEL 3: TINDAKAN PEMERINTAH

Berdasarkan variabel Tindakan Pemerintah, pada IKT 2025 dihasilkan 10 (sepuluh) kota dengan skor tertinggi, yakni:

Tabel 4
10 Kota dengan Skor Tertinggi Variabel 3: Tindakan Pemerintah

Ranking IKT 2025	Kota	Ind 5	Ind 6	Skor	Ranking Variabel
1	Salatiga	6,00	7,00	6,500	1
2	Singkawang	6,00	7,00	6,500	3
5	Bekasi	6,00	7,00	6,500	2
10	Ambon	6,00	7,00	6,500	5
12	Surakarta	6,00	7,00	6,500	9
17	Bandung	6,00	7,00	6,500	4
3	Semarang	6,00	6,00	6,000	6
4	Pematangsiantar	6,00	6,00	6,000	7
7	Magelang	6,00	6,00	6,000	8
8	Kediri	6,00	6,00	6,000	10

Dalam konteks pemajuan toleransi di tingkat lokal, tindakan nyata dan pernyataan pejabat kunci pemerintah kota memiliki signifikansi yang jauh melampaui fungsi administratif semata. Pada level politik pemerintahan, mereka adalah *norm entrepreneurs* yang membentuk arah wacana publik sekaligus penentu prioritas kebijakan. Pernyataan dan tindakan Wali Kota membentuk iklim normatif kota: apakah kota itu menjadi ruang hidup yang inklusif atau justru eksklusif.

Pernyataan publik wali kota berfungsi sebagai sinyal politik (*political signaling*). Ketika seorang wali kota secara tegas menyatakan komitmen terhadap kebebasan beragama, perlindungan kelompok minoritas, dan penolakan terhadap diskriminasi, pernyataan itu menjadi

pedoman normatif bagi birokrasi, aparat keamanan lokal, hingga masyarakat. Begitupun tindakan nyata dapat dilakukan melalui regulasi turunan, surat edaran, indikator kinerja perangkat daerah, hingga pengarusutamaan toleransi dalam RPJMD. Tanpa integrasi struktural, toleransi hanya akan menjadi agenda seremonial.

Dalam kerangka itu, kinerja kota-kota dalam variabel ini menjadi penting disoroti. Capaian tinggi pada variabel tindakan pemerintah merefleksikan adanya kepemimpinan yang responsif dan keberanian institusional. Komitmen terhadap toleransi tidak berhenti pada visi dan regulasi, tetapi diterjemahkan secara nyata dalam langkah-langkah kebijakan dan respons administratif. Selain itu, skor tinggi juga mengindikasikan adanya koordinasi yang relatif solid antara kepala daerah, perangkat birokrasi, dan aparat penegak hukum.

Secara umum, kota-kota dalam kategori ini diisi oleh kota-kota yang masuk dalam 10 besar kota dengan skor toleransi tertinggi, sebagaimana terlihat melalui tabel di atas. Kondisi ini mengonfirmasi dan memvalidasi kinerja pemerintah kota dalam pemajuan toleransi, serta menunjukkan kinerja kepemimpinan toleran yang sinergis dan kuat antara kepemimpinan politik (*political leadership*) dan kepemimpinan birokrasi (*bureaucratic leadership*) dalam mendorong pemajuan toleransi melalui jalur struktural.

Kota Salatiga misalnya, Pemerintah Kota memastikan manifestasi visi pembangunan tersebut. Pemajuan toleransi tidak berhenti pada penyemaian gagasan atau pernyataan normatif dari Wali Kota dan pejabat kunci daerah. Meskipun kepemimpinan yang konsisten menyuarakan nilai inklusivitas dalam berbagai forum publik menjadi fondasi penting dan menjadi keberpihakan pemerintah, komitmen tersebut juga diterjemahkan ke dalam praktik kehadiran Wali Kota dalam berbagai perayaan dan kegiatan keagamaan dari beragam kelompok agama. Bukan sekadar sebagai tamu seremonial, tetapi sebagai representasi negara yang menjamin kesetaraan dan rasa aman bagi seluruh warga.

Pemerintah kota juga memfasilitasi berbagai ruang perjumpaan lintas agama dan lintas komunitas, seperti sarasehan Wali Kota bersama

pejabat pemerintah kota dan 160 tokoh agama dari seluruh agama di Kota Salatiga. Forum dialog, diskusi kebangsaan, hingga kolaborasi sosial kemasyarakatan menjadi wahana untuk membangun interaksi yang konstruktif antar kelompok. Ruang-ruang ini penting sebagai mekanisme pencegahan dini terhadap potensi gesekan, sekaligus memperkuat kepercayaan antar warga (interpersonal trust) dan antara warga dengan pemerintah (*institutional trust*).

Pembangunan yang inklusif tersebut di antaranya akan termanifestasi melalui rencana pemerintah Kota Salatiga yang sedang membangun sebuah Taman Wisata Religi (TWR), di Kelurahan Bugel, Kecamatan Sidorejo. Dalam perencanaannya, di lokasi tersebut akan dibangun rumah ibadah dari semua agama yang meliputi Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu.

Selain itu, penguatan tata kelola toleransi juga tercermin dalam praktik administratif yang inklusif dan nondiskriminatif. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) Kota Salatiga telah menerima permohonan tanda bukti pemberitahuan keberadaan organisasi kemasyarakatan Majelis Luhur Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia, Dewan Musyawarah Daerah Kota Salatiga dengan nomor 200.1.4.4/660 yang ditandatangani pada 04 Desember 2025.

Penerimaan dan pencatatan tersebut menegaskan bahwa ormas dimaksud telah tercatat dalam data register resmi Kota Salatiga. Secara administratif, langkah ini menunjukkan pengakuan negara, dalam hal ini melalui pemerintah daerah, atas keberadaan penghayat kepercayaan sebagai bagian sah dari warga yang memiliki hak berserikat dan berorganisasi.

Dalam perspektif tata kelola keberagaman, pencatatan ini memiliki makna penting. Sebab bukan hanya menyangkut aspek prosedural, tetapi juga mencerminkan komitmen pemerintah kota untuk memastikan bahwa seluruh elemen masyarakat, termasuk kelompok penghayat kepercayaan, memperoleh perlakuan yang setara dalam layanan publik dan pengakuan administratif. Hal ini sejalan dengan prinsip nondiskriminasi dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Progresivitas Bakesbangpol Kota Salatiga dalam mendorong pemajuan toleransi juga tampak melalui penguatan forum-forum kerukunan di wilayah kecamatan, khususnya yang melibatkan anak-anak muda. Forum-forum kerukunan yang digawangi anak muda tersebut juga disahkan oleh BaKesbangpol, sebagai berikut:

1. Keputusan Kepala Bakesbangpol Kota Salatiga No. 200.2.44/167/2023 tentang Pengesahan Kepengurusan Lembaga Forum Generasi Muda Kerukunan Umat Beragama (Legenda Utama) Kecamatan Tingkir, Kota Salatiga.
2. Keputusan Kepala Bakesbangpol Kota Salatiga No. 200.1.44/224.2 tentang Pengesahan Kepengurusan Forum Pemuda Lintas Agama (FPLA) Kecamatan Sidorejo, Kota Salatiga
3. Keputusan Kepala Bakesbangpol Kota Salatiga No. 200.1.44/224.3 tentang Pengesahan Kepengurusan Forum Pemuda Lintas Agama (FPLA) Kecamatan Sidomukti, Kota Salatiga
4. Keputusan Kepala Bakesbangpol Kota Salatiga No. 200.1.4.4/224.4 tentang Pengesahan Kepengurusan Forum Pemuda Lintas Agama (FPLA) Kecamatan Argomulyo, Kota Salatiga.

Kemudian di Kota Singkawang, salah satu inovasi progresif yang tengah berlangsung di Singkawang sepanjang tahun 2025 adalah penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Tata Kelola Pemerintahan Inklusif. Inisiatif ini menunjukkan bahwa komitmen toleransi di Singkawang tidak berhenti pada praktik sosial dan simbolik, tetapi bergerak menuju penguatan kerangka normatif yang lebih sistematis dan kokoh pasca-Peraturan Wali Kota No. 129 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi Masyarakat.

Dengan Ranperda tersebut, tampak ide dan pemikiran bahwa inklusivitas tidak hanya dipahami sebagai hubungan antar umat beragama di Kota Salatiga, tetapi juga sebagai prinsip dan bagian dalam pelayanan publik, partisipasi warga, perencanaan pembangunan, hingga pengambilan keputusan di tingkat lokal. Ranperda ini telah melalui tahapan fasilitasi oleh Biro Hukum Provinsi Kalimantan Barat guna memastikan kesesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan saat ini telah memasuki tahapan Sidang Tingkat II di DPRD Kota Singkawang untuk proses pembahasan dan penetapan lebih lanjut. Jika Perda ini disahkan nantinya, Singkawang akan menyusul sejumlah kecil kota di Indonesia yang telah memiliki regulasi spesifik terkait toleransi atau tata kelola inklusif.

Kepemimpinan politik (*political leadership*) memegang peranan kunci dalam pemajuan toleransi di Kota Singkawang. Sebab kepemimpinan Wali Kota tampil bukan sekadar administratif, tetapi naratif dan transformatif. Dalam berbagai agenda formal dan nonformal sekalipun, gagasan tentang inklusivitas dan hidup berdampingan selalu dihadirkan sebagai benang merah arah pembangunan kota. Toleransi tidak diletakkan sebagai isu pinggiran, melainkan sebagai fondasi tata kelola dan identitas kolektif Singkawang.

Wali Kota secara aktif menyemai pesan tentang pentingnya merawat keberagaman sebagai modal sosial. Adapun hal yang membuatnya kuat adalah konsistensi dan kemasifannya. Kehadiran Wali Kota dalam berbagai perayaan dan kegiatan keagamaan juga memiliki makna simbolik yang kuat. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kota berdiri di atas semua golongan, menjadi ruang aman bagi seluruh ekspresi iman dan budaya, serta memiliki pesan politik yang jelas, bahwa Singkawang adalah rumah bersama.

Sementara di Kota Bekasi, progresivitas alokasi anggaran perlu mendapat perhatian. Pemerintah Kota Bekasi tahun 2025 telah memberikan anggaran fantastis untuk FKUB sebesar 2,4 Milyar. Angka ini tergolong signifikan jika dibandingkan dengan banyak kota lain yang memberikan dukungan anggaran jauh lebih kecil bagi lembaga serupa, meskipun memang terdapat perbedaan kapasitas dan besaran APBD antar daerah. Pemerintah Kota Bekasi juga memberikan untuk FPK dan FKDM masing-masing 400 juta dan 500 juta.

Besarnya alokasi tersebut dapat dibaca sebagai sinyal kuat dukungan pemerintah daerah terhadap penguatan infrastruktur sosial toleransi. Besaran anggaran untuk FKUB memperlihatkan pengakuan atas peran sentral forum tersebut dalam memfasilitasi dialog, mediasi, dan rekomendasi terkait pendirian rumah ibadah maupun isu-isu sensitif lainnya. Sementara itu, dukungan terhadap FPK dan FKDM memperkuat dimensi kewaspadaan sosial dan ketahanan masyarakat.

Namun demikian, tentu juga perlu digarisbawahi bahwa besar-kecilnya nominal tidak otomatis berbanding lurus dengan dampak substantif di lapangan. Adapun yang tak kalah penting adalah bagaimana anggaran tersebut diterjemahkan ke dalam program kerja yang inklusif, menjangkau kelompok rentan, serta mampu memperkuat kohesi sosial secara nyata.

Berikutnya, di Kota Semarang, Wali Kota telah berulang kali menegaskan bahwa Semarang adalah rumah bersama yang harus dijaga oleh seluruh elemen warganya. Pesan tentang pentingnya hidup berdampingan, menolak ujaran kebencian, serta merawat semangat kebhinekaan terus diulang dan dipertegas. Dengan demikian, aspek regulasi toleransi yang telah diperkuat melalui Perda dan Peraturan Wali Kota tidak berjalan dalam ruang hampa.

Implementasi produk hukum promotif toleransi tersebut mendapatkan energi politik dan legitimasi moral melalui berbagai komitmen pemajuan toleransi yang secara konsisten disampaikan oleh

Wali Kota dalam beragam sambutan dan forum publik, seperti Kegiatan silaturahmi lintas agama bertemu dengan tokoh-tokoh agama melalui dialog interaktif baik di *open house* hari raya keagamaan, kirab budaya, pawai ogoh-ogoh, karnaval dan perayaan paskah.

Komitmen pemajuan toleransi di Kota Semarang juga dilakukan melalui alokasi anggaran yang kuat, serta penghargaan terhadap masyarakat dan/atau tokoh berbasis agama. Dalam konteks alokasi anggaran, pada tahun 2025 pemberian hibah dari Pemerintah Kota Semarang ke FKUB sebesar Rp. 800.000.000 untuk memperkuat kegiatan promotif toleransi antar umat beragama seperti dialog keagamaan, pelayanan rekomendasi pendirian rumah ibadah, kegiatan edukasi lintas agama.

Sementara perihal penghargaan berbasis keagamaan, Wali Kota Semarang memberangkatkan 105 peserta dalam perjalanan religi lintas agama. Peserta yang diberangkatkan berasal dari empat agama dengan tujuan berbeda, yaitu 80 peserta beragama Islam akan berangkat ke Mekkah dan Madinah, 20 peserta beragama Kristen dan Katolik dijadwalkan berangkat ke Turki, 3 peserta beragama Hindu dan 2 peserta beragama Buddha menuju India.

Pematangsiantar juga kembali menghadirkan kepemimpinan politik yang kondusif. kondisi ini menjadi modal sosial dan politik yang sangat baik, terutama dalam konteks dinamika pergantian kepemimpinan. Sebab meski terjadi transisi politik pascapergantian, nyatanya fondasi nilai dan praktik yang telah terbangun relatif lebih tahan terhadap perubahan. Artinya, toleransi di Pematangsiantar tidak bersifat personalistik pada pemimpin sebelumnya, tetapi mulai terinstitusionalisasi dalam budaya pemerintahan dan kehidupan sosial kota.

Salah satu indikator keberlanjutan visi toleransi kepemimpinan di Pematangsiantar tercermin dari pola kehadiran dan komunikasi publik pemimpinnya yang konsisten, yaitu hadir untuk semua, tanpa sekat identitas. Seperti mengikuti safari kunjungan Imlek tahun 2025 ke kuil-

kuil di Pematangsiantar, ibadah ucapan syukur bersama Jemaat GPIB Maranatha, syukuran dan ramah tamah bersama pimpinan sinode GKPS, jalan sehat bersama Al-Wasliyah Kota Pematangsiantar, hingga silaturahmi bersama pengurus FKUB. Kehadiran-kehadiran tersebut tentu sekadar seremoni, melainkan pesan politik yang tegas bahwa pemerintah kota berdiri di atas seluruh golongan.

Termasuk pada aspek alokasi anggaran, komitmen tersebut ditunjukkan melalui pemberian hibah yang cukup memadai kepada FKUB Kota Pematangsiantar, sebesar 300 juta. Dengan demikian, di Pematangsiantar, keberlanjutan visi toleransi tidak hanya terletak pada dokumen kebijakan atau capaian indeks, tetapi juga pada praktik simbolik dan komunikatif yang terus dirawat.

Sementara dalam konteks regulasi, pemerintah Kota di tahun 2025 tengah dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Langkah tersebut telah diawali dengan penerbitan Keputusan Wali Kota No. 001/100.3.3.3/794/II-2025 tentang Tim Penyusun Rancangan Perda Pematang Siantar tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Bukan hanya progresif, tetapi penyusunan Ranperda ini juga memiliki arti strategis dalam konteks keberlanjutan ekosistem toleransi di Kota Pematangsiantar karena melengkapi fondasi yang selama ini cenderung ditopang oleh kepemimpinan politik. Sebab tanpa kerangka hukum yang terlembagakan, capaian tersebut berpotensi rentan terhadap dinamika politik dan pergantian kepemimpinan.

Namun demikian, pada dasarnya progresivitas regulasi tersebut telah dibangun sejak tahun 2023, dengan diterbitkannya Peraturan Wali Kota Pematangsiantar No. 20 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat dan Instruksi Wali Kota Pematangsiantar Nomor No. 3 Tahun 2023 tentang Pelaksanaan Peningkatan Toleransi Beragama, Penguatan Ideologi Pancasila dan Wawasan Kebangsaan dalam Mewujudkan Kota Pematang Siantar sebagai Kota Toleran.

Komitmen tersebut semakin diperkuat pada tahun 2024 dengan

lahirnya produk hukum lainnya yang promotif terhadap pemajuan toleransi, dalam hal ini spesifik berkaitan dengan ekstrimisme berbasis kekerasan yang mengarah pada terorisme. Melalui produk hukum tersebut, pemerintah kota Pematangsiantar telah memiliki tim terpadu maupun Rencana Aksi Daerah (RAD) dalam Pencegahan dan Penanggulangan Ekstrimisme Berbasis Kekerasan Yang Mengarah Pada Terorisme Tahun 2024. Produk hukum yang dimaksud berupa:

- (1) Keputusan Wali Kota Nomor: 002.3/200.1.3.1/1146/VII/2024 tentang Tim Terpadu Pencegahan dan Penanggulangan Ekstrimisme Berbasis Kekerasan Yang Mengarah Pada Terorisme Tahun 2024
- (2) Keputusan Wali Kota Nomor: 002.3/200.1.3.1/1147/VII/2024 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstrimisme Berbasis Kekerasan Yang Mengarah Pada Terorisme Tahun 2024

Sama halnya dengan Kota Semarang, regulasi tentang toleransi dan RAD Pencegahan Terorisme ini integrasi hulu-hilir dalam tata kelola toleransi. Sinergi keduanya membentuk ekosistem yang tidak hanya menjaga harmoni sosial, tetapi juga memperkuat daya tahan kota terhadap ancaman intoleransi yang lebih kompleks.

Sementara Kota Kediri, melalui Wali Kotanya juga menegaskan komitmen Pemerintah Kota dalam menjaga kerukunan dan toleransi melalui dialog bersama. Komitmen mewujudkan Kota Kediri yang MAPAN (Maju, Agamis, Produktif, Aman, dan Ngangeni) terus diperkuat melalui kolaborasi antara Kankemenag, Pemerintah Kota Kediri, dan FKUB Kota Kediri. Hal ini tampak dalam kegiatan bertajuk Silaturahmi FORKOPIMDA, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, dan FKUB yang digelar di MAN 2 Kota Kediri, dihadiri sekitar 200 peserta lintas unsur. Hadir dalam kegiatan ini Wali Kota Kediri, Wakil Wali Kota, jajaran FORKOPIMDA, tokoh lintas agama, para Rektor Perguruan Tinggi, serta perwakilan masyarakat dari berbagai wilayah di Kota Kediri.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa 7 (tujuh) dari 10 kota

dalam kategori variabel ini termasuk jajaran 10 kota reguler dengan skor toleransi tertinggi. Kota-kota tersebut, sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, mengokohkan ekosistem toleransinya melalui visi toleran, hingga produk hukum promotif toleransi.

Namun demikian, terdapat 1 (satu) kota pendatang baru dalam 10 teratas, yakni Kota Ambon dan 2 (dua) kota yang bukan berasal dari 10 kota dengan skor toleransi tertinggi, yakni Kota Surakarta dan Kota Bandung.

Dalam konteks Kota Ambon, kepemimpinan politik (*political leadership*) memegang andil penting dalam rekonsolidasi ekosistem toleransi di kota Ambon. Kepemimpinan Wali Kota menjadi jangkar arah (*direction setter*) sekaligus penentu nada (*tone setter*) dalam pemajuan toleransi di Kota Ambon. Kondisi tersebut dapat dilihat ketika Wali Kota Ambon berulang kali menegaskan komitmennya untuk memastikan Ambon sebagai kota yang ramah untuk semua warganya, tanpa membedakan latar belakang agama, etnis, maupun identitas sosial lainnya.

Penegasan ini tidak berhenti pada pernyataan formal, melainkan secara konsisten disampaikan dalam berbagai forum publik yang dihadiri Wali Kota. Penyemaian nilai toleransi melalui pidato dan sikap publik tersebut penting karena membentuk pesan politik yang jelas: bahwa pemerintah kota berdiri di atas semua golongan dan menjamin ruang hidup bersama yang setara.

Penguatan ekosistem toleransi juga dilakukan melalui kerja sama pemerintah Kota Ambon dengan Yayasan Rumah Generasi terkait pelaksanaan Program Kemitraan Australia–Indonesia Menuju Masyarakat Inklusif (Inklusi) pada November 2025. Melalui kolaborasi ini, Pemkot Ambon berkomitmen memperkuat upaya perlindungan dan pelayanan bagi kelompok rentan menuju terwujudnya kota yang inklusif dan berkelanjutan. Dalam upaya menciptakan Wali Kotaasi dan memperkuat toleransi antar umat beragama, juga dibentuk kampung moderasi beragama di Kota Ambon tahun 2025, serta pemberian insentif bagi penjaga rumah ibadah seperti tuagama, marbot, kostor, penjaga pura, dan penjaga wihara dan unsur lainnya. Dari 648 rumah

ibadah yang terverifikasi, tercatat 800 penerima insentif yang masing-masing akan menerima.

Kota Bandung dan Kota Surakarta tidak kalah memiliki inovasi progresif pada variabel ini. Kota-kota ini menghadirkan produk hukum promotif toleransi pada tingkat Peraturan Daerah (Perda) di tahun 2025. Pemerintah Surakarta mengundang Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 15 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dan Pemerintah Kota Bandung mengundang Peraturan Daerah Kota Bandung No. 13 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Kehadiran perda ini menandai proses institusionalisasi nilai-nilai toleransi ke dalam kerangka hukum formal, sehingga komitmen terhadap keberagaman tidak hanya menjadi visi politik, tetapi memiliki pijakan normatif yang mengikat. Perda toleransi dapat dikatakan sebagai instrumen yang langka karena tidak banyak pemerintah daerah yang secara eksplisit merumuskan regulasi khusus untuk mempromosikan dan melindungi kehidupan bermasyarakat yang inklusif. Hingga IKT 2025 ini disusun, tercatat baru 6 (enam) Kota yang memiliki Perda toleransi, yakni Mojokerto, Banjarmasin, Tegal, Salatiga, Surakarta dan Bandung.

Namun demikian, meski Surakarta dan Bandung telah memiliki Peraturan Daerah tentang toleransi, keberadaan regulasi tersebut tidak otomatis membuat kedua kota sepenuhnya steril dari peristiwa intoleran. Catatan ini penting agar perda toleransi tidak dipahami sebagai “garansi akhir”, melainkan sebagai instrumen yang harus terus dihidupkan melalui implementasi yang konsisten. Dalam konteks ini, insiden yang terjadi bukan semata menjadi indikator kelemahan, tetapi juga ujian terhadap konsistensi penegakan norma yang telah disepakati bersama.

3.3. KOTA DENGAN PERINGKAT TERTINGGI KATEGORI PENDUDUK DI ATAS 1 JUTA

Dengan mempertimbangkan kompleksitas tata kelola toleransi dan kebinekaan di kota-kota dengan jumlah penduduk besar, SETARA Institute menyajikan peringkat baru berdasarkan jumlah penduduk. Pendekatan ini berangkat dari kesadaran bahwa kepadatan dan heterogenitas demografis menghadirkan tantangan tata kelola yang berbeda dibandingkan kota dengan populasi lebih kecil.

Pemeringkatan berbasis jumlah penduduk tidak dimaksudkan untuk menggantikan peringkat agregat, melainkan untuk memberikan pembacaan yang lebih adil dan proporsional. Kota-kota besar dinilai dalam konteks beban dan kompleksitas yang mereka hadapi, sehingga capaian toleransi dapat dipahami dengan mempertimbangkan skala tantangan yang ada. Dalam kategori ini, peneliti SETARA Institute memilah 10 kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 jiwa. Adapun 10 kota yang berhasil menduduki peringkat teratas dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 sebagai berikut:

Tabel 5
10 Kota Skor Tertinggi dengan Penduduk Besar

No	Kota	Jumlah Penduduk	Ranking IKT 2024
1	Semarang	1.708.830 jiwa	3
2	Bekasi	2.627.210 jiwa	7
3	Surabaya	3.009.286 jiwa	14
4	Jakarta	11.135.191 jiwa	15
5	Bandung	2.579.837 jiwa	17
6	Bogor	1.137.018 jiwa	25
7	Medan	2.524.341 jiwa	33

No	Kota	Jumlah Penduduk	Ranking IKT 2024
8	Palembang	1.801.367 jiwa	41
9	Makassar	1.526.677 jiwa	52
10	Batam	1.329.773 jiwa	55

Keberadaan kota-kota sebagaimana tabel di atas, terutama kota-kota yang berada di 20 besar, yakni Semarang, Bekasi, Surabaya, Jakarta dan Bandung, memperlihatkan bahwa demografi penduduk yang besar bukan menjadi penghalang untuk membangun ekosistem toleransi yang kuat. Justru dalam konteks kota-kota metropolitan dan megapolitan, capaian tersebut memiliki bobot yang berbeda karena lahir dari pengelolaan kompleksitas sosial yang jauh lebih tinggi.

Jakarta sebagai wilayah dengan penduduk terbesar, perlu mendapatkan perhatian. Selain menduduki peringkat 15 pada skor IKT keseluruhan, perencanaan pembangunannya juga menempatkan isu toleransi sebagai salah satu fokusnya. Hal tersebut terlihat melalui salah satu tujuan/ sasaran dari Misi 1, yakni Memperkuat Nilai Budaya, Demokrasi, dan Kebhinekaan Masyarakat. Hasil yang diharapkan dari tujuan tersebut adalah Inklusi budaya yang kuat dan menjadi modal pembangunan manusia dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Terdapat beberapa strategi yang promotif terhadap pemajuan toleransi, yakni:

- (1) Penghapusan Diskriminasi Sosial dan Budaya;
- (2) Peningkatan kohesivitas masyarakat untuk mencegah konflik sosial; dan
- (3) Peningkatan pemahaman masyarakat melalui penguatan ideologi Pancasila.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bahkan menargetkan ibu kota negara menjadi kota global dengan mengedepankan toleransi antarumat beragama sebagai fondasi utama. Langkah strategis ini merupakan prioritas utama Gubernur Pramono Anung dalam membangun Jakarta yang inklusif dan Wali Kota.

Begitupun dengan Kota Surabaya yang notabene jumlah penduduk nomor 2 tersebar, meski dengan penduduk sebesar itu, kota ini masih dapat menduduki peringkat 14 kota dengan skor toleransi tertinggi. Wali Kota Surabaya berulang kali menegaskan komitmennya untuk menjaga persatuan di tengah keberagaman. Ia menyerukan agar seluruh warga Kota Surabaya, tanpa memandang latar belakang suku dan agama, bersinergi membangun kota dengan semangat toleransi yang tinggi. Sebab, menurut Wali Kota, Kota Surabaya merupakan cerminan kecil dari Indonesia lantaran berbagai suku bangsa seperti Jawa, Batak, Madura, Ambon, Palembang, hingga suku-suku lainnya hidup berdampingan dengan penganut berbagai agama dan saling menghormati. Maka persatuan dan kesatuan adalah harga mati,” tegas Wali Kota.

Di kota-kota besar, potensi gesekan dapat muncul dari berbagai titik, dari persaingan ekonomi, segregasi permukiman, polarisasi politik, hingga dinamika ruang digital. Karena itu, kemampuan mempertahankan kohesi sosial di tengah kompleksitas tersebut menunjukkan adanya kapasitas kepemimpinan, kebijakan publik yang adaptif, serta partisipasi masyarakat sipil yang relatif solid. Dengan kata lain, toleransi di kota besar bukanlah kondisi alamiah, melainkan hasil kerja kolektif yang terkelola secara sadar dan berkelanjutan.

Kolaborasi kepemimpinan politik (*political leadership*), kepemimpinan birokrasi (*bureaucratic leadership*), dan kepemimpinan kemasyarakatan (*societal leadership*) semakin membuahkan hasil

maksimal dengan capaian terbaik dalam hal pemajuan toleransi. Terlebih terdapat Semarang dan Kota Bekasi masuk dalam ranking 10 teratas pada IKT 2025, melanjutkan tren positif dari sebelumnya pada IKT 2024 dan IKT 2023.[]

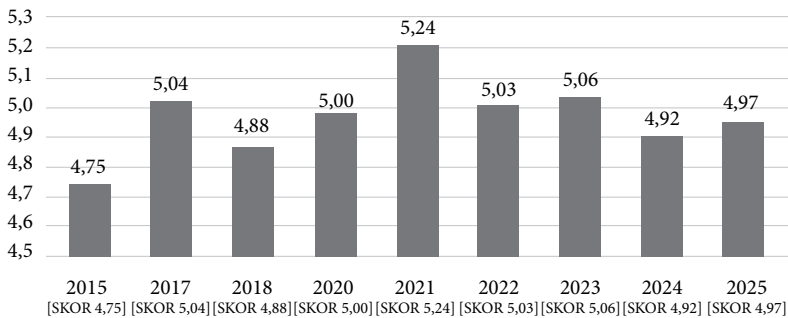
BAB IV

TREN DAN DINAMIKA TOLERANSI KOTA 2025

4.1. RATA-RATA NASIONAL IKT 2025

SETARA Institute melakukan penghitungan kumulatif untuk mendapatkan skor rata-rata nasional pada Indeks Kota Toleran. Dalam 9 kali studi, termasuk IKT 2025, studi ini telah menghasilkan rata-rata nasional sebagai berikut:

Grafik 1
Skor Rata-rata Nasional Indeks Kota Toleran



Sumber: Diolah tim peneliti dari IKT 2015-2025

Grafik 1 di atas menggambarkan kondisi toleransi, sejak publikasi IKT pertama tahun 2015 berada di angka 4,75 dan angka tertinggi di tahun 2021 dengan skor 5,24. Sementara rata-rata nasional pada tahun 2025 adalah nilai 4,97. Rata-rata ini mengalami kenaikan 0,05 dari skor rata-rata nasional tahun 2024 yang memiliki skor 4,92. Seperti kategori tahun 2024, angka 4,97 untuk rata-rata nasional dari skala 1-7 masih menunjukkan bahwa toleransi di Indonesia cukup baik dan menunjukkan status *improving* berkelanjutan.

Kenaikan ini tentu menjadi kabar positif di tengah penguatan indikator sejak IKT 2024. Indikator yang dikembangkan adalah indikator ke-2. Jika sebelumnya indikator 2 hanya mengukur ada atau tidaknya produk hukum diskriminatif, pada IKT 2024 terdapat integrasi keberadaan produk hukum promotif toleransi sebagai bagian dari penilaian studi ini. Dengan demikian, kota-kota yang memiliki produk hukum promotif terhadap toleransi akan memperoleh penilaian lebih, begitupun konsekuensi sebaliknya.

Pengembangan indikator ini menjadi bagian dari tren positif yang dipotret sejak IKT 2023, yakni tumbuh suburnya produk hukum promotif toleransi di kota-kota.

Pada tahun 2025, tren tersebut terus berlanjut dan progresif melalui produk hukum daerah yang lahir berikut:

1. Peraturan Daerah Kota Bandung No. 13 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat
2. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 15 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat
3. Peraturan Wali Kota Kota Sukabumi Nomor 20 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama
4. Peraturan Wali Kota Kota Pontianak No. 96 Tahun 2025 tentang Pencegahan dan Penanganan Intoleransi Kehidupan Bermasyarakat

Hadirnya 2 (dua) Peraturan Daerah (Perda) toleransi tersebut menjadi tonggak penting dalam pelebagaan nilai-nilai keberagaman di tingkat lokal. Berbeda dengan produk hukum kepala daerah, Perda memiliki kedudukan yang lebih kuat karena dibentuk bersama antara eksekutif dan legislatif, sehingga mencerminkan konsensus politik yang lebih luas serta memiliki daya ikat yang lebih kokoh, mengingat Perda adalah peraturan perundang-undangan tertinggi pada level daerah.

Sementara itu, kota-kota lain umumnya masih menggunakan instrumen Peraturan Wali Kota (Perwal). Meskipun tetap penting dan relevan sebagai dasar operasional, Perwal memiliki karakter yang lebih administratif dan bergantung pada otoritas kepala daerah. Dengan kata lain, keberlanjutannya relatif lebih rentan terhadap perubahan kepemimpinan dibandingkan Perda yang telah melalui proses legislasi.

Rangkaian produk hukum ini menunjukkan adanya penguatan paradigma, bahwa Toleransi tidak lagi hanya dipahami sebagai isu sosial yang diserahkan pada dinamika masyarakat, tetapi telah menjadi agenda kebijakan yang dilembagakan melalui instrumen hukum. Tren ini memperlihatkan bahwa kota-kota mulai melihat pentingnya membangun fondasi normatif yang kuat sebagai bagian dari ekosistem toleransi yang berkelanjutan. Kondisi ini memperlihatkan kepemimpinan politik (*political leadership*) dan kepemimpinan birokrasi (*bureaucratic leadership*) yang mapan dalam merawat dan mengembangkan ekosistem toleransi.

Tidak berhenti di sana, pada tahun 2025 lalu, sejumlah kota juga dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dan Peraturan Wali Kota (Ranperwal) yang promotif terhadap pemajuan toleransi, yakni:

1. Kota Pematangsiantar dalam proses penyusunan Ranperda Toleransi;
2. Kota Singkawang dalam proses penyusunan Ranperda Tata Kelola Pemerintahan Inklusif;
3. Kota Depok dalam proses penyusunan Ranperda HAM; dan
4. Kota Bandung dalam proses penyusunan Ranperda Keberagaman Kehidupan Masyarakat.
5. Kota Makassar dalam proses penyusunan Peraturan Wali Kota Tentang Pembinaan Kerukunan dan KeWali Kotaan Kehidupan Bermasyarakat di Kota Makassar

Sebagai bentuk komitmennya, bahkan pemerintah Kota Pematangsiantar telah mengeluarkan Keputusan Wali Kota No. 001/100.3.3.3/794/II-2025 tentang Tim Penyusun Rancangan Perda Pematang Siantar tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, dan pemerintah Kota Bandung juga mengeluarkan Keputusan Wali Kota No. 188.342/Kep.894-KUM/2025 tentang Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah Tentang Keberagaman Kehidupan Bermasyarakat Di Kota Bandung.

Hingga IKT 2025, tercatat sudah 65 produk hukum promosi toleransi hadir di Indonesia, termasuk berbasis Pancasila dan Kebangsaan [lihat lampiran]. Keberadaan produk hukum promotif toleran di kota-kota seakan menjadi oase di tengah masifnya keberadaan produk hukum diskriminatif di Indonesia. Jaminan hak-hak Konstitusional warga negara, terutama minoritas agama, menjadi rentan mengalami pengikisan. Sebab produk hukum diskriminatif tersebut menjadi alat legitimasi pengikisan hak-hak tersebut, baik oleh aktor negara maupun

non-negara. SETARA Institute juga menganalisis bahwa kerangka hukum (*legal framework*) yang diskriminatif, pada lapis negara (*state layer*) secara substantif menjadi salah satu faktor yang menghambat inklusivitas di Indonesia, yang secara umum berakar pada intoleransi.

Masifnya keberadaan produk hukum diskriminatif tersebut terlihat melalui data Komnas Perempuan pada tahun 2016, masih terdapat 421 Produk Hukum Diskriminatif, yang 165 di antaranya melanggar KBB dan menutup pintu bagi toleransi umat beragama. Sementara SETARA Institute mencatat 71 regulasi daerah yang intoleran terhadap KBB, serta 72 regulasi yang spesifik mendiskriminasi Jemaat Ahmadiyah Indonesia, dari tingkat pusat sampai daerah. Hal ini menunjukkan kehidupan beragama yang maslahat ini belum sepenuhnya terwujud. Sebab, keberadaan produk-produk hukum diskriminatif yang hingga kini secara normatif masih berlaku juga berkontribusi melanggengkan praktik intoleransi yang berkamuflase menjadi kesepakatan-kesepakatan publik maupun ekspresi mayoritarianisme tersebut.

Hal ini kemudian mendorong diperlukannya suatu perencanaan komprehensif pada komponen pembangunan ekosistem toleransi, di antaranya dalam tataran produk hukum. Dalam *policy tools* tentang Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Inklusif, SETARA Institute (2018) menyusun langkah-langkah strategis yang dapat membantu penghapusan intoleransi dan diskriminasi yang terjadi, di antaranya terhadap kebijakan diskriminatif, yakni:

1. Membuat mekanisme pembentukan perda yang akuntabel dengan meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat, yang dapat dilakukan melalui:
 - a. Mengikutsertakan masyarakat baik individu, akademisi, tokoh agama, tokoh masyarakat, hingga LSM sebagai bagian dalam tim atau kelompok kerja penyusunan Perda;
 - b. Melakukan *public hearing* atau mengundang masyarakat dalam rapat-rapat penyusunan Perda.
 - c. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu yang berkompeten dan kapabel untuk mendapat tanggapan atas raperda yang dibentuk

- d. Melakukan loka karya atas raperda sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD.
- e. Mempublikasikan raperda yang disusun ke masyarakat luas guna memperoleh tanggapan publik.
- f. Meninjau kembali produk-produk perda yang memuat unsur-unsur diskriminatif di dalamnya, yaitu melalui:
 - Terhadap produk hukum jenis Peraturan Wali Kota (Perwali), pemerintah daerah perlu menginisiasi mekanisme *political review* secara langsung untuk melakukan revisi terhadap norma-norma yang dinilai diskriminatif.
 - Untuk produk hukum jenis Peraturan Daerah Kota, Wali Kota perlu mengambil prakarsa untuk melakukan *legislative review* melalui mekanisme legislasi di DPRD Kota.
 - Pemerintah daerah melakukan pemulihan segera terhadap kelompok masyarakat yang hak-haknya tercederai akibat keberlakuan perda diskriminatif.
2. Pengadaan satu *desk* khusus di pemerintah daerah yang bertugas untuk mengkaji konstitusionalitas perda.

Dalam kerangka Visi Indonesia 2045, maka pemerintah pusat juga perlu mengambil peran dan/atau memastikan linearitas pusat dan daerah. Perlu dilakukan penerjemahan rencana, kebijakan, dan program-program intervensi dalam merawat kerukunan dari tingkat nasional ke tingkat daerah. Untuk memastikan hal tersebut, Pemerintah Provinsi, dalam hal ini Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dalam kerangka Dekonsentrasi, perlu didorong untuk mengambil peran dan berpartisipasi dalam orkestrasi pembangunan ekosistem toleransi. Bahkan bukan hanya ke kota-kota, tetapi juga kabupaten yang terdapat di provinsi tersebut.

Inisiatif ini bisa dilakukan mula-mula oleh provinsi yang telah memiliki produk hukum promotif terhadap pemajuan toleransi, baik

melalui implementasi maupun dorongan bagi kota/kabupaten untuk mengadopsinya ke dalam produk hukum tingkat Kota/Kabupaten tersebut. Misalnya Provinsi Jawa Tengah memiliki Peraturan Daerah Provinsi No. 37 Tahun 2022 tentang Sinergitas Penguatan Kerukunan Umat Beragama di Provinsi Jawa Tengah, kemudian juga ada Peraturan Gubernur No. 35 Tahun 2022 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme.

Kemudian di Jawa Timur terdapat Peraturan Daerah Provinsi No. 8 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, kemudian Provinsi Kalimantan Tengah memiliki Peraturan Daerah Provinsi No. 12 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, dan Provinsi Maluku memiliki Peraturan Daerah Provinsi No. 3 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat. Jika pemeranan pemerintah provinsi diefektifkan, maka kota dan kabupaten bisa turut bergegas memajukan kebijakan dan praktik toleransi di masing-masing daerah.

Inisiatif berikutnya yang tidak kalah penting adalah mereview ulang produk-produk hukum yang regresif terhadap pemajuan toleransi pada tingkat Provinsi. Misalnya di Provinsi Jawa Barat terdapat Peraturan Gubernur No. 12 Tahun 2011 Tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Jawa Barat. Di Jawa Timur terdapat SK Gubernur No. 188/94/KPTS/013/2011 berisi tentang larangan aktivitas jamaah Ahmadiyah Indonesia di Jawa Timur. Lalu di Provinsi Banten terdapat Peraturan Gubernur No. 5 Tahun 2011 tentang larangan aktivitas anggota jemaah Ahmadiyah di Provinsi Banten.

Sementara di provinsi-provinsi Pulau Sumatera, misalnya di Bengkulu terdapat Peraturan Gubernur No. 11 Tahun 2011 tentang Larangan Kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Bengkulu. Lalu di Sumatera Selatan larangan tersebut dituangkan dalam Keputusan Gubernur No. 563/KPTS/BAN. KESBANGPOL&LINMAS/2008, serta di Sumatera Barat terdapat Peraturan Gubernur No. 17/2011 tentang larangan kegiatan Jemaat Ahmadiyah Indonesia di Provinsi Sumatera Barat. Inisiatif mereview ulang ini ini juga bisa diteruskan ke daerah-daerah yang memiliki produk hukum serupa.

4.2. DINAMIKA DAN TANTANGAN 10 KOTA DENGAN SKOR TOLERANSI TERTINGGI

Sirkulasi kota-kota pada peringkat 10 besar IKT berlangsung dinamis [lihat, lampiran 2]. Kondisi tersebut berlanjut pada IKT 2025. Meskipun 8 dari 10 kota dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025 sama dengan IKT 2024, hanya 2 kota pendatang baru, tetapi terjadi perubahan posisi yang cukup signifikan di peringkat 10 besar. Berikut terlihat pada tabel:

Tabel 6
Dinamika 10 Kota Tertinggi dari IKT 2024 ke IKT 2025

No	Kota Tertinggi IKT 2025	Ranking IKT 2024	Keterangan
1	Salatiga	1	Tetap
2	Singkawang	2	Tetap
3	Semarang	3	Tetap
4	Pematang Siantar	5	Naik 1 Peringkat
5	Bekasi	7	Naik 2 Peringkat
6	Sukabumi	6	Tetap
7	Magelang	4	Turun 3 Peringkat
8	Kediri	8	Tetap
9	Tegal	39	Naik 30 Peringkat
10	Ambon	11	Naik 1 Peringkat

Studi Indeks Kota Toleran selalu menemukan potret dinamika kondisi toleransi di kota-kota. Dinamika tersebut tidak terkecuali juga terjadi pada zona 10 kota dengan skor toleransi tertinggi. Artinya, peringkat 10 teratas tersebut bukan bersifat stagnan dan diisi oleh kota-kota yang sama setiap tahunnya. Tetapi terdapat kota-kota yang silih berganti menduduki posisi 10 teratas, meskipun juga terdapat kota yang konsisten menduduki zona tersebut.

Melalui tabel di atas, terlihat bahwa posisi 3 besar IKT 2025 tetap sama seperti pada IKT 2024. Kota Singkawang, Kota Salatiga, dan Kota Semarang masih berada pada posisi 3 besar. Sementara Kota Pematangsiantar dan Kota Bekasi masing-masing mengalami kenaikan menjadi peringkat 4 dan 5. Kota Bekasi kembali ke *tracknya* setelah pada IKT 2024 turun dari posisi 2 ke posisi 7.

Sementara pada *ranking* 6-10, Kota Magelang turun 3 peringkat menjadi *ranking* 7. Kota ini memerlukan berbagai inovasi dan terobosan dalam rangka penguatan ekosistem toleransi. Sementara Kota Sukabumi dan Kota Kediri tetap pada perinya seperti pada IKT 2024. Dan terakhir, posisi 9 dan 10 diduduki pendatang baru dalam komposisi 10 teratas, yakni Kota Tegal dan Kota Ambon.

Kota-kota yang berada dalam 10 besar IKT 2025 memang mencatat capaian yang membanggakan, tetapi posisi tersebut sekaligus menghadirkan tantangan tersendiri. Menjadi yang teratas bukanlah titik akhir, melainkan fase yang menuntut konsistensi, ketahanan, dan kapasitas adaptif yang lebih tinggi. Dalam konteks toleransi, mempertahankan skor tinggi sering kali jauh lebih sulit daripada mencapainya.

Jika diperbandingkan dengan peringkat 10 besar teratas pada IKT pertama tahun 2015, maka hanya terdapat 4 (empat) kota yang sama pada 10 teratas pada IKT 2025, yakni Pematangsiantar, Salatiga, Singkawang, dan Ambon. Jika dikerucutkan lagi, maka hanya 2 (dua) kota yang konsisten berada pada zona 10 teratas, yakni Salatiga dan Singkawang. Hal ini menandakan ekosistem toleransi di kota tersebut yang sudah mapan dan teruji.

Dalam studi IKT 2025, perubahan komposisi kota dalam 10 teratas memperlihatkan dinamika yang terjadi. Terdapat 2 kota yang menjadi pendatang baru, yakni Tegal dan Ambon. Sementara 2 kota juga yang keluar adalah Manado dan Kupang. Perubahan komposisi tersebut menegaskan bahwa capaian toleransi bersifat kompetitif sekaligus reflektif. Kompetitif karena setiap kota berlomba menghadirkan tata kelola yang inklusif, dan reflektif karena posisi dalam peringkat mencerminkan keberhasilan atau kelemahan aktual dalam menjamin kebebasan beragama/berkeyakinan.

Perubahan komposisi dalam 10 besar tersebut mengisyaratkan 1 (satu) hal utama, yakni perlunya terobosan dalam penguatan ekosistem toleransi. Kota Tegal hadir dengan Perda No. Tahun 2024 tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama. Peraturan daerah ini menjadi penanda penting adanya komitmen formal pemerintah kota dalam menjadikan toleransi sebagai agenda tata kelola, bukan sekadar wacana normatif.

Perda ini menegaskan bahwa setiap orang berhak memeluk agama dan beribadat menurut agamanya (Pasal 5), setiap umat beragama berhak mengembangkan ajaran agamanya sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaannya (Pasal 6a). Ketentuan ini memperkuat jaminan kebebasan beragama dan berkeyakinan di tingkat lokal, sekaligus menjadi dasar normatif bagi perlindungan hak-hak minoritas. Kehadiran Perda ini juga menjadi sinyal bahwa pemerintah daerah tidak bersikap pasif terhadap potensi gesekan sosial, melainkan proaktif membangun kerangka pencegahan dan penguatan harmoni dengan basis regulasi.

Secara prinsip, keberadaan Perda toleransi di Kota Tegal memperlihatkan kesamaan visi toleransi antara eksekutif dan legislatif daerah. Keselarasan ini menjadi faktor kunci dalam memastikan bahwa agenda pemajuan toleransi tidak berhenti pada komitmen retorik kepala daerah semata, tetapi memperoleh legitimasi politik dan dasar hukum melalui proses legislasi yang deliberatif. Dukungan legislatif memperkuat daya ikat regulasi sekaligus membuka ruang pengawasan (oversight) agar implementasi Perda berjalan konsisten dan akuntabel.

Sementara Ambon kembali dengan visi Kota Ambon “Toleran” yang memiliki makna Ambon toleran terhadap suku, agama, ras, Ambon terbuka terhadap keragaman yang dapat beradaptasi dengan segala keanekaragaman dan menjadikan itu sebagai modal untuk menjadi kota yang berbudaya maju. Wali Kota Ambon berulangkali menegaskan komitmennya untuk memastikan Ambon sebagai kota yang ramah untuk semua warganya, tanpa membedakan latar belakang agama, etnis, maupun identitas sosial lainnya.

Kota Manado dan Kupang, meskipun ke luar dari zona 10 teratas, tidak serta merta memiliki problematika signifikan dalam pemajuan toleransi. Tetapi cenderung disebabkan minimnya terobosan dan/atau inovasi dalam pemajuan toleransi. Terobosan dapat dilakukan dengan penguatan ekosistem toleransi melalui regulasi spesifik tentang toleransi. Regulasi semacam ini bukan sekadar simbolik, tetapi berfungsi sebagai jangkar normatif yang memastikan komitmen toleransi menjadi bagian dari tata kelola pemerintahan, bukan hanya praktik sosial informal.

Selain itu, memastikan bahwa kondusifitas kondisi toleransi di masing-masing kota juga tidak kalah penting, untuk memastikan nihil peristiwa intoleran. Sebab kohesi sosial bukan merupakan hal yang otomatis, melainkan buah dari proses berkelanjutan. Dalam rangka upaya tersebut, penguatan peran masyarakat sipil menjadi penting. Organisasi kemasyarakatan, komunitas lintas iman, lembaga pendidikan, kelompok pemuda, hingga media lokal memiliki posisi strategis sebagai penjaga nilai-nilai toleransi di akar rumput. Mereka tidak hanya berfungsi sebagai mitra pemerintah dalam sosialisasi kebijakan, tetapi juga sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*) terhadap potensi intoleransi.

Penguatan kepemimpinan politik (*political leadership*) lainnya juga diperlukan sebagai terobosan. Salah satu aspeknya adalah penguatan komitmen publik dari pejabat kunci, yakni Wali Kota. Penegasan ini tidak berhenti pada pernyataan formal, melainkan secara konsisten disampaikan dalam berbagai forum publik, baik dalam kegiatan pemerintahan, pertemuan lintas iman, maupun agenda sosial kemasyarakatan. Penyemaian nilai toleransi melalui pidato dan sikap publik tersebut penting karena membentuk pesan politik yang jelas: bahwa pemerintah kota berdiri di atas semua golongan dan menjamin ruang hidup bersama yang setara.

Dinamisnya kota-kota di 10 teratas juga terlihat dari perubahan peringkat kota-kota di zona tersebut, misalnya Kota Bekasi naik dari

peringkat 7 ke peringkat 5. Kenaikan ini dipicu berbagai penguatan pada peran masyarakat sipil melalui berbagai ruang-ruang perjumpaan dan dialog yang dihasilkan dari kolaborasi FKUB Kota Bekasi, Persaudaraan Wanita Lintas Agama (PERWALA), Forum Pemuda Lintas Agama (FORMULA), Pelajar Lintas Agama (PELITA), serta elemen kampus. Begitupun tindakan pemerintah dalam penguatan toleransi melalui *Road Show* Toleransi Kota Bekasi Berlanjut, ASN Didorong Perkuat Kesadaran Anti-Intoleransi. Namun demikian masih terdapat catatan terkait peristiwa intoleransi, meskipun secara kuantitas dan kualitas telah berkurang, sebagaimana catatan pada IKT 2024.

Kota Pematangsiantar terus menapaki peringkatan peringkat dengan berbagai inovasinya hingga pada IKT 2025 menempati peringkat ke-4. Bahkan pada tahun 2025, pemerintah kota sedang dalam proses penyusunan Ranperda yang spesifik tentang toleransi dengan langkah awal telah menerbitkan Keputusan Wali Kota No. 001/100.3.3.3/794/II-2025 tentang Tim Penyusun Rancangan Perda Pematang Siantar tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat.

Bahkan meski terjadi transisi politik, fondasi nilai dan praktik yang telah terbangun relatif lebih tahan terhadap perubahan. Dengan kata lain, toleransi di Pematangsiantar tidak bersifat personalistik, tetapi mulai terinstitusionalisasi dalam budaya pemerintahan dan kehidupan sosial kota. Kenaikan ini memperlihatkan kemampuan kota-kota terkait dalam menjawab tantangan pemajuan toleransi.

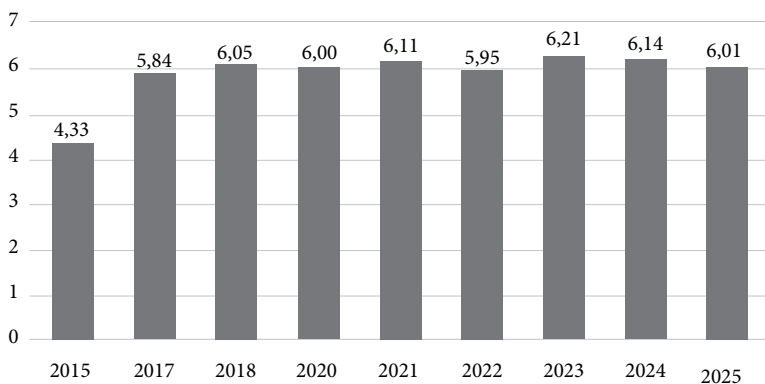
Dinamika lainnya berupa stagnansi peringkat kota-kota dalam komposisi 10 teratas, seperti Kota Sukabumi, Kota Kediri, serta Kota Semarang yang bertahan di peringkat ke-3. Secara sekilas, stagnansi ini dapat dipersepsikan sebagai tidak adanya kemajuan signifikan. Namun dalam konteks kompetisi indeks yang semakin dinamis dan ketat, kemampuan mempertahankan posisi justru menunjukkan adanya konsistensi dan penguatan yang berkelanjutan, seperti Kota Pematangsiantar yang menerbitkan Peraturan Wali Kota Kota Sukabumi Nomor 20 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama.

Meskipun terjadi stagnansi peringkat, tetapi bertahan di 10 besar

bukanlah capaian yang pasif. Ia menuntut konsolidasi kebijakan, stabilitas kepemimpinan, serta kemampuan merespons dinamika sosial yang berkembang. Bertahan di 10 besar menandakan fondasi yang kuat; namun keberlanjutan kepemimpinan dalam pemajuan toleransi akan sangat ditentukan oleh keberanian melakukan inovasi dan pelebagaan kebijakan yang lebih mendalam. Namun demikian, juga terdapat dinamika lainnya yang perlu diperhatikan yang dipicu minimnya terobosan dan inovasi kota terkait, sehingga mengalami penurunan peringkat, sebagaimana dialami Kota Magelang.

Selain itu, rata-rata nasional untuk 10 kota teratas dengan skor toleransi tertinggi pada IKT 2025 juga perlu mendapat perhatian. Akumulasinya sebagai berikut:

Grafik 2
Rata-rata Skor 10 Kota Tertinggi



Sumber: Diolah tim peneliti dari IKT 2015-2025

Secara evaluatif, terdapat catatan penting pada IKT 2025: skor rata-rata 10 kota teratas mengalami sedikit penurunan, dari 6,14 pada IKT 2024 menjadi 6,01 pada IKT 2025. Penurunan ini memang tidak

drastis, namun tetap relevan untuk dicermati sebagai sinyal dinamika dalam ekosistem toleransi di tingkat kota. Dalam konteks pengukuran indeks, fluktuasi semacam ini bukanlah hal yang anomali.

Capaian rata-rata 6,01 tetap menunjukkan bahwa kota-kota 10 besar masih berada pada kategori kuat dalam menopang ekosistem toleransi. Posisi tersebut memperlihatkan adanya fondasi kebijakan, kepemimpinan, dan partisipasi masyarakat yang relatif solid. Justru melalui evaluasi atas penurunan tipis ini, kota-kota tersebut memiliki peluang untuk melakukan konsolidasi dan inovasi lebih lanjut.

Dengan berbagai capaiannya, ekspektasi publik terhadap kota-kota 10 besar cenderung lebih tinggi. Status sebagai kota paling toleran membawa beban simbolik sekaligus moral. Setiap insiden diskriminasi atau pembatasan hak dapat dinilai lebih tajam karena dianggap tidak selaras dengan reputasi yang disandang. Dengan demikian, posisi di 10 besar bukan sekadar penghargaan, melainkan tanggung jawab berkelanjutan.

4.3. DINAMIKA DAN TANTANGAN KOTA-KOTA PADA ZONA MAPAN HINGGA BERKEMBANG

Dalam pembacaan IKT 2025, SETARA Institute tidak hanya memberi perhatian pada kota-kota di 10 besar, tetapi juga secara serius mencermati kota-kota di luar posisi tersebut. Dalam IKT 2025, SETARA Institute mengelompokkan kota-kota berdasarkan zona, yakni:

1. Zona Matang (*Mature*), yakni kota-kota pada peringkat 10 besar teratas
2. Zona Mapan (*Established*), yakni kota-kota pada peringkat 11-20 teratas
3. Zona Konsolidasi (*Consolidating*), yakni kota-kota pada peringkat 21-40
4. Zona Berkembang (*Improving*), yakni kota-kota pada peringkat 41-70
5. Zona Dasar (*Basic*), yakni kota-kota pada peringkat 71-94

Kelompok pada zona 2 hingga 4 kerap luput dari sorotan karena tidak termasuk kategori paling unggul maupun paling tertinggal, padahal justru di zona inilah dinamika transisi paling menentukan arah ke depan. Kota-kota di zona ini umumnya memiliki fondasi awal yang cukup, namun belum sepenuhnya terkonsolidasi. Pada beberapa variabel mereka menunjukkan komitmen yang menjanjikan, tetapi pada variabel lain masih menghadapi tantangan implementasi, konsistensi kebijakan, atau penguatan partisipasi masyarakat sipil.

Dengan kata lain, zona-zona tersebut adalah ruang “kemungkinan”, karena kota-kota pada zona tersebut dapat terdorong naik ke kelompok teratas dengan intervensi kebijakan yang tepat, atau stagnan bahkan menurun jika tidak ada konsolidasi. Oleh karena itu, pemberian kategori ini dimaksudkan untuk memperkaya pembacaan atas data indeks, sehingga tidak semata dipahami sebagai pemeringkatan statis, tetapi sebagai refleksi atas dinamika dan arah perkembangan masing-masing kota.

Pada Zona Mapan (*Established*), 3 (tiga) kota teratas diduduki oleh Kota Manado, Kota Surakarta, dan Kota Banjarmasin. Kota-kota ini tentu sudah tidak asing, terutama Kota Manado dan Surakarta yang pada IKT sebelumnya pernah termasuk ke dalam 10 kota dengan skor toleransi tertinggi. Kota-kota tersebut utamanya memiliki kepemimpinan politik yang kuat dalam pemajuan toleransi. Kota Surakarta dan Kota Banjarmasin bahkan telah memiliki Perda Toleransi.

Lalu pada zona Konsolidasi (*Consolidating*), kota-kota yang perlu mendapat perhatian lebih adalah Kota Batu, Kota Pontianak, dan Kota Kotamobagu. Meskipun masih terdapat berbagai catatan dalam kondisi toleransi di kota-kota tersebut, tetapi berbagai upaya yang telah dilakukan maupun berlaku telah memberikan potret komitmen kuat, baik oleh pemerintah kota maupun elemen masyarakat. Kota dengan kategori ini umumnya menunjukkan pelebagaan nilai toleransi yang tidak bergantung pada figur semata, melainkan telah menjadi bagian dari sistem.

Integrasi pemajuan toleransi ke dalam sistem tersebut tampak melalui pelembagaannya ke dalam produk hukum, seperti di Kota Pontianak terdapat Peraturan Wali Kota No. 96 Tahun 2025 tentang Pencegahan dan Penanganan Intoleransi Kehidupan Bermasyarakat, di Kota Medan terdapat Peraturan Wali Kota No.28 Tahun 2021 tentang Pedoman Penataan Kehidupan Beragama dan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) di Kota Medan, serta di Kota Batu dilakukan pembentukan Desk Harmoni Kota Batu yang di tetapkan melalu SK Wali Kota Batu.

Tantangan bagi kota-kota dalam kategori ini bukan lagi membangun fondasi, melainkan menjaga keberlanjutan, memperdalam implementasi kebijakan, serta memastikan ketahanan terhadap dinamika sosial-politik yang dapat menguji komitmen toleransi di masa depan. Oleh karena itu, pencegahan peristiwa intoleran menjadi hal utama. Bahkan Kota Kotamobagu, komitmen pemajuan toleransi juga tampak melalui pengakomodiran kegiatan kelompok minoritas, dalam hal ini Jemaat Ahmadiyah. Di saat terdapat penolakan di kota-kota lain, di kota tersebut juga terdapat kepemimpinan politik (*political leadership*) yang memfasilitasinya.

Terakhir, pada zona berkembang (*Improving*), terdapat-kota yang perlu mendapat perhatian, seperti Kota Probolinggo, Kota Pagar Alam, dan Kota Gunungsitoli. Meski belum berada pada posisi teratas dan memiliki berbagai catatan untuk penguatan, kota-kota dalam kategori ini memperlihatkan arah perubahan yang positif dan potensi untuk berkembang lebih lanjut, baik melalui inisiatif baru, terobosan kebijakan, atau penguatan komitmen politik. kategori *Improving* sebaiknya dibaca sebagai momentum strategis. Ia menunjukkan adanya energi perubahan dan peluang untuk melakukan lompatan menuju pelembagaan yang lebih kokoh.

Pemberian kategori ini juga menegaskan bahwa IKT 2025 tidak hanya mengukur posisi, tetapi juga membaca proses. Pendekatan ini mendorong pemerintah daerah untuk tidak sekadar mengejar peringkat, melainkan membangun fondasi keberlanjutan dan memperlihatkan kemajuan konkret dalam pemajuan toleransi. IKT 2025, karena itu, harus dibaca sebagai peta jalan sekaligus ruang evaluasi. Kota-kota dengan capaian tinggi ditantang untuk menjaga konsistensi dan melakukan lompatan kualitas, sementara kota-kota yang masih dalam proses penguatan didorong untuk mempercepat konsolidasi dan inovasi

4.4. DINAMIKA DAN TANTANGAN 10 KOTA DENGAN SKOR TOLERANSI TERENDAH

Perlu digarisbawahi bahwa dalam studi Indeks Kota Toleran tidak mengenal dan/atau menggunakan *term* kota intoleran, tetapi *term* kota dengan skor toleransi terendah. Sebab suatu kota mendapatkan skor terendah bukan hanya disebabkan terjadinya peristiwa intoleran ataupun hal-hal lainnya yang destruktif terhadap toleransi, tetapi juga disebabkan ketiadaan fokus dan inovasi terhadap pemajuan toleransi di kotanya, sementara kota-kota telah bergegas dalam melakukan berbagai inovasi maupun terobosan dalam pemajuan toleransi.

Namun demikian, kota-kota dengan skor toleransi terendah memiliki urgensi signifikan dalam pembangunan ekosistem toleransi. Belum terbangun atau rapuhnya ekosistem toleransi tersebut menjadi lahan subur bagi tumbuh dan berkembangnya peristiwa intoleran, serta kristalisasi favoritisme pemerintah terhadap kelompok mayoritas dari aspek program, kebijakan, hingga anggaran.

Secara garis besar, kota-kota pada peringkat 10 besar kota dengan skor terendah pada IKT 2025 masih menghadapi tantangan pada aspek kepemimpinan politik (*political leadership*) dan kepemimpinan birokrasi (*bureaucratic leadership*) yang kurang kondusif dalam pemajuan toleransi. Artikulasi ke-2 tantangan kepemimpinan ini mewujud pada kristalisasi favoritisme atas kelompok sosial keagamaan tertentu dan formalisme keberagaman yang digagas dan diinstitutionalisasi ke dalam tubuh kota melalui peraturan-peraturan yang berbasis agama. Inilah yang oleh Komnas Perempuan (2009) disebut sebagai pelembagaan diskriminasi.

Lemahnya kepemimpinan politik pejabat daerah dalam isu toleransi dapat dilihat melalui kecenderungan pola sejumlah kasus pelanggaran KBB yang terjadi. Pertama, pejabat daerah, termasuk dalam hal ini Wali Kota, tidak selalu tampil sebagai pelindung hak konstitusional warga, melainkan justru menjadi bagian dari mata rantai pelanggaran tersebut. Misalnya dengan penegasan implementasi atas suatu produk hukum diskriminatif di daerah, alih-alih melakukan interpretasi progresif yang berpihak pada prinsip nondiskriminasi dan jaminan konstitusi.

Praktik tersebut seringkali terjadi dalam kasus-kasus yang dialami oleh Jemaat Ahmadiyah Indonesia, seperti penyegelan rumah ibadah atau pembatasan aktivitas keagamaan. Ketika wali kota atau pejabat daerah memilih diam, ambigu, atau bahkan membenarkan tindakan diskriminatif, maka pesan yang tersampaikan kepada publik adalah normalisasi intoleransi.

Kedua, pejabat daerah permisif terhadap suatu peristiwa intoleransi. Simplifikasi permasalahan menjadi perwujudannya, ketika pejabat daerah menganggap peristiwa intoleransi sebagai masalah komunikasi, kesalahpahaman antarwarga, atau persoalan administrasi. Padahal, kasus-kasus tersebut justru di antaranya menyangkut pembatasan hak konstitusional, intimidasi terhadap kelompok minoritas, atau tekanan kolektif mayoritas yang bersifat diskriminatif.

Karena itu, kepemimpinan politik dalam isu toleransi menuntut

lebih dari sekadar kemampuan mediasi. Kepemimpinan ini membutuhkan keberanian normatif untuk menyebut intoleransi sebagai pelanggaran, menegakkan aturan secara adil, serta memastikan bahwa penyelesaian konflik tidak mengorbankan hak kelompok minoritas. Tanpa sikap tegas tersebut, permisivitas akan terus menjadi pola berulang yang melemahkan fondasi toleransi di tingkat lokal.

Kemudian ketiga, kompromi dan/atau tunduknya kepala daerah terhadap tekanan kelompok mayoritas dan/atau intoleran. Kondisi ini dapat muncul ketika pejabat daerah memiliki afiliasi maupun kepentingan kalkulasi politik jangka pendek. Ketika pilihan yang diambil adalah mengalah pada tekanan, maka yang terjadi bukan sekadar kompromi administratif, melainkan pelemahan otoritas negara dalam menjamin hak warga. Sikap ini menebalkan ketidakberpihakan pejabat daerah terhadap kelompok minoritas.

Begitupun dengan lemahnya kepemimpinan kemasyarakatan (*societal leadership*) yang dapat memperkecil ruang-ruang perjumpaan dan memperlemah kohesi sosial. Laporan Kebebasan Beragama/Berkeyakinan (KBB) yang disusun SETARA Institute dari 2007-2024 menegaskan bahwa aktor dalam peristiwa intoleransi bukan hanya dari negara, tetapi juga dari aktor non-negara. Dalam laporan KBB tahun 2024, [SETARA Institute](#) menjelaskan bahwa tingginya angka aktor non-negara dalam peristiwa intoleransi menunjukkan tesis terjadinya penguatan kapasitas koersif warga di tengah masyarakat. Kondisi ini sekaligus menggambar-kan simpul sosial sebagai penopang *societal leadership* dan ekosistem toleransi belum sepenuhnya suportif pada penghormatan kebebasan beragama berkeyakinan.

Perlu digarisbawahi skor yang rendah umumnya mengindikasikan lemahnya komitmen normatif pemerintah daerah, minimnya kebijakan spesifik tentang toleransi, serta belum optimalnya mekanisme pencegahan dan penanganan peristiwa intoleransi. Karena itu, kota-kota dengan skor rendah membutuhkan langkah akseleratif dan terukur. Tanpa kepemimpinan yang kuat dan kebijakan yang terlembagakan, ekosistem toleransi menjadi rapuh dan rentan terhadap tekanan kelompok intoleran atau dinamika politik jangka pendek.

Namun demikian, posisi di 10 terbawah bukanlah vonis permanen. Justru di titik ini terdapat peluang transformasi. Dengan menjadikan hasil IKT sebagai cermin evaluatif, pemerintah daerah dapat merumuskan peta jalan perbaikan yang lebih terukur: memperkuat visi inklusif dalam dokumen perencanaan, meningkatkan kapasitas aparatur dalam isu keberagaman, serta memastikan layanan publik menjangkau semua warga tanpa kecuali. Jika kota-kota 10 besar ditantang untuk mempertahankan dan berinovasi, maka kota-kota 10 terbawah ditantang untuk berbenah dan bertransformasi.

BAB V

PENUTUP

5.1. KESIMPULAN

1. Pada studi Indeks Kota Toleran 2025, terdapat 10 kota dengan skor toleransi tertinggi, yaitu: (1) Salatiga; (2) Singkawang; (3) Semarang; (4) Pematangsiantar; (5) Bekasi; (6) Sukabumi; (7) Magelang; (8) Kediri; (9) Tegal; dan (10) Ambon. Kota-kota dengan peringkat 10 teratas semakin mengokohkan ekosistem toleransi melalui kinerja kepemimpinan kemasyarakatan (*societal leadership*), kepemimpinan politik (*political leadership*) dan kepemimpinan birokrasi (*bureaucratic leadership*) dalam pemajuan toleransi yang semakin inovatif dan progresif.
2. Pada zona 10 kota dengan skor toleransi tertinggi, terdapat kota Tegal dan Kota Ambon sebagai pendatang baru dengan menempati peringkat 9 dan 10. Sementara 2 (dua) kota yang keluar dari zona 10 besar teratas adalah Kota Manado dan Kota Kupang. Kondisi ini memperlihatkan zona 10 teratas tidak bersifat stagnan atau simbolik, melainkan mencerminkan kerja-kerja kebijakan yang semakin terstruktur, inovatif, dan berkelanjutan.
3. Kota-kota yang masuk 10 besar skor tertinggi, secara umum dapat memberikan jaminan keberlangsungan ekosistem toleransi yang memadai. Jaminan tersebut di antaranya dalam bentuk produk hukum yang promotif terhadap toleransi. Sementara kota-kota yang masuk dalam 10 besar kota dengan skor toleransi terendah

Indeks Kota Toleran memperlihatkan ekosistem toleransi yang belum terbentuk dengan matang. 10 kota dengan skor terendah hingga saat ini masih menghadapi tantangan pada aspek kepemimpinan politik (*political leadership*) dan kepemimpinan birokrasi (*bureaucratic leadership*) yang kurang kondusif dalam pemajuan toleransi, sekalipun kepemimpinan sosial toleransi mulai tumbuh.

4. Pada IKT 2025, skor rata-rata nasional adalah nilai 4,97. Rata-rata ini mengalami kenaikan 0,05 dari skor rata-rata nasional tahun 2024 yang memiliki skor 4,92. Seperti kategori tahun 2024, angka 4,97 untuk rata-rata nasional dari skala 1-7 masih menunjukkan bahwa toleransi di Indonesia cukup baik dan menunjukkan status *improving* berkelanjutan.
5. Kota Bandung dan Kota Surakarta memiliki inovasi progresif dalam produk hukum daerah promotif toleransi. Kota-kota tersebut menerbitkan Perda toleransi, yakni Peraturan Daerah Kota Bandung No. 13 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat, serta Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 15 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat.
6. Pada riset IKT di tahun-tahun sebelumnya telah mengidentifikasi adanya 4 (empat) produk hukum berupa Perda, dan dalam IKT 2025 mencatat adanya 2 (dua) Perda baru yang secara khusus mengatur tentang toleransi yaitu Kota Bandung dan Kota Surakarta. Selain kedua kota tersebut, empat kota lain yang telah mendahului dalam melahirkan Perda serupa adalah:
 - a. Kota Mojokerto dengan Perda No. 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi, Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Pelindungan Masyarakat;
 - b. Kota Banjarmasin yang memiliki Perda No. 4 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat;
 - c. Kota Tegal yang memiliki Perda No. 4 Tahun 2024 tentang Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama; serta

- d. Kota Salatiga dengan Perda No. 10 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dan Penanganan Konflik Sosial.
7. Sejumlah kota juga dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dan Rancangan Peraturan Wali Kota yang promotif terhadap pemajuan toleransi, yakni:
 - a. Kota Pematangsiantar dalam proses penyusunan Ranperda Toleransi;
 - b. Kota Singkawang dalam proses penyusunan Ranperda Tata Kelola Pemerintahan Inklusif;
 - c. Kota Depok dalam proses penyusunan Ranperda HAM; dan
 - d. Kota Bandung dalam proses penyusunan Ranperda Keberagaman Kehidupan Masyarakat.
 - e. Kota Makassar dalam proses penyusunan Rancangan Peraturan Wali Kota Tentang Pembinaan Kerukunan dan KeWali Kotaan Kehidupan Bermasyarakat di Kota Makassar
 8. Kota Sukabumi dan Kota Pontianak juga melakukan terobosan melalui produk hukum daerah yang promotif toleransi. Kota Sukabumi memiliki Peraturan Wali Kota No. 20 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama, serta Kota Pontianak memiliki Peraturan Wali Kota No. 96 Tahun 2025 tentang Pencegahan dan Penanganan Intoleransi Kehidupan Bermasyarakat.
 9. Dalam pembacaan IKT 2025, SETARA Institute tidak hanya memberi perhatian pada kota-kota di 10 besar, tetapi juga secara serius mencermati kota-kota di luar posisi tersebut. Pada zona Konsolidasi (*Consolidating*), kota-kota yang perlu mendapat perhatian lebih adalah Kota Batu, Kota Pontianak, dan Kota Kotamobagu. Pada zona berkembang (*Improving*), terdapat kota yang perlu mendapat perhatian, seperti Kota Probolinggo, Kota Pagar Alam, dan Kota Gunungsitoli.
 10. Tantangan bagi kota-kota dalam kategori ini bukan lagi membangun fondasi, melainkan menjaga keberlanjutan,

memperdalam implementasi kebijakan, serta memastikan ketahanan terhadap dinamika sosial-politik yang dapat menguji komitmen toleransi di masa depan. Zona-zona tersebut adalah ruang “kemungkinan”, karena kota-kota pada zona tersebut dapat terdorong naik ke kelompok teratas dengan intervensi kebijakan yang tepat, atau stagnan bahkan menurun jika tidak ada konsolidasi.

5.2. REKOMENDASI

1. Presiden perlu secara eksplisit menempatkan toleransi dan perlindungan kebebasan beragama/berkeyakinan sebagai bagian dari agenda prioritas nasional, serta mendorong penguatan iklim toleransi nasional dengan evaluasi terhadap regulasi yang berpotensi diskriminatif dan mendorong skema insentif fiskal atau penghargaan khusus bagi daerah.
2. Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan evaluasi sistematis terhadap perda dan kebijakan kepala daerah yang berpotensi diskriminatif yang menjadi landasan pacu tumbuh suburnya praktik intoleransi, sekaligus menyusun pedoman nasional penyusunan regulasi daerah yang promotif terhadap toleransi mengingat sudah terdapat tren produk hukum daerah promotif toleransi tumbuh di kota-kota.
3. Pemerintah pusat, terutama Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), mendorong maupun memfasilitasi kolaborasi antar-kota/kabupaten dalam pemajuan toleransi melalui perencanaan pembangunan yang toleran-inklusif. Kebutuhan ini sejalan dengan Visi Indonesia 2045 yang menaruh perhatian pada aspek toleransi, kohesi sosial, inklusivitas, hingga kemajemukan.
4. Pemerintah Provinsi, dalam hal ini Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dalam kerangka Dekonsentrasi, perlu didorong untuk mengambil peran dan berpartisipasi dalam orkestrasi pembangunan ekosistem toleransi. Perda atau

Pergub yang berpotensi diskriminatif harus dievaluasi secara substansial, bukan sekadar prosedural, untuk memastikan kesesuaiannya dengan prinsip nondiskriminasi dan kebinekaan.

5. Pemerintah pusat, provinsi dan kota/kabupaten memberikan dukungan anggaran memadai bagi FKUB dan bagi inisiatif-inisiatif pemajuan toleransi-inklusi di kota/kabupaten.
6. Mendorong penguatan ekosistem toleransi di tiap-tiap kota melalui kolaborasi lintas sektor. Pemerintah kota perlu menginisiasi platform reguler yang mempertemukan pemda, tokoh agama, komunitas minoritas, akademisi, dunia usaha, dan organisasi masyarakat sipil. Kolaborasi internal ini penting agar isu toleransi tidak ditangani secara sektoral, melainkan sebagai agenda bersama yang terintegrasi dalam kebijakan sosial, pendidikan, dan pelayanan publik.
7. Kota-kota dapat membangun aliansi atau jaringan kolaboratif untuk saling bertukar pengalaman, inovasi regulatif, dan strategi pencegahan konflik. Aparatur pemerintah daerah, FKUB, dan komunitas masyarakat dapat difasilitasi untuk melakukan kunjungan belajar ke kota dengan praktik baik dalam tata kelola toleransi. Model ini mempercepat difusi inovasi dan memperkuat standar bersama di tingkat nasional.
8. Masyarakat sipil perlu didorong untuk tidak hanya responsif terhadap kasus intoleransi, tetapi juga proaktif dalam mengawal perumusan regulasi daerah. Penguatan riset, dokumentasi kasus, dan analisis kebijakan akan meningkatkan posisi tawar dalam proses legislasi maupun pengawasan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, Subhi dan Halili, (2020) “Indeks Kota Toleran (IKT) Tahun 2020”, Pustaka Masyarakat SETARA, Jakarta
- Bellah, Robert N and Phillip E. Hammond, (1980) “Varieties of Civil Religion, WIPF & Stock, Oregon
- Bullard, Sara, (1996), *Teaching Tolerance*, New York: Doubleday.
- Cohen, Andrew Jason (2004) “What Toleration Is”, *Ethics*, Vol 115, No. 1 (October 2004), The University of Chicago Press
- Democracy Countries 2020* dalam worldpopulationreview.com, diakses 28 November 2020.
- Fragile States Index Country Dashboard* dalam <https://fragilestatesindex.org/countrydata/>, diakses 7 Januari 2021
- Grim, Brian Jo, (2008) “Religious Freedom: Good for What Ails Us?”, *Faith and International Affairs*, 6: No. 2.
- Grim, Brian J and Roger Finke, (2006) “International Religion Indexes: Government Regulation, Government Favoritism, and Social Regulation of Religion, *Interdisciplinary Journal of Research on Religion*, Vol 2 (2006), Article 1
- Halili. (2019). *Indeks Kota Toleran (IKT) tahun 2018*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.
- Hasani, Ismail (2020), *Pengujian Konstitusionalitas Perda*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia
- Hatta, Muhammad, *Pengertian Pancasila: Pidato Peringatan Lahirnya Pancasila di Gedung Kebangkitan Nasional, 1 Juni 1977*, Jakarta: Idayu Press.

- Ihsani, Iif Fikriyati, dkk. (2018). *Policy Tools: Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Inklusif*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara
- Kementerian PPN/Bappenas. (2019). *Background Study: Visi Indonesia 2045*. Kementerian PPN/Bappenas
- Moleong, Lexy J. (2002), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya.
- Miller dan Walzer (ed.) (1995), *Pluralism, Justice and Equality*, Oxford: Oxford University Press.
- Potgieter, Ferdinand J., et.al., (2014) “Towards Understanding (Religious) (in)tolerance Education”, HTS Teologiese Studies/Theological Studies, February 2014
- Sahin, Bican, (2010) *Toleration the Liberal Virtue*, Lanham: Lexington Books
- Scanlon, Thomas, (2003), *The Difficulty of Tolerance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SETARA Institute, *Database Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan SETARA Institute Januari 2025-Desember 2025*.
- SETARA Institute. (2024). *Rencana Aksi Jangka Menengah: Pembangunan Ekosistem Toleransi Di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara
- The Legatum Prosperity Index A Tool for Transformation 2020*, London: Legatum Institute, 2020.
- The Legatum Prosperity Index A Tool for Transformation 2019*, London: Legatum Institute, 2019.
- The Legatum Prosperity Index 2018*, London: Legatum Institute, 2019.
- Yosarie, Ikhsan dkk. (2024). *Indeks Kota Toleran 2023*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara
- Yosarie, Ikhsan dkk. (2025). *Indeks Kota Toleran 2024*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara[]

Lampiran I

Skor Lengkap 30 Besar Kota-Kota dengan Skor Toleransi Tertinggi Indeks Kota Toleran 2025

No	KOTA	Regulasi Pemerintah						Regulasi Sosial				Tindakan Pemerintah				Demografi Agama				SKOR AKHIR
		10%		20%		30%		IND 3	20%	IND 4	10%	IND 5	10%	IND 6	15%	IND 7	5%	IND 8	10%	
		IND 1	IND 2	IND 1	IND 2	IND 3	IND 4	IND 5	IND 6	IND 7	IND 8	IND 9	IND 10	IND 11	IND 12	IND 13	IND 14	IND 15		
1	Salatiga	6,50	0,650	6,46	1,292	6,50	1,300	6,00	0,600	6,00	1,050	6,00	0,600	6,00	1,050	6,00	0,300	7,00	0,700	6,492
2	Singkawang	6,33	0,633	6,04	1,208	7,00	1,400	6,00	0,600	6,00	1,050	6,00	0,600	6,00	1,050	6,00	0,300	6,00	0,600	6,391
3	Semarang	5,50	0,550	6,05	1,210	6,50	1,300	7,00	0,700	6,00	0,900	6,00	0,600	6,00	0,900	6,00	0,300	6,00	0,600	6,160
4	Pematang Siantar	5,00	0,500	5,92	1,184	7,00	1,400	6,00	0,600	6,00	0,900	6,00	0,600	6,00	0,900	6,00	0,300	6,00	0,600	6,084
5	Bekasi	6,17	0,617	6,10	1,220	6,00	1,200	6,00	0,600	6,00	1,050	6,00	0,600	6,00	1,050	5,00	0,250	5,00	0,500	6,037
6	Sukabumi	5,33	0,533	5,95	1,190	7,00	1,400	5,00	0,500	6,00	0,900	6,00	0,600	6,00	0,900	5,00	0,250	6,00	0,600	5,973
7	Magelang	5,83	0,583	5,86	1,172	7,00	1,400	4,00	0,400	6,00	0,900	6,00	0,600	6,00	0,900	5,00	0,250	5,00	0,500	5,805
8	Kediri	6,00	0,600	5,71	1,142	6,00	1,200	5,00	0,500	6,00	0,900	6,00	0,600	6,00	0,900	5,00	0,250	6,00	0,600	5,792
9	Tegal	5,13	0,513	6,35	1,270	7,00	1,400	4,00	0,400	5,00	0,900	6,00	0,500	6,00	0,900	5,00	0,250	5,00	0,500	5,733

No	KOTA	Regulasi Pemerintah				Regulasi Sosial				Tindakan Pemerintah				Demografi Agama				SKOR AKHIR
		IND 1	IND 2	20%	IND 3	IND 4	10%	IND 5	10%	IND 6	15%	IND 7	5%	IND 8	10%			
		30%				30%				25%				15%				
10	Ambon	5,33	0,533	5,62	1,124	6,00	1,200	4,00	0,400	6,00	0,600	7,00	1,050	5,00	0,250	5,00	0,500	5,657
11	Manado	6,00	0,600	5,20	1,040	7,00	1,400	4,00	0,400	5,00	0,500	6,00	0,900	5,00	0,250	5,00	0,500	5,590
12	Surakarta	5,33	0,533	6,22	1,244	5,00	1,000	4,00	0,400	6,00	0,600	7,00	1,050	5,00	0,250	5,00	0,500	5,577
13	Banjarmasin	4,17	0,417	6,06	1,212	6,00	1,200	6,00	0,600	5,00	0,500	6,00	0,900	4,00	0,200	5,00	0,500	5,529
14	Surabaya	4,83	0,483	5,47	1,094	6,50	1,300	6,00	0,600	6,00	0,600	5,00	0,750	4,00	0,200	5,00	0,500	5,527
15	DKI Jakarta	5,5	0,550	5,5	1,100	5,50	1,100	5,00	0,500	6,00	0,600	6,00	0,900	5,00	0,250	5,00	0,500	5,500
16	Denpasar	4,33	0,433	5,56	1,112	6,50	1,300	5,00	0,500	5,00	0,500	6,00	0,900	5,00	0,250	5,00	0,500	5,495
17	Bandung	5,00	0,500	6,05	1,210	4,50	0,900	5,00	0,500	6,00	0,600	7,00	1,050	4,00	0,200	5,00	0,500	5,460
18	Yogyakarta	3,83	0,383	5,20	1,040	6,00	1,200	6,00	0,600	5,00	0,500	6,00	0,900	6,00	0,300	5,00	0,500	5,423
19	Malang	5,50	0,550	5,12	1,024	6,50	1,300	6,00	0,600	5,00	0,500	5,00	0,750	3,00	0,150	5,00	0,500	5,374
20	Kupang	5,00	0,500	5,75	1,150	7,00	1,400	5,00	0,500	4,00	0,400	5,00	0,750	5,00	0,250	4,00	0,400	5,350
21	Tebing Tinggi	5,00	0,500	7,00	1,400	7,00	1,400	3,00	0,300	4,00	0,400	6,00	0,900	3,00	0,150	3,00	0,300	5,350

No	KOTA	Regulasi Pemerintah				Regulasi Sosial				Tindakan Pemerintah				Demografi Agama				SKOR AKHIR
		IND 1	10%	IND 2	20%	IND 3	20%	IND 4	10%	IND 5	10%	IND 6	15%	IND 7	5%	IND 8	10%	
		30%				30%				25%				15%				
22	Mojokerto	4,33	0,433	6,55	1,310	7,00	1,400	4,00	0,400	5,00	0,500	5,00	0,750	3,00	0,150	4,00	0,400	5,343
23	Tidore Kepulauan	4,00	0,400	5,20	1,040	7,00	1,400	3,00	0,300	5,00	0,500	7,00	1,050	3,00	0,150	5,00	0,500	5,340
24	Tomohon	4,33	0,433	5,20	1,040	7,00	1,400	4,00	0,400	6,00	0,600	5,00	0,750	4,00	0,200	5,00	0,500	5,323
25	Bogor	4,5	0,450	5,47	1,094	6,00	1,200	6,00	0,600	5,00	0,500	5,00	0,750	5,00	0,250	4,00	0,400	5,244
26	Serang	4,00	0,400	5,18	1,036	7,00	1,400	5,00	0,500	6,00	0,600	6,00	0,900	2,00	0,100	3,00	0,300	5,236
27	Madiun	4,17	0,417	5,21	1,042	7,00	1,400	5,00	0,500	5,00	0,500	5,00	0,750	4,00	0,200	4,00	0,400	5,209
28	Pontianak	4,17	0,417	5,13	1,026	5,00	1,000	6,00	0,600	6,00	0,600	6,00	0,900	5,00	0,250	4,00	0,400	5,193
29	Jayapura	4,00	0,400	5,20	1,040	7,00	1,400	4,00	0,400	5,00	0,500	5,00	0,750	4,00	0,200	5,00	0,500	5,190
30	Metro	3,00	0,300	5,20	1,040	6,50	1,300	5,00	0,500	6,00	0,600	6,00	0,900	3,00	0,150	4,00	0,400	5,190

Lampiran 2:

Rekapitulasi 10 Kota Dengan Skor Toleransi Tertinggi
(IKT 2015 – 2025)

No	IKT 2015			IKT 2017			IKT 2018			IKT 2020		
	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	
2	Manado	4,68	2	P. Siantar	5,90	2	Salatiga	6,48	2	Singkawang	6,45	
3	Singkawang	4,58	3	Salatiga	5,90	3	P. Siantar	6,28	3	Manado	6,20	
4	Salatiga	4,26	4	Singkawang	5,90	4	Manado	6,03	4	Tomohon	6,18	
5	Pematang Siantar	4,26	5	Tual	5,90	5	Ambon	5,96	5	Kupang	6,04	
6	Sibolga	4,16	6	Binjai	5,80	6	Bekasi	5,89	6	Surabaya	6,03	
7	Ambon	4,05	7	Kotamobagu	5,80	7	Kupang	5,86	7	Ambon	5,73	
8	Sorong	4,05	8	Palu	5,80	8	Tomohon	5,83	8	Kediri	5,58	
9	Pontianak	4,05	9	Tebing Tinggi	5,80	9	Binjai	5,83	9	Sukabumi	5,55	
10	Palangkaraya	4,00	10	Surakarta	5,72	10	Surabaya	5,82	10	Bekasi	5,53	
		4,33			5,84			6,05			6,00	

IKT 2021			IKT 2022			IKT 2023			IKT 2024		
No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor	No	Kota	Skor
1	Singkawang	6,48	1	Singkawang	6,58	1	Singkawang	6,50	1	Salatiga	6,544
2	Manado	6,40	2	Salatiga	6,41	2	Bekasi	6,46	2	Singkawang	6,420
3	Salatiga	6,37	3	Bekasi	6,08	3	Salatiga	6,45	3	Semarang	6,356
4	Kupang	6,34	4	Surakarta	5,88	4	Manado	6,40	4	Magelang	6,248
5	Tomohon	6,18	5	Kediri	5,85	5	Semarang	6,23	5	Pematang Siantar	6,115
6	Magelang	6,12	6	Sukabumi	5,81	6	Magelang	6,22	6	Sukabumi	5,968
7	Ambon	5,90	7	Semarang	5,78	7	Kediri	6,07	7	Bekasi	5,939
8	Bekasi	5,83	8	Manado	5,76	8	Sukabumi	5,99	8	Kediri	5,925
9	Surakarta	5,78	9	Kupang	5,68	9	Kupang	5,95	9	Manado	5,912
10	Kediri	5,73	10	Magelang	5,67	10	Surakarta	5,80	10	Kupang	5,853
		6,11			5,95			6,21			6,13

IKT 2025		
No	Kota	Skor
1	Salatiga	6,492
2	Singkawang	6,391
3	Semarang	6,160
4	Pematang Siantar	6,084
5	Bekasi	6,037
6	Sukabumi	5,973
7	Magelang	5,805
8	Kediri	5,792
9	Tegal	5,733
10	Ambon	5,657
		6,01

Lampiran 3
 Produk Hukum Daerah (Spesifik) Promotif Terhadap
 Pemajuan Toleransi

Jumlah : 65 Produk Hukum Daerah

*Pada IKT 2025, penilaian produk hukum promotif toleransi dispesifikkan hanya dalam lingkup tentang toleransi dan kebangsaan.

Perda : 14

Perwako : 17

Lainnya : 34

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
1	Bandung	Peraturan Daerah Kota Bandung No. 13 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat	Peraturan Wali Kota No. 4 Tahun 2023 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2023-2024	Keputusan Wali Kota No. 188.342/Kep.894-KUM/2025 tentang Tim Penyusun Rancangan Peraturan Daerah Tentang Keberagaman Kehidupan Bermasyarakat di Kota Bandung

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
2	Banjarmasin	Perda Kota Banjarmasin No. 4 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat		
3	Bekasi	Perda No. 9 Tahun 2023 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan	Peraturan Wali Kota Bekasi No. 57.B Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama di Kota Bekasi	Keputusan Wali Kota Bekasi Nomor 450/Kep.40-Kesbangpol/II/2023 tentang pemberian Honorarium Kinerja Kepada Pengurus Majelis Umat Beragama Tingkat Kecamatan dan Kelurahan Tahun Anggaran 2023. Keputusan Wali Kota Bekasi Nomor 340 /Kep. 518-Kesbangpol /XI / 2023 tentang Pembentukan Pusat Pendidikan Wawasan Kebangsaan Kota Bekasi tahun 2023-2024

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
4	Bogor	Perda Kota Bogor Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kota Bogor Ramah Hak Asasi Manusia		
		Perda Kota Bogor Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan		
5	Kota Depok	Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 4 Tahun 2024 tentang Pembinaan Ideologi Pancasila dan Wawasan Kebangsaan		
6	Kediri	Peraturan Wali Kota Kediri Nomor 6 Tahun 2023 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Antar Umat Beragama	Keputusan Sekretaris Daerah Kota Kediri Nomor 15 Tahun 2022 tentang Tim Pelaksana Pembinaan Kerukunan Antar Suku, Umat Beragama, Ras dan Golongan di Kelurahan Tinalan Tahun 2022	SK Sekda No. 144 tentang Tim Pelaksana Pembinaan Kerukunan Antar Suku, Umat Beragama, Ras dan Golongan di Kelurahan Ngampel Tahun 2022

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
7	Kupang		Peraturan Wali Kota No. 79 Tahun 2020 tentang Pedoman Fasilitasi Pembangunan Rumah Ibadat di Kota Kupang	
8	Magelang		Peraturan Wali Kota Magelang Nomor 54 Tahun 2022 tentang Program Magelang Agamis.	
9	Makassar	Keputusan Wali Kota Makassar Nomor 885/5450.05/Tahun 2023 tentang Pembentukan Tim Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Tahun Anggaran 2023 Keputusan Wali Kota Makassar Nomor 937/200.05/Tahun 2023 tentang Pembentukan Tim Kelompok Kerja Pusat Pendidikan Wawasan Kebangsaan (PPWK) Tahun Anggaran 2023	Keputusan Wali Kota Makassar Nomor 883/200.05/Tahun 2023 tentang Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan Forum Pambauran Kebangsaan (FPK) Tahun Anggaran 2023	

No	Kota	Produk Hukum Daerah	
		Perda	Perwako Lainnya
		Keputusan Wali Kota Makassar Nomor 1769/200.05/Tahun 2023 tentang Pembentukan Tim Pelaksana Peningkatan Kesejahteraan Guru Sekolah Minggu Kristen, Hindu, dan Budha Kota Makassar Tahun Anggaran 2023 Keputusan Wali Kota Makassar Nomor 919/450.05/Tahun 2023 tentang Pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan Pendataan dan Monitoring Pekerja Keagamaan Kota Makassar Tahun Anggaran 2023 Keputusan Wali Kota Makassar Nomor 293/640 /TAHUN 2022 tentang Pelimpahan Kewenangan Penandatanganan Surat Keterangan Pemberian Izin Sementara Pemanfaatan Bangunan Gedung Bukan Rumah Ibadat Kepada Camat	
10	Manado		28/KEP/02/SETDAKO/2023 , 1/27/2023 tentang Penetapan Penerima Belanja Hibah Kepada Rumah Ibadah dan Organisasi Keagamaan Di Kota Manado dan Bersumber Dari Anggaran Pendaparan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
				47/KEP/B.05/BKBP/2023, 2/3/2023 tentang Perubahan Atas Kputusan Wali Kota Manado Nomor 14/KEP/B.05/BKPB LINMAS/2019 Tentang Pembentukan Pusat Pendidikan Wawasan kebangsaan Kota Manado
				118/KEP/B.05/BKBP/2023, 3/28/2023 tentang Perubahan Atas Keputusan Wali Kota Manado Nomor 165/KEP/B.05/BKBP LINMAS/2021 Tentang Penetapan Dewan Pembina dan Pengurus Forum Pembauran Kebangsaan Kota Manado Periode Tahun 2021 - 2024
				123/KEP/B.05/BKBP/2023, 4/3/2023, Nama- Nama Penerima Hibah Kepada Badan, Lembaga, Organisasi Kemasyarakatan Yang Berbadan Hukum Di Pemerintah Kota Manado Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2023, Badan Kesatuan Bangsa Dan Politik

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
				<p>126/KEP/B.05/BKBP/2023, 4/3/2023, Perubahan Atas Keputusan Wali Kota Manado Nomor 164/KEP/B.05/BKBP-LINMAS/2021 Tentang Penetapan Pengurus Forum Kerukunan Umat Beragama Kota Manado Periode Tahun 2021-2024, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik</p> <p>174/KEP/02/SETDAKO/2023, 7 Mei 2023, Perubahan Atas Keputusan Wali Kota Manado nomor 163/KEP/02/SETDAKO/2021 Tentang Penetapan Pengurus Badan Kerjasama Antar Umat Beragama Kota Manado Periode 2021 – 2024, Bagian Kesejahteraan Rakyat</p>
11	Medan		Peraturan Wali Kota Medan No. 28 Tahun 2021 tentang Pedoman Penataan Kehidupan Beragama dan Forum Kerukunan Umat Beragama di Kota Medan	

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
12	Mojokerto	Perda No. 3 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi, Ketenteraman dan Ketertiban Umum, serta Perlindungan Masyarakat		
13	Pematang Siantar		Peraturan Wali Kota No. 20 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat	Keputusan Wali Kota Pematangsiantar No. 100.3.3/098 tgl. 3 Februari 2023 tentang Tim Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Kota Pematang Siantar Tahun 2023
			Keputusan Wali Kota Pematangsiantar No. 002.3/200.1.3.1/1146/VII/2024 tentang Tim Terpadu Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2024	Surat Keputusan Wali Kota Nomor: 100.3.3/1608 /WK-Itn 2023 Tentang Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Pematang Siantar

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
				Keputusan Wali Kota No. 001/100.3.3/794/II-2025 tentang Tim Penyusun Rancangan Perda Pematang Siantar tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat
14	Kota Pontianak		Peraturan Wali Kota No. 96 Tahun 2025 tentang Pencegahan dan Penanganan Intoleransi Kehidupan Bermasyarakat	Keputusan Wali Kota No. 001/100.3.3/794/II-2025 tentang Tim Penyusun Rancangan Perda Pematang Siantar tentang Penyelenggaraan Toleransi Kehidupan Bermasyarakat
15	Salatiga	Perda Kota Salatiga Nomor 10 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat dan Penanganan Konflik Sosial		SK Wali Kota Salatiga Nomor 200.2/276/2024 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan Dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan Yang Mengarah Pada Terorisme Kota Salatiga Tahun 2024-2027
		Perda Kota Salatiga Nomor 9 Tahun 2024 tentang Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan		

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
16	Semarang	Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Hak Asasi Manusia	Peraturan Wali Kota Nomor 47 Tahun 2019 Tentang Pemantapan Wawasan Kebangsaan melalui Literasi Pancasila di Kota Semarang	Surat Keputusan (SK) Wali Kota No. 650/157 tanggal 28 Juni 2005 tentang Revitalisasi Kawasan Pecinan dan sebagai pusat wisata budaya Tionghoa di Semarang
				Penetapan Klenteng Sam Po Kong sebagai Cagar Budaya untuk memajukan hak-hak minoritas umat Konghucu
				Penetapan Gereja Blenduk sebagai Cagar Budaya untuk memajukan hak-hak minoritas umat Kristen
				Penetapan Gereja Gereformeed sebagai Cagar Budaya untuk memajukan hak-hak minoritas umat Kristen
				SE dari Sekretariat Daerah Kota Semarang Nomor B/4366/200.1.1/XI/2024 tanggal 15 November 2024 tentang Pemutaran Lagu Indonesia Raya di Lingkungan Pemerintah Kota Semarang

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
				SE Dinas Pendidikan No. B/27996/200.1.1/XI/2024 tentang Pemutaran Lagu Indonesia Raya. Surat ini ditujukan untuk Kepala Sekolah (Paud, SD, SMP), Satuan Pendidikan Kecamatan, dan Satuan PNF SKB Kota Semarang
				Keputusan Wali Kota No. 400.8.1/614 Tahun 2025 tentang Pembentukan Tim Penelitian dan Pertimbangan Pendirian Rumah Ibadat di Kota Semarang Periode Tahun 2025-2028
17	Singkawang		Peraturan Wali Kota Singkawang Nomor 129 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Toleransi Masyarakat	Surat Keputusan Wali Kota Singkawang Nomor : 200.1.1/363/BD.05.KSB Tahun 2024 Tentang Pembentukan Tim Terpadu dan Sekretariat Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Pengurangan Ekstrimisme Berbasis Kekeerasan yang Mengarah pada Terorisme
18	Sukabumi		Peraturan Wali Kota Sukabumi Nomor 53 Tahun 2023 Tentang Perencanaan Pembangunan Inklusif	Keputusan Wali Kota Sukabumi No. 188.45/210-BAKESBANGPOL/2024 tentang Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstrimisme Berbasis Kekeerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2024

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
			Peraturan Wali Kota Kota Sukabumi Nomor 20 Tahun 2025 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerukunan Umat Beragama	
19	Surabaya	Peraturan Wali Kota No. 135 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pemberian Beasiswa. Pada Pasal 3 ayat (1) dijelaskan bahwa sasaran penerima beasiswa ini meliputi siswa warga Kota Surabaya yang memiliki bakat istimewa menghafal kitab suci Al-Qur'an, Alkitab (Kristen & Katolik), Weda, Tripitaka, Sishu dan Wujing (Kong hu cu).	Keputusan Wali Kota Nomor 188.45/210/436.1.2/2021 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Keputusan Wali Kota Surabaya Nomor: 188.45/83/436.1.2/2019 Tentang Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) Kota Surabaya	
			Keputusan Wali Kota Nomor 100.3.3/523/436.1.2/2020 Tahun 2020 tentang Tim Fasilitas Penyelenggaraan Kegiatan Keagamaan	

No	Kota	Produk Hukum Daerah		
		Perda	Perwako	Lainnya
20	Kota Surakarta	Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 15 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Toleransi Bermasyarakat		Keputusan Wali Kota Nomor 100.3.3.3/15/436.1.2/2022 Tahun 2022 tentang Kelompok Kerja Pendidikan Wawasan Kebangsaan di Kota Surabaya SK Wali Kota Nomor 100.05/55.6 Tahun 2022 tentang Tim Terpadu RAD PE di Kota Surakarta
21	Kota Tangerang	Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Pancasila dan Wawasan Kebangsaan		Pembentukan Sekretariat dan Tim Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Surakarta melalui SK Wali Kota nomor 100.05 / 21 Tahun 2023



 **SETARA**
Institute for Democracy and Peace

Jl. Hang Lekiu II No. 41 Kebayoran Baru
Jakarta Selatan-Indonesia, 12120
Telp. (+6221) 7208850
Fax. (+6221) 22775683
Hotline: +6285100255123
setara@setara-institute.org
setara_institute@hotmail.com
www.setara-institute.org